



75 Jahre Länderkonferenz

Festschrift



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesrat

SALZBURGER
LANDTAG





Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei Land Salzburg
UW-Nr. 1271

Impressum:

Medieninhaber: Salzburger Landtag | **Herausgeber:** Dr. Evelin Feichtner-Tiefenbacher |
Bildnachweis: Titelbild © Österreichischen Nationalbibliothek, Seite 4 **Portrait Andrea Eder-Gitschtaler** © Franz Neumayr, Seite 7 **Portrait Brigitta Pallauf** © Helge Kirchberger, Seite 12 **Portrait Bundespräsident** © Wolfgang Zajc, Seite 16 **Portrait Wilfried Haslauer** © Land Salzburg, Seite 22 **Portrait Ernst Woller** © PID - Bohmann, Seite 25 **Portrait Kathrin Stainer-Hämmerle** © Foto Furgler | **Grafik:** Landesmedienzentrum/Grafik
Druck: Druckerei Land Salzburg | **Anschrift:** Postfach 527, 5010 Salzburg
Downloadadresse: www.salzburg.gv.at/75JahreLaenderkonferenz.pdf | **Stand:** Juni 2021

„75 JAHRE LÄNDERKONFERENZ“

FESTAKT

Freitag, 25. September 2020, Parlament in der Hofburg
Der Festakt musste aufgrund von Covid-19 abgesagt werden.

PROGRAMM

Musik

Dimitri Schostakowitsch - *Walzer Nr. 2 aus „Suite für Varieté-Orchester“*

Begrüßung

Andrea Eder-Gitschthaler
Präsidentin des Bundesrates

Brigitta Pallauf

*Präsidentin des Salzburger Landtages
Vorsitzende der LandtagspräsidentInnenkonferenz*

Musik

George Gershwin - *I Got Rhythm (Saxophon und Klavier)*

Grüßworte

Alexander Van der Bellen
Bundespräsident

Wilfried Haslauer

*Landeshauptmann von Salzburg
Vorsitzender der Landeshauptleutekonferenz*

Ernst Woller

Erster Präsident des Wiener Landtages

Musik

Joseph Horowitz - *Sonatina für Klarinette und Klavier, 3. Satz*

Festrede

„Die Länder machen viel Staat“

Kathrin Stainer-Hämmerle

*Studiengangsleiterin Public Management und
Professorin für Politikwissenschaft an der FH Kärnten*

Musik

Darius Milhaud - *Scaramouche, Brasileira (Saxophon und Klavier)*

Musik

Bundeshymne der Republik Österreich

Musikalische Umrahmung

Maša Prebanda (Klarinette)

Monika Ciernia Sorondo (Saxophon)

Jan Satler (Klavier)

Musik in Kooperation mit dem exil.art Zentrum der mdw - Universität für Musik und darstellende Kunst Wien

IMPRESSUM | Herausgeberin, Medieninhaberin und Herstellerin: Parlamentsdirektion | Adresse: Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1017 Wien, Österreich | **Redaktion:** Parlamentsdirektion/4.2 - Public Relations & Corporate Identity | **Musikalisches Konzept:** Gerold Gruber | **Grafik:** Dieter Weisser | **Druck:** Parlamentsdirektion | Wien, im September 2020

Inhalt

Dr.ⁱⁿ Andrea Eder-Gitschthaler Präsidentin des Bundesrates	6
Dr.ⁱⁿ Brigitta Pallauf Landtagspräsidentin	9
Dr. Alexander Van der Bellen Bundespräsident	14
Dr. Wilfried Haslauer Landeshauptmann	18
Ernst Woller Landtagspräsident Wien	24
Prof. Dr.ⁱⁿ Kathrin Stainer-Hämmerle „Die Länder machen viel Staat“	27



Dr.ⁱⁿ Andrea Eder-Gitschthaler

Präsidentin des Bundesrates

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich darf Sie alle herzlich hier zum Festakt 75 Jahre Länderkonferenz begrüßen.

Es freut mich außerordentlich, dass **Bundespräsident Dr. Alexander Van der Bellen** unserer Einladung gefolgt ist.

Ganz herzlich begrüßen darf ich alle anwesenden Landtagspräsidentinnen und -präsidenten und begrüße stellvertretend die Präsidentin des Salzburger Landtages **Dr.ⁱⁿ Brigitta Paltauf** sowie den Ersten Präsidenten des Wiener Landtages **Ernst Woller**, die im Rahmen dieser Veranstaltung noch zu Wort kommen werden.

Ich freue mich sehr, den Landeshauptmann von Salzburg **Dr. Wilfried Hauslauer**, die Präsidentin des Rechnungshofes **Dr.ⁱⁿ Margit Kraker**, den Vizepräsidenten des Bundesrates **Dr. Christian Buchmann** sowie alle meine anwesenden Vorgänger im Amt des Präsidenten des Bundesrates bei uns begrüßen zu dürfen.

Ein herzlicher Gruß ergeht an alle anwesenden **aktiven VertreterInnen der Landespolitik**: Zweite und Dritte Präsidentinnen und Präsidenten des Landtages, Klubobleute sowie Landtagsdirektorinnen und -direktoren.

Ebenso herzlich begrüße ich alle anwesenden **ehemaligen Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten**.

Ganz herzlich willkommen heißen möchte ich außerdem alle anwesen-

den **Fraktionsvorsitzenden** sowie alle aktiven und ehemaligen **Abgeordneten zum Nationalrat** und **Mitglieder des Bundesrates**.

Es freut mich, dass Frau **Prof. Dr.ⁱⁿ Kathrin Stainer-Hämmerle** der Einladung gefolgt ist, heute die Festrede zu halten.

Ebenso herzlich heiße ich die Studierenden des **Ensembles der Universität für Musik und darstellende Kunst Wien** willkommen und möchte mich für ihre Darbietung schon jetzt bedanken.

Zusammenkommen ist ein Beginn, zusammenbleiben ist ein Fortschritt, zusammenarbeiten ist ein Erfolg.

Vor 75 Jahren sind von 24. bis 26. September 1945 im niederösterreichischen Landhaus christdemokratische, sozialdemokratische und kommunistische Politiker aus den östlichen und westlichen Bundesländern zur ersten Länderkonferenz nach dem Ende des zweiten Weltkrieges **zusammekommen**.

Die Länderkonferenz brachte die gesamtösterreichische Anerkennung der provisorischen Regierung Karl Renners und legte das Fundament **für das Zusammenbleiben** eines ungeteilten und demokratischen österreichischen Bundesstaates.

Aus jedem Bundesland wurde bei diesem Treffen ein Vertreter in die

Regierung aufgenommen und freie Wahlen auf Bundes- und Landesebene vereinbart.

Die **Zusammenarbeit** der Länder war ein klares Bekenntnis zum bundesstaatlichen Aufbau Österreichs und der Grundstein **für den Erfolg der zweiten Republik**.

8

Das Miteinander unserer Bundesländer prägt unsere Heimat bis heute und der Bundesrat, die Landeshauptleute- sowie Landtagspräsidenten/innenkonferenz haben daran wesentlichen Anteil.

Wenn auch unverändert Vertreter der neun Bundesländer **zusammenkommen**, so haben sich der Bundesrat und die Konferenzen über 75 Jahre **doch verändert**. **Vier der neun Länder** werden nämlich derzeit von **einer Frau als Landtagspräsidentin vertreten und ein fünftes Bundesland stellt eine Landeshauptfrau**. **Im Bundesrat sind 26 von 61 Abgeordneten Frauen**.

Unverändert blieb bis heute der Wille zum gegenseitigen Austausch und zur gegenseitigen Unterstützung. Das Engagement der Länder **geht aber längst über die Grenzen Österreichs hinaus**.

Der Bundesrat hat sich mittlerweile nicht nur als Länderkammer, sondern auch als Europakammer etabliert. Seit 2010 hat der Bundesrat auf eigene Initiative hin im Subsidiaritätsprüfungsverfahren im Wesentlichen die gleichen Rechte wie der Nationalrat.

Eine Aufgabe, die die Länderkammer sehr engagiert und professionell ausfüllt und wofür sie europaweit geschätzt wird.

Das ist es, worauf wir hinarbeiten: Wir wollen **mit der Europäischen Kommission** Europa zum Besseren verändern und **nicht gegen sie**. Miteinander statt gegeneinander.

Miteinander haben auch die Mitarbeiter der Parlamentsdirektion und der Salzburger Landtagsdirektion gearbeitet, um diesen Abend zu ermöglichen.

Ich darf mich dafür insbesondere bei Armin Kulovits und Landtagsdirektor Dr. Wolfgang Kirchtag herzlich bedanken!

Ich möchte Ihnen noch einen Satz von Bertrand Russell, Nobelpreisträger für Literatur, in diesen Festakt mitgeben: **„Das einzige, was die Menschheit zu retten vermag, ist Zusammenarbeit, und der Weg zur Zusammenarbeit nimmt im Herzen der einzelnen seinen Anfang.“**

Föderalismus ist mehr als ein Organisationsprinzip. Er ist Ausdruck des unbedingten Willens, im **Miteinander** die Zukunft zu finden und sich im gegenseitigen Respekt **gemeinsam** auf den Weg zu machen.

Föderalismus ist keine Kopfgeburt - er ist eine Herzensangelegenheit!

Vielen Dank!



Dr.ⁱⁿ Brigitta Pallauf
Landtagspräsidentin

Sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Landeshauptleute, sehr geehrte Kollegen und Kolleginnen, sehr geehrte Festgäste!

10

Die Länderkonferenzen waren elementare Foren an den zwei historischen Wendepunkten österreichischer Staatlichkeit. Ich erlaube, kurz die Vergangenheit in den Raum zu holen. Mit Schlaglichtern auf die Lebensumstände der Jahre 1920 und 1945, mit ein paar Facetten der gesellschaftlichen Wirklichkeit, soll nicht nur dem großen Respekt gegenüber der Gründergeneration Ausdruck verliehen, sondern ganz bewusst der Blick auf die Menschen gelenkt werden, deren unmittelbarste politische Vertretung die Landesparlamente bilden. Denn sie stehen dieser Lebenswirklichkeit am nächsten. Als Salzburgerin schlage ich dafür zwei bei uns erschienene Zeitungen auf und zitiere Beiträge aus der Salzburger Chronik für Stadt und Land vom Februar 1920 und aus den Salzburger Nachrichten, herausgegeben von den amerikanischen Streitkräften für die Bevölkerung von Österreich)¹ vom September 1945.

„Dass Österreich ein Bundesstaat ist, haben die Länder erkämpft.“² Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) wurde am 1. Oktober 1920 von der

Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen. Zuvor schon hatte es Länderkonferenzen gegeben. Jene vom 15.-17. Februar 1920 in Salzburg kulminierte in einer Umfrage unter den versammelten Ländervertretern, ob Österreich als Bundesstaat oder als Einheitsstaat eingerichtet werden solle. Die Christlichsozialen und die Großdeutschen favorisierten dabei einhellig eine föderative Verfassung, aber auch die Sozialdemokraten konnten dieser Haltung einiges abgewinnen.³

Am 15. Februar 1920 heißt es im Leitartikel der Salzburger Chronik: „Die gesamte österreichische Politik, sofern sie wirklich österreichische, d.h. auf die Erhaltung und Festigung dieses Staates gerichtete Ziele verfolgt, verlangt gebieterisch eine Klärung unserer verworrenen Lage...“. Am selben Tag spielt das Stadttheater die „Fledermaus“. Der Landtag beschließt eine Geldstrafe, wenn Eltern ihre Kinder nicht in die Schule schicken. Wir lesen auch von einer Inventarisierung der Kunstsammlung Albertina durch Organe des Louvre, um festzustellen, „ob daselbst für ei-

¹ Siehe: Zeitungs- und Zeitschriftendatenbank der Österreichische Nationalbibliothek ANNO.

² Vgl. Ewald Wiederin: *Die verfassungspolitische Diskussion über die Einrichtung Österreichs als Bundesstaat*. In: BRGÖ 2011, S.371.

³ Vgl. Ebd. S.366.

nen eventuellen Kredit der Entente an Österreich Faustpfänder in ausreichendem Werte vorhanden seien“. Ein Schirm-Reparaturkurs der katholischen Frauenorganisation wird beworben und „Dank der großen Freundlichkeit unseres Nachbarlandes Bayern“ können 750 Kinder dort einen Erholungsaufenthalt genießen. Ein Schuster macht Schuhe, sofern man das Leder mitbringt. „Trächtige Milchkuh gegen 5000kg Heu zu tauschen“ heißt es weiter in einer Annonce. Hutfassonier Zapf richtet Filz- und Plüschhüte schön, schnell und fast wie neu her. Und: „Jene Herren und Damen, die noch alte, künstliche oder zerbrochene Zähne zu verkaufen haben, mögen ehestens vorsprechen bei...“, „Getrocknete Kälbermägen und Hadern, die täglich im Preis fallen, kauft Hugo Hirsch“.

Am Freitag, dem 1. Oktober 1920, zitiert die Zeitung aus der Rede von Staatssekretär Dr. Mayr an die Nationalversammlung, in der er u.a. sagt: „Möge das Verfassungswerk kein bloßes Paragraphengerippe, sondern (...) ein stattliches Heim werden, unter dessen schützendem Dache unser vielgeprüftes Volk erträglich leben kann und sein in trüben Tagen bewährtes Selbstvertrauen in die eigene Kraft und damit auch das Vertrauen seiner Freunde wieder zu gewinnen vermag.“

Lassen Sie mich nun gleich die Salzburger Nachrichten vom 2. September 1945 aufschlagen. Noch vor der Länderkonferenz in Wien gab es ein

erstes Ländermatch: „Am Sportplatz im Volksgarten findet das erste Nachkriegs-Fußball-Länderspiel, Salzburg gegen Oberösterreich, statt.“ Vor dem Bürgermeister, Landesräten - sie waren schon damals nahe an den Bürgern - und 6000 Zusehern ging der Sieg an OÖ. Mit 7:1! Auch im Handball und in einem 50-Runden-Radrennen gewannen die Oberösterreicher. Trotz gänzlich unterschiedlicher Rahmenbedingungen drängte Karl Renner in Analogie zur Gründung der 1. Republik wieder auf die Durchführung einer Länderkonferenz, obwohl er noch im Mai 45 seine Skepsis gegenüber den Bundesländern u.a. in folgendem Zitat Ausdruck verlieh: „Es ist übrigens für ein kleines Land wie Österreich unnötig und beinahe lächerlich, seine öffentliche Gewalt auf solche Weise aufzusplittern und im engsten Raume sich dezentralisierter einzurichten als etwa die ungeheuer ausgedehnten Vereinigten Staaten von Amerika.“⁴ Mit dem Beschluss zur Rückkehr zur Verfassung des Jahres 1920 in der Fassung des Jahres 1929 wurde ein entscheidender Schritt in Richtung Integration der Bundesländer gesetzt.

Über die Länderkonferenz und die Debatte um die Bundesverfassung vom 24.-26. September 1945 in Wien berichten die SN ausführlich. Daneben liest man auch von der der Klage der Bevölkerung über die immer schlechtere Qualität des Biers. „Nicht uninteressant war zu beobachten, dass gerade die Biertrinker unter den Einschränkungen, die der

⁴ Zit nach: Gertrude Enderle-Burcel, Rudolf Jeřábek, Leopold Kammerhofer (Hg.): *Protokolle des Kabinettsrates der Provisorischen Regierung Karl Renner 1945*. 3 Bde. Wien 1995/2003. Bd. 1. 29. April bis 10. Juli 1945. S. 45ff.

Krieg der Bevölkerung (...) auferlegte, am meisten litten. So konnte es nicht überraschen, dass der Konsum immer mehr zurückging und sich viele Biertrinker dem Moste zuwendeten oder wohl gar völlig Antialkoholiker wurden“, heißt es da. Aber dem oberösterreichischen Brauerverband sei es gelungen, an amerikanisches Malz zu kommen und ein Spezialbier herzustellen, das wieder trinkbar sei.

Die Zeitung listet alle Salzburger Abgesandten zur Konferenz auf. Es waren fast ausschließlich Männer, ausgenommen Maria Emhart, Landtagsabgeordnete der Salzburger SPÖ. Die SN vom 25. September lenken die Aufmerksamkeit u.a. auf die Neuordnung des Schilehrerwesens in Kärnten, auf die Typhusbekämpfung in Wien und auf die Bekämpfung der Winterkälte: Man solle Glasscheiben aus inneren Fenstern in äußere einsetzen, Papier am besten in gekochtem, breiigem Zustand verwenden und alte Zeitungen unter den Teppich legen. Erschütternd zu lesen sind die Annoncen. Unter der Rubrik Gesucht finden sich über Seiten die Namen von Menschen: Maria Pols samt Kindern gesucht von Karl Pols; Magda Borsudski sucht Familie aus Oberschlesien; Stefan Selcik sucht seine Frau Aloisia und seine vier Kinder Ottkar, Alice, Leni und Olga...

Wenn sich in der außenpolitischen Berichterstattung als Schlagzeilen die Palästinafrage, die Arbeitslage in den USA, Probleme des Nahen Ostens finden, haben wir es mitnichten um eine Zeitung von gestern zu tun, sondern mit den SN vom 26. September

1945. Neben der Rede Dr. Renners in Wien auf der Länderkonferenz findet sich auf der letzten Seite noch eine Anleitung für Frauen, wie eine modische Hochsteckfrisur zu verfertigen sei. Auch die Trabrennergebnisse und die Notiz, dass Austria Salzburg Admira Linz mit 5:1 besiegt (das muss ich doch erwähnen), dokumentieren die große Sehnsucht der Menschen nach ein bisschen Normalität.

Als ein Resümee der Länderkonferenz heißt es dann am 27. September wörtlich: „Die Vertreter der Bundesländer sind alles junge Menschen, kaum einer hat graue Haare, ausgenommen der Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Schemel. Dagegen sind die Vertreter Wiens alte Männer. Das hohe Niveau der Debatte ist umso erstaunlicher, als den Delegierten im allgemeinen die parlamentarische Schulung fehlt und fehlen muß. Allen Rednern ist eine bemerkenswerte Mäßigung eigen. „Diese vor 75 Jahren getroffene Bewertung der parlamentarischen Diskussionskultur führt mich in die unmittelbare Gegenwart und damit in die derzeit nicht nur medial geführte Debatte um den Wert der Demokratie. Das ist per se nicht negativ! Demokratie wird nämlich nicht gestärkt durch Ermahnungen oder durch unsere Reden hier, nicht dadurch, dass wir uns gegenseitig ihre Bedeutung immer wieder vor Augen führen, nicht dadurch, dass wir immer wieder sagen, man müsse sie verteidigen. Vielmehr scheint mir folgendes Wort des Schriftstellers Botho Strauß bedenkenswert: „Die Demokratie stärkt allein ihre Anfechtung. Sie ist das bestmögliche System zur Überwindung ihrer

Infragestellung.“⁵ Und was die autoritäre Versuchung, die immer und vielleicht gerade jetzt wieder verstärkt so manche Staatsmänner umtreibt, betrifft, darf Hans Kelsen zu Wort kommen: „Wir sind berechtigt, Autokratie abzulehnen und auf unsere demokratische Staatsform stolz zu sein, nur solange wir diesen Unterschied aufrechterhalten. Demokratie kann sich nicht dadurch verteidigen, dass sie sich selbst aufgibt.“⁶

Auch die föderale Verfasstheit unseres Staates steht immer wieder - zurecht - auf dem Prüfstand. Gerade auch am Anfang dieser Woche. Susanne Schnabl stellte in der Sendung „Report“ im Kontext der Maßnahmen zu Covid 19 die Frage an LH Haslauer, ob das föderale System denn überhaupt geeignet sei für die Bekämpfung einer Pandemie. Demgegenüber weist der deutsche Gesundheitsminister Spahn auf die Stärke des Föderalismus gerade in dieser Situation hin, weil die Länder auf ihre regionalen Besonderheiten viel gezielter reagieren könnten als der Bund, z. B. auch im Contact Tracing.⁷

Sehr geehrte Damen und Herren! Ohne die Augen verschließen zu wollen vor den besonderen Herausforderungen, die eine föderale Verfassung für das politische Handeln in einem Mehrebenensystem bringt, dürfen wir dankbar sein für den Mut und die Weitsicht der Vorgenerationen, dieses System gewagt zu haben. Und wenn wir heute auf Öster-

reich schauen: Es war die richtige Entscheidung. Der Föderalismus - und hier will ich als derzeitige Vorsitzende der Landtagspräsidentinnen und -präsidentenkonferenz wieder einmal und ganz nachdrücklich eine Lanze brechen für eine Stärkung der Landtage. Landtage stehen für Bürger- und Bürgerinnennähe, stehen für eine Begrenzung der horizontalen und vertikalen Machtausübung und tragen ganz wesentlich dazu bei, das Vertrauen in den Parlamentarismus zu stärken: aufgrund der Nähe zu den Menschen und ihren spezifischen Lebensverhältnissen. Eine föderale Ordnung gewährleistet politische Partizipationsmöglichkeit und damit Identifikation mit politischen Entscheidungen. Damit den Menschen das immer wieder aufs Neue bewusst wird, müssen wir aber hinausgehen, v.a. auch in die Schulen, zu den jungen Bürgerinnen und Bürgern, als Personen, nicht nur virtuell, sondern als Landtagsabgeordnete, als Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierungen, als Bundesrätinnen und -räte. Als Menschen, die Verantwortung übernehmen und Zuversicht wecken. Denn diese ist laut einer aktueller Umfrage des ZDF wesentlich geringer als in den unmittelbaren Nachkriegsjahren.

Sehr geehrte Damen und Herren! Parlamente sind das Herz der Demokratie - ohne Parlamente gibt es keine demokratische Gesellschaft. Setzen wir uns gemeinsam weiter mit aller Kraft dafür ein!

⁵ Botho Strauß: *Der Leviathan unserer Tage*. In: *Die Zeit*, Nr. 37/2020, S. 49.

⁶ Hans Kelsen: *Was ist Gerechtigkeit*. Zit. nach: Roger de Weck: *Die Kraft der Demokratie*. Suhrkamp 2020, S. 152.

⁷ Vgl. *Die Presse* vom 24.9.2020



Dr. Alexander Van der Bellen

Bundespräsident

Frau Präsidentin des Bundesrates [Andrea Eder-Gitschthaler] und Frau Landtagspräsidentin [Brigitta Pallauf], ich danke Ihnen herzlich für die Einladung zum heutigen Festakt!

15

Herr Landeshauptmann [Wilfried Haslauer], Frau Zweite Präsidentin des Nationalrates [Doris Bures], sehr geehrte anwesende Präsidenten, Abgeordnete des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage, meine Damen und Herren!

Wenn ich heute in diesen Saal blicke, sehe ich Vertreter aus allen Bundesländern, auch aus Tirol und Vorarlberg.

Ich erwähne das deswegen, weil zur ersten Länderkonferenz, die vom 24. bis 26. September 1945 in Wien stattfand, und deren 75. Geburtstag wir heute feiern, die Tiroler und Vorarlberger einen Tag zu spät kamen. Schuld war ein Unwetter. Im Sitzungsprotokoll der Konferenz liest sich das geradezu poetisch:

„Durch die Ungunst des Wetters sind die Vertreter der westlichsten Bundesländer gestern verhindert worden, an der Plenarsitzung teilzunehmen.

...

Ich begrüße die Vertreter der westlichen Länder in unserer Mitte und hoffe, dass die Unbill des Wetters Ihnen nicht allzuviel von der Möglich-

keit genommen hat, Verbindung mit ihren Freunden aus den anderen Ländern aufzunehmen.“

Sehr geehrte Damen und Herren,

ja, im Vorfeld der Länderkonferenz gab es damals viele Schwierigkeiten, nicht nur das erwähnte Unwetter.

Diese Länderkonferenz war dann aber ein Meilenstein für Österreich.

Sie hat die Voraussetzung für die gesamtösterreichische Anerkennung der Provisorischen Regierung Karl Renners nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen.

Damit standen die Länder an der Wiege der Zweiten Republik.

Mit der Unabhängigkeitserklärung vom 27.4.1945 wurde eine Provisorische Staatsregierung eingesetzt und „vorbehaltlich der Rechte der besetzenden Mächte“ mit der vollen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt betraut.

Bemerkenswert ist der in der Unabhängigkeitserklärung enthaltene Satzteil

„... vorbehaltlich der Rechte der besetzenden Mächte.“

Was das bedeutete, war rasch klar.

Die oberste Macht in Österreich verblieb bei den Oberkommandierenden der einzelnen Besatzungsmächte.

Natürlich gab es eine Zusammenarbeit zwischen den Besatzungsmächten und den von ihnen eingesetzten österreichischen Organen, doch war die Form dieser Zusammenarbeit in den einzelnen Besatzungszonen sehr unterschiedlich.

Ganz zu schweigen von einer Kooperation der westlichen Besatzungsmächte mit der Provisorischen Staatsregierung.

Die Staatsregierung und ihr Vorsitzender Karl Renner erkannten sehr bald, dass es ihre wichtigste Aufgabe war, von den westlichen Besatzungsmächten überhaupt anerkannt zu werden.

In Konsequenz dessen hätten dann freie Wahlen in ganz Österreich stattzufinden gehabt.

Während die Provisorische Staatsregierung in dieser Hinsicht einer Meinung war, traf dies für die unter der Hoheit der „westlichen“ Besatzungsmächte stehenden Länder nicht zu.

Vor allem die Beteiligung der kommunistischen Partei Österreichs in der Provisorischen Staatsregierung waren vielen ein Ärgernis.

Angesichts dieser Probleme war es eine Meisterleistung des Staatskanzlers Karl Renner, dass es ihm gelang, die provisorische Staatsregierung und die maßgebenden Vertreter der Bundesländer, **eben heute vor 75 Jahren**, an einen Tisch zu bringen.

Der größte Erfolg der Länderkonferenz war die Empfehlung zur Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes vom 12.10.1945.

Damit wurde die bundesstaatliche Struktur gefestigt und die Basis für freie Wahlen im gesamten Bundesgebiet gelegt. Daraufhin erging das Memorandum des Alliierten Rates an Karl Renner betreffend die Anerkennung der Provisorischen Regierung. Der Alliierte Rat blieb aber weiterhin höchste Gewalt in Österreich.

Beendet wurde der dynamische Prozess erst mit dem Abschluss des Staatsvertrages von 1955.

Bemerkenswert ist, dass die österreichischen politischen Parteien bei aller unterschiedlichen ideologischen Grundhaltung immer um einen Kompromiss bemüht waren. Das Wohl des Staates stand vor dem der politischen Partei.

Das Modell der Demokratie ist gekennzeichnet durch das permanente Spiel von Konkurrenz und Kooperation.

Wird diese Auseinandersetzung zu weit getrieben, ist eine der Voraussetzungen des demokratischen Staates gefährdet.

In der Nachkriegszeit, in der die Länderkonferenz stattfand, bestand trotz aller Düsternis, Hunger, Arbeitslosigkeit und unvorstellbaren menschlichen Verlusten, auch Optimismus.

Die Österreicherinnen und Österreicher waren der festen Überzeugung, die immensen Probleme meistern zu können.

Auch heute, inmitten einer weltweiten Pandemie und der schwersten

Wirtschaftskrise der Nachkriegszeit, brauchen wir keinen Pessimismus, keine Mutlosigkeit, keine Schuldzuweisungen.

Jedoch brauchen wir auch heute Optimismus. Wir brauchen Selbstvertrauen, Teamgeist und Solidarität.

So wie vor 75 Jahren sollten wir schlicht unser gemeinsames Wohlergehen voranstellen.

Danke!



Dr. Wilfried Haslauer

Landeshauptmann

Sehr geehrte Damen und Herren!

Bundesverfassung und Länderkonferenz: Zwei große Jubiläen

Im hellen Licht des ganz großen, **ein-hundertjährigen Jubiläums unserer Bundesverfassung** – zu begehen in wenigen Tagen, am 1. Oktober – soll heute auch ein bedeutendes „drei-viertelrundes“ Jubiläum zu Ehren kommen. Es ist dies bekanntlich der 75. Jahrestag der ersten gesamtösterreichischen Länderkonferenz nach dem Zweiten Weltkrieg im alten niederösterreichischen Landhaus in der Herrengasse.

Dass die Initiative für diesen Festakt vom Bundesrat – vertreten durch seine aktuelle Präsidentin – und von den Landtagen ausgeht – vertreten durch die amtierende Vorsitzende der Landtagspräsidentenkonferenz – ist ein sympathisches Zeichen für einen lebendigen und selbstbewussten Föderalismus in Österreich. Dass mich die „Salzburger Komponente“ dieser Feierstunde als Landeshauptmann besonders freut, werden Sie sicher alle gut verstehen können.

Es gibt eine atmosphärische Klammer zwischen den beiden von mir angesprochenen Jahrestagen: Das ist vor allem das **Momentum des hoffnungsvollen Neubeginns** für unser Staatswesen, die Republik Österreich, unter – in beiden Fällen – denkbar ungünstigen äußeren Rahmenbedingungen.

Die Parallelen der beiden Anlässe sind ebenso augenscheinlich, wie die epochalen Unterschiede:

In beiden Fällen, 1918 und auch 1945 lag ein „Reich“ in Trümmern:

- Ab dem Spätherbst 1918 war es die **Habsburgermonarchie**, ein Vielvölkerstaat, das Ergebnis jahrhundertelanger dynastischer und kabinettspolitischer Entwicklungen, endgültig gesprengt durch die zentrifugalen Kräfte des Nationalismus;

- und im Mai 1945 ist es der **nationalsozialistische Unrechtsstaat** als Ausgeburt von Antiliberalismus, Militarismus und menschenverachtendem Rassenwahn, der – diesmal buchstäblich! – in Trümmern liegt. Und mit ihm Österreich als dessen „erstes“, in wesentlichen Teilen im März 1938, wie wir wissen, durchaus williges „Opfer“.

Noch viel stärker als diese offensichtliche **Parallele des radikalen Bruchs** treten uns aber gerade heute an diesem Gedenktag die **Elemente der Kontinuität** vor Augen:

- Es ist das vor allem ein im Mai 1945 wieder unter der Fahne Österreichs versammeltes, wesentlich **geläutertes Staatsvolk**;

- es sind dies die **Länder** als intakte Träger regionaler österreichischer Identität;

- es ist eine funktionierende **Verwaltung** – wiederum insbesondere in den von ehemaligen NS-Potentaten gereinigten Ländern und Gemeinden;
- und es sind dies keineswegs zuletzt die demokratischen politischen **Parteien** der Jahre vor 1934, deren maßgebliche Repräsentanten nunmehr ihre bittere Lektion – nicht zuletzt auch in den Lagerstraßen von Dachau! – gelernt haben.

Zwischen dem Neubeginn in Einheit und der Länderkonferenz

Schon vor dem formellen Kriegsende 1945 hatten sich in Salzburg – wie auch in den übrigen Bundesländern – Vertreter der demokratischen politischen Parteien unter Lebensgefahr zusammengefunden, um die Grundlage für den politischen **Neubeginn unter** neuen, nun endgültig wieder **Rot-Weiß-Roten-Vorzeichen** zu legen.

Am **23. Mai 1945 wurden in Salzburg** Dr. Adolf Schemel von den „Christlich-Sozialen“ und Anton Neumayer von den „Sozialdemokraten und Revolutionären Sozialisten“ (so die damals neue Parteienbezeichnung) an die Spitze der neuen Salzburger Landesregierung berufen. Bereits am Tag darauf, also am **24. Mai 1945**, sandte die neue Salzburger Landesregierung als erstes Bundesland an die in Wien damals noch vom übrigen Österreich abgeschnittenen Bundesregierung unter Dr. Karl Renner eine **Solidaritätserklärung**. Das

kam einer formellen **Anerkennung** gleich. Und so hielten es auch alle übrigen „neuen-alten“ Bundesländer der wiedererstandenen Republik Österreich. **Damit war der gute, neue Anfang gemacht.** Das Ganze war einmal mehr als größer und bedeutender erkannt worden als die Summe seiner neun Teile.

Dieser **hoffnungsvolle Neubeginn** erfolgte bekanntlich auf Grundlage der **Bundesverfassung von 1920** bzw. 1929. Neben der **personellen Kontinuität** eines wesentlichen Teiles der demokratischen politischen Eliten spielt bekanntlich auch die **verfassungsrechtliche Kontinuität** gerade in dieser frühen Zeit der Zweiten Republik ein **wesentliche**, stabilisierende und Vertrauen schaffende **Rolle für die eigentliche Staatswerdung**.

Bundesverfassung zwischen „haben“ und „sein“

Ein bekanntes rechtshistorisches Diktum besagt, dass **Verfassungen** in aller Regel das **Resultat einer fundamentalen** politischen und gesellschaftlichen **Krise** sind. Die Geschichte Österreichs ab 1848 ist dafür reich an besonders überzeugenden Beispielen.

Die **Krise** als Voraussetzung für einen funktionierenden, vom Staatsvolk akzeptierten, ja, von ihm getragenen Staat im Wege einer tauglichen Verfassung **scheint jedoch keineswegs auszureichen.** Nicht einmal die unmittelbare Nachkriegszeit 1945/46, für welche die Zuschreibung „Krise“ wohl einen blanken Euphemis-

mus darstellt: Zerstörung, allgemeines Chaos, Hunger, Wohnungsnot, Flüchtlingselend, Besatzung, usw. – Man hätte die „Weichen“ damals auch ganz anders stellen können! Der Ungeist der Ersten Republik war noch nicht gebannt.

Der deutsche Staatsrechtler Ernst Wolfgang **Böckenförde** hat Mitte der 60er-Jahre des vorigen Jahrhunderts einen markanten Satz geprägt: Nach Böckenförde lebe **der freiheitliche** – er meinte natürlich: der liberale –, **säkularisierte Staat (...)** **von Voraussetzungen, die dieser selbst nicht garantieren könne.** Die **Freiheit**, die der liberale Staat qua Verfassung seinen Bürgern gewährt – die formalrechtliche Basis für die „offene Gesellschaft“ im Sinne Poppers also –, sie muss als ständige Aufgabe von innen her, aus der **moralischen Substanz** des Einzelnen und aus dem gesellschaftlichen Diskurs heraus reguliert werden, so Böckenförde sinngemäß.

Mit anderen Worten: **Es geht nicht allein um die geschriebene Verfassung** die ein Staat **hat**, sondern um die **Verfassung in der eine Gesellschaft ist; es geht um die Werte**, die sie zusammenhalten; um das gesellschaftliche **Sein**, **nicht** um das staatsrechtlich normierte **Haben**.

Eine Verfassung mit ihren Baugesetzen, die zwar geschrieben, nicht aber durch allgemein anerkannte und gelebte Werte verinnerlicht ist,

die ist wie ein **ungedeckter Scheck**. Selbstverständlich spreche ich von den **Werten**, wie sie – **zwar explizit bis heute nicht in unserem B-VG! – jedoch implizit durch die Europäischen Grundrechtscharta** festgelegt sind und wie sie somit auch bei uns im Verfassungsrang stehen.

Die schmerzliche Erinnerung an den fatalen **Niedergang von Demokratie und Rechtsstaat** in Österreich ab 1933/34 bestätigt die Erkenntnis eindrucksvoll: Es kommt nicht nur auf die Qualität des „Werkzeugs“ an, – also etwa auch auf eine geschriebene Verfassung – sondern darauf, wie, von wem, aus welchen Motiven und zu welchen Zwecken dieses „Werkzeug“ eingesetzt wird.

Aus der Geschichte lernen, heißt auch, zu **Verfassungspatrioten¹ österreichischer Prägung** werden. Unser hoch gehaltener österreichischer Kulturbegriff muss in einem weiteren Sinne auch den Aspekt der **„Verfassungskultur“** umfassen.

Covid-19: Föderalismus im „Stresstest“

Falls Ihnen in meinen bisherigen Ausführungen das allgegenwärtige **Stichwort „Covid-19“** noch gefehlt haben sollte: Hier ist es:

Covid-19 ist zuallererst ein gefährlicher Virus, mit dem adäquat umzugehen wir täglich lernen. Es ist aber in der Wirkung eine Art **„Stresstest“**

¹ Von ‚Verfassungspatriotismus‘ wird im Zushg. mit der BRD und dem Grundgesetz (1949) gesprochen, das dort – im Unterschied zur bis 1920 zurückreichende Verfassungskontinuität in Ö. – zu einem inhaltlich modernen, vollständigen und im allg. Bewusstsein verankerten Neuanfang geführt hat.

für die gesamte Gesellschaft und für alle ihre systemrelevanten Teilbereiche. Also auch für den allgemeinen Zusammenhalt, für das Gesundheitssystem, für die Wirtschaft, usw. und **für den Verfassungs- und Rechtsstaat per se.** – Und also auch für das Prinzip des **Föderalismus.**

Zur Eindämmung der Pandemie mussten seit dem heurigen Frühjahr umfassende, in dieser Form **beispiellose rechtliche und auch verfassungsrechtlich relevante regulatorische Schritte** gesetzt werden. Es waren außerordentliche Umstände, die unter anderem auch außerordentliche **Einschränkungen von zentralen Grund- und Bürgerrechten** zur Folge hatten. Diese Maßnahmen waren und sind in der Sache notwendig, sie sind durch die verfassungsmäßig dazu bestimmten Organe getroffen worden, sie sind befristet, sie standen und stehen unter der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof, der bekanntlich zwischenzeitlich auch einige Korrekturen vorgenommen hat. Die **volle Funktionalität unseres Reststaates** war und ist zu jederzeit gegeben. Somit ist auch angesichts dieses „Stress-tests“ das Wort von der **bewährten Bundesverfassung** eindrucksvoll bestätigt.

Dieser „Test“ gilt auch für **eines der Grundprinzipien** unserer Bundesverfassung, den **Föderalismus.** Ich sage dies als Landeshauptmann eines Bundeslandes mit einer weit zurückreichenden, stolzen Geschichte; eines Landes, in dem der **Föderalismus** von Anbeginn an **ein Herzensanlie-**

gen war und bis heute ist. Die aktuelle Pandemielage zeigt eindrucksvoll die **Stärken des Föderalismus. Und zwar genau dort, wo er sich präsentiert als gemeinwohl-orientiertes, effizientes Zusammenwirken** von kohärenten, einheitlichen Problemlösungen einerseits und **regionaler** bzw. lokaler **Flexibilität** und **Bürgernähe** andererseits. Die außerordentliche Situation würde jedoch umgekehrt gnadenlos auch die **Schwächen** bloßlegen etwa jene von **disfunktionalen Schnittstellen** oder der **mangelnden Berücksichtigung regionaler Erfordernisse** durch zentrale Entscheidungsträger.

Föderalismus richtig verstanden, meint – gerade auch in Zeiten der Bewährung! – ein Miteinander der staatlichen Organe im Geist von Subsidiarität und Solidarität, nicht jedoch ein bloßes Nebeneinander.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Jubiläen sind – wie Geburtstage – Gelegenheiten zum Feiern und aber auch zum Innehalten in der Bewältigung der täglichen Herausforderungen. Es ist mehr als angebracht, diesen Tag im Gedenken an das 75. Jubiläum der ersten gesamtösterreichischen Länderkonferenz vom 24. bis 26. September 1945 würdig zu begehen.

Denn diese entschlossene Zusammenkunft aller Länder Österreichs war ein wichtiger **Meilenstein auf dem Weg zu einem demokratischen, pluralistischen, modernen,**

weltweit angesehenen Staat und einer im Sinne Karl Poppers „offenen“ Gesellschaft.

Das bekannte Buch, in dem Karl Popper seine Theorie der **„offenen Gesellschaft und ihrer Feinde“** erstmals beschrieben hat, begeht heuer übrigens **ebenfalls ihr 75. Jubiläum**. Das ist kein Zufall.

Erlauben Sie mir die Bemerkung keineswegs „am Rande“: Vor dem Hintergrund der aktuellen **gesellschaftlichen Umwälzungen** und der besonderen Herausforderungen, vor denen die liberale Demokratie und ihre Freunde – also wir alle! – stehen, macht es viel Sinn, wieder einmal bei **Popper** nachzulesen – und zwar durchaus auch kritisch, das heißt auch im Lichte der Mahnung **Böckenfördes**, wo es ja um die **zentrale Frage der Werte** ging. Wir stehen gerade heute – wo mache von „illiberaler Demokratie“ schwadronieren –, **mitten in dieser Debatte!**

Das Innehalten an diesem Jubiläumstagen sei in diesem Sinne nicht nur im Geist der Dankbarkeit zur Vergan-

genheit hin orientiert, als im Herbst 1945 in kritischer Stunde **gesamtösterreichisch gefühlt, gedacht und gehandelt** wurde. Wir wollen unsere Gedanken und unser Tun aber darüber hinaus im Geist einer **anpackenden Zuversicht** auf **die Zukunft** hin ausrichten; aus unseren **Ländern** heraus auf unser **Land Österreich** inmitten eines prosperierenden **Europa** in einer nachhaltig lebensfähigen und für *alle* Menschen lebenswerten **Planeten**. – Zu diesem Ziele hin, wir wissen es, bleibt noch sehr viel zu tun. Es gilt, dabei keine weitere Zeit zu versäumen!

Vor diesem Rot-Weiß-Roten Hintergrund mit „globalen“ Bezügen war es mir eine große Ehre, als Landeshauptmann eines kleinen Bundeslandes mit großer Geschichte und stolzer Gegenwart heute, anlässlich des festlichen Gedenkens der ersten gesamtösterreichischen Länderkonferenz vor Ihnen sprechen zu dürfen.



Ernst Woller

Landtagspräsident Wien

Es wäre eine große Auszeichnung für die Bundeshauptstadt Wien gewesen, hätte der Festakt anlässlich jener Länderkonferenz, bei der die provisorische Staatsregierung Renner im gesamten Österreich anerkannt wurde und demokratiepolitisch ganz wichtige Wahlen vereinbart wurden, wieder in Wien stattgefunden. Im Wiener Rathaus wurde auch die historische Sitzung im Jahr 1945 abgehalten. Es waren im September 1945 wieder die Bundesländer - wie schon nach dem Zusammenbruch der Monarchie - welche die Initiative dazu gesetzt haben, dass Österreich als Zweite Republik auferstand und zu dem wurde, was es heute ist - nämlich eines der wohlhabendsten und lebenswertesten Länder der Welt.

Auch Wien feiert heuer ein Jubiläum. Am 10. November 1920, vor genau 100 Jahren, trat der Wiener Gemeinderat erstmals als Wiener Landtag zusammen. Dieser beschloss noch am 10. November 1920 die am 18. November 1920 in Kraft getretene Wiener Stadtverfassung. Der Bürgermeister amtierte nun auch als Wiener Landeshauptmann, der Gemeinderat als Wiener Landtag. Ein gleichlautender Beschluss erfolgte im Landtag von Niederösterreich-Land.

Die Leistungen der Länder in den letzten 75 Jahren für die Bürgerinnen und Bürger Österreichs können nicht hoch genug geschätzt werden. Die Verantwortung, die die Länder für die Bürgerinnen und Bürger tragen, ist eine große. Wie schon erwähnt - aus den Bundesländern ging unsere Republik hervor.

Auch mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union haben die Bundesländer, aber auch Städte und Gemeinden, auf dem europäischen Parkett wichtige Aufgaben mit Ambition aufgegriffen. Denn Föderalismus und Subsidiarität spielen heutzutage auch in der Europäischen Union eine große Rolle. Es geht dabei um nicht mehr und nicht weniger als die Frage, wie die EU näher zu den Bürgerinnen und Bürgern kommen kann. Regionale Parlamente wie unsere Landtage stehen in einem besonderen Naheverhältnis sowohl zu den Bürgerinnen und Bürgern, als auch zu den innerhalb der EU zu bewältigenden Problemen. So haben ungefähr 70 Prozent der EU-Gesetzgebung direkte Bedeutung für die kommunale und regionale Ebene. Gerade deshalb ist es so wichtig, dass sich die Landtage bei der Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprüfung so engagiert einbringen, wie wir es gerade erleben.

In schwierigen Zeiten, wie wir sie beispielsweise gerade aufgrund der Corona-Pandemie erleben, müssen die Bundesländer wichtige Aufgaben wahrnehmen. Dabei zeigt sich, ob der österreichische Föderalismus auch angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts handlungsfähig ist. Und natürlich bedarf es dabei auch einer gewissen Koordination, damit die Bürgerinnen und Bürger die einzelnen Maßnahmen verstehen, sich damit identifizieren und diese auch umsetzen.

Man darf nie mit dem Status Quo zufrieden sein, sich darauf ausruhen, dass „eh alles ganz gut funktioniert“.

Auch Föderalismus muss gepflegt und weiterentwickelt werden, um den Anforderungen der Zukunft gewachsen zu sein. Ein Beispiel dafür ist die Kompetenzverteilung, die in ihren Grundzügen nunmehr 100 Jahre alt wird und die einer Schärfung und Modernisierung bedarf, um zukunftsfit zu sein. Dabei sollten Bund und Länder einander aber nie ausspielen. Das Wissen der Länder um die Bedürfnisse, Notwendigkeiten und Probleme ihrer Bewohnerinnen und Bewohner, die gute Vernetzung und die ausgezeichnete Zusammenarbeit der Bundesländer ist eine der wichtigsten Ressourcen im Funktionieren unseres Staates.

Österreich war in seiner Vergangenheit immer vor große Herausforderungen gestellt. Gemeinsam ist es uns gelungen, unser Land weiterzuentwickeln, zu einem Österreich, das in der Völkergemeinschaft internationales Ansehen genießt.

Ich möchte in diesem Zusammenhang an die Worte unseres ehemaligen Bundespräsidenten Heinz Fischer erinnern, der die damalige Zeit eindrucksvoll beschrieben hat. „Es gab trotz dieser äußeren Düsternis ein Gefühl der Zuversicht, der gemeinsamen Verantwortung, einen gewissen Optimismus. Ich glaube, dass wir diese Einstellung, dieses Vertrauen in unsere Kraft und weniger Mutlosigkeit heute genauso dringend oder noch dringender brauchen.“

Diesen Worten möchte ich mich anschließen und der Länderkonferenz auch weiterhin viel Kraft, Mut und Entschlossenheit in ihren Entscheidungen für eine gute Zukunft der Österreicherinnen und Österreicher wünschen.



Prof. Dr.ⁱⁿ Kathrin Stainer-Hämmerle
„Die Länder machen viel Staat“

An drei Wendepunkten der österreichischen Geschichte spielten sowohl die politischen Parteien als auch die Bundesländer eine entscheidende Rolle. Die Gründungen der Ersten und Zweiten Republik sowie der Beitritt zur Europäischen Union wären ohne ein Zusammenspiel der beiden prägenden Akteure nicht geglückt. Doch die Bedeutung der Rolle der Bundesländer ist nicht unumstritten, damals wie heute. Daher möchte ich - 75 Jahre nach der für ein ungeteiltes und demokratisches Österreich entscheidenden Länderkonferenz - aufzeigen, dass die Länder immer noch viel Staat machen. Dafür spricht ihr Beitrag zur Gesetzgebung ebenso wie ihre Rolle als demokratiopolitischer Identifikationsanker.

Drei historische Leistungen der Bundesländer

Das politisch-staatsrechtliche Konzept, das den Länderkonferenzen zugrunde lag, war nicht neu: Bereits in der Gründungsphase der Ersten Republik, in den Jahren 1918/19, hatte Staatskanzler Karl Renner die Länder zu solchen Länderkonferenzen nach Wien eingeladen, die der Besprechung politischer Fragen von gesamtstaatlicher Bedeutung zwischen der Staatsregierung und den Landesregierungen dienen sollten. Die Länderkonferenzen der Jahre 1919/1920 bildeten eine wichtige Grundlage für die Konsolidierung der Staatsgewalt in der Ersten Republik und die Ausarbeitung der Bundesverfassung. Im Rahmen der Länderkonferenzen einigte sich die Provisorische Staatsregierung mit den Ländern über die

Ausgestaltung der Republik als Bundesstaat.

Am 1. Oktober 1920 wurde zwei Jahre nach Ausrufung der Republik das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz von der Konstituierenden Nationalversammlung beschlossen. Bereits damals blieben zwischen Christlich-Sozialen und Sozialdemokraten politisch umstrittene Punkte ausgeklammert, wie die Neukodifizierung der Grundrechte, die Zuständigkeiten in Schulangelegenheiten oder die Gestalt des Föderalismus. Die Länder traten dem neuen Staat Deutsch-Österreich ausdrücklich als eigenberechtigte Provinzen des Staates Deutschösterreich bei und unter Berufung auf das vom damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson proklamierte Selbstbestimmungsrecht der Völker. Ein Entgegenkommen der Zentralisten war wichtig, immerhin wies etwa die Volksabstimmung in Vorarlberg 1919 auf eine deutliche Mehrheit gegen den Verbleib bei Deutsch-Österreich hin.

Es wurde schließlich ein Kompromiss zwischen Bundes- und Einheitsstaat. Der Bundesrat sollte die Interessen der Länder vertreten, die Gesetzgebung oblag dem Nationalrat. Der Föderalismus wurde anhand von drei Merkmalen verankert. Erstens durch die ausdrückliche Erwähnung aller Bundesländer in Artikel 2 B-VG. Zweitens durch die eigenständige Gesetzgebung auf Länderebene sowie drittens mit der Mitwirkung des Bundesrates als Länderkammer bei der Bundesgesetzgebung. In der Praxis allerdings entwickelte sich Öster-

reich zu einem Bundesstaat mit zentralistischen Zügen.

25 Jahre später standen ebenfalls die Parteien und die Bundesländer an der Wiege der Zweiten Republik. Am 27. April 1945 proklamierten SPÖ, ÖVP und die KPÖ die Unabhängigkeit Österreichs. Doch als die provisorische Regierung Renner zusammentrat, gebildet aus den neu gegründeten Parteien, lief die Front noch quer durch Österreich. Die Kommunikation - insbesondere zu den westlichen Bundesländern - war aufgrund der ungeklärten Verhältnisse und der Besatzungszonengrenzen schwierig. Dennoch gelang die Organisation einer Länderkonferenz vom 24. bis 26. September 1945 im niederösterreichischen Landhaus in Wien. Es war das erste Treffen von christdemokratischen, sozialdemokratischen und kommunistischen Politikern aus den östlichen und westlichen Bundesländern seit 1933. Dies brachte erst die gesamtösterreichische Anerkennung der provisorischen Regierung Karl Renners außerhalb der sowjetischen Besatzungszone als Voraussetzung der Anerkennung durch die vier Besatzungsmächte am 20. Oktober 1945. Die Länder erbrachten die Zustimmung zur Renner-Regierung und verlangten dafür die Wiederherstellung des Bundesstaates sowie ihre Beteiligung an der Macht im Staat. Durch die Konstituierung einer gesamtstaatlichen provisorischen Regierung war das Fundament für ein ungeteiltes Österreich gelegt und der Weg zur Durchführung demokratischer Wahlen frei.

In Vorbereitung auf den EU-Beitritt 1995 spielten die Bundesländer ein drittes Mal gemeinsam mit den politischen Parteien eine entscheidende Rolle bei der Veränderung unseres Staatswesens. Die regierenden Parteien SPÖ und ÖVP konnten nur gemeinsam mit den Bundesländern 66 Prozent der Bevölkerung vom Beitritt überzeugen. Als Ausgleich für die Unterstützung der EU-Kampagne und als Kompensation für die zu erwartende Beschneidung ihrer Kompetenzen wurde den Ländern vom damaligen Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ) in der Vereinbarung von Perchtoldsdorf eine Bundesstaatsreform versprochen. Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung sollten abgebaut werden, und die Stärkung der Länderverwaltung war geplant. Die Bundesregierung war aber nicht imstande, das Versprechen einzulösen - nicht zuletzt deshalb, weil SPÖ und ÖVP nach den Nationalratswahlen vom Herbst 1994 im Parlament über keine Verfassungsmehrheit mehr verfügten. Drei Minister aus den Reihen der ÖVP - Heinrich Neisser, Josef Riegler und Jürgen Weiss - scheiterten in den folgenden Jahren an ihrem Auftrag einer Föderalismus- und Verwaltungsreform. So blieb der Bundesstaat Österreich weiter ein Kompromiss: In der Bundesverfassung verankert, im Laufe der Zeit durch Kompetenzverschiebungen ausgehöhlt, und doch durch informelle Gremien am Leben erhalten.

Der Beitrag zur Gesetzgebung

Zwei zentrale Kennzeichen des Föderalismus sind eigene Gesetzgebungskompetenzen auf Landesebe-

ne und die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Hier gilt es ebenfalls einen genauen Blick auf den Beitrag der Länder zu werfen, wieviel Staat sie machen.

30

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

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

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

Der österreichische Bundesrat gilt diesbezüglich auch als sehr aktiv. Der EU-Ausschuss des Bundesrats wurde bereits im Zuge des Beitritts Österreichs zur EU eingerichtet und zählt heute zu den anerkanntesten Europaausschüssen. Das österreichische Modell der parlamentarischen

EU-Mitwirkung - insbesondere auch unter dem Aspekt der engen Zusammenarbeit mit den Landtagen und Landesregierungen - wurde bereits als europaweites Best-Practice-Modell ausgezeichnet. Nachdem unser Leben in wachsendem Ausmaß von Rechtsakten der Europäischen Union bestimmt wird, steigt auch die Bedeutung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates. Ein darauf fußendes neues Selbstbewusstsein als Europakammer müsste allerdings erst entwickelt und kommuniziert werden. Der breiten Öffentlichkeit ist die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle vermutlich kaum bekannt. Dies zu ändern wäre ebenfalls als Aufgabe des Bundesrates zu betrachten und könnte weit mehr zur Existenzrechtfertigung beitragen als die Funktion der zweiten Kammer im nationalen Gesetzgebungsprozess, wo meist die Parteilogik die Interessen der Bundesländer überlagert. Doch dazu müsste der Bundesrat in diesem Bereich noch viel aktiver auftreten und andere Kammern in den EU-Mitgliedstaaten dafür gewinnen. Denn nur gemeinsam mit anderen nationalen Parlamenten oder Kammern gelingt eine Verhinderung des Erlasses eines kritisierten Rechtsaktes auf EU-Ebene. Für die EU könnte dies im Gegenzug zu mehr Integration in die politische Kultur der jeweiligen Länder führen, ist doch bekannt, dass die Skepsis gegenüber politischen Institutionen auf europäischer Ebene im Vergleich zur kommunalen oder regionalen Ebene am höchsten ist. Diese Bürgerferne leitet über zum nächsten Beitrag der Bundesländer, der demokratiepolitische Argumente behandelt.

Demokratiepolitische Argumente

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

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

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

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

schen sich eher gegen eine Verkleinerung aussprechen. Mit der Arbeit der Landtagsabgeordneten sind 51 Prozent zufrieden, sogar 61 Prozent unter ÖVP-Anhängern. In der Reihung der einzelnen Aufgaben der Landtage führt mit 77 Prozent die Kontrolle der Landesregierung knapp vor den 76 Prozent für die Vermittlung politischer Inhalte an Bürger. 69 Prozent halten die öffentlichen Landtagsdebatten und 54 Prozent die Ausschussarbeit für wichtig. Interessant wäre in diesem Zusammenhang das Aufgreifen einer Idee des jetzigen Rektors der Universität Graz Martin Polaschek. Er schlug bereits 2001 vor, den Schritt weg vom Legislativorgan hin zu einem „Bürgerforum“ zu wagen. Dies könnte sowohl zuvor genannten Erwartungen der Bevölkerung entgegen kommen als auch die Schwelle für politische Partizipation senken. Etwa wenn die Landtage personell aufgestockt würden, allerdings unter gleichzeitiger Umwandlung in ein reines Honoratiorenparlament, das weniger Sacharbeit leistet und mehr als Forum der politischen Meinungsbildung und Kontrollorgan fungiert.

In der zuvor zitierten Umfrage der Donau Universität spielen der Landeshauptmann und der Bundesrat ebenso wichtige Rollen. Zwei Drittel halten den Landeshauptmann für ein wichtiges Gegengewicht zur Bundesregierung. Für 53 Prozent leistet auch der Bundesrat einen wichtigen Beitrag, wobei auch hier gilt, je jünger desto höher die Zustimmung. Genauso wünscht eine knappe Mehrheit mehr Kompetenzen für die Länderkammer. Über die Hälfte kann sich vorstellen, Landtagsabgeordnete genauso wie

Landeshauptleute als Bundesräte einzusetzen. Hier zeigen sich die Auswirkungen des geringen Wissens über Form und Funktion des Föderalismus, aber auch der Gewaltenteilung.

Die Bundesländer sind also sympathisch, aber teuer. Landtage erfüllen wichtige Funktionen, könnten aber gleichzeitig mit mehr oder weniger Kompetenzen ausgestattet werden. Landeshauptleute sind für viele offensichtlich ohnehin politische „Wunderwuzzis“, die nebenher die Bundesregierung kontrollieren und gleichzeitig als Bundesräte Gesetze beschließen könnten. Das alles beweist: Wissen und Meinung über zentrale Institutionen des Föderalismus sind wenig ausgeprägt bei den Österreichern.

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

Salzburg mit ÖVP, den Grünen und dem Team Stronach.

Diese Vielfalt belebt die österreichische Politik auch auf Bundesebene. Erstens weil die hergestellten Kontakte auch auf Bundesebene zu Verhandlungen führen können, und so mit der Möglichkeit der Abwahl der Regierenden ein wichtiges Merkmal von Demokratie gestärkt wird. Zweitens weil dadurch die Bundesregierung nicht automatisch mit einer Mehrheit im Bundesrat rechnen darf. Dadurch kann der Bundesrat an politischem Gewicht gewinnen, weil es trotz (oder in dem Fall eher aufgrund) der Parteilogik zur stärkeren Kontrolle der Bundesregierung kommt. So kann ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates Bundesgesetze vor das Höchstgericht bringen. 2019 verfügte die SPÖ über entsprechend genug Abgeordnete in der Länderkammer und brachte mit ihnen ein Prestigeprojekt von ÖVP und FPÖ zu Fall, indem der Verfassungsgerichtshof auf ihren Antrag die Reform der Mindestsicherung kippte. Zuletzt verhinderten die Oppositionsparteien im Bundesrat die Möglichkeit des „Freitestens“ aus dem Lockdown.

Ewige Reformversuche

Nicht zuletzt während der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 wurde die Ineffizienz regionaler Maßnahmen mit der prinzipiellen Dysfunktionalität des Föderalismus gleichgesetzt. Paradox waren jedoch hier vor allem die Erwartungen der Bevölkerung. Klare Regeln, die für alle gelten sollten, standen dem Ruf nach regionalen Lockerungen in weniger betroffenen

Gebieten gegenüber. Angeregt durch den Wiener Gemeinderatswahlkampf lautete der Vergleich gerne: Wien gegen den Rest Österreichs. Aber der Ruf nach Regionalisierung ertönte auch innerhalb der Bundesländer. So forderten das Kleinwalsertal und Osttirol eine Abkoppelung bezüglich der Maßnahmen gegen die Pandemie innerhalb der jeweiligen Bundesländer. Wenn es allerdings um das Verhängen von unangenehmen Maßnahmen, wie Ausgangssperren oder Betriebsschließungen, ging, warteten die Regionalpolitiker lieber auf Vorgaben aus Wien. Politiker vor Ort ziehen nicht gerne den Unmut ihrer Bevölkerung auf sich. Sie wissen genau, dass die Beliebtheit bei der Bevölkerung ihr wichtigstes Kapital ist.

Für eine Verkleinerung der Landtage oder gar für einen „Generallandtag“ bzw. die Zusammenlegung von Bundesländern und Schaffung von „Großregionen“ findet sich derzeit keine Mehrheit in der Bevölkerung. Es gibt aber vor allem einen Widerspruch zwischen Forderung nach mehr Kompetenzen einerseits und der Scheu Verantwortung (vor allem für unangenehme Entscheidungen) zu übernehmen andererseits.

Die Reformdebatte reißt dennoch nicht ab, obwohl - wie bereits erläutert - der Wunsch eher von den politischen Eliten ausgeht als von der Bevölkerung. Trotz COVID-19 startete die türkis-grüne Bundesregierung einen neuen Anlauf zur Reform mit dem Ziel eines „noch smarteren Föderalismus“. Man wolle Kompetenzen bereinigen und Verfahren vereinfachen. Das klingt nach keinem großen Wurf

und vor allem nach keiner Bedrohung für die Bundesländer. Aber auch nicht nach der Erkenntnis ihrer wichtigen Funktionen für den Staat.

Das ist schade, denn die Rolle ist weit vielfältiger als zunächst angenommen, wie ich hier zu zeigen versuchte. Die Bundesländer generieren durch Bürgernähe Vertrauen, implementieren die Wünsche der Regionen in den Gesetzgebungsprozess und gehen oft voran bei neuen Formen der politischen Zusammenarbeit. Wobei wir in Zukunft den Stufenbau dennoch neu denken lernen sollten: An die Stelle von Bund, Ländern und Gemeinden müssen Europa (hier werden die Probleme gelöst), Region (das was uns Heimat gibt, mit dem wir verbunden sind) und lokale Gemeinschaften (dort, wo wir Verantwortung tragen und übernehmen) rücken. Das wäre meine Perspektive für eine Föderalismusreform des 21. Jahrhunderts.



SALZBURGER
LANDTAG



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesrat