

# Die Teile sind stärker als das Ganze

Warum Österreich wichtige  
Reformen verschläft

Arno Gasteiger



# Erkenntnisse eines politischen Insiders

Herausgegeben von der Denkfabrik



[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

Autor: Dr. Arno Gasteiger  
Herausgeber: Dr. Franz Schellhorn  
Koordination: Dipl.-Kulturw. Univ. Katharina Ebner  
Lektorat: Mag. Caroline Wellner  
Oktober 2016

© Agenda Austria, Vereinigung für wissenschaftlichen Dialog und gesellschaftliche Erneuerung, Wien.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung des Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Die Studie verwendet allein aus Gründen der leichteren Lesbarkeit durchgängig die grammatikalisch männliche Form.

# Inhaltsverzeichnis

- 5 Vorwort
- 6 Der Mangel an Demokratie
- 8 Der Parteienstaat
- 12 Die Teile sind stärker als das Ganze
- 14 Föderalismus wie vor 90 Jahren
- 19 2.100 Gemeinden und 2.100 Raumordnungen
- 21 Gesundheit – gut und teuer
- 23 Der Staat der Alten
- 25 Die eigenartige Medienlandschaft
- 27 Ein politisches System voller Fehlsteuerungen
- 28 Die Überwindung des Stillstands

# Vorwort

Die Welt von heute ist voller Widersprüche. Vor allem die österreichische: Die in diesem Land lebenden Menschen zählen zu den wohlhabendsten auf diesem Planeten - und vermutlich auch zu den unzufriedensten. Dabei sind die Österreicher und Österreicherinnen nicht nur im internationalen Vergleich reich, sondern auch im Vergleich zu ihren Vorfahren. Zu keiner Zeit der Geschichte dieses Landes lebten so viele Menschen auf einem derart hohen Wohlstandsniveau wie heute. Und dennoch jammern und schimpfen sie wie die Rohrspatzen.

Ein Auslöser dieser Unzufriedenheit könnte die Angst vor dem Abstieg in ein schlechteres Leben sein. Viele Menschen scheinen zu spüren, dass seit dem Ausbruch der Krise Großes in Bewegung geraten ist – ohne genau benennen zu können, was es ist. Die politische Führung reagiert auf diese Ängste mit Stillstand und meidet das Wort „Reform“ soweit es geht, weil der Begriff mit finanziellen Einschnitten assoziiert wird. Sie versucht, den Menschen nicht zu viel zuzumuten, um sie davon abzuhalten, scharenweise zu den Oppositionsparteien überzulaufen.

Diese Strategie scheint nicht wirklich aufzugehen. Vielleicht liegt es ja daran, dass sich die Bevölkerung statt beruhigender Worte und höheren Staatsausgaben politisches „Leadership“ erwartet. Warum die Regierungsparteien nicht mit der Lösung offensichtlicher Probleme die Offensive suchen und ob sie überhaupt zu einer Erneuerung des Landes in der Lage wären, war Thema eines ausführlichen Gesprächs, das ich unlängst mit dem langjährigen Salzburger Wirtschaftslandesrat, Dr. Arno Gasteiger, führte. Ein von mir seit Jahren geschätzter Gesprächspartner, der schon in seiner Zeit als aktiver Volksvertreter in der Lage war, einen kritisch distanzierten Blick auf seine Berufssparte zu werfen.

Dr. Gasteiger hat versprochen, eingehend über die Ursachen des Stillstands und mögliche Auswege nachdenken zu wollen und das Erdachte zu Papier zu bringen. Das Ergebnis halten Sie in Ihren Händen. Ein Essay, der Antworten darauf liefert, warum dieses Land so ist, wie es ist. Und was es bräuchte, damit es anders wird.

Eine aufschlussreiche Lektüre wünscht Ihnen,

Franz Schellhorn  
Direktor Agenda Austria

Viele Autoren und Institutionen haben sich in der jüngsten Vergangenheit mit dem Stillstand in Österreich befasst: zuletzt Peter Rabl, immer wieder Hannes Androsch, Erhard Busek, das Wirtschaftsforschungsinstitut, das Institut für Höhere Studien, die Agenda Austria sowie mehrfach der Bundesrechnungshof. Sie alle stellen fest, dass Österreich im Ranking der Nationen in den vergangenen zehn Jahren zurückgefallen ist. Das gilt für die Wirtschaftskraft ebenso wie für den Arbeitsmarkt, für die Qualität des Bildungssystems ebenso wie für die Effizienz der Verwaltung, für den Forschungsstandort Österreich ebenso wie für die Effizienz des Pensionsystems etc. Autoren und Institutionen untermauern den Stillstand mit Vergleichen, Statistiken und Studien.

Die Frage nach den Ursachen des Stillstands wird selten gestellt. Ich stelle sie und versuche die Antwort mit Erkenntnissen zu begründen, die ich in 40 Jahren als Journalist, Mitglied einer Landesregierung und Vorstand eines Energieversorgungsunternehmens gewonnen habe.

## Der Mangel an Demokratie

Österreich ist ein demokratischer Rechtsstaat. Daran besteht kein Zweifel. Aber die repräsentative Demokratie österreichischer Prägung hat sich nicht weiterentwickelt. Die Wähler sind besser informiert als je zuvor, sie sind wacher und kritischer, sie wollen mitgestalten. Dem stehen das starre österreichische Listenwahlrecht und unwirksame Instrumente direkter Demokratie gegenüber. Die Macht ist bei den politischen Parteien und deren Funktionären, denen die Bürger ohnmächtig gegenüberstehen.

Das österreichische Wahlrecht ist mehr auf die Bedürfnisse der Parteien als auf die der Bürger und Wähler zugeschnitten. Der Wähler hat einmal alle fünf Jahre die Möglichkeit, sich für eine der wahlwerbenden Parteien auszusprechen. Wer aber in den Nationalrat einzieht, darüber entscheiden die Parteivorstände in den Ländern und auf Bundesebene, von denen die Kandidatenlisten erstellt werden. Elemente des Persönlichkeitswahlrechts sind so schwach ausgeprägt, dass sie in der politischen Praxis kaum wirksam werden. Persönlichkeitswahlrecht stärkt den Einfluss der Bürger und schwächt den der Parteifunktionäre. Es stärkt den einzelnen Abgeordneten und schwächt den Parteiapparat.

Die Kandidatenlisten werden in der ÖVP nach dem Proporz ihrer Teilorganisationen erstellt, in der SPÖ dominieren Gewerkschaftsfunktionäre. Kandidaten außerhalb dieser geschlossenen Zirkel haben wenig Chance, an wählbarer Stelle nominiert zu werden. Entscheidende Qualifikation ist

die Loyalität zur Partei, die Bereitschaft sich unterzuordnen. Parteiohmann und Parteivorstand geben die Richtung vor, die Abgeordneten sind an der Willensbildung kaum beteiligt. Sie ordnen sich unter. Ein Abgeordneter der Volkspartei hat das in der Ära Schüssel auf den Punkt gebracht: „Hände falten, Goschen halten.“

Ein Paradebeispiel für die österreichische Top-down-Demokratie war die Kehrtwende der SPÖ zum Thema Bundesheer. Das Bekenntnis zur Wehrpflicht gehörte zu den unumstrittenen Grundsätzen der österreichischen Sozialdemokratie. Aus wahltaktischen Gründen forderte der mächtigste Mann in der Partei, der Wiener Bürgermeister, kurz vor einer Gemeinderatswahl eine Kehrtwendung hin zum Berufsheer. Die Parteispitze folgte ihm und sprach sich für ein Berufsheer aus. Die Parteiführung unternahm nicht einmal den Versuch, Mitglieder und Funktionäre zu informieren und zu überzeugen. Die Basis der Partei erfuhr aus den Medien, dass über Nacht alles anders war. Viele Parteifunktionäre fühlten sich entmündigt und übergangen. Viele Parteimitglieder stellten sich die Frage, ob sie da unten von denen da oben in irgendeiner Form ernst genommen werden. Es mag sein, dass das Berufsheer die richtige Lösung für die Gegenwart ist und die Entscheidung der SPÖ in der Sache daher richtig war. Demokratiepoltisch war die Entmündigung einer großen Partei durch einige wenige Spitzenfunktionäre wohl ein gewichtiger Beitrag zum Vertrauensverlust von Wählern in politische Parteien. Nach der Volksbefragung zum Thema Bundesheer versprachen beide Regierungsparteien, die finanzielle Aushungerung des Bundesheers zu beenden und dem Heer zumindest jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die es ihm erlauben, die Präsenzdiener sinnvoll zu beschäftigen. Die Einhaltung dieses Versprechens hätte eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets erfordert. Wenige Monate nach der Volksbefragung war das Versprechen vergessen, die Mittel für das Heer wurden weiter gekürzt. Die Glaubwürdigkeit der Politik blieb auf der Strecke.

Erhard Busek sprach vor vielen Jahren in einem seiner Bücher vom „Mut zum aufrechten Gang“. Diese Eigenschaft ist Mangelware in der österreichischen Parteienlandschaft. Weil es die Mächtigen in der Partei sind, die über Kandidatenlisten entscheiden, legt man sich nicht mit ihnen an. Man will ja im politischen Geschäft bleiben und weitere Kandidaturen nicht gefährden. Ich habe es mehr als einmal erlebt, dass Vorschläge eines Parteiohmanns im Parteivorstand einstimmig und mit starkem Beifall beschlossen wurden. Nach der Sitzung bezeichneten dieselben Vorstandsmitglieder den Vorschlag als Unfug und direkten Weg zur nächsten Wahlniederlage.

Der Umgang der politischen Parteien mit Elementen der direkten Demokratie zeigt, wie wenig sie davon halten. Das von Hannes Androsch

initiierte Bildungsvolksbegehren enthielt einen schlüssigen Vorschlag für eine fundamentale Veränderung und Verbesserung des österreichischen Bildungssystems. Es fand breite Unterstützung in der Bevölkerung und bei Institutionen wie der Industriellenvereinigung. Den Regierungsparteien SPÖ und ÖVP war es nicht mehr als eine kurze Beratung im zuständigen Ausschuss des Nationalrats wert. Dann wurde es dem Archiv einverleibt. Der kritische und mündige Bürger versteht die Botschaft der Parteien: "Störe unsere Kreise nicht. Es sind einige wenige Spitzenfunktionäre der politischen Parteien, die Österreich regieren. Die Mitwirkung der Bürger im Wege der direkten Demokratie ist nicht erwünscht."

Es gibt keine längerfristige Strategie in der österreichischen Politik, weil sich die Politik an Meinungsumfragen und an Boulevardmedien orientiert. Beide sind von Stimmungen in der Bevölkerung abhängig und ändern sich kurzfristig. Viele Politiker glauben, ihnen gehöre der Augenblick. In Wirklichkeit gehören sie dem Augenblick. Es fehlt an Lernfähigkeit in der österreichischen Politik. Ich kann mich nicht erinnern, dass jemals Erfolgsmodelle aus anderen Ländern übernommen wurden. Und es fehlt an einer starken und überzeugenden Legitimation der Regierenden. Die wichtigen Entscheidungen werden weniger von den Regierenden als vielmehr von starken Persönlichkeiten in Ländern und Interessenvertretungen beeinflusst, denen aber dazu der Wählerauftrag fehlt. (Dieses Phänomen wird im Abschnitt "Die Teile sind stärker als das Ganze" näher beschrieben.)

## Der Parteienstaat

Vor einigen Jahren war Josef Cap, damals Klubobmann der SPÖ im Nationalrat, Gastreferent im Bundesvorstand der Industriellenvereinigung. Nach seinem Referat wurde Cap gefragt, warum die SPÖ kaum Veränderungen und Reformen anpacke. Seine Reaktion war entwaffnend ehrlich. Die Antwort sei einfach, sagte Cap. Die SPÖ reformiere nicht, weil die Österreicher keine Reformen wollten. Wer Veränderungen angehe, der verliere Wahlen. Und ein Hauptziel politischer Parteien sei es, Wahlen zu gewinnen. Auf den Vorhalt eines Diskussionsteilnehmers, die SPÖ habe mit dieser Philosophie eine Wahl nach der anderen verloren, ging Cap nicht ein.

Stefan Petzner berichtet in seinem Buch über Jörg Haider, dass dieser nur eine Ambition hatte, nämlich an die Macht zu kommen, an der Macht zu bleiben und die Macht auszubauen. Dazu waren ihm alle Mittel recht und wurden auch alle finanziellen Ressourcen aufgebraucht. Haider hatte keinen Plan für Kärnten und auch kein Konzept. Er hatte einen Plan für



Jörg Haider. Seine Parteien, zunächst die FPÖ und später das BZÖ, trugen Haiders Philosophie begeistert mit. Wichtig waren Wahlerfolge. Unwichtig war, dass Kärnten im Vergleich der Bundesländer immer weiter zurückfiel – bei der wirtschaftlichen Entwicklung, bei der Beschäftigung, beim Bevölkerungswachstum, bei Forschung und Entwicklung etc.

Bei den Parteien, die Österreich seit 1945 regieren, fehlt es in Bezug auf Reformen bei der SPÖ am Wollen, bei der ÖVP oft am Können. Sie braucht nicht nur die Zustimmung ihrer Teilorganisationen, sondern auch die der Landesorganisationen. Da ist der gemeinsame Nenner meist sehr klein. Aufgabe der politischen Parteien ist es, die Entwicklung des Landes zukunftsorientiert bestmöglich zu gestalten. Dazu sind Weitblick, Mut und Veränderungswillen erforderlich sowie die Bereitschaft, für als richtig erkannte Themen und Werte einzustehen und dafür auch einmal eine Wahlniederlage in Kauf zu nehmen.

Der damalige Salzburger Landeshauptmann Josef Klaus (1949-1961) setzte den Bau des Großen Festspielhauses gegen den erbitterten Widerstand der Salzburger FPÖ durch. Das Thema beherrschte einen Landtagswahlkampf, die von Klaus geführte Volkspartei verlor Stimmen und ein Mandat an die Freiheitlichen. Einige Jahre später wurde Klaus gefragt, ob er sich des Risikos einer Wahlniederlage bewusst gewesen sei. Seine Antwort lautete: "Ich habe immer gewusst, dass mit dem Bau des Festspielhauses ein erhebliches politisches Risiko verbunden war. Aber was ist wichtiger für Salzburg: das neue Haus oder die Vermeidung eines Mandatsverlusts der ÖVP bei einer Landtagswahl?"

Der österreichische Politikwissenschaftler Norbert Leser schrieb vor 30 Jahren von den österreichischen politischen Parteien, die sich den Staat als Selbstbedienungsladen halten. Diese Zustandsbeschreibung ist heute noch immer zutreffend. Wo immer die Parteien Personalentscheidungen zu treffen haben, spielt die Nähe eines Kandidaten zu einer politischen Partei eine maßgebliche Rolle. Daran haben auch diverse Objektivierungsrichtlinien nur wenig geändert. Oft werden Funktionen öffentlich ausgeschrieben, weil das gesetzlich vorgeschrieben ist, obwohl die Entscheidung informell längst getroffen wurde. Sogar kritische Medien nehmen den Anspruch von Parteien auf bestimmte Funktionen ohne Widerspruch zur Kenntnis. Vor einigen Jahren meldete eine Salzburger Tageszeitung in einer kurzen Notiz, dass die Funktion eines Bezirkshauptmanns ausgeschrieben worden sei, deren Besetzung einer bestimmten Partei zustehe. Und so kam es auch. Der Vorgang erschien so selbstverständlich, dass ihn nicht einmal kritische Journalisten kommentierten.

Wie vor 30 Jahren spielt auch heute die Parteipolitik an den Schulen eine dominierende Rolle. Bei vielen Postenbesetzungen und bei den meisten Bestellungen von Direktoren dominiert das Parteibuch. Wir haben uns in Österreich daran gewöhnt – in anderen Ländern folgt die Personalpolitik sachlichen Kriterien. Als ich bei einer Diskussion in Schweden über die Art und Weise berichtete, wie in Österreich Lehrer und Direktoren ausgewählt werden, lachten meine Gesprächspartner, weil sie meine Darstellung für einen Scherz hielten.

Zu meinen Aufgaben als Mitglied der Landesregierung gehörte das Fremdenverkehrsressort. Bei meinem Eintritt in die Regierung hatte ich ein als Behörde organisiertes Landesverkehrsamt vorgefunden, das für das Marketing von Tourismus zuständig war. Ich übertrug diese Aufgabe einer Ges.m.b.H. mit starker Beteiligung der örtlichen Fremdenverkehrsverbände. Geschäftsführer wurde ein dynamischer und innovativer Reisebüromanager, der exzellente Arbeit leistete und von der Branche sehr geschätzt wurde. Eines Tages kam der damalige Präsident der Wirtschaftskammer und Landesobmann des Wirtschaftsbunds wütend zu mir und forderte mich auf, den Mann zu entlassen, denn "er habe öffentlich eine Unterstützungserklärung für die grüne Kandidatin für das Amt des Bundespräsidenten abgegeben und sei daher untragbar geworden". Ich erklärte dem Präsidenten, dass der Manager seinem Arbeitgeber engagierte Arbeit schulde und nicht seine Gesinnung. Der Präsident und Landesobmann verließ mich noch wütender, als er gekommen war.

Wer für eine im öffentlichen Bereich zu besetzende Funktion nicht nach dem besten Kandidaten sucht, sondern nach dem mit dem richtigen Parteibuch, und dabei eine geringere Qualifikation in Kauf nimmt, richtet damit erheblichen Schaden an. Wenn dies vorsätzlich geschieht und im Wissen über die Minderqualifikation des Parteikandidaten, sehe ich darin Korruption. Diese Form der Korruption sollte, ebenso wie andere Varianten, unter Strafsanktion gestellt werden.

Wie vor 30 Jahren gibt es auch heute noch bürgerliche und sozialdemokratische Sportvereine und Sportverbände in Österreich, Wohnbaugenossenschaften und Automobilklubs. Ein großer Teil der österreichischen Senioren ist in parteinahen Seniorenvereinigungen organisiert. Hauskrankenpflege und Hilfe zur Weiterführung des Haushalts für Senioren wird in Österreich vor allem von parteinahen Vereinen angeboten. Diese Vereine leisten sehr gute Arbeit für Kranke und Alte. Dennoch stelle ich die Frage, ob die Parteien nicht gut beraten wären, sich aus dem geschilderten operativen Tagesgeschäft zurückzuziehen und sich ihrer eigentlichen Aufgabe zuzuwenden, die darin besteht, die Rahmenbedingungen für Österreich

erfolgreich zu gestalten – und das in einem lebendigen demokratischen System. Parteinähe Vereine, Organisationen und Unternehmen erhalten Subventionen von öffentlichen Händen, die wiederum von Angehörigen politischer Parteien repräsentiert werden. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob Aufsicht und Kontrolle unter Parteifreunden ebenso streng wahrgenommen werden wie bei anderen Organisationen ohne Parteinähe. Meine Erfahrung ist, dass beamtete Kontrolloren ihre Aufgaben unbeeinflusst wahrnehmen. Ich habe aber auch erlebt, dass Politiker ihnen nächstliegende Organisationen zu begünstigen versuchen.

Die politischen Parteien sollten sich der Tatsache bewusst sein, dass sie mit dem skizzierten Klientensystem erhebliche Risiken eingehen. Als in Salzburg eine der Volkspartei nahestehende Wohnbaugesellschaft Konkurs anmelden musste, bedeutete dies eine schwere Krise und einen massiven Vertrauensverlust für die Partei. Sie brauchte Jahre, um sich davon zu erholen. Einem ASKÖ-Verein in Salzburg wird die widmungswidrige Verwendung von Fördergeldern vorgeworfen, die der Verein von Regierungsmitgliedern der SPÖ zugesprochen bekommen hatte. Jede neue Meldung über staatsanwaltliche Ermittlungen trifft die Partei und schadet ihr.

Österreich ist das Land, das im europäischen Vergleich pro Kopf der Bevölkerung die höchste Parteienförderung aufweist. Insgesamt rund 200 Millionen Euro werden von Gemeinden, Ländern und Bund an die politischen Parteien ausgeschüttet. Die Grundidee der Parteienförderung ist nachvollziehbar. Die Parteien sollten von großen Geldgebern unabhängig werden. Dieses Ziel dürfte erreicht worden sein, auch wenn eine Reihe von Gerichtsverfahren, die derzeit anhängig sind, vermuten lassen, dass es verdeckte Geldflüsse von großen Unternehmen zu politischen Parteien gibt.

Die Parteienförderung steht für mich dem Grunde nach außer Streit. Aber wie kann begründet werden, dass Österreich in Europa pro Kopf am meisten und weltweit am zweitmeisten ausschüttet, wobei Österreich nur von Japan übertroffen wird? Auf diese Frage lautet die Antwort der verantwortlichen Politiker, Demokratie koste und müsse dem Steuerzahler etwas wert sein. Das Problem sehe ich darin, dass die politischen Parteien mit ihren Budgets nie das Auslangen finden. Wenn sie vor einer Wahl gegenüber anderen Parteien zurückliegen, erhöhen sie den finanziellen Einsatz. Und wenn sie nach einer Wahl einen Schuldenberg angehäuft haben, erhöhen sie die Parteienförderungen.

Dazu kommt, dass die Gebarung der Parteien alles andere als transparent ist und die Parteien es vermeiden, umfassende Auskunft über die Verwendung der ihnen vom Steuerzahler zur Verfügung gestellten Mittel zu geben. Die Parteien legen dem Bundesrechnungshof Berichte über ihre

Finanzen vor. Direkte Einsicht in die Parteifinanzen darf der Rechnungshof aber nicht nehmen. Sanktionen für falsche Angaben gibt es nicht. Ist es demokratiepolitisch richtig, dass die Parteien ihre Förderungen freihändig selbst beschließen? Sollten die Parteien nicht die Grundsätze der Sparsamkeit und Transparenz auch für sich selbst anwenden? Wäre in Wahlkämpfen nicht weniger oft mehr?

Notwendig wäre eine lückenlose Prüfung der Finanzen aller Parteien und ihrer Vorfeldorganisationen durch den Rechnungshof. Was die Höhe der Parteienförderung betrifft, so schlage ich vor, dass ein aus zwei Höchstrichtern und zwei Universitätsprofessoren bestehendes Gremium Empfehlungen für die Höhe der Parteienförderung abgeben soll. Die Parteien müssten dann Förderungen, die über die Empfehlung hinausgehen, begründen. Der Satz "Demokratie ist nicht zum Nulltarif zu haben" wird dann nicht mehr ausreichen. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Medien ein besonders qualifiziertes Interesse an diesem Thema haben. Denn ein großer Teil der Parteienförderung geht über Inserate an sie.

## Die Teile sind stärker als das Ganze

Mit Tränen in den Augen musste ein österreichischer Finanzminister in den 1990er-Jahren zur Kenntnis nehmen, dass die Bundesregierung im Nationalrat keine Mehrheit für ein Sparpaket in der Verwaltung finden konnte. Die aus dem Beamtenstand kommenden Abgeordneten beider Regierungsparteien waren fest entschlossen, mit der Opposition gegen das Paket zu stimmen. Die geplante Reform fand nicht statt.

Die längst überfällige Bildungsreform scheitert am Widerstand der Lehrgewerkschaft, die Föderalismusreform am Veto der Landeshauptleute, die Pensionsreform am Nein der Gewerkschaft, die Modernisierung der Gewerbeordnung am Gegenwind aus der Wirtschaftskammer, die Durchforstung der Agrarsubventionen am Protest der bäuerlichen Interessenvertretungen und eine gesamtösterreichische Krankenanstaltenplanung am aktiven Desinteresse der Länder als Rechtsträgerschaft des Großteils der Krankenanstalten. Die notwendige und sinnvolle Zusammenlegung von Bezirksgerichten wurde von der Mehrzahl der Länder bekämpft und durch Jahrzehnte hindurch verhindert. Die Raumordnungskompetenz in der Hand von 2.100 Gemeinden fördert die Zersiedelung und den Land-

schaftsverbrauch. Für die Finanzierung des Gesundheitswesens sind 19 Krankenkassen, der Bund, die Länder und die Gemeinden zuständig. Die Finanzierung aus einer Hand scheitert daran, dass weder die Kassen noch die Länder bereit sind, Eingriffe in ihre Kompetenzen hinzunehmen.

Österreich ist ein Land mit sehr viel Lebensqualität, ein sicheres Land und ein Land mit hohen sozialen Standards. Wichtige Indikatoren zeigen allerdings, dass Österreich in den vergangenen zehn Jahren im europäischen Vergleich zurückgefallen ist. Das Wirtschaftswachstum ist gering, die Arbeitslosigkeit wächst, das Bildungssystem ist teuer und zu wenig effizient, die Steuerlast zu hoch und die Bürokratie ufert aus. Die Energiepolitik wird von Lobbys gesteuert und Verkehrspolitik findet nicht statt. Eine wichtige Aufgabe der Politik besteht darin, die Rahmenbedingungen an neue Herausforderungen anzupassen, die Ressourcen effizient einzusetzen und künftige Entwicklungen zu gestalten, statt zu erleiden.

Warum geschieht dies in Österreich nicht? Weil die Teile stärker sind als das Ganze!

In der aktuellen Regierungskonstellation müssen wichtigen Entscheidungen zustimmen:

- der Wiener Bürgermeister,
- der Landeshauptmann von Niederösterreich,
- der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB),
- die Arbeiterkammer,
- die Interessenvertretung der Wirtschaft,
- die Interessenvertretung der Landwirtschaft,
- die Beamten Gewerkschaft,
- die Lehrgewerkschaft bei Themen, die Schule und Bildung betreffen,
- alle Landeshauptleute, wenn es um Föderalismus geht,
- die Seniorenorganisationen der beiden Regierungsparteien bei allen Themen, die wichtig für ältere Menschen sind.

Da ist der kleinste gemeinsame Nenner meist sehr klein. Dazu kommt die Scheu, vor Wahlen brisante Themen anzugreifen. Das gilt für Nationalrat, Landtage, Arbeiterkammer und Wirtschaftskammer – insgesamt zwölf Wahltermine alle fünf Jahre. Da lässt sich ausrechnen, dass nicht viel Zeit für Reformen bleibt.

Die Landeshauptleute der großen Länder sind deshalb so stark, weil der größere Teil an Abgeordneten zum Nationalrat auf von Landesparteiorganen erstellten Landeslisten gewählt wird. Wer wiedergewählt werden will, braucht die Zustimmung seines Landeshauptmanns und Landesparteiobmanns viel mehr als die seines Bundeskanzlers, Vizekanzlers und Bundesparteiobmanns. So ist die Loyalität zum Teil oft stärker als zum Ganzen. Der Wiener Bürgermeister und der Landeshauptmann von Niederösterreich bestimmen nicht allein, aber doch maßgeblich, "wer unter ihnen Bundeskanzler oder Vizekanzler wird". Nachhaltige Schädigungen ihrer Spitzenmandate nehmen sie dabei in Kauf.

Verstärkt wird die Dominanz der Teile durch die Stärke der Interessenvertretungen. Der überwiegende Teil der Mandate der SPÖ kommt aus dem ÖGB und der Arbeiterkammer, derjenige der ÖVP aus dem Bereich der Interessenvertretungen von Wirtschaft und Landwirtschaft sowie der Beamten. Erfolge bei Wahlen in die Kammern werden als wichtig betrachtet und binden sehr viel Kraft. Hin und wieder entsteht der Eindruck, dass sie für die jeweiligen Spitzenkandidaten wichtiger sind als ein gutes Abschneiden bei bundesweiten Wahlen. Wenn der Wiener Bürgermeister, der Landeshauptmann von Niederösterreich und die Präsidenten großer Interessenvertretungen die österreichische Politik mehr bestimmen als Bundesregierung und Parlament, entsteht ein Legitimationsproblem. Sie alle stehen nur für einen Teil der Staatsbürger zur Wahl, nicht für die gesamte österreichische Bevölkerung.

Respekt verdient die Entscheidung der SP über CETA, die offensichtlich gegen den Widerstand von ÖGB und AK erfolgte. Die nächsten Monate und Jahre werden zeigen, ob es sich dabei um einen Einzelfall handelt oder um den Beginn des Zurückdrängens der Dominanz der Teile.

## Föderalismus wie vor 90 Jahren

Die gesetzlichen Grundlagen des österreichischen Föderalismus haben sich in den vergangenen 90 Jahren nur wenig geändert. Die Kompetenzen der Länder in der Gesetzgebung sind gering, die Steuerhoheit liegt nahezu ausschließlich beim Bund, und die Länder finanzieren sich zu mehr als 90 Prozent von den Steueranteilen, die ihnen vom Bund überwiesen werden. Die zweite Kammer des österreichischen Parlaments, der Bundesrat, hat wenig Einfluss auf die Gesetzgebung und wird daher sowohl von Politikwissenschaftlern als auch von Politikern immer öfter infrage gestellt und als entbehrlich betrachtet.

Diese Schwäche wird dadurch mehr als ausgeglichen, dass die Landeshauptleute zumindest in den vergangenen zehn Jahren die Bundespolitik entscheidend mitgestaltet haben und die Länder sich aus diesem Grund bei den Verhandlungen über den Finanzausgleich erfolgreich gegen die jeweiligen Finanzminister durchsetzen konnten.

Die Ausgaben der öffentlichen Hände in Österreich betragen im Jahr 2015 rund 170 Milliarden Euro. 42,4 Prozent davon entfielen auf den Bund, 29,6 auf die Sozialversicherungen, 15 auf die Länder und 13 auf die Gemeinden. Für die Länder bedeutet das ein Ausgabenvolumen von etwa 25 Milliarden Euro. Sie verdanken ihre Einnahmen zu mehr als 95 Prozent dem Finanzausgleich, der festlegt, wie die vom Bundesgesetzgeber beschlossenen und zu verantwortenden Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt werden. Während die Bundesebene sich der kritischen Auseinandersetzung mit dem Steuerzahler stellen muss, bleibt dies den Ländern erspart. Sie haben keine Einnahmenverantwortung und sind nur für die Ausgaben zuständig, die weitgehend ihren Bürgern zugutekommen. Die Länder würden sich so manche Ausgabe überlegen, wenn sie auch für deren Finanzierung die unmittelbare Verantwortung gegenüber dem Steuerzahler übernehmen müssten. Es wäre daher sinnvoll, den Ländern ein gewisses Maß an Steuerhoheit zuzugestehen. Im Wissen um die Vorteile des bestehenden Systems haben sich die Länder bisher erfolgreich dagegen gewehrt. Bei einer Klausurtagung der Landesfinanzreferenten Mitte der 1990er-Jahre waren die wirtschaftlich erfolgreicherer Länder für eigene Steuern, die schwächeren dagegen. Die Gegner blieben in der Mehrheit und dürften es bis heute geblieben sein.

Der Idee des Föderalismus liegt die Überzeugung zugrunde, dass kleine, überschaubare Einheiten besser als große, zentrale geeignet sind, auf die Bedürfnisse und Anliegen der Bevölkerung einzugehen, für den effizienten Einsatz von Steuermitteln zu sorgen und wirksame Kontrolle auszuüben. Die Regierungsmitglieder und Landtagsabgeordneten in den Ländern agieren in der Überzeugung, dass sie bürgernäher, sparsamer und effizienter arbeiten als ihre Kollegen in der Bundesregierung und im Nationalrat. Dieser Anspruch wurde zuletzt mehrfach infrage gestellt:

- Durch den Höhenflug und Absturz der Hypo Alpe Adria, früher Landeshypothekenbank Kärnten. Die eklatante Selbstüberschätzung eines Kärntner Landeshauptmanns, einer Kärntner Landesregierung und eines Kärntner Landtags verbunden mit einem Totalversagen sämtlicher Aufsichtsorgane sowohl des Landes als auch des Bundes haben Kärnten an den Rand des Konkurses geführt und werden den österreichischen Steuerzahler voraussichtlich mit 15 Milliarden Euro belasten.

- Durch den Finanzskandal in Salzburg, der dem Land durch milliarden-schwere Finanzspekulationen einen Verlust von 350 Millionen Euro verursacht hat. Wo blieb da die Kontrolle durch Regierung, Landesgesetzgeber, Verwaltung und Landesrechnungshof?
- Durch die Entscheidung, in Linz eine zusätzliche Medizinische Universität zu errichten. Es handelt sich dabei um ein Projekt des oberösterreichischen Landeshauptmanns, gegen das sich nicht nur ein Großteil der Experten, sondern auch der zuständige Minister ausgesprochen hatten. Die Bundesregierung beugte sich dem Druck eines großen Landes. Der Steuerzahler hat für die Kosten aufzukommen.
- Durch die Praxis der Gemeinde Wien, ihre Magistratsbeamten in relativ jungen Jahren zu pensionieren. So betrug das Pensionsantrittsalter im Bereich des Wiener Magistrats im Jahr 2011 57,1 Jahre, im Vergleich zu 60,5 Jahren (im Jahr 2012) bei den Mitarbeitern des Bundes. Die Kosten trägt der Steuerzahler.
- Durch die Entscheidung, den einschließlich Finanzierungskosten 20 Milliarden teuren Brennerbasistunnel zu errichten, der einer Kosten-Nutzen-Rechnung nicht standhält. Ohne jahrelangen Druck der Tiroler Landesregierung wäre es zu dieser Investitionsentscheidung nach meiner Einschätzung nicht gekommen.
- Durch die Entscheidung für den Bau des Koralmtunnels. Dieser Tunnel war mehr ein Geschenk an den damaligen Kärntner Landeshauptmann Jörg Haider als eine infrastrukturelle Notwendigkeit.
- Durch das Fiasko der Stadt Linz im Zusammenhang einer Spekulation mit Schweizer Franken. Der Verlust aus diesem Geschäft beträgt voraussichtlich 500 Millionen Euro. Das sind einige Beispiele dafür, wie Länder im eigenen Bereich Steuergelder verwirtschaften oder durch Druck auf den Bund erreichen, dass dieser Maßnahmen setzt, die nicht oder zu wenig effizient sind.

Viele Anläufe zu einer Bundesstaatsreform sind gescheitert. Die Ursachen dafür lagen sowohl beim Bund als auch bei den Ländern. Vielleicht lag der Fehler darin, dass beide Seiten von ihren Besitzständen ausgingen und nicht bereit waren, von diesen abzuweichen. Der Bund und die Länder stehen einander misstrauisch gegenüber. Jeder Vorstoß des einen in Richtung Reform wird vom anderen als Versuch gewertet, ihn über den Tisch zu ziehen. Landeshauptleute haben wiederholt Landtagswahlen mit oft massiver Kritik an



der jeweiligen Bundesregierung gewonnen. Im Gegenzug haben Bundespolitiker erkennen lassen, dass sie Landespolitik für kleinkariert und ziemlich unnötig halten. Der letzte große Anlauf für eine Bundesstaatsreform wurde in der Ära Schüssel unternommen. Von 30. 6. 2003 bis 31. 1. 2005 tagte der mit hochrangigen Experten und Politikern besetzte Österreich-Konvent. Ein Ergebnis dieses Konvents war die Einrichtung von Verwaltungsgerichten in den Ländern. Sehr viel mehr wurde nicht umgesetzt. Dabei gibt es so viel zu reformieren. Für die Organisation und Finanzierung der Kinderbetreuung in Österreich etwa sind 2.100 Gemeinden, neun Bundesländer und vier Ministerien zuständig. In einem seiner Berichte schreibt der Bundesrechnungshof, dass im österreichischen Bildungswesen die Ausgaben vergleichsweise hoch und die Erfolge durchschnittlich sind. Als Hauptgrund führt er die fehlende Übereinstimmung von Ausgaben-, Aufgaben-, und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an. Aus einer Erhebung der Industriellenvereinigung geht hervor, dass Bund und Länder insgesamt 223 Familienförderungen und familienrelevante Maßnahmen anbieten. Dazu kommen noch Maßnahmen vieler Gemeinden. Je mehr verwaltet wird, desto weniger kann bei den Familien ankommen.

Ein Faktum ist, dass neue Herausforderungen von den Ländern nicht oder nur ungenügend angenommen werden. Ich bringe dazu ein Beispiel aus Salzburg. Die Stadt ist regionales Zentrum nicht nur für den Salzburger Zentralraum, sondern auch für die bayrische Grenzregion und große Teile des Innviertels. Viele Salzburger verlegen ihren Wohnsitz nach Bayern, weil dort das Wohnen günstiger ist als in Salzburg. Viele Bayern arbeiten in Salzburg wegen des differenzierten Angebots auf dem Arbeitsmarkt. Zahlreiche Betriebe folgen den relativ geringen Grundpreisen ins Innviertel. Sie und ihre Mitarbeiter nützen aber die Landeshauptstadt Salzburg als regionales Zentrum. Diese Entwicklung erfordert Instrumente, die nicht an den Landesgrenzen haltmachen. Notwendig sind gemeinsame Konzepte für Raumordnung, Verkehr, Betriebsansiedlung, Krankenanstalten und Freizeitinfrastruktur. Dazu sind staatsgrenzen- und landesgrenzenübergreifende Auftraggeber und Budgets unerlässlich, die es aber nicht gibt. Die Landesgrenzen und die Staatsgrenzen mögen vor 90 Jahren natürliche Grenzen gewesen sein. Es reichte aus, sich um die Entwicklung innerhalb der eigenen Grenzen zu kümmern. Seither ist die Entwicklung den Instrumenten der Landespolitik davongelaufen. Heute geht es nicht mehr darum, Grenzen zu bewahren, sondern zu überwinden. Dieser Gedanke findet sich in vielen Ansprachen, nicht aber in konkreten Entscheidungen der Landespolitik.

Die wirtschaftliche Zukunft des Salzburger Zentralraums hängt zu einem großen Teil von der gemeinsam gestalteten Entwicklung mit den bayrischen und oberösterreichischen Nachbarn ab. Dieser Herausforderung stellt sich das Land Salzburg nur in sehr kleinen Schritten, obwohl Sprünge erforderlich wären. Ähnliche Problemstellungen gibt es auch an anderen Staats- und Landesgrenzen in Österreich. Sie sind mit dem Denken und den Strukturen von vor 90 Jahren nicht zu bewältigen.

In der Gesetzgebung sind die Kompetenzen der Länder im Vergleich zu denen des Bundes gering. Raumordnung, Naturschutz, Baurecht, Wohnbauförderung, Jugendschutz, Mindestsicherung sowie Landesbudgets sind zwar wichtige Materien, aber nur ein sehr kleiner Teil der Gesetzgebung in Österreich. Die Landtage hätten daher viel freie Kapazität, um die Landesregierungen zu kontrollieren, was aber in der Praxis nicht oder nur ungenügend geschieht. Denn die jeweilige Landesregierung stützt sich auf eine Mehrheit im Landtag, die kein Interesse daran hat, ihre eigenen Regierungsmitglieder in Verlegenheit zu bringen. Den Regierenden steht der Apparat der Landesverwaltungen zur Verfügung, der kontrollierenden Opposition oft nicht mehr als ein Klubsekretär pro Partei. Die Kontrolle der Landesregierungen steht daher unter dem Motto: "Die Opposition kann nicht und die Mehrheit will nicht." Die rot-schwarze Koalition in Salzburg (2004 bis 2013) hatte einen Koalitionsausschuss, in dem die Entscheidungen in Regierung und Landtag festgelegt wurden. Das ging so weit, dass auch festgelegt wurde, welche Fragen aus dem Landtag heraus an die jeweiligen Regierungsmitglieder gestellt werden dürften und welche nicht. Das extremste mir bekannte Beispiel für die mangelnde Kontrolle eines Landtags über eine Landesregierung stammt aus der Zeit, als Jörg Haider Landeshauptmann von Kärnten war. Um das Chaos in den Landesfinanzen zu verdecken, legte die Regierung mehrmals keinen Rechnungsabschluss vor – und der Landtag ließ sich das gefallen. Ein großer Teil der Aufgaben der Landesregierungen wird in mittelbarer Bundesverwaltung abgewickelt. In diesem Bereich sind die Länder der dezentralisierten Bundesverwaltung und den jeweiligen Ministerien weisungsunterworfen. Wenn die Länder heute trotz alledem einen großen Teil der Macht in Österreich ausüben, so liegt das daran, dass die Landeshauptleute ihre jeweiligen Bundesparteien beherrschen. Die Teile sind stärker als das Ganze.

## 2.100 Gemeinden und 2.100 Raumordnungen

In Österreich entscheiden die Gemeinden, wo gebaut werden darf und wo nicht, sie sind Raumordnungsbehörde erster Instanz. Es gibt 2.100 Gemeinden und dementsprechend 2.100 Gemeindevertretungen, von denen die Flächenwidmung bestimmt wird. Die Länder sind Aufsichtsbehörde. Sie können Entscheidungen der Gemeinden aufheben, aber nicht herbeiführen. Wer mit offenen Augen durch Österreich fährt, sieht das Ergebnis der so entstandenen Raumordnung. Das Land ist zersiedelt, rund um einen Großteil der Bauernhöfe sind kleine Dörfer entstanden. Der Flächenverbrauch ist groß. Aus einer Erhebung der Österreichischen Hagelversicherung geht hervor, dass in Österreich jedes Jahr 0,5 Prozent der Agrarfläche verbaut wird, in Deutschland und in der Schweiz sind es nur 0,25 Prozent.

Als Mitglied der Salzburger Landesregierung habe ich mehrfach erlebt, dass Bürgermeister sich an das Land mit der Bitte und Aufforderung gewandt haben, einer von der Gemeinde beschlossenen Baulandwidmung die aufsichtsbehördliche Zustimmung zu verweigern. Die Familie des Baulandwerbers sei groß, ihre Stimmen brächten zwei Mandate bei einer Wahl in die Gemeindevertretung. Der Bürgermeister habe dem Druck nicht standhalten können. Die Entscheidung sei aber falsch und er ersuche dringend, sie aufzuheben. Solche und ähnliche Argumente wurden vorgebracht.

Die Raumordnungskompetenz der Gemeinde ist in der Bundesverfassung verankert. Wer sie infrage stellt, hat viele Gegner: die aktiven Bürgermeister und die Länder, die sich geschlossen gegen jede Diskussion über dieses Thema wehren. Hinter den Kulissen wird hingegen differenziert gedacht. Ich habe viele pensionierte Bürgermeister getroffen, die es für einen Fehler halten, dass die Raumordnung so kleinräumig gestaltet wird, wie das in Österreich der Fall ist. Was noch vor 50 Jahren richtig gewesen sein mag, ist den Anforderungen der Gegenwart nicht mehr gewachsen. Jede Gemeinde weist – ohne Rücksicht auf die Ordnung im Raum – ihr eigenes Gewerbegebiet aus, weil sie die Steuereinnahmen aus neuen Betrieben braucht und ihren Bürgern Handlungsfähigkeit demonstrieren will. Viel effizienter wäre es, ein großes Gewerbegebiet für eine Region auszuweisen und alle Gemeinden der Region an Kosten und Einnahmen zu beteiligen. Das geschieht heute nur in Ausnahmefällen. Es müsste zur Regel werden, was aber bei 2.100 Gemeinden nicht zu erwarten ist.

Die Zersiedelung ist teuer. Jedes Haus braucht eine Zufahrt, eine Stromzuleitung und einen Kanalanschluss. Dazu kommen Straßenerhaltung

und Schneeräumung. Und die Zersiedelung erschwert die Errichtung wichtiger Infrastrukturen. So scheiterte ein Anlauf der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) zur Errichtung einer Hochgeschwindigkeitstraße im Salzburger Flachgau daran, dass in der zersiedelten Landschaft keine durchsetzbare Trasse gefunden werden konnte. Die für die Zersiedelung verantwortlichen Bürgermeister und Bürgerinitiativen leisteten heftigen Widerstand und wurden von Boulevardmedien massiv unterstützt. Die ÖBB gaben auf und die Hochgeschwindigkeitstraße wird in Salzburg mit 30 Jahren Verspätung – wenn überhaupt – errichtet werden. Dazu ist anzumerken, dass die durch den Neubau entstehenden freien Kapazitäten auf der Bestandsstrecke Voraussetzung für die dringend notwendige S-Bahn durch den Salzburger Flachgau sind.

Wer von Salzburg über die Staatsgrenze ins benachbarte Bayern fährt, der sieht, wie Raumordnung und Flächenwidmung funktionieren können. Die Siedlungsentwicklung erfolgt im Anschluss an bestehende Ortschaften. In Bayern ist es gelungen, Zersiedelung zu vermeiden. In Bayern sind nicht die Gemeinden für die Raumordnung zuständig, sondern die in ihrer Größe mit den österreichischen Bezirken vergleichbaren Landkreise. Offensichtlich ist das österreichische Raumordnungsmodell mit den Gemeinden als Rechtsträgern nicht geeignet, einen nachhaltigen und auf langfristige Perspektiven ausgerichteten Umgang mit Grund und Boden sicherzustellen. Ich sehe zwei Lösungsansätze: die Übertragung der Kompetenz entweder auf die Bezirksverwaltungen wie in Bayern oder auf Gemeindeverbände.

Für die Verlagerung auf die Bezirke wäre eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich, die in ihrem Artikel 118 die Raumordnung den Gemeinden überträgt. Eine Übertragung auf Gemeindeverbände wäre meines Erachtens ohne Änderung der Bundesverfassung möglich und könnte von den Landtagen der Bundesländer beschlossen werden.

Zum Abschluss dieses Kapitels ist auch die Frage zu stellen, ob 2.100 Gemeinden die richtige Struktur für ein Land mit einer Bevölkerung von 9 Millionen Menschen sind. Die 10 Millionen Einwohner Schwedens leben in 200 Gemeinden und sind damit zufrieden. Ich sage damit nicht, dass das schwedische Modell auf Österreich anwendbar wäre. Aber die heutigen Gemeinden wurden überwiegend in der Mitte des 19. Jahrhunderts festgelegt. Damals gingen die Bürger zu Fuß zum Gemeindeamt oder sie fuhren mit dem Pferdewagen. Es gibt einige vorsichtige Ansätze, die Kleinräumigkeit der Strukturen aufzuheben. Drei kleine Gemeinden in der Umgebung von Mondsee haben keine eigenen Amtsgebäude, sondern nutzen die Infrastruktur von Mondsee mit. Vier Bürgermeister amtieren unter einem Dach. In einigen Regionen schließen sich Gemeinden zusammen, um gemeinsam

ein Gewerbegebiet zu entwickeln und dabei Kosten und Einnahmen zu teilen. Respekt verdient der Kraftakt der Steiermark bei der Zusammenlegung von Gemeinden. Die dafür verantwortlichen Landespolitiker haben dafür bei der letzten Landtagswahl schlechter abgeschnitten als ohne Zusammenlegungen. Aber sie haben dem Land und den betroffenen Gemeinden – längerfristig gesehen – einen großen Dienst erwiesen.

## Gesundheit – gut und teuer

Nach jahrelangen Verhandlungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger sowie der Ärztekammer wurden im Jahr 1997 zwei wesentliche Neuerungen in der Gesundheitsfinanzierung eingeführt:

- Die diagnosebezogene Abrechnung für die Leistungen der Krankenanstalten statt wie bis dahin die Abrechnung nach Pflorgetagen.
- Die Einrichtung von Länderfonds zur Finanzierung der Krankenanstalten. Die Idee der Länderfonds war es, auf Länderebene alle Finanzierungsströme für die Krankenanstalten zu bündeln und so eine Finanzierung aus einer Hand zu erreichen.

Die bis dahin geleisteten Beiträge des Bundes, der Länder und der Gemeinden wurden mit der Inflationsrate valorisiert, die der Krankenkassen mit der Entwicklung des Beitragsaufkommens. Der Bund legte noch einen Sonderbeitrag zur Einführung des Systems dazu. Das neue System sollte durch das gedeckelte Finanzvolumen einen starken Druck auf die Rechtsträger der Krankenanstalten ausüben, bei den Kosten auf die Bremse zu steigen und entsprechende Strukturmaßnahmen zu setzen. Diese Aufforderung richtete sich vor allem an die Länder als Rechtsträger eines großen Teils der Krankenanstalten und als Subventionsgeber für Ordensspitäler und Krankenanstalten im Eigentum der Gemeinden. Seit 1997 wurde das System mehrfach modifiziert, in seinen Grundzügen aber nicht verändert.

Heute, 19 Jahre später, ist offenkundig, dass das Konzept nicht aufgegangen ist. Schon kurz nach der Einführung vermieden die meisten Länder strukturelle Maßnahmen. Stattdessen stellten sie zusätzliche Mittel aus ihren Budgets zur Verfügung, die in die Fonds flossen und der Abdeckung der weiterhin stark steigenden Kosten der Krankenanstalten dienten. So hat das Land Salzburg erstmals im Jahr 2001 zusätzliche 8 Millionen Euro in den Fonds eingebracht. Im Jahr 2006 waren es 27 Millionen Euro, fünf Jahre später 101 Millionen Euro und in weiterer Folge wuchs die Belastung für den

Landeshaushalt auf 130 Millionen Euro an. Diese 130 Millionen Euro hätten nach den Intentionen der Reform von 1997 eingespart werden sollen.

Wie die Chancen auf Strukturänderung verspielt werden können, habe ich Mitte der 1990er-Jahre am Beispiel des Krankenhauses Hallein miterlebt. Das Haus mit rund 200 Betten, das nur 15 Kilometer von den Salzburger Landeskrankenanstalten entfernt liegt, war so abgewohnt, dass es nur mehr zwei Alternativen gab: zusperren oder neu bauen. Die Finanzabteilung des Landes wies nach, dass die Patienten des Krankenhauses Hallein von den Landeskrankenanstalten des Landes mit deren freien Kapazitäten versorgt werden könnten und so eine bessere Auslastung der Krankenanstalten zu erreichen wäre. In Hallein sollte eine postoperative Betreuungseinrichtung entstehen für Patienten, die nicht mehr auf die besonders aufwendige Akutversorgung angewiesen waren, aber trotzdem noch stationär betreut werden mussten. Das Land hätte sich hunderte Millionen Schilling an Investition- und Folgekosten erspart. Die damaligen Spitzen der Landesregierung stellten den Bericht der Finanzabteilung nicht infrage. Sie meinten jedoch, dass sie eine Sperre des Krankenhauses Hallein "politisch nicht aushalten würden". Das Krankenhaus wurde neu gebaut, die Chance auf Verbesserung der medizinischen Versorgung bei gleichzeitiger Verringerung der Kosten nicht genutzt. Ähnliche Beispiele können auch in anderen Bundesländern gefunden werden.

Ein Blick in die Statistik zeigt, dass in Österreich elf Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Gesundheit aufgewendet werden, im europäischen Durchschnitt sind es 9,5 Prozent. Österreich hat 763 Krankenhausbetten je 100.000 Einwohner. Dem stehen 526 Betten als Durchschnittswert der europäischen Staaten gegenüber. Die Finanzierung des österreichischen Gesundheitswesens weist eine Besonderheit auf. Das finanzielle Risiko für die Behandlung in einem Großteil der Krankenanstalten tragen die Länder, für die Behandlung bei niedergelassenen Ärzten die Krankenkassen. Jeder Patient, der sich nicht von einem niedergelassenen Arzt behandeln lässt, sondern eine Spitalsambulanz aufsucht, entlastet seine Krankenkasse und erhöht die finanzielle Belastung des Spitals und damit auch der Länder, von denen die Abgänge der Länderfonds abgedeckt werden. Dazu kommt, dass die Behandlung durch den niedergelassenen Arzt in der Regel erheblich weniger kostet als in einer Spitalsambulanz. Da die Patientenströme im Wesentlichen von den Kassen gesteuert werden, überrascht es nicht, dass immer mehr Patienten Ambulatorien aufsuchen und auch dorthin geleitet werden. Diese Fehlsteuerung ist allen bekannt, die sich mit dem österreichischen Gesundheitswesen befassen. Trotzdem kenne ich in der jüngsten Vergangenheit keinen Anlauf, eine Finanzierung aus einer Hand

durchzusetzen. Der langjährige Wiener Vizebürgermeister und Finanzreferent Hans Mayr hat es vor 20 Jahren versucht, ist dabei aber am Widerstand des Großteils der Länder gescheitert. So hat Österreich zwei Faktoren, die die Gesundheitsversorgung besonders teuer machen: die Finanzierungsstruktur mit den dargestellten Konsequenzen und das hohe Ausmaß an stationärer Versorgung in Krankenanstalten. Eine Reform des Systems würde Einsparungen in Milliardenhöhe ohne Nachteile für die Patienten bringen.

In zahlreichen Landgemeinden gelingt es nicht mehr, Nachfolger für pensionierte praktische Ärzte zu finden. Die flächendeckende medizinische Versorgung der Bevölkerung durch praktische Ärzte ist aber ein zentrales Element der im weltweiten Vergleich zu Recht gelobten österreichischen Gesundheitspolitik. Ich habe nicht den Eindruck, dass sich die Kassen und die Gesundheitspolitiker des Problems des zunehmenden Mangels an Landärzten annehmen. Sie gefährden damit die Grundlage des österreichischen Gesundheitswesens. Viele Landärzte verdienen im Vergleich zu ihrem Arbeitseinsatz wenig. Wer zusätzlich zur Praxis eine Hausapotheke führen darf, kann ein attraktives Einkommen erreichen. Allerdings hat der österreichische Gesetzgeber in den vergangenen zehn Jahren die Zulassungsbedingungen für ärztliche Hausapotheken so erschwert, dass immer weniger Landärzte eine solche führen dürfen. So wurde ein wichtiger Stein aus dem Gebäude des Gesundheitswesens herausgebrochen, ohne dass die Konsequenzen ausreichend bedacht wurden.

## Der Staat der Alten

Der österreichische Staat tut mehr für ältere Menschen als die meisten anderen europäischen Staaten. So beträgt der Anteil der Pensionen an der gesamten Wirtschaftsleistung 12,7 Prozent, im Durchschnitt der EU-Länder dagegen nur 9,1 Prozent. Für Gesundheit werden in Österreich elf Prozent ausgegeben, im europäischen Schnitt 9,5 Prozent. Dazu kommen in Österreich 1,4 Prozent für Langzeitpflege. Zusammengerechnet beträgt der Aufwand für Pensionen, Gesundheit und Langzeitpflege 25,1 Prozent – erheblich mehr als im Durchschnitt der europäischen Staaten. Ein effizienter Staat könnte sich diese Ausgaben leisten, ohne junge Menschen über Gebühr zu belasten. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach ausgerechnet, dass in Österreich in den Bereichen Gesundheit, Verwaltung und Förderungen sowie durch eine Anhebung des Pensionsantrittsalters mindestens 10 Milliarden Euro ohne soziale Härten eingespart werden könnten. 10 Milliarden Euro würden ausreichen, um in Zukunft Neuverschuldung

zu vermeiden und zusätzliche Mittel für die jüngere Generation in Österreich einzusetzen. Österreich ist jedoch kein effizienter Staat und daher sind wichtige Anliegen jüngerer Menschen unterdotiert. In einem Großteil der Gemeinden fehlt es an ausreichenden Betreuungseinrichtungen für Kinder, sind die Kindergärten nicht ganztätig geöffnet oder die Kosten für die Betreuung der Ein- bis Dreijährigen unerschwinglich. Von einem Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung wie etwa in Deutschland ist Österreich weit entfernt. Die Geburtenrate liegt auch deshalb nur bei 1,4 Kindern pro Frau und ist so niedrig, dass die österreichische Bevölkerung ohne Zuwanderung schrumpfen würde. In Frankreich beträgt die Geburtenrate zwei und in Schweden 1,9. Ein Systemunterschied bei der Familienförderung in Österreich im Vergleich zu Frankreich und Schweden ist offenkundig: Österreich finanziert vor allem Geldleistungen an die Familien, Frankreich und Schweden finanzieren vor allem Sachleistungen wie Kinderbetreuungseinrichtungen. Es ist überwiegend die Volkspartei, die das österreichische System zu verantworten hat.

Bei der Diskussion über Löhne und Gehälter von Frauen wird zu Recht gleicher Lohn für gleiche Arbeit gefordert. Eine solche Forderung habe ich nie gehört, wenn es um die Bezahlung jüngerer und älterer Arbeitnehmer in Österreich geht. Ein Blick in Kollektivverträge und Gehaltsschemen der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass Ältere bei gleicher Arbeit bis zu zweieinhalbmal mehr verdienen als Junge. Doppelt so hohe Einkommen Älterer im Vergleich zu Jüngeren sind häufig. Generell kann gesagt werden, dass Ältere bei gleicher Arbeit erheblich mehr verdienen als Jüngere. Junge, die Familie gründen, Wohnung anschaffen und Kinder haben, verfügen demnach bei gleicher Arbeit über erheblich weniger Einkommen als Ältere, deren Wohnung ausfinanziert ist und deren Kinder berufstätig sind.

Die Salzburger Landesregierung hat kürzlich eine Änderung ihres Gehaltsschemas beschlossen. Die Gehälter der Jungen werden angehoben, die der Älteren zurückgenommen. Die Lebensverdienstsumme bleibt gleich. Das ist aber nur ein Einzelfall. Denn die Kollektivvertragspartner bleiben beim althergebrachten System und versteinern mit ihren Abschlüssen die Abstände zwischen Jung und Alt. Das dürfte zum Teil auch darauf zurückzuführen sein, dass die Verhandler auf der Arbeitnehmerseite in der Regel selbst zu den Älteren gehören.

Die Universitäten sind für den vom Staat gewünschten Massenansturm von Studierenden unterdotiert und können im Durchschnitt aus diesem Grund nur Mittelmaß vermitteln. Um die Durchlässigkeit des Bildungssystems kümmert sich niemand. Der Anteil von Kindern aus Arbeiter- oder Einwandererfamilien an der Gesamtzahl der Studierenden ist in Ös-



terreich zu gering. Der schwedische Staat vergibt zinsfreie Darlehen an angehende Studierende, die diese nach ihrem Eintritt ins Berufsleben in kleinen Raten zurückzahlen. Ich habe mehrfach vorgeschlagen, ein ähnliches System in Österreich einzuführen. Das sei nicht zu finanzieren, war die Antwort. Die Forschung ist ein Stiefkind an Österreichs Universitäten. Geldmangel lautet die Begründung. Generell bieten Österreichs Unternehmen deutlich mehr Ermäßigungen für Senioren als für Studierende an. So erhalten Senioren mit geringen Einkommen die Vorteils card der ÖBB gratis, Studenten dagegen nicht.

Österreich ist ein Staat, dessen Rahmenbedingungen mehr auf die Alten als auf die Jungen ausgerichtet ist. Das hängt wohl mit den bestimmenden Koordinaten der österreichischen Politik zusammen: Die Alten bringen mehr Wählerstimmen und sind mit ihren Seniorenorganisationen ein Schwergewicht in den Parteien. Die Jungen haben keine Lobby. Für Politik, die im Augenblick lebt, sind das schlüssige Begründungen.

## Die eigenartige Medienlandschaft

Die österreichische Medienlandschaft ist von zwei Besonderheiten gekennzeichnet:

Die beiden Tageszeitungen Krone und Heute erreichen zusammen eine Reichweite von 45 Prozent. Herausgeber der Krone ist Christoph Dichand, Herausgeberin von Heute ist seine Gattin Eva Dichand. Es gibt kein anderes Land in Europa, in der eine Familie über eine ähnliche Medienmacht verfügt. Der staatliche Österreichische Rundfunk (ORF) erzielt mit seinen Sendern eine Reichweite von mehr als 60 Prozent. Er ist fest in der Hand der politischen Parteien. Sein Stiftungsrat (Aufsichtsrat) umfasst 35 Mitglieder. 24 werden von Bundesregierung, Landesregierungen und Parlamentsparteien nominiert, weitere sechs vom Publikumsrat, der sich aus 17 vom Bundeskanzler nominierten Persönlichkeiten zusammensetzt. 32 der 35 Mitglieder lassen sich politischen Parteien zuordnen.

Wichtige Entscheidungen im Stiftungsrat, wie etwa die Wahl eines Generalintendanten, werden auf parteipolitischer Ebene beraten und von den Freundeskreisen der Parteien im Stiftungsrat umgesetzt. Dabei entsteht der Eindruck, dass Parteinähe wichtiger ist als Qualifikation. Bei der Besetzung der Landesdirektoren gilt offensichtlich der Grundsatz, dass jedes Landesstudio einen der Partei oder der Person des jeweiligen Landeshaupt-

manns nahestehenden Direktor erhält. Auch bei der Besetzung der weiteren Führungspositionen wird neben der Qualifikation die parteipolitische Zuordnung der Kandidaten als wesentliches Kriterium berücksichtigt. Vor allem die Boulevardmedien Krone, Heute und Österreich wollen sich nicht mit ihrer eigentlichen Aufgabe, der Berichterstattung begnügen. Sie wollen die wichtigen Entscheidungen in Österreich maßgeblich beeinflussen, sie wollen regieren. Die Umsetzung dieses Anspruchs erfolgt durch politische Mandatare, die sich von der Zeitung führen lassen und dafür unterstützt werden, und durch die Kampagnisierung ausgewählter Themen. Werner Faymanns Aufstieg zum Bundeskanzler ist zu einem großen Teil auf sein Naheverhältnis zur Krone zurückzuführen. In einem Kabarettprogramm hieß es, Faymann brauche kein Programm, er erfahre am Sonntag in den Kommentaren der Krone, was er am Dienstag im Ministerrat zu sagen habe. Das war satirisch überzeichnet, aber dem Grunde nach wohl zutreffend. So ähnlich wie Faymann hielten bzw. halten es viele seiner Kollegen in politischen Funktionen.

Die enge Verbindung von Politik und Medien hat aber ihren Preis, den der Steuerzahler zu bezahlen hat. Allein im Jahr 2015 haben die öffentliche Hände und ihre Unternehmen 188 Millionen Euro für Insertionen aller Art ausgegeben. Diese Zahl wurde vom Bundesrechnungshof ermittelt, der die Umsetzung des Medientransparenzgesetzes zu prüfen hatte. Davon gingen 22,6 Millionen an die Krone und je 14 an Heute und Österreich. Allein die Gemeinde Wien und ihre Unternehmen inserierten im Jahr des Gemeinderatswahlkampfes für 46 Millionen Euro. Die Kampagnisierung bestimmter Themen ist ein Instrument vor allem der Krone. Die Erhaltung der Donau-Auen bei Hainburg und die Verhinderung des dort geplanten Kraftwerks wären ohne Krone vermutlich nicht möglich gewesen. Viele weitere Kampagnen folgten, wie etwa pro Waldheim, immer wieder pro Faymann zuletzt gegen Van der Bellen, gegen die Wehrpflicht und für ein Berufsheer, 1994 für einen EU-Beitritt, zuletzt gegen die EU und ihre Entwicklung. Manchmal setzt sich die Krone durch, manchmal nicht. Entscheidend ist, dass viele Politiker an das Ende ihrer Überlegungen die Frage stellen, ob die Krone dafür oder dagegen ist und davon ihre Entscheidung abhängig machen. Das trägt zum Stillstand in Österreich bei.

# Ein politisches System voller Fehlsteuerungen

- Die politischen Mandatare sehen sich mehr als Diener ihrer Parteien und weniger als Diener des Staates.
- Die Parteien stellen ihren Machtanspruch und die Interessen ihrer jeweiligen Klientele vor das Gemeinwohl.
- Die Regierungsparteien erschöpfen ihre Kraft im Gegeneinander. Für die Gestaltung der Zukunft fehlen Anspruch und Energie.
- Boulevardmedien und Meinungsumfragen bestimmen den Kurs der österreichischen Regierungspolitik. Die beiden Faktoren unterliegen raschen Schwankungen und damit trifft dasselbe auf den Kurs der Regierenden zu.
- Die Bildungspolitik wird überwiegend von der Lehrgewerkschaft bestimmt. Diese hat mehr die Interessen der Lehrer im Fokus als das Bemühen, für Österreichs Schüler die bestmögliche Bildungslandschaft zu entwickeln.
- Die dominierenden Elemente in der österreichischen Politik – die Länder und die Interessenvertretungen – lassen die Organe des Staates schwach erscheinen.
- Die Finanzierungsstruktur im Gesundheitswesen und die Länderhoheit über die Zahl der Spitalsbetten haben überhöhte Kosten des österreichischen Gesundheitswesens zur Folge.
- Der Föderalismus ist in seiner Struktur seit 90 Jahren versteinert und nahezu unverändert. Er sollte von Grund auf neu entwickelt werden.
- Die Raumordnung in der Hand der Gemeinden führt zur Zersiedelung und zur Unordnung im Raum.
- Zur Finanzierung des ausgeprägten österreichischen Sozialsystems ohne erdrückende Belastung für den Steuerzahler wäre ein effizienter Staat erforderlich.

# Die Überwindung des Stillstands

Da der Stillstand in den Köpfen steckt, erscheint es mir nicht zielführend, gesetzliche Strukturänderungen zur Überwindung des Stillstands vorzuschlagen. Zuerst müssen sich Haltungen ändern und erst aus einem Umdenken heraus werden auch notwendige Veränderungen von Gesetzen und Strukturen in Österreich folgen:

- Die Parteien erinnern sich daran, dass sie dem Wohl des Staats und seiner Bevölkerung mehr verpflichtet sind als sich selbst. Sie entwickeln die Demokratie weiter – sowohl im Staat als auch in sich selbst.
- Die politischen Mandatäre erinnern sich daran, dass ihre Aufgabe in der Entwicklung und Gestaltung des Staatswesens besteht und nicht darin, möglichst lang im Amt zu bleiben. Bei als richtig und wichtig erkannten Maßnahmen setzt sich die Bundesregierung durch, auch wenn Landeshauptleute und Sozialpartner dagegen auftreten. Sie arbeitet mit den besten Köpfen zusammen und stellt die Frage nach Parteizugehörigkeit nicht.
- Die Landeshauptleute erinnern sich daran, dass sie nur Teile von ganz Österreich vertreten. Sie ordnen sich den gesamtstaatlichen Interessen unter.
- Die Sozialpartner erinnern sich daran, dass ihre jeweilige Klientel nur einen Teil der österreichischen Bevölkerung darstellt und sie nicht dazu legitimiert sind, den Alleinvertretungsanspruch zu stellen.
- Die Medien und vor allem die Boulevardmedien nehmen sich zurück und konzentrieren sich auf ihre Aufgabe der Berichterstattung.

Für die Regierungsparteien und ihre Mandatäre ist die Haltungsänderung meiner Ansicht nach eine Überlebensfrage. Kommt sie nicht, so wird die Folge eine tiefgreifende Umwälzung in der österreichischen Parteienlandschaft sein. Derzeit gibt es Anzeichen für ein Umdenken.

Ähnliche Anzeichen sind bei den Medien nicht erkennbar. Österreich braucht eine neue Medienpolitik. Das heißt Rückzug aller politischen Parteien aus dem ORF, Presseförderung nach Qualitätskriterien, Maßnahmen gegen Monopolbildung und Stärkung des Presserats.

[www.agenda-austria.at](http://www.agenda-austria.at)

