

FÖDERALISMUS AKTUELL

Ein Verfassungskonvent für Österreich?

In den letzten Tagen haben sich der Zweite Nationalratspräsident DI Thomas Prinzhorn sowie Rechnungshofpräsident Dr. Franz Fiedler unabhängig voneinander für einen Verfassungskonvent für Österreich nach dem Vorbild des gegenwärtig tagenden EU-Konvents ausgesprochen (vgl dazu etwa „Die Presse“ vom 12.10.2002 oder „Die Presse“ vom 14.10.2002). Im Kern dieses Verfassungskonvents soll eine **Bundesstaatsreform** stehen.

Das Föderalismusinstitut hält eine grundsätzliche Diskussion über den Bundesstaat für sinnvoll, erlaubt sich aber, auf das Scheitern der Bundesstaatsreform im Jahre 1994 hinzuweisen, die in den Eckpunkten ausverhandelt worden war, aber letztlich in erster Linie am nachhaltigen Widerstand der Bürokratien des Bundes scheiterte (siehe dazu Bußjäger, Ist der Bundesstaat noch reformierbar?, JRP 1996, 8 ff).

Die Anforderungen, vor denen eine Bundesstaatsreform heute steht, sind weitgehend dieselben wie vor 10 Jahren, als intensiv über „die Bundesstaatsreform“ diskutiert wurde: Herstellung abgerundeter Kompetenzen von Bund und Ländern, Beseitigung von Doppelverwaltungen, Einbau der Apparate der unmittelbaren Bundesverwaltung in die Landesverwaltungen, Stärkung des Bundesrates, Stärkung der Einnahmen- und Finanzierungsverantwortung der Länder. Neu hinzu kommen Notwendigkeiten, die Umsetzung von EU-Recht im Bundesstaat durch unmittelbar anwendbare Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zu erleichtern.

Das Föderalismusinstitut verschließt sich einer solchen Debatte nicht und würde gerne seine Beiträge dazu leisten. Voraussetzung ist jedoch, dass die Diskussion ernsthaft und unter Heranziehung der international gewonnenen Erkenntnisse über die notwendige Dezentrali-

sierung von Staaten und die Verlagerung von Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung erfolgt. An einem solchen Blick über den Tellerrand hat es die österreichische Diskussion in der Vergangenheit nicht selten missen lassen.

Ob der angesprochene Verfassungskonvent der EU allerdings das geeignete Vorbild sein wird, scheint uns gegenwärtig nicht sicher. Zum einen geht es nicht um eine Neubegründung eines Staates, zum anderen könnte es sein, dass seine Resultate nicht wenige, die auf die Konstituierung eines neuen Superstaates hoffen, enttäuschen werden (das IFÖ wird dazu demnächst einen eigenen Newsletter veröffentlichen).

Österreich und die Zahl der Entscheidungsebenen

Der Industrielle Claus Raidl hat in einem Vortrag im „Zigarrenklub“ in Wien ausgeführt, es sei nicht einzusehen, dass die nachgeordneten Instanzen „keinen Euro selbst einheben müssen und damit keinen Druck haben, sparen zu müssen.“ Eine Lösung wäre nur über den **Finanzausgleich** zu erzielen, indem man Ländern und Gemeinden „Geld wegnimmt“, nachdem die Länder im Gegensatz zum Bund ohnehin laufend Überschüsse erzielen. Die vernünftigste Lösung wäre für Raidl, die Landesebene in der Verwaltungsstruktur zu streichen (nachdem es mit den Gemeinden, den Bezirken, den Ländern, dem Bund und der EU bereits fünf Ebenen gäbe) und dafür die Bezirke aufzuwerten und deren politische Vertreter wie in den Gemeinden zu wählen. Zumindest aber sollte man versuchen, den Ländern möglichst viele Kompetenzen wegzunehmen.

Das Föderalismusinstitut nimmt zu diesen Ausführungen deshalb Stellung, weil sie in gewisser Hinsicht einer jüngst von SPÖ-Chef Dr. Alfred Gusenbauer geäußerten Meinung ähneln und einige typische Denkfehler enthält, die in der Diskussion immer wieder auftauchen:

- **Es gibt nicht fünf Verwaltungsebenen.** Die Europäische Union erlässt Vorgaben, die von den Mitgliedstaaten erfüllt werden müssen, übt aber selbst keine Verwaltung aus. Die **Bezirke** sind keine eigenständige Verwaltungsebene, sondern **erste Instanz der Landesverwaltung**. Sonst müsste man auch Behörden des Bundes wie Finanzämter, Sicherheitsdirektionen oder Landesschulräte als eigene Verwaltungsebenen betrachten, was die Kritiker des Föderalismus jedoch unterlassen. Es gibt also **drei Verwaltungsebenen**. Wäre Österreich wie andere Bundesstaaten organisiert, dann würden die Länder praktisch die gesamte Verwaltung des Bundes übernehmen (was übrigens auch von der Aufgabenreformkommission vorgeschlagen wurde) und Österreich hätte sogar nur zwei Verwaltungsebenen.
- Das Modell, den (teilweise) Überschüsse erwirtschaftenden Ländern und Gemeinden „Geld wegzunehmen“ erinnert frappierend an die Vorgangsweise rund um die Sanierung der Gebietskrankenkassen. Offenbar ist es in Österreich äußerst unklug, sparsam zu wirtschaften.
- Die Forderung, den **Ländern Steuerhoheit zu geben**, wird vom Föderalismusinstitut völlig unterstützt. Das Resultat wäre logischerweise ein **Steuerwettbewerb** unter den Ländern. Was es jedoch für einen Sinn haben sollte, den Ländern Steuerhoheit zu geben und ihnen gleichzeitig die Kompetenzen zu nehmen, ist uns unklar.
- Die Länder haben nicht nur eine historische Identität. Sie üben vielmehr eine unentbehrliche Funktion in einer bürgernahen Aufrechterhaltung öffentlicher Infrastruktur (Gesundheits- und soziale Dienste) aus. Sie haben eine wichtige Funktion in der Standortpolitik (Raumordnung, Baurecht und Naturschutz). Im europaweiten Vergleich werden längst nicht mehr nur die Nationalstaaten, sondern vor allem die Regionen, die zumeist nicht größer sind als die österreichischen Länder, als Anknüpfung für den Standortwettbewerb genommen.
- Die Budgets der Länder fließen zu einem großen Teil in öffentliche Leistungen, die den Bürgern zugute kommen, wie im Bildungs-, Kultur-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Wer glaubt, die Budgets der Länder massiv kürzen zu können, muss eine ebensolche radikale Einsparung bei den Leistungen für den Bürger hinnehmen.

- Es hat **keinen Sinn, Verwaltungskosten** auf bloßen Verdacht hin als zu hoch zu **kritisieren**: Das Föderalismusinstitut arbeitet deshalb gemeinsam mit dem Wirtschaftsforschungsinstitut an einer Untersuchung über Verwaltungskosten im internationalen Vergleich. Die diesbezüglichen Resultate werden sicherlich von Interesse sein.

Die Zweckgemeinde^{*)}

Österreich mehr zentralisieren oder mehr dezentralisieren? Die Diskussionen darüber laufen in der Regel auf eine Verschiebung der Kompetenzen mehr in die eine oder mehr in die andere Richtung hinaus. Sind keine anderweitigen Lösungen denkbar? Das klassische Bild einer Staatsstruktur gleicht einer Pyramide, mit den Gemeinden auf der untersten staatlichen Organisationsebene, die zu Bundesländern zusammengefasst sind, welche alle den Staat Österreich bilden. Kann diese Sichtweise mit Bezug auf veränderte Bedürfnisse weiterhin vertreten werden? Auch wenn diese Struktur noch um die Gemeindeverbände und die politischen Bezirke ergänzt wird, herrscht die Meinung vor, dass das „Organigramm“ einer föderalistischen Staatsordnung schön homogen und möglichst mit gleich großen „Kästchen“ zu gestalten sei. Dieser kurze und deshalb nur als gedankliche Anregung formulierte Diskussionsbeitrag, will eine pragmatische, neue Stossrichtung vorschlagen, die für konkrete Fälle in Österreich zu vertiefen wäre. Hintergrund dazu sind Erfahrungen aus der Schweiz, wo eine große Vielfalt staatlicher Organisationsstrukturen besteht und wo zurzeit mehrere Kantone ihre Verfassungen revidieren (zB Zürich, Graubünden).

Die eingangs gestellte Frage bezieht sich insbesondere auf laufende **Diskussionen** über eine **Aufgabenneuverteilung**, neu zu definierende **Finanzkompetenzen** und die Neugestaltung **demokratischer Entscheidungsprozesse**. Die genannten drei Staatsebenen kämpfen aus verschiedenen Motiven für eine Ausweitung jeweils ihres Wirkungskreises, dh für mehr Mittel und mehr politische Kompetenzen. Wenn die demokratische Mitbestimmung thematisiert wird, dann vor allem in dem Sinne, dass sie auf der eigenen Ebene „vereinfacht“, auf anderen Ebenen aber ausgebaut werden soll. Bei solchen „Verteilungskämpfen“ ist die Gefahr groß, dass die Neuordnung ein zufälliges Ergebnis von unterschiedlichen Machtkonstellationen sowie politischen Tauschprozessen ist und nicht zwingend eine effektivere oder effizientere Aufgabenbearbeitung herbeiführt.

Eine Möglichkeit, solche unbefriedigende Situationen zu entschärfen, besteht darin, die bipolare **Debatte „Zentralisieren-Dezentralisieren“**, pragmatisch zu erweitern:

- Eine Neuordnung könnte nach dem Prinzip gestaltet werden, dass **Aufgabe** (zB Regionalverkehr), **Kompetenz** (eigener Wirkungsbereich und eigene Finanzausstattung) und **Verantwortung** (demokratische Kontrolle) **sich für jede Gebietskörperschaft decken**. Abweichungen davon wären nur ausnahmsweise und offen begründet zuzulassen.
- Zudem wären für **ausgewählte Aufgaben neue Formen der Zusammenschlüsse** zwischen **Gemeinden** und evtl. auch zwischen Bundesländern vorzusehen, welche eine optimalere Aufgabenerfüllung als die Bestehenden (Gemeinde, Bundesland, Bund) ermöglichen.

Dem zweiten Punkt liegt die Überlegung zugrunde, dass für eine **optimale Aufgabenbearbeitung** die Größe des „optimalen“ geographischen Gebietes bzw der „optimalen“ Einwohneranzahl aufgabenspezifisch ist: für einen Kindergarten reicht ein Stadtviertel oder eine kleine Gemeinde aus, während eine Universität sich auf eine große Region abstützt.

Die vorgeschlagene Novellierung der Staatsstruktur würde die politische „Landkarte“, hier am Beispiel eines Bundeslandes erläutert, wie folgt verändern: Die Gemeinden würden sich gebietsweise freiwillig dazu entscheiden, ausgewählte Aufgaben gemeinsam zu bewältigen. Eine so entstandene „**Zweckgemeinde**“ könnte je nach Bedarf wenige oder viele Gemeinden umfassen sowie einzelne oder mehrere kommunale Aufgaben besorgen. Anders als beim heutigen Gemeindeverband wäre die „Zweckgemeinde“ im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben rechtlich einer Gemeinde gleichgestellt und wie eine solche organisiert, dh mit direkt ge-

*) Gastkommentar von Dr. Jürg de Spindler, Zürich

wählten Behörden (Zweckgemeinderat, Zweckgemeindevorstand), mit eigenständigen finanziellen Ressourcen (eigene Abgaben, Finanzausstattung und Haushaltsführung) und mit entsprechenden demokratischen Mitwirkungsinstrumenten (Möglichkeit der Zweckgemeinde-Volksabstimmung).

Zu den wichtigsten **Vorteilen** zählen die **höhere Transparenz** bezüglich der **Verwendung öffentlicher Finanzmittel**, die **stärkere demokratische Verantwortung**, eine optimalere, dh **effektivere und effizientere Aufgabenbesorgung** sowie die **Entschärfung der Debatte über Zentralisierung/Dezentralisierung**.

Gibt es für die Besorgung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben eine optimale Größe der Verwaltungseinheiten?

In der Föderalismusdiskussion wird auch immer damit argumentiert, dass kleine Einheiten die Besorgung von öffentlichen Verwaltungsaufgaben zu wesentlich höheren Kosten bewerkstelligen können, als dies große Einheiten im Stande sind. So wird etwa immer wieder damit argumentiert, dass Österreichs Länder viel zu klein sind, um eine effiziente Verwaltungsführung besorgen zu können.

In diesem Zusammenhang ist eine Studie der Universität Zürich^{*)} nach einer empirischen Erhebung zum Schluss gekommen ist, dass **durch Gemeindezusammenlegung keine Kostenvorteile zu erwarten sind**. Die Autoren bemerken in ihren Schlussbetrachtungen, dass sich die Opportunität von Gemeindefusionen oder Gemeindetrennungen nicht technokratisch auf Grund von Skalenertragsanalysen entscheiden lässt. Vielmehr ist in einer prozessorientierten Sicht nach den beteiligten Entscheidungsträgern und ihren Interessen zu fragen, eine den Präferenzen der Bürger entsprechende Gemeindestruktur zu ermöglichen. Dabei sollte in der öffentlichen Diskussion berücksichtigt werden, dass positive Skaleneffekte in der Kommunalverwaltung kaum zu erwarten sind und deshalb **Gemeindefusionen nicht zu Kostensenkungen in der öffentlichen Kernverwaltung** führen.

IFÖ INTERN

Jahrestagung der Internationalen Vereinigung der Föderalismus institute in Innsbruck

Das Institut für Föderalismus betrachtet es als besondere Auszeichnung, dass es mit der Durchführung der Jahrestagung der International Association of Centers for Federal Studies (Internationale Vereinigung der Föderalismus institute) betraut wurde.

Diese Tagung, die in der Zeit vom 13. bis 17. November 2002 im Congress Innsbruck und an der Universität Innsbruck durchgeführt wird, steht unter dem Generalthema **“The Homogeneity of Democracy, Rights, and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems”**.

An dieser internationalen Tagung, die gemeinsam mit dem Institut für öffentliches Recht, Finanzrecht und Politikwissenschaft der Universität Innsbruck und dem CIFE (Centre International de Formation Européene) veranstaltet wird, werden ca 40 hochrangige Wissenschaftler aus den USA, Australien, Kanada, Südafrika, Israel und mehreren europäischen Staaten teilnehmen. Das Institut für Föderalismus freut sich auf die Durchführung dieser Tagung und hofft, dass diese ein voller Erfolg wird.

*) Siehe LÜCHINGER/STUTZER, Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung, Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: Swiss political science review 2002, 27 ff.