

Peter Bußjäger
(Herausgeber)

Moderner Staat und innovative Verwaltung



SCHLOSSHOFEN
Zentrum für Wissenschaft und Weiterbildung



Institut für Föderalismus

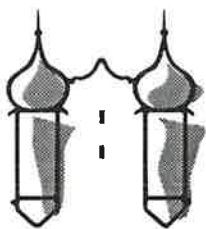
Peter Bußjäger
(Herausgeber)

**Moderner Staat und
innovative Verwaltung**

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 91

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

in Zusammenarbeit mit



SCHLOSSHOFEN
Zentrum für Wissenschaft und Weiterbildung

Moderner Staat und innovative Verwaltung

von
Peter Bußjäger
(Herausgeber)



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

Zitiervorschlag: *Bußjäger*, Moderner Staat und innovative Verwaltung
(2003) [Seite]

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2003 by Wilhelm Braumüller
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1090 Wien

ISBN: 3-7003-1445-0

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Johann Erharder, 6020 Innsbruck

Vorwort

Das Institut für Föderalismus und das Zentrum für Wissenschaft und Weiterbildung Schloss Hofen haben vom 1. bis 3. Juli 2002 in Lochau bei Bregenz eine Sommerakademie unter dem Generalthema „Moderner Staat und innovative Verwaltung“ durchgeführt.

Ziel der Veranstaltung war es, die Teilnehmer über aktuelle Entwicklungen im Verwaltungsmanagement zu informieren und innovatorische Ansätze aufzuzeigen. Schwerpunkte bildeten dabei vor allem finanzwissenschaftliche Erkenntnisse und verwaltungsorganisatorische Maßnahmen, wobei vor allem auch auf Entwicklungen im benachbarten Ausland Bezug genommen wurde, was nicht zuletzt durch die Lage des Veranstaltungsortes erleichtert wurde.

Die Veranstaltung wurde ein großer Erfolg. Die vielen positiven Reaktionen haben uns bewogen, die gehaltenen Referate in Druck zu legen. Leider konnte die Drucklegung des Beitrages von Univ.Prof. Dr. Kuno Schedler, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Universität St. Gallen, wegen eines längeren Auslandsaufenthaltes nicht erfolgen. Erfreulich war, dass das Kuratorium des Instituts für Föderalismus einer Aufnahme in die Schriftenreihe des Instituts zugestimmt hat.

Die in diesem Band vereinigten Beiträge dokumentieren die Bedeutung von Innovation und Wettbewerb in einer modernen Verwaltung, was jedoch keineswegs deren Funktion, Stabilität und die Wahrung öffentlicher Interessen zu garantieren, in Frage stellt.

Der mit der Sommerakademie 2002 beschrittene Weg soll in den kommenden Jahren fortgesetzt werden, um eine innovations- und wettbewerbsfreudige Verwaltung zu fördern.

Innsbruck und Schloss Hofen/Lochau b Bregenz im März 2003

Peter Bußjäger
Institut für Föderalismus
Innsbruck

Armin Paul
Bildungszentrum Schloss Hofen
Lochau b Bregenz

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
 Univ.Prof. Dr. Hermann HILL „Öffentliche Verwaltung als Standortfaktor“	 1
 Univ.Doiz. Dr. Peter BUSSJÄGER „Die Rahmenbedingungen des Standortwettbewerbs von Verwaltungen“	 7
 Dr. Hans HACK „Moderner Staat und innovative Verwaltung“	 25
 Dipl.Vw. Peter MERTENS „Implementierung von Strategiemanagement – Anspruch und Wirklichkeit in Reformprozessen“	 31
 Harald PLAMPER „E-Government: Was haben die Bürger (wirklich) davon?“	 39
 SC Dr. Emmerich BACHMAYER „Dienstrechts- und Organisationsreformen als Steigerung oder Schwächung der Verwaltungseffizienz“	 55
 Dr. Dieter J. NIEDERMANN „Finanzierung der Verwaltung – zur Einführung“	 59
 Univ.Prof. Dr. Friedrich SCHNEIDER „Finanzierung der Verwaltung durch einen lebendigen Föderalismus: Utopisch oder eine realistische Alternative?“	 67
 Univ.Prof. Dr. Rainer EICHENBERGER „Fruchtbare Föderalismusreformen: Jenseits herkömmlicher Rezepte“	 81

Prof. Dr. Helmut KRAMER	
„Zur Problematik des Benchmarking von Verwaltungen“	103
Univ.Prof. Dr. Karl WEBER	
„Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert“	107
Vizepräsident des Bundesrates Jürgen WEISS	
„NMP als Herausforderung für Staatsorganisation und Gesetzgebung“	129
Verzeichnis der Referenten	137

Öffentliche Verwaltung als Standortfaktor

In verschiedenen Magazinen (zB Focus, Wirtschaftswoche, Capital) finden sich in den letzten Jahren sog Städtevergleiche, in denen aufgrund von Experteneinschätzungen oder aufgrund von Befragungen der Einwohner, von Gästen oder von Investoren die Attraktivität einer Stadt insgesamt oder im Hinblick auf einzelne (Lebensbereiche Familien- bzw Kinderfreundlichkeit, Unternehmerfreundlichkeit, Umweltschutz, etc) bewertet wird. Teilweise werden auch Länder oder sogar Staaten solchen Vergleichen unterworfen.

Ein wichtiger Faktor bei der Beurteilung der Gesamtqualität der jeweiligen Vergleichsobjekte ist dabei häufig das Handeln bzw das Erscheinungsbild der öffentlichen Verwaltung. Obwohl Verwaltungen wegen ihrer in der Regel begrenzten, dh auf ihr jeweiliges Gebiet bezogenen öffentlichen Zuständigkeiten nicht unmittelbar miteinander im Wettbewerb stehen, werden ihre Leistungen damit zum Standortfaktor im Wettbewerb der Städte bzw Regionen oder Staaten. Teilweise führen Verwaltungen auch selbst sog Leistungsvergleiche (Benchmarking)¹ durch und simulieren damit einen Quasi-Wettbewerb oder bewerben sich um einen Preis bei überregionalen Wettbewerben, wie zB dem Speyerer Qualitätswettbewerb.²

Die Eigenschaft der öffentlichen Verwaltung als Standortfaktor lässt sich unter verschiedenen Aspekten beleuchten, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

-
- 1 *Stephan von Bandemer*, Benchmarking, in: Bernhard Blanke, ua (Hrsg), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl 2001, 406 ff; *Rainer Korte/Manfred Pook*, Leistungsvergleiche haben die Bewährungsprobe bestanden, innovative Verwaltung 7-8/2002, 14; *Bernd Adamaschek*, Der Interkommunale Leistungsvergleich – Eine geeignete Strategie für Regionen? Informationen zur Raumentwicklung 8/2001, 503; *Ferdinand Schuster*, Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb. Können interkommunale Leistungsvergleiche ein Motor für Veränderungen sein? in: Thomas Edeling, ua (Hrsg), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, 2001, 203 ff; *Sabine Kuhlmann*, Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, Verwaltungsarchiv 1/2003.
 - 2 www.dhv-speyer.de/qualitaetswettbewerb; *Hermann Hill/Helmut Klages*, Speyerer Qualitätswettbewerb mit neuem Angebot, innovative Verwaltung 1-2/2002, 12; vgl noch *Albert Hofmeister* (Hrsg), Bewerben – Vergleichen – Gewinnen. Self-Assessment – Benchmarking – Quality Awards, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVV), Bd 41, 2001.

1. Rahmenbedingungen/Infrastruktur für privates Handeln

Staat und Verwaltung setzen Rahmenbedingungen für privates und privatwirtschaftliches Handeln vor allem durch rechtliche und administrative Vorgaben. Dabei handelt es sich etwa um Regelungen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und eine allgemeine rechtsstaatliche Ordnung für das Zusammenleben, um eine Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung sowie Voraussetzungen und Grenzen privatwirtschaftlicher Betätigung, um Steuer- und Abgabenregelungen, arbeits- und sozialrechtliche Vorgaben oder Regelungen zum Umweltschutz. Im Bereich der Leistungs- und Förderverwaltung geht es um staatliche Beihilfen oder Subventionen. Für wirtschaftliche Tätigkeit und Gestaltung der persönlichen Lebensverhältnisse ist darüber hinaus ein bestimmtes Infrastrukturnetz (Straßen, Schulen, Krankenhäuser) erforderlich, das vom Staat errichtet und unterhalten wird.

Zwar werden viele diese Vorgaben auf staatlicher Ebene entwickelt, doch können auch Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bestimmte Rahmendaten setzen, wie etwa die Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten oder die Festsetzung kommunaler Steuern und Abgaben. Nicht unerheblich ist auch das sog. Standortklima, das in Wettbewerben zur investoren- bzw unternehmerfreundlichen Gemeinde³ immer wieder abgefragt wird, und das Verhältnis der kommunalen Verwaltung, aber auch der Öffentlichkeit zur Wirtschaftstätigkeit von Unternehmen am Standort betrifft.

Schließlich werden für die Standortentscheidung von Unternehmen auch sog weiche Faktoren, wie Kultur, Bildung, Sport oder Einkaufsmöglichkeiten, die direkt oder indirekt auch von kommunalen Gestaltungsentscheidungen abhängig sind, immer wichtiger. Zwar wird es den meisten Bürgern nicht möglich sein, ihren Wohnort im Hinblick auf diese Standortfaktoren immer wieder neu zu bestimmen, doch können sich solche Faktoren auch auf das subjektive Wohlbefinden bzw die Lebensqualität, und damit die Identifikation mit der Gemeinde, auswirken.

3 *Hermann Hill*, Investorenfreundliche Gemeinden in den neuen Bundesländern, Verwaltungsorganisation 6/1995, 6.

2. Verwaltungsleistungen

Wohl am häufigsten im Blickpunkt der Standortdiskussion steht die Leistungserbringung der Verwaltung.⁴ Viele Verwaltungen verstehen sich im Rahmen der Einführung des sog Neuen Steuerungsmodells (New Public Management) als Dienstleistungsunternehmen und nehmen die Orientierung ihrer Leistungen an den Wünschen und Bedürfnissen ihrer Kunden (Bürger) ausdrücklich in ihr Leitbild auf.⁵ Preis, Qualität oder Dauer bestimmter Verwaltungsleistungen, etwa eines Passes oder einer Genehmigung, werden dabei zum Gegenstand von Leistungsvergleichen, aber auch von Modernisierungsbestrebungen der Verwaltung zur Verbesserung ihrer Performance.

Teilweise werden ausländische Beispiele, in denen Verwaltungen sog. Garantieerklärungen (Customer Contracts) gegenüber ihren Kunden/Bürgern abgeben, einheimischen Verwaltungen zur Nachahmung empfohlen.⁶ Selbstbewertungsinstrumente und Checklisten zur Verbesserung der Kundenorientierung werden herangezogen,⁷ Kundenbefragungen liefern weitere Rückkopplungen über die Zufriedenheit der Kunden, teilweise wird sogar wie im privaten Sektor ein umfassendes Customer Relationship Management in der öffentlichen Verwaltung empfohlen.⁸ Insbesondere die Möglichkeiten des Electronic Government zur Beschleunigung und Verbesserung der öffentlichen Leistungserbringung sowie zur Bereitstellung integrierter Service-Angebote werden als Chance gesehen, die Dienstleistungsqualität der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.⁹

4 Vgl etwa *Hartmut Perschau*, Verwaltungsreform als Standortfaktor. Erhöhung der Dienstleistungsqualität in der Freien Hansestadt Bremen, *innovative Verwaltung* 4/2002, 9.

5 *Hermann Hill*, Dienstleistungs- und Kundenorientierung der Verwaltung, *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 12/2002.

6 *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg), *Service-Garantien in der Kommunalverwaltung* 2000.

7 *Lynton Barker*, Customer-Focused Government. From policy to delivery, www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/public_services_productivity_panel/pss_psp_studies2001.cfm.

8 Accenture, *Customer Relationship Management: Ein Konzept für den öffentlichen Sektor*, Januar 2002; *Hans H. Bauer/Mark Grether/Tobias Richter*, *Customer Relationship Management in der öffentlichen Verwaltung*, Institut für Marktorientierte Unternehmensführung der Universität Mannheim, 2002.

9 *Hermann Hill*, *Electronic Government - Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung*, Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 39-40/2002 vom 30. September 2002, 24 ff.

3. Politisch-strategische Gestaltung des Lebens- und Wirtschaftsraumes

Zunehmend zeigt sich, dass nicht nur aktuelle bzw an einzelne Kunden gerichtete Verwaltungsleistungen die Qualität eines Standortes bestimmen, sondern langfristig orientierte, strategische Entscheidungen Entfaltungsmöglichkeiten schaffen und sichern sowie geeignet sind, das Zusammenleben in einer für alle erträglichen Weise zu gestalten.

Dadurch geraten die Wirkungen des Verwaltungshandelns stärker ins Blickfeld¹⁰ und entsprechende strategische Maßnahmen, die auf diese Wirkungen abzielen, wie etwa die sog. Balanced Scorecard,¹¹ ein verbessertes Chancen- und Risikomanagement der öffentlichen Verwaltung¹² sowie Prozesse zur Entwicklung einer sog. Lokalen Agenda 21.¹³ In diesen Zusammenhang gehört etwa auch das von der Bertelsmann Stiftung initiierte Kompass-Projekt (Kommunales Projekt zum Aufbau einer strategischen Steuerung), das auf die Verbesserung der Lebensqualität durch strategisches Management abzielt.¹⁴

4. Verwaltung als Partner

Zunehmend verbreitet sich auch die Einsicht, dass Standorte nicht einseitig gestaltet und verbessert werden können, sondern dies partner-schaftlicher Zusammenarbeit bedarf. Verschiedene Kooperationsmöglichkeiten lassen sich dabei unterscheiden, die Zusammenarbeit von Verwaltungen mit Bürgern, mit der Wirtschaft oder anderen Verwaltungen. Die Verwaltungs-Bürger-Kooperation zeigt sich etwa in neuen Formen der politischen Partizipation, wie zB Zukunftswerkstätten, Leit-

10 *Hermann Hill/Hagen Hof* (Hrsg), Wirkungs-forschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur, 2000.

11 *Elisabeth Ferrari/Christa Tausch*, Balanced Scorecard – und die Verwaltung findet ihren Weg, Controlling 4-5/2002, 245; *Markus Hövekamp*, Verwaltungen strategisch und zukunftsorientiert steuern. Anwendung basiert auf der Balanced Scorecard für den öffentlichen Sektor, innovative Verwaltung, Sonderheft 1/2002, September 2002, 22.

12 *Hermann Hill*, Risiko-Management im öffentlichen Sektor, innovative Verwaltung 12/2002.

13 *Hubert Heinelt* (Hrsg), Lokale „Agenda 21“-Prozesse: Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, 2000; *Winfried Hermann* (Hrsg), Lokale Agenda 21 – Anstöße zur Zukunftsfähigkeit: Handreichung für eine reflektierte Handlungspraxis, 2000; *Roland Schäfer*, Kommunen auf dem Weg zu neuem Leitbild. Lokale Agenda 21 und das Leitbild der Bürgerkommune, Stadt und Gemeinde 2002, 391.

14 www.kompass-modellkommunen.de; vgl noch *Hermann Hill*, Indikator Lebensqualität, Gütersloh 2002.

bildkonferenzen, Bürgerhaushalten,¹⁵ aber auch Konsultations- und Mitwirkungsformen im Rahmen sog elektronischer Demokratie.¹⁶

Kooperationen mit der Wirtschaft werden häufig unter dem Stichwort Public Private Partnership abgehandelt.¹⁷ Dabei sollen wechselseitige Synergien entstehen durch Einbringung von Kompetenzen, Know-how, Zeit und Geld. Kooperationen von Verwaltungen dienen etwa der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen,¹⁸ aber auch der Angebotsverbilligung bzw –erweiterung sowie, wie teilweise beim Electronic Government, auch der Schaffung von Wahlmöglichkeiten für den Bürger.¹⁹

5. Verwaltung als Netzwerkorganisator und –koordinator

Wenn das Gemeinwohl sich erst aus dem Zusammenwirken der Einzelbeiträge vielfältiger Akteure ergibt, ist es für die Qualität eines Standortes vor allem entscheidend, wem es am besten gelingt, die verschiedenen Kräfte zu gemeinsamen, erfolgreichem Tun zu aktivieren und zu koordinieren. Diese Rolle eines Netzwerkorganisations- und –koordinators fällt zunehmend öffentlichen Verwaltungen zu.²⁰ Sie wird international teilweise als „Good Governance“ bezeichnet, verstanden als Qualität der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse.²¹

Diese Aufgabe stellt ganz neue Anforderungen an öffentliche Verwaltungen. Sie dürfen weder in der Macher-Rolle („Handeln von Amts wegen“) noch in der Empfänger-Rolle („Abwarten, bis der Antrag kommt“) verharren, sondern müssen eher als Initiator, Katalysator, Verstärker und

15 www.buergerhaushalt.de.

16 *Christoph Bieber*, „Elektronische“ oder „Interaktive“ Demokratie?, *Kritische Justiz* 2/2002, 180; *Hermann Hill* (FN 9), 16 ff.

17 *Hermann Hill*, 25 Thesen zu einer Verfahrensordnung für öffentlich-private Kooperationen (Verwaltungskooperationsrecht), *Verwaltung und Management* 2001, 10.

18 Vgl etwa die Preisverleihung beim KGSt-Forum am 25.9.2002 in Stuttgart zum Thema „Intelligent sparen“, KGSt-Info Nr 18/2002 vom 25.9.2002.

19 Etwa im Rahmen der Projekte „Integrierte Kommunalverwaltung“ im Kreis Potsdam-Mittelmark (Brandenburg) oder „Verwaltung 2000“ im Kreis Bad Segeberg (Schleswig-Holstein), dazu mwN *Hermann Hill* (F 9), 6.

20 *Hermann Hill*, Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft, *BayVBl* 2002, 321.

21 *Hermann Hill*, Über Binnenmodernisierung zu Good Governance, *VOP* 12/2000, 9.

Vermittler tätig werden. Zurzeit ist man gerade erst dabei, konzeptionelle Kriterien für Good Local Governance zu entwickeln.²²

Nimmt man alle diese fünf Ansatzpunkte zusammen, gewinnt man ein Profil der öffentlichen Verwaltung als Standortfaktor, das grundsätzlich auch Vergleichen zugänglich ist. Allerdings werden diese immer schwieriger, je weiter man sich von einem betrieblichen Vergleich von Leistungen hin zu einem politischen Vergleich von Wirkungen bewegt oder es sich um einen Vergleich staatlicher Identitäten handelt, die aufgrund von historischen und politischen Rahmenbedingungen sowie jeweils eigenen Strategien und Entwicklungspfaden zustande gekommen sind.²³

Noch weitergehend könnte man im Hinblick auf die Standortqualität fragen, inwieweit Verwaltungen auch zur Zukunftsfähigkeit des Standortes beitragen. Dieser Aspekt ist teilweise in den verschiedenen zuvor genannten Ansatzpunkten schon mitenthalten. Es geht dabei um die nachhaltige Sicherung der Lebens- und Entwicklungsfähigkeit einer Gebietskörperschaft, zu der auch ihre Lern- und Innovationsfähigkeit beiträgt.²⁴ Wenn im Rahmen von Basel II²⁵ zukünftig auch ein Rating von Kommunen zu erwarten ist, sollten gerade diese zukunftsorientierten Potenziale innerhalb von Verwaltungen, aber auch bei den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren jeweils mitbedacht werden.

22 *Marga Pröhl/Alexander Wegener*, Große Herausforderungen gemeinsam bewältigen. Konzeptionelle Kriterien für Good Local Governance, innovative Verwaltung 10/2002, 10.

23 *Hermann Hill*, Zur „Methode der offenen Koordinierung“ in der Europäischen Union, in: Karl-Peter Sommermann/Jan Ziekow (Hrsg), Perspektiven der Verwaltungsforschung, 2002, 139 ff.

24 *Josef Scheff*, Lernende Regionen: regionale Netzwerke als Antwort auf globale Herausforderungen, Wien 1999; *Alain Thierstein*, Die lernende Region: regionale Entwicklung durch Bildung, Chur/Zürich 2000; *Ellen Olbertz*, Lernende Region: Initiierung und Unterstützung von regionalen Kooperationsprozessen im Rahmen des Strukturwandels am Beispiel der Modellregion Aachen, Frankfurt/Main ua 2001.

25 Vgl. dazu *Christoph Wegmann*, Risikominimierung in der Wirtschaftsförderung, Verwaltung und Management 2002, 201.

Die Rahmenbedingungen des Standortwettbewerbs von Verwaltungen

Allgemeine Bemerkungen zur Einführung

Der Titel dieser Abhandlung erzwingt eingangs zwei Konkretisierungen. Die erste bezieht sich darauf, warum vom Standortwettbewerb der *Verwaltungen* und nicht der *Staaten* die Rede ist. Die Verwaltung ist ja nur ein Subsystem der Staatsorganisation. Im Grunde, so ließe sich argumentieren, befinden sich doch eigentlich die Staaten in einer Konkurrenzsituation. Wenn daher von der Verwaltung die Rede ist, dann deshalb, weil ich bewusst eine Eingrenzung des Themas vornehmen wollte. Jener Standortwettbewerb, in dem die Staaten beispielsweise auch das Instrument der Gesetzgebung einsetzen, indem sie beispielsweise Standards senken, ist hier nicht primär gemeint.

Die andere Konkretisierung gilt hinsichtlich des Begriffs *Standortwettbewerb*. Die Verwaltung bildet einen Standortfaktor für die Wirtschaft und die Bürger. Die Verwaltungen konkurrieren untereinander um diese Kundengruppen. Diese Konkurrenz ist der Standortwettbewerb, dessen Rahmenbedingungen, also Umfeld, ich in diesem Beitrag behandle.

Klarzustellen ist weiters vorneweg, dass die Verwaltung nur einer unter vielen Standortfaktoren ist, aber, wie ich meine, einer der wichtigeren.

1. Sind Verwaltungen einem Wettbewerb ausgesetzt?

a) Allgemeines zur Exponiertheit der Verwaltung gegenüber dem Wettbewerb

Die Frage nach den Rahmenbedingungen des Standortwettbewerbs von Verwaltungen impliziert, dass Verwaltungen einem Wettbewerb ausgesetzt sind. Dies ist auf den ersten Blick nicht selbstverständlich. Das herkömmliche Modell der Verwaltung, die in den eingefahrenen Geleisen der Routine ihre Vorschriften vollzieht, buchstäblich ohne nach rechts oder links zu blicken, scheint einen Wettbewerb der Verwaltungen nicht zu kennen.

Dieses Bild ist heute überholt. Selbstverständlich unterliegen die Verwaltungen einem Wettbewerb. Dies kann jeder bezeugen, der die Benchmarks, nach denen die Leistungsfähigkeiten von öffentlichen Leistungen¹ miteinander verglichen werden, kennt. Die Mitarbeiter in den Verwaltungen erfahren die Existenz dieses Wettbewerbs, wenn von ihnen beispielsweise verlangt wird, Verfahren innerhalb einer bestimmten Zeitdauer abzuwickeln.

Wettbewerb wird bekanntlich durch den Markt induziert. Ein Markt, so eine der bekanntesten Prämissen der Nationalökonomie, entsteht dort, wo ein Angebot eines bestimmten Gutes auf dessen Nachfrage trifft. Offenbar, so die Schlussfolgerungen, gibt es ein bestimmtes Maß an Angebot von Verwaltung, das mit einem bestimmten Maß an Nachfrage an Verwaltung korreliert.

Derartige Vergleiche mit dem Wettbewerb privater Akteure sind erstens nicht ungefährlich, zweitens immer etwas schief. Immerhin lässt sich ihm entgegen halten, dass die Nachfrage nach Verwaltung vom staatlichen System dem Nachfragenden aufgezwungen wird. Dies entkräftet allerdings die These, dass es einen Markt für staatliche Dienstleistungen gibt, nicht wirklich. Ich werde im Nachfolgenden begründen, weshalb.

b) Der Markt für Verwaltungen

Von einem Markt für Verwaltungen kann nur dann gesprochen werden, wenn der Nachfragende Optionen hat, sich einer anderen Administration zu unterwerfen. Im Grunde gab es eine solche Alternative seit jeher als es in irgendeiner Form auch staatliche Administrationen gab. Nicht einmal der Preis, den der Nachfragende für die Verwaltung zu zahlen hatte, um sich einer anderen Verwaltung zu unterwerfen, war seiner Natur nach ein anderer als heute. Der Preis bestand damals wie heute im Auswandern. Dieser Preis ist allerdings zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich hoch. Es ist offensichtlich, dass er heute, wenn man mit Hilfe moderner Kommunikationsmittel in vielen Punkten der Erde mit seinen Angehörigen in Echtzeit miteinander verbunden ist, wenn man die Chance hat, von den meisten besiedelten Gebieten der Erde bei entsprechenden finanziellen Mitteln innerhalb weniger Tage oder gar Stunden, diese Angehörigen sogar zu treffen, weniger hoch ist, als noch vor wenigen Jahrzehnten. Davon ganz abgesehen, sind die sprachlichen

1 Man denke etwa an die sogenannte „PISA-Studie“, deren Ergebnisse vor allem in Deutschland eine heftige Diskussion ausgelöst haben, während sich Österreich in Selbstzufriedenheit wiegt.

und gesellschaftlichen Barrieren viel weniger bedeutsam als früher. Dennoch war der Preis auch den Pilgervätern nicht zu hoch, die Verwaltung des neuzeitlichen England gegen die amerikanischen Kolonien austauschten, er war den französischen Hugenotten nicht zu hoch, die die Verwaltung Frankreichs, die sie zwang einen anderen Glauben anzunehmen, gegen die liberalere Preußens tauschten.

Jene Staaten, deren Administrationen auf dem Markt nicht konkurrenzfähig waren, zahlten damals wie heute auch ihren Preis, der im brain drain der mitunter besten Kräfte bestand oder in der Verweigerung, sich in diesem Staat ansässig zu machen.

Es ist somit offensichtlich, dass der Preis des Standortwechsels mit der Mobilität der Bürger und der privaten Unternehmen gesunken ist. Die Verwaltungen konkurrieren heute um einen vergleichsweise niedrigen Preis. Die Globalisierung senkt die Kosten des Standortwechsels. Aus- und Abwandern ist, sowohl für den privaten Bürger als auch für die Unternehmen, in der westlichen Gesellschaft noch immer ein nennenswerter, aber kein übermäßig hoher Preis mehr.

Die Abhängigkeit der Verwaltung von der Nachfrage tritt heute deutlicher zu Tage als früher. Was als Kundenorientierung der Verwaltung bezeichnet wird, ist auch, wenngleich auch nicht nur das Resultat einer Entwicklung, in der die Staaten und damit ihre Administrationen um die Niederlassung wirtschaftlicher Unternehmen konkurrieren.² Deren Flexibilität hat das zur Verfügung stehende Angebot an konkurrenzierenden Verwaltungen deutlich erweitert. Die Existenz wirtschaftlicher Unternehmen verspricht wie seit ehedem Wohlstand und politische Stabilität.

c) Die Eigenschaften des Marktes für Verwaltungen

Dieser Befund führt dazu über, zu prüfen, worin die Eigenschaften des Marktes für Verwaltungen bestehen.

Dazu ist folgende These aufzustellen: Der Markt für Verwaltungen erstreckt sich über sämtliche Ebenen politischen Handelns. Es gibt einen Markt, auf dem Europas Bürokratie mit anderen Weltregionen konkurriert, es gibt einen Markt, auf dem die Nationalstaaten untereinander konkurrieren, desgleichen existiert ein Markt für die Verwaltungen in den Untergliederungen der Nationalstaaten, welche Bezeichnung, ob Länder,

2 Ein anderer, wesentlicher Motor der Verwaltungsmodernisierung ist freilich auch der politische Wettbewerb, der die politisch legitimierten Organe dazu verhält oder verhalten kann, die Dienstleistungsqualität ihrer Administrationen zu stärken.

Provinzen, Kantone oder Regionen diese immer tragen. Nicht zuletzt konkurrieren auch die kommunalen Verwaltungen untereinander.

Als zweite These ist festzuhalten: Wie wohl jeder andere Markt ist auch der Markt der Verwaltungen in einen rechtlichen Rahmen gegossen. Den Verwaltungen stehen die Gesetze nicht zur Disposition. Allerdings bestimmt die Frage, wie groß oder eng die Maschen der Gesetze sind, die Handlungsspielräume der Verwaltungen.

Die Eigenschaften des Marktes für Verwaltungen bestehen darin, so könnte man konstatieren, dass er ganz wesentlich von der Nachfrage durch die Wirtschaft lebt. Es verwundert daher auch nicht, dass sich das Angebotsverhalten an dieser Nachfrage orientiert. So wird beispielsweise die Standortqualität einer Verwaltung in der Praxis als weitgehend durch die Kriterien der Raschheit und Flexibilität bestimmt gesehen. Theoretisch wäre es natürlich auch denkbar, dass sich Verwaltungen um die besten Sozialhilfeleistungen konkurrenzieren. Das ist aber wie gesagt nur theoretisch der Fall, da die Nachfragenden nach Sozialhilfeleistungen nur über eine deutlich schwächere Marktmacht verfügen.

Es wäre dennoch verfehlt, die Nachfragemacht der Wirtschaft zu stark in den Vordergrund zu rücken. Auch die Bürger üben eine beachtliche Nachfragemacht aus. Dieser ist besonders die kommunale Verwaltung ausgesetzt. In diesem Bereich ist auch die Macht des Bürgers deutlicher zu spüren als in der staatlichen Ebene. Diese Nachfrage durch den Bürger ist eine große Chance für den Markt für Verwaltungen, da die Vormachtstellung der Wirtschaft eingebremst wird.

d) *Der Markt und das Max Weber'sche Modell der Verwaltung*

Im Max Weber'schen Modell der Verwaltung, dem Old-Public-Management aus heutiger Sicht, arbeitet eine strikt regelorientierte Verwaltung routiniert am Vollzug ihrer Aufgaben. Diese Verwaltung ist unbestechlich, objektiv und von keinem Blick auf das Politische getrübt. Die Bürokratie arbeitet nach Weber „ohne Ansehen der Person“ nach **berechenbaren Regeln**“ (Hervorhebung iO). „Ohne Ansehen der Person“ aber ist auch die Parole des ‚Marktes‘ und aller nackt ökonomischen Interessenverfolgung überhaupt.“³ Die Eigenschaften dieser Bürokratie sind „Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuierlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer, speziell: monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte

3 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft⁵ (1980), 462.

gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Funktionen auf das Optimum gesteigert.“⁴

Die Verwaltung funktioniert wie eine Maschine, die durch Vorschriften gefüttert wird und die ihre Aufgaben abarbeitet.⁵ Weber sieht die Bürokratie als „eine lebende Maschine (...) mit ihrer Spezialisierung der geschulten Facharbeit, ihrer Abgrenzung der Kompetenzen, ihren Reglements und hierarchisch abgestuften Gehorsamsverhältnissen.“⁶

Das Modell war vermutlich bereits zur Zeit seiner Formulierung ein Idealbild, dem die Wirklichkeit nur bedingt entsprochen hat. Dennoch ist dieses Konzept in die Staatsorganisation insbesondere von Deutschland und Österreich eingesickert und hat das Bild der Verwaltung in diesen Staaten nachhaltig geprägt. In Österreich hat das *Kelsen/Merkel'sche* Modell der Verwaltung dem *Max Weber'schen* Ansatz ein staatsrechtliches Gewand verpasst, wonach die unter strikter Gesetzesbindung arbeitenden Organe der Verwaltung unter der Leitung demokratisch legitimierter oberster Organe stehen, von diesen selbst die demokratische Legitimation gewinnen und die gesamte Verwaltung ihrerseits wiederum vom Souverän kontrolliert wird. Dieses Bild der Verwaltung ist von der strikten Gesetzesbindung und der umfassenden Herrschaft des Souveräns Volk geprägt.⁷

Es ist offensichtlich, dass eine Konkurrenz der Verwaltungen in diesem Modell nicht eingeplant ist, auch wenn *Weber*, wie oben ausgeführt, eine bemerkenswerte Analogie der ohne Ansehen der Person arbeitenden Bürokratie mit dem Markt gezogen hat. Möglicherweise wäre es jedoch falsch zu behaupten, er fände in diesem Modell keinen Platz. Für eine an der Nachfrage ausgerichtete Verwaltung müsste, so behaupte ich, auch im OPM genügend Raum vorhanden sein. Man braucht, so glaube ich, nicht neue Modelle der Verwaltung zu erfinden, um der Tatsache der Existenz des Marktes in der Verwaltung Rechnung zu tragen.

Dies hätte auch den Vorteil, dass das Erbe, das uns *Webers* Bild der Verwaltung hinterlassen hat und das wohl auch die bleibende Hinterlassenschaft des *Kelsen/Merkel'schen* Ansatzes mit seiner Führung durch oberste demokratische legitimierte Organe ist, denen der nachgeordnete Apparat der *professionellen Verwaltungsorgane* (um nicht das Wort „Berufsbeamtentum“ zu verwenden) seine eigene demokratische Legiti-

4 *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 561 f.

5 Siehe dazu auch *Pesendorfer*, *Verwaltungskultur in Österreich*, ZfV 1994, 137 ff.

6 *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 835.

7 Dazu näher *Pesendorfer*, *Verwaltungskultur*, 133 ff.

mation verdankt, nicht über Bord geworfen werden muss: Das sind die Objektivität der Verwaltung und ihre Unterordnung unter den Souverän.

Diese Grundsätze müssen dann nicht verlassen werden, wenn der Markt in dieses Modell so eingefügt werden kann, dass er diese beiden Säulen der modernen staatlichen Administration nicht gefährdet.

2. Dürfen Verwaltungen einem Wettbewerb ausgesetzt sein?

a) Korumpiert der Markt die Verwaltung?

Was uns das *Max Weber'sche* Modell der Verwaltung lehrt, ist, dass die Administration kühl, objektiv und unbestechlich zu sein hat. Dies leitet zur Frage über, ob diese wichtigen Grundsätze denn nicht durch den Markt verletzt werden. Wenn Verwaltungen konkurrieren, müssen sie eine Dispositionsfähigkeit über ihre Leistungen haben. Das bedeutet, sie können Genehmigungen schneller, billiger als andere anbieten. Sie können aber auch bei der Anwendung von Regeln auf die Nachfragenden der Leistungen disponieren. So ist es vorstellbar, dass Verwaltungen durch gefällige Schlampigkeit konkurrieren oder dadurch, dass sie sich über Regeln schlicht und einfach hinwegsetzen.

Diese Ausführungen zeigen, dass die Anwendung des Marktmechanismus in der Verwaltung unter Umständen nicht unproblematisch ist. Die Beispiele zeigen auch, dass die Verwaltungen auf lautere und unlautere Weise miteinander konkurrieren können.

Auf der anderen Seite dürfen die Gefahren auch nicht überschätzt werden. Die Sauberkeit der durch das Berufsbeamtentum abgesicherten Verwaltung ist eher ein Mythos, denn empirisch überprüft. Die Korruptierbarkeit der regelorientierten, schematisierten Verwaltung ist ein Tabuthema⁸ und wird – zumindest im deutschsprachigen Raum – als nicht existent betrachtet.⁹

8 Wie es sich für ein Tabuthema gehört, wird es auch nicht angesprochen: Das gängige österreichische Lehrbuch der Verwaltungslehre von *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*, *Österreichische Verwaltungslehre* (2001), kennt das Wort „Korruption“ laut Stichwortverzeichnis nicht.

9 Die Sauberkeit dieser Verwaltungen ist im internationalen relativ hoch, liegt aber keineswegs an der Spitze: Nach einem Ranking von *Transparency International*, einer NGO, welche die Korruption in den verschiedensten Staaten untersucht (<http://www.transparency.org>), liegen die Schweiz auf Platz 12, Österreich auf Platz 15 und Deutschland auf Platz 18, was die Sauberkeit des Staates betrifft. Dieses Ergebnis ist von den Platzierungen und der Reihenfolge her anders, als sich manche vielleicht vorgestellt haben.

Der Markt kann die Verwaltung korrumpieren, muss es aber nicht. Besonders die Tatsache, dass die sich an der Nachfrage orientierende Verwaltung versuchen muss, für ihre Leistungen Nachfrage zu finden, ist an sich eine Konstellation, die für eine Bestechung der Verwaltung selbst nicht günstig ist.

b) Schadet die Konkurrenz öffentlichen Interessen?

Es gibt auch andere Gründe, die gegen die Konkurrenz von Verwaltungen sprechen: Sie könnte nämlich mit unlauteren Mitteln zum Nachteil öffentlicher Interessen erfolgen. Die Konkurrenz könnte unter Preisgabe jener Interessen erfolgen, die sich auf dem Markt nicht durchzusetzen vermögen. Zu befürchten wäre vor allem eine Konkurrenz um die niedrigsten Standards.

Tatsächlich ist in der modernen Standortpolitik der Staaten eine Konkurrenz um die niedrigeren, um nicht zu sagen, niedrigsten Standards festzustellen. Der Zentralisierungsdruck, der beispielsweise in der Raumplanung in Österreich gerade von den Ländern unterstützt wird, rührt daher, dass die Länder als Standorte untereinander konkurrieren und jenes Land die besten Konditionen bietet, das die geringsten Hürden für Unternehmensgründungen aufbaut. Die Fachexperten der Raumplanung fürchten um ihre Standards und drängen auf eine Zentralisierung, die so glauben sie, die Standortkonkurrenz ausschalten würde.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Befürchtungen, die Verwaltungen würden sich auf eine Konkurrenz um die niedrigsten Standards einlassen, prinzipiell berechtigt sind. Die Standards, worunter nicht nur Umweltstandards verstanden werden müssen, sondern auch soziale und rechtliche Standards, bilden tatsächlich eine Determinante des Marktwertes einer Verwaltung, die mit diesem verkehrt proportional verbunden sind. Allerdings ist die Dispositionsfähigkeit einer Verwaltung über die Standards letztlich vom Gesetzgeber abhängig. Zieht der Gesetzgeber der Verwaltung keine Grenzen, sind auch die Standards grenzenlos disponibel, sind die Grenzen maßvoll gesetzt, wird auch die Verwaltung darüber nur maßvoll disponieren können. Es ist somit Verantwortung des Souveräns, der auch das jeweils vorherrschende politische Bewusstsein vertritt, dass die Standards zum Gegenstand des Markthandelns werden.

c) *Gefährdet die Konkurrenz die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs?*

Die konkurrierende Verwaltung ist eine zwangsläufig uneinheitliche Verwaltung. Die konkurrierende Verwaltung bietet Leistungen anders oder in anderer Form an als eine andere Administration. Die Gefahr, dass es zu Begünstigungen bzw. vice versa zu Benachteiligungen kommt, lässt sich niemals gänzlich verleugnen. Eine solcherart agierende Verwaltung verstößt jedoch gegen Grundregeln des Standortwettbewerbs, nämlich die Homogenität, die ihr durch die Rechtsordnung gezogen wird. Sie verstößt im Übrigen auch gegen eines der wichtigsten Kriterien im Standortwettbewerb, nämlich die Verlässlichkeit. Soweit jedoch eine Verwaltung innerhalb des Rahmens, der ihr durch die Rechtsordnung gezogen ist, agiert, ist Uneinheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs nicht nur erlaubt, sondern sogar gewollt. Eine befruchtende Konkurrenz fußt auf der Uneinheitlichkeit der angebotenen Leistungen.

d) *Gefährdet die Konkurrenz die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse?*

Verschiedentlich wird explizit oder implizit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse auf den verschiedenen Politikebenen als politisches Ziel deklariert. Tatsächlich: Konkurrenz bewirkt nicht nur Uneinheitlichkeit im Verwaltungsvollzug, sondern auch in den Lebensverhältnissen. Wenn das Ziel, einheitliche Lebensverhältnisse zu erreichen oder zu erhalten, vorrangig ist, untergräbt die Konkurrenz dieses Ziel. Sie schafft nämlich in einem Territorium bessere Lebensverhältnisse als in einem anderen.

Auch hier zeigt sich: Wenn Verwaltungen konkurrieren sollen, ist Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse damit nicht zu vereinbaren.¹⁰

e) *Ist es überhaupt sinnvoll, dass Verwaltungen konkurrieren?*

Die zuletzt behandelten Fragen führen uns zu einer meines Erachtens viel grundsätzlicheren Frage: Ist es überhaupt zu wollen, dass eine Standortkonkurrenz entsteht? Wäre es nicht viel besser, es herrschten überall gleiche von den Staaten garantierte Wettbewerbsbedingungen?

Das Faktische allein bestimmt wohl noch nicht das Normative. Die Antwort auf diese Frage kann, je nach Standpunkt, unterschiedlich ausfallen. Wer der Einheitlichkeit den Vorrang einräumt, wird sie verneinen,

¹⁰ Van Suntum, Die Idee des wettbewerblichen Föderalismus, in: Morath (Hrsg.), Reform des Föderalismus (1999), 21.

wer von der innovatorischen Kraft der Uneinheitlichkeit überzeugt ist, wird möglicherweise das Gegenteil behaupten. Im Idealmodell des föderalistischen Wettbewerbs führt die Konkurrenz der Ebenen unterhalb des Nationalstaates dadurch, dass sie um den mobilen Bürger und die Wirtschaft konkurrieren, zu größerer Effizienz. Angelpunkt dieses Modells ist die Mobilität der Bürger.¹¹ Allerdings darf nicht verhehlt werden, dass dieses Modell des föderalen Wettbewerbs auch in Zweifel gezogen wird.¹² Die Kritik bezieht sich darauf, dass die Mobilität der Bürger je nach der Bevölkerungsschicht, der sie angehören, unterschiedlich ist.¹³ Immerhin lässt sich dem wieder entgegen halten, dass die Mobilität allgemein immer größer wird und sich somit dem Idealmodell langsam annähert. Man wird insgesamt bei allen Unsicherheiten festhalten können, dass der Wettbewerb der Verwaltungen eher zu Innovationen und bürgerorientierten Lösungen führt als wenn kein Wettbewerb existiert.

f) *Gibt es Standards, die der Disposition des Marktes entzogen sein sollten?*

Betrachten wir zunächst die Weltgesellschaft: Dürfen in Indien überhaupt solche Niedriglöhne bestehen, dass die Umsiedlung von High-Tech-Unternehmen aus Europa bewirkt wird? Meines Erachtens lässt sich schwerlich ein Argument dagegen finden. Natürlich müssen der überwiegenden Menschheit, die oft in bitterer Armut lebt, Chancen eröffnet werden, einen bescheidenen Wohlstand zu erlangen, der im Übrigen nach unbestrittenen Erkenntnissen der Wirtschaftstheorie nicht zwangsläufig zum Nachteil anderer Staaten ausschlagen muss. Nicht mehr so leicht lässt sich dagegen beantworten, ob Kinderarbeit ein lauterer Mittel in diesem Wettbewerb ist. Meine Antwort lautet, dass der globale Wettbewerb nicht unter Missachtung elementarer Grundsätze der Menschenwürde erfolgen darf.

Der Wettbewerb zwischen den Staaten der Europäischen Union ist prinzipiell gewünscht und richtig, solange nicht allgemeine Mindeststandards unterschritten werden. Nach diesem Muster scheint mir auch eine Antwort auf die nächste Frage naheliegend: Die Standortkonkurrenz innerhalb des Nationalstaates wirkt belebend, solange grundsätzliche Standards der Homogenität dadurch nicht in Frage gestellt werden. Wahrscheinlich gilt wohl nichts anderes hinsichtlich der Konkurrenz

11 Siehe dazu auch van Suntum, Wettbewerblcher Föderalismus, 15.

12 Siehe dazu etwa Katz, Cooperative – Dual – Competitive Federalism, in: Gress/Fechtnr/Hannes, The American Federal System (1994), 97 ff.

13 Katz, aaO, 99.

zwischen den Kommunen. Die Schlüsselfrage scheint also primär darin zu liegen, wo die Mindeststandards anzusiedeln sind. Jenseits der Mindeststandards ist Konkurrenz gut und gewünscht.

Wie oben gezeigt, bedarf es Mindeststandards. Diese Standards werden wohl unterschiedliche sein, je nachdem, auf welcher Ebene wir uns befinden. In der Föderalismustheorie wird davon gesprochen, dass die Gesetze *„umso mehr reinen Richtliniencharakter haben sollten, je höher die Ebene ist, auf der sie verabschiedet werden.“*¹⁴ Es wurde schon angerissen, dass die Verwaltungen allgemein an die Schranken, die ihnen durch die Rechtsordnung gezogen sind, gebunden sein müssen. Damit ist aber noch nichts über die Beschaffenheit dieses Rechts ausgesagt. Prinzipiell müssen auf allen Ebenen die Standards der Menschenwürde und Humanität gelten.

Auf den niedrigeren Ebenen können und müssen die Kriterien strengere sein, um eine zu starke Fragmentierung der Administrationen zu vermeiden.

g) Zwischenergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten: Es besteht kein grundsätzlicher Einwand dagegen, dass Verwaltungen miteinander konkurrieren, solange man nur von der Vorstellung abrückt, dass auf allen oder nur bestimmten Ebenen der Politik einheitliche Verhältnisse herrschen müssen, sei es, dass die Verhältnisse in materieller Hinsicht einheitlich sind, sei es, dass die Verfahrensrechte einheitlich sind. Konkurrenz kann es begriffsnotwendig nur geben, wenn Uneinheitlichkeit erlaubt ist. Konkurrenz wirkt sich positiv auf die Innovationsfähigkeit der Verwaltung aus, sie verhindert die Erstarrung in Routine. Wie der Wettbewerb der privaten Akteure durch gemeinsame Regeln gebunden ist, stellt die Rechtsordnung der Konkurrenz der Verwaltungen rechtliche Schranken auf und bewirkt dadurch die erforderliche Homogenität.

3. Die Determinanten des Standortwettbewerbs der Verwaltungen

Welche Determinanten bestimmen nun den Standortwettbewerb der Verwaltungen? Mit welchen Leistungen kann eine Verwaltung auf dem Markt reüssieren?

14 Van Suntum, Wettbewerblicher Föderalismus, 21.

a) *Verlässlichkeit*

Eine Verwaltung muss verlässlich sein können. Nur eine rechtsstaatliche Verwaltung kann mit anderen Verwaltungen ernsthaft in Konkurrenz treten. Dies zeigen heute genügend Beispiele aus den Entwicklungsländern. Doch bereits Max Weber wusste: *„Die Forderung einer nach Möglichkeit beschleunigten, dabei präzisen, eindeutigen, kontinuierlichen Erledigung von Amtsgeschäften wird heute an die Verwaltung in erster Linie von Seiten des modernen kapitalistischen Wirtschaftsverkehrs gestellt.“*¹⁵ Die rechtsstaatliche Verwaltung ist eine verlässliche, das heißt, ihre Entscheidungen sind prognostizierbar. Die verlässliche Verwaltung agiert nicht dezisionistisch. Daraus resultiert aber auch, dass die Rahmenbedingungen der verlässlichen Verwaltung weiterhin Regeln sind, die allgemein kundgemacht sind und in die jeder, der Interesse hat, Einsicht nehmen kann. Schon daraus ergibt sich, dass die untereinander konkurrierenden Verwaltung nicht nur nicht auf ihre rechtsstaatlichen Grundlagen verzichten dürfen, sondern auch gar nicht können. Im Übrigen ist eine dezisionistisch agierende Verwaltung nicht nur rechtsstaatlich fragwürdig, sondern auch undemokratisch, da sie offenbar selbst gesteuert agiert, anstatt demokratischer Kontrolle unterworfen zu sein.

Mit diesem Plädoyer für eine festen Regeln orientierte Verwaltung ist nun nichts darüber ausgesagt, wie diese Regeln beschaffen sein müssen. Geradezu selbstverständlich dürfte sein, dass Regeln möglichst klar und einfach sein müssen, so es die komplexen Umstände eben zulassen. Es ist jedoch unzweifelhaft, dass dort, wo die Verwaltung in Rechte eingreift oder Rechte begründet, auf eine regelorientierte Verwaltung schon aus den Gründen des Standortwettbewerbs der Verwaltungen nicht verzichtet werden kann, ganz abgesehen davon, dass es elementare Gründe gibt, vom rule of law in der Verwaltung nicht abzugehen.

Als Schlussfolgerung ist daher zu ziehen: Eine entscheidende Rahmenbedingung für den Standortwettbewerb der Verwaltungen ist das Recht, das so weit determiniert sein muss, dass es eine Prognostizierbarkeit des Handelns der Verwaltung erlaubt. Zur Erfüllung dieser Aufgabe bedarf die verlässliche Verwaltung professioneller Organe, nicht aber des mit öffentlich-rechtlichem Status versehenen Berufsbeamten, der *„mit seiner ganzen materiellen und ideellen Existenz an seine Tätigkeit gekettet“* ist.¹⁶ Es gibt genügend Alternativen zum erschreckenden

¹⁵ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 562.

¹⁶ Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 570.

Bild dieser Ketten, die den Berufsbeamten mit seinem Dienstgeber verbinden und die im Grunde beide Akteure nicht lösen können.

b) Sauberkeit

Eng verknüpft mit der verlässlichen Verwaltung ist die saubere Verwaltung. Es ist völlig irrig anzunehmen, dass eine bestechliche Verwaltung ein Standortvorteil sein könnte. Die saubere Verwaltung ist keine Selbstverständlichkeit. Es gibt genügend – man muss wohl sagen: schlechte – Gründe, anzunehmen, dass es auch in Westeuropa um die Sauberkeit der Verwaltung besser bestellt sein könnte. Die Sauberkeit der Verwaltung wird besonders im deutschsprachigen Raum als selbstverständlich unterstellt und darüber zu sprechen gilt als unanständig.

Eine saubere Verwaltung liegt im Übrigen nicht schon dann vor, wenn sie nicht übermäßig korrupt ist, sondern setzt voraus, dass die Mitarbeiter der Verwaltung ihren Leistungsauftrag loyal erfüllen. Finanzbeamte, die in der Freizeit oder gar in der Dienstzeit für einen Steuerberater private Leistungen erbringen, gehören genauso wenig dazu, wie Polizeibeamte, die ohne dienstlichen Auftrag im Rotlichtmilieu verkehren.

Eine wichtige Rahmenbedingung bildet hier das Dienstrecht. Dieses hat allerdings nicht nur dafür zu sorgen, dass die Mitarbeiter der Verwaltung ihre Energie der loyalen Dienstleistung widmen, sondern auch, dass qualifizierte Leistungen der Mitarbeiter auch entsprechend entlohnt werden. Ein Mitarbeiter, der von seinem Dienstgeber nicht gewürdigt wird, und über kein angemessenes Auskommen verfügt, hat keine Veranlassung, zu einer sauberen Verwaltung beizutragen.

c) Menschlichkeit

Der Begriff wird im Zusammenhang mit Verwaltungsmodernisierung vergleichsweise selten gebraucht. Er ist dennoch von beachtlicher Wichtigkeit auch im Hinblick auf die Standortqualität.

Damit ist nicht nur an den Rechtsstaat appelliert. Wir setzen es hier als selbstverständlich voraus, dass eine Verwaltung an rechtsstaatliche Grundsätze gebunden ist. Während die beiden im vorangegangenen Modell beschriebenen Kriterien auch vom Modell der Verwaltung als Maschine erfasst sind, weist der Begriff der Menschlichkeit darüber hinaus. Eine Verwaltung, die als Maschine agiert, ist eben keine menschliche Verwaltung.

Mit dem Begriff der menschlichen Verwaltung ist allerdings keine Gefälligkeitsverwaltung gemeint. Unter letzterer verstehe ich eine Verwaltung, die sich über Rechtsvorschriften, im Interesse des Bürgers zu Lasten des Gemeinwohls hinweg setzt. Diese Art von Verwaltung wird häufig mit Bürgernähe verwechselt. Sie widerspricht dem Rule of Law und ist, indem sie sich über den Gesetzesauftrag hinwegsetzt, undemokratisch. Sie widerspricht auch dem oben herausgeschälten Kriterium der verlässlichen Verwaltung.

Die menschliche Verwaltung ist eine unterstützend, hilfsbereite Verwaltung, auch dort, wo es von den Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Die menschliche Verwaltung ist eine sensible Verwaltung, die ihr Handeln nicht nur an den Verwaltungsvorschriften orientiert, sondern auch an den rechtlichen Grundsätzen über diesen Verwaltungsvorschriften: Die Grundrechte und – hier von vorrangiger Bedeutung – das Sachlichkeitsgebot, das auch solche Grundsätze wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip oder das Übermaßverbot beinhaltet, markieren auch eine menschliche Verwaltung. Es ist allerdings klar, dass die menschliche Verwaltung zuweilen einen schmalen Grat passiert, auf dem Rechtsvorschriften in vertretbarer Weise interpretiert werden können und daneben der Abgrund der Gefälligkeitsverwaltung lauert.

Die Rahmenbedingungen der menschlichen Verwaltung sind Rechtsvorschriften, die nachvollziehbare, legitime Abwägungsentscheidungen ermöglichen.

d) *Qualität*

Die Qualität der Leistungen einer Verwaltung ist fraglos ein Standortkriterium. Darunter sind sorgfältig durchgeführte Verfahren zu verstehen, in denen die Behörden die von den Rechtsvorschriften geforderten Standards genau geprüft haben. Die Rechte der Verfahrensbeteiligten wurden gewahrt, die Entscheidung ist überprüfungsfest.

Zur Erreichung dieses Ziels sind entsprechend qualifizierte Mitarbeiter erforderlich. Auch hier erweisen sich die dienstrechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen als entscheidend.

e) *Flexibilität*

Der Begriff der Flexibilität scheint das Zauberwort in der modernen Verwaltungswissenschaft zu sein. Wie bei vielen anderen Schlagworten auch, stellt sich bei häufiger Verwendung, so gerechtfertigt sie ist, mit der Zeit eine gewisse Abgedroschenheit ein. Wenn ich hier andere Kriterien

an die erste Stelle gerückt habe, dann nicht deshalb, um das Kriterium der Flexibilität abzuwerten, sondern um es an die meines Erachtens richtige Stelle zu rücken. Die flexible Verwaltung ist nicht nur fähig, auf Kundenwünsche einzugehen, sie ist auch fähig, aus eigenem die Prioritäten richtig zu setzen. Freilich lauern auch Fallstricke: Die Grenze zur Parteilichkeit ist fließend, wenn beispielsweise das Ansuchen eines potentiellen Großinvestors vordringlich gegenüber jenem eines kleineren Gewerbetreibenden behandelt wird.

Die flexible Verwaltung reagiert in kurzer Frist auf Anforderungen, die an sie gestellt werden. Die Vorschriften, die die Verwaltung zu vollziehen hat, müssen ihre Bindungsdichte zurücknehmen und eine Umpolung von konditionaler auf eine finale Bindung suchen.

Die Flexibilität der Verwaltung kann allerdings nur zum Teil durch Rechtsvorschriften garantiert werden, sie ist zu einem wesentlichen Teil auch eine Kulturfrage. Soweit Rechtsvorschriften der Flexibilität der Verwaltung dienlich sein können, sind es sowohl die materiellen Verwaltungsvorschriften als auch dienstrechtliche und Organisationsvorschriften.

f) Raschheit und Effizienz

Die rasche Verwaltung erledigt ihre Aufgaben zügig. Der Bürger erhält nicht den Eindruck eines schleppenden Verfahrensgangs und vielen Leerläufen. Diese Forderung dürfte zum mittlerweile gängigen Kanon der Verwaltungswissenschaften geworden sein. Teilweise kann man bereits den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen Vorgaben entnehmen, die in diese Richtung gehen.¹⁷ Die Erfüllung der Forderung setzt freilich auch voraus, dass der Verwaltung ausreichend qualifiziertes Personal zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht.

¹⁷ Art 6 EMRK ist beispielsweise das Gebot „angemessener Verfahrensdauer“ in zivilrechtlichen und strafrechtlichen Angelegenheiten zu entnehmen. Art 126 Abs 5 B-VG enthält eine Art Effizienzprinzip für die Verwaltung. In Deutschland nimmt das BVerfG einen Verfassungsauftrag zur Abwehr untragbarer Verzögerungen an. Verschiedene Autoren, vor allem *Leisner*, nehmen ein verfassungsrechtliches Gebot zur Verwaltungseffizienz an (vgl. zu diesen Fragen die Nachweise bei *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat (2001), 404 f).

4. Der rechtliche Rahmen

a) Die notwendige Gestaltungsfreiheit des rechtlichen Rahmens

Im Vorangegangenen wurde bereits angedeutet, welchen Beitrag die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einhaltung dieser Kriterien durch die Verwaltung zu leisten vermögen. Es würde herausgeschält, dass nichts dagegen spricht, die Verwaltungen auf allen Politikebenen miteinander in Konkurrenz treten zu lassen. Es wurde aber deutlich, dass es eines homogenen Rahmens bedarf, der bestimmte Mindeststandards der Administration dem Wettbewerb nicht zur Disposition stellt. Prinzipiell spricht auch nichts dagegen, die Maschen des Homogenitätsnetzes auf den unteren Ebenen vergleichsweise enger zu stricken als auf den oberen Ebenen, um dadurch der Fragmentierungsfalle zu entgehen.

Auf der anderen Seite bedürfen die Handlungsebenen Freiräume, um tatsächlich miteinander in Konkurrenz treten zu können. Diese notwendigen Freiräume bestehen insbesondere auf dem Gebiet des Organisationsrechtes und des Dienstrechtes des Verwaltungspersonals. In diesen Bereichen sind die Risiken, die aus der Fragmentierung drohen, zudem geringer als auf dem Gebiet der materiellen Rechtsvorschriften.¹⁸ Daraus resultiert die Forderung, dass den Verwaltungen ausreichende organisatorische und dienstrechtliche Freiräume zu gewähren sind, um auf dem Standortmarkt untereinander in Konkurrenz treten zu können. Der Umstand, dass an der Regelorientierung der Verwaltung prinzipiell festgehalten werden muss, sagt noch nichts darüber aus, dass eine Umpolung auf Zielvorgaben, wie dies im Konzept von NPM angelegt ist, unmöglich ist. Mit dem Prinzip des Rule of Law ist eine finale Bindung der Verwaltung, sofern sie auch Rücksicht auf die Eingriffsdichte nimmt, durchaus vereinbar.

Von besonderer Bedeutung dürften aber auch Veränderungen im Haushaltsrecht sein. Die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung ist ein Schlagwort, das in der Praxis noch viel zu wenig umgesetzt wurde.

b) Qualitätssicherung

Der Standortwettbewerb der Verwaltungen verlangt freilich nicht nur, dass die Verwaltungen Gestaltungsspielräume ausloten können, sondern auch einen rechtlichen Rahmen der Qualitätssicherung. Die Verwaltungen müssen über interne Controllingsysteme verfügen, die möglichst

¹⁸ Man denke in diesem Zusammenhang beispielsweise an Umweltstandards.

großflächig und nicht nur punktuell auf einzelne Bereiche der Verwaltung bezogen sind.

Die Aufgabe der Qualitätssicherung der Verwaltung hat jedoch auch der Souverän, das ist in der repräsentativen Demokratie primär das Parlament. Die Parlamente haben die Rechenschaftspflichtigkeit der Verwaltungen einzufordern, sie haben (auch) zu kontrollieren, dass im Standortwettbewerb der Verwaltungen die Standards nicht über Bord geworfen werden. Die Parlamente, die in allen politischen Systemen zu den Verlierern der Technisierung aller Lebensbereiche und ihrer zunehmenden Komplexität geworden sind, können durch die Verwaltungskontrolle zwar nicht verlorene Macht auf dem Gebiet der Gesetzgebung zurück gewinnen, aber eine wichtige Funktion erhalten. Die traditionellen Instrumente der Verwaltungskontrolle, parlamentarische Interpellation, Resolution, müssen nur angepasst werden. Berichte der Verwaltung an das Parlament sollten nicht als sinnlose Fleißaufgabe, sondern als notwendiges Instrument der Evaluation angesehen werden.

Zum rechtlichen Rahmen gehört aber auch die Einbindung des Bürgers selbst in das System der Verwaltungskontrolle. Auch hier gibt es eine Fülle von Instrumenten, die anzupassen wären. Volksbefragungen und Volksbegehren in Angelegenheiten der Verwaltung gehören an sich bereits dem traditionellen Instrumentarium an und müssten lediglich weiter entwickelt werden.

5. *Der kulturelle Rahmen*

Der rechtliche Rahmen leistet nur einen Beitrag zum Standortwettbewerb der Verwaltungen. Dessen zweite Säule bildet die Verwaltungskultur. Es ist unbestritten, dass der Verwaltungskultur als Subaspekt der allgemeinen Unternehmenskultur erhebliche Bedeutung zukommt. Wie groß diese Bedeutung allerdings tatsächlich ist, ist umstritten. Möglicherweise wurde die Bedeutung des kulturellen Rahmens in den jüngsten Zeit, vor allem, nachdem die Verwaltungskultur als Gegenstand der Verwaltungswissenschaft unter der Dominanz normativ orientierter Betrachtungsweisen gänzlich vernachlässigt wurde, gleichsam als Kompensation überschätzt.

Es kann allerdings keinem Zweifel unterliegen, dass die Art und Weise, wie Rechtsvorschriften vollzogen werden, einen großen Einfluss darauf ausüben, ob die jeweilige Administration wettbewerbsfähig ist. Eine Verwaltungskultur, die dabei in Kategorien der größtmöglichen Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs denkt, leistet keinen Beitrag zum Standortwettbewerb.

Die geistige Offenheit einer Verwaltung, das Ethos, von dem sie erfüllt ist, ihre Management-Fähigkeiten und ihr Gestaltungswille sowie ihre Lernfähigkeit sind entscheidende Elemente der Verwaltungskultur. Das Leben dieser Elemente kann nun seinerseits wiederum durch Rechtsvorschriften behindert oder bestärkt werden. Insoweit scheint mir das Recht denn doch das dominante Element im Zusammenspiel der Standortkriterien zu sein. So hat beispielsweise unsere stark legalistische Rechtskultur eine Verwaltungskultur geprägt, die sich geradezu ängstlich an Rechtsvorschriften klammert. Das System der hierarchischen Verwaltungsorganisation mit ihrer demokratischen Legitimation von oben hat geradezu Hierarchiekaskaden produziert. Wie in vielen anderen Bereichen geht es daher darum, das richtige Maß zu finden.

6. **Resümee**

Insgesamt bleibt somit festzustellen, dass

- Verwaltungen miteinander in Konkurrenz stehen
- Diese Konkurrenz unter Einhaltung eines rechtlichen Ordnungsrahmens positiv zu beurteilen ist,
- zahlreiche Kriterien die Standortqualität einer Verwaltung bestimmen, von welchen die Verlässlichkeit, Sauberkeit, Menschlichkeit, Qualität, Flexibilität und Raschheit der Entscheidungen die herausragenden sind,
- die Einhaltung dieser Kriterien durch einen rechtlichen und einen kulturellen Rahmen garantiert wird,
- der rechtliche Rahmen den Verwaltungen vor allem im Hinblick auf ihre Organisation und das Verwaltungspersonal möglichst große Gestaltungsspielräume belassen muss,
- der kulturelle Rahmen vor allem eine möglichst große geistige Offenheit und Lernfähigkeit der Verwaltung ermöglichen muss, jedoch nur bedingt durch Rechtsvorschriften dekretiert werden kann.

Für Max Weber war die Bürokratie an der Arbeit, *„das Gehäuse jener Hörigkeit der Zukunft herzustellen, in welche vielleicht dereinst die Menschen sich, wie die Fellachen im altägyptischen Staat, ohnmächtig zu fügen gezwungen sein werden, wenn ihnen eine rein technisch gute und das heißt: rationale Beamten-Verwaltung und –Versorgung der letzte und einzige Wert ist, der über die Art der Leitung ihrer Angelegenheiten*

*entscheiden soll.*¹⁹ Der Standortwettbewerb der Verwaltungen verhindert, dass diese düstere Prognose Wirklichkeit werden kann.

19 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 835.

Moderner Staat und Innovative Verwaltung

Zur Einführung in die Arbeit unseres Arbeitskreises möchte ich den Referenten nicht vorgreifen. Ich weiß aus eigener Erfahrung als Referent, wie störend die Einbringung der eigenen Sicht des Moderators sein kann. Dennoch möchte ich als langjähriger Begleiter des Reformprozesses in Deutschland einige grundsätzliche Erfahrungen voranstellen, um die Zusammenhänge der Referate zu verdeutlichen.

1. Gibt es „die“ Verwaltungsreform?

In Deutschland hat sich eine spezifische, von der KGSt entwickelte Variante des Reformkonzepts durchgesetzt. Vielfach wird verkannt, dass dieses Reformkonzept bereits in den 90er Jahren ständig modifiziert und ergänzt wurde. Für Menschen, die in dem über Jahrzehnten kaum veränderten „System rationaler Herrschaft“, besser bekannt als „Bürokratiemodell“ des Soziologen Max Weber, großgeworden sind, ist diese neue Dynamik irritierend.

Der Ende der 80er Jahr erkannte Reformstau erwies sich aber als ein Motor von Reformansätzen, die sich nicht auf einmal realisieren ließen. Daher kommt es bei der beliebten Diskussion, ob das „Neue Steuerungsmodell der KGSt“ erfolgreich oder unvollständig ist, oft zu Differenzen. Sie sind regelmäßig darauf zurückzuführen, dass die Diskutanten über unterschiedliche Entwicklungsstufen sprechen, ohne dies offen zu legen. Das Neue Steuerungsmodell ist in Wirklichkeit eine Stufenfolge, die ich im Folgenden kurz skizzieren darf.

Phasen der NPMgt-Reform in Deutschland

- | | |
|----------|--|
| 1. Phase | Betriebswirtschaftlich dominierte Binnenreformansätze:
Neues Steuerungsmodell |
| 2. Phase | Einbeziehung der Politik |
| 3. Phase | Einbeziehung der Bürger als Kunden:
Qualitätsmanagement |
| 4. Phase | Bürgeraktivierung |
| 5. Phase | Strategisches Management: wirkungsorientierte
Steuerung; Governance |
| 6. Phase | Electronic-Government, Bürgeraktivierung, Entstaatlichung |

Gemeinsamkeiten aller Reformphasen

- o Alle bauen aufeinander auf, jede hat aber spezifische Promotoren.
- o Keine lässt sich ohne negative Spätfolgen vernachlässigen
- o Jede Phase löst einen spezifischen Lernprozess aus.
- o Alle Phasen sind begleitet und getrieben von Haushaltskonsolidierungsbedarfen und zunehmendem Privatisierungsdruck.
- o Mit zunehmender Komplexität entsteht größere Unübersichtlichkeit
- o Die Anforderungen an die Mitarbeiterqualität und -engagement steigen.

2. Reformschwerpunkte

In der Theorie sind sich die Reformer einig. Die Reform muss ganzheitlich oder „systemisch“ sein. Ich mache dies gern an die bereits auf Pestalozzi zurückgehende Einheit „Kopf, Hand und Herz“ deutlich.

Der **Kopf** steht für die Strategie, den Bauplan und das Engagement der obersten Führung.

Die **Hand** repräsentiert die Werkzeuge und die zielführenden Maßnahmen.

Das **Herz** deutet auf die Aufbruchstimmung und das Engagement aller Betroffenen hin.

Im Idealfall läuft alles zusammen. Die örtliche Reformpraxis ist eher von Schwerpunkten als von Ausgewogenheit geprägt.

Kopf: Es gibt verkopfte und daher als theoretisch erlebte Reformprozesse. Nicht selten fehlt es an der nachhaltigen zentralen Steuerung durch die Verwaltungsführung oder an der Stimmigkeit von Teilprojekten.

Hand: In den Werkzeugen (Ziele, Produkte, Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling) sind deutsche Kommunen oft am stärksten. Manche verfallen daher der Illusion, damit sei alles getan.

Herz: Die Menschen davon zu überzeugen, dass die Reform nicht nur dem System, sondern ihnen selbst hilft, ihre Existenz sichert und ihren Erfolg mehrt, erscheint am schwierigsten. Dies wurde in der auf „unpersönliche Amtsführung“ angelegten Bürokratie am wenigsten gelernt. Häufig ist das nicht erreichte Herz (neudeutsch Commitment) der entscheidende Stolperstein der Reform. Alle erreichen wir nicht. Eine „kritische Masse“ von Verstehenden und Begeisterten ist jedoch erforderlich.

Fehlt es an der Ausgewogenheit dieser drei Elemente, sind Fehlentwicklungen vorprogrammiert.

3. Euphorie beim E-Government?

Eine stark an Instrumentellem orientierter Reformansatz ist derzeit das Konzept des virtuellen Rathauses (E-Government).

Lassen Sie mich daher zum Schluss eine Verlautbarung der OECD vom 03.02.2001, die im Wesentlichen viel zu wenig beachtet oder gelesen wurde, kurz und weitgehend kommentarlos einführen. Mein Ziel ist es nicht, die Entwicklung der technikunterstützten Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger/Unternehmen zu bremsen. Es fragt sich, ob die Erwartungen in Geschwindigkeit und Finanzierbarkeit des Übergangs zum „virtuellen Rathaus“ nicht interessegeleitet sind und damit als stark euphorisch einzustufen sind.

Und nun meine verkürzte Übersetzung des englischen Originaltextes:

OECD-Public Management-Brief 3.2001

Befund

- o Nur 28 % der amerikanischen IT-Großprojekte sind erfolgreich.
- o 23 % werden aufgegeben.
- o Geldverschwendung als Risiko für die Politik.

Hauptgrund: Unfähigkeit, große IT-Projekte zu managen.

Diagnose: Träume werden zu globalen Alpträumen.

Unterscheide zwischen öffentlichem und privatem Sektor

- o Kleine politische Veränderungen können riesige IT-Veränderungen nach sich ziehen.
- o Die Gesetzgebung legt der Verwaltung häufig einen unrealistischen Zeitdruck für die Implementation auf.
- o Das Management hat wenig Einfluss auf technische Lösungen, trägt aber die politische Verantwortung für Fehlentwicklungen.

Delfine nicht Wale

- o Für kleine Projekte fehlt das Geld.
- o Je größer und spektakulärer die Projekte sind, desto leichter sind sie durchsetzbar (sc Obwohl sie erfahrungsgemäß zu scheitern drohen).

Vorschlag:

- o Nur kleine und überschaubare Projekte in 6-Monats-Perspektiven
- o Vorrang erprobter Lösungen vor Eigenentwicklungen
- o Risikominderung durch den Vergleich mit Best practices
- o Ggf externe (unabhängig) Risiko-Beratung (-analyse) lohnt

Die Seite des Personalmanagements

Die Planung von E-Government läuft meist am Personalmanagement vorbei. Dort fehlt es an IT-Skills und es wird nicht genug getan, um sie einzukaufen und zu entwickeln.

Diagnose: Fehlsteuerung und absehbare Vollzugsdefizite.

Umgang mit externen Providern

- o Externe Beratung unerlässlich
- o Notwendigkeit von Wettbewerb
- o Subsidiaritätsprinzip
- o Große technische Innovationen sind keine Kernaufgaben der Verwaltung
- o Endnutzer einbeziehen (Vorbild Kanada)

OECD-Empfehlungen im Überblick

Nichts unterlassen, was heutiger Stand der Kunst ist.

- o Strategisches Management
- o Think small!
- o Auf bekannte Lösungen zurückgreifen
- o Risiken analysieren
- o Leistungsvergleiche anstellen
- o Die personalwirtschaftliche Seite mitbedenken
- o Klug mit dem Wissen der Organisation umgehen
- o Ein verlässliches, vertrauenswürdiges Umfeld schaffen
- o Endnutzer einbeziehen

4. Vorschläge für die Diskussion der drei Referate

Zur Implementierung von Strategiemangement

- 1.1 Welche Vorteile liegen in einem strategisch angelegten Reformprozess gegenüber der Orientierung an einem Ideal-Modell oder einem ergebnisoffenen Lern- und Gestaltungsprozess?
- 1.2 Wie weit sind Systeme unter **politischer Steuerung** zu strategischem Handeln fähig?
- 1.3 Was muss geschehen, damit strategisches Management in einer an Normanwendung sozialisierten **Verwaltung** eine Chance hat?

Zum E-Government

Was ist technisch machbar?

Was ist unter den finanziellen Restriktionen in welchem Zeithorizont zu realisieren?

Was wissen wir über die Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger? Welche Rolle spielen sie für öffentliche Institutionen?

(Was) können wir aus Erfahrungen mit technologischen Visionen und Implementationsprozessen anderer Bereiche für die Einführung von E-Government lernen?

Was sollte uns leiten

- Kulturkritik
- Fortschrittsglaube oder
- Pragmatismus?

Zu „Dienstrechts- und Organisationsreformen“

(Warum) kann/darf man sich heute Dienstrechts- und Organisationsreformen vorstellen, die das Effizienzpostulat völlig außer Acht lassen?

Welche Anforderungen stellen effizienzorientierte Managementkonzepte an

- Dienstrechtsreformen
- Reform von Strukturen und Prozessen?

Hat es sich bewährt, mit Binnenreformen zu beginnen?

Verkrustetes/leistungsfeindliches Dienstrecht Ursache für fehlgeschlagene Reformen oder Alibi für das Nichtstun?

Implementierung von Strategiemanagement – Anspruch und Wirklichkeit in Reformprozessen

A) Ausgangssituation

- Handlungsdruck durch veränderte finanzielle Rahmenbedingungen
- Bemühungen von Politik und Verwaltungsleitung zur Modernisierung ihrer Verwaltungen
- Übersteuerungseffekte im operativen Tagesgeschäft
- Untersteuerungseffekte in strategischen Handlungsfeldern
- Ungeprüfte Übernahme Konzepte Dritter (trotz fehlender Rahmenbedingungen – zB bei Dezentralisierungen)

B) Zielsetzung/Inhalt von Strategie - Management

- Entwicklung richtungsweisender/längerfristiger Ziele
- Schaffung der zur Zielerreichung erforderlichen Grundlagen
- Professionellere Wahrnehmung der Managementfunktionen
 - Zielsetzung
 - Planung
 - Entscheidung
 - Organisation
 - Kontrolle
 - Koordination
- Entwicklung der Einzelstrategien zu einer Gesamtstrategie
- Instrumente des strategischen Managements: SWOT-Analyse, Portfoliotechnik, Szenariotechnik, Nutzwertanalyse

C) Anspruch und Wirklichkeit in Reformprozessen sowie Empfehlungen für die Praxis:

Untersucht wurden folgende Themenfelder:

1. Strategiemanagement als Konzept
2. Leitbildorientierung
3. Zielvereinbarungssysteme
4. Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben
5. Benchmarking – Vergleich mit Dritten

1. Strategiemanagement als Konzept

Anspruch

- Wir brauchen Strategisches Management
- Strategisches Management ist ein entscheidender Erfolgsfaktor
- Je besser das Strategische Management der Verwaltung, um so besser lassen sich die Zukunftsaufgaben lösen
- Die klassischen Instrumente der Verwaltungsmodernisierung (Budgetierung, Dezentrale Ergebnis- und Ressourcenverantwortung, Controlling etc) werden zu einem stimmigen System zusammengefügt

Wirklichkeit

- Schon heute klagen viele Verwaltungen nicht über Konzept-, sondern über Umsetzungsdefizite

Empfehlungen

- Notwendig für die Implementierung von Strategie-Management sind Leaderships in Politik und Verwaltungsleitung
- Strategie-Management erfordert ein schrittweises Vorgehen – Learning by doing

2. Leitbildorientierung

Anspruch

- Ein Leitbild soll das „Grundgesetz“ eines Betriebes/einer Verwaltung darstellen
- Leitbilder sind zukunftsorientiert
- Leitbilder geben einen verbindlichen Rahmen vor
- Leitbilder sollen Kunden-, Arbeitgeber- und Mitarbeiterinteressen berücksichtigen

Wirklichkeit

Leitbilder sind häufig

- abgeschrieben
- top down eingeführt (Bombenwurfstrategie)
- keine Grundlage für die örtliche Personalentwicklung
- veraltet

Empfehlungen

- Zukunftswerkstatt voranstellen
- Erstellung als Prozess organisieren
- Personalentwicklung konkret am Leitbild ausrichten
- Fortschreibung nicht vernachlässigen

3. Zielvereinbarungssysteme

Anspruch

- Wer das Ziel nicht kennt, wird den Weg nicht finden
- Notwendig ist ein geschlossenes Zielsystem: Ober-, Zwischen- und Unterziele

➤ Zielvereinbarungssysteme müssen folgende Fragen beantworten:

- Was wollen wir erreichen (Ergebnisse/Wirkungen)?

↓

- Was müssen wir dafür tun (Programme/Produkte)?

↓

- Wie müssen wir etwas tun (Prozesse/Strukturen)?

↓

- Was müssen wir einsetzen (Ressourcen)?

Wirklichkeit

- Es überwiegt ein Denken in Aufgaben/Tätigkeiten
- Ziele werden nicht operationalisiert
- Die Abhängigkeit der Ziele ist vielfach nicht deutlich – insbesondere bei konkurrierenden Zielen
- Zielerreichungskontrollen finden nicht statt – oder nur auf dem Papier

Empfehlungen

- Strategieworkshops institutionalisieren
- Von den angestrebten Wirkungszielen ausgehen
- Im wieder klären:
 - Was ist uns besonders wichtig?
 - Welche Ziele haben welche Priorität?
 - Wo sind wir gut? Wo nicht?
 - Welche Veränderungen sind dringend und wichtig?

4. Trennung zwischen strategischen und operativen Aufgaben

<i>Unterscheidungsmerkmal</i>	<i>Strategische Aufgaben</i>	<i>Operative Aufgaben</i>
1. Zuordnung in der Hierarchie	Top M. – Middle M.	Lower M. – Ausführungs-Ebene
2. Auswirkungen auf den Gesamtbetrieb	Groß	Eher gering
3. Zeitliche Reichweite	Langfristig	Eher kurzfristig
4. Komplexitätsgrad	Hoch	Gering
5. Kompetenzebene	Strategisch konzeptionelles Denkvermögen	Fachkompetenz
6. Korrekturmöglichkeit bei Fehlentscheidungen	Schwierig	Tendenziell eher leicht
<i>Beispiele aus dem Personalwesen</i>	➤ Generelle Personalbedarfsanalysen ➤ Rahmenvorgaben für Stellen- und Personalbörsen ➤ Festlegung des Dezentralisierungsgrades ➤ Handlungsrahmen	➤ Abwicklung der Personalbeschaffung und –freisetzung ➤ Aufnahme der Daten in die Personaldatei (PIS) ➤ Personaleinsatz vor Ort ➤ Ausgestaltung des Handlungsrahmens

Anspruch

- Professionellere Wahrnehmung der strategischen Zukunftsaufgaben
- Verbesserte Wahrnehmung der Steuerungsfunktionen
- Zurückdrängen des „Überlagerungseffektes“

Wirklichkeit

- Übersteuerungseffekte im operativen Tagesgeschäft
- Untersteuerungseffekte in strategischen Grundsatzfragen

Empfehlungen

- Anforderungsprofile für Führungskraftstellen einführen/anpassen
- Personalauswahl und Personalentwicklung auf
Neue Anforderungsprofile ausrichten
- Führungsnachwuchskräfte coachen

5. Benchmarking – Vergleich mit Dritten

Anspruch

- Aufgrund einer idR fehlenden Marktpositionierung der öffentlichen Verwaltung ist ein Vergleich mit Dritten notwendig
- Wer seine eigene Positionierung kennt, kann hieraus entsprechende Schlussfolgerungen ziehen
- Organisations- und Schwachstellenanalysen lassen sich zielorientierter durchführen

Wirklichkeit

- Nur für einen Bruchteil der Verwaltungsleistungen werden solche Vergleiche heute schon durchgeführt
- Mögliche Vergleiche werden oftmals bereits im Vorfeld mit „Todschlagsargumenten“ verhindert
- Bei einer eigenen ungünstigen Platzierung im Ranking Überwiegen Rechtfertigungsdiskussionen

Empfehlungen

- Sich am Anfang im Vergleich auf wesentliche Handlungsfelder konzentrieren
- Benchmarking für die Fachbereiche sukzessive verpflichtend einführen

- Eigene Positionierung in politischen Gremien diskutieren
- Bei Schlechtplatzierungen: Suche nach Lösungen zur Verpflichtung machen

D) Fazit/Schlussbetrachtung

1. Strategie-Management – richtig verstanden – wird in Zukunft einen weiter steigenden Stellenwert haben
2. Es kommt nicht darauf an, die Methoden und Instrumente zu kennen
– entscheidend ist vielmehr der Weg der Einführung
3. Notwendig ist eine Nachhaltigkeit des Einführungsprozesses

E-Government: Was haben die Bürger (wirklich) davon?

Da E-Government in aller Munde ist, lohnt sich eine Antwort auf die Frage, was es den Bürgerinnen und Bürgern bringt. Auf diese Frage möchte ich soweit möglich antworten.

1. Befund von E-Government

E-Government wird heute auf einschlägigen Konferenzen, Workshops und Seminaren intensiv diskutiert und von den Staaten gefördert. Hervorzuheben sind das Third Global Forum on Governance in Neapel im März 2001¹ und Media@Komm-Wettbewerb aus dem Jahr 1999 in Deutschland mit Bremen, Esslingen und einem Städteverbund um Nürnberg herum als Preisträgern, der mit ansehnlichen Preisgeldern zum Aufbau von E-Government² beigetragen hat. Außerdem hat die deutsche Bundesregierung eine E-Government-Offensive Bund Online 2005 gestartet. Nicht viel anders verhält es sich in der Schweiz und in Österreich.

In dieser Situation ist es wichtig, dass man den Befund durch Umfragen zu erheben versucht, um die Entwicklung bestimmen oder den Markt besser abgreifen zu können. Solche Untersuchungen gibt es in großer Zahl und lassen sowohl ein rasches Wachstum der Computerausstattung und des Internets als auch des E-Governments erkennen³.

1 www.globalforum.it.

2 Siehe www.mediakomm.net. Es lohnt sich, die einzelnen Städte aufzurufen, um dort die Fortschritte zu erfahren.

3 Für Österreich bietet die – unveröffentlichte – Dissertation von Katharina Weiss, Die Auswirkungen des Internet auf das österreichische politische System, Wien, Oktober 2001, eine gute Übersicht. Darin wird auch der Einsatz des Internet im Verwaltungsbereich dargestellt (181 ff.). Für Deutschland (leider nicht für Österreich und die Schweiz) gibt es interessante Länder- und Zeitvergleichszahlen in der Studie von accenture „The Government Executive Series: eGovernment Leadership – Realizing the Vision“ April 2002. Danach gehört Deutschland zwar nicht zu den Führern in E-Government (das sind Kanada, Singapur und die USA), hat aber zwischen 2001 und 2002 die größten Fortschritte gemacht. Eine weitere Studie der Initiative D 21 „E-Town – Deutschlands digitale Hauptstädte“ (www.initiaved21.de) vom Sommer 2002 stellt besonders erfolgreiche Beispiele heraus und benennt Forderungen für die Zukunft. Diese Initiative wird von Unternehmen getragen.

Und natürlich sind öffentliche Hände willens, ihre Lage genauer zu bestimmen und mit Hilfe von Beratungsunternehmen ihre E-Government-Strategie zu entwickeln.

Unser aller Erfahrungen mit dem Internet sind hilfreich für die Bewertung der Strategien. Ich schaue beispielsweise immer öfter ins Internet, um mir Informationen zu besorgen, einzukaufen, Formulare herunterzuladen, meine Bankgeschäfte zu erledigen. Da stellt sich der Gang zum Computer als angenehmer dar als die Fahrt ins Geschäft oder die Suche in der Bibliothek. Ich mache dabei keinen Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Leistungen – also auch E-Government und nicht nur E-Business. Und meine Kinder erst! Mein Sohn konnte die Anmeldeformulare seiner Wunschuniversität nicht herunterladen. Er reagierte mit Unverständnis und bewarb sich andernorts, weil ihm das Bestellen der Unterlagen zu lästig war.

Wir können festhalten:

- E-Government ist für die öffentlichen Hände wichtig.
- E-Government befindet sich im Aufbau.
- Dazu brauchen die öffentlichen Hände eine E-Government Strategie.
- Die Bürgerinnen und Bürger nehmen die Möglichkeiten von E-Government zunehmend wahr und nutzen sie. Sie haben möglicherweise weitergehende oder andere (realistische?) Vorstellungen von E-Government.

Mit diesem ersten Befund ist der Umfang von E-Government noch nicht umschrieben. Ich möchte den zahlreichen Definitionen keine eigene hinzufügen, zumal es sich um eine junge und stürmische Entwicklung handelt. Danach ist E-Government die

- „Durchführung von Prozessen der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidung und der Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung unter weitgehender Nutzung der Informationstechnik.“⁴
- „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“⁵.

Es geht also um jede Tätigkeit der öffentlichen Hände mit Informations- und Kommunikationstechnik. Allerdings ist der Zusammenhang

4 Fachausschuss Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik und Fachbereich 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, 2000.

5 Jörn von Lucke/Heinrich Reinermann, Speyerer Definition von Electronic Government, 2000 (<http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/Sp-EGov.pdf> - 29.10.2001).

zwischen Verwaltungsprozessen und den Informations- und Kommunikationstechniken zu beachten. Sie werden durch die nicht offen vorliegende, sondern den Strukturen und Abläufen innewohnende und deshalb herauszuarbeitende Verwaltungslogik zusammengehalten⁶.

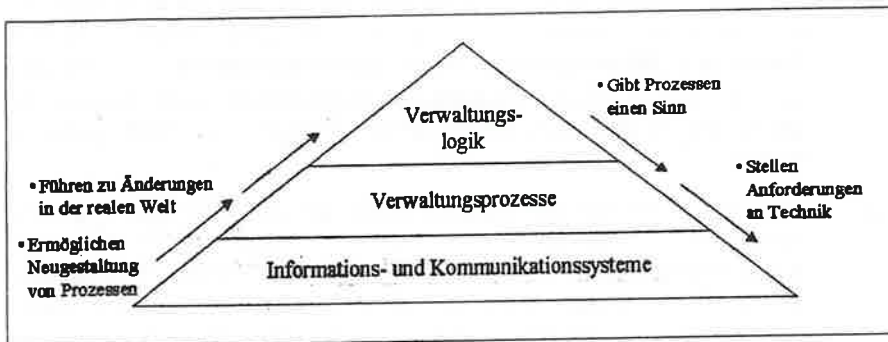


Bild 1: Die Betrachtungsebenen des eGovernment

Zwei weitere Ergebnisse lassen sich festhalten:

- Die öffentliche Hand stellt sich heute vielfältig im Internet dar und lädt zur Information (sehr), Kommunikation (weniger); Ko-Planung (weniger); Ko-Produktion (selten) und Transaktion (sehr selten) ein⁷.
- Das Zusammenwirken verschiedener öffentlicher Hände oder der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft oder Nichtregierungsorganisationen ist nur selten gegeben. Es erscheint aber bestimmend für die Entwicklung von E-Government aus Bürgersicht.

2. Kräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie

Um die Möglichkeiten für E-Government aus Bürgersicht einschätzen zu können, sollte man sich über die Kräfte, die in der heutigen Informations- und Kommunikationstechnologie stecken, im Klaren sein. Dazu gehören zunächst

- ☒ die automatisierende Kraft⁸, die in den ersten Jahrzehnten der automatisierten Datenverarbeitung vorherrschend war und zu

6 Otto Petrovic, Die immanenten Spannungsfelder des Electronic Government, in: Verwaltung und Management, 2002, 138 – 142 (139).

7 Bestätigt durch die in FN 3 erwähnte accenture-Studie.

8 Dazu und zur informierenden Kraft Shoshanna Zuboff, In the Age of the Smart Machine, New York 1988, 9 – 11.

großen – wenn auch nicht immer erkannten – Rationalisierungserfolgen geführt hat. Ihre Möglichkeiten sind vor allem in den Büros (anders als in der industriellen Produktion) noch lange nicht ausgereizt, sodass mit weiteren Erfolgen zu rechnen ist.

- ☒ die informierende Kraft – lange unbeachtet und kaum genutzt –, die heute alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens durchzieht. Wissensmanagement, Business-Intelligence (und abgeleitet davon auch Verwaltungs-Intelligence) sind Stichworte dafür. Es zeigen sich heute große Erfolge und noch größere Potentiale⁹.
- ☒ und schließlich die vernetzende Kraft, die mit Hilfe des Internets besonders schnell weite Verbreitung gefunden hat¹⁰ und vom Zusammenwachsen verschiedener Medien (Telefon, Fernsehen, Computer) profitiert. Hier tun sich Probleme allerdings beim Zugang zu den neuen Techniken auf. Nicht alle können (und wollen¹¹) sie nutzen.

Diese Kräfte lassen sich innerhalb der öffentlichen Hände zum Nutzen der Menschen einsetzen, indem die Wartezeiten kürzer, die Bearbeitungsdauer kürzer oder die Leistungen vollautomatisch und damit billiger erbracht werden. Die Leistung selbst hat sich insoweit noch nicht verändert, allerdings haben sich Qualität und/oder Aufwand verändert – mehr Qualität und/oder bessere Leistungen! Darüber hinaus verändert sich das Zusammenspiel zwischen Bürgern und öffentlichen Händen, weil Leistungen anders erbracht werden, neue Leistungen hinzu kommen und die Bürgerinnen und Bürger viel leichter in Planungs- und Leistungserstellungsprozesse einbezogen werden können. Wir sprechen hier von Bürgerkommune, wenn wir an die örtliche Ebene denken, oder von Zivilgesellschaft, wenn wir den Staat insgesamt in den Blick nehmen¹². Bürgerinnen und Bürger sind über ihre Stimmabgabe an der Wahlurne hinaus als Ko-Planer und Ko-Produzenten öffentlicher Güter tätig.

9 Ein gutes Beispiel dafür liefern die großen Beratungsunternehmen. Siehe dazu *Arne Jaitner*, Abschied vom Taylorismus – Wissensmanagementsysteme in Unternehmensberatungen als Modelle für den öffentlichen Sektor, in: *Verwaltung und Management*, 2001, 306 – 310.

10 Sie war von *Shoshanna Zuboff* (siehe FN 5) 1988 noch nicht gesehen worden. *Christine Bellamy/John A. Taylor*, *Governing in the Information Age*, Buckingham 1998, 38, nennen die dritte Kraft „transforming“ und meinen damit die Veränderung der Prozesse in Folge der Automatisierung und Informatisierung.

11 *Peter Glotz*, Arbeit in der digitalen Ökonomie – der Kulturkampf zwischen Beschleunigern und Entschleunigern, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 3. Januar 2001.

12 Dazu *Harald Plamper*, Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun?, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 32, Düsseldorf 2000.

Die Breite von E-Government macht folgendes Bild¹³ deutlich:

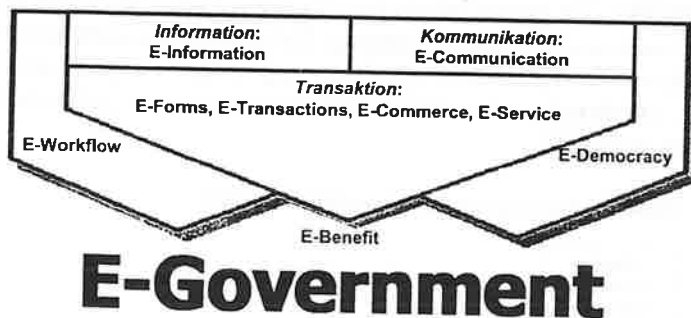


Abbildung 2: Anwendungsfelder von Electronic Government

Es zeigt viele Möglichkeiten, die heute noch nicht oder kaum genutzt werden¹⁴. Wenn man E-Government allein als Rationalisierungsinstrument betrachten müsste, so wäre vor allem E-Workflow, da noch weitgehend ungenutzt, einschlägig. Bedeutende Einsparungen lassen sich nämlich nur bei einer radikalen Vereinfachung der Geschäftsprozesse erzielen. Darüber hinaus kommt es zu vielen Leistungsverbesserungen erst, wenn man an die Geschäftsprozesse herangeht.¹⁵ „Die Einführung von E-Government ist von Natur aus prozessorientiert, und somit gelangen wir zum Kern der Veränderungen, die uns bevorstehen.“¹⁶

Von diesen weitgefassten Möglichkeiten machen die öffentlichen Hände allerdings nur selektiv Gebrauch, weil es auch auf die gesellschaftlichen Umstände und auf die organisatorischen und personellen

¹³ Jörn von Lucke/Heinrich Reiner mann, aaO, 3.

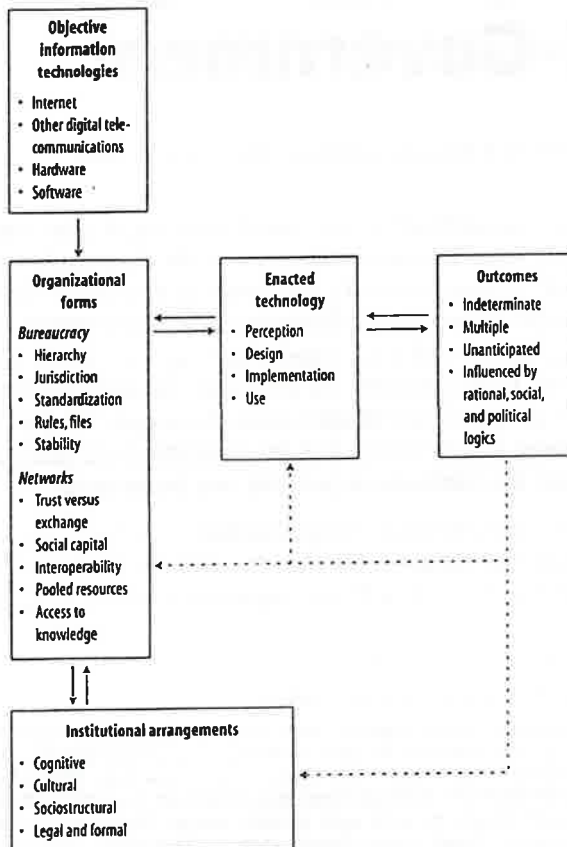
¹⁴ Wenngleich viele bereits von digitalen oder virtuellen Rathäusern sprechen, wenn sie im Internet vertreten sind und ein paar Formulare zum Herunterladen zur Verfügung stehen. Der Grund dürfte darin zu finden sein, dass das Internet zunächst als technisches Hilfsmittel und nicht als Gestaltungsmittel im Verhältnis öffentliche Hand – Bürgerinnen und Bürger erkannt und genutzt wurde. Siehe auch Peter Bogason/Mogens Hegnsvad, Good Local Governance in Denmark: The Uses of ICT in Graested-Gilleleje, in: Tony Bovaird/Eike Löffler/Salvador Parrado-Diez, Developing Local Governance Networks in Europe, Baden-Baden 2002, 183 – 196 („Citizens had no priority when the original strategy for administrative enhancement was formulated“, 191).

¹⁵ Mirko Vintar, E-Government in Slowenien – Jumbo-Jet vor dem Abflug, in: Verwaltung und Management 2002, 228 – 233 (230), ebenso KGSt-Bericht 5/2002, „Lebenslagen“: Verwaltungsorganisation aus Bürger- und Kundensicht, 54 ff.

¹⁶ Mirko Vintar, aaO, 231. So auch aus kommunaler Perspektive Valentina Mele/Claudio Forghieri, The Modena E-network for Strengthening Local Governance and Citizen Participation, in: Tony Bovaird/Eike Löffler/Salvador Parrado-Diez, Developing Local Governance Networks in Europe, Baden-Baden 2002, 165 – 181 (168).

Voraussetzungen ankommt.¹⁷ Die Institutionen in ihren rechtlichen, macht-orientierten und organisatorischen Gegebenheiten sind also bei E-Government auch aus Bürgersicht wichtig. Dafür ist mittlerweile ein empirisch getesteter Bezugsrahmen gebildet, das „Technology Enactment Framework“, mit dessen Hilfe sich Veränderungsprozesse gut einordnen und bewerten lassen.¹⁸

FIGURE 6-1. Technology Enactment: An Analytical Framework



17 Über diese Zusammenhänge und den Veränderungen aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren gibt es eine interessante empirisch fundierte Studie: *Jane E. Fountain, Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change*, Washington 2001, außerdem: die in FN 3 erwähnte accenture-Studie, 15.

18 Siehe *Jane E. Fountain*, aaO, 91.

„Institutional Arrangements“, sei es in Österreich, der Schweiz oder in Deutschland, beispielsweise im Generalstab des Verteidigungsministeriums, im Landeswetterdienst, über verschiedene Ebenen hinweg in föderalen Systemen oder in der Ministerialbürokratie, wirken auf die jeweiligen „Organisational Forms“ als konkreter Ausgestaltung der Organisation ein, von denen aus die „Enacted Technology“, also die tatsächlich eingeführte technologische Änderung, resultiert, die wiederum besondere „Outcomes“ (Wirkungen) entfaltet. Fazit: was aus technischer Sicht möglich ist, wird noch lange nicht Realität, wenn die institutionellen Arrangements dagegen sprechen¹⁹.

3. Effekte für die Bürgerinnen und Bürger

Wenn ich mich auf die Effekte für die Bürgerinnen und Bürger beziehe, so konzentriere ich mich im „X2Y“-Beziehungsgeflecht²⁰

E-Government	Bevölkerung Bürger	Staat Verwaltung	Zweiter Sektor Wirtschaft	Dritter Sektor NPO/NGO
Bevölkerung Bürger	C2C	C2G	C2B	C2N
Staat Verwaltung	G2C	G2G	G2B	G2N
Zweiter Sektor Wirtschaft	B2C	B2G	B2B	B2N
Dritter Sektor NPO/NGO	N2C	N2G	N2B	N2N

Abbildung 1: Electronic Government in einem „X2Y“-Beziehungsgeflecht

auf

- C2G – Citizen to Government (Bevölkerung/Bürger zu Staat/ Verwaltung)
- G2C - Government to Citizen (Staat/Verwaltung zu Bevölkerung/ Bürger)

¹⁹ So auch die accenture-Studie: „In taking a citizen-centric approach, eGovernment must build bridges between agencies in the same tier of government as well as between different tiers of government. It is in this area that little progress has been made“ (15).

²⁰ Jörn von Lucke/Heinrich Reinermann, aaO, 2.

und biete zur Kategorisierung folgende nach

- Einsatz von Informationstechnologie
- Angebot für die Bürgerinnen und Bürger, Kundinnen und Kunden

gestaltete Tabelle²¹ an:

Automation	Rathaus- informationsserver	Allgemeine Auskünfte aus Datenbanken	Kostenpflichtige Registerauszüge
Medien- bruchfrei	Information wird in Intranet einge- geben und freigegeben (web-angebot)	e-mail Zugang Antwort per e-mail elektronisches Archiv	e-procurement workflow Zuschlag über e-mail
Medien- bruch	Formularvor- drucke im Internet Anfahrtsskizzen	e-mail Zugang Antwort per e-mail Archivierung in Papier	Antrag mit digitaler Signatur, Bearbeitung, Antwort per Post
	Information	Allgemeine Dienstleistung	Individuelle Dienstleistung

Bürger/Kunde

Harald Plamper, 2001

Die Tabelle zeigt einen Entwicklungsstrang von links unten (IT-Medienbruch und lediglich Informationsangebote) nach rechts oben (individuelle Dienstleistung bei voller Automatisierung), soll aber nicht zu dem Schluss verleiten, als wären die Dienste rechts oben für die Bürger/Kunden bzw für die öffentlichen Hände (beispielsweise das E-Procurement) wertvoller oder gewünschter als die Dienste links unten. Diese Tabelle vermittelt allerdings eine Vorstellung von der Fülle an weitgehend noch unausgeschöpften Möglichkeiten, die Effekte für die Bürgerinnen und Bürger bzw Kundinnen und Kunden mit sich bringen (sie lässt sich nämlich in den einzelnen Feldern problemlos mit weiteren Aktivitäten auffüllen).

21 Aus Harald Plamper, Verwaltungsökonomische Fragen des E-Government, in: Michael Potacs/Paolo Rondo Broveto (Hrsg), Beiträge zur Reform der Kärntner Landesverwaltung, Wien 2001, 109.

4. Das haben die Bürger wirklich davon!

Die Bürgerinnen und Bürger haben sowohl

- unmittelbar als auch
- mittelbar

etwas von E-Government.

Zu den **unmittelbaren Diensten** gehören alle **Informationsdienste**, die heute bereits in großer Zahl und interaktiv vorhanden sind²². Besonders tun sich statistische Ämter hervor, die ihre Informationen nicht nur mit den üblichen Suchmaschinen zugänglich machen, sondern auch individuelle Verknüpfungen mit Hilfe von heute durchaus benutzerfreundlichen Statistikprogrammen erlauben.²³ Dazu gehört auch die Möglichkeit, sich Formulare herunterzuladen, wie es heute zunehmend, aber im Verhältnis zur gesamten Verwaltungstätigkeit noch immer nur bescheiden möglich ist. Schließlich sind die wachsende Zahl von **Internet-Portalen** dazu zu zählen, die uns im Behördenschlingel entlang „life events“ den Weg weisen und uns einen schnelleren Zugang verschaffen²⁴. Dazu gehören alle **Auskunftsdienste**, mit deren Hilfe man Informationen beispielsweise über den Verfahrensstand in einer Bauangelegenheit erhalten kann. Voraussetzung dafür ist der elektronische Akt, der in Österreich weiter verbreitet ist als in Deutschland und in der Schweiz.

Weiter gehören zu den unmittelbaren Diensten alle **Kommunikationsdienste**, von denen heute das Internet das Bedeutendste ist. Die absehbare weitere Integration von Telefon, Fernsehen und Datenverarbeitung wird hier zu weiteren großen Änderungen führen²⁵.

22 So berichtet das Land Oberösterreich genau und umfassend über die Stände von Gesetzgebungsverfahren – siehe www.ooe.gv.at/recht.

23 Siehe beispielsweise die Angebote des Kantons Tessin www.ti.ch/DFE/USTAT/approfondimenti/homepage/p1-frame und der Stadt Nürnberg www.statistik-nuernberg.de.

24 Anerkannt gut: www.help.gv.at. Zu Portalen siehe *Heinrich Reinermann/Jörn von Lucke*, Portale in der öffentlichen Verwaltung: Internet – Call Center – Bürgerbüro, Speyer 2000, 2. überarbeitete Auflage und *Heinrich Reinermann*, Internet Portals in Public Administration – The Readjustment of Information and of Administrative Practice, in: Gotthard Bechmann (ed), Work, Organization, and Social Exclusion in the European Information Society, New York, Frankfurt 2002.

25 Und wird von accenture (FN 3) bereits als heraufziehendes uGovernment beschworen: „uGovernment: the next wave“ (36). *Enzo Rizzo*, Comune network – Come cambia l'informazione di un ente locale, Roma 2002, stellt die Stadt als Gestalterin eines alle Medien nutzenden und alle Menschen einschließenden Netzes dar und erläutert dies anhand der Stadt Florenz.

Zu den unmittelbaren Diensten gehören auch alle **Transaktionsmöglichkeiten**, wozu man zunächst die noch wenig genutzte **E-Democracy** für Wahlen und Abstimmungen²⁶ rechnen kann. Dazu gehören weiter alle über das Internet abgewickelten **Verwaltungsvorgänge**, wobei heute meist nur einfache Vorgänge einbezogen sind²⁷. Unter den Verwaltungsvorgängen haben die der Beschaffung eine besondere Bedeutung (**E-Procurement**). In diesem Bereich gibt es in vielen Ländern große Anstrengungen, in Deutschland sind auf Bundesebene das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern²⁸ und auf Länderebene die Freie Hansestadt Bremen²⁹ zu nennen.

Zur E-Democracy sind auch alle Formen der **E-Participation** und des **E-Petitioning** zu zählen³⁰, wobei besondere Bedeutung die **Bürgerhaushalte bzw Participatory Budgets** erlangt haben³¹. Hier spielen die gemeinschaftsbildenden bzw –verstärkenden Möglichkeiten eine Rolle, die sich vor allem aus dem Zusammenwachsen verschiedener technischer Dienste (Telematik) ergeben.³²

Mittelbar haben die Bürgerinnen und Bürger zunächst etwas von E-Government, wenn die öffentlichen Einrichtungen alle soeben genannten Dienste auch intern nutzen:

- E-Democracy beispielweise zur Wahl der Beschäftigtenvertretungen

26 www.e-voting.at für Österreich und www.edemocracy.gov.uk für das Vereinigte Königreich (der partizipatorische Ansatz nimmt den weitaus größeren Teil der Studie ein und nicht das elektronische Wählen).

27 Für bedeutende Transaktionen verlangt man die Digitale Signatur, um die Identität der Antragsteller zweifelsfrei feststellen zu können. Sicher wären weitaus mehr Transaktionen auch ohne digitale Signatur mit einfachen Logins über Passwords oder Pins möglich. Wir wickeln ja auch unsere Bankgeschäfte auf diese Weise ab. Zu rechtlichen Fragen im österreichischen Kontext Gerald Anselm Eberhard, e-Verwaltungsverfahrenrecht, in: Journal für Rechtspolitik 10 (2002), 110 – 125.

28 www.bescha.bund.de.

29 www.bremen.de/ausschreibungen.

30 Dazu bietet Schottland reichhaltiges Anschauungsmaterial – siehe www.scotland.gov.uk weiter zu consultations.

31 So werden in Christchurch, Neuseeland (www.ccc.govt.nz/consultation), in Porto Alegre, Brasilien (www.portoalegre.rs.gov.br) und mittlerweile in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung und dem Land Nordrhein-Westfalen in einigen deutschen Städten Bürgerhaushalte erarbeitet (www.buergerhaushalt.de), die von den Bürgern eingesehen und kommentiert werden und mit denen über den Budgetentwurf (im Internet oder in Sälen) diskutiert wird. Diese Idee findet in vielen Ländern Anklang, weil sich die mittlerweile weltweit agierende Bewegung von Globalisierungskritikern namens Attac (www.attac.org) ebenso dieses Themas angenommen hat wie die für Entwicklungsländer tätigen Organisationen.

32 *Valentina Mele/Claudio Forghieri*, aaO, 174 f (MoNet as a framework for coordinating external stakeholders).

- E-Information durch elektronischen Aktenversand innerhalb oder zwischen Behörden oder durch Zugriff auf alle Datenbestände in einer Behörde und nicht nur auf die der eigenen Einheit³³
- E-Transactions (ohne das Problem der Erkennung) in internen Vorgängen und (bei Bedarf mit digitaler Signatur) zwischen öffentlichen Einrichtungen.

Von besonderer Bedeutung ist **E-Workflow**, weil es damit zu Beschleunigung, qualitativer Verbesserung und Verbilligung der Verwaltungsvorgänge kommt. Allerdings führen die Geschäftsprozessoptimierung und E-Workflow mit der Einrichtung von front- und back-offices immer noch ein Mauerblümchendasein in der Verwaltungsreform.³⁴

Die mittelbaren Wirkungen von E-Government sind neue, bessere und vor allem billigere Leistungen.³⁵ Da sie aus verwaltungsinternen Vorgängen resultieren, werden sie kaum erkannt und gewürdigt.

Auf kommunaler Ebene sind in einem Punkt bereits organisatorische und technische Konsequenzen gezogen, die zu besseren Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger geführt haben. Es handelt sich um die Zusammenfassung von Leistungen zu Leistungspaketen in einer Verwaltungseinheit. Dabei erhält eine vielversprechende Organisationsvariante besonderes Gewicht – die Organisation nach „typischen

33 Mit dem Effekt, dass unterschiedlich strukturierte und verteilte Datenbestände zu neuen Informationsquellen zusammengefügt und professionelle bzw. departement-bezogene Grenzen abgebaut werden. Siehe *Peter Bogason/Mogens Hegnsvad*, Good Local Governance in Denmark: the Uses of ICT in Graested-Gilleleje, in: Tony Bovaird/Elke Löffler/Salvador Parrado-Diez, aaO, 183 – 196 (siehe !87).

34 Hier spielen vor allem die erwähnten institutionellen Arrangements eine hindernde Rolle. Das System ist offenbar so angelegt, um alles beim alten zu lassen und die erreichte Machtbalance in und zwischen öffentlichen Einrichtungen nicht in Frage zu stellen. Erfreulich ist die Strategie der italienischen Stadt Modena, das MoNet als Gelegenheit für „back-office Reengineering“ erkannt hat und nutzt. (Siehe *Valentina Mele/Claudio Forghieri*, aaO, 172).

35 Vor allem die Tatsache, dass es auch zu billigeren Leistungen kommt, hat die gewöhnlich konservativeren Finanzminister und Kämmerer dazu bewogen, Gelder für E-Government zur Verfügung zu stellen. „Whole transactions must be completed online to drive cost down. Expectations that eGovernment would fully reduce the cost of service delivery have not been realized due to the immature nature of most online government, and critically, the lack of back-office integration.“ (Seite 12 der in FN 3 erwähnten accenture-Studie).

Lebenslagen“³⁶. Über die jetzige produktbezogene Organisation hinaus³⁷ werden Produkte entlang typischer Lebenslagen so zusammengefasst, dass sie möglichst an einem Ort zur gewünschten Zeit und möglichst von einer Person erhalten werden können.³⁸ Das Bürgeramt oder Bürgerbüro in einer Kommune ist der erste Anwendungsfall, die One-Stop-Agency für die Wirtschaftsförderung³⁹ zielte ebenfalls in diese Richtung, entfaltete aber kaum die Wirkung des Bürgeramtes. In deutschen Großstädten bewährt sich die Zentralstelle zur Behebung von Wohnungsnotfällen⁴⁰, in der das „Leistungspaket“ zur Vermeidung oder Behebung von Obdachlosigkeit zusammengefasst ist⁴¹. Andere typische Lebenslagen lassen sich mit Leichtigkeit definieren. Alle erfordern faktisch die Zusammenfassung oder zumindest das Zusammenwirken mehrerer Einheiten. Wahrscheinlich lassen sich in eine begrenzte Zahl von typischen

36 Meines Wissens für die dazu nötige Organisationsänderung (und nicht allein für die Gestaltung von Portalen erstmals vom Verfasser verwendet am 2.2.1998 in Bremen in einem Vortrag über „Die Online Verwaltung 2005 – Kernelemente und Rollen der Verwaltung der Zukunft“. Siehe auch *Harald Plamper*, Bürgerkommune: Anspruch und Wirklichkeit, in: Kubiczek/Braczyk/Klump/Müller/Neu/Raubold/Roßnagel (Hrsg.), Multimedia@Verwaltung, Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, Heidelberg 1999, 42 ff. Die Organisation nach typischen Lebenslagen überschneidet sich, deckt sich aber nicht mit der ebenfalls angedachten Organisation nach Zielgruppen. Siehe *Klaus Lenk*, Elektronische Bürgerdienste im Flächenland als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe, Verwaltung & Management, 2002, 4ff (6).

37 Damit ist die Produktorientierung nicht obsolet geworden, weil man erst auf ihrer Grundlage nach typischen Lebenslagen organisieren kann. Anzumerken ist auch, dass noch immer wenige Einheiten nach bürgerorientierten Produktbereichen organisiert sind. Meist sind sie nach Funktionen, die sich gewöhnlich nach technischer Rationalität richten, oder nach Rechtsmaterien, die den Zufälligkeiten der Gesetzgebung folgen, organisiert. Vermutlich wird in diesen Fällen die Organisation nach typischen Lebenslagen nur über die zuerst vorgenommene Organisation nach Produktbereichen zu erreichen sein.

38 „So bietet die Stadt Bremen vorerst zehn Dienstleistungspakete ... an. Das umfassendste Paket steht für den Fall des Umzugs zur Verfügung. Es umfasst 26 Geschäftsvorfälle von 18 verschiedenen Dienstleistern. In dieses Dienstleistungspaket wurden nicht nur Anbieter der Bremer Verwaltung integriert, sondern beispielsweise auch verschiedene bundesweite Dienstleister ...“ So *Jörg Bogumil/Lars Holtkamp/Leo Kißler*, Verwaltung auf Augenhöhe – Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Berlin 2001, 66f. Dieses Organisationsprinzip ist umfassend dargestellt im in FN 15 zitierten KGSt-Bericht.

39 *Klaus Plate*, Kommunale Wirtschaftsförderung in Heidelberg: Die Idee der One-Stop-Agency, in: Konrad Morath (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung – Reformkonzepte, Reformpraxis, Bad Homburg 1994, 109 – 112. In Italien ist den Kommunen „Lo Sportello Unico per le Imprese“ vom Gesetzgeber aufgegeben. Siehe dazu *Laura Caccia/Giovanni Valotti* (Hrsg.), Lo sportello unico per le imprese – Una guida in sei mosse, Milano 2000

40 Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, KGSt, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen, Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und zur Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse – Ein Praxisleitfaden für Kommunen, Köln 1999.

41 Und nicht nur zur Leistungsverbesserung sondern auch zur Kostenreduktion geführt hat.

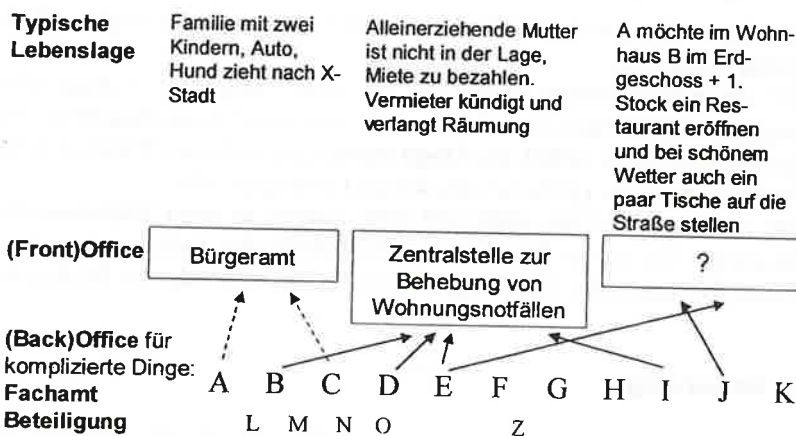
Lebenslagen die allermeisten Verwaltungsaktivitäten real und virtuell integrieren. In dieser durch den Vergleich mit ähnlichen Entwicklungen in privaten Unternehmen begründeten Vermutung liegt ein wesentlicher Einsparungseffekt. Die Abkehr von der funktionellen Organisation hat also keine wesentliche Verteuerung zur Folge.

Die Typischen Lebenslagen veranschaulicht folgendes Bild⁴²:

→ „Typische Lebenslagen“ als Organisationsprinzip

(hin zur nachfrageorientierten Verwaltung)

Bürgerin/Bürger



Der Vorteil liegt darin, dass die Bürger alle in einer typischen Lebenslage benötigten oder gewünschten Produkte erhalten, ihr Problem also gelöst, ihr Bedarf befriedigt ist. Die öffentliche Hand folgt damit in ihrer Organisation und im Zusammenstellen von Leistungspaketen den bei den Bürgern vorherrschenden Nachfragen.

Typische Lebenslagen machen vor den Toren einer Behörde nicht Halt; oft müssen mehrere Behörden und auch Private zusammenwirken, damit das Leistungspaket zusammengestellt werden kann, das alle Probleme in einer typischen Lebenslage löst⁴³.

⁴² Harald Plamper, siehe FN 15, 111.

⁴³ Hier spricht man in Deutschland von „Multifunktionalen Serviceläden“. Siehe Klaus Lenk/Gudrun Klee-Kruse, Multifunktionale Serviceläden: Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin 2000.

Dass bei diesem Ansatz zeitgemäßen Organisierens eine Vielzahl von Fragen zu beantworten sind, sei hier nur erwähnt⁴⁴. Die Lösungsansätze müssen von den Bürgerbedürfnissen ausgehen und sollten besonders den Möglichkeiten, die die Informations- und Kommunikationstechniken heute bieten, folgen. Reicht eine „Infothek“, die alle nötigen Informationen bereithält? Soll das Leistungspaket in einem „Dienstleistungs-Supermarkt“ (virtuell über ein Portal) oder in einem „Dienstleistungsfachgeschäft“ (wie der erwähnten Zentralstelle oder auch virtuell über ein Portal) abgegeben werden? Ein noch weites und unbeackertes Feld!⁴⁵

Auf die genannten Kräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie bezogen lässt sich feststellen:

- Die automatisierende Kraft wird vielfach genutzt und birgt weiterhin große Potentiale.
- Für die informierende Kraft gab es einen langen und zögerlichen Beginn, bei jetzt stärkerer Bewegung. Man spricht von Business-Intelligence und muss sofort die Frage stellen, ob nicht auch Verwaltungs-Intelligence einen größeren Stellenwert erlangen sollte.
- Die vernetzende Kraft steht seit zehn Jahren in einer intensiven Entwicklung. Sie bildet letztlich die Grundlage für E-Government und wesentlich auch die Grundlage für gemeinschaftsbildende Strukturen.

5. Bewertung

Wie sind E-Government und seine Resultate für die Bürgerinnen und Bürger zu bewerten?

- Wir befinden uns auf einer Baustelle. Wir müssen weiter und an manchen Stellen zu Ende bauen. Dies verlangt noch eine große und langwährende Anstrengung.
- Gemeinden, Länder und Kantone, der Bund, andere öffentliche Hände, Private (Non-Profit-Organisationen, Nicht-Regierungs-Organisationen, Unternehmen) sollten zusammen so bauen, dass
 - die Bürgerinnen und Bürger sich zurecht finden
 - ihre Probleme gelöst bekommen
 - bessere und zusätzliche Leistungen erhalten

44 Welche Art der Nachfrage? (Welches Leistungspaket in einer typischen Lebenslage?) Nachfragertypen (verwaltungskompetente Bürger, „Dauerkunden“, Agenten, Vereinsämte etc)? Welche Nachfrageprozesse (Bewusstwerdung, Orientierung, Kontaktaufnahme, Leistungserstellung, Nachbereitung)? Siehe den in FN 15 erwähnten KGSt-Bericht!

45 Trotz des verdienstvollen KGSt-Berichtes.

- zwischen verschiedenen „Darreichungsformen“⁴⁶ wählen können
- günstigere (Effizienz und Effektivität) Leistungen erhalten
- und die Gemeinschaft gestärkt wird.

Dabei bereitet das Problem der institutionellen Arrangements besondere Sorgen. Deshalb sind weitere Forderungen aufzustellen:

- Alle an E-Government Beteiligten sollen sich an den Bürgerbedürfnissen und –wünschen orientieren, statt technik- oder strukturgebrieben vorzugehen.
- Alle an E-Government Beteiligten müssen bereit sein, ihre Aktivitäten mit den Aktivitäten anderer zu verbinden und ihre Organisation daraufhin anzupassen.

Wenn sich diese Fragen lösen lassen, steht dem E-Government auch aus Bürgersicht eine große Zukunft bevor.

46 Eine Medizin kann man als Tablette, Zäpfchen, Spritze, Pflaster, Spray einnehmen.

Dienstrechts- und Organisationsreformen als Steigerung oder Schwächung der Verwaltungseffizienz

In einer Effizienzanalyse der Supportprozesse der österreichischen Bundesministerien hat die Firma Andersen Consulting im Jahr 2001 festgestellt, dass etwa ein Drittel der Personalkapazität der Bundesministerien für die interne Verwaltung verwendet wird. In Dienstleistungsunternehmen selbst im staatsnahen Bereich liegt diese Größe bei etwa 10 bis 15%. Ein relativ kompliziertes Personalverwaltungswesen verbraucht in der öffentlichen Verwaltung etwa 2 bis 3% der Personalkapazität während im privaten Bereich einschließlich Personalentwicklung eine Kenngröße von etwa 0,5 bis 1% vorgefunden wird. Sicherlich sind Bundesministerien mit ihren Protokoll- und Presseabteilungen nicht typisch für die österreichische Bundesverwaltung, die etwa im operativen Bereich der Schulverwaltung einen äußerst sparsamen internen Verwaltungseinsatz aufweist. Trotzdem soll der angeführte Befund zu denken geben. Nicht zuletzt durch den föderalen Aufbau aber auch durch das politische Ressortprinzip ist die österreichische Verwaltung durch zahlreiche Doppelzuständigkeiten gekennzeichnet, die zuweilen in der besonderen Raffinesse der internen Doppelgleisigkeiten eines Bundesministeriums gipfeln. Manche Ineffizienz der Aufbauorganisation in der Verwaltung wird als politisch Gewollte hingenommen werden müssen, also eine im Rahmen der „Checks and Balances“ eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates bewusst eingebaute Ineffizienz. Diese Ineffizienzen werden sich auch neueren und von den Managementsystemen der Wirtschaft abgeleiteten Verbesserungsbestrebungen verschließen, allerdings wird insgesamt doch ein großes Innovationspotenzial in den Bereichen verbleiben, die modernen Führungsmethoden- und systemen zugänglich sind. Die Führung einer Strafvollzugsanstalt, eines Finanzamtes, eines Bezirksgendarmeriekommandos oder einer Höheren Technischen Lehranstalt könnte sicherlich nach dem Muster einer Betriebsführung organisiert werden. Sowie etwa das Arbeitsverfassungsrecht den Betriebsbegriff durch die eigenständige Dispositionsmacht der Betriebsführung bezüglich Einsatz der Sach- und Personalressourcen definiert, müssten auch im öffentlichen Dienst- und Organisationsrecht die formalrechtlichen Verantwortlichkeiten der politischen Führungsebene, auf Bundesebene die sogenannte „Ministerverantwortlichkeit“, als Richt-

linienverantwortlichkeit umdefiniert werden, wie dies auch der Konzernführung eines aktienrechtlich organisierten Konzerns zukommt. Im dienstrechtlichen Deregulierungsgesetz 2002 wurde dies für die Bundesverwaltung derartig gelöst, dass eine Umkehr der Zuständigkeiten vorgenommen wurde. Während bislang galt, dass alle Entscheidungen, die der Dienstbehördenebene delegiert werden sollten, im Rahmen einer Verordnung der Bundesregierung explizit angeführt werden mussten, wurde hier der richtungsweisende Weg einer Delegierungsvorbehaltslösung gewählt. Jeder einzelne Minister muss in Hinkunft im Rahmen einer Verordnung die ihm vorbehaltenen Bereiche definieren. Sollte der Geist dieses Gesetzes richtig verstanden werden, müsste ein nicht unerheblicher Argumentationsbedarf für solche Delegierungsvorbehaltsverordnungen bestehen.

Die Anlehnung an Führungsmethoden des privaten Bereichs und deren adaptierte Übernahme bietet sicherlich die Chance eines Effizienzgewinnes von Verwaltungsorganisationen. Die bereits erwähnte dienstrechtliche Verfahrensregulierung müsste um eine materielle Erneuerung des Dienstrechts und um eine Deregulierung und Erneuerung des Haushaltsrechts ergänzt werden. Vor beiden Initiativen muss allerdings klar gestellt werden, dass der einmütige politische Wille besteht, Verantwortung auf die „betriebliche“ Führungsebene zu delegieren und die politische Führung weg vom Durchgriff auf jede Anschaffungs- und Personaleinstellungsentscheidung hin auf eine Rahmensteuerung mittels vereinbarter Zielgrößen zu beschränken. Der Umstieg etwa auf das allgemeine Arbeitsrecht und die Nutzung der Flexibilität der Vertragsgestaltung in den Arbeitsverhältnissen des öffentlichen Bereiches setzt ein entsprechendes Führungskönnen und –wollen voraus, das auch auf der betrieblichen Ebene von konzerngesteuerten Privatwirtschaftseinrichtungen nicht immer zu finden ist. Für den öffentlichen Bereich wird die volle Nutzung der Gestaltungsspielräume des allgemeinen Arbeitsrechts auf individueller wie kollektiver Ebene in einer ersten Phase wohl nicht in Frage kommen, wünschbar ist sicherlich die Übertragung von Entscheidungskompetenzen für flexible Gehaltsbestandteile ebenso wie für die Frage der Rekrutierung oder der Beendigung von Dienstverhältnissen. Nur die Übertragung der Ressourcenverantwortung für Mitarbeiter und Sachmittel gewährleistet auch die Übernahme von Ergebnisverantwortung.

Wenngleich derzeit im Rahmen der Kernverwaltung noch wenig spürbar ist von „Globalbudget“, „Führen durch Ziele“ und „leistungsangepasster Entlohnung“, so darf auch nicht übersehen werden, dass viele Anstrengungen der politischen Steuerung und Verwaltungsentwicklung in die Richtung Verantwortungsdelegation gehen. Die Auflösung des

Homogenitätsgebots des Art 21 der Bundesverfassung deutet ebenso in diese Richtung wie die zahlreichen sondergesetzlichen Ausgliederungen von Einheiten vorwiegend mit Dienstleistungscharakter aus dem engen Korsett der Hoheitsverwaltung. Während Post und Bundesbahn eher in Zielrichtung echter Privatisierung ausgegliedert wurden, sind die „Organisationsprivatisierungen“ von Museen und Bundestheater, Straßenbau, Hochbau und zuletzt der Universitäten vor allem unter dem Gesichtspunkt des Effizienzgewinnes durch dezentrales Führen zu sehen. Das öffentliche Sonderdienstrecht und die Kameralistik werden in diesen Modellen der öffentlichen Leistungserbringung folgerichtig durch das private Arbeitsvertragsrecht und das kaufmännische Rechnungswesen ersetzt.

Letztlich sollte die sogenannte „Flexi-Klausel“ nicht unerwähnt bleiben, die es innerhalb eines modifizierten haushalts- und dienstrechtlichen Rahmens entsprechend engagierten Einheiten ermöglicht, mit einem Paket von Zielvereinbarungen mittels einer Saldobewirtschaftung erzielte Mehrergebnisse in eigener Verantwortung zu verwenden. Die Evaluierung der ersten Phase mit vier teilnehmenden Institutionen hat aufgrund der positiven Ergebnisse zu einer Verlängerung der entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung und zur Ausdehnung auf drei weitere Einrichtungen geführt.

Für ausgegliederte Einrichtungen ebenso wie für neue Steuerungs- und Führungsmodelle innerhalb der unbedingt notwendig verbleibenden Kernverwaltung gilt jedenfalls eines: Ohne multidimensionale Zielvereinbarung, die aufeinander abgestimmten Zielgrößen nach dem Muster etwa einer Balanced Scorecard klar darstellt, werden dezentrale Steuerungsmodelle den erhofften Effizienzgewinn nicht erbringen.

Finanzierung der Verwaltung – zur Einführung

„Buy now – pay later!“ war die Devise der US-Kreditkarten-Unternehmen schon in den frühen 60er Jahren. Es scheint, als ob dieses Prinzip heute zunehmend auch in den Verwaltungen Platz greift. Die zT immense Verschuldung öffentlicher Gemeinwesen wurde wohl in erster Linie durch eine Konsumhaltung der verantwortlichen Behörden und Bürger verursacht, aus der heraus sich die Frage der Finanzierung grundsätzlich erst in zweiter Linie stellt. Ein vernünftiges Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben ist eine der Dimensionen, unter welcher Finanzierungsfragen an das öffentliche Gemeinwesen gestellt werden müssen.

Die Staatsquote, also der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt, ist eine weitere solche Dimension. In Europa ist dieser Anteil in einem Einzelfall (Schweden) schon über 50% gestiegen, aber auch Länder mit einer traditionell tiefen Quote holen stark auf; zB ist die Schweiz, die noch vor zehn Jahren bei rund 27% Nettostaatsquote (exkl Betriebe und Sozialversicherungen) lag, bereits bei knapp 35% angelangt und kommt damit in die Nähe der Bundesrepublik und Österreichs. Eine hohe Staatsquote wird nach anderen Finanzierungsgrundsätzen rufen als eine tiefe.

Eine solidarische Gesellschaft, schließlich, finanziert die gemeinschaftliche Tätigkeit wiederum anders als eine solche, die den Individualismus auf ihre Fahne schreibt. Ist sie tatsächlich solidarisch, so zieht sich dies konsequent durch die ganze Staatsstruktur hindurch. Das gilt insbesondere im föderalistisch aufgebauten Staat, es trifft aber auch zu hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und Individuum sowie zwischen den Individuen.

1. Finanzierung durch den Leistungsempfänger

Im modernen Leistungsstaat hat man sich faktisch längst von der Idee des Gratisbürgers verabschiedet. Und doch wird immer wieder – insbesondere auf der linken Seite des politischen Spektrums – der Gedanke grundsätzlich unentgeltlicher Verwaltungsleistungen in die Diskussion geworfen. In der Gesetzgebungspraxis stellt man auch häufig fest, dass die Überwälzung von Kosten einer bestimmten Verwaltungshandlung auf

den Empfänger nur in quantitativer Hinsicht, weniger aber grundsätzlich überlegt wird. Das wirft die Frage nach den Kriterien für die Kostenregelung im Verhältnis Leistungserbringer/Leistungsempfänger auf. Dazu der Versuch eines Thesenansatzes:

Je allgemeiner die Leistung, desto allgemeiner die Finanzierung.

Die allgemeinste Finanzierung erfolgt durch allgemeine Steuern, sei es durch Einkommens-, Vermögens-, Ertrags- oder Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrssteuern. Sie sind voraussetzungslos geschuldet und werden daher mit Recht auch zur Finanzierung des allgemeinen Haushalts bzw der laufenden Rechnung herangezogen. Nur reicht das bekanntlich nicht aus, weshalb Spezialsteuern und Gebühren hinzukommen. Und hier beginnt das Problem bei der Entscheidung, welche Leistungen ausschließlich oder zusätzlich mit Spezialsteuern oder mit Gebühren finanziert werden sollen. Da fällt zunächst die Allgemeinheit des Nutzens in Betracht. Zieht die Gesamtheit der Bevölkerung oder jedenfalls ein großer Teil davon Nutzen aus der Leistung, so ist die Spezialität der Kostendeckung kaum zu rechtfertigen – dies übrigens auch aus administrativen Gründen (Beispiele: Landesverteidigung, Sicherheitspolizei, Grundlagenforschung, Stadtmarketing, Denkmalpflege).

Umgekehrt lässt sich daraus folgern, dass Kosten von Leistungen, die spezifisch einem oder wenigen Individuen dienen, grundsätzlich von diesen zu tragen sind (Beispiele: Motorfahrzeugregistrierung, Führerschein, Baubewilligung, Reisepass).

Aus der gleichen Überlegung entspringt die Forderung, eine (meist größere) Gruppe von Empfängern der gleichen oder einer ähnlichen Leistung sollen die Kosten gemeinsam tragen, weil ihnen ein Sondernutzen zukommt (Beispiele: Motorfahrzeugsteuern für den Straßenbau, Perimeterbeiträge von Grundeigentümern an den Strassen- und Flussbau und -unterhalt). Eine solche Gruppe kann aber auch aus Elementen gebildet werden, welche aus Solidaritätsgründen zusammengefügt werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Gruppenangehörigen die Leistung im gleichen Ausmaß in Anspruch nehmen, wie sie an deren Finanzierung beitragen (Beispiele: Finanzierung der Spalkkosten durch Krankenkassenprämien, Gebäudeversicherung, Altersrenten, Arbeitslosengelder).

2. Finanzierungslast der verschiedenen Staatsebenen

Die föderalistisch strukturierten Länder sind allesamt mit dem Problem konfrontiert, die Finanzierungslast auf die verschiedenen Staatsebenen (Bund, Länder/Kantone, Kommunen) sinnvoll zu verteilen. Mit der seit der Mitte des 19. Jahrhunderts stets voranschreitenden Differenzierung der Staatsaufgaben ist auch die Zuteilung der Lasten meistens pragmatisch gewachsen. Damit verlor sich mehr und mehr eine konsequente Gliederung von Aufgaben und Lasten. Allerdings ist sowohl in der Bundesrepublik wie noch stärker in Österreich die Finanzierung stets zentraler geregelt geblieben als in der Schweiz. Aber auch dort ergibt sich heute die Notwendigkeit einer Neuregelung, da sich im Lauf der Zeit ein unentwirrbares Geflecht von Aufgaben-, Verantwortungs- und Finanzierungszuständigkeiten entwickelt hat.

Bei föderalem Staatsaufbau ist das Subsidiaritätsprinzip auch im Finanzbereich einzuhalten.

Dem Grundsatz nach leuchtet eigentlich ein, dass das Gemeinwesen, welches eine Aufgabe zur Erfüllung zugewiesen erhält, auch für dessen Finanzierung verantwortlich ist. Mit selbst zu finanzierenden Mitteln wird stets haushälterischer umgegangen als mit fremden. Davon abgesehen kann auch die Art der Leistungserbringung den örtlichen Verhältnissen besser angepasst werden. Von dieser Tugend wurde aber längst abgewichen. Mit der Übertragung von Vollzugskompetenzen an die nachgeordnete Ebene ist bei weitem nicht immer auch die Finanzierungskompetenz delegiert worden. Oder, wo dies zwar der Fall war, behielt sich die Oberbehörde die Aufsicht über die Tätigkeit der nachgeordneten Instanz vor.

Wie wenn es noch nicht kompliziert genug wäre, ergaben sich auch unter den Gliedern der verschiedenen, dem Bund folgenden Ebenen Solidaritätsprobleme. Unter Kantonen und Bundesländern, innerhalb derselben auch unter den Gemeinden, ist ein Ausgleich zur Berücksichtigung zum Teil höchst unterschiedlicher finanzieller Leistungsfähigkeit geschaffen worden. In der Bundesrepublik kommt der Ausgleich zwischen alten und neuen Ländern noch hinzu, in der Schweiz der zusätzliche Ausgleich zugunsten der Minderheitssprachregionen.

Neuerdings entwickelte sich ein zusätzliches Ausgleichsbedürfnis der Agglomerationen, die immer mehr Zentrumslasten zu tragen haben, während die Peripherie davon Nutzen zieht, ohne mit den Kosten belastet zu sein. Diese wird damit je länger je attraktiver für leistungsfähige Steuerzahler verfügt damit über eine relativ höhere Finanzkraft (relativ, weil die Städte aufgrund der Abgaben der juristischen Personen in absoluten Zahlen zumeist über eine hohe Finanzkraft verfügen; diese berücksichtigt aber die unverhältnismäßig hohen Kosten für Verkehr, Sozialleistungen, Kultur usw nicht).

3. Verwaltungsinterne Aufteilung von Finanzierungslasten

Mit zunehmender Einführung des New Public Management wird versucht, der leistungserstellenden Verwaltungseinheit auch die Verantwortung für die Finanzierung ihrer Tätigkeit zu übertragen. Das hat zahlreiche Vorteile zur Sicherstellung der Kostenwahrheit, zur Erhöhung der Motivation, zur Verbesserung der Effizienz. Es führt aber auch zu einer Tendenz spezialisierter Finanzierung. Jede so organisierte Dienststelle hat ein Interesse, die Einnahmen aus ihrer Tätigkeit direkt und damit über Spezialsteuern, Gebühren oder Monopolabgaben zu finanzieren. Sie erhält damit einen eigenen Kreislauf, der für sie unternehmerisch interessant ist. Dafür muss sie schon in einigen Verwaltungen für jene Dienstleistungen, die sie von anderen Dienststellen bezieht, ihrerseits die Kosten tragen.

Querfinanzierungen innerhalb der Verwaltung verschleiern die Kostenwahrheit und sollten daher vermieden oder über einen Leistungsauftrag ausgewiesen werden.

Mit zunehmender Tendenz zur Ausgliederung von bisher durch das Gemeinwesen erbrachten öffentlichen Leistungen und deren Erstellung durch Private setzen sich auch Marktpreise durch. Sie nehmen nur Rücksicht auf das Verhältnis von Nachfrage und Angebot. Im Bereich eines definierten Service Public werden sie durch die im Rahmen eines Leistungsauftrags vereinbarte Entschädigung idR des Auftraggebers finanziert.

4. Mischformen

In den wenigsten Fällen sind die Grundprinzipien ohne Einschränkung eingehalten worden. Meistens haben sich Mischformen entwickelt, die allerdings mit dem Makel behaftet sind, dass sie kaum noch die Motive erkennen lassen, die zu ihrer Bildung beigetragen haben. Solche Motive sind vielfältig:

- Sozialer Ausgleich zugunsten Schwächerer
- Teilweise Übernahme von Kosten durch das Gemeinwesen zur Begrenzung der Belastung der Privathaushalte
- Nutzensausgleich bei Nutzenverteilung auf Gesamtheit, Gruppen und Individuen
- Überhöhung oder Unterdeckung von Kosten infolge Lenkungsabsichten
- Überhöhung von Preisen zur Querfinanzierung schwer finanzierbarer Verwaltungskosten
- Begrenzung von Marktpreisen durch im Rahmen eines Leistungsauftrags vorgeschriebene Spannen

Zur angemessenen Berücksichtigung besonderer Verhältnisse müssen die an den Hauptgrundsätzen orientierten Finanzierungsmodelle vielfältig abgeändert werden. Im Interesse der Transparenz sollten solche Abweichungen aber klar ausgewiesen, ev auch Leistungsaufträge spezialfinanziert werden.

5. Ergebnis

Der Versuch, ein Modell für die Finanzierung von Verwaltungsleistungen und damit auch der Verwaltung selbst zu konstruieren, scheitert offensichtlich an der Vielzahl zu berücksichtigender Parameter. Läge vorerst nahe, eine Matrix zur Erfassung von Leistungsempfängern und Organisationsebene zu erstellen, ergibt sich alsbald, dass der Matrix eine dritte und vierte Dimension beizufügen ist, welche das Modell aber schliesslich in die Unübersichtlichkeit hineinführt:

Was ist also zu tun? „Bewusstheit ist ein Werkzeug; wenn Dir die Elemente, die Dein Handeln bestimmen, bewusst sind, kannst Du

wählen“ gilt in der Persönlichkeitsbildung als zentrale Maxime. Es scheint, als ob dieses Axiom durchaus auch bei der Bereitstellung der Finanzierungsmöglichkeiten der Verwaltung Gültigkeit beanspruchen darf. Was heißt das konkret? Bei der Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen für irgendwelche Verwaltungstätigkeiten kann versucht werden, nach einer Checkliste vorzugehen, welche die verschiedenen Kriterien zur Festlegung der Finanzierung anbietet. Sie könnte etwa wie folgt aussehen:

Checkliste zur Festlegung der Finanzierung von Verwaltungsleistungen

	Ja	Nein
1. Ist die Leistung so allgemein, dass sie in erster Linie der Gesamtheit zugute kommt? <i>Diesfalls ist die Leistung unentgeltlich und wird aus allgemeinen Mitteln finanziert.</i>	☐	☐
2. Ist die Leistung so, dass sie vorab einer bestimmten Gruppe Nutzen bringt? <i>Diesfalls kommen eine Sondersteuer oder allgemeine bzw individuelle Gebührenerhebung in Frage.</i>	☐	☐
3. Ist der Nutzen der Leistung in erster Linie für das Individuum ein Gewinn? <i>Diesfalls ist das Verursacherprinzip vorrangig (Sondersteuer/Gebühren).</i>	☐	☐
4. Ist Solidarität zwischen den Angehörigen der Gesamtheit oder der Gruppe erwünscht? <i>Wenn ja, muss eine allgemeine Steuer oder eine versicherungsähnliche Lösung, bei Gemeinwesen ein Finanzausgleich gewählt werden.</i>	☐	☐
5. Ist Solidarität unter den an der Leistung beteiligten Gemeinwesen erwünscht? <i>Dann muss ein Finanzausgleichsmechanismus gesucht werden.</i>	☐	☐

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| 6. Sind die Hauptkriterien nicht klar erfüllt, muss also eine Mischlösung gewählt werden? | ☐ | ☐ |
| 7. Bedarf es aus Gründen der allgemeinen oder speziellen Leistungsfähigkeit einer Obergrenze der privaten Beteiligung an der Finanzierung?
<i>In diesem Fall muss ein Teil der Kosten durch die laufende Rechnung oder durch eine Spezialfinanzierung gedeckt werden.</i> | ☐ | ☐ |
| 8. Soll das Verhalten der Leistungsnutzer beeinflusst werden?
<i>Es kommt eine Lenkungsabgabe bzw eine Verbilligung der Leistung
durch Mitfinanzierung aus allgemeinen Mitteln oder aus einem Spezialtopf in Frage, der wiederum durch Lenkungsabgaben gespiesen wird.</i> | ☐ | ☐ |
| 9. Muss der Preis der Leistung zugunsten einer schwer finanzierbaren Verwaltungstätigkeit (die im Zusammenhang mit der fraglichen Leistung stehen muss) künstlich erhöht werden? | ☐ | ☐ |
| 10. Soll die Finanzierung der Kosten der Verwaltungsleistung dem Markt überlassen werden?
<i>Wenn ja, muss aber auch gefragt werden, ob nicht die Erstellung der Leistung vorteilhafter ausgelagert und ebenfalls den Marktkräften überlassen werden soll. Allenfalls ist die Erteilung eines Leistungsauftrages und dessen angemessene Entschädigung zur Sicherstellung des Service Public zu prüfen.</i> | ☐ | ☐ |

6. Worüber nicht gesprochen wurde

Mit diesen Gedanken wurde längst nicht alles erfasst, was eigentlich zu bedenken wäre, wenn man an die Regelung der Finanzierung der Verwaltung herangeht. So war hier nicht die Rede von allen Transferleistungen, also von Leistungen, die das Gemeinwesen lediglich zugunsten Dritter weiterleitet, wiewohl auch dort ähnliche Fragen zu stellen wären,

wie sie in der Checkliste aufgeführt sind. Dass dies häufig nicht gemacht wird, lässt sich etwa an der Regelung der Kinderzulagen in der Schweiz ablesen: Welche Begründung lässt sich denn anführen dafür, dass dort die *Arbeitgeber* die Kinderzulagen finanzieren müssen? Etwa aus Solidarität mit den Arbeitnehmern? Richtig wäre doch wohl eher anzunehmen, die *Gesellschaft* hätte ein Interesse an ihrem eigenen Fortbestand und erklärte sich daher solidarisch mit den Paaren, die Kinder haben. Das führte zur Konsequenz, dass die Unterstützung von Familienlasten aus der laufenden Rechnung zu bestreiten wäre und nicht über Arbeitgeberbeiträge (kommt für die Schweiz hinzu, dass aus demselben Grund das Kindergeld nicht im wesentlichen auf Arbeitnehmer zu beschränken wäre, sondern – aus der gleichen allgemeinen Finanzquelle – auch Selbstständigerwerbenden in gleicher Weise ausgerichtet werden müsste).

Weiter wurde nicht darüber gesprochen, wie die Gerechtigkeit innerhalb der einzelnen Finanzierungsmodelle sicherzustellen ist. Die Frage der Steuergerechtigkeit etwa, oder jene nach dem Ausmaß der Kostendeckung von Gebühren, wie sie in der Rechtsprechung detailliert erfasst ist, oder auch die Frage, wer denn der Verursacher ist, wenn es um die Durchsetzung des Verursacherprinzips geht. Weshalb, als Beispiel, wird vom Grundeigentümer eine Entwässerungsgebühr für das versickernde Meteorwasser verlangt? Würde er zur Kompensation für das von ihm verursachte Ausmaß der Bodenversiegelung herangezogen, wäre das durchaus nachvollziehbar – aber vielleicht auch aufwendiger bei der Erfassung.

Auch nicht aufgegriffen wurde das Problem des Einflusses der Nachhaltigkeit der Verwaltungsleistung auf die Finanzierungsgestaltung, ebenso wenig nach der Bedeutung von traditionsbelasteten Monopolerträgen wie Konzessionsgebühren.

So ist das Feld für Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Finanzierung der Verwaltungstätigkeit stellen, an sich außerordentlich weit gesteckt. Fast jede Frage würde für sich allein schon eine detaillierte Diskussion rechtfertigen. Aus Gründen der Zeitökonomie müssen wir uns aber beschränken. Deshalb soll vor allem die Beschäftigung mit den Fragen der Finanzierung von Verwaltungsleistungen im föderalistischen Staat sowie der Berücksichtigung der Struktur der Nutzer im Vordergrund stehen.

Finanzierung der Verwaltung durch einen lebendigen Föderalismus: Utopisch oder eine realistische Alternative?*)

In Kapitel 2 der Studie „Volkswirtschaftliche Analyse des bestehenden Föderalismus und der Verwaltungsstrukturen sowie ein alternativer Vorschlag für Österreich“ wird auf föderale Systeme unter allgemeinen Aspekten eingegangen, da in Österreich bislang kaum eine Diskussion über die Vor- und Nachteile des Föderalismus geführt wurde. Viele fiskalische Indikatoren müssen berücksichtigt werden, um die „Intensität des Föderalismus“ zu bestimmen. Es wurde auch die Frage nach der Begründung eines föderalistischen Systems und nach der, nach vielen Kriterien abgeleiteten, optimalen Ausgaben- und Einnahmenverteilung in einem solchen System gestellt. Weiters wurden die Grundprinzipien eines föderalistischen Staatsaufbaus erklärt. In einem föderalen Staatswesen sollten Aufgaben mit regionalen begrenzten Wirkungskreis dezentral wahrgenommen werden und die übrigen Aufgaben dem Zentralstaat vorbehalten bleiben. Damit die dezentrale Bereitstellung auch zu einem volkswirtschaftlich optimalen Angebot an öffentlichen Gütern führt, sollten vor allem das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, das Prinzip der Konnexität und das Prinzip der Autonomie erfüllt werden. Außerdem wird auch die Möglichkeit von „Klub-Gütern“ dargestellt. Dabei sollten viele Leistungen nicht durch die öffentliche Hand, sondern durch „Klubs“ von Wirtschaftstreibenden angeboten werden. Weiters werden wirtschaftliche Probleme der föderalen Finanzwirtschaft aufgezeigt, wie zB der Zielkonflikt zwischen regionaler Autonomie und regionalem Ausgleich der Lebensverhältnisse. Am Ende des Kapitel 2 wird noch der Unterschied zwischen Staatenbund oder Bundesstaat abgehandelt. Die Frage ob Staatenbund- oder Bundesstaatmodell ist deswegen wichtig, weil die Bürger durch diese Entscheidung schon eine Vorentscheidung über die zu erwartende Zentralisierung treffen.

In Kapitel 3 wird vor allem die föderale Situation Österreichs erläutert, so regelt zB das Finanzverfassungsgesetz unter anderem die Verteilung

*) Dies ist eine Kurzfassung der Studie „Volkswirtschaftliche Analyse des bestehenden Föderalismus und der Verwaltungsstrukturen sowie ein alternativer Vorschlag für Österreich“, Linz: Institut für Volkswirtschaftslehre, 2001.

der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und das Finanzausgleichsgesetz, das die Grundlage für den Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften ist. Weiters werden in der Langfassung viele statistische Übersichten über die Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften dargestellt und erläutert. So wird zB in der **Tabelle 1.1** die Aufteilung der öffentlichen Abgaben des Bundes in den Jahren 1993 bis 2002 in Mio € dargestellt.

Tabelle 1.1:

Aufteilung der öffentlichen Abgaben des Bundes in den Jahren 1993 - 2002

Jahr	Gesamt- abgabenertrag in Mio EURO	Aufteilung in %			
		Bund	Länder	Gemeinden ¹⁾	Sonstige (Fonds) ²⁾
1993	37.268	66,13	15,76	13,80	4,31
1994	38.120	68,33	15,23	12,45	3,99
1995	37.876	66,35	14,32	11,95	7,38
1996	42.562	65,48	14,61	11,99	8,03
1997	45.343	66,22	14,22	11,53	8,03
1998	48.709	68,66	13,59	10,98	6,77
1999	48.675	67,13	14,11	11,21	7,55
2000	50.387	65,58	13,92	11,32	9,18
2001	54.496	66,92	12,72	11,26	9,10
2002	56.776	67,03	12,64	11,40	8,93

1) Ertragsanteile und Gewerbesteuer

2) Ua Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds, Katastrophenfonds, Außenhandelsförderungsbeitrag, EU-Beitrag (ab 1995), Siedlungswasserwirtschaft, Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz

Quelle: BMF (Budget 2000)

Der Gesamtabgabenertrag stieg von 37.268 Mio € im Jahr 1993 auf 50.387 Mio € im Jahr 2000. Bis zum Jahr 2002 wird der Gesamtabgabenertrag auf 56.776 Mio € steigen, wovon 67,03 % dem Bund, 12,64% den Ländern, 11,40% den Gemeinden und 8,93% Sonstiges (Fonds) zufließt.

In Kapitel 4 wurde das föderalistische System in Österreich mit jenem in Deutschland und in der Schweiz verglichen. Während in der Bundesrepublik Deutschland weder das Autonomieprinzip, noch das Konnexitätsprinzip, noch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ausreichend erfüllt wird, kommt die Schweiz der Realisierung eines föderalen Systems einen wesentlichen Schritt näher. Die Kantone (sowie die Kommunen) haben weitgehend die Steuerhoheit (insbesondere bei den direkten Steuern) und zwischen ihnen gibt es eine große Variation direktdemokratischer Entscheidungsmechanismen, jedoch gibt es auch andere Kantone, die viel stärker zu parlamentarischen Demokratien neigen. Weiters wurden die wesentlichsten Elemente des „Neuen Finanzausgleichs“ in der Schweiz beschrieben, dessen Aufgabe vor allem in der Revitalisierung des Föderalismus sowie in der Stärkung der Autonomie von Bund und Kantonen liegt.

In der **Tabelle 1.2** wird die Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors im Jahr 1996 dargestellt.

Tabelle 1.2:

Ausgabenstruktur (Ausgaben jeweils bereinigt um Transfers zwischen Gebietskörperschaften) des öffentlichen Sektors in den Ländern Deutschland, Österreich und der Schweiz, 1996

Gebiets- körperschaft	Ausgabenstruktur des öffentlichen Sektors 1996 in					
	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	Mrd DM	in % des BIP	Mrd S	in % des BIP	Mrd sFr	in % des BIP
Bund	311	8,8	435	18,0	44	12,1
Länder	321	9,1	164	6,8	55	15,1
Gemeinden	190	5,4	161	6,6	37	10,6
Sozialversicherung	783	22,1	398	16,4	26	7,1
Öffentlicher Sektor insges	1.605	45,3	1.158	47,8	142	39,3

Quelle: für Deutschland und Österreich Daten: E. Nowotny, Der öffentliche Sektor 1999 für Schweiz Daten: www.efv.admin.ch

Das relative Gewicht der einzelnen staatlichen Ebenen ist dabei in den drei Ländern sehr verschieden, wobei in der Schweiz die Rolle des Zentralstaates, gemessen am Anteil an den Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors, am geringsten ist.

Weiters wird in Kapitel 5 darauf eingegangen, dass der Föderalismus in Österreich und somit auch der österreichische Finanzausgleich einer umfassenden Reform bedarf.¹ Die Aufgabenreformkommission hat einige Vorschläge zu einer Aufgaben- und Ausgabenentlastung entwickelt, die auf eine Neukonzeption des „Staats nach der Jahrtausendwende“ abzielen und ohne Rücksicht auf parteipolitische oder föderalismuspolitische Positionen Empfehlungen in den Bereichen der Bundes-, Landes- und

¹ Vgl. Genser B./Holzmann R., Finanz- und Sozialpolitik in Theorie und Praxis: Ökonomische Grundlagen und politische Umsetzung in der EU unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, Forschungsbericht des Ludwig Boltzmann Institutes zur Analyse wirtschaftspolitischer Aktivitäten, Wien, Jänner 2001.

Gemeindeverwaltung gibt. Konkret werden Vorschläge zur Gewerbeverwaltung, zur kommunalen Ver- und Entsorgung, zur Schulverwaltung, zum Arbeitsmarktservice, zur Gesundheitsverwaltung, zur Kulturverwaltung, zur Eigenregieleistung, zur Infrastruktur und zur Wohnbauförderung gemacht. Ein Vorschlag im Rahmen der Schulverwaltung sieht zB so aus, dass die Kompetenzverteilung vereinfacht werden sollte und die Landes- und Bezirksschulräte im Rahmen einer Verfassungsreform aufgelöst werden sollten. Weiters sollten öffentliche Schulen als – im Rahmen staatlicher Vorgaben – zur selbständigen Geschäftsführung befugte und befähigte Dienstleistungseinrichtungen ausgebaut werden. Im Bereich der Gesundheitsverwaltung wird unter anderem vorgeschlagen, nicht zwischen Fondsspitalern und Nicht-Fondsspitalern zu unterscheiden. Alle Spitäler, die mit öffentlichen Mitteln arbeiten, sollen einer von Bund und Ländern gemeinsam eingerichteten strategischen „Holding“ unterstellt werden. Im Rahmen der Eigenregieleistungen sollten unter anderem die Gebietskörperschaften gesetzlich verpflichtet werden, die Kosten ihrer Eigenregieleistungen zu ermitteln und zu veröffentlichen.

Im (abschließenden) 6. Kapitel der Langfassung werden einige wesentliche Voraussetzungen für einen lebendigen Föderalismus in Österreich aufgezeigt. Es wird dabei der Versuch unternommen, den gesamten traditionell gewachsenen (jetzt äußerst komplizierten und kaum mehr überschaubaren) Finanzausgleich zu entflechten und eine wesentlich einfachere Aufteilung der Einnahmenstruktur vorzunehmen, die übersichtlich ist, die Anreize zu wirtschaftlichen Aktivitäten bildet und bei deren Umsetzung beträchtliche Einsparpotentiale realisiert werden können. Hierbei steht im Vordergrund, dass ein lebendiger Föderalismus nur dann funktionieren kann, wenn eindeutig geregelt ist, wer über welche Einnahmen verfügt und wer welche Ausgaben zu tätigen hat, und so dass auch die Ausgabenkompetenz eindeutiger geregelt ist.

Im ersten Teil des Kapitel 6 wird zB darauf hingewiesen, dass in vielen Bereichen die Kompetenz des Bundes (zumindest auf der Einnahmenseite) dermaßen dominant ist, dass von einem echten föderalen System mit entsprechender Aufgabenteilung und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht gesprochen werden kann. Dies zeigt sich insbesondere bei dem mittlerweile hoch kompliziert gewordenen Finanzausgleich, der nur noch fortgeschrieben wird und der in vielen Bereichen nicht mehr in der Lage ist, in ausgewogenen Maßen die drei Gebietskörperschaften Kommunen, Länder und Bund mit den notwendigen Einnahmen zu versorgen, da ein sehr starres Finanzausgleichssystem festgeschrieben wurde, das in der heutigen Zeit (zB die veredelte Kopffzahl als Richtgröße für die Einnahmen bzw Rechnungsgröße für die Kommu-

nen) nicht mehr zweckmäßig ist. Deshalb wird ein Vorschlag einer Neustrukturierung des Föderalismus in Österreich entwickelt.

In der **Tabelle 1.3** sind die grundsätzlichen Elemente der neuen Regelung des vertikalen Finanzausgleichs im Vergleich zum bestehenden aufgeführt. Die neue Regelung geht einen radikal anderen Weg, in dem die indirekten Steuern zur Gänze vom Bund vereinnahmt werden und die direkten Steuern zwischen den Ländern und den Fonds (den Bundesfonds und Gemeinden) wie folgt aufgeteilt werden: 63,1% des Aufkommens erhalten die Länder, 21,9% die Gemeinden und 14,8% entfällt auf die Fonds (SWW, KF, EU und FAL). Hierbei wurden die Aufteilungssätze so bestimmt, dass die Gebietskörperschaften die Ertragsanteile des Jahres 1999 sowie den Mittelbedarf durch die Aufgabenumverteilung abdeckt. Der Vorschlag zeigt, dass eine radikale Steuertrennung durchgeführt wurde, die Steuerkompetenzen zwischen Bund und Ländern viel einfacher vereinbart werden, und wenn es zusätzlich gelingt die Aufgabenreform (die weiter unten vorgeschlagen ist) durchzusetzen, dann ist es hierbei möglich, dass zum ersten Mal ein lebendiger Föderalismus, bei dem die Einnahmen und die Ausgaben den jeweiligen Gebietskörperschaften viel eindeutiger zugeordnet sind, entsteht.

Der neue vertikale Finanzausgleich, sowie der traditionell bisherige Finanzausgleich sind in **Figur 1.3** dargestellt. Auch aus dieser Figur erkennt man die neu vorgeschlagene sehr einfache übersichtliche Struktur, die sicherlich auch wesentlich dazu beiträgt, in der Verwaltungs- und Finanzreform entsprechende Einsparungen durchführen zu können.

Um die Steuertrennung (indirekte Steuern erhält der Bund, direkte Steuern erhalten Gemeinden und Fonds) auch finanzierungsneutral durchführen zu können, erfolgt eine entsprechende Aufgabenneuverteilung vom Bund. Die wesentlichsten Maßnahmen sind in **Tabelle 1.4** aufgeführt, aus der eindeutig hervorgeht, dass in Anlehnung an Deutschland und der Schweiz die Posten Unterrichtswesen und Bildung, sowie Wohnbau vom Bund auf die Länder (und in einem späteren Schritt könnten die Länder die Wohnbauförderung auch auf die Gemeinden übertragen) übertragen werden. Dadurch wird der Bund mit einem Ausgabenvolumen von ca 100 Mrd ATS entlastet, das die Bundesländer, (bzw falls sie die Wohnbauförderung an die Kommunen übertragen würden, dann diese) zusätzlich übernehmen müssen.

Diese Ausgabenreform ist auch in **Figur 1.4** inkl mit den Ziffern dargestellt und es geht eindeutig hervor, dass der Bund bei dieser Regelung ein minimales Defizit von 231 Mio ATS aufweisen würde und die Länder einen entsprechenden Überschuss von 232 Mio ATS erzielen würden. Es zeigt sich, dass durch diese Ausgabenneuverteilung, die aus föderalisti-

scher Sicht viel Sinn macht, die Finanzierungsneutralität gewährleistet ist und eine klare und eindeutige Aufgabenkompetenz durchgeführt werden könnte. Aus föderalistischer Sicht ist es zweckmäßig, die Bildung, bei der der Bund die Rahmengesetzgebung ja beehelte, aber in ihrem Vollzug und in ihrer Schwerpunktgestaltung auf die Länder zu übertragen. Dies sei wie folgt begründet: zB benötigt das Industrieland Oberösterreich sicherlich eine andere Fachhochschulstruktur, wie das Tourismusland Vorarlberg oder Burgenland. Wien, eine Stadt mit internationalem Flair, benötigt sicherlich aufgrund der Hauptstadtfunktion andere Bildungseinrichtungen als Kärnten. Ebenso sind im Bereich des Wohnbaus andere Akzente zu setzen, zB benötigt das industriell geprägte Oberösterreich eine andere Wohnstruktur, wie das touristisch geprägte Tirol. Auch hier macht es aus föderalistischer Sicht viel Sinn, die Wohnbauförderung auf die Länder bzw. sogar auf die Kommunen zu übertragen. Mit dieser Neuordnung könnten auch wesentlich einfachere Strukturen in der Verwaltung, gerade im Bereich der Bildung und im Unterricht gesetzt werden, was sicherlich zu entsprechend hohen Einsparungen führen würde.

Auch im horizontalen Finanzausgleich wird eine entsprechend radikal einfache Neuaufteilung vorgeschlagen. Die wichtigsten Neuerungen sind in der **Tabelle 1.5** aufgeführt. Hierbei wird im horizontalen Finanzausgleich die Idee entwickelt, dass nur der Länder- und Gemeindeanteil an den direkten Steuern geteilt wird. Weiters wird für die Verteilung der Länderertragsanteile, sowie der länderweisen Gemeindeertragsanteile folgende Schlüsselgröße je Bundesland vorgeschlagen: **Schlüssel = $0,1 \times \text{Wachstum der direkten Steuern} + 0,9 \times \text{Wachstum der Bevölkerung} + \text{Ertragsanteile im Referenzjahr bzw. Vorjahr}$** . Dies bedeutet, dass zunächst einmal das Bundesland seinen Anteil am Vorjahr erhält und dann entsprechend der Dynamik des Wachstums der Steuern als auch der Bevölkerung Zu- oder Abschläge erhält.

Nach dem genau gleichen Prinzip werden für die einzelnen Bundesländer die gemeindeweisen Ländertöpfe „gefüllt“. Dieser Vorschlag ist einfach und übersichtlich und er belohnt die, die sich um zusätzliches Wachstum und wirtschaftliche Dynamik bemühen. Er benachteiligt aber auch nicht die Regionen, die eher strukturschwach sind, da der Bevölkerungsanteil wesentlich proportional stärker im Zuwachs gewichtet wird, als der Anteil des Zuwachses der direkten Steuern. Mit dieser Neuaufteilung des horizontalen Finanzausgleichs ist es gewährleistet, dass zum einen in der Finanzierung der Länder und Gemeinden kein Strukturbruch auftritt, da diese ja keinesfalls schlechter gestellt werden und ihre Ertragsanteile aus dem jeweiligen Vorjahr einmal fix eingeplant sind. Entsprechend der wirtschaftlichen Dynamik werden dann einzelne Länder

und Gemeinden zusätzlich belohnt, so dass ein starker Anreiz für entsprechende Programme, wirtschaftliche Impulse zu setzen, gegeben ist.

Wie sieht nun das neue hier vorgeschlagene System der länderweisen Gemeindertragsanteile aus?

- (1) Der Gemeindeanteil (für alle Gemeinden Österreichs in Summe) an der direkten Steuer wird für ein Referenzjahr so festgelegt, dass der Steueranteil der Gemeinden in diesem Referenzjahr nach dem alten und neuen Aufteilungssystem gleich hoch ist. Dieser fixe Prozentsatz an den direkten Steuern bestimmt in Zukunft gemeinsam mit dem Aufkommen an direkten Steuern die Größe des Gemeindertrages.
- (2) Ausgangsbasis für die Verteilung des Gemeindertrages aus den einzelnen Bundesländern ist die Ertragsverteilung nach dem alten System im Referenzjahr (bundesländerweise Gemeindeertragsanteile).
- (3) Diese Ertragsanteile je Bundesland werden im Folgejahr mit der Wachstumsrate des örtlichen Steueraufkommens, sowie der Wachstumsrate der Volkszahl als Schlüsselgröße fortgeschrieben und daraus die Prozentanteile der Bundesländer am Gemeindertrag errechnet.
- (4) Als Schlüsselgröße für die Wachstumsrate wird folgende Gewichtung gewählt:
 $0,1 \times \text{Wachstum des örtlichen Aufkommens an direkten Steuern} + 0,9 \times \text{Wachstum der Einwohnerzahl des Bundeslandes}$
Diese Gewichtung wurde deshalb gewählt, da sie am besten die Verteilung der länderweisen Gemeindeertragsanteile im Referenzjahr durch das neue System reproduziert. Später kann diese Gewichtung selbstverständlich zB auf 0,5 Wirtschaftswachstum, 0,5 Bevölkerungswachstum, dynamisch im Zeitablauf verändert werden, um so die wirtschaftliche Dynamik noch stärker zu belohnen.
- (5) Der Gemeindertrag des jeweiligen Jahres wird nun nach den errechneten Verteilern auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt.

Die gerade gemachten Ausführungen zeigen, dass ein Vorschlag über einen neuen Finanzausgleich, der einfach, übersichtlich und leicht zu interpretieren ist, möglich ist. Der Vorschlag könnte nach entsprechenden zusätzlichen Berechnungen für alle drei Gebietskörperschaften ohne weiteres umgesetzt werden. Allerdings könnte man noch einen wesentlichen Schritt weitergehen, indem man Steuerwettbewerb zwischen den

einzelnen Bundesländern zuließe und zB eine Rahmengesetzgebung vorschlägt, so dass die einzelnen Bundesländer bestimmte Zu- oder Abschläge auf die Einkommenssteuer erheben können – je nach dem, wie sich ihre finanzielle Situation gestaltet. Ein ähnliches System könnte man natürlich auch für die Kommunen einführen, so dass diese auch eine gewisse Steuerkompetenz mit Zu- oder Aufschlägen auf die direkte Einkommenssteuer erhielten. Dieser Steuerwettbewerb funktioniert in der Schweiz recht gut und es zeigt sich, dass auf den Einkommenssteuern durchaus verschiedene Sätze zwischen den Kantonen aber auch zwischen einzelnen Schweizer Städten eingehoben werden. Dies bedeutet, dass selbst Kantone (wie der Kanton Zürich), die relativ hohe Steuersätze haben, kaum Steuerzahler „verlieren“, sondern dass sich hier durchaus ein Gleichgewicht einpendelt. Ein moderater Steuerwettbewerb hätte den Vorteil, dass nun zum ersten Mal auch auf der Einnahmenseite entsprechende Anreize gesetzt werden, die Steuergestaltung selbst in die Hand zu nehmen und damit den Bundesländern noch wesentlich mehr fiskalischer Spielraum gegeben werden könnte. Abschließend sei noch hervorzuheben, dass, wenn dieses System implementiert würde, und sich die Aufgabenkompetenz gerade im Bereich der Bildung und des Wohnbaus entsprechend verlagern könnte, sich dadurch Einsparungen innerhalb einer Legislaturperiode von ca 50 Mrd ATS realisieren ließen, denn das neu vorgeschlagene Finanzausgleichssystem mit der Verlagerung der Bundeskompetenzen im Bereich Bildung und Wohnbau auf die Länder trägt wesentlich zur Verwaltungsvereinfachung bei.

Tabelle 1.3:

Vertikaler Finanzausgleich: Aufteilungsverfahren der Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden

FAG 99:
• Das Steueraufkommen wird in gemeinschaftliche Bundesabgaben und ausschließliche Bundesabgaben unterteilt • Von den gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden die Fondsanteile gemäß § 7 (2) abgezogen. Mit diesen Abzügen werden die Fonds für EU-Finanzierung (EU-B), der Siedlungswasserfonds (SWW) der Krankenanstaltenfonds (KF); sowie der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert. • Die vertikale Aufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden erfolgt je Abgabe nach unterschiedlichen Schlüsseln (§ 8 (1)). • Von den resultierenden Bundes-, Landes-, Gemeindeanteilen werden nochmals Fondsanteile für die EU-Finanzierung sowie SWW (§ 8 (2 – 5)) abgezogen. • Der verbleibende Betrag wird vom horizontalen Finanzausgleich unterworfen.
Neue Regelung:
• Die indirekten Steuern werden zur Gänze vom Bund vereinnahmt. • Die direkten Steuern werden zwischen Fonds, Ländern und Gemeinden wie folgt aufgeteilt: - 63,13% des Aufkommens erhalten die Länder - 21,93% des Aufkommens erhalten die Gemeinden - 14,84% des Aufkommens entfällt auf die Fonds SWW, KF, EU und FLAF • Die Aufteilungssätze werden so bestimmt, dass der Mittelzufluss zu den Gebietskörperschaften möglichst exakt die Ertragsanteile des Jahres 1999, sowie den Mittelbedarf durch die Aufgabenumverteilung abdeckt.

Figur 1.3:

Vertikaler Finanzausgleich: Aufteilungsverfahren der Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden

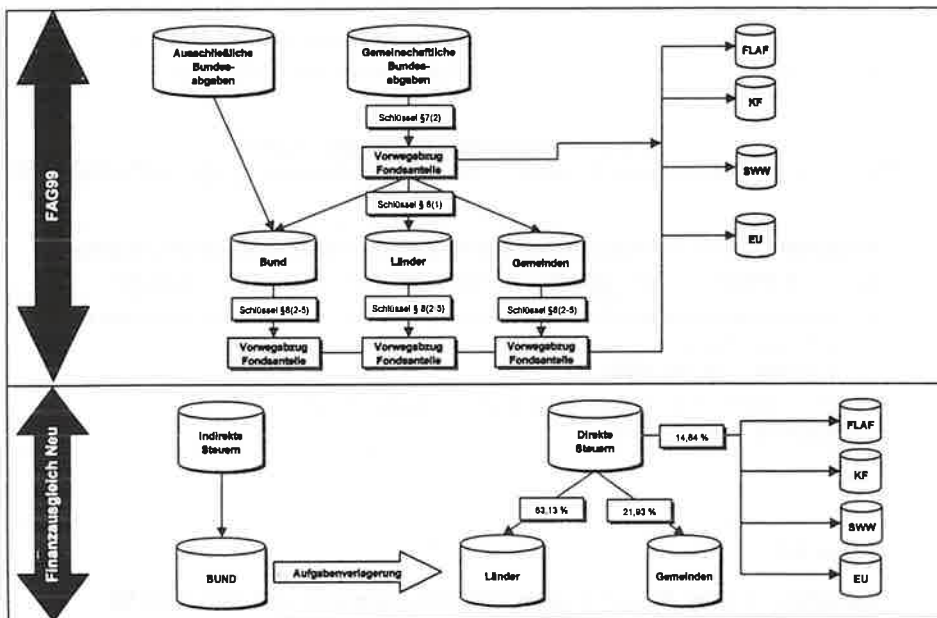


Tabelle 1.4:

Aufgabenreform: Umverteilung der Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – Finanzielle Ausgleichsmaßnahmen

Vom Bund werden die folgenden Aufgaben an die Länder übertragen:	
• Unterrichtswesen und Bildung	Ausgabenvolumen 75.127 Mio ATS
• Wohnbau	Ausgabenvolumen 25.082 Mio ATS
• Summe	Ausgabenvolumen 100.209 Mio ATS

Die Länder übernehmen Bundesaufgaben	
• Die Länder übernehmen Bundesaufgaben in der Größenordnung von 100.209 Mio ATS	

Finanzielle Ausgleichsmaßnahmen, welche gewährleisten, dass der Finanzierungssaldo von Bund, Ländern und Gemeinden dem Wert des FAG 99 entspricht	
• Transferzahlungen des Bundes an die Länder im sekundären Finanzausgleich nach § 21 (a) entfallen Volumen 7.750 Mio ATS	
• Die Landesumlage der Gemeinden an die Länder entfällt Volumen 3.457 Mio ATS.	

Figur 1.4:

Aufgabenreform: Finanzierungssaldo im Vergleich mit dem FAG 99

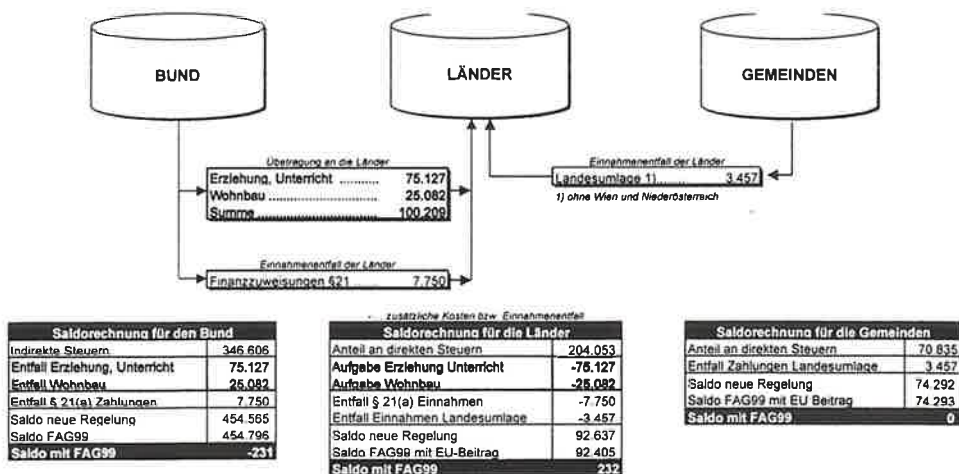


Tabelle 1.5:

Horizontaler Finanzausgleich: Aufteilungsverfahren der Länderertragsanteile und länderweisen Gemeindeertragsanteile

FAG 99:
- Die Ertragsanteile werden nach Abgabenarten differenziert, zu unterschiedlichen %-Sätzen auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt § 8 (6 – 7). - Folgende Abgabenarten unterliegen der Teilung: *Einkommensteuer *Körperschaftsteuer *KEST I, KEST II *Umsatzsteuer *Biersteuer, Weinsteuer, Schaumweinsteuer *Zwischenerzeugnissteuer *Alkoholsteuer, Branntweinaufschlag *Abgabe von alkoholischen Getränken *Mineralölsteuer *Erbschafts- und Schenkungssteuer *Grunderwerbsteuer *Bodenwertabgabe *KFZ-Steuer *Motorbezogene Versicherungssteuer *Kunstfrderungsbeitrag
Neue Regelung:
- Es wird nur der Länder- und Gemeindeanteil an den direkten Steuern geteilt - Für die Verteilung der Länderertragsanteile sowie der länderweisen Gemeindeertragsanteile wird je Bundesland folgende Schlüsselgröße ermittelt: Schlüssel = (0,1 x Wachstum direkte Steuern + 0,9 x Wachstum Bevölkerung) x Ertragsanteile minus LU im Referenzjahr - Der Anteil eines Bundeslandes an der Schlsselsumme über alle Bundesländer bestimmt den Steueranteil des Bundeslandes

Fruchtbare Föderalismusreformen: Jenseits herkömmlicher Rezepte

Kurzzusammenfassung

Der schweizerische Föderalismus ist viel ausgeprägter als der österreichische und deutsche und wird zuweilen als Vorbild gepriesen. Damit stellt sich aber auch die Frage, was aus der schweizerischen Reformdiskussion und insbesondere aus der Kritik am Steuerwettbewerb für die Ausgestaltung des Föderalismus in Österreich und Deutschland gelernt werden kann. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die gängigen Reformrezepte wie Steuerharmonisierung und Kantons- und Gemeindefusionen in die falsche Richtung zielen. Sie basieren auf unrealistischen Annahmen und verkennen die vorteilhaften direkten und indirekten Auswirkungen des Föderalismus. Erfolgversprechende Reformen müssen den föderalistischen Wettbewerb stärken. Vorgesprochen wird erstens, die Steuererhebung so auszugestalten, dass der Steuerwettbewerb ohne verzerrende Wirkung intensiviert werden kann. Zweitens sollten die Institutionen zur interkommunalen und -kantonalen Zusammenarbeit demokratisiert und finanziell verselbständigt werden, so dass die Bürger die Politik besser kontrollieren können. Drittens sollte der föderalistische Wettbewerb durch Wanderung von Steuerzahlern und Firmen durch ein neues Element gestärkt werden: der Wanderung von Politikern.

I. Jenseits herkömmlicher Reformansätze

Wenn es in Österreich oder Deutschland um Föderalismusreformen geht, wird regelmässig auf die Schweiz verwiesen. Während manche Beobachter den schweizerischen Föderalismus als Ideal preisen und ähnliche Regelungen – insbesondere eine gewisse Steuerautonomie – auch für

^{*)} Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg (Schweiz). Er ist Mitglied des Center for Studies in Public Sector Economics der Universitäten Bern, Neuenburg und Fribourg (BENEFRI) sowie Permanent Visiting Research Fellow am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

die österreichischen und deutschen Länder und Gemeinden fordern, läuft in der Schweiz eine intensive Reformdiskussion. Dabei wollen die einen den Föderalismus sanft renovieren und stärken, indem die Aufgabenverflechtung zwischen Bund und Kantonen abgebaut werden soll und der eidgenössische Finanzausgleich den Kantonen mehr Freiheit über die Mittelverwendung belassen soll. Die andere Seite argumentiert, der Steuerwettbewerb führe zu übermässigen Belastungsunterschieden und unterwandere die Finanzierbarkeit allgemein erwünschter Staatsaufgaben. Zudem seien viele Kantone und Gemeinden für eine effektive Aufgabenerfüllung zu klein und zu wenig bereit zusammenzuarbeiten. Daraus schliessen sie, die Steuern müssten harmonisiert, Kantone und Gemeinden fusioniert und die Zusammenarbeit verordnet werden.

Was kann ein ausländischer Beobachter aus der schweizerischen Reformdebatte lernen? Weisen die Kritiker des Föderalismus den Weg zu einer effektiveren Föderalismusform? Oder führt eine sanfte Renovation des bisherigen Systems insbesondere durch die geplante Neuordnung des Finanzausgleichs in die richtige Richtung?

Im folgenden wird argumentiert, dass beide Ansätze zu kurz greifen. Denn die gängige Föderalismuskritik ist unfruchtbar, weil sie auf unrealistischen Annahmen beruht, nicht vergleichend vorgeht und die vorteilhaften direkten und indirekten Auswirkungen des Föderalismus verkennt. Die Reformvorschläge der Föderalismus-Befürworter weisen zwar in die richtige Richtung, vertrauen jedoch allzu stark auf die bisherigen Strukturen und gehen die Probleme zu wenig grundsätzlich an.

Ein fruchtbares Reformprogramm sollte erstens den Wettbewerb zwischen den verschiedenen „Politikanbietern“ und so ihre Anreize stärken, sich um die Präferenzen der Bürger zu kümmern, zweitens die fiskalische Äquivalenz (die Einheit von Kostenträgern und Nutzniessern öffentlicher Leistungen) erhöhen und so die Anreize der Bürger und Regierungen mehrten, Kosten und Nutzen staatlicher Leistungen umfassend abzuwägen, und drittens effektive Möglichkeiten für eine problemorientierte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften bieten.

Dazu schlägt dieser Beitrag drei institutionelle Neuerungen vor:

- Die Einkommenssteuern sollen in einer neuen Form zwischen Wohn- und Arbeitsort zerlegt werden. Pendler sollen einen Teil ihrer Steuern am Arbeitsort zahlen, aber dort auch politische Mitbestimmungsrechte erhalten. So wirkt föderalistischer Steuerwettbewerb kaum noch verzerrend und kann folglich freier spielen.

- Die Institutionen zur Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften sollen demokratisiert und finanziell verselbständigt werden, so dass die Bürger die Politik besser kontrollieren können und so ihre Kooperationsbereitschaft zunimmt.
- Der föderalistische Wettbewerb durch Wanderung von Steuerzahlern und Firmen soll durch die Wanderung von Politikern ergänzt werden.

Das weitere Vorgehen ist wie folgt: Der zweite Abschnitt geht auf die herkömmliche Föderalismusdiskussion ein. Er verweist auf vernachlässigte Stärken des Föderalismus und weist die traditionelle Kritik zurück. Der dritte Abschnitt entwickelt die eigenen Reformvorschläge. Im vierten Abschnitt werden einige Folgerungen gezogen. Die folgende Diskussion geht von der gegenwärtigen Situation in der Schweiz aus. Die Einsichten und Reformvorschläge können jedoch ohne grundsätzliche Vorbehalte auf andere Länder, insbesondere Deutschland und Österreich übertragen werden.

II. Fiskalischer Föderalismus – ein Erfolgsmodell

1. Vorteile von Föderalismus

Die grundlegenden Beiträge zur ökonomischen Theorie des Föderalismus im Sinne ausgeprägter Dezentralisierung der Einnahme- und Ausgabekompetenzen (Tiebout 1956, Oates 1972, 1977, Frey 1977) sahen seine Vorteile in der grossen, den lokalen Nachfrageunterschieden angepassten Vielfalt des öffentlichen Leistungsangebots sowie der höheren Eigenverantwortlichkeit der lokalen Bevölkerung durch grössere fiskalische Äquivalenz. Dass der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften auch eigennützigen Regierungen Anreize gibt, den Präferenzen der Bürger zu folgen und die öffentlichen Mittel sinnvoll einzusetzen, wurde vor allem von Brennan und Buchanan (1980) thematisiert.

Die neuere Literatur zeigt, dass der föderalistische Wettbewerb tatsächlich spielt (siehe Oates 1999, Feld 2000a, Kirchgässner 2001). Überdies stärkt Föderalismus die Funktionsfähigkeit der Demokratie durch zwei Kanäle (Eichenberger 1994):

a) Fokussierung auf sparsame Mittelverwendung

Die lokale Steuerautonomie verändert die Entscheidungsperspektive der Bürger und den politischen Diskurs grundlegend. Solange die Steuersätze einheitlich sind, kann in Gebietskörperschaften nur entschieden

werden, wofür Geld ausgegeben wird. Folglich versucht jede gesellschaftliche Gruppe, einen möglichst grossen Anteil der staatlichen Mittel auf ihre Projekte zu lenken. Für allgemeine Sparsamkeit setzt sich jedoch niemand ein. Wenn hingegen die Steuersätze lokal bestimmt werden, können die Bürger auch entscheiden, wie viel Geld ausgegeben und ob die Steuern gesenkt werden sollen. Dadurch erst entstehen die für das Funktionieren demokratischer Entscheidungen so wichtigen Anreize, für einen sparsamen und effektiven Mitteleinsatz einzutreten und politische Geschäfte aus einer gesellschaftlichen Perspektive zu betrachten.

b) Endogene Stärkung der Demokratie

Da die demokratischen Rechte der Bürger auf lokaler Ebene typischerweise stärker ausgebaut sind als auf zentraler Ebene (zB durch direktdemokratische Institutionen oder die Direktwahl der Exekutive), fördert Dezentralisierung die demokratische Kontrolle. Gleichzeitig macht Föderalismus die Demokratie funktionsfähiger, indem er die Anreize der Bürger stärkt, über politische Fragen informiert zu sein. In zentralistisch organisierten Staaten haben die Individuen kaum private Vorteile, wenn sie politisch gut informiert sind. Politisch informiert zu sein ist deshalb ein öffentliches Gut, und viele Bürger bleiben „rationale Ignoranten“. In stark dezentralisierten Ländern hingegen ist es für jeden einzelnen nützlich, über die Politik der verschiedenen Gebietskörperschaften informiert zu sein, weil er die Information für private Wohnort- und wirtschaftliche Standortentscheidungen brauchen kann.

2. Föderalismuskritik durch Nirwana-Ansatz

Die herkömmliche Föderalismuskritik nimmt kaum ernsthaft Bezug auf die Einsichten der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Den Einwänden ist allen gemein, dass sie einem „Nirwana-Ansatz“ entspringen. Sie messen die reale, unvollkommene Welt mit Steuerwettbewerb an einer *wettbewerbslosen Idealwelt* mit Politikern, die allwissende Engel sind, also die Präferenzen der Bürger sowie die optimale Politik genau kennen und keinerlei eigene Ziele verfolgen. Doch

- Politiker sind *keine allwissenden Engel*. Deshalb ist föderalistischer Wettbewerb wichtig. Er zwingt die Politiker, auf die Präferenzen der Bürger Rücksicht zu nehmen und die knappen Mitteln sparsam einzusetzen, und er generiert Informationen über die Präferenzen der Bürger.

- Die reale Alternative zu formeller Uneinheitlichkeit und Wettbewerb ist nicht Einheitlichkeit und Abwesenheit von Wettbewerb. Bei formeller Vereinheitlichung und Harmonisierung einzelner Variablen *verlagert sich der Wettbewerb* auf andere Variablen und die informellen Unterschiede nehmen zu.

Die Vor- und Nachteile von Föderalismus müssen deshalb durch Vergleiche realer Institutionen und realistischer Vorschläge evaluiert werden. Im folgenden wird argumentiert, dass die traditionelle Föderalismuskritik einer solchen vergleichenden Perspektive nicht standhält.

Behauptung 1: "Lokale Steuerautonomie führt zu ruinösem Steuerwettbewerb"

Argumentiert wird, der Steuerwettbewerb zwingt die Regierungen, die Steuersätze immer weiter zu senken, so dass schliesslich der Staat ausblute und allgemein erwünschte Leistungen unbezahlbar würden. Solche Befürchtungen sind jedoch aus mehreren Gründen unnötig.

Erstens führt oft gerade Steuervereinheitlichung zu ruinösem Wettbewerb. Wenn Regierungen Steuerzahler und Firmen nicht mehr mit tiefen Steuersätzen anlocken können, müssen sie andere Instrumente einsetzen, insbesondere Steuerschlupflöcher und höhere Subventionen. Im Unterschied zu Steuersatzwettbewerb verschlingen aber Subventionswettläufe Ressourcen und führen genau so wie Steuerschlupflöcherkonkurrenz zu grösseren Ungleichheiten. Im Unterschied zu tiefen Steuersätzen kommen Steuerschlupflöcher, Subventionen und andere gezielte Zuwendungen zumeist nur einzelnen Personen und gut organisierten Gruppen zu. Beispiele sind aussergewöhnliche Infrastrukturleistungen für Unternehmungen, Lohn- und Ausbildungssubventionen, oder Verkauf und Vermietung von staatseigenem Land und Immobilien zu Vorzugskonditionen. Es scheint, dass Gebietskörperschaften mit ausgeprägter Steuerautonomie diese Art der „Wirtschaftsförderung“ zurückhaltender einsetzen als solche ohne lokale Steuerautonomie.

Zweitens dienen Steuern der Finanzierung öffentlicher Leistungen. Die Bürger wandern nur ab, wenn das Verhältnis von Leistungen und Steuern schlecht ist. Dann jedoch ist Abwanderung nicht schädlich, sondern wohlfahrtsstiftend: Sie lenkt die Bürger dahin, wo die Leistungen besonders effizient erbracht werden können, und sie zwingt die Regierungen und Verwaltungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen.

Drittens konnte die These vom ruinösen Steuerwettbewerb bisher nicht bestätigt werden. Das zeigt sich insbesondere auch in der Schweiz. Weil hier der föderalistische Steuerwettbewerb fast ausschliesslich auf

die direkten Steuern wirkt, müssten sie verglichen mit den indirekten Steuern im internationalen Vergleich unbedeutend sein. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu. Das Verhältnis von direkten zu indirekten Steuern ist in der Schweiz sehr hoch. Zudem erheben alle Kantone trotz Steuerwettbewerb Steuern auf Vermögen, einer besonders mobilen Steuerbasis, die selbst in zentralisierten Staaten oft nicht besteuert wird. Schliesslich hat der intensive Steuerwettbewerb auch die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und -kapital nicht nachhaltig erodiert. So ist der Anteil dieser Steuern sowohl am gesamten Steueraufkommen wie auch am Bruttosozialprodukt in der Schweiz grösser als etwa in Deutschland (siehe Huber 1997).

Behauptung 2: „Umverteilung wird unmöglich“

Argumentiert wird, starke Dezentralisierung erschwere die Einkommensumverteilung, weil die Besserverdienenden der Umverteilung ausweichen und in steuergünstige Gebietskörperschaften abwandern. Tatsächlich aber sind die einkommensspezifische Segregation, die interregionalen Einkommensunterschiede sowie die Sonderstellung der politischen und wirtschaftlichen Zentren in vielen zentralistischen Staaten weit ausgeprägter als in der Schweiz. Augenfälliges Beispiel ist Italien, wo das Nord-Süd Gefälle trotz formeller Einheitlichkeit riesig ist.

Starke Dezentralisierung unterwandert die Sozialpolitik nicht, weil zum einen die Umverteilungsfunktion leicht auf Ebene des Bundesstaates geregelt werden kann. Zum anderen betreiben auch Gebietskörperschaften eine weitreichende Einkommensumverteilung, wie verschiedene wissenschaftliche Studien zeigen (für die USA Gold 1991, die Schweiz Feld 2000b, für Belgien Ashworth, Heyndels und Smolders 2002). Offensichtlich stärkt Dezentralisierung die lokale Verwurzelung der Bürger, was gleichzeitig die Mobilität senkt und die Bereitschaft zu lokaler Umverteilung erhöht.

Behauptung 3: „Viele Einheiten sind zu klein, um wirtschaftlich überlebensfähig zu sein“

Grosse Einheiten sind im Durchschnitt wirtschaftlich nicht leistungsfähiger als kleine. Während viele kleine Kantone sehr erfolgreich sind, kämpfen manche grosse mit schwerwiegenden Problemen. Zudem gibt es keine Hinweise auf allgemeine Grössenvorteile bei der Erbringung öffentlicher Leistungen von Gebietskörperschaften mit Steuerautonomie und damit starken Effizienzanreizen (Schaltegger 2001 sowie Stutzer und Lüchinger 2002). Grössenvorteile existieren nur für einzelne Leistungen.

Für viele andere steigen die Kosten mit zunehmender Körperschaftsgrösse.

Partielle Grössenvorteile sind aber kein Argument für Fusionen, da sie durch funktionale Zusammenarbeit sowie die Auslagerung an private Anbieter, die mehrere politische Einheiten gleichzeitig versorgen, viel effektiver ausgenützt werden können (siehe dazu auch Abschnitt III.2.). Zudem wird durch Fusion aus kleinen schwachen Einheiten nicht einfach eine grosse leistungsfähige Einheit, sondern oft nur eine Gruppe von kleinen schwachen Einheiten mit einem gemeinsamen Verwaltungsüberbau. Aber auch Fusionen von schwachen und starken Einheiten bringen zumeist keine wirklichen Gewinne, sondern lenken nur die Umverteilungsströme um. So fördern heute manche Kantone Fusionen von Gemeinden, die den Finanzausgleich belasten, mit finanziell besser gestellten Gemeinden. Dadurch werden aber nur gut sichtbare und statistisch erfasste Finanzausgleichszahlungen durch von aussen kaum sichtbare und statistisch nicht erfasste Geldströme zwischen den Fusionspartnern ersetzt, die genau so problematische Anreizwirkungen haben.

Behauptung 4: „Föderale Mehrebenensysteme sind für die Bürger unübersichtlich“

Die Komplexität von Mehrebenensystemen muss mit derjenigen zentralisierter Einheiten verglichen werden. Diese aber ist nur bei oberflächlicher Betrachtung kleiner. Während bei Dezentralisierung die lokalen Entscheidungen in demokratischen und öffentlichen Verfahren gefällt werden, werden sie bei Zentralisierung in nicht-öffentlichen Verhandlungen zwischen den verschiedenen Ministerien und Verwaltungseinheiten getroffen – zumeist unter Einbezug manch gut organisierter Interessengruppen und Ausschluss der schwach organisierten Konsumenten und Steuerzahler. Für die Bürger sind solche Verhandlungsprozesse völlig undurchsichtig. Sie bieten der Verwaltung einen grossen Spielraum, und der wird nur allzu oft zuungunsten der Bürger genutzt.

Behauptung 5: „Stark dezentralisierte Systeme sind zu langsam“

Regelmässig wird beklagt, die Schweiz sei heute wegen ihrer starken Dezentralisierung reformunfähig. Doch die gleiche Klage ertönt fast in jedem Land. Während in Deutschland das Wort „Reformstau“ von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres 1997 erklärt wurde, leiden auch viele noch stärker zentralisierte Staaten wie Frankreich oder Italien an Reformblockaden. Vergleichend betrachtet ist die

Schweiz heute in vielen wichtigen Politikbereichen sehr fortschrittlich, etwa in der Drogenpolitik, der Verkehrspolitik oder der Altersvorsorge.

III. Fruchtbare Reformen

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass starke Dezentralisierung viele Vorteile und weniger Nachteile als oft behauptet bringt. Natürlich aber bedeutet das keinesfalls, das föderalistische System der Schweiz sei perfekt. Übermässige Harmonisierung und Zentralisierung der einen Politikbereiche gehen einher mit übertriebenem Kantonlugeist in anderen. Das lässt sich gut erklären (dazu Eichenberger 2000). Während lokale Regierungen die Einnahmeseite des Staatshaushalts gerne zentralisieren, um dem sie einschnürenden Steuerwettbewerb zu entfliehen und von höheren Bundeszuweisungen zu profitieren, möchten sie möglichst viele Ausgabe- und Regulierungskompetenzen behalten. Längerfristig aber führt die Zentralisierung der Einnahmeseite dann auch zur Zentralisierung der Ausgabeseite. Die Bürger hingegen fühlen, dass Zentralisierung ihren Einfluss schwächt und versuchen deshalb, sie zu verhindern. Zentralisierung erfolgt deshalb selten offen und in klaren Schritten, sondern zumeist schleichend und für die Bürger kaum kontrollierbar.

Reformen sollten deshalb gleichzeitig die lokalen wirtschaftlichen und politischen Märkte öffnen, die nachteiligen Auswirkungen des Wettbewerbs minimieren und die effizienzorientierte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften erleichtern. Dafür sind die herkömmlichen Rezepte nicht ausreichend, auch nicht die Neuordnung des eidgenössischen Finanzausgleichs. Zwar ist die allgemeine Orientierung dieses Projekts – Aufgabenentflechtung, Ausbau der ungebundenen Einkommenstransfers und stärkere Orientierung an der Finanzkraft statt der Steuerbelastung der Kantone – unbedingt zu begrüßen.¹ Sie lässt jedoch die oben diskutierten Probleme des heutigen Föderalismus unberührt. Die folgenden Reformvorschläge zielen auf diese Probleme. Sie sollen nicht andere Reformvorhaben ersetzen, sondern fruchtbar ergänzen und eine weiterführende Perspektive bieten.

1 Schädlich ist hingegen das Bemühen, die Ausgleichszahlungen auf möglichst aktuelle Daten abstützen. Denn solange die Einkommenszuschüsse von der *gegenwärtigen* Finanzlage oder -kraft der Empfänger abhängen, mindern sie die Anreize der politischen Entscheidungsträger, die Finanzlage zu verbessern. Wenn hingegen die Einkommenszuschüsse aufgrund der Finanzlage der letzten oder vorletzten Legislaturperiode bemessen würden, würden die Ausgleichszahlungen bei erfolgreicher Politik nicht sofort zurückgehen. Dadurch würden die Anreize der Entscheidungsträger gestärkt, die Finanzlage stetig zu verbessern.

1. Wohn- vs Arbeitsort: Zerlegung der Steuern und Mitbestimmungsrechte

a) Anreizverzerrungen durch das Wohnortsprinzip

Die Anreize der Regierungen, eine effektive Finanzpolitik zu betreiben, werden nicht nur durch die zunehmenden und undurchsichtigen Finanzströme zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geschwächt, sondern auch durch das heutige Steuersystem. Da die Bürger normalerweise nur an ihrem Wohnort steuerpflichtig und wahlberechtigt sind, haben die Regierungen der Kantone und Gemeinden nur schwache Anreize, sich um die Interessen der Zupendler zu kümmern. Besonders problematisch ist dies in Agglomerationen, wo viele Bürger weit mehr Zeit am Arbeitsort als am Wohnort verbringen und dort auch viele öffentliche Leistungen beanspruchen.

b) Steuerzerlegung mit Mitbestimmung

Es drängt sich deshalb auf, die Steuern der natürlichen Personen zwischen Wohn- und Arbeitsort zu zerlegen. Zwar wurde dies schon verschiedentlich vorgeschlagen. Die bisherigen Forderungen waren jedoch immer mit dem grundsätzlichen Mangel behaftet, dass die Pendler zwar bezahlen, nicht aber über die Mittelverwendung mitbestimmen sollten, und deshalb die fiskalische Äquivalenz und damit die Anreize zu effizienter Leistungserbringung nicht gestärkt worden wären.

Eine effizienzorientierte Lösung muss den Pendlern nicht nur finanzielle Pflichten auferlegen, sondern auch politische Rechte einräumen. Die Pendler sollten ein partielles Stimmrecht erhalten, das ihrem finanziellen Beitrag entspricht.

c) Das Konzept der Tagesaufenthaltergemeinde

Idealerweise könnten die Aufgaben der heutigen politischen Gemeinden je nach ihrer Nutzung durch Pendler auf zwei neue politische Einheiten aufgeteilt werden, die Einwohnergemeinde und die Tagesaufenthaltergemeinde, die die Einwohnern und die Zupendlern umfasst. So können die Pendler diejenigen Leistungen mitfinanzieren und mitgestalten, die sie besonders intensiv nutzen (wie Strassen, öffentliche Verkehrsmittel und Kulturangebot). Bezüglich der Leistungen hingegen, die sie nicht oder viel weniger beanspruchen (zB Schulen, allgemeine Verwaltung), hätten sie weder finanzielle Pflichten noch politische Rechte.

Beide Gemeinden hätten das Recht, eigene Hebesätze auf der Einkommenssteuer festzulegen und würden ihren Bürgern Stimm- und Wahlrecht einräumen. Zudem wäre es denkbar, dass die Tagesaufent-

haltergemeinde die Pendler nicht in gleichem Ausmass wie die Einwohner besteuern und ihre Stimmen entsprechend der Steuerbelastung gewichten würde. Über die Steuersätze hätten alle Mitglieder der jeweiligen Gemeinden zu bestimmen. Zudem könnte es den Herkunftsgemeinden der Pendler überlassen werden, ob sie ihre Wegpendler gleichermaßen besteuern wie „normale“ Einwohner.

Die Steuererlegung mit Mitbestimmung stärkt die Effizienzanreize. Die Besteuerung der Pendler erweitert den finanziellen Spielraum und damit das öffentliche Angebot in den heute stark geforderten Arbeitsorten und gibt diesen Anreize, eine arbeitsplatzfreundliche Politik zu verfolgen und bei der Ausgestaltung öffentlicher Leistungen auf die Präferenzen der Pendler Rücksicht zu nehmen. Gleichzeitig bestehen keine Anreize, die Pendler übermässig zu besteuern, weil sonst die Arbeitsplätze an Orte mit besseren Preis-Leistungsangeboten abwandern.

2. Zusammenarbeit und funktionaler Föderalismus durch FOCJ

a) Mängel heutiger Kooperationsformen

Für die Erbringung mancher Funktionen wäre es sinnvoll, wenn die Gemeinden und Kantone stärker zusammenarbeiten würden. Doch das stösst oft auf entschiedenen Widerstand der Bevölkerung. Der Grund dafür ist jedoch nicht, dass die Bürger grundsätzlich gegen Kooperation sind, sondern dass aus ihrer Sicht die heutigen Kooperationsinstitutionen wie Zweckverbände und Konkordate, gemeinsam betriebene Aktiengesellschaften sowie Kooperationsverträge oft unbefriedigende Resultat erbringen, weil sie an einem ausgeprägten Demokratiedefizit leiden sowie finanziell abhängig und deshalb wenig flexibel sind. Beides soll für die am stärksten institutionalisierte Kooperationsform, den Zweckverbänden, verdeutlicht werden:

Demokratiedefizit: In Zweckverbänden verfügen die Bürger nur in Ausnahmefälle über wirkungsvolle direkt- und repräsentativ-demokratische Instrumente. Zumeist wählen sie nur ihre Gemeindepolitiker, diese wählen Gemeindevertreter für die Verbandsversammlung, diese wählt den Vorstandsvorstand, und dieser schliesslich wählt einen Geschäftsführer für die laufenden Geschäfte oder schlägt ihn der Verbandsversammlung zur Wahl vor. Offensichtlich besitzen die Bürger in solchen Delegationspyramiden kaum Einfluss, und die Verbandsspitzen handeln entsprechend selbstherrlich. Noch schlechter sieht es für die Bürger in den zuweilen als besonders modern und flexibel gepriesenen privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Gebietskörperschaften mittels Verträgen, Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter

Haftung aus, wo die Transparenz noch kleiner ist, insbesondere weil zumeist unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden wird.

Finanzielle Abhängigkeit: Die heutigen Kooperationsinstitutionen dürfen nicht selbst Steuern erheben. Deshalb bleiben sie immer stark von den Behörden der Mitgliedsgemeinden abhängig. Die Entscheidungswege sind entsprechend lange und schwerfällig. Die Verbandsämter sind deshalb vergleichsweise unattraktiv und Kampfwahlen selten. Die Anreize eines einzelnen Gemeindevertreters, die Verbandsführung wirkungsvoll zu kontrollieren, sind minim, weil er die ganze Arbeitslast zu tragen hat, während sich die Nutzen auf alle Verbandsgemeinden verteilen. Deshalb werden zumeist den Verbänden besonders freundlich gesinnte Personen als Gemeindevertreter delegiert, was die kritische Kontrolle zusätzlich schwächt.

b) *Das Konzept der FOCJ*

Die heutigen Kooperationsinstrumente versprechen also kaum Erfolg. Deshalb macht es wenig Sinn, mehr Zusammenarbeit im Rahmen dieser Institutionen zu fordern. Vielmehr müssen neue institutionelle Bedingungen geschaffen werden, die den relevanten Entscheidungsträgern bessere Anreize und Möglichkeiten geben, die Leistungen möglichst effizient zu erbringen. Insbesondere sollten die Politiker in den Kooperationsinstitutionen enger an die Präferenzen der Bürger gebunden und die finanzielle Autonomie der Kooperationsinstitutionen vergrössert werden. Zudem müssen sich die Kooperationsinstitutionen flexibel den tatsächlichen Problemen anpassen können.

Das Konzept der FOCJ (von „Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions“, dazu Frey und Eichenberger 1999) ist genau auf diese Bedingungen zugeschnitten. Solche funktionale, überlappende und wettbewerbliche Jurisdiktionen bestimmen sich nach ihrer Funktion und können deshalb überlappen; sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt-)demokratische Institutionen; und sie sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit. Damit unterscheiden sich FOCJ grundsätzlich von den heutigen Gebietskörperschaften, die viele Funktionen gleichzeitig erfüllen müssen und geographisch inflexibel sind. Sie unterscheiden sich aber auch von den heutigen funktionalen Einheiten, insbesondere den Zweckverbänden, indem sie den Bürgern umfassende demokratische Rechte geben und finanziell selbständig sind.

Mitglieder von FOCJ sind normalerweise Gemeinden und Kantone oder Teile davon. Für einzelne Funktionen kann sogar die Mitgliedschaft von Individuen vorgesehen werden. FOCJ können grösser oder kleiner als die heutigen Aufgabenträger sein. Sie können Aufgaben über die

Grenzen der heutigen Gebietskörperschaften hinweg und besonders effizient erfüllen. Dies gilt für Aufgaben, die heute von den Gemeinden (zB Grundschule, Polizeileistungen, Wasserversorgung), den Kantonen (zB Universitäten, Gesundheitswesen, Raumplanung) und dem Bund (zB Umweltvorschriften, viele Regulierungsfunktionen) erbracht werden.

c) *Vorteile von FOCJ*

FOCJ weisen gegenüber traditionellen Körperschaften gewichtige Vorteile auf. Die starken direkt- und repräsentativ-demokratischen Instrumente und die Austrittsoption helfen den Bürgern, ihre Präferenzen deutlich auszudrücken und die Entscheidungsträger wirksam zu kontrollieren. Die funktionale Konzentration dieser Einheiten macht es leicht, ihre Effizienz zu beurteilen. Dank ihrer räumlichen Flexibilität können sie zunehmende Skalenerträge ausnützen. Ihre Steuerautonomie vermittelt starke Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Wenn es sich als vorteilhaft erweist, werden sie die Leistungen vom günstigsten Anbieter einkaufen („Outsourcing“). Insofern helfen sie, den öffentlichen Sektor zurückzudrängen.

Weil FOCJ selbständige Jurisdiktionen sind, entscheidet die Mehrheit ihrer Gesamtbevölkerung. Die einzelnen „Mitgliedsgemeinden“ haben typischerweise kein Veto, deshalb werden die Entscheidungswege kürzer und flexibler. Sodann öffnen FOCJ den „Markt für Politik“. Fachspezialisten erhalten gute Wahlchancen. Weil die zeitliche Belastung der Politiker in diesen funktionalen Einheiten vergleichsweise gering ist, können mehr Bürger politische Ämter übernehmen. Zugleich können sich „Einthemengruppierungen“ (wie beispielsweise Umweltorganisationen) leichter in den politischen Prozess einbringen. Sie müssen nicht mehr wie heute zu allen Fragen Stellung beziehen, sondern können sich auf die ihnen wirklich wichtigen Funktionen konzentrieren. Damit erhöhen FOCJ nicht nur die Effizienz politischer Zusammenarbeit, sondern geben den Bürgern auch neue Möglichkeiten, ihre Probleme selbständig in demokratischer Weise zu lösen. Schliesslich bleibt zu betonen, dass unter dem Wettbewerbsdruck durch FOCJ auch die bisherigen Leistungserbringer effizienter werden.

d) *FOCJ – ein realistischer Vorschlag*

Gegen FOCJ werden ähnliche Einwände vorgebracht wie gegen den heutigen Föderalismus. Aber auch sie sind bei vergleichender Betrachtung nicht stichhaltig (dazu ausführlich Frey und Eichenberger 1999, 9ff.). Auch wird regelmässig behauptet, das Konzept der FOCJ sei unrealistisch. Tatsächlich trifft das Gegenteil. Illustrativ ist das Beispiel des

Kantons Zürich mit seinen mit FOCJ verwandten Schulgemeinden. Diese Spezialgemeinden erbringen ausschliesslich schulische Erziehung, oft für mehrere politische Gemeinden oder Teile von Gemeinden zugleich. Vielerorts gibt es voneinander unabhängige Schulgemeinden für die Unter- und die Oberstufe, die unterschiedliche geographische Gebiete abdecken, weil die Einzugsgebiete von Ober- und Unterstufenschulen ganz unterschiedlich sind. Wie FOCJ verfügen die Zürcher Schulgemeinden über voll ausgebaute direkt-demokratische Institutionen und Steuerhoheit, dh sie erheben wie die politischen Gemeinden eigene Einkommens- und Vermögenssteuern.

In internationaler Perspektive sind die Zürcher Schulgemeinden kein Einzelfall. Eine besonders wichtige Rolle spielen funktionale Körperschaften in den USA. Dort erfüllen sog. „special districts“ und „single purpose jurisdictions“ die unterschiedlichsten Funktionen, zB in den Bereichen Erziehung, Transport, Polizei oder Wasserversorgung. Wie wissenschaftliche Studien zeigen, sind special districts um so effizienter, je umfassender ihre demokratischen Institutionen sind, dh je ähnlicher sie FOCJ und je unähnlicher sie Zweckverbänden sind (Mehay 1984). Solche funktional spezialisierten Einheiten sind im Gegensatz zu „all purpose jurisdictions“ auch fähig, funktionsspezifische Grössenvorteile in der Produktion öffentlicher Leistungen auszunützen. Während die Gesamtkosten funktional spezialisierter Einheiten mit zunehmender Grösse sinken, steigen sie bei normalen Gemeinden, weil Grösse für viele Funktionen nachteilig ist und die Bürger die Kontrolle verlieren (Zax 1989).

Die Vorteile von FOCJ können an zwei Beispielen verdeutlicht werden:

e) *Kultur-FOCUS Thuricum*²

Das Kulturangebot der Stadt Zürich gilt als typische zentralörtliche Leistung mit positiven Spillovers auf die Nachbargemeinden. Die Stadt hat jedoch zunehmend Schwierigkeiten, die grossen Kulturinstitute weiterhin zu finanzieren. Deshalb müssen die Umlandgemeinden unfreiwillige und freiwillige Beiträge an das städtische Kulturangebot entrichten, und das Opernhaus wurde kantonalisiert. Während den Zahlungen keine entsprechende politische Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung der Umlandgemeinden gegenüberstehen³, führt die Kantonalisierung

2 FOCUS ist der Singular von FOCJ, und Thuricum der lateinische Name Zürichs.

3 Zuweilen wird einzelnen Politiker der Umlandgemeinden ein beschränktes Mitbestimmungsrecht eingeräumt, zB indem sie in Verwaltungsräte der Kulturinstitute gewählt werden. Davon profitiert jedoch die Bevölkerung der Umlandgemeinden höchstens sehr indirekt.

keinesfalls zu einer Internalisierung der Spillovers. Einzelne Gemeinden im Kanton müssen einen finanziellen Beitrag leisten, obwohl sie kaum vom Kulturangebot profitieren. Gleichzeitig leisten viele ausserkantonale Gemeinden keine Beiträge, obwohl ihre Bürger das Kulturangebot intensiv nutzen.

Eine Alternative bildet die Gründung eines auf die Bereitstellung von Kulturleistungen im Raume Zürich spezialisierten FOCUS, nennen wir ihn Kultur-FOCUS Thuricum. Er würde wohl viele, aber nicht alle Gemeinden des Kantons Zürich sowie Gemeinden aus angrenzenden Kantonen umfassen. Die Einwohner der Mitgliedsgemeinden müssten einerseits die Steuern des Kultur-FOCUS bezahlen, könnten andererseits aber die Kulturpolitik mitbestimmen. Die Mitgliedschaft in diesem FOCUS könnte für die Gemeinden freiwillig sein. Ihre Anreize, dem Kultur-FOCUS beizutreten, könnten auch darin bestehen, dass seine Einwohner das Kulturangebot zu Spezialpreisen nutzen könnten, wohingegen Nicht-Mitglieder die höheren Normalpreise entrichten müssten.

In Kultur-FOCUS wären dank der grösseren geographischen Basis mehr Mittel für die Kulturaufgaben verfügbar. Gleichzeitig hätten ihre Regierungen stärkere Anreize als heute die Stadt- und die Kantonsregierungen, eine qualitäts- und kostenbewusste Kulturpolitik zu betreiben, die sich an den Präferenzen aller betroffenen Einwohner orientiert, nicht nur an den Stadtbewohnern. Bei Wahlen in einem Kultur-FOCUS wäre die Kulturpolitik und ihre Kosten das Hauptthema. Die Bürger könnten das Kulturbudget gezielt festlegen und direkt auf die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Kulturanbieter einwirken. Für die verschiedenen Ämter könnten vermehrt Fachspezialisten kandidieren.

f) *Autobahn-FOCUS Schweiz+*

Der Bau- und Unterhalt der Schweizer Autobahnen ist heute wenig sachgerecht organisiert. Während die Kantone die Autobahnen projektieren, übernimmt der Bund einen grossen Teil der Projektkosten. Dadurch sind die Anreize der Kantone gross, die Autobahnen übermässig großzügig auszustatten (dazu Blöchliger 2000). Eine Alternative zu dieser Kompetenzaufteilung wäre die Zentralisierung aller Aufgaben beim Bund. Doch die Anreize der Bundesverwaltung, die Autobahnen unter Abwägung aller Kosten und Nutzen zu planen und zu betreiben, wären ebenfalls klein. Als Alternative bietet sich die Gründung eines *Autobahn-FOCUS Schweiz+* an, der sinnvollerweise die Schweizer Autobahnen sowie einige dringend notwendige Anschlussstrecken an ausländische Netze umfassen könnte, etwa die noch zu bauende Zufahrt zum österreichischen Autobahnnetz im Rheintal.

Ein solcher Autobahn-FOCUS wäre sowohl für Projektierung, Bau, Betrieb und Finanzierung der Autobahnen zuständig und könnte sich aus eigenen Einkommens- und Verkehrssteuer finanzieren. Die Autobahn-FOCUS Mitglieder wären die einzelnen Automobilisten. Sie könnten die FOCUS-Regierung wählen und durch Referenden und Initiativen mitbestimmen.

Eine Autobahn-FOCUS-Regierung hätte viel wirkungsvollere Anreize als die Bundes- und Kantonsregierungen, die Autobahnen effizient zu betreiben, insbesondere auch die Zeitkosten der Bürger zu berücksichtigen und den Verkehrsfluss zu optimieren. Während heute die Automobilisten Staus hilflos ausgeliefert sind und sie die mitverantwortlichen Politiker und Beamten nicht zur Verantwortung ziehen können, wären Staus und andere die Autofahrer besonders interessierenden Aspekte wie Sicherheit und durchgehend ausgebaute Verbindungen zentrale Wahlkampfthemen. Auch die Chancen von Road-Pricing, dem aus ökonomischer Sicht optimalen Instrument zur Internalisierung der externen Umwelt- und Staukosten des Strassenverkehrs, hätte viel bessere Realisierungschancen. Der heutige Widerstand der Bürger dürfte v.a. zwei Ursachen haben (siehe auch Güller 2002). Die Bürger befürchten zum einen, dass solche Strassenbenutzungsgebühren nicht durch andere Steuersenkungen kompensiert werden und so zu einer Erhöhung der Gesamtsteuerbelastung führen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Staugebühren zwar die Verkehrsnachfrage effizient regeln, aber gleichzeitig der Regierung Anreize geben, den Verkehrsraum noch zu verknappen um so zusätzliche Staus zu schaffen und die Einnahmen aus Staugebühren zu erhöhen.⁴ Diese Gefahren drohen bei einem demokratischen Autobahn-FOCUS nicht. Da dieser nur für die Autobahnen zuständig ist, können die Bürger die Mittelverwendung einfach kontrollieren und eine kompensierende Senkung der anderen Steuern durchsetzen sowie eine Verknappung des Strassenraums verhindern.

3. Markt für gute Politik

a) Abwanderung der Bürger als teurer Wettbewerbsmechanismus

Föderalismus schöpft seine Kraft aus dem Wettbewerb der verschiedenen Gebietskörperschaften um Steuerzahler, Kapital und Arbeitsplätze. Diese Art des Wettbewerbs ist aber volkswirtschaftlich teuer, weil

4 Dass diese Gefahr tatsächlich existiert, zeigt das Beispiel von Lyon, wo kürzlich ein Privatunternehmen eine gebührenpflichtige Entlastungsstrasse baute. Um die Einnahmen zu sichern, veranlasste sie die Stadtregierung, die Alternativrouten zu schließen (Güller 2002, 9).

er von der Wanderung („voting by feet“) von Bürgern und Firmen lebt. Zudem wirkt er asymmetrisch zugunsten der besonders mobilen Personen und Faktoren, also tendenziell zugunsten der finanziell Bessergestellten, von Alleinstehenden sowie von Kapital. Die Wanderung der Bürger von schlecht zu besser regierten Orten kann jedoch auf einfache Weise wirkungsvoll ergänzt werden: durch die Wanderung von Politikern in die Gegenrichtung.

b) Wanderung von Politikern statt Bürgern

Dies ist heute in fast allen Ländern per Gesetz verboten. Die lokalen politischen Märkte sind praktisch vollständig geschlossen. Politiker müssen ihren Wohnsitz nicht nur während ihrer Amtszeit, sondern schon vor dem Wahltag am Ort ihrer politischen Tätigkeit haben. Dadurch wird es erfolgreichen Amtsträgern verunmöglicht, in anderen Gebietskörperschaften für ein Amt zu kandidieren. Sie müssten zuerst ihr bisheriges Amt aufgeben, umziehen und sich dann zur Wahl stellen – auf die Gefahr hin, dass sie nicht gewählt werden und dann ohne Amt dastehen. Zudem verbietet die Wohnsitzerfordernis den Politikern, in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig (Teilzeit-)Ämter zu halten. Dadurch wird nicht nur der politische Wettbewerb und die Spezialisierung der Amtsinhaber unnötig eingeschränkt, sondern die Probleme vieler Körperschaften verschärft, überhaupt einigermaßen geeignete Kandidaten zu finden.

Angesichts dieser Probleme liegt der Reformvorschlag auf der Hand und ist denkbar einfach. Der politische Prozess muss dereguliert werden, so dass ein nationaler, oder noch besser ein globaler Markt für gute Politik entsteht (siehe Eichenberger 2001). Dazu muss die Wohnsitzpflicht am Wahltag aufgehoben werden. Sinnvoll wäre es auch, die Wohnsitzpflicht zur Amtsausübung aufzuheben, so dass Politiker in mehreren Gemeinden oder Kantonen gleichzeitig politische Ämter ausfüllen können. Als weiterer Schritt sollten die Entschädigungen so erhöht werden, dass Politiker stärkere Anreize haben, in anderen Gemeinden und Kantonen zu kandidieren. Schliesslich könnte auch die Direktkandidatur von juristischen Personen statt wie heute nur von Individuen zugelassen werden.

c) Vorteile der „Deregulierung der Politik“

Die Aufhebung der Wohnsitzpflicht verändert den „Markt für Politik“ nachhaltig. Die Vergrösserung des Kandidatenangebots erhöht die Wahrscheinlichkeit optimaler Besetzungen und den Wettbewerbsdruck. Die Anreize der Politiker nehmen zu, sich an Wahlversprechen zu halten und die Politik an den Interessen der Bürger auszurichten, weil Ehrlichkeit und Erfolge in einer Gebietskörperschaft die Reputation und damit

die Wahlchancen in anderen Körperschaften erhöhen. Insgesamt besteht eine gewisse Analogie zum Abbau protektionistischer Hürden in der Wirtschaft.

Besonders fruchtbar wirkt sich die Deregulierung in kleinräumigen politischen Systemen aus. Heute fällt es kleinen Gemeinden oft sehr schwer, qualifizierte Kandidaten für alle Ämter zu finden. Kandidatenmangel ist sogar eines der wesentlichen Argumenten von Kantonsregierungen, Gemeindefusionen zu fordern und durchzusetzen. Sobald hingegen Politiker in mehreren Gemeinden gleichzeitig Ämter übernehmen können und dafür auch angemessene Anreize vorgesehen werden, dürfte der Mangel an qualifizierten Kandidaten verschwinden. Dann lohnt es sich für Politiker, ihr Wissen und Erfahrung mehreren Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

Auch ein Vergleich mit der Wirtschaft illustriert, wie einschneidend die heutigen Wohnortsvorschriften in der Politik sind. So darf heute eine Lokalpartei nur Politiker aufstellen, die schon vor ihrer Kandidatur in der betreffenden Gemeinde wohnten, und sie darf ihre Dienste nur einer Gemeinde anbieten. Auf private Unternehmen übertragen würde dies bedeuten, dass diese nur Topmanager und Verwaltungsräte anstellen dürfen, die bereits am Ort des Firmensitzes wohnen, und sie nur einen Kunden haben dürfen. Es ist offensichtlich, dass die Wirtschaft unter diesen Bedingungen sofort zusammenbrechen würde.

d) Deregulierung der Politik – ein realistischer Vorschlag

Gegen das Konzept der Deregulierung der Politik werden vielerlei Einwände vorgebracht. Sie werden von Eichenberger (2001, 53ff) aus vergleichender Perspektive diskutiert und zurückgewiesen. Hier soll lediglich anhand zweier Beispiele gezeigt werden, dass die Öffnung der Politik ein realistisches Konzept ist und entgegen allen Einwänden bestens funktioniert.

Bürgermeister in Deutschland. Als Bürgermeister können auch Personen kandidieren, die nicht in der betreffenden Gemeinde oder Stadt Wohnsitz haben. So ist es absolut üblich, dass erfolgreiche Bürgermeister eines Ortes in anderen, zumeist größeren Orten kandidieren und bei Wahlerfolg dann das neue Amt annehmen und umziehen. Diese Regelung wird heute von den Wählern und Politikern allgemein als sinnvoll und völlig normal betrachtet, obwohl für die anderen lokalen Politiker, insbesondere Parlamentsmitglieder, die Wohnsitzpflicht zum Wahlzeitpunkt gilt.

Gemeindepräsidenten im Kanton St. Gallen. In einigen wenigen Schweizer Kantonen können auf Gemeindeebene auch Ortsfremde

kandidieren (Fahrni 2002).⁵ In den meisten Kantonen wird der gesetzliche Spielraum aber kaum genutzt, weil die Gemeindepolitiker vergleichsweise schlecht bezahlt sind. Die Ausnahme bildet der Kanton St.Gallen, wo Gemeindepräsidien typischerweise Vollämter oder wenigstens gewichtige Teilämter sind. Tatsächlich werden mittlerweile viele Gemeindepräsidentenstellen national ausgeschrieben, auch in der Tagespresse. Oft kandidieren gleich mehrere auswärtige Kandidaten, und oft werden Auswärtige gewählt. Das System wird heute von den betroffenen Lokalpolitikern anerkannt und als vorteilhaft beurteilt (Egli 2002).

IV. Folgerungen

Ausgeprägter Föderalismus mit weitgehender Steuerhoheit der Gliedstaaten und Gemeinden weist viele gewichtige Vorteile auf. Wie aber auch die Erfahrungen der Schweiz zeigen, treten durch die stark Dezentralisierung drei Probleme in den Vordergrund: Die Besteuerung nach dem Wohnortsprinzip kann zu beträchtlichen Verzerrungen führen, die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gemeinden leidet an einem Demokratiedefizit und ist oft wenig entwickelt, und „voting by feet“ ist ein teurer und träger Wettbewerbsmechanismus. Die traditionellen Reformrezepte wie Steuerharmonisierung, Gemeinde- und Kantonsfusionen sowie Reformen des Finanzausgleichs vermögen diese Probleme nicht zu lösen. Deshalb wird in diesem Beitrag vorgeschlagen

- die persönlichen Einkommenssteuern und die politischen Mitbestimmungsrechte zwischen dem Wohn- und Arbeitsort aufzuteilen, so dass der föderalistische Steuerwettbewerb weniger Verzerrungen verursacht und folglich frei spielen kann;
- durch die Zulassung von FOCJ als funktional spezialisierte Gemeinden die interkommunale und -kantonale Zusammenarbeit zu demokratisieren und finanziell zu verselbständigen, so dass die Kontrolle durch die Bürger wieder funktioniert und der Widerstand der Bürger gegen sinnvolle Kooperationsvorhaben abnimmt; und

5 Ein bemerkenswertes, wenn auch weniger flexibles Modell existiert im Kanton Fribourg, wo zwar keine ortsfremden Politiker als Kandidaten auftreten dürfen, aber Gemeinden den gesamten Gemeinderat von anderen Gemeinden übernehmen können.

- den föderalistischen Wettbewerb durch Wanderung von Steuerzahlern und Firmen durch den Wettbewerb durch Wanderung von Politikern zu ergänzen.

Diese drei Massnahmen bringen vielerlei Vorteile, wie eine vergleichende Analyse zeigt. Sie können sowohl einzeln wie auch als Paket umgesetzt werden. Letzteres ist jedoch besonders vorteilhaft, weil sich die positiven Wirkungen der drei Massnahmen gegenseitig verstärken. So können FOCJ ihre Aufgaben insbesondere dann effektiv erfüllen, wenn ihre Politiker nicht aus dem geographischen Raum des FOCUS kommen müssen, sondern auf einem nationalen oder vielleicht sogar internationalen „Markt für gute Politik“ rekrutiert werden können. Gleichzeitig dürften internationale Ausschreibungen von politischen Ämtern in FOCJ bei der Bevölkerung auf weniger Bedenken stossen als in normalen Gemeinden. Schliesslich wird die Zuteilung der heutigen Gemeindeaufgaben auf eine Einwohner- und eine Tagesaufenthaltergemeinde um so fruchtbarer, wenn die beiden neuen Gemeindetypen unterschiedliche geographische Räume abdecken können und so Eigenschaften von FOCJ annehmen.

Literatur

- Ashworth, John, Bruno Heyndels und Carine Smolders (2002). Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities. *Kyklos* (erscheint demnächst).
- Blöchliger, Hansjürg (2000). Ein teures und unwirksames Unterfangen? Die Bundesfinanzierung des kantonalen Strassenbaus. *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 109, 11. Mai 2000: 15.
- Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1980). *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Egli, Andreas (2002): Deregulierung der Politik: Interviews mit 15 Politikern im Kanton St. Gallen. Seminararbeit, Universität Fribourg. <http://www.unifr.ch/finwiss>
- Eichenberger, Reiner (1994). The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization. *Kyklos* 47: 403-420.
- Eichenberger, Reiner (2000). Föderalismus: Eine politisch-ökonomische Analyse der Vorteile, Widerstände und Erfolgsbedingungen. *Verwaltung und Management* 6: 18-28.
- Eichenberger, Reiner (2001). Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses. *Analyse und Kritik* 23: 43-60.
- Fahrni, Oliver (2002). Regulierung und Deregulierung der schweizerischen Kommunalpolitik. Seminararbeit, Universität Fribourg. <http://www.unifr.ch/finwiss>
- Feld, Lars P. (2000a), *Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Ein Überblick und eine empirische Analyse für die Schweiz*. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Feld, Lars P. (2000b), Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland. *Public Choice* 105: 125-164.
- Frey, Bruno S. und Reiner Eichenberger (1999). *The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Elgar.
- Frey, René L. (1977). *Zwischen Föderalismus und Zentralismus*. Bern: Lang.

- Gold, Steven D. (1991). Interstate Competition and State Personal Income-Tax Policy in the 1980s. In Daphne A. Kenyon und John Kincaid (Hrsg). *Competition among States and Local Governments*. Washington D.C.: The Urban Institute Press: 205-217.
- Güller, Peter (2002). Road Pricing im internationalen Vergleich – Konzepte und Akzeptanz. *Die Volkswirtschaft* 75 (Heft 5): 8-13.
- Huber, Bernd (1997). Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 23: 242-256.
- Kirchgässner, Gebhard (2001). The Effects of Fiscal Institutions on Public Finance: A Survey of the Empirical Evidence. CESifo Working Paper No. 617, 2001.
- Mehay, Stephen L. (1984). The effect of governmental structure on special district expenditures. *Public Choice* 44 339-348.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1977). *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass.: D.C. Heath.
- Oates, Wallace E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37: 1120-1149.
- Schaltegger, Christoph (2001). Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig? *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 7: 1-18.
- Stutzer, Alois und Simon Lüchinger (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8 (erscheint demnächst).
- Tiebout, Charles M. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Zax, Jeffrey S. (1989). Is there a Leviathan in your neighborhood? *American Economic Review* 79: 560-567.

Zur Problematik des Benchmarking von Verwaltungen

1. In internationalen Vergleichen wird häufig der Verwaltungsaufwand des Staates als negativ korreliert mit der Standortattraktivität für die Wirtschaft dargestellt. Höhere Kosten der Verwaltung, speziell der Bürokratie, werden als volkswirtschaftliche Gemeinkosten interpretiert, die direkt und indirekt die Ertragsrechnung der Wirtschaft belasten.

Diese Argumentation ist fundamental irreführend:

- sie sieht in aller Regel von der Qualität und Intensität der Leistungen des öffentlichen Dienstes ab. Nur, wenn es gelänge, eine Relation zwischen Aufwand und Ertrag herzustellen, könnte die Kostenbelastung der Wirtschaft in einem internationalen Vergleich argumentiert werden.
- für die Qualität der öffentlichen Dienste liegen nur wenige international vergleichbare Indikatoren vor, und diese sind manchmal nicht schlüssig oder können irreführen. Dies gilt ganz besonders für Faktoren, die sich nicht im einzelnen Verwaltungsakt niederschlagen, etwa die (speditive) Durchsetzung von Rechten, die Gewährleistung der inneren Sicherheit oder die Funktionsfähigkeit der sozialen Einrichtungen.
- Umfang und Intensität öffentlicher Dienste sind von Land zu Land sehr unterschiedlich. In manchen Ländern werden Bildungs- oder Erziehungsdienste stärker von privaten Trägern wahrgenommen, in anderen weit überwiegend von öffentlichen Körperschaften. Auch wenn man bereit ist anzunehmen, dass solche Leistungen durch private Träger effizienter (kostengünstiger in Hinblick auf den Ertrag) erbracht werden, muss der unterschiedliche Umfang des öffentlichen Sektors berücksichtigt werden.
- Kosten der öffentlichen Verwaltung sind oft und legitimerweise nicht das Ergebnis eines wirtschaftlichen Kalküls, sondern bewusster oder zumindest impliziter politischer Entscheidungen in einem demokratischen Prozess. Die politische Begründung sollte jedoch in regel-

mäßigen Abständen darauf überprüft werden, ob sie angesichts von Alternativen nach wie vor von der Bevölkerung unterstützt wird.

- Die Effizienz der Erbringung von Leistungen kann nicht ohne weiteres mit Maßstäben aus privatwirtschaftlichen Erfahrungen gemessen werden, wozu Consulting-Unternehmen neigen. Es muss berücksichtigt werden, dass öffentliche Dienste besonderen Kriterien genügen müssen in Bezug auf die Legalität ihrer Entscheidungen und die Objektivität gegenüber partikularen Interessen. Die Ausformung und die Praxis des Legalitätsprinzips ist ein wichtiger Einfluss auf die Kosten der Verwaltung. Umgekehrt kann als ökonomische Erfahrungstatsache angenommen werden, dass öffentliche Monopole oder marktbeherrschende Stellungen Innovations- und Leistungsanreize unterdrücken können.
2. Sind internationale Vergleiche des Verwaltungsaufwands sinnlos und zu unterlassen?
- Die ernst zu nehmenden Einwände gegen (oberflächliche) Vergleiche (benchmarks) ändern nichts daran, dass der Kostenaufwand und die Finanzierung der öffentlichen Verwaltung sehr wohl berechtigte Fragen von volkswirtschaftlichem Gewicht sind.
 - Seriöse Vergleiche sind möglich, doch erfordern sie eine Detailabklärung der obigen Fragen und sind daher sehr aufwendig. Vor allem müssen adäquate Indikatoren für den Output der öffentlichen Dienste herangezogen werden. Angesichts der möglicherweise aus internationalen Vergleichen zu gewinnenden Erkenntnisse für effizienteren Einsatz bedeutender öffentlicher Mittel fallen die Kosten für Vergleichsstudien sehr wenig ins Gewicht.

In aller Regel werden sie dennoch nur quantitative, nicht qualitative Maßstäbe liefern. Ihre Ergebnisse sind daher ausführlich zu diskutieren.

Beispiele: welchen Nutzen bringt die Herabsetzung der Klassenschüler-Höchstzahl im Turnunterricht für das individuelle Wohlbefinden, für die Volksgesundheit? Ist eine kürzere Verweildauer in öffentlichen Krankenhäusern ein Indikator für effiziente Erbringung von Gesundheitsleistungen oder für gesundheitspolitische Risiken? Ist der Rückgang von Polizeistrafen im Straßenverkehr ein Indikator für geringere oder für bessere Leistungen der Polizei?

- Die Beurteilung des Aufwands für öffentliche Aufgaben muss also auf Grund eines umfassenden Bildes erfolgen und darf sich nicht auf

einige wenige Indikatoren beschränken (ein international anerkanntes Beispiel ist die jährliche Veröffentlichung der OECD „Education at a glance“).

- Die Weckung des Kostenbewusstseins bei den Bürgern und Steuerzahlern ebenso wie in der Verwaltung selbst ist eine wichtige politische Aufgabe und sollte auch durch moderne Organisations- und Evaluierungsverfahren unterstützt werden. Öffentliche Dienste finanziert nicht, wie die Politik manchmal suggeriert, „der Staat“, sondern der Steuerzahler. Dieser könnte alternative Leistungen vorziehen, wenn er die Wahl hätte.
3. Öffentliche oder private Erbringung und Finanzierung öffentlicher Leistungen?
- Öffentliche Erbringung und Finanzierung erfolgt, weil bestimmte Leistungen privat nicht oder nicht in wünschenswerter Form erbracht werden (Marktversagen). Privatisierung öffentlicher Dienste ist daher regelmäßig mit der Bedingung öffentlicher Auflagen (Mindeststandards für Sicherheit, Leistungsvolumen, Kontrahierungszwang, Flächendeckung, Gewährung sozialer Ermäßigungen) verbunden.
 - Immer stärker setzt sich durch, dass sich die Erbringung der eigentlichen öffentlichen Leistung tendenziell auf die Zielvorgabe, Planung, Setzung von Regeln und Überwachung von operationalen Leistungen durch privatwirtschaftliche Unternehmen oder Institutionen zurückziehen sollte.

Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert

I. Vorbemerkung

Die Aufgabe, Konturen einer künftigen möglichen Verwaltungsentwicklung im 21. Jahrhundert aufzuspüren und zu skizzieren, ist für einen Juristen so reizvoll wie auch schwierig. Der Reiz dieser Aufgabe liegt darin, aus der Konfrontation der uralten österreichischen Verwaltungstradition mit ihrem Beharrungsvermögen und den sich immer rascher und radikaler ändernden Anforderungen an den österreichischen Verwaltungsstaat eine Skizze zu entwerfen, wie das Gesicht einer künftigen Verwaltung aussehen könnte. Das Schwierige daran ist, dass die Erfahrungen mit Verwaltungsreformen dem gelernten Österreicher immer gezeigt haben, dass alles immer ganz anders und auch immer viel bescheidener ausfällt, als es sich die Wissenschaftler und Rechtspolitiker gedacht haben.

Denkt man über die Zukunft der Verwaltung nach, so kann man dies aus der Sicht von Einzelperspektiven oder aus einer Globalsicht, gewissermaßen aus der Vogelperspektive, tun. Ich werde den letzteren Weg wählen und versuchen, gewissermaßen aus der Vogelperspektive ein Bild von Trends und Tendenzen zu zeichnen, das zwangsläufig ein wenig grobkörnig, mitunter auch überspitzt und perspektivisch verkürzt ausfallen wird. Freilich bedeutet das Aufsuchen der Vogelperspektive für einen so riesigen Komplex wie die Verwaltung das Erklimmen von Höhen, die Details und wichtige Einzelphänomene oft nicht mehr scharf erkennen lassen.

Die Vogelperspektive bietet aber andererseits den Vorteil, dass so Tendenzen und Trends in ihren großen Zusammenhängen und ihrer historischen Bedingtheit besser und losgelöst von Detailfragen begriffen werden können.

II. Die gegenwärtige Verwaltungsstruktur Österreichs

Aus der Sicht einer wissenschaftlichen Betrachtungsweise können Trends und Tendenzen der österreichischen Verwaltungsentwicklung nicht ohne Hintergrund der Geschichte und des gegenwärtigen Zu-

standes der österreichischen Verwaltung erkannt und zufriedenstellend analysiert werden. Gleichwohl muss auf die historische Darstellung der Verwaltungsentwicklung in Österreich verzichtet werden, da dies den Rahmen dieser Skizze sprengen würde.

1. Das österreichische Verwaltungssystem ist durch das verfassungsrechtlich vorgegebene Zusammenspiel von politischer Leitung und bürokratischer Administration gekennzeichnet¹. Art 19 B-VG setzt die obersten Verwaltungsorgane des Bundes und der Länder ein (Bundesregierung, Bundesminister, Landesregierungen, Bundespräsident). Art 20 Abs 1 B-VG ordnet an, dass die obersten Organe der Verwaltung mittels eines Leitungs-, Aufsichts- und Weisungsrechts die Bundes- und Landesverwaltung zu führen haben. Ihnen unterstellt sind berufsmäßig ernannte Organe (Beamte) sowie auf Zeit gewählte Organe und – diese werden in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich angeführt – Vertragsbedienstete und zunehmend auch Dienstnehmer nach dem Angestelltengesetz. Die Bundesverfassung normiert für die obersten Organe der Verwaltung – ds in der Regel die landläufig als Politiker bezeichneten Funktionsträger (Minister, Landesräte, Staatssekretäre) eine politische, finanzielle und rechtliche Verantwortung für alle Agenden der Verwaltungsführung, mögen diese auch vom untergeordneten Verwaltungspersonal wahrgenommen werden. Diese **politische Leitung der Verwaltung** – das sei hier sehr deutlich hervorgehoben – ist ein Wesensmerkmal der verfassungsrechtlichen Konzeption der Verwaltung. Den obersten Organen nachgeordnet, setzt die Bundesverfassung ein System von bürokratischen Hilfsorganen ein, die entsprechend dem Bürokratiemodell von Max Weber in erster Linie immer noch aus Beamten, dh aus professionell agierenden Verwaltungsmenschen, bestehen². Auf Zeit gewählte Organe der Verwaltung spielen vor allem in der Selbstverwaltung (Gemeinden, Kammern, Universitäten, Sozialversicherung) eine gewisse, im Gesamtsystem jedoch nicht übermäßig bedeutsame Rolle.

Das zentrale Element der österreichischen Verwaltungsführung stellt nach Art 20 Abs 1 B-VG die **Weisung** dar. Minister, Landesräte, Bürgermeister und andere politische Funktionsträger sind nicht

1 Vgl. Kelsen/Froehlich/Merkel, Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 (1922), 87 f; Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht (1998), Rz 353 ff.

2 Zur Frage nach einem allfälligen „Beamtenvorbehalt“ in Art 20 Abs 1 B-VG siehe Zellenberg, Abschied vom Berufsbeamtentum, JRP 1999, 279 ff; Raschauer, Kommentar zu Art 20 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar (Loseblatt, 3. Lfg, 2000), Rz 45.

nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Weisung als Führungs- und Steuerungsinstrument der Verwaltung einzusetzen. Nach dem Konzept der Bundesverfassung bedarf jede Form der weisungsfreien Verwaltung einer speziellen bundes- oder landesverfassungsrechtlichen Ermächtigung. Lediglich der Behördentypus „Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag“ (Art 133 Z 4 B-VG) kann einfachgesetzlich eingerichtet werden.

Dieses System entspricht ziemlich genau dem positivistischen soziologischen Modell Max Webers, das um die Jahrhundertwende sicherlich ein modernes und richtungsweisendes Modell war. Heute ist der politische Einfluss auf die Verwaltung und auf Verwaltungsentscheidungen weitgehend ins Gerede gekommen und der gesellschaftliche Trend geht eindeutig hin zur Forderung nach der Entpolitisierung der Verwaltung. Nur: Die österreichische Bundesverfassung hält unbeirrt an diesem Konzept fest und stellt damit eine starke Schranke gegen die Einführung vieler moderner Führungsmodelle dar.

Adolf Merkl hat in seinem 1927 erschienenen „Allgemeinen Verwaltungsrecht“ die Verwaltung als die Staatsfunktion definiert, die von weisungsabhängigen Funktionsträgern besorgt wird³. **Merkl**, zusammen mit **Hans Kelsen** einer der Mitbegründer des in die österreichische Bundesverfassung eingegangenen Demokratie-modells der Verwaltung (sog. „Kelsen-Merkl'sches Demokratie-modell“)⁴, hat somit der Weisung und der hierarchisch gestuften Verwaltungsorganisation einen so großen Stellenwert beigemessen, dass er sie sogar zur Essenz des Verwaltungsbegriffes erklärt hat. Heute ist man freilich von dieser Begriffsbildung gänzlich abgekommen, die weisungsfreie Verwaltung hat inzwischen Dimensionen angenommen, die es schlichtwegs verbietet, die Weisung und die hierarchische Gliederung der Verwaltung als Wesensmerkmal zu bezeichnen. Gleichwohl hält der österreichische Verfassungsgerichtshof in seinem Strukturkonservatismus an diesem Modell fest und hat erst jüngst wiederum sehr klar die verfassungsrechtlichen Grenzen der Schaffung von weisungsfreien Verwaltungsbehörden aufgezeigt und angedeutet, dass ein zu starker Ausbau der weisungsfreien und justizähnlichen Verwaltungsorganisation wohl als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren und

3 *Merkl*, Allgemeines Verwaltungsrecht (1927), 37 ff.

4 Vgl. *Merkl*, Demokratie und Verwaltung (1923); *derselbe*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 336 ff.; *Rill*, Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direktdemokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung (1987); kritisch *Öhlinger/Matzka*, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff.

damit letztlich referendungspflichtig wäre⁵. Dass solche Entscheidungen Regierungen, die nur über knappe (einfache) Mehrheiten im Parlament verfügen, schmerzen, ist einsichtig.

Während insgesamt die Politiker in der Öffentlichkeit zeitgeistig versuchen, den Eindruck zu verschleiern, dass sie gezielt Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen nehmen, so ergibt ein **verfassungsrechtlicher** Befund, dass eine solche Einflussnahme nicht nur erlaubt, sondern geradezu geboten ist. Dass dieses verfassungsrechtliche Konzept der absoluten Unterordnung des Berufsbeamtentums unter die politische Leitung aus systemtheoretischer und kommunikationstheoretischer Sicht sehr brüchig und fragwürdig ist, kann hier nur angedeutet, aber nicht weiter vertieft werden⁶.

2. Eine der Zentralnormen des österreichischen Verwaltungsrechts ist Art 18 Abs 1 B-VG: „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden.“ Dieses, als verfassungsrechtliches Legalitätsprinzip bekannte tragende Prinzip der Verwaltung ist die kodifizierte Emanzipation der Verwaltung vom Polizeistaat und das kompromisslose Bekenntnis zum Rechtsstaat. Vielfältige Gründe haben im Laufe der Jahrzehnte dazu geführt, dass auch dieser Satz heute sehr brüchig geworden ist⁷. Zum einen ist nicht nur mehr das Gesetz der Maßstab des verwaltungsbehördlichen Handelns, sondern in immer stärkeren Maße die unmittelbar anwendbaren Rechtsakte der Europäischen Union, zum anderen hat uns dieses strenge – in Europa fast einmalig strenge – Legalitätsprinzip eine Gesetzesflut beschert, die – oft genug beklagt – durch Kasuistik, permanenten Reparaturbedarf und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet ist. Lediglich in den schmalen Anwendungsbereichen der finalen Programmierung (insbesondere im Planungsrecht) toleriert der Verfassungsgerichtshof begrenzte autonome Handlungsspielräume der Verwaltung⁸. Ansonsten hält er unbeirrt am Gebot der präzisen inhaltlichen Determinierung und der strikten

5 VfGH 13.6.2001, G 141-144/00, 13/01 ua; ähnlich enge Grenzen setzt der VfGH bei der Frage nach der Zulässigkeit der Ausgliederung von Verwaltungsaufgaben; vgl VfGH 12.12.2001, G 269/01, 287/01 ua.

6 Vgl *Oberndorfer*, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: *Holzinger/Oberndorfer/Raschauer*, Österreichische Verwaltungslehre (2001), 29 ff.

7 Es soll hier keineswegs der Rechtsstaat mit seinen Errungenschaften in Frage gestellt werden. Die Herrschaft des Rechts als fundamentales Prinzip des Staates und der internationalen Gemeinschaft ist nach wie vor unverzichtbar für die Freiheit des Einzelnen. Brüchig geworden sind aber die Vorstellung von der Überordnung des Gesetzgebers über Regierung und Verwaltung und die traditionellen Vorstellungen von der Steuerungskraft des formellen Gesetzes.

8 Vgl VfSlg 8280/1978; aus neuerer Zeit etwa VfGH 29.11.2001, B 1008/99.

Bindung des Verwaltungshandelns an das geschriebene Gesetz fest. Natürlich gibt es auch hier Einbruchstellen, man denke etwa an das Ermessen, die unbestimmten Gesetzesbegriffe und die finale Determinierung des Verwaltungshandelns, aus der großen Höhe der Vogelperspektive aus betrachtet sind diese Lockerungen des Legitimitätsgebotes aber doch nur begrenzt hilfreich.

3. Das österreichische Verwaltungsrecht ist – schon von seiner Tradition her – nach wie vor durch ein dichtes Netz verwaltungspolizeilicher Instrumente gekennzeichnet. Während im Zivilrecht die Gerichte eine Streitschlichtungsfunktion haben und sich die privatautonome Rechtsentwicklung im staatsfreien Raum der gesellschaftlichen Freiheit abspielt, wodurch dem Staat – relativ gesehen – keine übermäßig großen Kosten erwachsen, findet die eigentliche Rechtsentwicklung in der **Daseinsvorsorge** in erster Linie durch Konkretisierungsleistungen der Verwaltung statt. Wenngleich in den letzten Jahren doch ein gewisser Deregulierungsschub nachzuweisen ist, bzw ein Umbau der rechtlichen Grundlagen der Daseinsvorsorge hin zu einem „Verwaltungsprivatrecht“ stattgefunden hat, so ist der verwaltungspolizeiliche Genehmigungsvorbehalt nach wie vor ein prägendes Kennzeichen des österreichischen Verwaltungsrechts. Die nach wie vor sehr hohe Regulierungsdichte verlangt von der Wirtschaft und vom Einzelnen ein intensives Eingebundensein in ein System von Verwaltungsverfahren und amtswegigen Zugriffen auf Wirtschaft und Privatleben. Dass dies ungeheure Kosten für Verwaltungspersonal und Sachmittel verschlingt, wurde viel zu lange nicht mit dem gebührenden Ernst wahrgenommen. Die Steigerung der Verwaltungskosten wurde beinahe als gottgegeben empfunden.

Das rechtsstaatliche Prinzip gebietet, dass der Einzelne in diesem System eine Reihe von subjektiv-öffentlichen Rechten hat, die er auch im Verwaltungsverfahren und in Verfahren vor unabhängigen Kontrollinstanzen durchsetzen können muss⁹. Die Folge sind komplizierte und auch sehr langwierige Verfahren, deren Dauer durch die beinahe unbegrenzte Möglichkeit, Verwaltungsentscheidungen bei den Gerichtshöfen des Öffentlichen Rechts zu bekämpfen, noch zusätzlich in die Länge gezogen wird. Während theoretisch eine Deregulierung verfassungsrechtlich in verstärktem Maße möglich ist – auf dieses Problem wird noch einzugehen sein – ist an eine Verwaltungsvereinfachung durch Entzug von Rechtsschutz-

⁹ Siehe die Nachweise bei Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Bd 1 (1997), Rz 14.014, die auf den Zusammenhang mit Art 13 EMRK hinweisen; Hiesel, Die Rechtsstaatsjudikatur des Verfassungsgerichtshofes, ÖJZ 1999, 522 ff.

möglichkeiten schon im Hinblick auf die Grund- und Freiheitsrechte, aber auch im Hinblick auf das heute allgemein anerkannte materiale Verständnis des Rechtsstaates nicht zu denken.

4. Das derzeit geltende System der österreichischen **Verwaltungsorganisation** reicht in ihren Wurzeln bis ins Mittelalter zurück – man denke nur an den Dualismus von ständischer und landesfürstlicher Verwaltung – und zeigt in der heutigen Ausprägung immer noch Anklänge an die thesesanischen und josefinischen Staatsreformen¹⁰. Das System der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern und der mittelbaren Bundesverwaltung, wonach in allen Bundesländern einheitliche Bezirksverwaltungsbehörden und Ämter der Landesregierungen die Geschäfte der Bundes- und Landesverwaltung besorgen, wurde im Jahre 1925 geschaffen. Dieses System der österreichischen Verwaltungsorganisation wurde damals bundesverfassungsrechtlich versteinert und kann nur wiederum durch den Bundesverfassungsgesetzgeber (2/3-Mehrheit im Parlament!) reformiert werden. Auch das System der Ministerialverwaltung, das Ressortsystem im Bundesbereich, das System der Polizeiorganisation, das der Gemeindeorganisation uam ist bundesverfassungsrechtlich festgelegt und bedarf zu jeder Reform einer Verfassungsänderung, welche nur mit 2/3-Mehrheit im Parlament möglich ist.
5. Diese hier nur grob skizzierten Umriss der Verwaltung sind sehr detailliert **bundesverfassungsrechtlich** geregelt. Dies ist im europäischen Vergleich eher als Besonderheit zu qualifizieren. Dieser Aspekt ist aber deshalb von großer Bedeutung, da – glaubt man den Politikwissenschaftlern – die Parteienlandschaft in Österreich in den nächsten Jahren stabile Verfassungsmehrheiten möglicherweise nicht ermöglichen wird. Dies wird zur Folge haben, dass auch künftige Koalitionsregierungen nicht mehr auf die nötige 2/3-Mehrheit im Parlament zurückgreifen werden können, somit die meisten spürbaren Verwaltungsreformen, die in Österreich häufig Verfassungsreformen sind, nur im Zusammenwirken mit der Opposition und damit in Formen politischer Tauschgeschäfte und anderer Rituale

10 Vgl. Weber, Die mittelbare Bundesverwaltung (1987), 33 ff.

möglich sind, welche aber – auch das zeigt die Erfahrung – Reformen immer nur verwässert herbeiführen können¹¹.

Diese, rechtlich relevanten Strukturprobleme der österreichischen Verwaltung sind deshalb von besonderer Bedeutung, da die meisten Verwaltungsreformen ohne Gesetzgeber, tiefgreifende Reformen ohne Verfassungsgesetzgeber kaum realisiert werden können. Nur in den engen Grenzen der inneren Organisationsgewalt bleibt eine gewisse Flexibilität offen. Aber selbst im Bereich der inneren Organisation verlangt der Verwaltungsgerichtshof in etlichen Fällen eine ausreichende gesetzliche Determinierung¹².

III. Die Anforderungen an eine Verwaltungsreform im 21. Jahrhundert

1. Die Verwaltung im 21. Jahrhundert wird im Vergleich zum 20. Jahrhundert ein fast gänzlich geändertes Verwaltungsumfeld vorfinden. Globalisierung und Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte verändern nicht nur das ökonomische und soziale Gefüge unserer Gesellschaft, sie verändern auch die rechtlichen Rahmenbedingungen. Der Verwaltung wird in verstärktem Maße eine aktive Rolle im Standortwettbewerb der einzelnen Staaten zukommen.

Die Funktionen- und Kompetenzverlagerungen hin zu supranationalen Einrichtungen, aus österreichischer Sicht ist dabei natürlich die EU vorrangig, stellen große Herausforderungen an die Verwaltung dar, muss diese doch die Erbringung von Verwaltungsleistungen vor Ort unter stark veränderten Rahmenbedingungen gewährleisten.

¹¹ Die verfassungsrechtlichen Ecken und Kanten, an die jede Regierung, die über keine 2/3-Mehrheit verfügt, bei ihren Reformvorhaben immer wieder stößt und die vom strukturkonservativen VfGH heldenhaft verteidigt werden, haben die Sympathie der Regierung für Verfassung und Verfassungsgerichtshof nicht gerade gefördert. Hier ist wohl ein Grund dafür zu suchen, warum insbesondere eine Regierungspartei der „schwarz-blauen Koalition“, welche sich gern als die Reformkraft in der Regierung präsentiert, besonders aggressiv gegen den „bremsenden“ VfGH wendet und versucht, ihn sturmreif zu schießen. Dass auch die andere Regierungspartei nur halbherzig die notwendige strukturkonservative Haltung des VfGH verteidigt, bestätigt den Befund, dass die Verfassung derzeit (Sommer 2002) nicht mehr nur als Grundlage des politischen Prozesses, sondern in viel stärkerem Maße als Hemmnis für – durchaus notwendige – Reformen gesehen werden kann.

¹² Vgl etwa VfGH 27.5.1988, 88/18/0015.

Die modernen Kommunikations- und Informationstechnologien stellen die Verwaltung gleichfalls vor völlig neue Herausforderungen, bieten ihr aber auch große Chancen¹³.

Die Verwaltungsreformen des 21. Jahrhunderts werden – soweit absehbar – im Zeichen der Rücknahme der Staatsquote stehen müssen. Welche Systeme von Verwaltungsreformen zum Einsatz gelangen werden – das Postulat von Einsparungen in gewaltigem Ausmaß wird als eines der entscheidendsten Kriterien für die Wegfindung sein müssen.

Von den vielen hinlänglich bekannten und oft beschriebenen Anforderungen an ein Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert scheinen mir die Orientierung der Verwaltung an den Entwicklungen des Gemeinschaftsrechts und das Postulat von der Verwaltungsreform als Sparpaket die dominierendsten zu sein.

2. Betrachtet man die Entwicklung der Europäischen Union aus der Vogelperspektive und sucht hier jene Konturen zu finden, die für die künftige Aufgaben- und Organisationsreform der österreichischen Verwaltung von Bedeutung sind, so scheinen mir drei Grundtendenzen besonders hervorhebenswert zu sein.

🏰 Der internationale Kampf um die Wahrung und Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit¹⁴;

🏰 die Vollendung des Binnenmarktes und die konsequente Ausrichtung der Daseinsvorsorge an marktwirtschaftlichen Prinzipien¹⁵;

🏰 der rechtliche Ausbau des technischen Sicherheits- und Umweltschutzrechts durch eine komplizierte kasuistische Rechtsetzung¹⁶.

Die Europäische Union legt der Wahrung und Erhaltung der inneren und äußeren Sicherheit ein sehr großes Gewicht bei. Der zunehmend weltweite Kampf gegen organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität aber auch der Schutz der Gemeinschaft vor illegaler Einwanderung und die Realisierung einer geordneten

13 Vgl. *Jahnel/Schramm/Staudegger* (Hg), *Informatikrecht* (2000).

14 Vgl. *Köck/Hintersteininger* (Hg), *Europa als Sicherheits- und Wertegemeinschaft – Überlegungen aus universeller, regionaler und nationaler Perspektive* (2000); *Callies/Ruffert* (Hg), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*² (2002), jeweils zu Art 29, 30 und 31 EU-Vertrag mwN.

15 Siehe mwN *Hatje* (Hg), *Das Binnenmarktrecht als Daueraufgabe*, *Europarecht*, Beiheft 1/2002.

16 Vgl. die Nachweise bei *Callies/Ruffert* (Hg), *Kommentar*, zu Art 175 EGV.

Einwanderungs- und Integrationspolitik wird zunehmend gesamt-europäisch zu lösen versucht. Die Umsetzung dieser europäischen Reformen und die Schaffung gesamteuropäischer Organisationsstrukturen werden auch die österreichische Verwaltung vor neue Herausforderungen stellen. In diesem Bereich wird sich die Verwaltung sicherlich nicht in Richtung Deregulierung und Liberalisierung hin bewegen, vielmehr wird es zu einer Verfeinerung des klassischen Polizeirechts kommen. Die klassische Eingriffsverwaltung wird zwar ihre Instrumente verfeinern, die nationalen Polizeirechtstraditionen werden aber wohl zu Gunsten eines gesamteuropäischen Polizeirechts zurückgedrängt werden. Dem europäischen Polizeirecht wird zwar noch einige Zeit in erster Linie eine Art „Steuerungsverantwortung“ zukommen, während die „Knochenarbeit“ nach wie vor von den nationalen Polizeidiensten zu erledigen sein wird. Im Polizeirecht werden allerdings hinkünftig Zentralisierung, Vereinheitlichung von Standards und Verfahren und Vereinheitlichung von Rechtsschutzeinrichtungen tendenziell stärker zu erwarten sein als bisher. Ob diese Zentralisierungen im Wege der Selbstbeschränkung durch intensive Kooperation oder durch autoritative Vorgaben „von oben“ erfolgen werden, lässt sich derzeit langfristig nicht prognostizieren.

Mit Sicherheit wird das Gemeinschaftsrecht die schon jetzt sehr weit gediehene Herstellung der Marktwirtschaft weiterhin als prioritäres Ziel sehen. Das bedeutet, dass immer mehr traditionell als Verwaltungsleistungen angebotene Produkte der Daseinsvorsorge dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausgesetzt werden müssen¹⁷. Diese Liberalisierungsbestrebungen haben gerade im wohlfahrtsstaatlichen System Österreichs tiefe Irritationen hervorgerufen und haben zahlreiche Verwaltungsreformen notwendig gemacht, die nicht immer optimal gelungen sind. Die Reform des Vergaberechts ist dafür ein besonders illustratives Beispiel¹⁸.

Für die Verwaltung bedeutet dies tendenziell einen Rückzug aus der Leistungserbringung und dafür ein verstärktes Engagement im Bereich der Aufsicht und Kontrolle, um Marktversagen und Wettbewerbsverzerrungen möglichst hintan zu halten, und den Verbraucherschutz möglichst optimal zu gewährleisten.

17 Vgl Art 86 Abs 1 EGV und dazu *Wimmer/Kahl*, Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt (2001), 59 ff.

18 Höhepunkt war die Aufhebung des § 126a BvergG idF BGBl I 2000/125 durch den VfGH 11.10.2001, G 12/00, 48-51/00 ua.

Ein dritter Aspekt der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts betrifft das Umwelt-, Sicherheits- und umweltbezogene Gesundheitsrecht (einschl Lebensmittel- und Gentechnikrecht). In diesen Bereichen zeigt die europäische Rechtsentwicklung schon jetzt ein dichtes Netz von Grenzwertregelungen, technischen Verfahrensregeln und oft sehr kasuistischen Schutzbestimmungen. Diese Rechtsentwicklung wird vor allem durch das Rechtsinstrument der Richtlinien vorangetrieben. Die Gewährleistung der von der EU vorgegebenen Schutz- und Sicherheitsstandards durch Mitgliedstaaten muss nach dem Prinzip der Effektivität erfolgen. Die Frage, ob hier der klassische Polizeibefehl zum Einsatz gelangt oder ob moderne Instrumente der Förderung von Eigeninitiativen, begleitet von effizienten Einrichtungen der Verwaltungskontrolle, diese Rechtsgebiete künftig charakterisieren werden, wird differenziert zu beantworten sein, ein Blick aus der Vogelperspektive muss sich auch hier auf Trends und Tendenzen beschränken.

Wie auch immer: Die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts wird im 21. Jahrhundert zweifellos jenes Verwaltungsumfeld darstellen, das das Gesicht, also die Physiognomie der österreichischen Verwaltung wohl am Nachhaltigsten prägen wird.

IV. Richtungen und Trends österreichischer Verwaltungsreformen

1. Es ist heute unbestritten und wird selbst von Verteidigern des status quo nicht grundsätzlich in Frage gestellt, dass das geänderte Verwaltungsumfeld und die gewaltigen Kosten, die die öffentliche Verwaltung jährlich verschlingt, eine Verwaltungsreform nötig macht, die neben der Kostenreduktion auch langfristig die „Verwaltungszufriedenheit“ des Publikums sichern soll. Die Konzepte, die schon derzeit für die Verwaltungsreform am Tisch liegen und in diversen Publikationen der Öffentlichkeit vorgestellt wurden und von der Politik diskutiert werden, sind Legion. Was mit Sicherheit nicht funktionieren kann, wäre die Schaffung eines völlig neuen Systems, das am Reißbrett entwickelt und ohne Bezugnahme auf historische Traditionen der Verwaltung aufoktroiert wird. Das hat etwa die Regierung mit der jetzigen Universitätsreform versucht¹⁹. Die Skepsis auch von wohlmeinenden Befürwortern der Grundkonzept-

19 UniG 2002, BGBl I 2002/137.

tion dieser Reformen bestärken mich aber in der Auffassung, dass Organisations- und Funktionsreformen stets nur in einem Bündel und in einem Mix von verschiedenen Reformmaßnahmen und nur mit einer gewissen Grundakzeptanz der Betroffenen erfolgreich sein können. Wenn daher die Frage auftaucht, ob Österreich gänzlich neue Modelle der Verwaltung braucht, so wird die Frage in dieser Radikalität zu verneinen sein. Man kann nämlich die öffentliche Verwaltung durchaus mit einem Tankschiff vergleichen, dessen Manövrierfähigkeit eben nicht die eines leichten Motorbootes ist. Der in der Betriebswirtschaftslehre gern verwendete Satz, dass formale Organisationen sich nur durch Irritationen ändern, mag zwar richtig sein, ob diese Irritationen aber wirklich die Verwaltung zu einer Optimierung ihrer Leistungen auch im Sinne einer Verwaltungszufriedenheit führen, kann generell nicht bewiesen werden.

2. Einer der meist diskutierten Ansätze der Verwaltungsreform ist die Deregulierung²⁰. Die Klagen über Überregulierung, sinnlose Kasuistik, Erstickung von Eigeninitiativen durch das alle Lebensbereiche engmaschig durchziehende Netz von Verwaltungsvorschriften gehören seit Jahrzehnten zum Ritual jeder Verwaltungsreformdebatte. Auch die letzte Bundesregierung (Schüssel/Riess-Passer) war angetreten, um mit mutigen Deregulierungsschritten eine spürbare – vor allem finanziell motivierte – Verwaltungsentlastung zu schaffen²¹. Tatsächlich ist auch diese Regierung, wie auch schon andere vor ihr, dabei nicht sehr weit gekommen. Österreich – das ist vielleicht eine provokante These – ist eben kein Deregulierungsland. Das hat unter anderem sicherlich mit einem Phänomen der politischen Psychologie zu tun. Es gehört zu den Grundorientierungen der österreichischen Bevölkerung, dass nach wie vor große Erwartungen in den Staat als Problemlöser gesetzt werden. In der Tat führt jedes Unglück, jede Naturkatastrophe oä zu neuen Regulierungen. Nach der Grubenkatastrophe von Lassing wurde das Bergrecht in seinen Regulierungen verschärft, nach Galtür erfolgten

²⁰ Vgl etwa Oberndorfer (Hg), Deregulierung (1992); Kleiser/Lengheimer (Hg), Deregulierung. Die Herausforderung einer verständlichen und überschaubaren Rechtsordnung (2002).

²¹ Dazu wurde im Sommer 2000 von Vizekanzlerin Susanne Riess-Passer eine Aufgabenreformkommission unter dem Vorsitz von Bernhard Raschauer eingesetzt. Das Ergebnis dieser Kommissionsarbeit wurde am 29.10.2001 im Rahmen des „Reformdialogs der Bundesregierung“ der Öffentlichkeit präsentiert. Die darin enthaltenen Deregulierungs- und Neustrukturierungsvorschläge fanden aber nur zum geringen Teil Eingang in den Entwurf zum VerwaltungsreformG (BKA-GZ 602.380/020-V/2/2001), welcher parallel und unabhängig von der Kommissionsarbeit bereits im August 2001 in Begutachtung ging.

weitere Regulierungen im Bereich des Planungsrechts (Raumpläne, Gefahrenzonenpläne) und des Baurechts. Das Seilbahnunglück von Kaprun wird nach der gerichtlichen Klärung des Geschehens wohl eine neue Regulierung des Eisenbahnrechts (Seilbahnrechts) nach sich ziehen etc. Im Verwaltungsstaat Österreich ist eben die Erlassung von neuen regulierenden Vorschriften der sichtbarste und auch medial gut verkäufliche Ausdruck politischer Betriebsamkeit von Funktionsträgern.

3. Die radikalste Form der Deregulierung ist die ersatzlose Aufhebung von Rechtsvorschriften und damit die Derelinquierung einer Staatsaufgabe oder wenigstens eines Teiles davon²². Im Bundesbereich hat das Durchforsten nach überflüssigen Gesetzen im Rahmen der Erlassung des Verwaltungsreformgesetzes 2001²³ nicht sehr viel gebracht. Das Rattengesetz, das Tuberkulosegesetz und das Bazillenausscheidergesetz sind die einzigen Rechtsvorschriften, die ersatzlos aufgehoben wurden. Auch der Deregulierungsauftrag des Deregulierungsgesetzes hat noch keine wirklich griffigen Ergebnisse gebracht²⁴.

In vielen Rechtsbereichen ist eine radikale Deregulierung auch gar nicht möglich. Sowohl die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben, aber auch gewisse grundrechtliche Gewährleistungspflichten stehen – abgesehen von den schon angesprochenen politischen Problemen – einer weitgehenden Ausdünnung des materiellen Verwaltungsrechts entgegen. Trotzdem wird dieses Thema auch in Zukunft die Verwaltungsreformdiskussion begleiten. In der Diskussion wird immer wieder eingebracht, dass es andere westliche Industriestaaten gibt, welche einen ungleich geringeren Regulierungsstandard haben. In der Tat wäre dies auch theoretisch für Österreich denkbar, es hätte jedoch schwerwiegende Konsequenzen. Man kann dies am Beispiel des gewerblichen Betriebsanlagenrechts kurz skizzieren:

22 Vgl. Weber, Deregulierung – Problemlösung oder Problemverlagerung?; in: Hechenbichler/Pühringer (Hg), Legale Blockade – Reglementieren wir uns bis zur Unbeweglichkeit?, Beiträge des Tiroler Volksbildungswerks (2001), 18 ff.

23 BGBl I 2002/65.

24 Vgl. BGBl I 2001/151; Primosch, Fragen zum „Deregulierungsauftrag“, JRP 2002, 85 ff; vgl. auch das DeregulierungsG – Öffentlicher Dienst, BGBl I 2002/119.

Das verwaltungspolizeiliche Regime des Anlagenrechts dient in erster Linie dem Nachbarschutz²⁵. Dazu werden in der Regel aufwendige Verwaltungsverfahren geführt, die in den meisten Fällen zur Erteilung der angesuchten Bewilligung führen, wobei die Nachbarn Parteistellung und damit Einwendungsrechte, Rechtsmittelbefugnisse uam haben. Sinn dieser Verwaltungsverfahren ist der Schutz der Nachbarn in Form einer Prognoseentscheidung über die Gefährlichkeit bzw Ungefährlichkeit einer Anlage, was gewissermaßen einer staatlichen Verbürgung für den Nachbarschutz gleichkommt. Was wäre nun die Folge, würde man dieses Bewilligungsregime ersatzlos abschaffen? Es würde in diesem Fall der durch die behördliche Bewilligung ausgeschlossene zivilrechtliche Nachbarschutz vollumfänglich zur Anwendung gelangen²⁶. Würde der behördlich gar nicht zu bewilligende Betrieb Emissionen abgeben, die das Leben, die Gesundheit oder das Eigentum der Nachbarn beeinträchtigen oder zu unzumutbaren Belästigungen führen, so könnte im Rahmen des zivilrechtlichen Nachbarschutzes das Zivilgericht angerufen werden und dieses würde in Form von vorläufigen einstweiligen Verfügungen oder abschließenden zivilrechtlichen Urteilen dem Nachbarn zu seinem Recht verhelfen.

Dies würde allerdings zu einem Umbau des österreichischen Rechtssystems führen. Die aufwendigen Bewilligungsverfahren würden entfallen und das Risiko eines Zivilprozesses könnte sicherlich geeignet sein, Betreiber von Anlagen zu einer nachbarschafts-schonenden Bau- und Betriebsweise zu zwingen. Erst im Falle des Eintrittes eines Schadens oder einer Gefahr und auch dann nur auf Antrag eines Nachbarn würde die Justiz tätig werden können. Man könnte diesen Gedanken noch für eine Reihe von individualrechts-fähigen Rechtspositionen des öffentlichen Rechts weiterspinnen. Auf diese Art und Weise ließe sich natürlich eine nicht geringe Verwaltungsentlastung erreichen. Dies würde freilich zu einer Transformation unseres Verwaltungsrechtssystems hin zu einem amerikanischen Modell des zivilrechtlichen Nachbarschutzes führen. Dabei stellt sicherlich nicht die Qualität der zivilgerichtlichen Urteile ein Problem dar. Es dürfte wohl außer Streit stehen, dass unsere Zivilgerichte im Dienste des Nachbarschutzes gute Arbeit leisten

25 Vgl Feik, Staatliche Gewährleistungspflichten und Nachbarrechte im gewerblichen Betriebsanlagenrecht, in: Grabenwarter/Thienel (Hg), Kontinuität und Wandel der EMRK. Studien zur Europäischen Menschenrechtskonvention (1998), 205 ff; Müller, Der Nachbar im Betriebsanlagenrecht (1998).

26 Siehe die Nachweise bei Hinteregger, Die Leistungsfähigkeit des Umweltprivatrechts – insbesondere als Ausgleich eines deregulierten Ordnungsrechts, in: Staat und Privat im Umweltrecht, Schriftenreihe des ÖWAV, H 141 (2000), 99.

werden. Die Probleme sind nicht sosehr rechtlicher als vielmehr gesellschaftlicher Natur. Die Probleme der faktischen Übermacht von Wirtschaftsunternehmen, die hohen Prozesskostenrisiken, der politische Druck auf Nachbarn, „Arbeitsplatzkiller“ zu sein uam sind Argumente, die den Gewinn der Verwaltungsentlastung doch wieder erheblich in Frage stellen (soziale Kosten). Gewinner eines solchen Umbaues wären jedenfalls die Versicherungsunternehmen, da eine solche Systemänderung ein gewaltiges Ansteigen von notwendigen Rechtsschutzversicherungen zur Folge haben muss.

Selbst wenn man eine solche Systemänderung begrüßen würde, bleibt zu bedenken, dass eine solche Deregulierung und ein solcher Umbau aber nur bei individualrechtsfähigen Gütern und auch hier nur bei nicht gefahreneigen Anlagen möglich ist. Gerade im Umweltbereich steht das Gemeinschaftsrecht solchen Deregulierungstendenzen in vielen Fällen im Wege²⁷. Und was eine solche Maximal-Deregulierung für nicht individualrechtsfähige Güter (Natur und Umwelt) bedeuten würde, ist wohl leicht vorstellbar. Hier müssten wohl neue Schienen der Regulierung eingezogen werden.

Auch im Sozialbereich sind tiefgreifende Deregulierungsschritte nur selten als Problemlösung, vielmehr als Problemverlagerung zu bezeichnen. Wenn etwa der Bund radikale Kahlschläge im sozialen Wohlfahrtssystem durchführt, so werden es die Länder sein, die die entsprechenden armutsgefährdenden Personengruppen auffangen werden müssen. Deregulieren auch die Länder spürbar, so kommen wir zu den Ausprägungen des Sozialsystems der Monarchie mit den „Gemeindearmen“ zurück. Wollen wir das wirklich?

4. Was das Bild der Verwaltung im 21. Jahrhundert mit Sicherheit deutlich prägen wird, sind die verschiedenen Formen von Privatisierung, vor allem im Bereich der Aufgabenerfüllung²⁸. „Weg von der Erfüllungsverantwortung des Staates, hin zur Gewährleistungs- und Aufgavungsverantwortung“²⁹ ist längst nicht mehr nur mehr ein Schlagwort der Verwaltungsreformdebatte, sondern hat schon in zahlreichen realisierten Modellen und Verfahren in der Verwaltung seinen Niederschlag gefunden. Besonders im Bereich der Daseinsvorsorge hat – bedingt durch die Liberalisierungsvorgaben der EU – ein

27 Vgl. *Lübbe-Wolff*, Europarechtliche Grenzen der Deregulierung und Privatisierung im Umweltrecht, in: *Staat und Privat im Umweltrecht*, 43 ff.

28 Siehe die reichhaltigen Literaturnachweise bei *Kraus*, Privatisierung öffentlicher Aufgaben (2001); *Wimmer/Kahl*, Die öffentlichen Unternehmen, 37 ff.

29 Vgl. *Budäus/Finger*, Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, *Die Verwaltung* 1999, 313 ff (321).

gewaltiger Schub an Aufgabenerfüllungsprivatisierungen eingesetzt. Die Zeiten von pragmatisierten Müllmännern, Reinigungskräften, welche in den Dienstpostenplan der zu reinigenden Behörden integriert sind, sind längst vorbei, Typisierungen und Überwachungen durch beliebige Private uva sind uns längst geläufig. Die damit erzielten Erfolge können sich zwar sehen lassen, reichen aber für sich alleine nicht aus um die ehrgeizigen Sparziele, die heute alle europäischen Verwaltungen anstreben müssen, langfristig zu erreichen und deren Erfolge zu sichern. Hier könnten noch einige Reformpotentiale fruchtbar gemacht werden³⁰. Um nur 1 Beispiel aus dem Bereich des Baurechts herauszugreifen: Würde es nicht ausreichen, wenn der Gesetzgeber die Sicherheits-, Nachbarnschutznormen, die ökologischen Kriterien (Energieverbrauch) etc festlegt und der Architekt bzw der Baumeister für die Einhaltung dieser Bestimmungen einer zivilrechtlichen und strafrechtlichen Haftung unterworfen wird? Damit könnten die gesamten aufwendigen Bauverfahren schlichtwegs entfallen. Man wird hier einwenden, dass die Bauverfahren zusätzlich noch den Ortsbildschutz und den Schutz des örtlichen Landschaftsbildes beinhalten. Jeder, der mit offenen Augen durch Österreich wandert, wird freilich sehen, dass das Resultat wohl in keinem Verhältnis zum bürokratischen Aufwand steht.

5. Einen anderen, für das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert zukunftsweisenden Weg ist der österreichische Gesetzgeber erstmals mit der Erlassung des Umweltmanagementgesetzes gegangen³¹. Auch hier kam die Initiative nicht so sehr aus Österreich, der Motor war wiederum die Europäische Union³². Dieses System geht davon aus, dass sich Betriebe mit einer Zertifizierung durch behördlich geprüfte und zugelassene Gutachter auf ihre Rechtskonformität hin überprüfen lassen. Am Ende einer solchen Überprüfung steht ein konsolidierter Genehmigungsbescheid, der einen Schlussstrich unter die oft bewegte rechtliche Vergangenheit der Anlagengenehmigung zieht und es den Unternehmen ermöglicht, gleichsam mit einem generalüberholten Bewilligungssystem in die Zukunft zu gehen. Als Ergebnis dieser Zertifizierung, die der Verwaltung kaum Kosten verursacht, wird festgestellt, dass der Betrieb

30 Siehe etwa die Vorschläge im Bericht der Aufgabenreformkommission vom März 2001 (siehe FN 21).

31 BGBl I 2001/96; vgl *List/Tschulik*, *Verwaltungsvereinfachungen durch EMAS und das Umweltmanagementgesetz*, RdU 2001, 83 ff.

32 Siehe die EMAS II-VO; (EG) 761/2001, ABI L 114 v 24.4.2001.

allen rechtlichen Anforderungen entspricht. Als Belohnung werden reduzierte Kontrollen, verfahrensrechtliche Vereinfachungen bei Änderung der Anlagen, eine Besserstellung im Verwaltungsstrafrecht und vieles andere mehr als Anreize geboten. Die periodische Überprüfungspflicht bleibt bestehen, wird jedoch von entsprechenden privaten, freilich behördlich geprüften Gutachtern durchgeführt. Die Verwaltung wird auf eine beobachtende Aufsicht beschränkt. Die damit verbundene Verwaltungsentlastung ist zwar derzeit noch nicht quantifizierbar, da die Vollziehung erst anläuft, positive Effekte sind aber jedenfalls zu erwarten.

6. Ein schon heute erkennbarer Trend wird das Verwaltungsrecht des 21. Jahrhunderts sicherlich prägen: Die Anreicherung der leistenden Verwaltung mit Elementen der kontrollierenden Verwaltung. Die Liberalisierung von öffentlichen Gütern und öffentlichen Dienstleistungen bedeutet das Eindringen des Marktes in Sektoren, die Jahrhunderte oder doch Jahrzehnte lang monopolistisch vom Staat beherrscht wurden. In diesen Bereichen wird die Verwaltung nicht mehr die Aufgabe der Einbringung und Bereitstellung von solchen Leistungen und Produkten haben, sie wird vielmehr auf die Kontrolle des Wettbewerbs und der Einhaltung marktwirtschaftlicher Regeln beschränkt bleiben. Wir kennen solche Einrichtungen bereits im Bereich der Börse, der Banken, des Elektrizitäts- und Gaswesens, der Telekommunikation uam³³. Da es sich hier eindeutig um „civil rights“ iS des Art 6 EMRK handelt, verlangt eine solche Verwaltungstätigkeit eine Organisationsform, die justizähnlich sein muss. Der österreichische Gesetzgeber hat sich bereits in der Vergangenheit dazu im besonderen Maße des Einsatzes der sogenannten „Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag“ (Art 133 Z 4 B-VG) bedient³⁴. In diesem kontrollierenden und wettbewerbssichernden Bereich der Verwaltung findet sohin ein bereits heute sichtbarer Umbau hin zu einer justizähnlichen Verwaltung statt. Dies ist aus grundrechtlicher Sicht aber auch aus Effizienzgesichtspunkten sicherlich nicht negativ zu beanstanden. Allerdings hat der VfGH dieser Praxis inzwischen die klaren Schranken gezeigt und hält ein weiteres Vordringen solcher unabhängiger und weisungsfreier Verwaltungstätigkeit ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung für unvereinbar mit dem hierarchischen und am Weisungs-

33 Siehe VfGH 12.12.2001, G 269/01, 287/01 ua, wo die Grenzen der Ausgliederung von Aufsichtstätigkeiten (Wertpapieraufsicht) deutlich gemacht wurden. Hier muss der Staat weiterhin im Rahmen des verfassungsrechtlichen Organisationskonzepts tätig bleiben.

34 Vgl *Pernthaler*, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag (1977).

prinzip orientierten System unserer Bundesverfassung³⁵. Dieser Strukturkonservatismus des VfGH ist zwar aus verfassungsrechtsdogmatischer Sicht durchaus nachvollziehbar, aus verwaltungsreformerischer Sicht könnte man sich aber durchaus ein wenig mehr Flexibilität wünschen. Die vom VfGH geforderte Wahrung des Weisungs-, Aufsichts- und Leitungsrechts der obersten Organe, also der Politiker, führt genau zu dem, was zu einem nicht geringen Teil die Staats- und Politikverdrossenheit der österreichischen Bevölkerung mitbestimmt: das permanente Hineinregieren der Politik in marktwirtschaftliche Mechanismen und in die Unternehmenspolitik der öffentlichen Hand nahestehende Unternehmen.

Aus den Entwicklungstendenzen, die das Gemeinschaftsrecht nahelegt, ist in Zukunft keine wirkliche Alternative zum Ausbau unabhängiger und weisungsfreier Verwaltung im Bereich der Kontrolle daseinsvorsorgerelevanter Unternehmen in Sicht, mögen diese im Eigentum der öffentlichen Hand oder im echten Privateigentum stehen.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof hat sich zwar bisher geweigert, die vom EGMR judizierte immer extensivere Ausdehnung des „civil-rights“-Begriffs vollumfänglich mitzutragen³⁶. Längerfristig wird das Österreich aber wohl nur schwer durchhalten können. Österreich wird daher nicht umhin kommen, im 21. Jahrhundert unabhängige und gerichtsförmige Verwaltungskontrollen in einem weit umfassenderen Sinn zu schaffen als dies derzeit der Fall ist. Alles was hier an Rechtsentwicklungen absehbar ist, deutet darauf hin, dass auch Österreich als Bundesstaat längerfristig eine echte Landesverwaltungsgerichtsbarkeit oder eine andere Form der dem Bundesverwaltungsgericht vorgeschobene unabhängige Verwaltungskontrolle einrichten muss. Die ersten Schritte wurden dabei im Verwaltungsreformgesetz 2001 getan³⁷. Es ist derzeit nicht abzusehen, ob die so weitgehende Ausstattung weisungsfreier und unabhängiger Behörden (UVS) und ihre Betrauung mit Aufgaben als Rechtsmittelbehörde unter gleichzeitiger Ausschaltung der obersten Organe der Verwaltung der strengen Prüfung unseres strukturkonservativen Verfassungsgerichtshofes Stand halten wird. Wie auch immer: Sowohl die Europäische Menschenrechtskonvention als auch das Europäische Gemeinschaftsrecht werden in diesem Jahrhundert Österreich drängen, das Gesicht der Verwaltung trans-

35 Siehe die Nachweise in FN 5.

36 Siehe insb VfSlg 11.500/1987; 11.937/1988.

37 BGBl I 2002/65.

parenter, unabhängiger und gerichtsförmiger strukturiert zu gestalten. Wie diese Strukturen im Detail aussehen werden, entzieht sich heute freilich dem Betrachter aus der Vogelperspektive.

7. Das Gelingen der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung ist einer schlankeren Verwaltung kann nicht gelingen, wenn die Verwaltung nach wie vor gemeinsam mit dem Gesetzgeber an das strikte Legalitätsregime des Art 18 B-VG gefesselt bleibt. Art 18, der noch vor über 50 Jahren von Hans Klecatsky als Instrument der Freiheit des Einzelnen gegenüber dem Staat gefeiert wurde³⁸, hat seine freiheitsverbürgende Wirkung heute längst eingebüßt. In Österreich hat man sich zum Teil damit beholfen, dass ein wesentlicher Teil der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, die Flexibilität und Dynamik erfordert, aus dem Bereich der Hoheitsverwaltung in die Privatwirtschaftsverwaltung ausgegliedert wurde. Nach österreichischem Verfassungsrecht bedarf nämlich die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates keiner bzw nicht derselben intensiven gesetzlichen Bindung wie die Hoheitsverwaltung. Die Folgen sind bekannt: Flucht aus dem Budget, Flucht aus den Grundrechten, Flucht aus der Kompetenzverteilung uam sind absolut ungesunde Nebenwirkungen, die letztlich auf die Art 18-Problematik zurückführbar sind. Eine Verbesserung dieser Situation könnte auf 2 Wegen erreicht werden:
- a) Der VfGH hat die Verdünnung des Legalitätsprinzips durch die Technik der finalen Programmierung grundsätzlich akzeptiert³⁹. Im Laufe der Zeit haben aber auch einige konditional programmierte Rechtsbereiche (zB Naturschutzrecht oder Preisrecht) durch die tolerante Judikatur zu den Ermessensspielräumen durchaus den Charakter von finalen Normen angenommen⁴⁰. Gerade im Umweltschutzrecht, im Forschungsrecht, im Wirtschaftslenkungsrecht, im Verkehrsrecht (ausgenommen der Straßenpolizei) könnte eine solche finale Programmierung verstärkt zum Einsatz kommen.

38 Vgl etwa *Klecatsky*, Was verlangt der Rechtsstaat heute?, in: derselbe, *Der Rechtsstaat zwischen heute und morgen* (1967), 13 ff (15).

39 Siehe die Hinweise in FN 8; *Raschauer*, „Finale Programmierung“ und Raumordnung, ZfV 1980, 93 ff.

40 Siehe die Nachweise bei *Gutknecht*, Der volkswirtschaftlich gerechtfertigte Preis im Spiegel der Rechtsprechung, ÖZW 1991, 46 ff; *Weber*, Rechtsprobleme der naturschutzrechtlichen Interessenabwägung am Beispiel des § 27 Tiroler Naturschutzgesetz, JRP 1999, 176 ff.

b) Der Einsatz von Regeln und Prinzipien („rules and principles“) könnte dazu beitragen, die Verwaltung im 21. Jahrhundert zu einem beweglichen System des Rechts, um das Modell von Walter Wilburg aufzugreifen, zu gestalten⁴¹. Natürlich würde dies die Rolle des Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshofs, aber auch der Unabhängigen Verwaltungssenate gewaltig stärken, dieser Preis müsste aber für eine doch deutlich spürbare Entschlackung des Verwaltungsrechts in Kauf genommen werden. Eine Lösung dieses Problems ist zwar derzeit nicht in Sicht, mit Sicherheit wird diese Frage im 21. Jahrhundert die Verwaltungsreformdiskussion doch auch mitbestimmen.

8. Das Gesicht der Verwaltung im 21. Jahrhundert wird mit Sicherheit auch durch organisatorische Reformen verändert werden. Es wurde bereits einleitend darauf hingewiesen, dass die verfassungsrechtliche Versteinerung der bundesstaatlichen Organisationsform derzeit keine grundlegenden Organisationsreformen zulässt. Das ist vielleicht auch gut so, da die Gefahr nicht von der Hand zu weisen ist, dass manche Länder, aber wohl auch der Bund, hätten sie die jahrzehntealten Fesseln der Beschränkung ihrer Organisationshoheit plötzlich abgestreift, sicherlich manche Modernismen um ihrer selbst Willen eingeführt hätten. Dabei wird man dem bestehenden System der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern nach wie vor ein gutes Zeugnis ausstellen können. Dass sich im Bereich des inneren Dienstes, des Dienstrechts des Verwaltungspersonals vieles getan hat und auch noch vieles tun wird, ist wohl keine gewagte Prophezeiung. Vor allem scheint der Zug der Zeit eindeutig gegen das Berufsbeamtentum und die Pragmatisierung gerichtet zu sein. Die Verwaltung des 21. Jahrhunderts wird wohl auch, wie dies bereits in der Privatwirtschaft beobachtbar ist, von Verwaltungspersonal geführt, das nicht mehr den lebenslangen sicheren Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst einer vielleicht geringeren Bezahlung vorzieht, sondern von Menschen, die ebenso in das „job-hopping“ eingebunden sein werden, wie andere Arbeitnehmer auch. Gleichwohl sind im öffentlichen Dienst doch eine etwas mildere Formen dieser Trends denkbar. Denn man darf nicht vergessen, dass die öffentliche Verwaltung in weiten Bereichen nach wie vor nicht marktwirtschaftlich organisiert ist und daher auch nicht im

⁴¹ Vgl. *Schilcher/Koller/Funk*, Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts (2000); *Korinek*, Das Bewegliche System im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, in: *Bydlinski/Krejci/Schilcher/Steininger* (Red.), Das Bewegliche System im geltenden und künftigen Recht (1986), 243 ff.

marktwirtschaftlichen Wettbewerb stehen wird. Der Wettbewerb wird vielmehr über Attraktivität und Leistungsanreize, die die unterschiedlichen Ebenen von Gebietskörperschaften (Gemeinde, Land und Bund) für die Rekrutierung von Spitzenkräften bieten, gesteuert werden.

9. Die Vorlieben für Modelle zentraler bzw. dezentraler Aufgabenerfüllung wechseln wie die Moden. Derzeit ist zweifellos in Österreich ein Hand zu einer neojosephinischen Zentralisationstendenz bemerkbar⁴². Ob diese von langer Dauer sein wird, wage ich nicht zu beurteilen. Eine dezentrale Aufgabenbesorgung hätte freilich die Möglichkeit, kleinere Verwaltungseinheiten mit mehr Autonomie auszugestalten. So wären Leistungsverträge möglich, wie sie derzeit an den Universitäten vorbereitet werden⁴³.

Die Prognose, dass sich das innere Bild der Verwaltung in starker Abhängigkeit von der kommunikationstechnologischen Entwicklung entfalten wird, ist wohl eine Binsenweisheit. Was hier aber die mittlere und fernere Zukunft bringen wird wage ich auf Grund der Erfahrungen der letzten 25 Jahre in keinsten Weise zu prognostizieren. Was im Verwaltungsreformgesetz 2001 mit dem virtuellen Akt im Sinne des e-government begonnen wurde⁴⁴, wird mit Sicherheit fortgeführt werden. Man kann es sich heute vielleicht noch nicht so recht vorstellen, dass in einigen Jahren keine mündlichen Verhandlungen, sondern nur mehr Videokonferenzen stattfinden werden, die technischen und rechtlichen Möglichkeiten werden dazu aber mit Sicherheit kommen. Dass mit der modernen Kommunikationstechnologie das klassische Konzept der „Bürgernähe“ völlig relativiert werden wird, birgt nicht nur Gefahren sondern auch Chancen in sich. Für das öffentliche Dienstrecht kann dies bedeuten, dass die Amtswalter gar nicht immer an ihrem Arbeitsplatz im Amtsgebäude anwesend sein müssen, dass eine kommunikative Vernetzung des Verwaltungspersonals untereinander in so gut wie jeder Lebenslage möglich sein wird. Allerdings bleibt zu bedenken, dass rechtliche Entscheidungsfindung, problemzentrierte Aufgabenerfüllung und vieles andere mehr nach wie vor in erster Linie einen menschlichen Kopf verlangen wird. Und da die Verwaltung auch in Zukunft eine Dienstleistungseinrichtung bleiben wird, werden sich

42 So *Bußjäger*, Zwischen Modernisierung und neojosephinistischen Holzwegen. Probleme der Verwaltungsreform in Österreich, *Die Verwaltung* 2002, 223 ff (232).

43 Siehe § 13 UniversitätsG 2002, BGBl I 2002/137.

44 Siehe §§ 13 ff AVG idF BGBl I 2002/65.

auch in Zukunft gravierende Personaleinsparungen auf die Qualität der Verwaltungsleistungen negativ niederschlagen.

V. Schluss

Der Vogelflug hoch über den Realien der Verwaltung und ihrer Entwicklung geht nunmehr zu Ende. Mehr als grobe Linien und Skizzen sind dabei nicht sichtbar geworden. Für mich ist für die österreichische Verwaltungsreform nach wie vor die ausstehende **Verfassungsreform** ein zentrales Anliegen. Wenn es auch nicht gelingen wird, eine Totalrevision der österreichischen Bundesverfassung herbeizuführen, so ist eine Entschlackung der Verfassung und die damit verbundene Möglichkeit des einfachen Gesetzgebers mehr als bisher zu reformieren, unabdingbar. Eines der vordringendsten Anliegen ist jedoch eine wirksame Bundesstaatsreform, die eine Kompetenzbereinigung, die volle Herstellung der Organisationshoheit der Länder – und damit letztlich auch des Bundes – eine Reform der Finanzverfassung und die Schaffung von echten Landesverwaltungsgerichten mit sich bringen muss. Zwar haben namhafte Politiker erklärt, dass sie den Ausdruck Bundesstaatsreform schon gar nicht mehr hören könnten, sie sollten solche Sätze aber erst sagen, nachdem sie die Bundesstaatsreform durchgeführt haben.

NPM als Herausforderung für Staatsorganisation und Gesetzgebung

Dass die Auswirkungen auf die Staatsorganisation davon abhängen, wie tief im Fundus von NPM-Konzepten gegraben wird, ist eine triviale Feststellung. Mit ihr lässt sich allerdings am Fallbeispiel der vor einem Jahr noch intensiv diskutierten österreichischen Staatsreform sehr gut herausarbeiten, warum – von einer Stärkung der Bezirkshauptmannschaften abgesehen – bisher kaum grundlegende Änderungen sichtbar wurden.

Die Regierungsklärung 2000 erwähnt NPM nicht ausdrücklich, wohl aber eine Reihe von Vorhaben, die sich ihm zuordnen lassen. Sie sind im wesentlichen von dem Ziel geleitet, Steuerungsmechanismen aus der Privatwirtschaft in der Bundesverwaltung einzusetzen und konzentrieren sich auf Einsparungsmanagement, Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung sowie stärkere Bürgerorientierung. Mit anderen Worten: es wird ein besseres Preis/Leistungsverhältnis der öffentlichen Verwaltung angestrebt.

Als weiteres Ziel wurde die Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen genannt. Für die Erarbeitung von Vorschlägen wurde eine eigene Aufgabenreformkommission eingesetzt, die vor mehr als einem Jahr einen umfangreichen Bericht vorgelegt hat. Abgesehen von der inhaltlichen Umsetzung einzelner Vorschläge, insbesondere mit der vorgesehenen Liberalisierung der Gewerbeordnung, und der raschen Ablehnung zahlreicher anderer fand dazu keine erkennbare weitere Auseinandersetzung mehr statt. Es ist auch schade, dass für ein Reformprojekt, das unter anderem stark auf Controlling-Instrumente setzt, seinerseits kein politisches follow-up und kein gemeinsames Controlling von Bund und Ländern vorgesehen sind. In einigen Jahren wird das vielleicht einmal der Rechnungshof evaluieren, aber dann wird wohl schon das nächste Reformprojekt die Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben.

Für das im Oktober des Vorjahres vorgestellte Projekt „Staatsreform“ wurde das Konzept einer Leistungsorientierten Verwaltungsführung (LOV) erarbeitet. Es verfolgt erklärtermaßen das Ziel, „die Grundsätze des NPM mit den Besonderheiten der österreichischen Verwaltung in Einklang zu bringen“.

Das ist eine verräterische Formulierung, mit der die im Titel meines Referats angesprochene Herausforderung auf den Kopf gestellt wird. Offenbar soll sich nicht die Staatsorganisation NPM-Grundsätzen anpassen, sondern diese sollen lediglich insoweit übernommen werden, als sie nicht näher beschriebene Besonderheiten nicht in Frage stellen.

Welches sind solche Charakteristika der österreichischen Verwaltung?

- Ein hoher Anteil staatlicher bzw politisch beeinflusster Aufgabenerfüllung, sichtbar insbesondere an der Abgabenquote und am Anteil öffentlich Bediensteter.
- Nach wie vor umfangreiche operative Aufgaben in den Bundeszentralstellen, wenngleich deren behördliche Einzelfallzuständigkeiten bereits deutlich abgebaut wurden.
- Durch unsystematische Vermischung von zentraler und dezentraler Bundesverwaltung einerseits sowie mittelbarer Bundesverwaltung und Landesverwaltung andererseits vielfache Mehrgeleisigkeiten in der staatlichen Aufgabenerfüllung.
- Deutliches Übergewicht der Steuerung durch Regeln über jene durch Ziele, verschärft durch eine starke Gesetzesbindung des Verwaltungshandelns.
- Kontrolle von Regelabweichungen überwiegt Controlling mit Zielabweichungen.

Wo lägen einige wichtige Herausforderungen für unsere Staatsorganisation und die Gesetzgebung?

Als wesentliches Element von NPM gilt im allgemeinen eine Wirkungsorientierung der Verwaltung durch Output- statt Inputsteuerung und die Vorgabe von **Wirkungszielen**.

Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung setzen allerdings voraus, dass die Politik selbst in ausreichendem Maße über Ziele verfügt und diese mit einer gewissen Beständigkeit und Berechenbarkeit verfolgt.

Hier fällt zunächst auf, dass sich unsere Bundesverfassung im Wesentlichen auf Regeln beschränkt und zielneutral ist – von einigen mehr tagesaktuell als systematisch zustande gekommenen Staatszielbestimmungen der jüngeren Vergangenheit abgesehen. Sie unterscheidet sich damit ganz wesentlich von jener der Schweiz. Das bedeutet, dass

nahezu alle Ziele staatlichen Handelns beliebig und kurzfristig veränderbar sind.

Dazu kommt, dass nicht nur im Aufsichtsrat, sondern auch im Vorstand des Unternehmens „Staat“ Eigentümerversreter sitzen, deren Ziel es häufig ist, die politischen Ziele der anderen zu verhindern. Das ist der politische Preis, der für Koalitionen zu zahlen ist, die sogar Alleinregierungen politischer Parteien in sich selbst schließen müssen. Die Verwaltung ist in der Rolle eines Unternehmens, das ständigem Eigentümer- und Strategiewechsel ausgesetzt ist.

Die Regierungsprogramme sind – je nach Lage – ein ambitionierter oder kleiner gemeinsamer Nenner und – was hier besonders schwer wiegt – tagesaktuell disponibel. Einerseits werden Ziele stillschweigend nicht weiter verfolgt, andererseits lässt sich noch lange nicht jede umgesetzte Maßnahme mit dem Regierungsprogramm begründen.

Das ist offenkundig auch der Grund dafür, warum es keine klaren Jahresprogramme, insbesondere für Gesetzgebungsvorhaben, gibt. Ich würde mir zumindest jenen Standard wünschen, den die EU mit dem von der Kommission jährlich vorzulegenden Bericht über ihre Arbeitsvorhaben und die beabsichtigten Rechtssetzungsinitiativen vorgibt. Der Gesetzgeber wäre dann in der Lage, strategische Weichen zu stellen und Prioritäten zu setzen, hat erstaunlicherweise aber kein erkennbares Interesse daran.

In einem zweiten Bereich wäre es erforderlich, dass der Gesetzgeber mit gutem Beispiel vorangeht, nämlich der bei der **Kosten- und Leistungsrechnung**. Seit dem Wirksamwerden des Konsultationsmechanismus wurde die Ausweisung der verwaltungsinternen Folgekosten von Gesetzen zwar wesentlich verbessert. Die entsprechenden Bestimmungen sind aber weitgehend sanktionslos und es erfolgt vor allem keine systematische Evaluierung, ob sich die Kostenschätzungen bestätigt haben und ob die mit dem Gesetz verbundenen Erwartungen insgesamt eingetreten sind. Auch im Rahmen der Rechnungshofprüfungen und der parlamentarischen Kontrollrechte spielen solche Überlegungen keine wesentliche Rolle.

Wenngleich mit der jüngsten Verwaltungsreform die Wahrnehmung von Aufsichtsbefugnissen durch Aktenvorlagepflichten an die Bundesministerien reduziert wurde, zeichnet sich andererseits ein Ersatz durch umfangreiche und vor allem mit Verpflichtungen gegenüber der EU begründeten **Berichtspflichten** der Länder ab. Auch dort, wo die Reglungsdichte zurückgenommen wurde, wird nicht zuletzt im Wege parlamentarischer Kontrollrechte die Dokumentation von Ermessensentschei-

dungen forciert. Die Verwaltung bekommt zwar mehr Spielraum und eine längere Leine, überprüft wird aber nicht so sehr die Zielerreichung insgesamt, sondern weiterhin die Rechtfertigung der Einzelfallentscheidung. Die Informationsströme zwischen den Ländern und dem Bund sind jetzt zwar durch ein neues Berichtspflichtgesetz geregelt, es mangelt aber noch an einem strukturierten und zwischen den Gebietskörperschaften koordinierten strategischen Informationssystem.

Vergleichbares gilt auch für die lange Leine im Haushaltsrecht – das **Globalbudget**. Hier besteht das Problem, dass sich die Parlamente die durch detaillierte Budgetansätze von vornherein gegebene Transparenz des Mitteleinsatzes im Wege der parlamentarischen Kontrollrechte zurückholen, weil ich nicht sehe, dass die Parlamente Einzelfallinformationen durch Beschränkung auf strategische Steuerung ersetzen wollen, zumal sie das Controlling in diesen Bereichen bereits ausgelagert haben, nämlich an eigene Rechnungshöfe und im weiteren Sinne auch an Volksanwälte. Hier sehe ich auch eine für Österreich spezifische Umsetzungsfalle. Es ist schon schwer vorstellbar, dass sich die politische Führung auf Vereinbarungen mit der Verwaltung beschränkt und sagt: Mich interessieren keine Details, sondern lediglich die Erreichung von Zielen und die Sicherstellung von Leistungen. Spätestens bei der nächsten Intervention eines Bürgers wird ihn auch das Detail interessieren. Erst recht gilt das für die Parlamente, die Verluste an Gesetzgebungszuständigkeiten immer stärker mit Instrumenten der politischen Kontrolle kompensieren.

Die Präsidenten der Landesrechnungshöfe haben kürzlich den Landtagspräsidenten Vorstellungen präsentiert, welche Elemente die Reform der Landesverwaltungen tragen sollten. Neben Wirkungszielen, der Vereinbarung von Kontrakten und dem Einsatz von Steuerungselementen nennen sie auch den **Aufbau dezentraler Strukturen**. Sie verstehen das insbesondere als Zusammenführen von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung, als flachere Hierarchien und als Wahrung der Subsidiarität.

Diese Dezentralisierung wird im Bund zunächst auf die vorgegebenen Verwaltungsstrukturen bezogen und setzt bei jenen Problemen an, die sich auch in Konzernen und großen Unternehmen stellen: wer darf über Einkäufe und Einstellungen entscheiden? Hier ist auf Bundesebene Hand in Hand mit dem Ausbau von Controlling sowie der Kosten- und Leistungsrechnung vieles in Bewegung.

In einem Bundesstaat hat Dezentralisierung natürlich auch eine föderalistische Komponente – aber das wäre ein eigenes Referat. Der aktuelle Befund ergibt für mich, dass die Lösungskapazität des politischen Systems für Reformen auf diesem Gebiet derzeit nicht ausreicht,

das gilt erst recht für die Finanzverfassung. Eines soll aber doch gesagt sein: Es gibt politische Gründe, die Vollziehung von Bundesgesetzen nicht im selben Maße wie die Schweiz und Deutschland in die Hand regionaler Behörden zu legen, sondern in der Hand des Bundes zu behalten. Es gibt dann allerdings auch keinen Grund, einen ähnlich niedrigen Verwaltungsaufwand haben zu wollen. Die Differenz sind politische Kosten, die der Verwaltung zu Unrecht angelastet werden.

Diesen Bereich zusammenfassend sehe ich also keine Ansatzpunkte für die Annahme, dass es durch die österreichische Ausprägung von NPM über die Verwaltung hinaus zu wesentlichen Auswirkungen auf die Staatsorganisation kommen wird.

Bei einem weiten Verständnis von NPM und mit Blick in die Zukunft sind allerdings Änderungen von Rahmenbedingungen zu erkennen, die zwangsläufig Änderungen auch in staatlichen Strukturen mit sich bringen werden:

1. Zunächst stellt sich weiterhin die über die bisherige Aufgabenreform hinausgehende Frage nach Aufgabe und Rolle der Verwaltung bzw. des Staates insgesamt. Durch die Dynamik der europäischen Integration wird sich überdies die Rolle der Nationalstaaten und von Gliedstaaten deutlich verändern. Ich bin auch überzeugt, dass der finanzielle Druck auf Aufgabenreformen nicht nachlassen wird.
2. Über die Ansätze im Telekomm-, Energie- und Wettbewerbsbereich hinaus wird die „regulierte Selbst-Regulierung“ als neuer Ansatz zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme Bedeutung bekommen. Dieser vom deutschen Verfassungsrichter Hoffmann-Riem geprägte Begriff geht von einer Veränderung der Rolle des Staates aus: weg von einer hierarchischen Steuerung und hin zu einer Modulation gesellschaftlicher Prozesse, in die künftig auch die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft stärker eingebunden sein werden.
3. Die Grenzen von Verwaltungsgebieten werden zunehmend durchlässiger und an Bedeutung verlieren. Durch die zunehmende Vergemeinschaftung und Rechtsvereinheitlichung gilt das immer mehr auch für nationalstaatliche Grenzen, wenngleich der Abbau mentaler Barrieren noch längere Zeit dauern wird. Was auf Gemeindeebene schon längere Zeit zu beobachten ist, wird künftig auch für Regionen typisch werden: Eine Gemeinde kann heute schon zum politischen Bezirk A, zum Verkehrsverbund B, zum Schulsprengel C, zum Abwasserverband D und zur Tourismusregion E gehören. Dem entspricht ein Modell, das Prof. Bruno Frey von der Universität Zürich und Prof. Reiner Eichenberger von der Universität Fribourg zur Dis-

kussion gestellt haben – die sogenannten FOCJ's (Functional, overlapping and competing jurisdictions). Solche funktionale, überlappende, im Wettbewerb stehende Einheiten bestimmen sich nach ihren Funktionen, sie können sich überlappen, sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger und verfügen über umfassende (direkt)demokratische Institutionen. Sie können größer, aber auch kleiner als die heutigen Aufgabenträger sowie grenzüberschreitend sein. Entscheidend ist, dass ihre Ausdehnung den zu bewältigenden Problemen entspricht.

4. Schließlich wird **eGovernment** die Staats- und Verwaltungsstrukturen nachhaltig verändern. Es ist natürlich richtig, dass Informationshierarchien eingeebnet werden und oben angesiedeltes Herrschaftswissen unten transparent wird. Das wirkt aber auch in die andere Richtung: bereits heute sind viele Sachverhalte einer zentralen Information und Steuerung zugänglich, bei denen dies früher ausgeschlossen schien. Das muss mit Nähe zum Bürger nicht prinzipiell in Widerspruch stehen, soweit dieser über die erforderliche Kommunikationskompetenz verfügt.

Beispiel Versicherungswirtschaft und Reparaturvorgänge

Weil derzeit ein erheblicher Teil der Bevölkerung diese Kommunikationskompetenz noch nicht hat, die Verwaltung für die Nutzung von eGovernment aber nicht auf eine Abdeckung von 95% warten kann, werden auf die am nächsten beim Bürger tätige Verwaltung – jene der Gemeinden – neue Serviceaufgaben zukommen, wobei diese durchaus auslagerbar bzw von Dritten wahrnehmbar sind. Die Rathäuser werden vermutlich zu den neuen Bürgerbüros der gesamten staatlichen Verwaltung.

eGovernment wird vor dem Hintergrund der Europäischen Union auf längere Sicht den bisher massivsten Druck auf die weitere Eigenständigkeit der Landesverwaltungen bringen. Strategische Führung und Organisationsgewalt (Backoffice) wird immer stärker einer Zentralisierung zugänglich, das Service bzw der Bürgerkontakt (Frontoffice) werden dezentralisiert bleiben. Das ist heute schon im Bereich des Bundes an mehreren Beispielen gut feststellbar – insbesondere bei Neuorganisation der Finanzverwaltung und der Bundessozialämter. Es gibt aber keinen Grund für die Annahme, dieser Druck werde vor den Landeszuständigkeiten halt machen. Die bundesstaatliche Gliederung eines Verwaltungsgebietes, das wesentlich kleiner als einzelne deutsche Bundesländer ist, wird – diesmal unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsfähigkeit – wieder auf die Tagesordnung gebracht werden. Die Diskussion wird sich auf die

Frage konzentrieren, wie groß der Unterschied zwischen eigenständiger Verwaltung und Außenstelle noch sein soll und welchen Nutzen er hat.

Ich meine nun nicht, dass es darauf keine guten Antworten gibt, sie werden aber weniger im Bereich der Verwaltungswissenschaften als vielmehr in der Teilhabe der Bürger am politischen Geschehen zu suchen sein. Nicht weiter erörtert, sondern nur angemerkt sei die Frage, ob die derzeit dafür bereitstehenden Partizipationsinstrumente ausreichend sind und ob ihr Ausbau politisch überhaupt gewünscht wäre.

Dass NPM das Verhältnis von politischer Führung und Verwaltung verändert, ist zwangsläufig und Teil der Umsetzungsdiskussion. Auswirkungen auf das Verhältnis von Parlament und Regierung werden in Österreich hingegen kaum thematisiert. Bei der Suche nach dem Begriffsumfeld von NPM wird man in den stenographischen Protokollen der Gesetzgebungsorgane auf Bundes- und Landesebene kaum fündig werden und selbst wenn das Thema in Rechnungshofberichten serviert wird, bleibt es ungegessen. Auch die in Regierung und Verwaltung geführten Diskussionen haben nur insoweit eine Rückkoppelung zum Parlament, als Umsetzungsmaßnahmen einer (nachträglichen) gesetzlichen Verankerung bedürfen.

Das ist ein wesentlicher Unterschied zur Schweiz, wo in NPM sogar ein Instrument zur Wiedererlangung von Steuerungsfähigkeit durch die Parlamente erhofft wird. Für Österreich stellt sich vielmehr die Frage, ob ein Parlament in einem stark von Gewaltenverbindung und unterentwickelter Gewaltenteilung geprägten politischen System neue Formen seiner Kontrollfunktion (Controlling statt detaillierter Inputsteuerung und Einzelfallkontrolle) überhaupt wirksam wahrnehmen kann? Die stärkste und zugleich lähmendste Gewaltenverbindung ist die Aktionseinheit zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, die das Parlament als eigenständige Gewalt weitgehend ausschaltet.

Neben der Ausdünnung ihrer Gesetzgebungszuständigkeit durch die EU selbst und durch eine immer stärker einheitlich gewollte innerstaatliche Umsetzung von Richtlinien tut sich hier vor allem für die Landtage eine zweite Front auf, bei der ohne Gegensteuerung die Grenze zwischen Gliedstaatengesetzgeber und bloßem Regionalbeirat verschwimmen könnte. Ich habe – als Überleitung zur Diskussion – die Befürchtung, dass das nur wenige Leute besorgt macht.

Verzeichnis der Referenten

SC Mag. Emmerich BACHMAYER
Bundesministerium für öffentliche Leistung
und Sport
Minoritenplatz 3
1014 Wien

Univ.Doiz.Dr. Peter BUSSJÄGER
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck

Univ.Prof.Dr. Reiner EICHENBERGER
Universität Freiburg
Institut für Finanzwissenschaft
Avenue de Beauregard 13
CH-1700 Fribourg

Dr. Hans HACK
Hauptgutachter der Kommunalen
Gemeinschaftsstelle (KGSt)
Am Südpark 41
D-50968 Köln

Univ.Prof. Dr. Hermann HILL
Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaften und
Öffentliches Recht
Freiherr-vom-Stein-Straße 2
D-67346 Speyer

Prof. Dr. Helmut KRAMER
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Arsenal, Objekt 20
1130 Wien

Dipl.Vw. Peter MERTENS
Theo-Mülders-Straße 35
D-47918 Tönisvorst

Dr. Dieter J. NIEDERMANN
Public Management Consulting
Oberer Graben 14
CH-9000 St. Gallen

MPA Harald PLAMPER
Kölnerstraße 25a
D-50226 Frechen

Univ.Prof. Dr. Friedrich SCHNEIDER
Institut für Volkswirtschaftslehre
Universität Linz
Altenbergstraße 69
4040 Linz

Univ.Prof. Dr. Karl WEBER
Institut für öffentliches Recht, Finanzrecht
und Politische Wissenschaften
Innrain 82
6020 Innsbruck

Jürgen WEISS
Vizepräsident des Bundesrates
Froschauerstraße 4
6900 Bregenz

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

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

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

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

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

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

- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (ATS 298,--).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (ATS 560,--).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (ATS 280,--).
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (ATS 280,--).
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (ATS 260,--).
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (ATS 248,--).
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (ATS 289,--).
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (ATS 278,--).
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,--).
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90).
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90).
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90).
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90).
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90).
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (ATS 360,--)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (ATS 280,--, vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler - Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (ATS 270,--)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (ATS 360,--)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger - Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (ATS 290,--)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegfreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (ATS 390,--)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union.
25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (ATS 148,-).

Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und
Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6
(ATS 148,-).

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38 b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594 Fax +43/512/574594-4
www.foederalismus.at e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor:
Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT, Salzburg
Hofrat Dr. Eduard PAULUS, Salzburg
Hofrat Dr. Ferdinand FABER, Salzburg
Dr. Barbara LEITNER, Salzburg
Landesamtsdirektor Dr. Hermann ARNOLD, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol
Hofrat Univ.Do. Dr. Eberhard LANG, Tirol
Hofrat Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg
Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

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

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

