

Mag. Dr. Erich Thöni

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 INNSBRUCK
Tel. 0 52 22/34 5 94

Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 10

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Mag.Dr.rer.soc.oec. Erich Thöni
"Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich"

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 10

Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich

– Kriterien der Aufgabenverteilung im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung
als Problem des Finanzausgleiches –

von

Mag. Dr. rer.soc.oec.

Erich Thöni

Univ.-Ass. am Institut für Finanzwissenschaft
der Universität Innsbruck



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

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

© 1978 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: H. Kowatsch, 6020 Innsbruck, Leipzigerplatz 2
ISBN: 3 7003 0184 7

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort	7
1. Die verfassungsrechtliche Regelung des Verwaltungshandelns in Österreich	9
2. Das privatrechtliche Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden	13
2.1. Rechtfertigungsgründe privatrechtlichen Handelns der Gebietskörperschaften	13
2.2. Gestaltungstypen privatrechtlichen Handelns der Gebietskörperschaften	17
2.3. Organisations- und Finanzierungsformen privatrechtlichen Handelns der Gebietskörperschaften	19
2.3.1. Intrabudgetäres privatrechtliches Handeln	20
2.3.2. Extrabudgetäres privatrechtliches Handeln	20
2.3.2.1. Öffentliche Betriebe und Unternehmen	21
2.3.2.2. Sondergesellschaften	21
2.3.2.3. Fonds	24
2.3.2.4. Vorfinanzierungen	29
2.3.2.5. Leasing-Finanzierungen	30
2.3.2.6. Gemeinschaftsfinanzierungen	32
2.4. Aufgaben – Ausgaben – Zusammenhang	35
2.5. Öffentliche versus meritatorische Aufgabenerfüllung	36
3. Privatrechtliches Handeln als Problem des Finanzausgleiches	37
3.1. Die bundesstaatliche Problematik des privatrechtlichen Handelns	37
3.2. Das "Finanzausgleichsdilemma"	39
4. Kriterien zur ebenenspezifischen Zuordnung privatrechtlichen Handelns	42
4.1. Juristische Kriterien	42
4.2. Ökonomische Kriterien	44
4.2.1. Allokative Kriterien (Güterbereitstellungskriterien)	44
4.2.2. Verteilungskriterien	50
4.2.3. Stabilitätskriterien	51
4.3. Sozio-politische Kriterien	53
5. Lösungsansätze zur Finanzausgleichsproblematik privatrechtlichen Handelns	55
5.1. Vertikale Lösungsansätze	58

5.2. Horizontale Lösungsansätze	61
5.2.1. Horizontale intergouvernementale Transferzahlungen	62
5.2.2. Institutionelle Abänderungen	62
Literaturverzeichnis	66

Vorwort

Die Haushalte der Gebietskörperschaften sind heute durch das Spannungsverhältnis zwischen einerseits stark zunehmenden Aufgaben bzw. Ausgaben und andererseits relativ knapper werdenden Finanzierungsmitteln bei überholter Finanzierungsstruktur gekennzeichnet. Diese strukturbedingten Engpässe verlangen nach einer Überprüfung der Haushalts- bzw. Finanzsysteme. In Abkehr von bisherigen Korrekturen an Symptomen (marginale Änderung auf der Finanzierungsseite) verlangt diese Situation nach einer Überprüfung an der Basis, nämlich den Aufgaben der einzelnen Gebietskörperschaften und deren gegenseitige Abstimmung.

Dabei zeigt sich in der Praxis des österreichischen Staatswesens, daß der in der Verfassung zuständigkeitsmäßig klar zuordenbare Bereich der hoheitlichen Verwaltung immer mehr in den Hintergrund tritt. In der Verfassungswirklichkeit ergibt sich auf Grund des sozio-ökonomischen Wandels, aber auch aus fiskalischen und/oder finanzpolitischen Notwendigkeiten eine immer stärkere Ausdehnung der sog. »privatrechtlichen Tätigkeit« des Staates (auch »Privatwirtschaftsverwaltung« genannt). Nachdem die österreichische Verfassung für den Nicht-Hoheitsbereich die »Zuständigkeit« aller Ebenen in allen Funktionsbereichen vorsieht, ergibt sich neben der alleinigen Erfüllung privatrechtlicher Tätigkeiten auf einer gebietskörperschaftlichen Ebene eine Vielzahl gemeinsamer Erfüllungsformen mit anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Hieraus folgen die unterschiedlichsten Probleme als Konsequenz. Diese gemeinsamen Erfüllungsformen reichen von losen Absprachen (Planungsabsprachen etc.), über Interessengemeinschaften und Konkurrenzen bis hin zu »Gemeinschaftsfinanzierungen« und »Beteiligungsfinanzierungen« mit der Folge starker Ausgangspositionen der finanzstärkeren Haushalte. In der Folge ergibt sich das sog. »Finanzausgleichsdilemma der privatrechtlichen Tätigkeit der Ebenen«, d. h., daß auf Grund der »Allzuständigkeit« einer gebietskörperschaftlichen Ebene eine Finanzierungsmittelverteilung nur mehr schwer durchführbar wird.

In dieser Arbeit soll nun, nach einer eingehenden Darstellung der privatrechtlichen Tätigkeit der gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich sowie des daraus folgenden Finanzausgleichsdilemmas, versucht werden, einige Lösungsansätze aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu diskutieren. Dabei werden vornehmlich ökonomische Kriterien entwickelt, die als Basis der angesprochenen Lösungsansätze dienen könnten.

Die bisherige wissenschaftliche Analyse wurde vorwiegend im Bereich der Rechtswissenschaft durchgeführt. Dabei konzentrierten sich die Fragen im Bereich des privatrechtlichen Handelns vornehmlich um das »Legalitätsprinzip«, »Rechtsstaats-

prinzip« und »Grundrechtsprinzip« dieser Tätigkeit.^{x)}

In dieser Untersuchung interessiert hingegen der bisher vernachlässigte, dennoch fundamentale finanzausgleichsspezifische Aspekt. Es wird dabei der Frage nachgegangen, wo und welche Probleme für den Finanzausgleich auf Grund privatrechtlichen Handelns durch die Gebietskörperschaften entstehen. Es erscheint uns, daß gerade diese tragende privatrechtliche Tätigkeit der Gebietskörperschaften die Realisierung eines aufgabenorientierten Finanzausgleiches gemäß § 2 F-VG 1948 und damit den Bundesstaat an sich in Frage stellt. Dabei sei besonders betont, daß die vorliegende Arbeit auch für Juristen als Diskussionsansatz dienen soll, wobei für eventuelle Mängel in der rechtswissenschaftlichen Darlegung bereits an dieser Stelle um Nachsicht gebeten wird.

Für wertvolle kritische Hinweise möchte ich Prof. Dr. P. Pernthaler, Prof. Dr. Ch. Smekal sowie meinem Kollegen Dr. K. Weber (alle Universität Innsbruck) und Dr. H. Sausgruber, Amt der Vorarlberger Landesregierung, danken.

x) Siehe dazu die Diskussion A. Kobzina und E. Melichar, in: Juristische Blätter 1956 und 1957, im besonderen E. Melichar: »Zur Problematik der Privatwirtschaftsverwaltung«, in: Juristische Blätter, 78. Jahrg., Wien 1956, S. 429 ff.; dazu auch H. Klecatsky: »Die Köpenickiade der Privatwirtschaftsverwaltung«, in: Juristische Blätter, 79. Jahrg., Wien 1957, S. 333 ff.; P. Pernthaler: »Über Begriff und Standort der leistenden Verwaltung«, in: Juristische Blätter, 87. Jahrg., Wien 1965, S. 57 ff.; auch den Beitrag von Seiten des Privatrechts: F. Bydlinski: »Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates in privatrechtlicher Sicht«, in: Juristische Blätter, 90. Jahrg., Wien 1968, S. 9 ff.; dazu G. Winkler: »Gesetzgebung und Verwaltung im Wirtschaftsrecht«, Wien 1970; davon abzuheben ist der interessante Ansatz Weiler's, die österreichische Subventionspraxis als »Vermögensverfügungen« anzusehen und sie als »unechte Privatwirtschaftsverwaltung« der Kompetenzverteilung zu unterwerfen — dies aus Gründen der Aushöhlung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, H. Weiler: »Demokratie, Bundesstaat und Subventionen«, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien 1959, S. 127 ff.

1. Die verfassungsrechtliche Regelung des Verwaltungshandelns in Österreich

Der moderne »Leistungsstaat«, der den »Ordnungsstaat« abgelöst hat, zeigt sich als allumfassender »Wirtschafts-« und damit auch »Wirtschaftsverwaltungsstaat«. War die Wirtschaft im Rahmen des Ordnungsstaates »ein vom Staat verschiedener und von ihm garantierter Freiheitsbereich«, so ist sie heute »ein vom Staat, sofern er noch Freistaat ist, mitgestalteter, sofern er aber totaler Staat ist, allein gestalteter Bereich«. ¹⁾

Durch den Wandel in die Richtung »staatlicher Daseinsfürsorge« sowie »Vorsorge einer adäquaten Infrastruktur als Grundlage jeden Wirtschaftens« ²⁾ (»Sozialer Rechtsstaat« ³⁾) rufen diese und andere Aufgabenstellungen des Staates nach einer Überprüfung in verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht, ⁴⁾ aber auch einer Überprüfung der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches.

Folgt man der herrschenden Rechtslehre, aber auch der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, so wird in Österreich als »öffentliche Verwaltung«, und damit auch »öffentliche Verwaltungsaufgabe« im Sinne des § 2 F-VG, neben dem Handeln als Träger von Hoheitsrechten, auch dasjenige als Träger von Privatrechten verstanden. ⁵⁾

»Damit wird eine aus juristischer Sicht grundlegende Unterscheidung staatlicher Tätigkeit, insbesondere Verwaltungstätigkeit angesprochen, an die die Verfassung und ihr folgend die übrige Rechtsordnung wichtige Rechtsfolgen knüpfen, vor allem hinsichtlich des Aufbaus der Zuständigkeitsordnung« sowie für die hier nicht weiter relevanten Bereiche des Rechtsschutzes und der Staatshaftung. ⁶⁾

Als Formen des Verwaltungshandelns durch einen Rechtsträger können demnach nach der österreichischen Rechtsordnung Verwaltungsaufgaben sowohl in der Eigenschaft als Träger von Hoheitsrechten, als auch als Träger von Privatrechten erfüllt werden. Ersteres wird allgemein als »ho-

-
- 1) H. R. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 12. Jahrg., Nr. 2/1965, Beilage, S. 3.
 - 2) E. Thöni: »Transfers zwischen Gebietskörperschaften«, Diss., Innsbruck 1973, S. 2 ff.
 - 3) P. Pernthaler: »Über Begriff und Standort der leistenden Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung«, a.a.O., S. 59 ff.
 - 4) Dazu H. R. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, a.a.O., S. 4 ff., der hier im besonderen die rechtsstaatliche Problematik anspricht.
 - 5) Dazu K. Wenger/F. Höss: »Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 70 ff; VfGH-Erkenntnis Slg. 3033.
 - 6) H. Schäffer: »Rechtsprobleme der Privatwirtschaftsverwaltung als Instrument der Raumordnung«, unveröff. Manuskript, Salzburg 1977, S. 1; siehe dazu auch die auf S. 2 angegebene Literatur.

heitliches Verwaltungshandeln« bezeichnet und umschließt damit den sog. Bereich der »Hoheitsverwaltung«. Letzteres gilt als »privatrechtliches Verwaltungshandeln« und umschließt den sog. Bereich der »Privatwirtschaftsverwaltung«, ⁷⁾ einen mißverständlichen Begriff, der jedoch allgemeine Bedeutung erlangte. In ihm werden die Bereiche der sog. Leistungs- und Erwerbswirtschaftsverwaltung zusammengefaßt, wobei die weiter unten angesprochenen Problemstellungen sich in Zukunft vornehmlich auf erstere beziehen. ⁸⁾

»Hoheitliches Verwaltungshandeln« liegt vor, wenn auf Grund einseitiger Begründung von Rechtsverhältnissen Verwaltungsakte gesetzt werden. Grundlage dafür muß das Vorhandensein einer entsprechenden Gesetzgebungs- bzw. Vollziehungskompetenz sein. ⁹⁾ Dabei muß diese Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz nicht beim selben Rechtsträger liegen; ein Aspekt, dem im Rahmen des Finanzausgleiches besondere Bedeutung innewohnt (Artikel 11 und 12 B-VG bei Ländern sowie bei den Verträgen nach Artikel 15a B-VG und generell bei den Gemeinden). Es wäre vorstellbar, daß der Bund und die Länder übereinkommen, daß z. B. im Bereiche des Umweltschutzes für alle gesetzlichen Regelungen, die Messungen vorsehen, die Länder diese alleine vornehmen (also auch für Bundesgesetze). ¹⁰⁾

»Privatrechtliches Verwaltungshandeln« ergibt sich bei Fehlen von Herrschafts- oder Zwangsbefugnissen; einem Handeln also, das nur mit Zustimmung des Vertragspartners zu vollziehen ist. Im Außenverhältnis ist dieses nach den Regeln des Privatrechts zu beurteilen, im Innenverhältnis ist die Regelung der Willensbildung von Bedeutung, ¹¹⁾ einem Aspekt, der für unsere Abhandlung nicht von Bedeutung ist.

Zur Abgrenzung des »hoheitlichen Verwaltungshandelns« vom »privatrechtlichen Verwaltungshandeln« bestimmte der Verfassungsgerichtshof

-
- 7) Siehe zum Begriffszusammenhang »Leistungsverwaltung«, »Wirtschaftsverwaltung«, »Privatwirtschaftsverwaltung« — K. Wenger: »Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffes«, in: ders. (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973, S. 16.
- 8) Zur festzustellenden »Flucht in die Privatwirtschaftsverwaltung«, siehe H. Schambeck: »Vom Sinneswandel des Rechtsstaates«, Berlin 1970, mit weiteren Verweisen.
- 9) Lt. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist die Voraussetzung eine in »einem Gesetz (formellen) ausgesprochene Einräumung von Herrschafts- oder Zwangsbefugnissen« (VfGH, Slg. 3262/1957).
- 10) Dieser Teil fällt im allgemeinen in den Betrachtungsbereich des sog. »Wirtschaftsverwaltungsrechts«. Dazu E. Kolb: »Zur Systematik des Wirtschaftsverwaltungsrechts«, in: H. Kipp, F. Mayr, A. Steinkamm (Hrsg.): »Um Recht und Freiheit«, FS-von der Heydte, Berlin 1977, S. 983; auch in: E. Kolb, K. Arnold, T. Teschner: »Wirtschaftsverwaltungsrecht«, Innsbruck 1977, S. 27.
- 11) Siehe dazu W. Antonioli: »Allgemeines Verwaltungsrecht«, Wien 1954, S. 12.

folgendes: »Für die Abgrenzung ... kommt es auf die Motive und den Zweck der Tätigkeit nicht an, entscheidend ist vielmehr, welche rechtstechnischen Mittel (»Zwangsbefugnisse« - Anm. E. Th.) die Gesetzgebung zur Verwirklichung der zu erfüllenden Aufgaben bereitstellt.«¹²⁾

Hinsichtlich der Zuständigkeitsverteilung in Gesetzgebung und Vollziehung stellt der Artikel 17 B-VG klar, daß die Artikel 10 bis 15 B-VG lediglich für den Bereich »hoheitlichen Verwaltungshandelns« Geltung haben, »privatrechtliches Verwaltungshandeln« jedoch von diesen Artikeln in keiner Weise berührt wird. Demnach kann auch aus Artikel 17 B-VG keine Sachmaterienabgrenzung des »privatrechtlichen Handelns« für Bund und Länder, wie auch aus Artikel 118 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 116 Abs. 2 B-VG für Gemeinden abgeleitet werden.¹³⁾ Den zuletzt genannten Artikeln des B-VG entsprechend, können die Gemeinden, gleich dem Bund und den Ländern, innerhalb der Grenzen der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art besitzen, es erwerben und darüber verfügen, sowie wirtschaftliche Unternehmen betreiben.

Der Wandel vom »Ordnungs-« zum »Leistungsstaat« wurde demnach vom Verfassungsgesetzgeber nur bedingt berücksichtigt.¹⁴⁾

Die »Ermächtigung«, daß alle drei Ebenen »privatwirtschaftsverwaltungsfähig« sind, führt beim heutigen Umfang dieses Verwaltungsbereiches zu einer Vielzahl von Problemstellungen, wie z.B. überschneidendes oder doppelgleisiges Handeln der verschiedenen Ebenen.¹⁵⁾ Es erhebt sich mit Schäffer die Frage, ob vom Verfassungsgesetzgeber nicht eine Kompetenzentscheidung gefordert werden soll, die eine sachgerechtere Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden herstellen würde. Die einfach-gesetzliche Regelung des § 18 F-AG 1973, daß bestimmte Förderungen privatrechtlicher Art, die »nicht gesamtösterreichische Bedeutung« haben, als zweckgebundene Zuschüsse an die Länder überwiesen werden, kann nur als vorübergehender Ansatz zur Aufteilung von Zustän-

12) VfGH-Erkenntnis Slg. 3262.

13) Siehe dazu auch K. Wenger/ F. Höss: a.a.O., S. 80 f; auch H. R. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, a.a.O., S. 8. P. Pernthaler: »Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation«, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 1, Wien 1976, S. 32 f.

14) Siehe dazu auch H. Schäffer: »Rechtsprobleme der Privatwirtschaftsverwaltung als Instrument der Raumordnung«, a.a.O., S. 6 f.

15) Vgl. dazu auch das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer vom 20.10.1970, S. 9; auch H. R. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, a.a.O., S. 8.

digkeiten in einem bestimmten Bereich gelten.¹⁶⁾ Es gilt nämlich grundsätzlich weiterhin, daß eine verfassungsgesetzliche Abgrenzung der privatrechtlichen Tätigkeitsbereiche zwischen Bund, Ländern und Gemeinden fehlt.

16) Dazu H. Wittmann: »Die bundesstaatliche Problematik des Subventionsrechts«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973, S. 391.

2. Das privatrechtliche Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden

Im folgenden geht es nicht um die Darstellung juristischer Gründe privatrechtlichen Handelns der Ebenen, sondern um die Darstellung von Beweggründen der Exekutive privatrechtliche Formen zu wählen.

2.1. Rechtfertigungsgründe privatrechtlichen Handelns der Ebenen

— Der tragendste Grund derartigen Handelns stellt zunächst für Bund und Länder wohl die Tatsache des Artikels 17 B-VG dar, d.h. daß sie im Rahmen dieses Handelns nicht an die Kompetenzverteilung gebunden sind (Grundsatz der Kompetenzfreiheit). Gerade für die Länder ergibt sich hierdurch die Möglichkeit zusätzliche und beeinflussende Initiativen zu setzen. Deshalb zeigt sich in letzterem eine starke Front gegen Kompetenzfassungsversuche zur »Zementierung« der gegebenen Situation (Wahl der Privatwirtschaftsverwaltung beruht demnach auf zwingenden Gründen (H. Klecatsky)). Alternativ wäre nur an eine Änderung bei Kompetenzverlagerungen (i.sp. hin zu den Ländern) zu denken.

— Auf Grund wirtschaftlicher, technischer und gesellschaftlicher Entwicklung ergibt sich die Notwendigkeit der unverzüglichen Reaktion auf geänderte Daten durch neue Organisations- und Finanzierungsformen (Flexibilitätsgrundsatz).¹⁷⁾ Eine verfassungsmäßige Verankerung der privatwirtschaftlichen Tätigkeit derart, daß Zuständigkeiten geregelt werden, würde zur Starrheit und Inflexibilität des Systems führen und die »notwendige« Steuerungs- und/oder Koordinierungsaufgabe unmöglich machen.¹⁸⁾¹⁹⁾

Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen der partiellen, funktionalen Flexibilität und der gesamthaften, budgetären Flexibilität.²⁰⁾ Die Flexibili-

17) Siehe dazu H. Neuhofer: »Handbuch des Gemeinderechts«, Forschungen aus Staat und Recht 22, Wien-New York 1972, S. 299, der für die Gemeinden die flexible Verwaltungsführung aus der Daseinsvorsorge heraus begründet; aber auch W. Weber: »Unternehmungen der öffentlichen Hand«, in: W. Weber, K. Wenger, G. Winkler: »Beiträge zum österreichischen Wirtschaftsverwaltungsrecht«, Wien 1962, S. 65, der diese Handlungsform für die gemeindliche Tätigkeit aus Wettbewerbsgründen rechtfertigt.

18) Beachte, daß hier nicht argumentiert wird, daß die privatwirtschaftliche Tätigkeit nicht verfassungskonform wäre.

19) Vgl. dazu F.J. Strauß: »Die Finanzverfassung«, München-Wien 1969, S. 69.

20) Siehe dazu A. Van der Bellen: »Fondswirtschaft in Österreich«, Wien 1968, S. 79 ff.

tät hinsichtlich eines Teilbereiches führt zumeist zu einer gewissen Inflexibilität des gesamten Budgets, wodurch auch das Argument der Starrheit und Inflexibilität bei Fassung in verfassungsmäßige Normen relativiert wird.

- Im Falle privatwirtschaftlichen Handelns durch relativ unabhängige Rechtsträger soll es zur »Versachlichung« der Entscheidungen kommen (Versachlichungsgrundsatz), wobei vor allem hoheits- und privatrechtliches Handeln getrennt werden soll. In ihrer Konstruktion sollen derartige Rechtsträger nämlich entweder von »staatlicher Einflußnahme« generell,²¹⁾ oder aber von »parteipolitischer« im speziellen abgekoppelt werden.
- Daneben wird in Verbindung mit dem Flexibilitätsgrundsatz die Aufgabenkomplexität als Rechtfertigungsgrund anerkannt (Koordinationsgrundsatz). Bestimmte funktionelle Bereiche verlangen auf Grund ihrer Struktur besondere, sie umfassende Organisationsformen. Dies gilt für bankähnliche Aufgaben (diverse Fonds, z.B. ERP), für versicherungsähnliche Aufgaben (Arbeitslosenversicherung) und für längerfristige Umverteilungsaufgaben (zur Schaffung »gleichmäßiger Lebensverhältnisse« über das gesamte Staatsgebiet hinweg).²²⁾
- Durch die Änderung der gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Daten ergibt sich in der Folge eine Änderung des jeweiligen Interesses der einzelnen Ebene an der zeitlichen und sachlichen Erfüllung einer bestimmten Aufgabe (Interessenänderungsgrundsatz). Diese Änderung im Interesse zeigt sich z.B. deutlich hinsichtlich der Sozialhilfemaßnahmen in Österreich. Nach jahrelanger Besorgung dieser Aufgabe auf gemeindlicher Ebene verlagerte sich nunmehr die Erfüllung dieser Funktion auf Grund der Änderung ihrer inneren Struktur, aber auch des finanziellen Ausmaßes auf die Ebene der Länder.
- Bei vielen Gesetzen würde zudem der zu fordernde Determinierungsgrad von Fall zu Fall verschieden und von vornherein offen sein. Es erweist sich als gesetzestechisch schwierig, zukünftige Reaktionen zu an-

21) Siehe dazu z.B. die Argumentation rund um die Errichtung des »Forschungsförderungsfonds«, in: M. Machold: »Forschungsförderung«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973, S. 183 ff.

22) Siehe dazu auch Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, in: Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Heft 29, Wien 1977, S. 19.

tizipieren und entsprechend zu fixieren (Grundsatz der Dispositionsfreiheit).²³⁾

- Daneben stellt die Einigung auf die Nichtfassung in rechtliche Tatbestände oft das Ergebnis eines gewünschten politischen Kompromisses der Parteien dar (Grundsatz des politischen Kompromisses). Dabei steht nicht nur die wirtschaftspolitische Zielsetzung im Vordergrund, sondern oft die politisch erzielbare (Vergleiche dazu auch die Überlegungen über eine gesetzliche Verankerung der »Sozialpartnerschaft«).

Grundsätzlich sind jedoch alle Rechtfertigungsgründe vor dem inneren Spannungsverhältnis zwischen einerseits einem dringenden Erfordernis klarer Kompetenzverteilung, und andererseits einem verstärkten Zwang zur Flexibilität, Koordination etc. auf Grund technischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung zu sehen. Bei einseitiger Betrachtung eines Bereiches kann es, wie oben aufgezeigt, zum Widerspruch zwischen dem Partiellen und dem Gesamten kommen. Daneben führt das antinomische Verhältnis zwischen einerseits z.B. Flexibilitätsprinzipien und andererseits bundesstaatlichen Prinzipien mit klarer Kompetenzverteilung zur Forderung nach einem tragbaren Kompromiß.²⁴⁾

Letztlich verlangt auch der Finanzausgleich als Basis die klare Zuordnung der jeweiligen Aufgabenstellungen zu den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen, was zunächst eine allumfassende Kompetenzregelung notwendig macht. Da jedoch auch letzterer das dynamische Element der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen hat, ist diese Kompetenzregelung wohl nur relativ zu verstehen.

Praktisch ist die Bedeutung der privatrechtlichen Tätigkeit deshalb so groß, »weil die Erfüllung einer Reihe von Hoheitsaufgaben überhaupt nicht ohne zusätzliche privatrechtliche Dispositionen möglich ist, z.B. müssen im öffentlichen Strassenwesen die Trassenplanungen als Hoheitsakt und die bauliche Herstellung, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung erfolgt, einander ergänzen.«²⁵⁾ Auch z.B. im landwirtschaftlichen Siedlungswesen schaffen die hoheitlichen Regelungen nur die Rahmenbedingungen, während die Verbesserung der Agrar-

23) Siehe dazu auch J. Wilhelm: »Privatrechtliche Probleme der Subvention«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973, S. 202.

24) Vgl. P. Pernthaler: »Föderalistische Probleme der Raumordnung«, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 13. Jahrg., Wien 1969, S. 3 ff.

25) H. Schäffer: »Rechtsprobleme der Privatwirtschaftsverwaltung als Instrument der Raumordnung, a.a.O., S. 2.

struktur, soweit sie den wirtschaftlichen Erfolg betrifft, in der Rechtsform des Privatrechts durchgeführt wird. Ähnliches gilt für die Wohnbau- und Wohnungsverbesserungsförderung.²⁶⁾ Daneben werden in einer Vielzahl anderer Fälle durch privatrechtliche Tätigkeiten »incentives« für Private gesetzt, um Zielsetzungen der öffentlichen Hand zu erreichen.

Grundsätzlich bleibt zu bedenken, daß die wirtschaftliche und damit privatrechtliche Tätigkeit der Gebietskörperschaften sich generell aus den artikulierten Bedürfnissen der Bevölkerung ergibt, wobei meritorische Elemente²⁷⁾ stark zum Tragen kommen können. Dennoch ergibt sich im allgemeinen (»Selbstbindungsgesetze«²⁸⁾ können durch ihre Eigendetermination nicht als Beispiel gelten und werden auch verwaltungsintern als »Ermessensgesetze« bezeichnet) kein rechtlicher Zwang für eine bestimmte wirtschaftliche Betätigung (Ausnahme auf Gemeindeebene: Die Errichtung öffentlicher allgemein-bildender Pflichtschulen und Friedhöfe, die Bestattung in bestimmten Fällen sowie, zusammen mit Bund und Ländern, die Tragung der Betriebsabgänge öffentlicher Krankenanstalten). Dagegen gibt es selbst auf Gemeindeebene nur in wenigen Fällen eine Verpflichtung zur Errichtung und zum Betrieb von gemeindeeigenen Wasserversorgungsanlagen, Abwasserbeseitigungsanlagen (Verpflichtung jedoch in z.B. Vorarlberger Kanalisationsgesetz, LGBl. Nr. 33/1976), Müllbeseitigungen (Verpflichtung z.B. Vorarlberger Abfallgesetz, LGBl. Nr. 19/1974), Verkehrseinrichtungen (Verpflichtung z.B. Vorarlberger Straßengesetz, LGBl. Nr. 8/1969), Energieversorgungsanlagen, Alters- und Siechenheimen und Kindergärten.²⁹⁾ Die angeführten Verpflichtungen bestehen jedoch zumeist weder in ziffernmäßiger Höhe noch im Zeitpunkt der Durchführung der öffentlichen Leistung.

»Selbstbindung« stellt auch das Förderungswesen aller gebietskörper-

-
- 26) Siehe dazu H.P. Rill und H. Schäffer: »Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung«, ÖROK, Schriftenreihe Nr. 6, Wien 1975, S. 134 ff.
 - 27) Vgl. dazu J.G. Head: »On merit goods«, in: Finanzarchiv (im weiteren FA), NF, Band 25, 1966, S. 1 ff.; auch N. Andel: »Zur Diskussion über Musgraves Begriff der 'merit wants'«, in: FA, NF, Band 28, 1969, S. 209 ff.; H. Hanusch: »Theorie des öffentlichen Gutes«, Göttingen 1972.
 - 28) K. Wenger: »Zur Problematik der österreichischen Selbstbindungsgesetze«, in: »Wirtschaft und Verfassung in Österreich«, FS-Korinek, Wien 1972, S. 189 ff.; P. Pernthaler: »Raumordnung und Verfassung«, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Band 18, Wien-New York 1975, S. 8 f.
 - 29) Dazu im Detail H. Neuhofer, a.a.O., S. 309 ff.; siehe jedoch dazu auch die Gegenposition: L. Fröhler/P. Oberndorfer: »Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaates«, in: Kommunale Forschung in Österreich, Linz 1970, S. 28 ff.

schaftlichen Ebenen dar, das in Form von Subventionen, Haftungsübernahmen, Infrastruktureinrichtungen, Steuernachlässen und Steuerbefreiungen ausgeführt wird. So sind z.B. die Förderungsausgaben des Bundes für die Landwirtschaft überwiegend »Ermessenskredite«, d.h., »daß für diese Ausgaben eine zwingende Leistungsverpflichtung der Höhe nach durch materielle Bestimmungen eines eigenen Bundesgesetzes nicht gegeben ist.«³⁰⁾ Daneben werden »Selbstbindungsgesetze« erlassen, die jedoch aufgrund ihrer Eigendetermination als »Förderungsverpflichtungen dem Grunde nach« (d.h. bestenfalls politische Pflichtaufgaben) zu bezeichnen sind.

2.2. Gestaltungstypen des privatrechtlichen Handelns der Ebenen

In Anlehnung an die Subventionsgestaltungstypologie bei Wittmann³¹⁾ kann folgendes Auftreten (privatrechtlichen Handelns) unterschieden werden:

- a) Die Entscheidung über die z.B. Gewährung von Förderungsmitteln fällt hoheitlich, die Liquidierung erfolgt in privatrechtlicher Form.
- b) Ein Organ bindet sich in der Entscheidung in Bereichen, in denen ihm die Kompetenz zur Hoheitsverwaltung fehlt (»Selbstbindungsgesetze«); die Abwicklung erfolgt jedoch grundsätzlich privatrechtlich.
- c) Ein Organ bindet Organe der eigenen oder anderen Gebietskörperschaften in seinem Kompetenzbereich (Art. 10-15 B-VG); die Abwicklung erfolgt ebenso nach privatrechtlichen Grundsätzen.
- d) Die Entscheidung oder Abwicklung erfolgt aufgrund eines finanzgesetzlichen Ansatzes und der allgemeinen Normen des Privatrechts.

Letzteres stellt den Gestaltungstyp des Großteils der privatrechtlichen Tätigkeit (speziell z.B. der Subventionsvergabe) dar.

Aus diesen verschiedenen Gestaltungstypen ergeben sich in der Folge unterschiedliche kompetenzrechtliche Beurteilungen:

Zu a): Das »zweistufige« Verhältnis³²⁾ eines derartigen Vergabemodus bereitet hinsichtlich der Kompetenzverteilungsbeurteilung keine Schwierigkeiten. Sie läßt sich für den Bereich der hoheitlichen Regelungen auf die Ar-

30) U. Schmotzer: »Landwirtschaftsförderung«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973, S. 108.

31) H. Wittmann, a.a.O., S. 372.

32) Siehe H. Wittmann, a.a.O., S. 373 f. und die dort angegebene Literatur.

tikel 10 bis 15 B-VG zurückführen, der privatrechtliche Teil findet seine Deckung im Artikel 17 B-VG.

Zu b): Der Grund dieser Regulationsart liegt im Überspringen der Kompetenzschranke. Die gesetzliche Bindung hat nur »nach innen« (organintern) Bedeutung. Nach außen entstehen z.B. dem Bürger keine subjektiven Rechte aus derartigen Regelungen.

Zu c): Im Zusammenhang mit diesem Gestaltungstypus deutet Wittmann³³⁾ an, daß es weiterer Untersuchungen bedürfte, ob nicht die Artikel 10 bis 15 B-VG ganz allgemein zu gesetzlichen Bindungen privatrechtlicher Staatstätigkeit, auch der anderen Ebenen, ermächtigen. Die Konsequenz wären »Privatwirtschaftsgesetze« des Bundes und der Länder in den jeweiligen Sachmaterien. Die Praxis zeigt bereits eine Anzahl von z.B. Landesgesetzen, die zahlreiche Bindungen dieser Art enthalten.

Zu d): Diese Gruppe ist die bundesstaatlich, speziell aber finanzausgleichsspezifisch problematische. Bund und Länder (auch Gemeinden) sind in diesem Falle nicht an die Kompetenzregelungen der Artikel 10 bis 15 B-VG gebunden. Das Diktat des finanzstärkeren Haushalts kommt gerade hier zum Tragen. Z.B. entfaltet der Bund Aktivitäten in solchen Verwaltungsbereichen, die gem. Artikel 15 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache sind. Als Beispiel kann die Landwirtschaftsförderung des Bundes angeführt werden. Landwirtschaftswesen (mit Ausnahme der Bodenreform — Artikel 12 B-VG und des Landwirtschaftsgesetzes — BGBl. 299/1976) ist in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache (Artikel 15 B-VG). Der Bund kann somit auf diesem Gebiet keine Hoheitsakte setzen. Dafür wird er im Rahmen privatrechtlicher Förderungstätigkeit umso aktiver. Im Rahmen der Förderung des Bundes kommen jährlich erhebliche Mittel als Förderungsmaßnahmen des Bundes zum Tragen. Die Länder haben dabei auf die Höhe und die Art keinen rechtlichen Einfluß. Ähnliche Beispiele lassen sich für die Bereiche Sport, Fremdenverkehr und Erwachsenenbildung aufzeigen.

Andererseits sei jedoch auch ein Beispiel der umgekehrten Richtung angeführt. Beispielsweise fördern die Bundesländer Klein- und Mittelbetriebe vornehmlich des Gewerbes und des Handels, die in hoheitlicher Sicht der Bundeskompetenz unterliegen (Länder ohne Wien 1974 - 443,8 Mio. S. Kredite).³⁴⁾

Letztere Gestaltungstypen ist auch der Bereich um den die Diskussion rund um eine Kompetenzfassung bzw. - nichtfassung ausgetragen wird.

33) H. Wittmann, a.a.O., S. 374 ff.; siehe dazu auch E. Loebenstein: »Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips«, Verh. 2. OJT, Bd. II, Wien 1964, S. 32 ff.; P. Pernthaler: »Föderalistische Probleme der Raumordnung«, a.a.O., S. 5 f..

34) Siehe dazu R. Schmidjell: »Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer, in: Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Heft 27, Wien 1976, S. 109.

2.3. Organisations- und Finanzierungsformen privatrechtlichen Handelns der Ebenen

Im Rahmen des privatrechtlichen Handelns lassen sich zunächst die folgenden typischen Organisations- und Finanzierungsformen der öffentlichen Hand unterscheiden:

- Eigenwirtschaftliche Betätigung im Sinne eines Versorgungsbetriebes bei vollständiger Integration in den Haushalt;
- Begründung von Fonds, Anstalten, Stiftungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit;
- Errichtung von und/oder Beteiligung an privaten Unternehmen (Gesellschaften nach bürgerlichem Recht und Handelsrecht, Vereine und andere)
- Errichtung von Fonds, Anstalten, Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit;
- Vergabe öffentlicher Aufträge³⁵⁾;
- Subventionierung im weitesten Sinne.³⁶⁾

Für den Finanzausgleich bedeuten diese, daß die Gebietskörperschaften entweder kraft Finanzmasse und/oder im Wege der Übereinkunft beliebige Aufgabenbereiche an sich ziehen oder gemeinsam bewirtschaften. Die Frage, ob eine Gebietskörperschaft privatrechtlich tätig wird, ist daher stark vom finanziellen Spielraum geprägt.³⁷⁾

Dennoch sei angemerkt, daß dieser finanzielle Spielraum nicht immer nur ein »Sich-Einmischen« von oben (Zentralisierung) bedeutet, sondern daß derartige Aufgabenerfüllungen auch von unten veranlaßt werden. Daneben kann auch politischer und/oder ökonomischer Druck von oben, aber auch von unten Anlaß sein.

Die angeführten Organisations- und Finanzierungsformen lassen sich nun grundsätzlich in

- privatrechtliches Handeln innerhalb des jeweiligen Haushalts (intrabudgetär)
- und

35) Vgl. dazu die umfassenden Darlegungen von D. Bös: »Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt«, Wien-Freiburg-Basel 1970, S. 25 ff; auch ders.: »Öffentliche Aufträge in Österreich«, Wien 1968.

36) Siehe dazu die detaillierten Ausführungen im umfassenden Beitrag von K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.

37) Dazu auch Ch. Smekal: »Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs«, in: E. Hellbling, T. Mayer-Maly, H. Miehsler (Hrsg.): »Theorie und Praxis des Bundesstaates«, Band 3, Salzburg-München 1974, S. 214; dazu auch H. Wittmann, a.a.O., S. 385.

— privatrechtliches Handeln außerhalb des jeweiligen Haushalts (extrabudgetär)
gliedern.

Hinsichtlich der Unterscheidung »innerhalb« und »außerhalb« der jeweiligen Ebene gilt als Kriterium die vollständige, d.h. bruttomäßige Aufnahme ins Budget. Erfolgt eine bruttomäßige Verbuchung im Trägerhaushalt, so wird von privatrechtlichem Handeln innerhalb, zeigen sich im Trägerhaushalt lediglich Nettobuchungen im Sinne von Zu- und/oder Abführungen an andere Institutionen, so wird von privatrechtlichem Handeln außerhalb des Trägerhaushalts gesprochen.

2.3.1. **Intrabudgetäres privatrechtliches Handeln**

Zum privatrechtlichen Handeln in diesem Bereiche zählen sämtliche Leistungen, die von der jeweiligen Gebietskörperschaft in direkter Form erbracht werden, d.h. haushaltstechnisch bruttomäßig ihren Niederschlag im Budget finden. Dazu werden die Tätigkeiten von nicht als eigene Rechtsperson begründeten Vorsorgebetrieben, Stadtwerken, Fonds, Anstalten, Stiftungen (also auch die sog. Verwaltungsfonds), wie auch direkte Subventionsausgaben und Direktinvestitionen, z.B. für den Straßenbau, durch eigene Bauhöfe oder über Vergabe öffentlicher Aufträge gerechnet.

2.3.2. **Extrabudgetäres privatrechtliches Handeln**

Neben dem privatrechtlichen Handeln der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebene im Haushalt, zeigen sich extrabudgetäre Formen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer horizontalen und vertikalen Art.

»Horizontale Organisationsformen« extrabudgetärer privatrechtlicher Tätigkeiten sind gekennzeichnet durch Aufgabenbesorgungen, die in die alleinige Zuständigkeit des Trägerhaushalts fallen (und damit alleine getragen werden) und in engem finanziellen, organisatorischen und/oder willensbildungsmäßigen Zusammenhang zu diesem stehen.

»Vertikale Organisationsformen« extrabudgetärer privatrechtlicher Tätigkeiten sind dadurch charakterisiert, daß die Erfüllung bzw. Finanzierung bestimmter Aufgaben durch mehrere Haushalte »gemeinsam« erfolgt. Dabei kann dieses »gemeinsam« sowohl auf den Erfüllungsteil als auch auf den Finanzierungsteil alleine beschränkt sein, wodurch sich neben echten »Gemeinschaftsfinanzierungen«, auch sog. »Fremdfinanzierungen« ergeben. In letzteren liegt das »gemeinsame« darin begründet, daß eine Ebene für

eine andere Vorleistungen erbringt, die durch die andere . nachfolgend eingelöst werden (Vorfinanzierungen, Leasingfinanzierungen).

2.3.2.1. Öffentliche Betriebe und Unternehmen

Nach Smekal³⁸⁾ ist es gerechtfertigt, daß öffentliche Unternehmen und Betriebe dann nettobudgetieren, wenn sie einzelwirtschaftliche Leistungen bereitstellen und sich aus deren Erlösen finanzieren. Erfüllt jedoch ein derartiges Unternehmen oder ein Betrieb öffentliche Aufgaben des Trägerhaushalts, so wird durch eine eventuelle Nettobudgetierung im Budget des Trägerhaushalts ein Teil der öffentlichen Aufgabenerfüllung nicht mehr ausgewiesen, d.h. er zeigt sich unvollständig.

Für Österreich ergibt sich diese Problematik auf Bundesebene, z.B. durch die öffentliche Aufgabenerfüllung der verstaatlichten Unternehmen,³⁹⁾ im speziellen im industriellen Bereich der Eisen- und Stahlindustrie. Ähnliche Probleme stellen sich bei der Vielzahl kommunaler Unternehmen (von Regiebetrieben bis zum selbständigen privaten Rechtsträger).

Auf kommunaler Ebene zeigt sich ein zusätzliches Problem in der unterschiedlichen rechtlichen Organisationsform gleicher Betriebszwecke von Gemeinde zu Gemeinde, einmal innerhalb, einmal außerhalb des Haushalts. Die Vergleichbarkeit aber auch die Transparenz wird dadurch stark beeinträchtigt.⁴⁰⁾ Neben der Gefahr, daß öffentliche Betriebe dann durch mangelnde eigenwirtschaftliche Leistungen den Haushalt zu sehr belasten (und daraus zusätzliche »Finanzbedarfe« an den Finanzausgleich angemeldet werden), werden »abgelebte« Aufgabenstellungen (an sich notwendigerweise zu bereinigende Strukturen) durch ihr Eigenleben fortgeschleppt (erneute Konstruktion eines »fälschlichen Finanzbedarfes«).

2.3.2.2. Sondergesellschaften

Hierbei handelt es sich um Rechtsträger in privatrechtlicher Organisationsform (AG, GesmbH etc.), die öffentliche Aufgaben erfüllen, und zwar vornehmlich die Errichtung und/oder Finanzierung von baulichen Großprojekten für ihre Trägerhaushalte. Sie agieren vollständig außerhalb des Budgets ihrer Trägerhaushalte.

38) Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 22 ff.

39) Nicht jedoch für die zwei größten öffentlichen Betriebe, die Österreichischen Bundesbahnen und die Post- und Telegraphenanstalt, die im Bundesbudget brutto budgetiert werden.

40) Siehe dazu W. Weber: »Unternehmungen der öffentlichen Hand«, a.a.O., S. 65.

Hierzu können nach Smekal⁴¹⁾ die folgenden gezählt werden:⁴²⁾

— Sondergesellschaften des Hochbaus:

Allgemeines Krankenhaus Wien, Planungs- und Errichtungs-AG., Wien (AKH)^{x)}

Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum-AG., Wien (IAKH), BGBl. Nr. 150/1972.

— Sonderfinanzierungsgesellschaften auf dem Gebiete des Tiefbaus:

a) Zur Errichtung und Finanzierung von Autobahnen bzw. Bundesstraßen:

Arlberg-Straßentunnel-AG, Innsbruck (ASTAG), BGBl. Nr. 113/1973.

Brenner-Autobahn-AG, Innsbruck (BAAG), BGBl. Nr. 135/1964 in der derzeit geltenden Fassung.

Pyhrn-Autobahn-AG, Graz (PAAG) (früher Gleinalm-Autobahn-AG), BGBl. Nr. 479/1971 in der derzeit geltenden Fassung.

Tauern-Autobahn-AG, Salzburg (TAAG), BGBl. Nr. 115/1969 in der derzeit geltenden Fassung.

b) Zur Errichtung und Finanzierung von »privaten« Straßen:

Felbertauernstraße-AG, Lienz

Großglockner-Hochalpenstraße-AG, Salzburg

Timmelsjoch-Hochalpenstraße-AG, Sölden.

- x) Keine Finanzierungsgesellschaft, lediglich Bauplanungs- und Bauführungsaufgaben und damit Ausgaben, die in den jeweiligen Haushalten des Bundes und von Wien verrechnet werden.

An diese Gesellschaften werden über mehrere Jahre hinweg Beitragsleistungen der Trägerhaushalte erbracht, die die Kosten der Planung, Errichtung, Verwaltung und Finanzierung (zum Teil) abdecken sollen. Daneben haben diese Gesellschaften den Zweck, Fremdmittel am Kapitalmarkt aufzunehmen.

41) Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 31.

42) Ausgenommen die Sondergesellschaften der Elektrizitätswirtschaft nach dem zweiten Verstaatlichungsgesetz 1947.

Gesellschaftskapital und Beteiligungsverhältnisse der Sondergesellschaften

Bezeichnung	Gesellschaftskapital in Mio. S	Beteiligte in %	
AKH, Wien	20	50%	Bund
		50%	Wien
IAKW, Wien	20	65%	Bund
		35%	Wien
ASTAG, Innsbruck	200 ¹⁾	60%	Bund
		14%	Vorarlberg
		26%	Tirol
BAAG, Innsbruck	200	75%	Bund
		25%	Tirol
PAAG, Graz	400 ¹⁾	60%	Bund
		40%	Steiermark
TAAG, Salzburg	500 ¹⁾	60%	Bund
		20%	Kärnten
		20%	Salzburg
Private Straßen²⁾			
Felbertauern-Straßen-AG	200	61,90%	Bund
Lienz		24,76%	Tirol
		4,50 %	Salzburg
		8,84%	versch. Gemeinden
Großglockner-Hochalpen-	128	87,50%	Bund
Straßen-AG, Salzburg		6,25%	Kärnten
		6,25%	Salzburg
Timmelsjoch-Hochalpen-	35	68,57%	Bund
Straßen-AG, Sölden		15,00%	Tirol
		16,43%	versch. Gemeinden
			Tirols

1) Zusätzlich jährlicher, nicht rückzahlbarer Zuschüsse der Bundesländer.

2) Aufgrund ihrer rechtlichen Konstruktion strittig, ob sie öffentliche oder private Aufgaben erfüllen (steuerrechtlich-private Aufgabenerfüllung), siehe dazu Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 37.

Quellen: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1977, II. Teil, Wien 1977, S. 509 ff.
Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 33 ff.

2.3.2.3. Fonds

Fonds stellen besondere Verwaltungsträger dar, die einerseits »ohne eigene Rechtspersönlichkeit« (sog. Verwaltungsfonds), andererseits mit Rechtspersönlichkeit (Fonds im engeren Sinn) begründet werden.

Fonds mit Rechtspersönlichkeit (und nur diese werden an dieser Stelle behandelt) bereiten in ihrer Einordnung in die Verwaltungsorganisation Schwierigkeiten. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht stellen sie im letzten jedoch ein Hilfsmittel der staatlichen Verwaltung, also eine technische Ausgliederung und damit einen Hilfsfiskus, dar.⁴³⁾ Durch die gegebene Mitsprachemöglichkeit bzw. das Aufsichtsrecht des Staates und damit der Möglichkeit, im nachhinein die Entscheidungen der Fonds zu korrigieren,⁴⁴⁾ weisen diese Finanzhaushalte nur hilfsfiskalischen Charakter auf.⁴⁵⁾

Davon abzuheben sind die parafiskalischen Gebilde, die Ausdruck einer echten Dezentralisierung im Sinne einer funktionalen Aufgabenverteilung mit Entscheidungsautonomie sind.⁴⁶⁾ Diese sind für diese Untersuchung nicht relevant.

Die Kompetenz zur Bildung von Fonds durch den Bund ist in Artikel 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG gegeben, woraus aber nicht zu lesen ist, »ob die betreffende Verwaltungsmaterie (Sperrung — E.Th) als solche unter den Kompetenztatbestand »Stiftungs- und Fondswesen« oder unter die komplementäre Länderkompetenz zu subsumieren ist.«⁴⁷⁾

Aus diesem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes wird von Ermacora/Klecatsky/Ringhofer⁴⁸⁾ die Meinung vertreten, daß bei Fonds, die ihre Tätigkeiten privatrechtlich abwickeln, demnach nicht die Kompetenzbestimmungen maßgebend seien. Der Bund könne demzufolge auch Fonds in Bereichen errichten, die nach Artikel 15 B-VG Landessache sind. Wittmann⁴⁹⁾ klärt jedoch die daraus folgende bundesstaatliche Problema-

43) Siehe dazu Ch. Smekal: »Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen«, Innsbruck 1969, S. 31; auch A. Van der Bellen, a.a.O., S. 142.

44) Siehe dazu K. Wenger: »Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung in Österreich«, in: J.H. Kaiser: »Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft«, Baden-Baden 1965.

45) Parafiskalische Fonds im Sinne Van der Bellens werden hier auch auf »Hilfsfiskal« zurückgeführt. Siehe dazu: A. Van der Bellen, a.a.O. S. 142 ff.

46) Siehe dazu neben Ch. Smekal: »Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen«, a.a.O., S. 55, auch C.A. Andreae: »Die Parafiskalischen Gebilde in finanzwissenschaftlicher Schau«, in: FS-W. Heinrich, Wien 1963, S. 333 ff.

47) VfGH, Slg. Nr. 2668/1954 — zitiert nach H. Wittmann, a.a.O., S. 388 ff.

48) F. Ermacora, H. Klecatsky, K. Ringhofer: »Die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1954«, ÖJZ 1956, S. 619 ff.; dazu VfGH-Erkenntnis Slg. 6084 (Kärnten Hausstandsgründungsfonds).

49) H. Wittmann, a.a.O., S. 389.

tik dadurch, daß die Kompetenz des Bundes zur Schaffung eines (mit hoheitlichen oder privatrechtlichen Befugnissen ausgestatteten) Fonds darauf beschränkt ist, daß er nach seinem Zweck über den Interessensbereich eines Landes hinausgehen muß (Artikel 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG).

Entsprechen nun Bundesfonds, die ihre Geschäfte privatrechtlich abwickeln, tatsächlich diesem (überregionalen) Interessenbereich, so ergibt sich ihre Problematik nicht im bundesstaatlichen Sinne (denn sie lassen sich dann klar von Landesfonds abheben und produzieren weder ein Gegen noch ein Durcheinander in der ebenenspezifischen Aufgabenerfüllung). Ihre Problematik zeigt sich jedoch im finanzausgleichsspezifischen Sinne. Auf Grund der Vielzahl derartiger »technischer« Ausgliederungen lassen sich weder für die Bundes-, noch für die Landesebene die eigentlichen Aufgabenerfüllungen nicht mehr erkennen. In ihrer budgetären Handhabung schlagen sie sich im jeweiligen Trägerhaushalt nur noch in ihrer Netto- Zu- und Abführung nieder. Im Falle der Abtretung eigener Einnahmenquellen an den Fonds ist ein direkter finanzieller Niederschlag im Trägerhaushalt fast überhaupt nicht mehr gegeben.

Für Österreich zeigen sich auf Bundesebene, wie eine Aufstellung bei Smekal⁵⁰⁾ zeigt, 28 Bundesfonds mit Rechtspersönlichkeit im Jahre 1977. Gereiht nach deren quantitativem Volumen (der voraussichtlichen Ausgaben im Jahre 1977) zeigen sich die folgenden als die wichtigsten:

Fondsbezeichnung	Ausgabenvolumen 1977 in Mio. S
Wasserwirtschaftsfonds	4685
Milchwirtschaftsfonds	1581
ERP-Fonds	649
Wohnhaus-Wiederaufbaufonds	622
Bundes-Wohn- und Siedlungsfonds	337
Reservefonds für Familienbeihilfen	532
Getreidewirtschaftsfonds	302
Forschungsförderungsfonds der gewerblichen Wirtschaft	175
Österreichischer Bundesverlag	174
Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung	143

Quelle: Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 42.

50) Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 42 ff.

Daneben gibt es 9 Fonds mit einem Ausgabenvolumen von 10 bis 100 Mio. S (im Jahre 1977) und 9 Fonds mit einem Ausgabenvolumen bis 10 Mio. S. (im Jahre 1977).

Die Landesfonds zeigen ein sehr differenziertes Bild. Neben erheblichen Unterschieden in der Errichtung von Fonds für bestimmte Aufgabengebiete (manche Bereiche werden im einen Bundesland als normale Ausgaben bzw. Einnahmen im Haushalt verrechnet, im anderen wiederum über Fonds abgewickelt), zeigen sich auch erhebliche Unterschiede in den Rechtsgrundlagen der Fonds. Während einige Bundesländer überwiegend Verwaltungsfonds führen (so vornehmlich die Steiermark), errichten andere überwiegend Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit (Burgenland, Salzburg). Aber auch die quantitativen Gewichte sind sehr unterschiedlich, nicht nur auf Grund der Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, sondern auch auf Grund der Aufsplitterung in Kleinst-Förderungs-Vorhaben.

Durch diese unterschiedliche Darstellungsweise wird die Vergleichbarkeit der einzelnen Länderhaushalte untereinander, aber auch insgesamt mit anderen Ebenen erheblich beeinträchtigt.⁵¹⁾

51) E. Thöni: »Gliederung der Haushaltspläne nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten«, in: C.A. Andreae/Ch. Smekal: »Die Ausgabenentwicklung der österreichischen Bundesländer (ohne Wien) und von Wien (als Land und Gemeinde) im Zeitraum 1959 bis 1970«, vervielfältigtes Manuskript, Innsbruck 1972, S. 36; auch Ch. Smekal/M. Gantner/E. Thöni: »Die Wirtschaftsförderung der österreichischen Bundesländer«, vervielfältigtes Manuskript, Innsbruck 1973, S. 6 f.

Anzahl der Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit je Bundesland sowie Summe der Zuwendungen aus dem Landeshaushalt 1975 und 1976 (in Klammer zum Vergleich die Verwaltungsfonds) ⁵²⁾

Land	Anzahl der Fonds		laufende Zuwendungen aus dem Haushalt in Mio. S			
			1975		1976	
	m. eig. RP	(o. eig. RP)	m. eig. RP	(o. eig. RP)	m. eig. RP	(o. eig. RP)
Vlbg.	3	3	31,9	11,3	34,8	12,8
Tirol	8	6	43,4	27,0	20,0	16,3
Sbg.	10	1	34,9	22,0	67,5	20,8
Stmk.	1	8	4,4	190,1	4,5	236,2
OÖ	7	5	122,4	46,7	142,9	57,8
NÖ	7	6	324,9	65,9	331,1	72,0
Ktn.	7	3	118,7	35,0	82,5	7,4
Bgld.	10	1	187,1	0,3	216,1	0,1
Wien	4	2	57,6	86,6	64,4	70,4
insges.	53	35	925,2	484,9	963,8	493,8

1) Nicht berücksichtigt: Pensionsfonds des Vorarlberger Landtages

Quelle: Erhebungen der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien 1975; Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., 45 ff.

Bemerkenswert bleibt für die finanzausgleichsspezifische Betrachtung auch die Form der Finanzierungen mancher Fonds durch unterschiedliche Institutionen, hier vor allem Länder und Gemeinden, und damit auch die »gemeinsame Erfüllung« derjenigen Aufgaben, die durch die Fonds erfüllt werden.

52) Für eine detaillierte Ausführung mit genauen Fondsbezeichnungen, Rechtsquellen, Fondsvermögen siehe Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 52 ff.

Finanzierungsverhältnisse ausgewählter Fonds einzelner Bundesländer (Stand 1976)

Land	Fondsbezeichnung	Finanzierungsverhältnisse in %
Ktn.	Volksschulbaufonds	2/5 Land Rest Gemeinden
	Hauptschulbaufonds	50% Land Rest Schulgemeindeverbände und Städte mit eigenem Statut
	Berufsschulbaufonds	50% Land Rest Lehrsitzgemeinden
	Klagenfurter Hochschul- fonds	50% Land 50% Stadt Klagenfurt
Vlb.	Landeswohnbauaufonds	ca. 58% Land Rest Gemeinden
Tirol	Schulbaufonds	Land Gemeinden
	Sportförderungsfonds	Land Gemeinden
	Gedächtnisstiftungs- fonds	50% Land 50% Gemeinden
	Landesschulbaufonds	60% Land 40% Gemeinden
NÖ	NÖ Schul- und Kinder- gartenfonds	Land Bund Gemeinden
	NÖ Ldw. Siedlungsfonds	Bund Land
	Berufsschulbaufonds	Land Gemeinden
	Lw. Siedlungsfonds	Bund Land
OÖ		andere öff.-rechtl. Körperschaften
	Linzer Hochschulfonds	Land Gemeinde

Quelle: Erhebung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien 1975.
E. Thöni: »Bemerkenswerte Organisations- und Finanzierungsformen der Aufgabenerfüllung der österreichischen Bundesländer«, unveröff. Manuskript, Innsbruck 1976.

2.3.2.4. Vorfinanzierungen

Auf Grund eines besonderen Interesses an der raschen Erfüllung einer bestimmten Aufgabenstellung, die in die Zuständigkeit einer anderen Ebene fällt, vereinbart die »interessierte« Ebene mit der »zuständigen« Ebene die Realisierung auf Grundlage einer Vorfinanzierung.⁵³⁾ In späterer Folge refundiert die zuständige Ebene der interessierten Ebene den vorerbrachten Finanzierungsbetrag.

In der konkreten Situation Österreichs treten derartige Vorfinanzierungen in Form von Leistungen der Länder für »Bundesaufgaben« auf. Dabei kommen vornehmlich zwei Finanzierungsformen zur Anwendung:

- Kreditfinanzierung durch das Land, Bund ersetzt Realisierungskosten (inklusive oder exklusive der Finanzierungskosten)
- Land gewährt dem Bund ein Darlehen, Bund leistet Tilgungs- und Zinszahlungen (jedoch Zinszahlungen auf vermindertem Niveau).

Bedeutende Vorfinanzierungsmaßnahmen⁵⁴⁾ der Länder stellen die folgenden dar:

Telefonnetzausbau	Niederösterreich	(65 Mio. S)
	Oberösterreich	(85 Mio. S)
Inntalautobahn	Tirol	(362 Mio. S)
Linzer Autobahn	Oberösterreich	(3 Mio. S)
Bundessportzentrum Südstadt	Niederösterreich	(134 Mio. S)
Justizgebäude Innsbruck	Tirol	(76,9 Mio. S)
Rheintalautobahn	Vorarlberg	(216 Mio. S)
Bauabschnitt Walgau		
Bauabschnitt Bregenz		

53) Ökonomisch stellen Vorfinanzierungen öffentliche Kreditvergaben dar, wobei jedoch der Unterschied zur sonstigen Kreditvergabe, an z.B. Gemeinden, darin besteht, daß im Falle der Vorfinanzierung das Interesse des Kreditgebers Anlaß zur Realisierungs- bzw. Finanzierungsaktion ist.

54) Laut einer Erhebung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Wien 1975 bzw. eigenen Erhebungen.

Beachtenswert erscheint in diesem Zusammenhang die Verschiebung in der Prioritätensetzung des Bundes; daneben aber auch die Verlagerung der Schuldaufnahme auf die Landesebene.

Insgesamt jedoch zeigt sich durch diese spezielle Organisationsform des Zusammenwirkens zweier Ebenen die zunehmende Verzahnung des regionalen mit dem überregionalen Interesse, wozu auf privatrechtlicher Basis entsprechende Regelungsverfahren gefunden werden. Der jeweilige Haushalt wird jedoch über derartige Verfahren konstant undurchsichtiger.

2.3.2.5. Leasing-Finanzierungen

In der konkreten österreichischen Situation zeichnet sich in den letzten Jahren eine besondere Spielart der Vorfinanzierungen, die sog. Leasing-Finanzierung, ab.

Dabei treten entweder private Vereine oder Gebietskörperschaften, wie Gemeinden und Länder, als Leasing-Träger für z.B. Bundesaufgabenerfüllungen auf. Der Bund leistet und verbucht in weiterer Folge für seine öffentlichen Investitionen nur mehr »Mietzahlungen« (im Sachaufwand seines Budgets), während die Kapitalmarkttransaktionen in anderen Haushalten ihren Niederschlag finden.

Anmerkenswert ist aus finanzausgleichsspezifischer Sicht die Übernahme eines Teiles der Finanzierungskosten durch die Mitträger, da der Leasing-Nehmer Bund, im konkreten österreichischen Falle, in seinen Mietzahlungen nur teilweise dieselben abdeckt.⁵⁵⁾

55) E. Thöni: »Bemerkenswerte Organisations- und Finanzierungsformen der Aufgabenerfüllung der österreichischen Bundesländer«, unveröff. Manuskript, Innsbruck 1976.

Als Beispiele seien erwähnt:

Zweck	Leasingträger		Leasingnehmer
Errichtung und Benützung des Hochschulzentrums Althanstraße	Wien:	Träger: Verein d. Förderer d. HS f. Welthandel (Wirtsch. U.)	Bund
Errichtung und Benützung von berufsbild. und allg. bild. höhere Schulen	Wien:	Gemeinde Darlehensnehmer Gemeinde Zinsstützung	Bund
Errichtung und Benützung von allg. bild. höheren Schulen	Bgld.:	Gemeinde Darlehensnehmer Land } Zinsrestzahlung Gemeinde }	Bund
Errichtung und Benützung von allg. bild. höheren Schulen	Ktn:	Gemeinde Darlehensnehmer Land Verwaltungshilfe Zinsrestzahlung	Bund
Errichtung und Benützung von allg. bild. höheren Schulen	OÖ:	Gemeinde } Darlehensnehmer Private } Land Investitionsbeiträge Kreditkostendifferenz	Bund
Errichtung und Benützung von berufsbildenden u. allg. bild. höheren Schulen	Tirol:	Gemeinde } Darlehensnehmer Land } Gemeinde } Kreditkosten- Land } restzahlung	Bund
Errichtung und Benützung von allg. bild. höheren Schulen	Vorarlb.:	Gemeinde Darlehensnehmer Land Kreditkostenrestzahlung	Bund

Quelle: E. Thöni: »Bemerkenswerte Organisations- und Finanzierungsformen der Aufgabenerfüllung der österreichischen Bundesländer«, a.a.O.; Eigenerhebung.

2.3.2.6. Gemeinschaftsfinanzierungen

In Anlehnung an Smekal⁵⁶⁾ soll hier unter Gemeinschaftsfinanzierungen jene Finanzierungsform verstanden werden, in deren Rahmen »eine Gebietskörperschaft zur Finanzierung von ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben eine oder mehrere andere Gebietskörperschaften zur Gänze oder teilweise heranzieht.«

Demnach ist für die Abgrenzung der Gemeinschaftsfinanzierungen die eindeutige Zuständigkeit auf Grund gesetzlicher Verpflichtungen maßgebend und demnach alle Formen auszuklammern, bei denen Private und Gebietskörperschaften in Erfüllung einer wirtschaftlichen Aufgabe zusammenarbeiten bzw. zusammenfinanzieren (»Konkurrenzen«). Als Beispiele dafür können gelten: Interessentschaftskonkurrenzen im Güterwegebau; Seilwegebau, Wasserbau, Förderungskonkurrenzen für die Privatwirtschaft im Sinne von Aufschließungsgesellschaften u.v.a.m..

Gemeinschaftsfinanzierungen, im oben definierten Sinne, kommen vornehmlich bei Investitionsausgaben im Bereiche des Schulbaues, des Hochschulbaues, des Krankenhausbaues und des Verkehrswegebau vor. Als Beispiele siehe die bereits oben aufgeführten besonderen Organisationsformen wie Hochschulfonds, Sondergesellschaften, öffentliche Betriebe und auch die unter Vorfinanzierung und Leasingfinanzierung aufgeführten Fälle der »Restfinanzierung« durch eine andere Ebene. In all diesen Fällen liegen neben den besonderen Organisationsformen auch noch Gemeinschaftsfinanzierungen zwischen verschiedenen Ebenen vor. Daneben seien noch die folgenden ergänzend erwähnt:

56) Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 59.

Besondere Beispiele im Bereich des Schulbaues:

Land	Rechtsträger	Bezeichnung des Projekts	Beteiligung d. Landes (über 30 %) in %	andere Beteiligte
Tirol	Bund Bund	Gymnasium Wörgl, Imst Handelsakademie Imst	Land 100%	Bund -
OÖ	Gemeinde	Pflichtschulbau	100% Annuitäten- dienst	-
Stmk.	Land Bund	Fachschule f. wirtsch. Frauen- berufe Mureck Hochschule f. Musik	50% 33 1/3%	Bund Bund
Sbg.	Gemeinde Bund Bund Bund	Schulbauprogramm Neubau Handelsakademie u. Handelsschule Neubau all. bild. höherer Schulen HTL Kuchl	30% 50% 33% 33%	Bund/Gemeinde Bund Schulverein Bund/Verein d. Sägewerke Österreichs
Ktn.	Gemeinde	Volksschulbau (über Fonds)	2/5 d. jährl. Erf., nunmehr 75%	Gemeinden
	Gemeinde	Hauptschulbau (über Fonds)	50% (in Änderung)	Schulgemein- deverband

Quelle: Erhebung der Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer beim Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, a.a.O.; E. Thöni: »Bemerkenswerte Organisations- und Finanzierungsformen der Aufgabenerfüllung der österreichischen Bundesländer«, a.a.O. Burgenland, Vorarlberg und Niederösterreich gaben in diesem Bereich keine Meldung ab.

Neben dem Schulbaubereich existieren Gemeinschaftsfinanzierungen (vornehmlich aufgrund des Art. 17 B-VG, in Einzelfällen aber auch aufgrund der Art. 10-15 B-VG) zwischen Ländern und Gemeinden und/oder sonstigen Trägern im Bereiche des Krankenhausbaues sowie des Verkehrswegebau. So werden im Bereich »Bundesstraßenbau« Gemeinschaftsfinanzierungen im Rahmen der Sondergesellschaften (siehe oben) erbracht. Daneben verpflichten die Länder im Bereich »Landesstraßenbau« Gemeinden und Private bei Straßen- und Brückenbauten. Erwähnenswert erscheint die derzeitige Praxis zum Ausbau des Personennahverkehrs in Ballungsräumen. So zahlt z.B. das Land Tirol zum Ausbau der

Bundesbahnstrecke Innsbruck-Telfs für die Mitbenützung als Personen-nahverkehrsmittel 20% des dem Nahverkehr zurechenbaren Investitionsaufwandes, insgesamt 49,7 Mio. S. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich eindrücklich die Überlagerung verschiedener gebietskörperschaftlicher Interessen in einem Funktionsbereich, wobei eine »ökonomische« Regelung in Form dieser Gemeinschaftsfinanzierungen versucht wird (Vermeidung von Doppelgleisigkeiten).

Aufschlußreich ist auch die folgende Zusammenstellung der Leistungen des Bundeslandes Salzburg:

Leistungen des Landes Salzburg für Aufgaben im hoheitlichen Kompetenzbereich des Bundes und mit bundesmitteln junktimierte Leistungen (in 1000 S)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Höhere Schulen	3.583	3.878	3.384	5.353	4.470	4.830
Mittlere Schulen	320	1.080	1.720	497	2.635	4.340
Lernbeihilfen u.ä.	1.994	1.401	1.192	1.586	1.380	1.480
Wissenschaftsförderung	1.492	1.721	1.982	3.037	3.200	3.230
Universität (Mozarteum)	4.034	3.841	5.366	6.459	10.787	11.866
Erwachsenenbildung	1.156	1.649	2.870	2.002	3.330	4.200
Denkmalpflege	1.077	1.231	1.990	1.975	3.000	3.000
Kriegsopferversorgung	2.500	2.500	2.500	2.497	2.500	2.500
Gesundheitswesen	415	812	931	1.291	2.346	4.473
Wildbachverbauung x)	10.580	17.000	15.895	15.400	23.000	25.000
Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung x)	7.968	23.686	48.417	44.542	89.900	93.450
TBC und Ranguntersuchung	-	-	-	-	1.300	1.750
Hochlagenaufforstung	300	350	350	510	650	1.000
Be- und Entwässerungsbauten x)	8.000	8.600	8.600	9.000	9.400	9.600
Agrar-Operationen x)	1.800	1.950	2.100	2.200	2.600	2.800
Güterwege x)	11.230	13.400	13.920	15.964	25.000	26.000
Tauernautobahn	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500
Universitäts-Grundbeschaffung	14.286	15.713	11.286	322	1.200	1.000
Summe	83.235	111.312	135.003	125.135	199.198	213.019

x) mit Bundesmitteln junktimierte Leistungen.

Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung, Bericht ZI, 801-5316/2-1976; zitiert nach R. Schmidjell, a.a.O., S. 110.

Neben gemeinsamen Förderungen aus einem überregionalen, regionalen und kommunalen Interesse kommt es auch zu Gemeinschaftslösungen und -finanzierungen bei Aufgabenstellungen, die grundsätzlich im Verantwortungsbereich an sich getrennt sind. So werden z.B. für Krankenanstalten, die Landes- bzw. Stadtkrankenanstalten und gleichzeitig Universitätskliniken sind, Bauten gemeinsam gelöst und finanziert. Die Kompetenz der Bundesländer im Bereiche des Krankenhauswesens, die nicht eine Verpflichtung zur Kostentragung im privatrechtlichen Handeln bedeuten kann, trifft hier mit der Zuständigkeit des Bundes im Bereiche des Hochschulwesens (Artikel 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG) zusammen.

Finanzausgleichsspezifisch stellen alle diese, auf einzelne Funktionen abgestellten Regelungen eine Verwischung der (wo gegeben) Kompetenzen, ansonsten privatrechtlichen Trägerschaften dar. Der in Österreich bestehende Einnahmenverbund wird zusehends durch einen Aufgabenerfüllungs- und damit Ausgabenverbund ergänzt, der in den Bestimmungen des Art. 17 B-VG, seltener in den Art. 10-15 B-VG begründet ist (z.B. Krankenanstaltenbeitrags- bzw. Spitalbeitragsgesetze, Sozialhilfegesetze).

2.4. Aufgaben—Ausgaben—Zusammenhang

Bei all diesen Ausgaben im Zuge öffentlicher Tätigkeit bleibt jedoch zu bedenken, daß der Umfang der Ausgaben nur ansatzweise mit der Veränderung des Umfanges der Staatstätigkeit parallel einhergeht.⁵⁷⁾ Dies gilt auch für den Bereich privatrechtlicher Tätigkeiten der Ebenen. Staatliche Aufgaben können mit unterschiedlichsten Instrumenten und daraus folgend verschiedensten Einnahmen- und Ausgabeneffekten erfüllt werden. So finden zum Schutze gewisser Entwicklungen in einzelnen Wirtschaftssektoren, z. B. in der »Wirtschaftsförderung« neben Kontingenten (Haushaltswirkung Null), Zölle (positiver Einnahmeneffekt), Steuererleichterungen für den betreffenden inländischen Sektor (negativer Einnahmeneffekt), sowie Subventionen (positiver Ausgabeneffekt) substitutiv Verwendung.⁵⁸⁾ Diese Substitutionsmöglichkeit verschiedenster Instrumente gilt auch für sonstige Aufgabenbereiche.

Hieraus folgt, daß die Ausgabenentwicklung einer Ebene und daraus eventuell abgeleitete »Bedarfe« nie exakter, sondern bestenfalls grober In-

57) Siehe dazu W. Weber: »Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 17. Jahrg., Heft 1-3, Wien 1976, S. 21 ff.

58) In Anlehnung an das Beispiel Webers, in W. Weber: »Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben«, a.a.O., S. 21.

dikator des Umfanges der jeweiligen Ebenentätigkeit darstellen kann.⁵⁹⁾ Deshalb ist auch im Rahmen einer Zuständigkeitsverteilung der Ebenen auf diese unterschiedlichen Substitutionsmöglichkeiten und in deren Gefolge Einnahmen- und Ausgabeneffekte Rücksicht zu nehmen.

2.5. Öffentliche versus meritorische Aufgabenerfüllung

Grundsätzlich bleibt zu bedenken, daß öffentliche Leistungen und Aktivitäten dann gesetzt werden, wenn »Probleme entstehen, die tatsächlich oder vermeintlich (Sperrung, E.Th.) als durch die Individuen oder autonome gesellschaftliche Organisationen nicht lösbar erachtet werden.«⁶⁰⁾ Dabei sind Werturteile hinsichtlich der Erfüllungsbedürftigkeit sowie der Art und Intensität der Probleme durch die öffentlichen Institutionen notwendig. Diese Entscheidungen können nun zu Spannungsverhältnissen zwischen diesen und denjenigen, die durch Entscheidungen betroffen sind, führen. Gerade auf Grund des möglichen meritorischen Elements der Entscheidungen kann es zu Aufgabenerfüllungen kommen, die einerseits wohl einen »verdienstvollen Eingriff des Staates« darstellen⁶¹⁾, andererseits sich jedoch als politischer und bürokratischer Selbstzweck erweisen (Prestigebauten etc.).

Letztere Fehlentwicklungen können sich aber ebenso in erhöhten Ausgaben (-wünschen) niederschlagen — und ein davon abgeleiteter »Bedarf« der jeweiligen Ebene ist auch in diesem Falle mit entsprechender Einschränkung zu behandeln.

59) Siehe dazu Ch. Smekal/E. Thöni: »Analyse der Ausgaben der Bundesländer«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 90.

60) E. Matzner: »Zum Begriff 'öffentliche Aufgabe'«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 8.

61) Siehe dazu H. Zimmermann/K.D. Henke: »Einführung in die Finanzwissenschaft«, 2. Aufl., München 1978, S. 49.

3. **Privatrechtliches Handeln als Problem des Finanzausgleiches**

Versteht man unter Finanzausgleich im weitesten Sinne »die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die einzelnen Gebietskörperschaften«⁶²⁾ oder einschränkend die Regelung der finanziellen Beziehungen der einzelnen Gebietskörperschaften unter- und zueinander (Mittelaufbringung und Regelung der Zuweisung) »nach Maßgabe der ihnen in der Gesamtordnung obliegenden Aufgaben«⁶³⁾, besteht ein Hauptzweck des Finanzausgleiches in beiden Fällen in der entsprechenden Bereitstellung finanzieller Mittel auf Grund aufgetragener Aufgabenerfüllungen und »damit verbundender Kosten«.⁶⁴⁾

Diese sinnvolle Verteilung der verfügbaren Finanzierungsmittel, entsprechend der Lastenbereiche der Ebenen, erfordert, daß die finanziellen Verantwortungsverhältnisse gegeneinander abgegrenzt sind. Im Bundesstaat müssen demnach Grundsätze bestehen, nach denen klargestellt ist, welche Gebietskörperschaft für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe einzustehen hat, d.h. die Ausgaben aus eigenen Mitteln leistet, die zur Erfüllung dieser Aufgabe erforderlich sind (Ausgabenverantwortung).⁶⁵⁾

3.1. **Die bundesstaatliche Problematik des privatrechtlichen Handelns**

Durch die Nichtgeltung der Kompetenzverteilung, entsprechend Artikel 10 bis 15 B-VG, im Rahmen der »privatrechtlichen Tätigkeit«, wird ein fundamentaler Baustein der österreichischen Bundesverfassung, nämlich das bundesstaatliche Prinzip, ausgehöhlt.

Kann jede Gebietskörperschaft ohne Hindernis privatrechtlich handeln, können jedoch auch diese Handlungen durch-, ja selbst gegeneinander gesetzt werden, so kommt es in der Konsequenz zur »Verschmelzung kollektiver Gewalten«.⁶⁶⁾

Diese Verschmelzung bedeutet jedoch, daß, wie bereits ausgeführt, die Kompetenzverteilung über die »Diktatur des finanzstärkeren Haushalts« unterlaufen werden kann, da Zuständigkeiten in Anspruch genommen wer-

62) Vgl. dazu E. Thöni: »Transfers zwischen Gebietskörperschaften«, a.a.O., S. 45; auch H. Zimmermann/K.D. Henke, a.a.O., S. 82 f.

63) P. Schachner-Blazizek: »Finanzausgleich in Österreich«, Graz 1967, S. 17, der den Begriff »ohne Aufgabenverteilung« definiert.

64) F.X. Wissgott: »Der Finanzausgleich im Österreich der 2. Republik«, Wien 1973, S. 8 ff.

65) F.J. Strauß, a.a.O., S. 35.

66) Sieh dazu H.R. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, a.a.O., S. 9; auch H. Weiler, a.a.O., S. 129.

den können, die nach der Sachmaterienverteilung einer anderen Ebene zukommen.

Das privatrechtliche Handeln kann aber auch als Instrument gesehen werden, um im Laufe der Zeit Zentralisierungsabsichten besser durchzuführen. Hieraus könnte auch ein derzeit eventuell stärkeres Bundesengagement in Teilbereichen erklärt werden. Dabei bedeutet jedoch die Wahrnehmung derartiger Aufgabenerfüllungen durch den Bund nicht von vornherein ein »sich einmischen« in »Quasi-Länderkompetenzen«, sondern oftmals werden derartige Mitfinanzierungen gerade durch die Länder (und Gemeinden) mitinduziert und selbst verlangt, ohne dabei im letzten die Konsequenzen derartiger Eingriffe, welche zumeist mit erheblichen Auflagen verbunden sind,⁶⁷⁾ zu bedenken. Eine Neuorientierung tut deshalb in diesem Bereiche not.

Die von Klecatsky⁶⁸⁾ speziell unter juridischen Aspekten angesprochene Funktion der Gesetze kann, wenn auch in abgewandelter Form, auch in diesem Zusammenhang Geltung beanspruchen. Dient das Gesetz (nach Klecatsky) hauptsächlich der Sicherung von Frieden, Freiheit, Ordnung sowie des Staates an sich, so kann es hier in abgewandelter Form die »Sicherung des Staatsaufbaues in seiner föderalistischen Dimension bedeuten«, wobei der Finanzausgleich als Basis eingeschlossen ist. Auch eine dauerhafte bundesstaatliche Ordnung bedarf, gleich dem Finanzausgleich, der klaren Aufteilung der Bundes-, der Länder- und der Gemeindeaufgaben sowie eventuell gemeinschaftlicher Aufgabenstellungen, bei Berücksichtigung der ständig für eine verfassungsmäßige Nichtregelung angeführten Bedenken aus der obigen Rechtfertigungsdiskussion. Diese Forderung nach einer grundsätzlichen zuständigkeitsmäßigen Verankerung der privatrechtlichen Tätigkeit der Ebenen begründet sich in der durch sie verursachten »de facto-Kompetenzverschiebung«, mit der eine geänderte politische Machtverteilung einhergeht.

Prinzipiell ist jedoch anzumerken, daß in Bundesstaaten eine erschöpfende und klar gegeneinander abgegrenzte Kompetenzordnung nicht unabänderbar sein darf. Die gesellschaftliche, technische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die internationale Verflechtung läßt eine starre Aufgabenverteilung nach wenigen Kategorien nicht zu. Es wird aus der Natur der Sache heraus ständig zu finanziellen Verflechtungen der Haushaltsebenen

67) Siehe dazu E. Thöni: »Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 15. Jahrg., Heft 1, Wien 1974, S. 31 ff.

68) Dazu H. R. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, a.a.O., S. 5.

kommen.⁶⁹⁾ Deshalb müßte es in einer Reform darum gehen, eine zeitgemäße Verfassungsordnung der Aufgabenstellungen zu finden und die verschiedenen Arten der gemeinschaftlichen bzw. außerhalb des Budgets einer Ebene erfüllten Aufgaben durch klarere Regelungen, i.S. des vorerwähnten Kompromisses, bei Beachtung der notwendigen Flexibilität, zu ersetzen.

3.2. Das »Finanzausgleichsdilemma«

Die Aufteilung der Staatsaufgaben und der Einnahmen im Finanzausgleich schaffen die finanzwirtschaftliche Grundlage eines föderalistischen Staates⁷⁰⁾. Jeder Finanzausgleich erlaubt jedoch nur eine Finanzausstattung nach der Verhältnismäßigkeit. Dieses Prinzip der Verhältnismäßigkeit stellt eines der Grundphänomene des Finanzausgleiches dar. Der unbegrenzten Zahl von Bedürfnissen (und als Folge »Bedarfe«) auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen stehen begrenzte Finanzierungsmittel gegenüber. Demnach kann eine Ebene nicht alleine und in einem Umfange von 100% ihrer Bedarfe beteiligt werden, sondern es muß ein relativer Ausgleich, auch zwischen den Ebenen, gefunden werden.⁷¹⁾ In zunehmendem Maße jedoch befriedigt diese Verhältnismäßigkeit in der Praxis nicht mehr. Voraussetzung für eine befriedigende Regelung wäre ein Katalog der Aufgabenerfüllung der Gebietskörperschaften, wie auch operationalisierte Bewertungskriterien zur Verteilung der erforderlichen Finanzierungsmittel.⁷²⁾ Nach § 2 F-VG 1948 hat der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand zu tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, »sofern die zuständige Gesetzgebung nicht anderes bestimmt« — wobei »Aufwand« synonym für »Kosten« steht.

Die dem »zuständigen« Gesetzgeber zugesprochene Möglichkeit der Kostenüberwälzung ist in Bezug auf den »Gesetzgeber« dahingehend zu interpretieren, als nur derjenige, der die Sachkompetenz innehat, gemeint ist.⁷³⁾ Dieses eingeschränkte Adhäsionsprinzip⁷⁴⁾ bedeutet jedoch, daß es

69) Siehe dazu F. J. Strauß, a.a.O., S. 36.

70) D. Bös: »Finanzausgleich und kommunale Finanzierung«, in: »Finanzausgleich und Kommunalfinanzierung«, Schriftenreihe des österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, Heft 4, Wien 1972, S. 23.

71) Allein das föderalistische Prinzip verlangt aus sich heraus die »gegenseitige Abstimmung« und damit das ins »Verhältnis« setzen.

72) Dazu auch P. Schachner-Blazizek: »Die Gemeinden im Finanzausgleich«, in: »Finanzausgleich und Kommunalfinanzierung«, Schriftenreihe des österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, Heft 4, Wien 1972, S. 24.

73) Vgl. dazu H. G. Ruppe: »Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 234 ff.

74) Vgl. als verfassungsrechtlich gegensätzliche Position P. Pernthaler: »Raumordnung und Verfassung«, a.a.O., S. 307 ff.

den Ländern verwehrt ist, den Bund zur Kostentragung (im Rahmen der Landesaufgabenbesorgung) heranzuziehen. Dabei muß der Gesetzgeber die sich aus dem § 4 F-VG ergebende Beschränkung (Leistungsfähigkeit der Ebene) berücksichtigen.

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit klarzustellen, welche Aufgaben einer Gebietskörperschaft als die »ihren« anzusehen sind. Grundsätzlich haben wir dazu oben angemerkt, daß darunter keineswegs nur diejenigen »hoheitlichen Verwaltungshandelns« zu verstehen sind, sondern daß entsprechend der juristischen Sicht der §§ 2-4 F-VG auch die sog. »privatrechtliche Tätigkeit« zu subsumieren ist.

Alle oben angeführten, wohl auch für Kenner der Materie kaum mehr überschaubaren, verschiedenen Organisations- und Finanzierungsformen privatrechtlicher Tätigkeit der gebietskörperschaftlichen Ebenen sind die Konsequenz des modernen Wirtschafts- und Sozialstaates (»Tendenz zum Ausgabenverbund«). Wie sie beweisen, läßt sich die Frage nach den gebietskörperschaftlichen Aufgaben (zur Bestimmung des »Bedarfes«) auf Grund dieser verschiedenen Organisations- und Finanzierungsformen nicht mehr umfassend klären bzw. nur mehr von Fall zu Fall aufzeigen.

Als entscheidendes Kriterium des Handelns gilt heute demnach nicht die kompetenzmäßige Zuständigkeit, sondern das politische, finanzielle und wirtschaftliche Interesse sowie das finanzielle Potential. Im Gegensatz zum Grundgedanken der Kostentragung (§ 2 F-VG 1948) determinieren nicht die Aufgaben die Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel, sondern umgekehrt, der nach Erfüllung der »Pflichtaufgaben« (Gesetze, Verordnungen, vollstreckbare Vollziehungsakte im Einzelfall, privatrechtliche Verpflichtungsgründe aus fremdbestimmter Materiengesetzgebung — nicht jedoch Selbstbindungsgesetze, siehe dazu S. 17 f.) verbleibende Anteil an Mitteln sowie der in Kauf genommene Grad der Verschuldung determinieren den Grad der freiwillig erfüllten bzw. zu erfüllenden Aufgaben.⁷⁵⁾ Diejenige Ebene, die über die vorgeschriebene Aufgabenerfüllung hinaus zusätzliche Mittel bereitstellen kann, besitzt die Möglichkeit, alle politisch interessanten Aufgabenbereiche zu fördern und zu beeinflussen.⁷⁶⁾

Das Diktat der finanzstarken Haushalte bzw. des finanziellen Potentials kann nun im Finanzausgleich zu verteilungs- und regionalpolitisch perversen Ergebnissen führen. Die Inangriffnahme von Aufgabenerfüllungen dort, wo die höchste Mitfinanzierung durch eine andere Ebene erfolgt (in

75) Siehe dazu auch H. Schäffer: »Rechtsprobleme der Privatwirtschaftsverwaltung als Instrument der Raumordnung«, a.a.O., S. 4 ff.

76) Ch. Smekal: »Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs«, a.a.O., S. 214.

Österreich zeigt sich dieses Handeln bereits als »Versteigerungen an den Meistbietenden«, z.B. durch den Bund), führt zu Vernachlässigungen von Ebenen mit schwacher Finanzausstattung.⁷⁷⁾

Grundsätzlich aber führen derartige Organisations- und Finanzierungsformen dazu, daß das Ausgabenvolumen eines Haushalts nicht mehr Ausdruck der übertragenen Aufgabenerfüllung ist, sondern eine Reihe von Zahlungen enthält, die anderen Ebenen für die Erfüllung »ihrer«, d.h. durch sie selbst initiiert Aufgaben, zukommen. Eine Feststellung des Finanzbedarfes der jeweiligen Ebene wird dadurch noch weniger möglich; der politischen Entscheidung wird damit noch weiter das Tor geöffnet. Das haushaltswirtschaftliche Problem stellt einerseits die Netto- bzw. Bruttobudgetierung dar,⁷⁸⁾ andererseits die Tendenz zur »Verselbständigung« (speziell im Fondsfall).⁷⁹⁾ Letzteres bedeutet, daß nicht nur im Sinne der Vollständigkeit sämtliche Aufgabenerfüllungen und ihr quantitatives Ausmaß im jeweiligen Haushalt der Ebene nicht mehr aufgezeigt werden, sondern daß auch die Nichtliquidierung »abgelebter« Aufgaben, durch das Eigenleben von z.B. Fonds, dazu führt, daß die »freien Reserven bzw. Haushaltsmittel« einer Ebene nicht mehr ermittelt werden können.

Daraus folgt, daß eine Mittelverteilung im Finanzausgleich, die sich an einer derartigen Datenbasis orientiert, immer problematischer wird und zu einem politischen »Kraftakt« ausarten muß.

77) Siehe dazu die treffenden Beispiele in Ch. Smekal: »Die Flucht aus dem Budget«, a.a.O., S. 120.

78) Siehe dazu K. Heinig: »Das Budget«, II. Band, Tübingen 1951, S. 292 ff.

79) K. Heinig, a.a.O., S. 324 f.

4. Kriterien zur ebenenspezifischen Zuordnung privatrechtlichen Handelns

Versucht man deshalb die privatrechtliche Tätigkeit zuständigkeitsmäßig den einzelnen Ebenen zuzuordnen, so stellt sich zunächst die Frage nach einer zentralen bzw. dezentralen Entscheidung und Erfüllung der Aufgabenstellung. Im Falle der dezentralen Entscheidung und Erfüllung ist im weiteren der Frage nachzugehen, wo die Grenzen für die Erfüllung durch einzelne Ebenen gleicher oder verschiedener Art (Gemeinden untereinander, zwischen Ländern und Gemeinden etc.) gezogen werden sollen.

Zur Beantwortung derartiger Fragestellungen sind Beurteilungskriterien notwendig. Zunächst lassen sich Kriterien für die Zuständigkeitsaufteilung aus den verschiedensten Blickwinkeln entwickeln. Die hier diskutierten stammen aus den Bereichen der Rechts-, der Wirtschafts- und der Politikwissenschaft.

4.1. Juristische Kriterien

Obwohl gemäß Artikel 17 B-VG, wie oben ausgeführt, die Sachmaterienkompetenzverteilung des B-VG für das privatrechtliche Handeln nicht gilt, sind dennoch weitere Zuständigkeitsabgrenzungen für diese Tätigkeiten aus juristischer Sicht der einzelnen Gebietskörperschaften zu beachten. Einerseits zeigen sich die bereits oben erwähnten Leistungsverpflichtungen der Gebietskörperschaften durch die Materiengesetzgeber (z.B. Sozialhilfebeiträge), andererseits ergibt sich nach Wenger/Höss⁸⁰⁾ aus dem Bundesverfassungsgesetz bzw. aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, daß eine Abgrenzung zumindest nach dem Territorialprinzip zu gelten hat.⁸¹⁾

So gilt z.B. für Gemeinden, daß Artikel 118 Abs. 2 B-VG für Maßnahmen des eigenen Wirkungsbereiches als Voraussetzung vorgibt, daß sie im »ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden.« Dabei kommt

80) K. Wenger/F. Höss, a.a.O., S. 80 f.

81) Siehe dazu auch die Ausführungen in H. P. Rill und H. Schäffer, a.a.O., S. 50 f.; auch das Bundes-sportförderungsgesetz, BGBl. 2/1970 sowie das Förderungsgesetz für Erwachsenenbildung, BGBl. 171/1973.

Anzumerken wäre in diesem Zusammenhang, daß obwohl Art. 4 B-VG ein »einheitliches« Wirtschaftsgebiet normiert, dieses jedoch territorial differenziert werden kann — dazu P. Pernthaler: »Raumordnung und Verfassung«, a.a.O., S. 58 f.

es nach juristischer Interpretation vornehmlich auf die Nutznießung solcher Maßnahmen an.⁸²⁾

Derselbe Grundsatz läßt sich ohne weiteres auch auf die anderen Ebenen übertragen. Auch hinsichtlich der Zuständigkeit zur Errichtung von Bundesfonds wurde oben angemerkt, daß diese nach »ihren Zwecken über den Interessensbereich eines Landes hinausgehen« müssen (überregionales Interesse — Artikel 10 Abs. 1 Z. 13 B-VG).

In diesem Zusammenhang sollen auch kurz die von der »Träger-Kommission«⁸³⁾ für die Bundesrepublik Deutschland angemerkten Feststellungen über die Bundeszuständigkeit aus der »Natur der Sache« oder des »Sachzusammenhanges« für die sog. »gesetzesfreie Verwaltung« angemerkt werden.

»Eine Bundeszuständigkeit kraft der Natur der Sache beruht darauf, daß es gewisse, der Zuständigkeit der Länder von vornherein entrückte Angelegenheiten gibt, die nur vom Bund wahrgenommen werden können. ... dabei müßten allerdings Schlußfolgerungen aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern. Beweisführungen aus der Natur der Sache versagen demnach, wenn sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen läßt. Bei der Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundes sollte künftig von zwei Gesichtspunkten ausgegangen werden. Da die Staatsgewalt der Länder wesensgemäß auf ihr Gebiet beschränkt ist, ergibt sich eine Bundeszuständigkeit notwendig für diejenigen staatlichen Aufgaben, die nicht regional radizierbar sind, infolgedessen von den einzelnen Ländern nicht wirksam oder nicht ohne Eingriff in die Zuständigkeit eines anderen Landes wahrgenommen werden können. Auf der anderen Seite ist die Finanzierung durch den Bund bei solchen Aufgaben ausgeschlossen, die ihrer Natur nach mit gleichem Wirkungsgrad von den Ländern oder Gemeinden allein wahrgenommen werden können.« Zur Interpretation ist eine zusätzliche interessante Anmerkung anzubringen. ... »Daraus folgt, daß die »überregionale Bedeutung« einer Aufgabe allein oder ein allgemeines »Bundesinteresse« nicht ausreicht, eine Bundeszuständigkeit zu begründen. Sie kann auch nicht allein daraus hergeleitet

82) C. Brockhausen: »Die österreichische Gemeindeordnung (Grundgedanken und Reformideen)«, Wien 1905, zitiert nach K. Wenger/F. Höss, a.a.O., S. 81.

83) Kommission für die Finanzreform: »Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland«, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966, (im weiteren als »Träger-Gutachten« bezeichnet), S. 25 ff; siehe daneben T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, R. Scholz: »Grundgesetz — Kommentar«, Rdn 13 ff. zu Art 30, München 14. Aufl.; T. Maunz: »Ungeschriebene Bundeszuständigkeit«, in: Deutsche öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1950, S. 643 ff.; H.v.Mangoldt, F. Klein: »Das Bonner Grundgesetz«, Bd. II, Berlin-Frankfurt/Main 1964, S. 748 ff.

werden, daß die Aufgabenerfüllung die einzelnen Länder unterschiedlich belastet, dem Bund oder anderen Ländern zugute kommt oder von ihnen veranlaßt ist.«

Aber auch das »Recht des Selbsteintritts«, z.B. des Bundes für den Fall einer nach seiner Meinung unzureichenden Erfüllung bzw. Nicht-Erfüllung von Aufgaben, ist ausgeschlossen.

Was nun unter »Nutznießung«, »Interesse« oder im bundesdeutschen Falle »Natur der Sache« konkret zu verstehen ist, wird an diesen Stellen nicht näher ausgeführt. Es stellt sich z.B. die Frage, ob nicht überregionale Aufgaben in Kooperation zwischen den Ebenen (Gemeinde und Gemeinde, Land und Land) genauso erfüllt werden können, wie etwa durch eine »Verlängerung« oder »Verbundlichung«?

In weiterer Folge soll deshalb versucht werden, an Hand ökonomischer Überlegungen derartige Fragestellungen zu beantworten bzw. das Territorialprinzip durch ökonomische Überlegungen inhaltlich zu interpretieren.

4.2. **Ökonomische Kriterien⁸⁴⁾**

Akzeptiert man optimale Allokation der ökonomischen Ressourcen, gerechte Verteilung des Volkseinkommens und Stabilität von Beschäftigung und Preisen als die grundlegenden Zielbereiche der öffentlichen Finanzwirtschaft im generellen, wie auch des privatrechtlichen Handelns im speziellen, so kann man versuchen, entsprechend diesen Zielsetzungen, Kriterien zu entwickeln.

4.2.1. **Allokative Kriterien(Güterbereitstellungskriterien)/Kosten - Nutzen - Identität**

In ökonomischen Analysen wird den Fragen nachgegangen, wo die optimale Größe einer Gruppe bei gegebenem Angebot einer öffentlichen Leistung oder die optimale Höhe des Angebotes einer öffentlichen Leistung bei gegebener Gruppengröße sowie der Kombination beider liegt. Die optimale Gruppe ist dann gegeben, wenn Kostenträger und Nutzenträger identisch sind. Dabei wird diese Gruppe zunächst ohne historisch gegebene Grenzen unterhalb des Zentralstaates diskutiert. Geht man also davon aus,

84) Dieser Teil orientiert sich an der Arbeit des Autors: E. Thöni: »Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 16. Jahrg., Heft 4, Wien 1975, S. 181 ff.

daß Aufgabenerfüllungen erst neu zu schaffenden kommunalen, regionalen, überregionalen (mit Ausnahme der nationalen) Ebene(n) zuzuordnen sind, so ist die optimalste Lösung dann gegeben, wenn Kosten- und Nutzenträger im Raum identisch sind. Dabei gilt diese Aussage sowohl für eine einzelne Aufgabenstellung, als auch für die Gesamtheit der Aufgabenstellungen, d.h. daß die Gesamtheit der dann zugeordneten Aufgabenstellungen einer Ebene sich in Kosten- und Nutzenträgerschaft entsprechen (Optimalitätsbeziehung, optimaler Kosten-Nutzen-Kreis oder optimale Clubgröße).⁸⁵⁾

Bedenkt man jedoch die Unterschiedlichkeit der Nutzenstreuung der in der Realität anzubietenden öffentlichen Leistungen sowie die Schwierigkeit der Messung derselben, aber auch die unterschiedliche Intensität der Inanspruchnahme, so würde eine Struktur von Körperschaften entstehen, in der eine Vielzahl geographischer Einheiten unterschiedlicher Größe bestehen müßte. Hierin zeigt sich auch sofort die Begrenztheit eines solchen Grundsatzes als Organisationskriterium eines konkreten föderalen Systems.

Daneben wäre zusätzlich zu berücksichtigen, daß der Nutzen vieler öffentlicher Leistungen ab einem bestimmten Punkt abnimmt und zwar mit der Entfernung der Individuen vom Standpunkt der angebotenen Leistung (»Nutzendiffusion«). Als Beispiele hierfür könnten die Entfernungen von Feuerwehrestationen, Polizeistationen, von Krankenhäusern, im speziellen Unfallkrankenhäusern, etc. genannt werden.

Economies of scale — Kostendegression

Ein spezifisches ökonomisches Kriterium zur Bildung der optimalen Ebenenstruktur stellen die »economies of scale« in der Produktion der öffentlichen Güter dar.

»Economies of scale« bedeuten, daß durch die größere Mengenbereitstellung eines Produktes die Durchschnittskosten der Produktion sinken (Grundsatz der Größenabhängigkeit der Kosten). Demnach soll die entsprechende Regierungseinheit, die eine Leistung zu produzieren bzw. bereitzustellen hat, gerade so groß sein, daß man die geringste Kostenzusammensetzung erreicht.

In der Realität jedoch zeigt sich, daß man große Schwierigkeiten hat, die relevanten Kosten-Kurven der Gesamtproduktion öffentlicher Leistungen,

85) Vgl. J.M. Buchanan: »An Economic Theory of Clubs«, *Economica*, February 1965; auch R.A. Musgrave und P.B. Musgrave: »Public Finance in Theory and Practice«, New York u.a. 1973, S. 598 ff.

aber auch der Produktion der einzelnen öffentlichen Leistung zu bestimmen.⁸⁶⁾

Ähnlich den Nutzenüberlegungen gäbe es im weiteren auch hier für jede öffentliche Leistung eine andere »technisch effiziente« Größe der Bewohner (im Sinne einer Bedienstungsgröße der Bevölkerung). Es müßten dann in der Folge entsprechend viele Regierungseinheiten geschaffen werden, mit der gleichen Konsequenz, die sich im Falle der Kosten-Nutzen-Identität ergäbe.⁸⁷⁾

Gerade bei alleiniger Beachtung der »economies of scale« in den Kosten des Angebotes übersehen viele Autoren die Nachfrageseite nach öffentlichen Leistungen. Sowohl Kosten als auch Nutzen machen erst die »ökonomische Effizienz« aus. Das Problem unterschiedlicher Nutzenstreuung sowie der Nutzendiffusion wird dann erneut relevant und ist zu beachten.

Berücksichtigt man in dieser Diskussion bereits vorgegebene Grenzen regionaler und kommunaler Körperschaften aufgrund historischer Gegebenheiten, so ist die Konsequenz der Beachtung von »economies of scale« öffentlicher Leistungen zunächst die entsprechende Verlagerung der Erfüllung nach oben oder unten, auf diejenige Ebene, durch welche die niedrigsten Kosten zu erzielen sind. Dennoch — auch in diesem Falle gelten obige kritische Bemerkungen hinsichtlich dem »Vergessen« der Nachfrageseite und der Relevanz der Kostenkurven. Grundsätzlich sei aber angemerkt, daß »economies of scale«-Überlegungen in einer Zuständigkeitsverteilungsdiskussion zu berücksichtigen sind — dies jedoch in den aufgezeigten Grenzen, denen man sich bewußt sein soll.

Spill-overs (Spill-ins)

Ein anderer Ansatz, bei dem bereits gegebene gebietskörperschaftliche Grenzen regionaler und kommunaler Art sowie ein irgendwie zustandekommes Angebot öffentlicher Leistungen vorausgesetzt wird, ist derjenige der externen Effekte, im Sinne der »spill-overs« und »spill-ins«.

Es handelt sich dabei um »externe Effekte«, welche außerhalb einer Grenze der betreffenden Gemeinschaft auftreten.⁸⁸⁾

86) Vgl. dazu z.B. S.P. Gupta und J.P. Hutton: »Economies of Scale in Local Government Service«, Research Study No. 3, Royal Commission on Local Government in England, London 1968.

87) Siehe dazu auch R.M. Bird: »The Growth of Government Spending in Canada«, Toronto 1970, S. 177.

88) Davon abzuheben sind »externe Effekte«, welche innerhalb einer Grenze auftreten, im Zuge sog. »friktioneller Ungleichgewichte«, vgl. dazu D. Bös: »Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance«, in: »Problèmes de Finances Publiques Urbaines/Issues in Urban Public Finance«, IIFP, Congrès de New York 1972, Saarbrücken 1973, S. 60; C. Liedtke: »Theorie der öffentlichen Güter und optimale Struktur einer Föderation«, Berlin 1972, S. 62 f.

Stellt eine Gebietskörperschaft öffentliche Leistungen zur Verfügung, so sind diese Leistungen zunächst für eine bestimmte Bevölkerungsgruppe »kollektiv«. Dabei zeigt sich in der Realität, daß die Kosten (bzw. Nutzen) dieser Leistungen oft über die Grenzen derjenigen Ebene hinausstreuen, die diese Leistungen zur Verfügung stellt. Demnach werden auch andere, auf selber Ebene liegende Gebietskörperschaften durch die Zurverfügungstellung der öffentlichen Leistung mitbelastet (bzw. mitbegünstigt). Als Beispiele für entsprechende Leistungen beider Fälle können die Inanspruchnahme gewisser Leistungen einer Stadt durch ihre Vorort- bzw. Umlandgemeinbewohner, die »Kostenverursachung« durch Stadtbewohner in den Umlandgemeinden im Zuge der Verbringung ihrer Freizeit oder aber die Übertragung der Nutzen gewisser Ausbildungskosten durch die Mobilität von Personen im Zuge von Auswanderungen bzw. Wanderungen in andere Gebietskörperschaften gelten.

Um diese Ineffizienzen zu beseitigen, wird gefolgert, daß alle »bedeuten- den« spill-overs (und spill-ins) insoferne internalisiert werden, als daß diese Funktionen auf diejenige Ebene verlagert werden, deren Bevölkerung die gesamte kollektive Kostenträgerschaft (bzw. Nutzenempfängerschaft) übernommen hat.⁸⁹⁾

Dennoch ergeben sich auch hinsichtlich dieses, an sich einfachen Konzeptes große Schwierigkeiten in der realen Umsetzung. Neben der geographischen Ausdehnung der spill-overs und spill-ins sind die unterschiedlichen Intensitäten der Nutzung, aber auch die Probleme der Nutzendiffusion bestimmter Güter zu berücksichtigen. In der Konsequenz ergeben sich wiederum sehr viele Regierungseinheiten für entsprechende Funktionen.

Da jedoch für eine ökonomisch effiziente Lösung die Angebotsseite bzw. die Kostenseite und die Nachfrageseite bzw. Nutzenseite zu berücksichtigen sind, werden diese Probleme potenziert.

Bedeutend erscheint ein zusätzlicher Differenzierungsaspekt. Wie bereits angemerkt, sind neben Ertrags- (Nutzen-) spill-overs, Kosten-spill-overs zur Unterscheidung zu berücksichtigen.

Bei letzteren ist jedoch zwischen Kosten der Erstellung (direkte und indirekte Kosten) und Kosten der Finanzierung (unter letzterem wird die räumliche Verteilung der Finanzierungslast verstanden) sowie internen und externen Kosten einer gebietskörperschaftlichen Aufgabenerfüllung zu unterscheiden. Dabei belasten die internen Kosten die Bürger der Gebietskörperschaft, welche die Aufgabenerfüllung durchführt, exter-

89) Siehe dazu A. Breton: »A theory of demands of public goods«, CJEPS, November 1966.

ne Kosten entstehen Bürgern, welche außerhalb einer Gebietskörperschaft ansässig sind.⁹⁰⁾

Gerade diese unterschiedliche Sicht der Kosten wird in der Aufgabenaufteilungsdiskussion zumeist vernachlässigt. Es wird von Zuständigkeitsverteilungen bzw. von Aufgabenerfüllungsverteilungen entsprechend identischer Kosten-Nutzen-Kreise gesprochen, ohne anzuführen, ob darunter die Kosten der Produktion oder der Finanzierung zu verstehen sind. Natürlich muß angemerkt werden, daß in bestimmten Fällen Kosten der Aufgabenerfüllung und Kosten der Finanzierung identisch sein können.

Dennoch — auch für diese Kriterien gilt, daß sie in einer Zuständigkeitsverteilungsdiskussion Berücksichtigung zu finden haben, wenngleich auch unter Beachtung der komplexen Zusammenhänge.

Grundsätzlich ist zur spill-over-Diskussion anzumerken, daß in der Realität Nutzen-spill-overs sehr viel eher bemerkt werden als Kosten-spill-overs und somit auch in der politischen Entscheidung eher Berücksichtigung finden. Das Problem liegt darin begründet, daß die Kosten-spill-overs nur aufgezeigt werden könnten, wenn zwischen Gebietskörperschaften Zahlungsbilanzen eingerichtet wären. Zweifellos wäre dann aber noch immer das große Problem zu beseitigen, wie die sog. Finanzierungslasten-spill-overs auf Grund einer allgemeinen nationalen bzw. überregionalen Besteuerung in diese Eingang finden könnten.

Auch im Zusammenhang mit der optimalen Organisation der Entscheidungsprozesse ergeben sich Kriterien, die im Rahmen der Zuständigkeitsverteilung zu beachten sind.

Kosten der Information und Entscheidung

Mit P. Pawlowsky⁹¹⁾ kann einer Gebietskörperschaft die Erfüllung zweier Funktionen als maßgebend zugesprochen werden: »Sie soll einerseits Kollektivgüter anbieten, andererseits aber auch als Forum dienen, auf dem eine individuelle Nachfrage nach diesen Gütern in eine kollektive Nachfrage transformiert wird.« Sowohl der Prozeß dieser Transformation als auch das Resultat eines Kollektiventscheides können dem einzelnen Bürger Kosten verursachen.

Bei Annahme, daß Individuen unterschiedliche Präferenzen haben, werden die Kosten der Information und damit der Entscheidung prinzipiell (bei ge-

90) Siehe dazu P. Pawlowsky: »Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat«, Basel 1972, S. 24 und S. 31.

91) P. Pawlowsky, a.a.O., S. 127.

gebener Größe der Bevölkerung) umso größer sein, je größer der Prozentsatz der mit der Entscheidung verbundenen Bevölkerung bzw. je heterogener die Bevölkerung ist.⁹²⁾

Prinzipiell steht der einzelne Staatsbürger vor der Wahl, ob er durch Einsparung individueller Kosten hinsichtlich der Information, aber auch der Wahl, die gesellschaftlichen Kosten eines für ihn nicht angemessenen Angebots öffentlicher Leistungen in Kauf nehmen, oder umgekehrt, durch Eingehen hoher individueller Informationskosten zur Wahrscheinlichkeit eines rationaleren Kollektiventscheides beitragen will.⁹³⁾ Dieses Argument relativiert bzw. potenziert sich bei Beachtung der in der Realität gegebenen Staatsformen, von Bundesstaaten mit Konkordanz-Demokratie bis hin zu den Einheitsstaaten mit zentraler Entscheidungsgewalt. Es zeigt sich grundsätzlich, daß homogenere Einheiten, welche in »kleineren Bereichen« zu finden sind, geringere Informations- und Konsensfindungskosten zeigen, als heterogene.⁹⁴⁾ Aber auch für die sog. Repräsentanzdemokratie gilt, daß je größer der Grad der Zentralität einer Entscheidungsstelle ist, desto höher die Kosten der Beschaffung der Information über die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen sind.

Werden diese Kosten der Informationsbeschaffung generell nicht aufgewendet, dann treten »Kosten« bei den Bürgern in Form eines nachfrageinadäquaten Angebotes auf.⁹⁵⁾

Kosten der Kontrolle

Ist die kollektive Willensbildung vollzogen und der Entscheid vorhanden, so wird der Bürger seine Ausführung kontrollieren wollen. Auch die Kosten der Kontrolle sind prinzipiell — gleich den Informations- und Entscheidungsfindungskosten — eine zunehmende Funktion der Größe der Gebietskörperschaften.⁹⁶⁾

Neben diesen speziell erwähnten Kriterien muß aber auch geprüft werden, inwieweit die jeweilige, zur Erfüllung einer Aufgabe vorgesehene Ebene die

92) Vgl. dazu J. M. Buchanan und G. Tullock: »The Calculus of Consent«, 2. Aufl., Ann Arbor 1967.

93) Dazu P. Pawlowsky, a.a.O., S. 127.

94) Siehe dazu W. Z. Hirsch: »Local versus Areawide Urban Government Services«, National Tax Journal, Dec. 1964, S. 333 ff.; A. Breton: »The Economic Theory of Representative Government«, London and Basingstoke 1974, S. 113 ff.

95) Dazu auch W. Schönböck: »Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 30 f.

96) Siehe dazu P. Pawlowsky, a.a.O., S. 128 f.

technische, administrative und institutionelle Voraussetzung zur Übernahme einer Aufgabe erfüllt.⁹⁷⁾ Hierbei kommt auch der Aspekt der Flexibilität in vertikaler Sicht erneut zum Tragen, ein Aspekt, dem wir im Rahmen der obigen Diskussion der privatrechtlichen Tätigkeit in Österreich umfassendes Augenmerk geschenkt haben. Es geht hier um die Frage, ob bei bestimmten Aufgaben die Flexibilität kleiner Körperschaften größer als diejenige der übergeordneten Gebietskörperschaften und umgekehrt ist. Je nach Sicht dieser Flexibilität, z.B. aus ökonomischer Sicht, aus politologischer Sicht etc., und deren Gewichtung im Falle der Gesamtbeachtung aller Kriterien, kann dieselbe mehr für eine dezentrale bzw. zentrale Aufgabenentscheidungs- und/oder Aufgabendurchführungszuordnung sprechen.

4.2.2. Verteilungskriterien

Auf Grund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung, der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse etc. unterscheiden sich die Gebietskörperschaften in ihrer Möglichkeit öffentliche Leistungen bereitzustellen. Als Folge dieser Unterschiede, aber auch aus sonstigen Motivationen (internationales Prestige, Staatsrechtlicher Grundsatz der Gleichheit der Bürger etc.) werden Maßnahmen gesetzt, um diese Unterschiede auszugleichen.

Gleiche Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen

Bei diesem Kriterium handelt es sich zunächst um die Notwendigkeit der Fällung eines Werturteiles. Es muß hinsichtlich der Umverteilungspolitik eine politische Norm gesetzt werden, die den terminus »gleiche Versorgung« interpretiert. In der Praxis finden wir diesbezüglich folgende operable Zielsetzungen:

- Eine »angemessene« Versorgung mit Staatsleistungen,
- eine »gewisse Einheitlichkeit« der Lebensverhältnisse,
- annähernde Startgleichheiten,
- »Mindestversorgungsniveaus«,
- »gleichmäßige Versorgung« mit Staatsleistungen,⁹⁸⁾
- »gleiche Versorgungsstandards«.

97) Siehe dazu W. Wittmann: »Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften«, in: H. Haller, G. Hauser, H. Schelbert-Syfrig (Hrsg.): »Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik«, Tübingen 1973, S. 162 f.

98) Siehe dazu L. Spiess: »Der Finanzausgleich im Lichte volkswirtschaftlicher Ziele«, Freiburg i.Br. 1973, S. 128 ff.; W. Wittmann, a.a.O., S. 161.

Wie Wittmann dazu ausführt, ist z.B. das Postulat der »gleichen Versorgung« sehr problematisch, »wenn man auf die lokalen und regionalen Nutzenunterschiede abstellt.«⁹⁹⁾ Je nach Umweltbedingungen, Agglomerationen bzw. Anspruchsniveaus über den Standard öffentlicher Leistungen, rufen »gleiche Versorgungsstandards« bei den einzelnen Individuen unterschiedliche Nutzen hervor. Da es aber letztlich um gleiche Nutzen von öffentlichen Leistungen geht, sind prinzipiell unterschiedliche Versorgungsstandards angemessen.

Abgesehen von diesem grundsätzlichen Postulat, geht es im Rahmen der Berücksichtigung dieses Kriteriums auch um die Unterscheidung zwischen Entscheidungsfindung über eine Norm bzw. Einsatz bestimmter Mittel zur Verwirklichung einer Norm sowie deren Finanzierung. Ob dann »gleichmäßige Versorgung« bzw. »Verteilungsgerechtigkeit« nur zentral verwirklicht ist, kann erst aus sämtlichen Zielsetzungen, aber auch aus der spezifischen Definition der Verteilungszielsetzung beantwortet werden. Die Definition einer Zielsetzung ist also abzuheben von der Notwendigkeit der Produktion oder Bereitstellung sowie Finanzierung durch eine Ebene.¹⁰⁰⁾ Zu bedenken bleibt zudem, daß die Mittel, die aus verteilungspolitischer Sicht zum Einsatz kommen, sich nicht von denen unterscheiden, die aus anderen Zielsetzungen, speziell der Allokationszielsetzung, zum Einsatz kommen. Akzeptiert man also eine weitgehende Zentralisierung auf Grund dieses Umverteilungskriteriums, so bedeutet dies in der Konsequenz, daß man auch eine weitgehende Zentralisierung bzw. Determination der regionalen und kommunalen Ebene im allokativen Bereich in Kauf nimmt. Man gelangt hier sehr schnell an die Grenze der Autonomie und der regionalen und kommunalen Entscheidungsfähigkeit. Daraus ergibt sich jedenfalls, daß ein Kompromiß zur Minimierung der eventuellen Widersprüchlichkeiten verschiedener Zielsetzungen und damit Kriterien (allokativer und verteilungspolitischer Art) zu finden ist.

4.2.3. Stabilitätskriterien

In der »relativ abgeschlossenen« Diskussion dieses Aspekts wird argumentiert,¹⁰¹⁾ daß das öffentliche Gut »Stabilität« durch die Zentralre-

99) W. Wittmann, a.a.O., S. 161.

100) Um was es im Rahmen dieser Zentralisierungsthese geht, ist also die Entscheidung über die »Norm« und nicht die Frage der Durchführung bzw. Erreichung dieser Norm, vgl. dazu D. Netzer: »State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations«, in: »The Economics of Public Finance«, The Brookings Institution, Washington D.C. 1974, S. 375.

101) Siehe dazu R. A. Musgrave und P. B. Musgrave, a.a.O., S. 607 f. und die dort angegebene Literatur.

gierung bereitzustellen ist, deren finanzielle Basis, aber auch deren Zugang zum Kapitalmarkt u.a. größeren Aktionsspielraum erlaube.

Stabilitätspolitische Perversität

Es wird argumentiert, daß die Aktivitäten unterer Gebietskörperschaften (z.B. der Gemeinden) stabilitätspolitisch »pervers« sind. Der mangelnde Zugang zum Kapitalmarkt, die relativ langfristige und im Verhältnis umfassende Bindung von Finanzierungsmitteln im Zuge von Infrastrukturinvestitionen erlauben es den unteren Ebenen nicht, sich antizyklisch zu verhalten. Es kommt zur Intensivierung der ökonomischen Fluktuation durch deren prozyklisches Handeln.¹⁰²⁾ Als Bedingung gilt, daß aus Gründen der Verhinderung einer ungewollten Geldmengenvermehrung eine zentrale Institution die Geldmenge bereitzustellen und zu kontrollieren hat.¹⁰³⁾

Prinzipiell sei jedoch hierzu folgendes angemerkt: Wenn es stimmt, daß untere Ebenen den überwiegenden Teil der öffentlichen Investitionen tätigen (z.B. leisten die österreichischen Gemeinden ca. 60% dieser Investitionen) und diese Investitionen das strategische Mittel der Erreichung der Stabilitätszielsetzung darstellen, dann kann dieses Potential für Stabilitätsbemühungen nicht übersehen werden (selbst bei beschränkter Variationsmöglichkeit). Es können organisatorische Vorkehrungen oder institutionelle Einrichtungen geschaffen werden (in Österreich z.B. über den Städte- oder Gemeindebund), die selbst die Ebene der Gemeinden zu einem Gesamtpotential zusammenfassen und im weiteren in den Dienst stabilitätspolitischer Maßnahmen stellen. Prinzipiell ist es so, daß der Aktivitätsgrad hinsichtlich der stabilitätspolitischen Zielsetzung mit der Größe der gebietskörperschaftlichen Ebene variiert.

Demnach ist auch in diesem Falle anzumerken, daß es im Rahmen der »Stabilisationszielsetzung« zwei grundsätzlich verschiedene Dinge auseinanderzuhalten gilt: zum einen die Definition der Stabilitätszielsetzung, zum anderen die Frage des Mitteleinsatzes bzw. dessen Finanzierung. Ähnlich den Überlegungen im Bereich der Verteilungszielsetzung wird auch hier zwischen Entscheidungs-, Bereitstellungs-, Durchführungs- und Finanzierungsebene zu differenzieren sein. Es kann in diesem Zusammenhang Frey¹⁰⁴⁾ gefolgt werden, der ebenso diese Differenzierungsnotwendigkeit

102) Siehe dazu A. Hansen und H. Perloff: »State and Local Finance in the National Economy«, Norton 1944.

103) Dazu W.E. Oates: »Fiscal Federalism«, Washington 1972, S. 4.

104) R.L. Frey: »Der schweizerische Föderalismus — wirtschaftlich durchleuchtet«, Zeitschrift für schweizerisches Recht 93/1974, S. 373.

anspricht, wenn er ausführt: »(W)ird nicht bloß von der Kompetenz gesprochen, sondern differenziert nach Grundsatzentscheid, Vollzug und Finanzierung, so gibt es verschiedene kombinatorische Möglichkeiten«, wobei er im weiteren eine große Übersicht zweckmäßigster Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden für die Schweiz formuliert.

4.3. Sozio-politische Kriterien

In diesem Zusammenhang sei kurz auf die in der politologischen Literatur angeführten Argumente für Dezentralisation eingegangen. Wie bereits festgestellt, zeigen die Bezugsräume, in denen Menschen leben, daß sie weder geometrisch abgezirkelt bzw. homogen sind. Menschen leben in unregelmäßigen geographischen Gebilden, nach einer von Geschichte, Topographie, Produktionsbedingungen und Sozialfaktoren vorgegebenen Art. Demnach

- erlaubt die Dezentralisation die Berücksichtigung des exakten und tieferen Wissens um örtliche Gegebenheiten,
- ergibt sich auf Grund der Dezentralisation die Möglichkeit Experimente auf Grund wechselnder Aufgabenstellungen durchzuführen und demnach einem Flexibilitätserfordernis zu entsprechen,
- erlaubt Dezentralisation lokale Initiativen und Verantwortung zu fördern,
- ermöglicht Dezentralisation es den Bürgern, ihre Präferenzen besser zum Ausdruck zu bringen,
- bedeutet Dezentralisation Machtverteilung und damit Machtbegrenzung,
- erlaubt Dezentralisation eine Abkehr von der beschränkten Informationsverarbeitungskapazität der Zentrale,
- erlaubt Dezentralisation eine Regierungsstruktur in Übereinstimmung mit relativ homogenen Werten innerhalb der Bevölkerung.¹⁰⁵⁾

Dennoch ist auch aus politologischer Sicht anzumerken, daß bei der Organisation öffentlicher Aufgaben und Aktivitäten auf dezentraler Ebene

105) Siehe dazu R.M. Bird, a.a.O., S. 182; R.L. Frey, a.a.O., S. 369; E. Matzner: »Politische Theorie des Föderalismus«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 21 ff; E. Thöni: »Ökonomische Theorie des Föderalismus«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 26.

politische spill-overs entstehen, die eine Korrektur verlangen. Dabei ist das Kriterium der Minimierung politischer Externalitäten (Entstehung von Minderheiten) durch kleinere Regierungseinheiten in direktem Konflikt mit der Zielsetzung einer Minimierung ökonomischer Externalitäten durch die Internalisation von spill-overs in größeren Regierungseinheiten. Werden aber die sozio-politischen Faktoren notwendigerweise in einer Aufgabenverteilungsdiskussion mitberücksichtigt, so zeigt es sich, daß ein über ökonomische Kriterien einigermaßen gesichertes System (wenn überhaupt) sich immer mehr verschleiert und damit schwieriger durchschaubar wird.

5. Lösungsansätze zur Finanzausgleichsproblematik privatrechtlichen Handelns

Wie bereits oben angemerkt, stellen die realen Gebietskörperschaften historisch gewachsene Gebilde dar, wobei für deren Grenzen zumeist wirtschaftliche Bestimmungsgründe keinen bzw. wenig Ausschlag gaben. Auch die privatrechtliche Tätigkeit gebietskörperschaftlicher Ebenen spielte zum Zeitpunkt der Einführung der österreichischen Bundesverfassung eine untergeordnete Rolle.

Sieht man einmal davon ab, daß selbst der Bereich der hoheitlichen Tätigkeit der gebietskörperschaftlichen Ebenen auf Grund der Kompetenzverteilung nach den Artikeln 10-15 B-VG im Hinblick auf ihre Kosten-Nutzen-Adäquanz kaum mit der territorial-politischen Einteilung in Gemeinden, Ländern und Bund übereinstimmt, so ergibt sich dieses Problem für den Bereich des privatrechtlichen Handelns umso mehr.

Unter Berücksichtigung obiger Kriterien einer Aufgabenverteilung müßte eine Antwort für den Fall einer Neuordnung der Aufgabenzuständigkeit bzw. Aufgabenerfüllung aus ökonomischer Sicht wohl zunächst folgendermaßen lauten:

Bei Anerkennung der gegebenen Aufgaben- und Finanzierungsverteilung der gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich müßte eine Revision der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung aus Gründen der Internalisation der spill-overs und spill-ins, der Berücksichtigung von economies of scale, der Berücksichtigung eventueller Verteilungs- und Stabilisierungskriterien sowie der sozio-politischen Kriterien in einem »Trial and Error«-Verfahren unter Einschluß vieler Bewertungen durch den Politiker erfolgen.

Versucht man dies am Beispiel des »Schulbaues« (also zunächst ohne vorgegebene Verfassungsnormen) zum exemplifizieren, so ist als erstes die Klärung über die Entscheidungsträgerschaft für die Aufteilung des privaten bzw. öffentlichen Bildungsbereiches notwendig (Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber). In der Folge müssen die Entscheidungsträgerschaften über das Verhältnis Schüler/Lehrer, Ganztags/Halbtagschule, über zulässige Schulwegestrecken und über das Schülertransportsystem, über den hierarchischen Bildungsaufbau, über die Quantität der Lehr- und Lernmittel bestimmt werden, bevor die Aufteilung der Bereitstellungs- und Produktionsträgerschaft erfolgen kann. In letzterer Produktionsträgerschaft sind dann erneut Entscheidungen über eine z.B. durch öffentliche oder private Institutionen zu erfolgende Erstellung notwendig. Um in den Genuß möglichst kostengünstiger Leistungen zu kommen, brauchen die Gebietskörperschaften zuweilen nicht an der Produk-

tion der öffentlichen Leistung mitzuwirken. Diese kann von privaten Unternehmen übernommen werden. Der Regierungseinheit bleibt nur die Aufgabe, die Nachfrage ihrer Bürger zu formulieren, sie mit den anderen Regierungseinheiten zu koordinieren und die gewünschten Leistungen entsprechend der economies of scale beim billigsten Anbieter zu kaufen.

Infolge der grundsätzlichen Möglichkeit der Trennung von Produzenten, Bereitstellern und Nachfragern, wird dann aber das Kriterium der »economies of scale« zur Bestimmung der Größe einer Gebietskörperschaft aus der notwendigen Produktionsgröße weitgehend relativiert. Daneben ist eine Aufspaltung der gesamten Kosten in direkte und indirekte (Produktions- und Bereitstellungskosten sowie Entscheidungskosten) und interne und externe Kosten (Finanzierungskosten bzw. Finanzierungslastverteilung) notwendig, wenn die verschiedenen Kostenarten auf unterschiedlichen Finanzierungsquellen und -träger verteilt werden sollten (Klärung der Finanzierungsträgerschaft). Z. B. verursacht die Deckung durch eine allgemeine Einkommensteuer und/oder Umsatzsteuer (mit anschließendem Finanzausgleich im engeren Sinne) zumeist Kosten-spill-overs (da die entsprechende Kosten-Nutzen-Identität nicht herstellbar ist), im Gegensatz zu einer »Schul-Gebühr«, die spezifisch auf eine Gegenleistung und damit auf den Nutzenträger abstellt.¹⁰⁶⁾

Organisations- und finanzierungsmäßig sind also grundsätzlich die verschiedensten Maßnahmenpakete möglich. Ansatzweise soll an dieser Stelle der Versuch gemacht werden, gewisse Bewertungen, die wie oben angemerkt, an sich dem Politiker zufallen, durchzuführen und Organisations- bzw. Finanzierungsformen für die Situation des privatrechtlichen Handelns der gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich aufzuzeigen.

Dabei soll von zwei grundsätzlich auseinanderzuhaltenden Überlegungen ausgegangen werden: Zum einen der Neuordnung der Staatsebenen in räumlicher Sicht auf Grund horizontaler Kooperationsnotwendigkeiten (Gemeindezusammenlegungen), zum anderen der Diskussion von Kompetenzneufassungen und/oder Bildung neuer institutioneller Ebenen unter Aufrechterhaltung der bestehenden Staatsebenen in ihren räumlichen Grenzen. Es wird vornehmlich auf die ökonomischen Kriterien zurückgegriffen, im Bewußtsein, daß auch die erwähnten sozio-politischen bzw. juristischen Kriterien bei der Zuordnung der Aufgabenentscheidung bzw. Aufgabenerfüllung eine maßgebende Rolle spielen.

106) Siehe dazu P. Pawlowsky, a.a.O., S. 25.

Im weiteren geht es also um die Zuweisung der Aufgabenentscheidung, aber auch der Aufgabenerfüllung nach optimalen Kosten-Nutzen-Kreisen, wobei im Rahmen der Kostenbetrachtung sowohl die economies of scale-Überlegungen, die Beachtung von Kosten-spill-overs und Kosten-spill-ins sowie die Informations-, Entscheidungs- und Kontrollkosten, auf der Nutzenseite die Ertrags-spill-overs bzw. Ertrags-spill-ins, die Nutzendiffusion bzw. Nutzenintensität zu berücksichtigen sind. Auf die Problematik der Meßbarkeit sowohl auf der Kosten- als auch auf der Nutzenseite haben wir bereits oben hingewiesen, nichtsdestoweniger aber auch angemerkt, daß sie in ihren Grenzen jedoch in die Betrachtung einzufließen hätten. Vorab seien aber noch einige grundsätzliche Bemerkungen, die sich aus der Kriteriendiskussion ergeben, für die weiteren Überlegungen angeführt:

- Wie die Diskussion zeigt, stehen einige Kriterien untereinander in antinomischen Verhältnissen. Es stellt sich deshalb immer die Frage einer Bewertung, im Sinne der Kompromißfindung zwischen kollidierenden Kriterien. Föderalismus, Bundesstaatlichkeit und Finanzausgleich sind demnach eine ständige »Herausforderung«, für die eine Antwort auf folgende Gegensätzlichkeiten gefunden werden muß: Wieviel »Effizienz« muß aufgegeben werden, um eine »gerechte Verteilung« und »Stabilität«, und damit »Stabilität des Systems«, zu garantieren.
- Von vornherein gilt jedoch, daß hinsichtlich der Aufgabenentscheidung bzw. Aufgabenerfüllung kaum Argumente für eine »Vollzentralisierung« sprechen. Hierzu müßte der Fall einer nichtexistierenden, homogenen Gemeinschaft mit einem allwissenden »Verwalter« gegeben sein.
- Das Problem um die »richtigen« kollektiven Entscheidungen bleibt grundsätzlich immer bestehen, gleich welche Regierungsform gewählt wird¹⁰⁷⁾, und stellt letztendlich ein Werturteil (oder besser viele spezifische Werturteile) dar. »Schlechte« kollektive Lösungen (d.s. diejenigen, welche die Beobachter als solche definieren) sind nicht durch einfache Änderungen der Organisationsstruktur zu meistern.¹⁰⁸⁾
- Um letztlich eine Lösung aus einem gleichzeitigen Vergleich aller ökonomischen, sozio-politischen und juristischen Kriterien zu finden, ist die Fällung eines Werturteils notwendig.¹⁰⁹⁾
- Eine extensive Auslegung des Grundsatzes der Kosten-Nutzen-Identität würde auf Grund der stark unterschiedlichen räumlichen Begrenztheit

107) Siehe dazu R.M. Bird, a.a.O., S. 186 f.

108) Siehe dazu auch E. Thöni: »Ökonomische Theorie des Föderalismus«, in: »Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleiches«, Expertenbericht, Manuskript-Langfassung, Wien 1977, S. 36.

109) Dazu D. Bös: »Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance«, a.a.O., S. 64.

der Kosten und Nutzen zu einer Vielzahl »überlappender« Entscheidungseinheiten, und damit vielschichtiger »Zuständigkeitsabgrenzungen« für die Entscheidungsfindung, Produktion, Bereitstellung und Finanzierung, führen. Das sich ergebende System wäre zu komplex — der Entscheidungsfindungsprozeß zu unüberschaubar und zu schwerfällig. Deshalb verlangt diese Problematik eine einfachere Lösung, in der wenige Regierungseinheiten eine Reihe von Funktionen bereitstellen und finanzieren.¹¹⁰⁾

- Es sollten deshalb zunächst die aus historischer Tradition, soziokultureller Zusammengehörigkeit oder sonstiger Faktoren entstandenen grundlegenden Regierungsebenen als aufrecht gelten (soweit möglich).
 - Soweit erwerbswirtschaftliche Unternehmen bzw. über kostendeckende eigene Einnahmen verfügende Betriebe, Fonds, Stiftungen und Anstalten gegeben sind, können diese in Form eigener Haushalte weiter geführt werden und damit im Sinne des Nettoprinzips außerhalb des Budgets der jeweiligen Ebene verbleiben.
 - Für die restlichen Aufgabenstellungen privatrechtlicher Art sollte eine Prüfung der Notwendigkeit einer Zuordnung stattfinden. Dabei ist zwischen horizontalen und vertikalen Zuordnungsüberlegungen im Sinne der eingangs erwähnten, alleinigen und gemeinsamen (ausgegliederten) Organisations- und Finanzierungsformen zu unterscheiden.
- Um die grundsätzliche Frage der Zuständigkeit in den Griff zu bekommen sei zunächst auf die vertikale Zuordnungsdiskussion eingegangen.

5.1. Vertikale Lösungsansätze

Wie die obige Analyse der vertikalen Organisations- und Finanzierungsformen, also der Organisations- und Finanzierungsformen privatrechtlichen Handelns zwischen verschiedenen Ebenen (Bund, Ländern und Gemeinden), gezeigt hat, wäre aus finanzausgleichsspezifischen Aspekten eine Aufteilung dieser gemeinschaftlichen Aufgabenentscheidungen und/oder gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllungen notwendig.

Im Rahmen der Lösungsansätze kann u.a. ein Modell der »Determinierung der Privatwirtschaftsverwaltung« entsprechend der Hoheitsverwaltung diskutiert werden. Ob dieses verwirklicht ist, muß zunächst auf Grund z.B. der Flexibilitätserfordernisse beim investiven Handeln der Gebietskörperschaften geprüft werden.

110) Siehe dazu J. Rothenberg: »Local Decentralization and the Theory of Optimal Government«, in: J. Margolis (ed.): »The Analysis of Public Output«, NBER, New York 1970, S. 33.

Grundsätzlich ist sicherlich ein Modell diskussionswürdig, in dem bedeutende Bereiche der Investitions- und Förderungstätigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung herausgegriffen werden und auf Grund ihrer besonderen Bedeutung wie auch im Hinblick auf Qualität und Quantität der Aufgabenentscheidung und Aufgabenerfüllung Kompetenzrechtlich geordnet und im Finanzausgleich gesondert dotiert werden. Man könnte dabei an die großen Bereiche des Schulwesens im weitesten Sinne (einschließlich des Hochschulbaues), des Gesundheitswesens (einschließlich des Krankenhausbaues), des Verkehrswesens (Straßenbau bis hin zu Autobahnen, Brücken) und des Förderungswesens denken, in denen die quantitativ erheblichsten Gemeinschaftsfinanzierungen, Sondergesellschaftsfinanzierungen, Vorfinanzierungen und Leasingfinanzierungen auftreten. Im besonderen sollte dabei in Analogie das bundesdeutsche Institut der »Gemeinschaftsaufgaben« auf seine Entsprechung in der österreichischen Rechtsordnung überdacht werden. Dabei sind im besonderen die unterschiedlichen rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten der Bundesrepublik Deutschland und Österreichs zu beachten.

Durch einen entsprechend flexiblen institutionellen Überbau wären bei diesen Aufgabenstellungen auch dem Flexibilitätserfordernis zu entsprechen — auch im Rahmen der bestehenden gebietskörperschaftlichen Ebenen (also ohne neue Ebene mit eigener Finanzierungshoheit).

Gemeinschaftsaufgaben

Wie oben ausgeführt ist auf Grund der Dynamik der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklung eine trennscharfe Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Bund, Ländern und Gemeinden im Bereiche der privatrechtlichen Tätigkeiten nicht mehr möglich. Der daraus folgenden, verstärkt gemeinschaftlichen Wahrnehmung von Aufgabenentscheidung und Aufgabenerfüllung folgte in keiner Weise die verfassungsmäßige Abdeckung. Dennoch muß alleine aus dem finanziellen Ausmaß der Erfüllung dieser Aufgabenbereiche eine Klärung der Zuständigkeit sowohl hinsichtlich der Entscheidung, aber auch der Erfüllung und damit Finanzierung gefordert werden.

Ähnlich dem Institut der »Gemeinschaftsaufgaben« in der Verfassung bzw. Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland (der österreichischen Rechts- und Verwaltungsordnung jedoch aufgrund einer anderen Verfassungsgrundlage sowie unter Einschluß der »Gemeindeebene« entsprechend), könnte für tragende Aufgaben- bzw. Ausgabenbereiche wie — Ausbau und Verwaltung des Schulwesens,

- Ausbau und Verwaltung des Verkehrswesens,
- Ausbau und Verwaltung des Gesundheitswesens,
- Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur

eine Regelung getroffen werden, die die Grundlage der gegenseitigen Verantwortung der Ebenen klärt (wohl notwendigerweise nicht im Sinne der bundesdeutschen Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung von Länderaufgaben, sondern zur grundsätzlichen Neubestimmung der Erfüllung dieser Aufgabenstellungen) und eine »feste konstitutionelle Grundlage schafft, von der aus eine auf gemeinsame Willensbildung beruhende fruchtbare Entwicklung möglich ist.«¹¹¹⁾ Dabei wäre ähnlich der BRD der Begriff »Gemeinschaftsaufgabe« nur mehr für diese zu enumerierenden Aufgabenbereiche und in Abhebung von anderen Formen der Zusammenarbeit zu verwenden. Angemerkt sei in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung der verstärkt laut werdenden Kritik an der bundesdeutschen Regelung. Gleichzeitig mit den Bestimmungen über den »Zusammenwirkungsumfang« bei Gemeinschaftsaufgaben, über die weiteren legislativen Maßnahmen, über die gemeinsamen institutionellen und organisatorischen Formen der Zusammenarbeit, wäre zu bestimmen, in welchem Umfang die einzelne Ebene zur Finanzierung der Aufgabe herangezogen wird und in welchem Ausmaß die Haushaltshoheit der einzelnen Ebene tangiert wird. Damit wäre die jeweilige »Aufgabenverantwortung« klargestellt, worauf sich im folgenden eine sinnvolle Einnahmenverteilungsregelung und damit ein sinnvoller Finanzausgleich im engeren Sinne aufbauen ließe.

Vom verfassungsrechtlichen Standpunkt wäre in Österreich jedenfalls auf Grund der strengen Trennung der Vollzugsbereiche des Bundes und der Länder eine Verfassungsänderung notwendig.¹¹²⁾

Sollte eine Verfassungsänderung beim gegenwärtigen Stand nicht möglich sein, so wäre als Alternative die eigenverantwortliche Aufgabenbesorgung durch die einzelnen Ebenen unter Bedachtnahme auf Koordinationsformen, die die Kompetenzgrenzen wahren, möglich. Dann jedoch wäre es für diese tragenden Bereiche umso notwendiger, daß sie zunächst verfassungsmäßig auf gebietskörperschaftliche Ebenen aufgeteilt werden und in weiterer Folge über die nichtinstitutionalisierten Formen der konferenzmäßigen Zusammenarbeit von im übrigen selbständig bleibenden Entscheidungsorganen einerseits, aber auch durch Abschluß

111) F.J. Strauß, a.a.O., S. 72; zur umfassenden bundesdeutschen Problematik siehe R. Loeser: »Theorie und Praxis der Mischverwaltung«, Berlin 1976; J.A. Frowein/I.v.Münch: »Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 31, Berlin-New York 1973, S. 13-146.

112) Siehe dazu H. Schäffer: »Koordination in der öffentlichen Verwaltung«, Wien 1971, S. 12 f.

von Verträgen nach Artikel 15 a B-VG andererseits koordiniert werden. Daneben wäre auch, obwohl problembehaftet, an einen Ausbau der Art. 12 B-VG - Regelung (Grundgesetzgebung Bund, Ausführungsgesetzgebung Länder, Vollziehung Länder) zu denken.

Für die verbleibenden privatrechtlichen Tätigkeitsbereiche sollte geprüft werden, ob sie auf Grund der oben angeführten Rechtfertigungsgründe weiterhin in der gegebenen Form (privatrechtlicher Art ohne Zuständigkeitsbestimmung) weitergeführt werden oder ob auch bei ihnen eine prinzipielle Zuordnung zu spezifischen Ebenen und damit eine erneute transparente Integration in die Haushalte der Ebenen zu erfolgen hätte.

Grundsätzlich sei nochmals auf den bereits angemerkten Tatbestand aufmerksam gemacht, daß in diesem Zusammenhang nicht nur an die Kompetenz oder die Zuständigkeit zu denken, sondern daß im Rahmen der Diskussion zwischen Grundsatzentscheid, Ausführungsentscheid, Vollzug und Finanzierung und daraus folgender kombinatorischer Möglichkeiten zu unterscheiden ist.

5.2. Horizontale Lösungsansätze

Selbst nach erfolgter Zuständigkeitsaufteilung in vertikaler Sicht auf Grund ökonomischer, sozio-politischer und juridischer Kriterien verbleibt auf der jeweiligen Ebene ein zusätzliches Erfordernis der Regelung der privatrechtlichen Tätigkeit. Wie in der obigen Analyse angemerkt, ergeben sich auf Grund der unterschiedlichen Struktur z.B. der Gemeinden, aber auch der Länder, spill-overs und spill-ins, unterschiedliche economies of scale, unterschiedliche Nutzendiffusionen und Nutzenintensitäten öffentlicher Leistungen und es wird auch in horizontaler Sicht eine Überprüfung der Organisations- und Finanzierungsformen notwendig.

Zunächst ist auch hier zu fordern, daß aus finanzausgleichsspezifischer Sicht eine Rückführung der einzelnen Aufgabenerfüllungen in Form von Sonderorganisations- und -finanzierungsformen in die einzelnen Haushalte überprüft wird. Dies betrifft vor allem die verstärkte Erledigung von Aufgaben durch Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, die, wie oben angemerkt, in der Folge immer stärkeres Eigenleben zeitigen. Es sollte prinzipiell der Grundsatz gelten, daß die einzelnen Gebietskörperschaften (auf Gemeindezusammenlegungen wird noch zurückzukommen sein) in der Entscheidung, aber auch in der Finanzierung zuständig bleiben, und damit die Vorgangsweisen im jeweiligen Haushalt dieser Gebietskörperschaften ihren Niederschlag finden.

Ist die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Allokation auf Grund von z.B. economies of scale und spill-overs bzw. spill-ins notwendig, so sind zur Erreichung bzw. Neutralisierung intergouvernmentale Transfers und/oder Abkommen bzw. Zweckverbände geeignete Mittel.

5.2.1. Horizontale intergouvernmentale Transferzahlungen

Zur Kompensation von z.B. spill-overs sind Zahlungen durch den Nutznießer bzw. durch die jeweils zusätzlich profitierende Gebietskörperschaft denkbar. Das Problem, das sich in diesem Zusammenhang ergibt, besteht darin, daß Gebietskörperschaften, welche Zahlungen wünschen, diese nicht erzwingen können (beachte jedoch die Ausnahmen in Schulerhaltungs- und Spitalbeitragsgesetzen).

Als weitere Möglichkeit der Beseitigung von Ungleichgewichten bieten sich daneben institutionelle Abänderungen an.

5.2.2. Institutionelle Abänderungen

Für die Abstimmung der verschiedenen Zielsetzungen bieten sich bei denjenigen Gütern, bei denen die räumliche Nähe nicht von Bedeutung ist, die sog. »Verträge« als Abstimmungsinstrument, das die Finanzhoheit und Finanzierungszuständigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften erhält, an.

Ist jedoch für die gemeinsame Erfüllung der betreffenden Aufgabe aus technischen Gründen räumliche Nähe erforderlich und sollen die Gebietskörperschaften ihre Selbständigkeit bei der Formulierung der Nachfrage, aber auch hinsichtlich der Finanzierungsbeteiligung nicht verlieren (z.B. im Gewässerschutz, Abfallbeseitigungswesen etc.), so eignet sich für die Zusammenarbeit die Form eines »Sprengels« i.w.S. (also Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften mitumfassend). Setzt sich dieser Sprengel allerdings aus zahlreichen untereinander heterogenen, in sich homogenen Gemeinschaften zusammen, so ergeben sich ähnliche Schwierigkeiten (Nicht-Erzwingbarkeit), wie bei Verhandlungen über eine horizontale Kompensation.¹¹³⁾ Ausnahmen stellen die bereits erwähnten »Schulerhaltungs- und Spitalbeitragssprengel« dar, in denen jedoch auch über die Materiengesetzgeber die Formulierung der Nachfrage (und damit die umfassend autonome Entscheidung) beschränkt ist.

113) Siehe dazu P. Pawlowsky, a.a.O., S. 123 ff.

Daneben soll aber auch in diesem Zusammenhang auf die immer wieder in Diskussion stehende räumliche Neuordnung, wie z.B. Gemeindezusammenlegung, auf die Schaffung besonderer Gebietskörperschaften für jedes einzelne öffentliche Gut, aber auch auf die Zentralisierung, d.h. Verländerung bzw. Verbundlichung von Angebot und Finanzierung zurückgekommen werden.

Beginnen wir bei letztem (»Verländerung« bzw. »Verbundlichung«), so ist zunächst diese Form der institutionellen Änderung auf den ersten Blick bestechend. Es können externe Effekte bzw. spill-overs und spill-ins neutralisiert und economies of scale überall ausgenützt werden. Dennoch ist zu beachten, daß, zieht man neue Grenzen, um z.B. spill-overs zu internalisieren, die Probleme einzig und allein von einer »Inter-Community-Ebene« auf eine »Intra-Community-Ebene« verlagert, aber dadurch nicht gelöst werden. Da verschiedene öffentliche Leistungen z.B. einen unterschiedlich weiten Bereich der Nutzenstreuung aufweisen, stellt sich auch hier die Frage, bei welcher Größe der Gebietskörperschaft eine optimale Internalisierung aller z.B. spill-overs erreicht ist. Daneben sind die Konsequenzen erneuter Kosten der Information, der bürokratischen Inflexibilität und verspäteter Entscheidung zu beachten, ganz abgesehen von Problemen der Aufhebung der föderativen Struktur und damit Machtkonzentration.¹¹⁴⁾

Auf die Problematik eines Systems von »besonderen Gebietskörperschaften für jedes einzelne öffentliche Gut« haben wir bereits hingewiesen. Das sich ergebende System wäre zu komplex, der Entscheidungsfindungsprozeß zu unüberschaubar und zu schwerfällig.

Wie bereits oben angemerkt, sind die einzelnen Gebietskörperschaften historisch gewachsene Gebilde, deren Grenzen überwiegend nicht auf Grund wirtschaftlicher Bestimmungsgründe festgesetzt wurden. Wenn auch der zunehmenden Bedeutung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklung sowie der nationalen und internationalen Kooperationsnotwendigkeit Rechnung getragen werden muß und demnach auch Neuordnungen der Ebenen in räumlicher Sicht in die Diskussion einer Beseitigung von Ungleichgewichten aufzunehmen sind, so sind dennoch die historischen, sozio-politischen und juridischen Faktoren von erheblicher Bedeutung. Beispiele vieler Art¹¹⁵⁾ zeigen, daß historische, topographische, soziologische Gründe Zusammenlegungen z.B. auf Gemeindeebene nur in Grenzen als sinnvoll erscheinen lassen. Wenn

114) Vgl. dazu auch R.M. Bird, a.a.O., S. 181.

115) Vgl. z.B. die Aussagen zu Gemeindezusammenlegungen in Tirol und Niederösterreich.

auch ökonomische Tatbestände stark für die Zusammenlegung von Gebietskörperschaften zu größeren Einheiten sprechen, so sind sie nicht die alleine maßgeblichen.¹¹⁶⁾ Speziell problematisch erscheinen jedoch die Gemeindezusammenlegungen auf Grund von Finanzausgleichsüberlegungen. Gerade in diesem Zusammenhang wäre ein neutraler Finanzausgleich zu fordern und damit Verteilungsschlüssel, wie z.B. der abgestufte Bevölkerungsschlüssel abzuschaffen. Denn eines ist klar, »wie immer auch Gemeindezusammenlegungen erfolgen, dürfte es außer Zweifel stehen, daß auch nach einer weitgehenden Reform der Kommunalstruktur erhebliche Unterschiede in der Einwohnerzahl (aber auch der inneren Kommunalstruktur, Anm. E. Th.) zwischen den typischen Landgemeinden und den städtischen Kommunen in den Ballungszentren bestehen bleiben.«¹¹⁷⁾

Demnach sollten zunächst alle Formen der Kooperation, wie Verträge und Sprengel, aber auch Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften, Projektgruppen und andere (wie auch immer bezeichnet), ausgeschöpft und erst als letzte Maßnahme zur Zusammenlegung (und dann in einem demokratischen Rechtsstaat unter Zustimmung der betroffenen Bevölkerung) geschritten werden.

Abschließend sei für die spezifische österreichische Situation auf die rechtliche Problematik des Zusammenschlusses in Form von spezifischen Sprengeln verwiesen. Hinsichtlich der übergreifenden Institutionen horizontaler Art unterscheidet man in Österreich unter anderen zwischen dem Zusammenschluß von Gemeinden als Verwaltungsgemeinschaften und dem Zusammenschluß als Gemeindeverbände.

Im Vordergrund der Verwaltungsgemeinschaften stehen dabei Aufgabenstellungen, die nicht zur selbständigen, eigenverantwortlichen Besorgung übertragen werden. Letztere bleiben Gemeindeverbänden vorbehalten.

Für beide gilt in ihrer Rechtsnatur, daß sie keine eigenen Gebietskörperschaften sind, ihre rechtliche Stellung hängt von der übertragenen Aufgabe ab.¹¹⁸⁾ Die Stellung der Gemeindeverbände im Rahmen der Finanzverfassung und des Finanzausgleiches ist nach wie vor ungeklärt. Eine Abgabenhöhe kommt ihnen aber wahrscheinlich nicht zu.¹¹⁹⁾

116) W. Heinrich: »Vom rechten Maß gesellschaftlicher Gebilde«, in: Internationales Gewerbearchiv, Heft 3, Berlin-München-St. Gallen 1974, S. 181.

117) A. Klose: »Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik«, in: Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 3, Wien 1975, S. 44.

118) Vgl. dazu H. Neuhofer, a.a.O., S. 390 ff.

119) Siehe zur Verneinung P. Oberndorfer: »Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit«, Kommunale Forschung in Österreich, Linz 1971, S. 293; davon fällt der § 89 Abs. 2, Vorarlberger Gemeindegesetz (LGBl. 45/1965) ab, der die Abgabener- oder -einhebung eines Gemeindeverbandes nicht ausschließt.

Auch für die Ebene der Bundesländer ergeben sich diese verschiedenen Möglichkeiten der Koordinierung der Aufgaben, die über ein Bundesland hinausgreifen. Neben der vertraglichen Vereinbarung, i.S. der Staatsverträge nach Artikel 15 a B-VG, kommt der Institutionalisierung von Landeshauptmännerkonferenzen, Landesfinanzreferentenkonferenzen, Landeskulturreferentenkonferenzen, Landesnaturschutzreferentenkonferenzen, Landessozialreferentenkonferenzen sowie einer Reihe von Konferenzen auf Beamtenebene zunehmende Bedeutung zu. Alle Institutionen der erwähnten Art, bei denen sich keine eigenständigen Gebietskörperschaften herausbilden, scheinen ausbaufähig und notwendig.

Prinzipiell soll jedoch in diesem Zusammenhang ein Grundsatz nicht vergessen werden, derjenige nämlich, daß für Angelegenheiten, die umfassendere Bedeutung haben und im Rahmen dieser Art von Konferenzen bzw. Institutionalisierungen zu schwerfällige Gebilde schaffen würden, man auch aus föderalistischer Sicht nicht zögern sollte, diese Aufgaben auf nächsthöhere Ebenen, sprich von Gemeindeebene auf Länderebene, von Länderebene auf Bundesebene, zu übertragen.

Abschließend kann man mit Klecatsky sicherlich einer Meinung sein, daß eine Vergesetzlichung der privatrechtlichen Tätigkeit der Ebenen keinesfalls ständig die »Flexibilität des Wirtschaftens« beeinträchtigen muß; ganz bestimmt aber muß man mit ihm die Meinung teilen, daß ein eventuelles Nichtgelingen einer »Überführung der Kollektivwirtschaft in eine den Rechtsstaat verbürgende Gesetzesordnung« unvermeidbar in den Richterstaat führt.¹²⁰⁾ Abgewandelt auf den finanzausgleichsspezifischen Aspekt bedeutet dies, daß ein Nichtgelingen der Zuständigkeitsordnung unvermeidbar in den Einheitsstaat führt.

120) Dazu H. Klecatsky: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, a.a.O., S. 11.

Literaturverzeichnis

- ANDEL, N.: »Zur Diskussion über Musgraves Begriff der 'merit wants'«, in: FA, NF, Band 28, 1969.
- ANDREAE, C.A.: »Die Parafiskalischen Gebilde in finanzwissenschaftlicher Schau«, in: FS-W. Heinrich, Wien 1963.
- ders./SMEKAL, Ch.: »Die Ausgabenentwicklung der österreichischen Bundesländer (ohne Wien) und von Wien (als Land und Gemeinde) im Zeitraum 1959 bis 1970«, vervielf. Manuskript, Innsbruck 1972.
- ANTONIOLLI, W.: »Allgemeines Verwaltungsrecht«, Wien 1954.
- VAN DER BELLEN, A.: »Fondswirtschaft in Österreich«, Wien 1968.
- BIRD, R.M.: »The Growth of Government Spending in Canada«, Toronto 1970.
- BÖS, D.: »Öffentliche Aufträge in Österreich, Wien 1968.
- ders.: »Wirtschaftsgeschehen und Staatsgewalt«, Wien-Freiburg-Basel 1970.
- ders.: »Finanzausgleich und kommunale Finanzierung«, in: »Finanzausgleich und Kommunalfinanzierung«, Schriftenreihe des österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, Heft 4, Wien 1972.
- ders.: »Federalism and Intergovernmental Problems of Urban Finance«, in: »Problèmes de Finances Publiques Urbaines/Issues in Urban Public Finance«, IIFP, Congrès de New York 1972, Saarbrücken 1973.
- BRETON, A.: »A theory of demands of public goods«, CJEPS, November 1966.
- ders.: »The Economic Theory of Representative Government«, London and Basingstoke 1974.
- BROCKHAUSEN, C.: »Die österreichische Gemeindeordnung (Grundgedanken und Reformideen)«, Wien 1905.
- BYDLINSKI, F.: »Die privatwirtschaftliche Tätigkeit des Staates in privatrechtlicher Sicht«, in: Juristische Blätter, 90. Jahrg, Wien 1968.
- BUCHANAN, J.M.: »An Economic Theory of Clubs«, Economica, February 1965.
- ders./TULLOCK, G.: »The Calculus of Consent«, 2. Aufl., Ann Arbor 1967.
- ERMACORA, F./KLECATSKY, H./RINGHOFER, K.: »Die Rechtssprechung des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1954«, ÖJZ 1956.
- FORDERUNGSPROGRAMM DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESLÄNDER vom 20.10.1970.
- FREY, R.L.: »Der schweizerische Föderalismus — wirtschaftlich durchleuchtet«, Zeitschrift für schweizerisches Recht 93/1974.

- FRÖHLER, L./OBERNDORFER, P.: »Die Gemeinde im Spannungsfeld des Sozialstaates«, in: Kommunale Forschung in Österreich, Linz 1970.
- FROHWEIN, J.A./v.MÜNCH, I.: »Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat«, in: Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft 31, Berlin-New York 1973.
- GUPTA, S.P./HUTTON, J.P.: »Economies of Scale in Local Government Service«, Research Study No. 3, Royal Commission on Local Government in England, London 1968.
- HALLER, H./HAUSER, G./SCHELBERT-SYFRIG, H. (Hrsg.): »Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik«, Tübingen 1973.
- HANSEN, A./PERLOFF, H.: »State and Local Finance in the National Economy«, Norton 1944.
- HANUSCH, H.: »Theorie des öffentlichen Gutes«, Göttingen 1972.
- HEAD, J.G.: »On merit goods«, in: FA, NF, Band 25, 1966.
- HEINIG, K.: »Das Budget«, II. Band, Tübingen 1951.
- HEINRICH, W.: »Vom rechten Maß gesellschaftlicher Gebilde«, in: Internationales Gewerbearchiv, Heft 3, Berlin-München-St. Gallen 1974.
- HELLBLING, E./MAYER-MALY, T./MIEHSLER, H. (Hrsg.): »Theorie und Praxis der Bundesstaates«, Band 3, Salzburg-München 1974.
- HIRSCH, W.Z.: »Local versus Areawide Urban Government Services«, National Tax Journal, Dec. 1964.
- KAISER, J. H.: »Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft«, Baden-Baden 1965.
- KIPP, H./MAYR, F./STEINKAMM, A. (Hrsg.): »Um Recht und Freiheit«, FS von der Heyde, Berlin 1977.
- KLECATSKY, H.: »Die Köpenickade der Privatwirtschaftsverwaltung«, in: Juristische Blätter, 79. Jahrg., Wien 1957.
- ders.: »Das Verhältnis von öffentlicher und privater Wirtschaft in verfassungsrechtlicher Sicht«, in: Wirtschaftspolitische Blätter, 12. Jahrg., Nr. 2/1965, Beilage.
- KLOSE, A.: »Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik«, in: Schriftenreihe für Kommunalpolitik und Kommunalwissenschaft, Heft 3, Wien 1975.
- KOBZINA, A.: Juristische Blätter 1957.
- KOLB, E./ARNOLD, K./TESCHNER, T.: »Wirtschaftsverwaltungsrecht«, Innsbruck 1977.

- KOLB, E.: »Zur Systematik des Wirtschaftsverwaltungsrechts«, in: H. Kipp, F. Mayr, A. Steinkamm (Hrsg.): »Um Recht und Freiheit«, FS-von der Heydte, Berlin 1977.
- KOMMISSION FÜR DIE FINANZREFORM: »Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland«, 2. Aufl., Stuttgart u.a. 1966 (Troeger-Kommission).
- LIEDTKE, C.: »Theorie der öffentlichen Güter und optimalen Struktur einer Föderation«, Berlin 1972.
- LOEBENSTEIN, E.: »Das Förderungswesen unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips«, Verh. 2. ÖJT, Bd. II, Wien 1964.
- LOESER, R.: »Theorie und Praxis der Mischverwaltung«, Berlin 1976.
- MACHOLD, M.: »Forschungsförderung«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- v. MANGOLDT, H./KLEIN, F.: »Das Bonner Grundgesetz«, Bd. II, Berlin-Frankfurt/Main 1964.
- MAUNZ, T.: »Ungeschriebene Bundeszuständigkeit«, in: Deutsche öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1950.
- MAUNZ, T./DÜRIG, G./HERZOG, R./SCHOLZ, R.: »Grundgesetz — Kommentar«, München lfd.
- MARGOLIS, J. (ed.): »The Analysis of Public Output«, NBER, New York 1970.
- MATZNER, E.: »Politische Theorie des Föderalismus«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977.
- ders.: »Zum Begriff 'Öffentliche Aufgabe'«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977.
- MELICHAR, E.: »Zur Problematik der Privatwirtschaftsverwaltung«, in: Juristische Blätter, 78. Jahrg., Wien 1956.
- MUSGRAVE, R.A./MUSGRAVE, P.B.: »Public Finance in Theory and Practice«, New York u.a. 1973.
- NETZER, D.: »State-Local Finance and Intergovernmental Fiscal Relations«, in: »The Economics of Public Finance«, The Brookings Institution, Washington D.C. 1974.
- NEUHOFFER, H.: »Handbuch des Gemeinderechts«, Forschungen aus Staat und Recht 22, Wien-New York 1972.
- OATES, W.E.: »Fiscal Federalism«, Washington 1972.
- OBERNDORFER, P.: »Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit«, Kommunale Forschung in Österreich, Linz 1971.

- PAWLOWSKY, P.: »Räumliche externe Effekte lokaler öffentlicher Leistungen im föderativen Staat«, Basel 1972.
- PERNTHALER, P.: »Über Begriff und Standort der leistenden Verwaltung in der österreichischen Rechtsordnung«, in: Juristische Blätter, 87. Jahrg., Wien 1965.
- ders.: »Föderalistische Probleme der Raumordnung«, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, 13. Jahrg., Wien 1969.
- ders.: »Raumordnung und Verfassung«, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Band 18, Wien-New York 1975.
- ders.: »Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Verwaltungsorganisation«, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 1, Wien 1976.
- RILL, H.P. / SCHÄFFER, H.: »Die Rechtsnormen für die Planungskoordination seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung«, ÖROK, Schriftenreihe Nr. 6, Wien 1975.
- ROTHENBERG, J.: »Local Decentralization and the Theory of Optimal Government«, in: J. Margolis (ed.): »The Analysis of Public Output«, NBER, New York 1970.
- RUPPE, H.G.: »Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977.
- SCHACHNER-BLAZIZEK, P.: »Finanzausgleich in Österreich«, Graz 1967.
- ders.: »Die Gemeinden im Finanzausgleich«, in: »Finanzausgleich und Kommunalfinanzierung«, Schriftenreihe des österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, Heft 4, Wien 1972.
- SCHÄFFER, H.: »Koordination in der öffentlichen Verwaltung«, Wien 1971.
- ders.: »Rechtsprobleme der Privatwirtschaftsverwaltung als Instrument der Raumordnung«, unveröff. Manuskript, Salzburg 1977.
- SCHAMBECK, H.: »Vom Sinneswandel des Rechtsstaates«, Berlin 1970.
- SCHMIDJELL, R.: »Die Wirtschaftspolitik der Bundesländer«, in: Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1976.
- SCHMOTZER, U.: »Landwirtschaftsförderung«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- SCHÖNBÄCK, W.: »Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffent-

- liche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977.
- SMEKAL, Ch.: »Die Finanzwirtschaft intermediärer Gruppen«, Innsbruck 1969.
- ders.: »Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs«, in: E. Hellbling, T. Mayer-Maly, H. Miehsler (Hrsg.) »Theorie und Praxis des Bundesstaates«, Band 3, Salzburg-München 1974.
- ders.: »Die Flucht aus dem Budget«, in: Schriftenreihe des Instituts für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Heft 29, Wien 1977.
- SMEKAL, Ch./GANTNER, M./THÖNI, E.: »Die Wirtschaftsförderung der österreichischen Bundesländer«, vervielf. Manuskript, Innsbruck 1973.
- ders./THÖNI, E.: »Analyse der Ausgaben der Bundesländer«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977.
- SPIESS, L.: »Der Finanzausgleich im Lichte volkswirtschaftlicher Ziele«, Freiburg i.Br. 1973.
- STRAUSS, F.J.: »Die Finanzverfassung«, München-Wien 1969.
- THÖNI, E.: »Gliederung der Haushaltspläne nach funktionalen und ökonomischen Gesichtspunkten«, in: C.A. Andreae/Ch. Smekal: »Die Ausgabenentwicklung der österreichischen Bundesländer (ohne Wien) und von Wien (als Land und Gemeinde) im Zeitraum 1959 bis 1970«, vervielf. Manuskript, Innsbruck 1972.
- ders.: »Transfers zwischen Gebietskörperschaften«, Diss., Innsbruck 1973.
- ders.: »Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 15. Jahrg., Heft 1, Wien 1974.
- ders.: »Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt?«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 16. Jahrg., Heft 4, Wien 1975.
- ders.: »Bemerkenswerte Organisations- und Finanzierungsformen der Aufgabenerfüllung der österreichischen Bundesländer«, unveröff. Manuskript, Innsbruck 1976.
- ders.: »Zur Ökonomische Theorie des Föderalismus«, in: »Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleiches«, Expertenbericht, Manuskript-Langfassung, Wien 1977.
- ders.: »Ökonomische Theorie des Föderalismus«, ins E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977
- USTERI, M.: »Theorie der Verwaltung in Formen des Privatrechts«, Annuario di diritto comparato e di studi legislativi, Rom 1964.

- WEBER, W.: »Unternehmungen der öffentlichen Hand«, in: W. Weber, K. Wenger, G. Winkler: »Beiträge zum österreichischen Wirtschaftsverwaltungsrecht«, Wien 1962.
- ders.: »Theoretische und empirische Befunde zum Wachstum staatlicher Ausgaben«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 17. Jahrg., Heft 1-3, Wien 1976.
- ders. / WENGER, K. / WINKLER, G.: »Beiträge zum österreichischen Wirtschaftsverwaltungsrecht«, Wien 1962.
- WEILER, H.: »Demokratie, Bundesstaat und Subventionen«, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Wien 1959.
- WENGER, K. (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- ders.: »Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung in Österreich«, in: J.H. Kaiser: »Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft«, Baden-Baden 1965.
- ders.: »Zur Problematik der österreichischen Selbstbindungsgesetze«, in: »Wirtschaft und Verfassung in Österreich«, FS-Korinek, Wien 1972.
- ders.: »Funktion und Merkmale eines verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffes«, in: ders. (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- WENGER, K. (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- ders. / HÖSS, F.: »Juristische Grundlagen der Verwaltungsorganisation und Aufgabenverteilung«, in: E. Matzner (Hrsg.): »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977
- WILHELM, J.: »Privatrechtliche Probleme der Subvention«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- WINKLER, G.: »Gesetzgebung und Verwaltung im Wirtschaftsrecht«, Wien 1970.
- WISSGOTT, F.X.: »Der Finanzausgleich im Österreich der 2. Republik«, Wien 1973.
- WITTMANN, H.: »Die bundesstaatliche Problematik des Subventionsrechts«, in: K. Wenger (Hrsg.): »Förderungsverwaltung«, Forschungen aus Staat und Recht 24, Wien-New York 1973.
- WITTMANN, W.: »Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen Körperschaften«, in: H. Haller, G. Hauser, H. Schelbert-Syfrig (Hrsg.)

»Sozialwissenschaften im Dienste der Wirtschaftspolitik«, Tübingen 1973.

ZIMMERMANN, H./HENKE, K.D.: »Einführung in die Finanzwissenschaft«, 2. Aufl., München 1978.

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Héraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.