

Peter Pernthaler
Peter Bußjäger
(Herausgeber)

Ökonomische Aspekte des Föderalismus



Institut für Föderalismus

Peter Pernthaler
Peter Bußjäger
(Herausgeber)

**Ökonomische Aspekte
des Föderalismus**

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 83

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

Gedruckt mit Unterstützung durch:

das Land Burgenland

das Amt der NÖ Landesregierung,
Abteilung Kultur und Wissenschaft



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Ökonomische Aspekte des Föderalismus / Peter
Pernthaler ; Peter Bußjäger (Hrsg) - Wien : Braumüller, 2001

(Schriftenreihe / Institut für Föderalismus ; Bd. 83)
ISBN 3-7003-1369-1

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

© 2001 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Gesamtherstellung: NOVOGRAPHIC Wien
ISBN: 3-7003-1369-1

Ökonomische Aspekte des Föderalismus

von
Peter Pernthaler/Peter Bußjäger
(Herausgeber)



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

Vorwort

Der Bundesstaat ist in Diskussion geraten. Während die identitätsstiftende Funktion föderaler Strukturen weitgehend unbestritten ist (siehe dazu auch den als Nr 77 der Schriftenreihe des Institutes für Föderalismus herausgegebenen Tagungsband „Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder“), wurde seine ökonomische Leistungsfähigkeit zuletzt häufig in Zweifel gezogen. Föderale Strukturen wurden als ineffizient und kostentreibend betrachtet. Verschiedene, besonders laute Stimmen überboten sich gegenseitig bei der Beurteilung des Einsparungspotentials, die sich durch die Beseitigung der bundesstaatlichen Organisation Österreichs erzielen ließen. In Zeiten des Sparzwanges verwundert es nicht, wenn diese Stimmen in der Öffentlichkeit auch entsprechende Aufmerksamkeit auf sich lenkten.

Die Diskussion um die Effizienz des österreichischen Bundesstaates birgt jedoch auch Herausforderungen in sich: Es geht darum, die Bedeutung und den Wert föderaler Strukturen kritisch zu hinterfragen und sich der Diskussion zu stellen. Aus diesem Grund hat das Institut für Föderalismus am 30. November 2000 in Innsbruck ein Seminar abgehalten, das dem Thema „Ökonomische Aspekte des Föderalismus“ gewidmet war. Ziel war es, den Effizienzaspekt des Föderalismus näher zu beleuchten.

Die ökonomische Effizienz föderaler Strukturen ist ganz wesentlich in dem durch sie ermöglichten Wettbewerb um die beste Lösung für die Problembewältigung begründet. Ein weiterer Aspekt ist die Innovationsfähigkeit des Föderalismus. Auf beide Gesichtspunkte wurden in den Seminarbeiträgen näher eingegangen. Bei der Auswahl der Referenten wurde bewusst darauf geachtet, durch Einbeziehung von etablierten Experten aus Deutschland und der Schweiz einen Blick über die Grenzen zu erlangen. Auf diese Weise konnte der wichtige internationale Vergleich hergestellt werden.

Den in diesem Band versammelten Beiträgen kann entnommen werden, dass föderale Strukturen auch unter Gesichtspunkten der ökonomischen Effizienz anderen Formen der Staatsorganisation nicht nur keineswegs unterlegen sind, sondern tendenziell besonders leistungsfördernd sind. Es kommt allerdings wesentlich auch auf die konkrete Ausgestaltung des föderalen Systems durch die jeweilige Verfassungsordnung an. Die österreichische Bundesverfassung mindert durch ihren hohen Zentralisierungsgrad von Gesetzgebung und Vollziehung und die Beschränkungen der Organisationshoheit der Länder nicht nur die demo-

kratische, sondern gerade auch die ökonomische Leistungsfähigkeit des Bundesstaates.

Die Tagung über die ökonomischen Aspekte des Föderalismus fand im 25. Jahr des Bestehens des Instituts für Föderalismus statt. Sie war gleichzeitig die letzte derartige Veranstaltung, die unter der Leitung von Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler in seiner Funktion als Direktor des Instituts stand. Der neue Institutsdirektor ist seit 1. Jänner 2001 Univ.Do. Dr. Peter Bußjäger. Es ist beiden Personen eine Freude, die Herausgeberschaft gerade dieses Tagungsbandes gemeinsam übernehmen zu können.

Peter Pernthaler

Peter Bußjäger

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
LAD Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT	
Eröffnung	1
Landeshauptmann Dr. Wendelin WEINGARTNER	
„Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus“	5
Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER	
„Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität“	15
Univ.Prof. Dr. Jürgen W. HIDIEN	
„Wettbewerb und Integration als Eckpfeiler des neuen deutschen Finanzausgleiches“	31
Univ.Prof. Dr. Christian SMEKAL	
„Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgaben aus der Sicht der Finanzwissenschaften“	69
Diskussion	77
Univ.Prof.Dr. Helmut Schreiner	77
Univ.Prof.Dr. Reiner Eichenberger	78
Univ.Prof.Dr. Christian Smekal	78
Univ.Prof.Dr. Reiner Eichenberger	79
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	79
Dr. Anton Matzinger	79
HR Dr. Eduard Paulus	80
Univ.Prof.Dr. Christian Smekal	80
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	81
Univ.Prof.Dr. Reiner Eichenberger	81
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	81
Dr. Anton Matzinger	82
Univ.Prof.Dr. Helmut Schreiner	82
Dr. Anton Matzinger	83
Dr. Egon Mohr	83
Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler	85

Univ.Prof.Dr. Reiner EICHENBERGER/Mag.Gerald HOSP „Die institutionellen Leitplanken wirkungsvollen Föderalismus - Erfahrungen aus der Schweiz“	87
Univ.Prof. Dr. Gisela FÄRBER „Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen“	105
Univ.Doiz. Dr. Peter BUSSJÄGER „Neue Initiativen der Verwaltungsreform in den Ländern“	139
Verzeichnis der Referenten	155
Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer	156

Eröffnung

Grüß Gott, sehr geehrte Damen und Herren!

Am Beginn unseres Seminars, das unser Institut für Föderalismus gemeinsam mit dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck veranstaltet, möchte ich Sie als derzeitiger Kuratoriumsvorsitzender des Instituts für Föderalismus sehr herzlich begrüßen. Ich freue mich, dass unser Seminarthema Ihr Interesse gefunden hat. Dieses Seminarthema, das durch die aktuellen Bestrebungen zur Budgetkonsolidierung eine zusätzliche Brisanz bekommen hat, ist darüber hinaus aber eine dauernde Grundfrage unseres Föderalismusverständnisses. Ich bin daher sehr froh, dass sich das Föderalismusinstitut gemeinsam mit dem Institut für Finanzwissenschaften dieses Themas in diesem Jahr schwerpunktmäßig angenommen hat. Es hat ja im Vorfeld bereits einige wissenschaftliche Arbeiten dazu gegeben und ich bin sicher, dass auch dieses heutige Seminar uns auf diesem Weg weiterbringen wird.

Als Kuratoriumsvorsitzender freue ich mich natürlich über die hochkarätige Besetzung unseres Seminars, die es mir unmöglich macht, alle namentlich zu begrüßen und ich muss mich daher auf einige wenige beschränken. Zu allererst begrüße ich natürlich den Hausherrn, Herrn Landeshauptmann Dr. Wendelin Weingartner. Herzlichen Dank Herr Landeshauptmann für's Kommen und für die Gastfreundschaft im Landhaus. Genauso herzlich begrüße ich die Landtagspräsidenten von Vorarlberg, Manfred Dörler, und von Salzburg, Univ.Prof. Dr. Helmut Schreiner, und nicht zuletzt für die vertretenen Verwaltungspraktiker darf ich meine Kollegen, die Landesamtsdirektoren von Tirol und Vorarlberg, begrüßen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich habe mich aus einem ganz bestimmten Anlass außer Programm ins Programm geschwindelt.

Mit dem heutigen Seminar „Ökonomische Aspekte des Föderalismus“ geht eine Ära zu Ende. Herr Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler legt mit Jahresende seine Funktion als Direktor des Instituts für Föderalismus zurück. Und nachdem das Seminar heute gewissermaßen die letzte öffentliche Veranstaltung in dieser Funktion ist, gestatten Sie mir deshalb einige Worte der Würdigung und des Dankes:

Peter Pernthaler wurde im Jahr 1935 in Innsbruck als Sohn Südtiroler Eltern geboren. Er hat hier an der Universität Innsbruck das Studium der Rechtswissenschaften absolviert, war anschließend Assistent von Professor Ermacora, bei dem er sich dann auch über die österreichische Wehrverfassung habilitiert hat. Er war anschließend im Bundeskanzleramt (Verfassungsdienst) als Referent tätig und wurde schließlich 1966 Professor an der Hochschule für Bodenkultur und 1968 an die Universität Innsbruck als Ordinarius für Öffentliches Recht und Politikwissenschaften berufen. Eine weitere Berufung nach Wien hat Prof. Pernthaler bei seinen starken Tiroler Wurzeln 1974 ausgeschlagen.

Seit 1975 - also seit der Gründung des Instituts für Föderalismusforschung, so wie es damals hieß - fungiert Prof. Pernthaler als Direktor dieses von den Ländern Tirol, Vorarlberg und Salzburg errichteten „Institut für Föderalismusforschung“. In den Studienjahren 1979/80 und 1980/81 war er Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Innsbruck. Im Studienjahr 1982/83 war er als Gastprofessor und zu Forschungszwecken an den Universitäten Canberra/Australien und Prince-Edward-Island/Kanada. Seit 1993 ist er korrespondierendes, seit 1996 wirkliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften.

Herr Prof. Pernthaler gilt als Spezialist im Bereich der Föderalismusforschung, der Allgemeinen Staatslehre, des Minderheitenschutzes und des Raumordnungsrechts. Sein wissenschaftliches Werk umfasst an die 200 Veröffentlichungen, darunter 36 zum Teil umfangreiche Systeme und Monographien. Methodisch steht sein Werk eher der Schweizer Staatsrechtslehre näher als dem klassischen österreichischen Rechtspositivismus und es hieße gerade in diesem Kreis sein zahlreiches Wirken aufzuzählen, wirklich Eulen nach Athen tragen. Von den zahlreichen Publikationen, ich habe erwähnt, es sind rund 200, seien beispielhaft bloß erwähnt sein Lehrbuch „Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre“, erschienen 1986, die drei Bände „Raumordnung und Verfassung“, „Die Österreichische Finanzverfassung. Theorie - Praxis - Reform“ (1984), „Kompetenzverteilung in der Krise“ (1989), ist jetzt wieder oder noch immer aktuell, je nachdem, wie man es sehen will, „Der differenzierte Bundesstaat“ (1992), „Die Raumordnung in der europäischen Integration“ (1994), „Kommentar zur Vorarlberger Landesverfassung“ (1995), oder das vor wenigen Wochen erschienene Buch „Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union - 25 Grundsätze“.

Mit Ende dieses Jahres legt Universitätsprofessor Dr. Peter Pernthaler seine Funktion als Direktor des Instituts für Föderalismus nach einem viertel Jahrhundert zurück. Und in dieser Zeit hat er sich als unermüdlicher Kämpfer und Mahner um dem österreichischen Föderalismus bleibende Verdienste erworben.

Professor Pernthaler hat auch in zahlreichen internationalen Beziehungen seine Kompetenz eingebracht. Sei es als Mitglied in der Vereinigung „International Association of Centers for Federal Studies“ in Fribourg, oder beim „European Consortium for Regional and Federal Studies“ in Brüssel. Seit Jahren pflegt er Kontakte zu Institutionen, die sich auch im Ausland mit Fragen des Föderalismus und des Bundesstaates beschäftigen, und ich kann zusammenfassend sagen, er wird uns abgehen.

Als Vorsitzender des Kuratoriums habe ich heute die ehrenvolle Aufgabe, Herrn Universitätsprofessor Dr. Peter Pernthaler für diese 25-jährige Tätigkeit als Direktor des Instituts für Föderalismus, für seine ständigen Bemühungen um den österreichischen Föderalismus im Namen der Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg ganz herzlich zu danken. Ich knüpfe mit diesem Dank für die geleistete Arbeit die Hoffnung und Bitte an, dass Professor Pernthaler dem Institut und damit auch natürlich den drei Trägerländern - gerade was seine internationalen Kontakte anlangt - auch weiterhin erhalten bleibt. Und der Wissenschaft bleibt er ohnedies noch viele Jahre als großer Föderalist und Verfechter für die Länderrechte und für den europäischen Regionalismus erhalten.

Herr Professor, herzlichen und aufrichtigen Dank!

Wir haben uns natürlich auch Gedanken gemacht über ein Erinnerungspräsent. Als Kontrapunkt für diese lange und ersprießliche wissenschaftliche Tätigkeit, die ich ja nur ansatzweise skizzieren konnte, wollten wir einen kulturellen Schwerpunkt setzen und haben uns deswegen entschlossen und ich darf Ihnen jetzt, sehr geehrter Herr Professor, namens der drei Länder Tirol, Salzburg und Vorarlberg eine Einladung zu den Salzburger Festspielen 2001 aussprechen. Diese Einladung kann ich heute nur symbolisch machen, nachdem ja nicht einmal das Programm noch feststeht bzw in der gedruckten Form vorliegt. Ich werde mich, sobald wir das Anfang des nächsten Jahres haben, mit Ihnen wegen der Umsetzung dann in Verbindung setzen und damit es heute nicht nur bei einem symbolischen Dank bleibt, haben wir Ihnen einen guten Tropfen mitgebracht.

Ich wünsche Ihnen, dass Sie die jetzt ja eigentlich zahlreicher zu erwartender Mußestunden, nachdem Sie nicht mehr Leiter des Föderalismusinstituts sind, dazu benützen, auch hier etwas an Kultur bei diesem Wein zu finden. Noch einmal herzlichen Dank und alles Gute!

Univ.Prof. Dr. Peter Pernthaler

Meine Damen und Herren! Ich bin ein bißchen beschämt über die vielen auszeichnenden Worte und freue mich aber gleichzeitig sehr und möchte mich ganz herzlich für diese Laudatio und die Geschenke bedanken. Ich habe immer sehr gerne mit dem Kuratorium des Institutes zusammengearbeitet.

Ich darf nunmehr als Moderator in der Veranstaltung weitergehen und Herrn Landeshauptmann bitten, mit seiner Einführung zum Thema und gleichzeitig mit der Einstimmung zum heutigen Tag zu beginnen.

Wettbewerb als Bedingung der Leistungsfähigkeit des Föderalismus^{*)}

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Zunächst darf ich einmal hier im Tiroler Landhaus ein herzliches Grüß Gott sagen und möchte auch von meiner Seite Herrn Professor Pernthaler herzlich zur Laudatio gratulieren. Langsam kommt man in ein Alter, wo man immer wieder das ganze Leben vorgehalten bekommt, aber wenn man ihn anschaut, scheint es etwas zu früh zu sein. Ich darf in diese Laudatio noch eines einbinden. Damals ist ja das Föderalismusinstitut, damals trug es die Bezeichnung Institut für Föderalismusforschung, gegründet worden, weil wir noch ein zusätzliches Asset geben wollten, dass Herr Prof. Pernthaler nicht nach Wien geht, sondern in Tirol bleibt. Insoweit haben wir es dem Föderalismusinstitut zu verdanken, dass Prof. Pernthaler in Innsbruck geblieben ist. Das ist eine der vielen Wohltaten dieses Instituts und dafür darf ich mich auch bedanken. Aber das Leben geht weiter, das Leben des Instituts geht weiter und ich darf Herrn Dozent Bußjäger begrüßen, der ab 1. Jänner 2001 das Institut als Institutsleiter übernehmen wird und darf ihm für seine Arbeit alles Gute wünschen. Ich glaube, es ist eine wichtige Phase des Föderalismus und deshalb ist es auch wichtig, wer diesem Institut vorsteht.

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wie es sich für einen ordentlichen Landeshauptmann gehört, habe ich natürlich von meinen Mitarbeitern ein exzellentes Manuskript erhalten. Nachdem ich mich nie an Manuskripte halte und sie dort Gescheites nachlesen können, sage ich ihnen jetzt unmittelbar von mir her, sozusagen als Impulsreferat, was ich mir dazu denke, wobei sie das Manuskript lesen mögen, weil das viel gescheiter ist als das was ich wahrscheinlich sage.

Ich will von der politischen Praxis ausgehen. Das gesamte Seminar trägt den Titel „Ökonomische Aspekte des Föderalismus“, baut also auf diesem Begriffspaar auf. Föderalismus ist sozusagen ein politisches Mittel oder ein Mittel politische Macht und Ökonomie zu verteilen. Man

^{*)} Bei diesem Text handelt es sich um die Wiedergabe des gehaltenen Referates von Herrn Landeshauptmann Dr. Weingartner und nicht um einen wissenschaftlichen Beitrag.

muss die Frage stellen, in welchem Verhältnis diese beiden Begriffe zueinander stehen. Die Zeit, in der man gesagt hat, das ganze ist fein säuberlich zu trennen - ich glaube, Hanna Arendt hat immer gesagt, man sollte nicht die Niederungen der Ökonomie in die Politik hineinbringen - diese Zeit scheint eher vorbei zu sein. Seit dem Ende des 2. Weltkrieges, aber verstärkt seit der „Wende“ 1989/90, radelt das Tandem - auf dem einen Sattel die liberale Demokratie und auf dem anderen die Marktwirtschaft - rund um den Globus, mit scheinbar immer größerem Erfolg und wird manchmal als Selbstläufer seines eigenen Erfolges verkauft. Man braucht nur eine liberale Marktwirtschaft und eine Demokratie mit allen Folgen, wie auch den Menschenrechten, das bringt dann automatisch Erfolg und alle Bürger werden reicher und freier... So scheint es zunächst zu sein. Wenn wir uns dieses Tandem anschauen, das hier immer wieder auch in den Osten radelt und dort Erfolge verspricht, so muss man sagen, es gibt sehr wohl eine gegenseitige Beeinflussung dieser beiden Positionen auf diesem Tandem. Es gibt die Beeinflussungen, dass versucht wird, Demokratie in die Wirtschaft zu bringen, die sogenannte Wirtschaftsdemokratie, alle diese Mechanismen an Mitbestimmung. Heute hat man zunächst einmal den Eindruck, dass das zurückgedrängt wird. Aber die neue Ökonomie geht auch in Amerika wieder stark in Richtung auf Mitbestimmung und Motivation der Mitarbeiter und damit auch auf den Versuch, demokratische Elemente in die Führung des Unternehmens hineinzubringen. Das ist die eine Seite der Beeinflussung.

Eine wesentlich wichtigere Seite aus meiner Sicht ist die Beeinflussung politischer Macht durch ökonomische Vorgänge und auch ökonomische Zwänge. Wir spüren das sehr deutlich.

Die Realisierung eines globalen Marktes hat eine Reihe von Voraussetzungen auch im Politischen und verlangt im Politischen eine Reihe von Maßnahmen, die wir alle spüren. Ob das die Frage der Deregulierung ist, ob das die Frage einheitlicher Normen ist - wie wir derzeit dies bei BSE sehen - ist natürlich die Frage da, warum die EU nicht schon viel früher solche Normen erlassen hat. Aber es geht natürlich auch um die Frage der Harmonisierung des Steuerrechtes, es geht um die Privatisierung, es geht um die Realisierung globaler Märkte. Und dabei spürt man, dass in dem Umfang, in dem diese Maßnahmen notwendig sind, politische Spielräume drastisch verengt werden. Man spürt, dass es zu einer Entmachtung - ich glaube Habermas hat einmal gesagt Entmächtigung - der Nationalstaaten in vielen zentralen Aufgaben des Staates kommt. Das ist ein ganz zentrales Thema, weil es natürlich auch Rückwirkungen auf die Zuständigkeiten in den Regionen hat. Der Regionalstaat versucht,

einmal aus einem ganz einfachen Mechanismus das ersetzt zu bekommen, was man im transnationalen verliert.

Auf der anderen Seite hat der globale Wettbewerb auch eine Wirkung, die in den Nationalstaaten die Positionen neu erkennen lässt. Es stellen sich die Fragen, wie sieht unser Gefüge, unser Verwaltungsaufbau aus, sind wir in unserer gesamten Gesetzgebung wettbewerbsfähig in einem globalen Wettbewerb? Diese Frage muss man sich natürlich auch in Österreich stellen, und wenn ich mir die erste Phase der neuen Regierung, des „Neu Regierens“ wie es vom Marketing her heißt, anschau, so muss ich feststellen, dass man zwar erkannt hat, dass Österreich in diesem Wettbewerb auf Grund verschiedener Dinge schlechtere Karten hat. Man hat natürlich auf Bundesseite sofort den Schuldigen gesucht und man hat sehr schnell die vielen Stufen der Verwaltung kennengelernt und den „Luxus“, den wir uns mit dem Föderalismus leisten. Es gibt ja sehr viele Aussagen in diese Richtung. Wenn wir aber dann die Realität der Finanzausgleichsverhandlungen und das Ergebnis anschauen, so ist eigentlich in der Realisierung von sehr vielen Möglichkeiten hier sehr wenig drinnen. Das heißt, man hat eigentlich auch die Fahne der Verwaltungsvereinfachung wieder eingezogen und ich muss kritisch sagen, dass man auch seitens der Länder relativ schnell einigen Lösungen zugestimmt hat, ohne Reformen zu verlangen und durchzusetzen.

Ich persönlich glaube, dass es überhaupt keinen Grund gibt, diese Auseinandersetzung zwischen Zentralismus und Föderalismus aus der Sicht des Föderalismus immer in einer Verteidigungshaltung zu führen. Das halte ich im Grunde für falsch, weil Verteidigungshaltungen immer so schwierige Haltungen in sich bergen und im Zweifel auch immer zu Verlusten führen. Wenn wir uns genau anschauen, warum in diesem globalen Wettbewerb unser Staatssystem schlechtere Karten zu haben scheint, so liegt es meiner Ansicht nach - jetzt mögen mich alle Kelsen-Schüler schimpfen, aber ich habe auch einmal ein langes Seminar in Wien, als ich Schriftführer beim Verwaltungsgerichtshof war, besucht, und habe mich intensiv mit Kelsen beschäftigt und mich dann persönlich etwas abgewendet von allen diesen Vorstellungen - daran, dass wir in Österreich ein überzogenes Regelungssystem haben. Dass wir alles bis ins Detail regeln und dass wir in Relation zu anderen Staaten mit anderen Regelungssystemen sozusagen auch immer hinten dran sind, weil wir auf Grund des Artikel 18 B-VG wirklich alles bis ins Letzte regeln müssen. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Judikatur diese Regelungswut noch ein wenig ausgebaut, so dass das für uns strategisch ein Nachteil ist. Durch dieses System wird dem Hausverstand derjenigen, die dann Regelungen durch Verordnungen und durch individuelle Verwaltungsakte zu vollziehen haben, wesentlich weniger Raum

gegeben. Das ist so wie in einem Unternehmen: Wenn man dem Mitarbeiter wenig Kompetenz einräumt, also nur anschafft, kommt dann relativ wenig heraus. Und wenn man dann durch ein überzogenes Regelungssystem auch die ganzen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung nur zu Vollziehern enger Regelungen macht, dann gibt man wenig Raum für diesen Hausverstand. Jeder Mitarbeiter macht dann seine Pflicht. Das scheint mir einfach ein Nachteil zu sein. Wenn man den Vergleich Politik-Ökonomie zieht, dann wissen wir ganz genau, dass jene Unternehmen erfolgreich sind, die den Mitarbeitern mehr Freiraum geben und deren Potential ausnützen und nicht diejenigen, die alles regeln.

Das zweite ist - und das sollten wir nicht verkennen - dass wir eine überzogene Bundesverwaltung haben. Wir sind einer der wenigen Staaten, in denen es auch erstinstanzliche Entscheidungen und unmittelbare Sachentscheidungen von Ministerien gibt. Das könnte man schon längst aufgeben. Aber hier gibt es verschiedene Widerstandsmechanismen bis hin zum Interesse an Dienstreisen, alles mögliche hängt dazwischen. Jeder, der versucht das zu ändern, stößt auf eine Wand von Gegenoppositionen. Wenn ich mir anschau, was diese überzogene Bundesverwaltung uns im Westen kostet - wenn ich denke, was nur die Rheintalflug und die Tyrolean verdienen durch diese überzogene Bundesverwaltung, wie viele Beamte nach Wien reisen müssen, dann spürt man deutlich, was es heißt, eine solche überzogene Bundesverwaltung zu haben.

Wir haben als drittes ein überzogenes Misstrauen zwischen dem Bund und den Ländern. Wir haben dieses überzogene Misstrauen und ich habe viele Föderalismusverhandlungen mitgemacht, Debatten in Parlamentsausschüssen, und immer stand im Hintergrund dieses unglaubliche Misstrauen den Ländern gegenüber. So ein kleines Staatswesen, wo der Bund und die Länder sich mit viel Misstrauen begegnen, das kann eigentlich nicht funktionieren. Die ganzen Aufsichtsrechte gehen davon aus, dass der Mitarbeiter in der Bezirkshauptmannschaft überhaupt nichts kann, der im Amt der Landesregierung schon etwas mehr und am meisten können, wissen und verantworten *die* Mitarbeiter im Ministerium. So ist es nicht. Ich sage, dieses überzogene Misstrauen ist in einem Betrieb schlecht und es muss auch in einem staatlichen Verwaltungssystem schlecht sein. Ich glaube aus diesem Misstrauen resultiert ein geringer Mut zu Veränderungen.

Ich persönlich habe die ganzen Verhandlungen über die Frage zum Nulldefizit, wo man nur über die Finanzen gesprochen hat und eigentlich nicht für diese grundlegenden Dinge sich Zeit genommen hat, wo eigentlich nichts geschehen ist, um auch dieses Misstrauen und diese Dinge

abzubauen, eigentlich als vergeudete Chance gesehen, um hier etwas zu ändern. Jetzt soll man es nachholen. Aber wenn kein Erledigungszwang da ist, werden jene Kräfte, die beharrend sind, und solche Kräfte gibt es in Österreich genügend, natürlich wieder die Sieger sein. Aber die Position, die wir einnehmen müssen, ist klar.

Wenn man nunmehr zwischen der Bundesgesetzgebung und der rudimentären Landesgesetzgebung - mehr ist das ja nicht mehr - vergleicht, wenn man die Bundesverwaltung und die Landesverwaltung in den letzten zehn Jahren vergleicht, so bin ich persönlich der Überzeugung, dass sich auf der Ebene des Bundes wenig geändert hat. Es läuft ähnlich wie vor zehn Jahren. Auf der Ebene der Länder hat sich aber Wesentliches geändert. Ein entscheidender Faktor, dass diese Veränderungen möglich waren, ist für mich der Wettbewerb zwischen den Ländern. In der Praxis schaut das heute folgendermaßen aus: Wenn wir neue rechtliche Regelungen machen, dann erkundigen wir uns natürlich immer in den anderen Bundesländern, natürlich in erster Linie bei den westlichen Bundesländern Salzburg und Vorarlberg. Wir schauen, wie haben das die Vorarlberger gemacht, wie machen das die Salzburger, welche Ideen sind dort eingeflossen und wie kann man diese Ideen vielleicht auch bei uns umsetzen. Gäbe es das nicht, dann gäbe es auch in der Gesetzgebung der Länder nicht jenen Fortschritt, den wir hatten. Ich denke etwa an die Bauordnung. Es gab natürlich einen riesigen Boom, Bauordnungen zu vereinfachen. Es hat ja einmal diese Musterbauordnung von Herrn Hofrat Krzizek vom Verwaltungsgerichtshof gegeben: unglaublich dick, kasuistisch bis ins Letzte. Wenn wir eine derartige Bauordnung hätten für alle Bundesländer, wo alles das drinnen ist, was auch den Eigenheiten der Bundesländer entspricht, dann wäre das ein unglaublich kompliziertes Werk. Im Gegensatz dazu haben wir in einzelnen Bundesländern, ich denke nur an Vorarlberg, Salzburg, Oberösterreich und auch Tirol ein unglaublich schlankes Baurecht. Dieser Wettbewerb, es noch einfacher zu machen, ist so weit gegangen, dass man etwa in Tirol diesen Wettbewerb überzogen hat. Ich habe mich damals dagegen ausgesprochen, weil man auch die ganzen Nachbarrechte in einem Ausmaß eingeschränkt hat, wie es verfassungsrechtlich meiner Ansicht nach nicht zulässig war. Ich war hier aber relativ allein mit dieser Position. Diese Bestimmung ist dann auch aufgehoben worden, eine der kleinen negativen Folgen eines Wettbewerbes, ein noch schlankeres Gesetz zu machen.

Auch in der Raumordnung gibt es diesen Wettbewerb: Wer macht das bessere, wer macht das „modernere“, was man immer unter modern versteht, es muss ja nicht immer gut sein, wer macht das modernere Ge-

setz? Ohne diesen Wettbewerb - wenn es einheitliche Regelung gäbe - wären alle diese Normen wesentlich komplizierter.

Der Föderalismus ermöglicht diesen Wettbewerb, und der Wettbewerb ermöglicht diese Leistung. Das gilt aber nicht nur in der Gesetzgebung, gilt nicht nur in den allgemeinen Normen der Verordnungen, sondern das gilt auch im Vollzug. Da gibt es zwischen den Bundesländern in den letzten Jahren einen unglaublichen Wettbewerb, wer schneller, wer effizienter entscheidet. Und in diesem Wettbewerb haben wir europaweit Spitzenleistungen. Wenn ich an Betriebsansiedlungen in Tirol denke - und jetzt kann ich das nur von Tirol sagen - ob die aus Frankreich, Italien oder aus Deutschland gekommen sind, und man bei der Eröffnung des Betriebes mit den Chefs Gespräche führt, dann ist das Thema Nummer eins, wie es bei uns möglich ist, dass Verfahren, oft komplizierte Verfahren, in zwei, drei Monaten abgeschlossen werden. Wie ist es möglich, dass, wenn jemand irgend etwas errichten will, die Antwort der Behörden nicht so aussieht, dass man dann prüft, was dagegen spricht, sondern dass auch ein Bezirkshauptmann anruft und zu dem Betreffenden hingeht und sagt: „Sie wollen einen Betrieb eröffnen, ich möchte mit Ihnen reden, wie kann ich Ihnen helfen, dass sie die Bewilligungen bekommen?“ Bei Betriebseröffnungen hört man immer besonders freundliche Worte, auch von den Unternehmern - dass man diese Unterstützung in dieser Form nirgends sonst wo findet.

Das wäre nicht möglich, wenn wir nicht im Wettbewerb stünden. Wie machen das die Oberösterreicher, wie machen das die Salzburger, ...? Wir haben im Durchschnitt Erledigungsfristen von unter drei Monaten. Es gibt natürlich manchmal komplizierte nachbarschaftsrechtliche Verfahren, da kann es einmal länger dauern, aber das normale Verfahren wird in weniger als drei Monaten abgewickelt. Diese ganz wesentlichen Fortschritte im internationalen Standort-Wettbewerb wären nicht möglich, wenn es nicht diesen Wettbewerb zwischen den einzelnen Ländern, zwischen den einzelnen Verwaltungen gäbe. Und das scheint mir ein ganz wesentlicher Fortschritt zu sein.

Einen solchen Wettbewerb gibt es auf Bundesebene nicht. Wenn ich mir so manches Verfahren auf Bundesebene anschau, wie lange es dauert, wie viele Monate man warten muss, bis ein Brief beantwortet wird. In der Zeit ist bei uns schon ein ganzes Verfahren abgeschlossen. Warum dauert das dort so lange? Weil es dort diesen Wettbewerb nicht gibt.

Jenen oft gehörten Wünschen, sehr vieles zu zentralisieren, weil alles andere ein Luxus sei, kann ich nur entgegenhalten: den Wettbewerb auszuschließen, das wäre ein Luxus, den wir uns nicht leisten können!

Für mich ist das im Vergleich der letzten zehn Jahre schon bedeutsam und es wäre auch einmal interessant, im Bereich des Instituts für Föderalismus eine Analyse zu machen, was sich in zehn Jahren auf Bundesebene geändert hat bzw. wie wenig sich geändert hat und dem gegenüber stellen, was sich auf Grund des Wettbewerbes in den Bundesländern geändert hat.

Ich kann mich gut erinnern, vor etwas mehr als zehn Jahren, als ich plötzlich von der Wirtschaft in die Politik eingestiegen bin, da war bei jeder Versammlung das Thema Nummer eins die Bürokratie. Immer negativ. Heute gibt es keine Versammlung mehr, wo nicht einer aufsteht und sagt, so wie die Verwaltung funktioniert, das ist super. Darüber bin ich sehr froh. Das wäre nicht möglich, wenn wir nicht auch bei uns - und es sind einige Bezirkshauptleute anwesend - einen Wettbewerb zwischen den einzelnen Bezirksverwaltungsbehörden hätten. Wir haben eine genaue Kostenrechnung, einen genauen Vergleich, wie teuer die einzelnen Verwaltungen sind. Und es ist natürlich ein entscheidender Punkt bei der Verwaltungsreform, dass man sich die Frage stellt, was ist eigentlich die Kernkompetenz, was ist eigentlich wirklich öffentliche Aufgabe und was hat sich langsam entwickelt. Und bei der Frage - etwa, weil das bei uns gerade aktuell ist, wie das ist im Forstdienst, der relativ ausgeübt ist, was eigentlich die Kernkompetenz ist, was wir brauchen und was nur Unterstützung der Agrargemeinschaften ist und weiß Gott, was man sonst noch alles tut. Man holt sich dann die Forstorganisation der anderen Bundesländer her und vergleicht. Da stellt sich dann heraus, was die eigentlichen Kompetenz des Forstwesens, was eigentlich der öffentliche Auftrag ist. Und man findet Antworten auf die Fragen, wie man langsam die Verwaltung auf eine Kernkompetenz, die notwendig ist, zurückführen kann und nicht das, was manchen Mitarbeitern in der Geschichte eingefallen ist, und was sie ausgebaut haben, weiterführt. Gerade im Forstdienst hatten wir in Tirol ja auch solche Entwicklungen. Ich sage das mit einer gewissen Vorsicht.

Um wieder neu zu finden, was der eigentliche öffentliche Auftrag ist, kann man auch andere Bereiche anschauen. Das alle funktioniert nur, wenn man vergleicht und im Wettbewerb sagt, warum das in Vorarlberg anders ist als in Tirol. Gibt es so viele geschichtliche Unterschiede, die man anerkennen muss?

Es hat also keinen Sinn zu sagen, alles muss gleich sein, das wäre ja auch nicht Inhalt des Föderalismus, sondern man muss sich diese Dinge genau überlegen. Aber ich glaube, dass in all diesen Fragen föderalistische Strukturen auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit führen. Der Wettbewerb innerhalb der Strukturen führt zur Er-

höhung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtstruktur. Zentralistische Systeme sind immer in einem geringeren Ausmaß wettbewerbsfähig.

Lassen Sie mich zum Schluss noch etwas bemerken, was vielleicht auch zum Anfang passt. Man liest, dass dieses schon erwähnte Tandem von freier Marktwirtschaft und liberaler Demokratie sozusagen zum allgemeinen Weltglück führt, dass man sich diesen Mechanismen unterzuordnen hat. Tatsächlich muss man aber schon auch bemerken, dass dieser globale Wettbewerb natürlich wieder zu Gewinnern und zu Verlierern führt. Und dass er dazu führt, dass die Stärkeren stärker und die Schwächeren schwächer werden. Es gibt auch Verlierer in diesem Wettbewerb, und es gibt Verlierer in diesem Wettbewerb in dem Ausmaß, in dem neue Technologien diesen Wettbewerb verstärken, die sozusagen eine andere Lebens-Kultur und auch einen anderen Lebensentwurf repräsentieren. Deswegen ist es notwendig, sich auch um die Menschen zu kümmern, die in einem solchen Wettbewerb möglicherweise zu den materiellen Verlierern zählen. Diese Leistung zu erbringen, ist in unserer Gesellschaft wahrscheinlich die Aufgabe der nächsten Jahrzehnte. Diese Leistung zu erbringen, wird in einem Bereich durch supranationale Vorschriften und Regelungen möglich sein, die die supranationalen Antworten auf die globalen Märkte sind. Das brauchen wir notwendig. Dazu ist aber die Sorge um diese Modernisierungsverlierer auch in der kleinen Einheit gegeben. Diese Zuwendung zu den Menschen in den kleinen Räumen ist notwendiger denn je. Sie ist erfolgreich in überschaubaren Räumen, wo man die Menschen kennt. Deshalb steigt die Bedeutung der überschaubaren Räume, sozusagen auch als Antwort auf die Folgen der Globalisierung. Wir brauchen sie auch für jene Menschen, die einfach sagen, wir haben einen anderen Lebensentwurf, man nennt das ja heutzutage den Prozess des „Downshifting“. Leute, die sagen, ich verzichte auf materielle Vorteile, um mehr Lebensqualität zu bekommen. Man merkt das ja an den eigenen Kindern. Ich habe vier Kinder. Mein einziger Sohn, er ist an sich relativ tüchtig im Studium, hat jetzt plötzlich gemeint: „Eigentlich ist das alles ein Blödsinn, die Computer und all das Zeug. Das Leben liegt ganz wo anders.“ Da kann man als Vater auch nicht sehr viel dagegen tun. Eigentlich muss die Politik Räume produzieren, die auch für solche Lebensentwürfe eine Möglichkeit bieten. Das ist übrigens auch - ich sage das jetzt kritisch - eine Aufgabe der Universität. Das ist auch der Grund, warum ich diesen Technologiesprung, den man auf unserer Alma Mater machen möchte, für richtig halte. Als generelle Botschaft, gerade an die jungen Intellektuellen, die auf unsere Universitäten kommen, zu sagen, jetzt ist Informatik Nummer eins, führt hin zur Technologie, führt hin zu diesen Lebensentwürfen, die vielleicht nicht mehr die allgemeinen Lebensentwürfe sind.

Da muss man sich das schon ganz genau überlegen, ob es die richtige Botschaft ist, nur in diese Richtung zu gehen oder ob man sich das nicht ein wenig anders überlegen muss, ob das nicht vielleicht schon eine etwas überholte Botschaft sein könnte. Ich sage das nur mit Vorsicht, bei allem Erfordernis der technologischen Ausbildungen auch für die Wettbewerbsfähigkeit.

Ich schließe mit der Bemerkung, dass ich von der Praxis her glaube, dass es für Österreich einen dringenden Bedarf gibt, Systeme zu verändern. Dieser dringende Bedarf, wenn wir die Entwicklung der letzten zehn Jahre anschauen, liegt auf der Bundesebene, die Bundesverwaltung schlanker, effizienter zu machen, die mittelbare Bundesverwaltung zu beseitigen. Es liegt aber auch an den Ländern: Sie müssen die Bereitschaft haben, auch im Bereich des Finanzwesens mehr Verantwortung zu übernehmen. Solange die Landtage nur Ausgabenlandtage sind und nicht Einnahmenlandtage, solange die politische Verantwortung nur beim Ausgeben liegt und nicht beim Einnehmen, wird man nie richtig sparen. Was jetzt als Sparkonzept beschlossen worden ist, ist auf Länderebene ja nichts anderes als das, was Niki Lauda versucht hatte: Er hat versucht seine ganzen Flugzeuge zu verkaufen und wieder zurückzumieten, um liquid zu werden. Da weiß man, wohin das Unternehmen geht. Wir tun ja in den Ländern jetzt zur Sanierung des Bundeshaushaltes auch nichts anderes. So will man teilweise in den Ländern die Maastricht-Kriterien erfüllen, indem man in Vorarlberg und in Tirol überlegt, die Krankenhäuser zu verkaufen und dann zurückmieten, um die Bilanz zu verbessern. Das wäre ja bei Unternehmen der erste Weg in den Konkurs.

Wir sparen in der Regel nicht echt, sondern wir sparen nur buchhalterisch. Das scheint mir also als großer Wurf des neuen Regierens schon ein wenig zu schmal. Ich sage das mit aller Deutlichkeit. Mir scheint das zu schmal und letztlich ein Weg zu sein, damit alles gleich bleibt, wie es immer war. Es ist eine österreichische Leidenschaft. Es könnte eine fatale Leidenschaft sein.

Veränderungswillen muss von den kleinen Einheiten kommen, Veränderungswillen muss also auch von den Regionen, von den Ländern kommen. Wir spüren in Europa, dass es - wenn ich nur an England denke - ein unglaubliches Beleben dieses regionalen Gesichtspunktes gibt und ich bin eigentlich optimistisch, was den Regionalismus in Europa angeht.

Ich bin aber nicht so optimistisch, was den Regionalismus in Österreich angeht, weil ich spüre, dass die Kräfte, die alles gleich lassen wollen und nur den Schwarzen Peter den Ländern geben wollen, nach wie vor stark sind. Aber diese Kräfte zu stärken, kann für mich nicht „neu regieren“ bedeuten.

Der österreichische Föderalismus im Spannungsfeld von ökonomischen Notwendigkeiten und politisch-historischer Identität

I. Einleitung: Die Frage nach der Finalität des Bundesstaates

Wieder einmal, wie so oft in seiner Geschichte, ist der österreichische Föderalismus - nach einer kurzen Zeit der Wiederbelebung und des Atemholens seiner Gegner - zum Gegenstand heftiger Kritik und Ablehnung in der politischen und medialen Öffentlichkeit geworden. Wie immer, geben sich die Föderalismuskritiker vernünftig, zeitgemäß, effizient und reformfreudig, während seine Verteidiger in die Defensive gedrängt zu sein scheinen, offenbar das Bestehende bewahren wollen und ökonomischen Erklärungsbedarf für den besonderen Aufwand eines politischen und administrativen Systems haben, *dessen Sinn* heute vielen nicht mehr einleuchtet.

Ehe ich daher auf die - gewiss notwendigen - Reformen des österreichischen Föderalismus eingehe, werde ich auf den *Sinn* dieser politischen und rechtlichen Lebensform der Republik zu sprechen kommen, die nach dem EU-Beitritt Österreichs ebenso radikal neu begründet werden muss, wie ihre demokratische und rechtsstaatliche Struktur als transnationaler Verfassungsstaat. Die eigentliche Zielsetzung meines Referates besteht also darin, die *Finalität des österreichischen Bundesstaates* zu klären und zu erörtern ob diese Zielsetzung und die dadurch begründete Staatsstruktur in die Finalität der EU und ihrer Organisationsstruktur passen. Es wird sich erweisen, dass sie - unter Voraussetzung bestimmter Reformen - geradezu optimale Voraussetzungen für die europäische Integration bieten, was bisher kaum noch jemand - am allerwenigsten die österreichischen Föderalismus-Kritiker - erkannt haben.

II. Was heißt politisch-historische Identität der Länder und des Bundesstaates?

1. Finalität und Organisationsstruktur

Ich gehe davon aus, dass der Bundesstaat und die darin begründete Selbständigkeit der Länder keine bloße Organisationsstruktur sind, die bestimmte Wesensmerkmale hat, sondern dass diese besondere Organisationsstruktur eine ganz konkrete *Finalität* hat, die sie prägt und von der her sie zu verstehen ist. Diese Finalität oder der Sinn des österreichischen Bundesstaates (Föderalismus) ist eine grundsätzliche Wertentscheidung für die historisch gewachsene territoriale Gliederung Österreichs als Grundlage „*der Selbstregierung der Länder*“ und für ihre Verbindung zur verfassungsrechtlichen Einheit Österreichs auf demokratisch-republikanischer Grundlage, also - wie es die geplante Präambel zum B-VG formulierte - zur Souveränität auf Grund des *Selbstbestimmungsrechtes des österreichischen Volkes in seinen Ländern*.

Die Finalität des Bundesstaates Österreich weist also eine nicht zu übersehende Analogie zur Ziel- und Wertformulierung der EU in Art 6 EUV auf: Die europäische Verfassungshomogenität beruht nicht nur auf den Grundsätzen der Freiheit, des Menschenrechtsschutzes und der Demokratie, sondern auch auf der „*Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten*“. Allerdings gewährleistet der Bundesstaat nicht *nationale* Identitäten der Länder, wohl aber den Gebietsbestand, die Verfassungsautonomie und die Selbständigkeit der Länder innerhalb der Bundesverfassung, also die bundesstaatliche Homogenität eines Pluralismus von autonomen politischen Systemen.

2. Die besondere Finalität des demokratischen Bundesstaates

Der *demokratische Bundesstaat* Österreich hat einen besonderen, geschichtlich begründeten Sinn, der aber - infolge der besonderen Dynamik dieser Staatsstruktur - nicht historisch abgeschlossen, sondern durchaus zukunfts offen ist. Die geschichtlich begründete Finalität dieses Bundesstaates liegt in der Autonomie und Integration einer Mehrheit von *regionalen Demokratiesystemen*, die ihrerseits auf drei Elementen beruhen:

- a) Auf der besonderen territorialen Einheit als „*Land*“, die als solche geschichtlich gewachsen ist und von ihren Bürgern als „*Heimat*“ empfunden und verstanden wird. Über die politisch-geographische Struktur dieses vielfach benutzten und abgegriffenen Begriffes muss

man meines Erachtens im Zeitalter der Globalisierung und ihrer Konsequenzen für den Menschen neu nachdenken.

- b) Regionale Demokratie beruht aber nicht nur auf landschaftlicher Verbundenheit, sondern vor allem auf der besonderen demokratischen Qualität der Bürgernähe in der intensiveren Verbundenheit und „Nähe“ der *regionalen Demokratiesysteme* zu ihren Bürgern. Der „Landesbürger“ ist also - worauf ich nicht müde werde hinzuweisen - auch qualitativ ein anderes Subjekt der Demokratie als der Bundesbürger oder gar der Europabürger. Vor allem im Zeitalter der virtuellen Nähe der Medialwelt bedeutet dies für die sinnliche Erfahrbarkeit von Selbstbestimmungs- und Selbstgestaltungsfähigkeit des Bürgers im politischen System einen unschlagbaren Vorteil demokratischer Kleinordnungen.
- c) Ein besonderes Demokratiesystem auf Landesebene setzt schließlich eine *besondere kulturell und ökonomisch geprägte Öffentlichkeit* und Gesellschaft in diesem Raum voraus, die sich als solche auf Grund eigener Werte und Ziele empfindet und politisch formuliert. Auch die österreichischen Länder haben solche besondere „Gesellschaften“, die sich teils auf besondere kulturelle und geschichtliche Entwicklungen begründen, teilweise sich aber auch in radikalen Wandlungsprozessen befinden und um ihre neue „Identität“ ringen. Ohne dieses geistige Element einer aus vielen Quellen gespeisten Verbundenheit und Integration der Landesbürger in einer besonderen Kultur- und Interessenslage wäre kein regionales Demokratiesystem auf Dauer lebensfähig.
- d) Das Wesen des Bundesstaates besteht darin, dass diese besonderen Identitäten der Länder „*inkludiert*“ werden von einer ebenso selbständig begründeten politischen Identität des Bundes, die sich als „Nation“, einheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, Rechtsschutzgemeinschaft, Zone der Sicherheit und Selbständigkeit uva formuliert. Auch die Identität des Bundes hat selbstverständlich ihre Geschichte und ihren Selbstfindungsprozess; beides ist für den Bund in der europäischen Integration und Globalisierung mindestens ebenso fragwürdig geworden wie die Identität der Länder.

III. Die Sinnfrage des österreichischen Föderalismus in der europäischen Integration

1. Der Grundsatz

Ökonomisch bedingte und effizienzsteigernde Reformen des österreichischen Föderalismus haben nur dann einen Sinn, wenn die politische Struktur und Lebensform des Bundesstaates vom österreichischen Volk und seinen Politikern bejaht werden. Diese scheinbar so selbstverständliche Voraussetzung aller Reformen ist heute in vier Ebenen zu hinterfragen:

- a) Gibt es ein *selbständiges Landes-* und ein *inklusives Bundesbewusstsein* der Bürger entsprechend der verfassungsrechtlich wiederbelebten Landes- und Bundesbürgerschaft?
- b) Gibt es neben der medial vielfach abgesicherten Bundesöffentlichkeit eine Landesöffentlichkeit und eine demokratische Landesgesellschaft (*Landes-Politie*)?
- c) Gibt es autonome politische Landesaufgaben und dafür selbständig verfügbare Instrumente der Politik (*Landes-Policies*)?
- d) Wird der dadurch entstehende Pluralismus der Politik- und Rechtsbereiche als Basis des politischen Systems und Grundstruktur der Rechtsordnung in Österreich anerkannt und bejaht?

Ich möchte die so konkretisierte Grundsatzfrage aller Reformbemühungen an fünf Lebensnerven des österreichischen Föderalismus in der europäischen Integration untersuchen und letztlich - unter bestimmten Voraussetzungen - bejahen.

2. Gibt es eine kulturelle Selbständigkeit der Länder

Ich beginne mit dem für Österreich - und wohl für viele Bundesstaaten - heute schwierigsten Kapitel, nämlich der *föderalistischen Kulturhoheit* als Begründung der Selbständigkeit der Länder. Was bleibt von geschichtlichen Traditionen der Landes-Kultur, wenn die Folklore und das Brauchtum als dessen kommerziell verwertbare Substanz verstanden wird? Wie lässt sich regionale Kultur im Wettbewerb mit der globalisierten Metropol-Kulturszene und einer medialen Universalität der deutsch-amerikanischen Weltzivilisation selbständig erhalten? Allem Anschein nach sehr gut, wenngleich der Event-Charakter vielfach auch die regionale Kulturszene prägt. Mit besonderer Zähigkeit haben die Länder -

welche die Schulhoheit weitgehend verloren haben - die Volksbildung, aber auch die Vielfalt der Kulturförderung als eigene Aufgabe verteidigt und gegenüber dem nationalen Kulturerbe aus monarchischen Tagen mit bemerkenswerten Erfolgen als eigenständig und modern weiterentwickelt.

Als Jurist liegt mir daran zu erinnern, dass auch die Verfassung und Rechtsordnung eines Landes kulturelle Schöpfungen sind und als solche Eigenständigkeit oder Konformität ausdrücken. Wenn ich nun - außer den originellen Traditionen des Tiroler Agrarrechtes (im weitesten Sinne) - die erbitterten Auseinandersetzungen um die rechtliche Umsetzung europäischer Planungen im Naturschutzrecht und die hitzigen Debatten um das Raumordnungs- und Bodenrecht in Tirol als Beispiele erwähne, wird klar, was rechtliche Selbständigkeit und Gestaltungsfähigkeit auch im Zeichen der europäischen Integration für die Länder bedeuten. Ich meine deshalb, dass nicht nur die selbständige Gesetzgebungshoheit zum unverzichtbaren Kulturerbe der Länder gehört, sondern dass die kulturelle Selbständigkeit der Länder auch in anderen Bereichen verfassungsrechtlich ausgebaut und politisch besonders gepflegt werden muss, weil regionale Kultur heute in Europa einen sehr hohen Stellenwert als Wurzel der politisch erwünschten kulturellen Vielfalt neben der wirtschaftlichen Harmonisierung und Vereinheitlichung einnimmt.

3. Die ökologische Eigenverantwortung der Länder

Entsprechend der besonderen Bedeutung der territorialen Bezogenheit der Selbständigkeit des politischen Systems in den Ländern und des hohen Stellenwertes der Landschaft für das regionale politische Bewusstsein (als „Heimat“) gibt es schon jetzt sehr wichtige Zuständigkeiten der Länder im Bereich der Raumordnung, des Naturschutzes und bodenbezogener Wirtschaftsordnung. Darüber hinaus ist Umweltpolitik auch jenseits aller Kompetenzschränken zu einem Integrationsfaktor von besonderer Bedeutung für die Landespolitik geworden. Umweltprobleme nehmen eben eine ganz andere Qualität für den Bürger an, wenn man sie nicht von oben - vom Standpunkt europäischer oder nationaler Planungen - sondern „von unten“, nämlich vom Standpunkt der lokalen und regionalen Auswirkungen betrachtet.

Ich möchte damit die Berechtigung keiner der beiden Dimensionen ökologischer Betrachtungsweise herabsetzen, sondern nur betonen, dass ein föderalistisches Miteinander zentraler und regionaler Umweltpolitik ganz unabdingbar für die Erhaltung der Vielfalt und ökologischen

Funktionsfähigkeit der europäischen Landschaften sind. Ohne die zuweilen recht drastische Formulierung regionaler Ökopolitik - die ja selbst in ein umfassendes regionalpolitisches System eingebunden ist - wären die notwendigen Informationen über die Situation vor Ort niemals an die Zentralen gelangt, die von ganz anderen politischen Systemgesetzmäßigkeiten in ihren Handlungen und Zielsetzungen bestimmt werden. Die erwähnten Raum- und Landschaftskompetenzen der Länder sind daher im Rahmen der europäischen Integration wichtiger denn je zuvor - und zwar auch im wohlverstandenen Interesse der Integration selbst.

4. Regionale Wirtschafts- und Sozialpolitik

In der Monarchie war die Hauptbedeutung der Länder schließlich auf ihre Qualität als „*autonome Wirtschaftskörper*“ reduziert worden und eine der wichtigsten Funktionen der merkwürdigen Ausnahmebestimmung von der Kompetenzverteilung in Art 17 B-VG war es, diese Qualität der Länder auch im Bundesstaat abzusichern. Neben ihren hoheitlichen Ordnungsbefugnissen im Bereich der Landwirtschaft - die zunehmend reduziert und überlagert wurden - entfalteten die Länder daher auch in allen anderen Bereichen der Wirtschaft und Sozialordnung eine lebhafte Förderungsverwaltung, die in der Regel sehr konkrete regionalpolitische Zielsetzungen verfolgten und eigene unternehmerische Aktivitäten auf verschiedenen Bereichen einschlossen.

Was ist davon im Zeichen der wirtschaftlichen Liberalisierung der europäischen Integration und der Verflechtungen der Wirtschaft im Weltmarkt an autonomen Ordnungsmöglichkeiten für die Länder übrig geblieben? Mehr als man zunächst annehmen möchte! Sicher haben sich die Formen und Rahmenbedingungen regionaler Wirtschafts- und Sozialpolitik - ebenso übrigens wie die der nationalen - radikal geändert. Öffentliche Eigenwirtschaft tritt weitgehend zurück, öffentliche Vergabepolitik wird rechtlich eingehend geregelt und kontrolliert und europäische Wettbewerbskontrolle schränkt den Spielraum regionalpolitischer Förderungen aus öffentlichen Mitteln drastisch ein. Ausgliederung und Privatisierung erfassen auch die öffentliche Wirtschaft der Länder; ihr budgetpolitischer Handlungsspielraum wird durch europäische Konvergenzkriterien und Sparprogramme eng.

Dennoch hat regionale Wirtschafts- und Sozialpolitik auch im Zeichen der europäischen Integration Zukunft; ja ich möchte behaupten, sie hat ganz neue Bedeutung und Qualität gewonnen. Es hat sich nämlich erwiesen, dass europäischer und globaler Wettbewerb die regionale Wirt-

schaftspolitik geradezu als Ordnungsfaktor voraussetzt und die wirtschaftliche Struktur und Leistungsfähigkeit von Regionen ganz wesentlich von den politischen Rahmenbedingungen und Ordnungsentscheidungen abhängen, welche die Unternehmen in den untereinander im europäischen und globalen Wettbewerb stehenden Regionen vorfinden.

Ganz wesentlich sind dabei nicht nur rein ökonomische Aspekte wie Infrastruktur, Steuerbelastung, Arbeitskosten uÄ, sondern auch das sozialpolitische Klima, die bürokratischen Verfahrensabläufe und nicht zuletzt die allgemeinen Lebensbedingungen einer Region, welche die regionalen Standortentscheidungen von Unternehmen beeinflussen.

Daraus sind meines Erachtens zwei Konsequenzen abzuleiten: Wirtschafts- und Sozialpolitik lässt sich nicht von anderen Politikbereichen der Region trennen: Wirtschaftsstarke Regionen beruhen heute nicht auf einem einfachen und gleichartigen Erfolgsrezept, sondern bündeln eine Reihe ganz unterschiedlicher Maßnahmen der Raumordnung und Regionalpolitik zu ihrem jeweiligen besonderen Typus von Regionalwirtschaft.

Zweite Konsequenz des neuen wirtschaftlichen Umfeldes der Regionen ist der scharfe *Wettbewerb*, in dem sie untereinander stehen. Dies ist für die österreichischen Länder, die bisher im milden Klima der allseitigen und unbedingten Kooperation und des Ausgleiches aller Unterschieden Regionalpolitik betrieben, eine ganz neue Situation - vor allem im Hinblick auf die damit gekoppelte Durchlässigkeit der Staatsgrenzen. Regionalpolitik braucht heute also auch deshalb Autonomie, um ein mögliches Auseinanderdriften der *Landesteile* zu neuen regionalen Verbunden politisch zu steuern und mit der Landesstruktur zu harmonisieren.

5. Die Länder als selbständige Verwaltungseinheiten

Der europäische Typus des Bundesstaates hat immer schon eine starke autonome Landesverwaltung - auch in Bereichen der Bundesgesetzgebung - vorausgesetzt. In Österreich trat dazu die „*mittelbare Bundesverwaltung*“ als Erbteil der stark dezentralisierten Reichsverwaltung in den Kronländern der Monarchie („politische Verwaltung“ in den Ländern). Diese „mittelbare Bundesverwaltung“ war bei ihrer Einführung im Jahre 1925 ein durchaus progressives, für Europa beispielhaftes Modell einer sparsamen und effizienten Einheitsverwaltung im Bundesstaat, das freilich demokratie- und föderalismuspolitisch keineswegs als Ideallösung gelten konnte.

Inzwischen ist dieser Typus auch ökonomisch und im Lichte moderner Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaften und Organisationstheorie fragwürdig geworden: Neuere Untersuchungen über die Verwaltungskosten im europäischen Raum zeigen - bei allen Problemen der Vergleichbarkeit der Verwaltungssysteme - doch relativ eindeutig, dass die Verwaltungskosten in Österreich besonders hoch sind - und zwar vor allem im Vergleich mit anderen föderalistischen Systemen der Verwaltungsorganisation.

Diese ungünstige Kostenstruktur hat eine ganze Reihe von Ursachen, aber sicher nicht die, welche als Hauptargument der Zentralisten dient: Dass neun Landesverwaltungen schon definitionsgemäß aufwendiger seien als eine einheitliche Bundesverwaltung. Das Gegenteil trifft zu: Föderalistische Verwaltungsstrukturen arbeiten - bei vergleichbaren Verwaltungsaufgaben - im Allgemeinen kostengünstiger als einheitsstaatliche Verwaltungen, wobei hier wie dort für Kostenstruktur und Verwaltungseffizienz der öffentlichen Verwaltung ganz ähnliche Kriterien gelten, die nichts mit bundesstaatlicher oder einheitsstaatlicher Verfassungsstruktur zu tun haben. Konsequentermaßen föderalistische Verwaltungsorganisationen arbeiten nur dann kostengünstiger als einheitsstaatliche, wenn sie dadurch Autonomie der Organisationshoheit und des Personalwesens (Dienstrechts), aber auch der Art der öffentlichen Aufgabenerfüllung erlangen und so in Wettbewerb zueinander treten können. Nur dann ist nämlich ein „*earmarking*“ der Verwaltungskosten der Länder sinnvoll und führt - nach den Gesetzen des politischen Wettbewerbs -, wie das Beispiel der australischen Provinzverwaltungen gezeigt hat, zu bedeutenden Einsparungspotentialen der Verwaltungskosten.

Alle diese Voraussetzungen eines freien Wettbewerbs der Verwaltungskosten der Länder fehlen bei der österreichischen „mittelbaren Bundesverwaltung“ und zum größten Teil auch bei der autonomen Landesverwaltung - fast völlig. Die Länder haben kaum selbständige Organisationshoheit; sie sind durch Weisungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes stark gebunden; detaillierte materielle und Verfahrensvorschriften schreiben die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben bis ins letzte Detail vor; die neue dienstrechtliche und personalorganisatorische Selbständigkeit der Länder wurde bisher nur von Vorarlberg genutzt, die dafür aber eine Vorlaufzeit von fast 10 Jahren benötigten. Ein „*earmarking*“ der Verwaltungskosten der Länder wäre unter diesen Voraussetzungen fast sinnlos und würde dem Landesbürger auch wenig bringen, da die Zuteilung von Landesmitteln im Finanzausgleich und die steuerliche Belastung im Lande davon ganz unabhängig sind.

Schließlich würden alle Bemühungen um eine kostengünstige Verwaltung auf Landesebene wenig an der ungünstigen *Gesamtstruktur der Verwaltungskosten* in der mittelbaren Bundesverwaltung ändern, die ja maßgeblich von der unnötig - und für einen Bundesstaat ganz ungewöhnlich - aufgeblähten Personalstruktur der Zentralverwaltung des Bundes beeinflusst wird. Solange die Bundesministerien ihre aufwendigen Instanzenzüge, Aufsichtsrechte und Eigenverwaltungen erster Instanz nicht einschränken, wird die österreichische Verwaltungsorganisation die aufwendigste Bundesstaatsverwaltung der Welt bleiben, weil sie sich den Luxus einer aufwendigen und inkonsequenten Mischung von Elementen einheitsstaatlicher und bundesstaatlicher Verwaltungsorganisation und einer ebenso einmaligen gesetzlichen Bindung und Durchnormierung von Verwaltungsabläufen - unter einer minutiösen verwaltungsgerichtlichen Zentralkontrolle - leistet. Dass hier gewaltige Reformpotentiale liegen - aber auch Reformwiderstände und Machtpositionen zu überwinden sind, liegt wohl auf der Hand; es ist zu hoffen, dass der Kostendruck von Sparprogrammen und Konvergenzkriterien die längst bekannten Reformvorstellungen der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation wieder einmal - wie auch 1925 - von außen gegen alle Widerstände durchzusetzen vermögen.

Die Situation verschärft sich für die Länder auch deshalb immer mehr, weil sich im Zuge der europäischen Integration die Belastung der Landesverwaltung ständig steigert und darüber hinaus die zuvor beschriebene neue Situation des regionalen Wettbewerbes neue Formen der Verwaltungsabläufe, der Verwaltungsintegration, des Personalwesens und eines integrierten Regionalmanagements erfordern, welche die gegenwärtige Rechtslage der Landesverwaltung nur schwer zulässt. Auch der häufig beschriebene Trend zum *europäischen Exekutivföderalismus* stärkt aber im Ergebnis eher die autonomen Regionalstrukturen, weil die Umsetzung europäischer Programme und Richtlinien häufig auf regionaler Ebene zu erfolgen haben und weitere Spielräume der Konkretisierung einräumen als der traditionelle österreichische Gesetzesvollzug in der Verwaltung. Um so wichtiger wird aber auch unter diesen Aspekten die oben beschriebene Verwaltungsreform auf Landesebene.

6. Die Funktion der demokratischen Systeme auf Landesebene

In der Monarchie war der Ursprung der Landesautonomie der politische Dualismus von *Monarch und Ständen*, der durch den Ausbau des Absolutismus und der mit ihm verknüpften Zentralverwaltung immer weiter zurückgedrängt wurde und im 19. Jahrhundert nach englischem Vorbild als „*Selbstverwaltung*“ (*Autonomie*) regionaler Stufe wiederbelebt wurde.

Schließlich erlebte der zentralstaatliche Absolutismus in Österreich im Zusammenhang mit der Entwicklung zum Verfassungsstaat eine Weiterentwicklung der Landesautonomie zu einem abgeschwächten „Föderalismus“ - unter Vorbehalt einheitlicher monarchischer Souveränität und darauf begründeter Zentralkompetenzen.

Ganz anders verlief die Entwicklung des *demokratischen Bundesstaates*, der überall aus dem politischen Dualismus zentraler und regionaler Demokratiesysteme entstand, die sich in einer Art vorkonstitutionellem Bündnis („Verfassungsvertrag“, Constitutional Compact) zu einer Bundesverfassung integrierten, wobei die regionalen demokratischen Systeme Autonomie und Mitwirkungsbefugnisse an der Zentralgewalt, diese wiederum nationale Souveränität nach außen und ein unterschiedliches Maß an notwendig erscheinenden Bundeskompetenzen im Inneren erhielt, die aber prinzipiell den Landekompetenzen gleichgeordnete Staatskompetenzen sein sollten.

Die besonderen demokratischen Systeme der Gliedstaaten im Bundesstaat haben also eine ganz andere Funktion als die demokratischen Systeme in der Selbstverwaltung: Sie sind für das Funktionieren des gesamtstaatlichen Demokratiesystems - vor allem der Gesetzgebung, aber auch des autonomen Gesetzesvollzugs des Bundes - unabdingbar und sie legitimierten jene Teile der staatlichen Hoheitsrechte (Souveränität) selbständig, die nicht dem Bund übertragen sind. Demokratie der Selbstverwaltung steht daher unter dem *Vorbehalt der Staatsaufsicht*, häufig auch der Staatsgesetzgebung, während die Gliedstaaten in der Ausübung ihrer Staatsgewalt „*selbständig*“ sind und nur - wie auch der Gesamtstaat - der Bundesverfassung untergeordnet sind.

Im Bundesstaat gibt es daher wohl eine verfassungsrechtlich vorgegebene *Homogenität* der Demokratiesysteme, aber keine nationale Einheit der Demokratie (Identität) oder gar Über- und Unterordnung der demokratischen Systeme von Bund und Ländern. Daher ist es auch die Regel, dass es in Bundesstaaten - innerhalb gewisser Bandbreiten - unterschiedliche Regierungs- und Demokratiesysteme in Bund und Ländern und innerhalb der einzelnen Länder gibt, weil dies für die eigentliche Funktion des demokratischen Bundesstaates - die politische Gewaltentrennung und Gewaltenbalance auf regionaler Grundlage - eher förderlich als hinderlich ist.

Die österreichischen Länder hatten von Anfang an und haben bis heute Schwierigkeiten, diese duale politische Begründung der Demokratie im Bundesstaat in die Realität umzusetzen, weil drei bundesstaatswidrige Ideologien die Bundesverfassung in andere Richtung auslegten und handhabten. Es ist sozusagen ein permanenter Dreifronten-

Konflikt mit der Bundesbürokratie, der Rechtstheorie der „Wiener Schule“ und den Zentralen der politischen Parteien und Verbände, der den historischen Streit um die Stellung der Landesdemokratie bis heute ohne eindeutige Lösung fortleben lässt.

Die Bundesbürokratie - und zwar nicht nur in den Ministerien, sondern auch in den zentralen Kontrollorganen und den Gerichten - behandelt die Länder nach wie vor als regionale Selbstverwaltungen unter Staatsaufsicht, während Staatsqualität im eigentlichen Sinn nur dem Gesamtstaat (Bund oder Republik) zukomme.

Die Rechtstheorie der Wiener Schule - die sich sehr fruchtbar über ganz Österreich ausgebreitet hat - behandelt den Bundesstaat als dezentralisierten Einheitsstaat und kennt daher im Grunde keine Volkssouveränität auf Landesebene, sondern nur eine verfassungsmäßige Delegation von Staatsgewalt von Bund auf Länder; ihr folgt in penibler Durchsetzung fiktiver einheitlicher Demokratievorstellungen die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes mit der praktisch wenig wirksamen Ausnahme einer relativen Verfassungsautonomie der Länder.

Die Partei- und Verbandszentralen verfolgen aus naheliegenden taktischen Gründen das *nationale Demokratiekonzept* der französischen Revolution, wonach „souverän“ nur das *Gesamtvolk* (die „Nation“) und ihre zentralen Repräsentanten (Funktionäre) sein können. Die vom absolutistischen *Etatismus* („*l'état c'est moi*“) geprägte Staats(rechts)-theorie unterstützt sie darin nach Kräften, indem sie die Lehre von der Unteilbarkeit der Souveränität und der Kompetenzkompetenz des Bundes verbreitet. Dass beides dem Typus des Bundesstaates vom Grund her widerspricht, stört sie ebensowenig wie die Unvereinbarkeit dieser Vorstellung mit der Entstehung und alltäglichen Realität selbständiger Demokratiesysteme auf Bundes- und Landesebene.

Vollends unhaltbar - oder aber besonders gefährlich - wird diese Art von zentralistischer Bundesstaatskonzeption im Rahmen der europäischen Integration: Wenn man hier nicht die echte Teilung der staatlichen Hoheitsrechte und die Selbständigkeit von unterschiedlichen Demokratiesystemen als Grundlage der Integration und einer europäischen Verfassungshomogenität (Art 6 EUV) anerkennt, so wird der europäische Staatenverbund nicht zum Bundesstaat, sondern immer mehr einheitsstaatliche Züge annehmen. Umgekehrt darf man heute - im Zeichen des Abbaues der nationalstaatlichen Souveränität - doch wohl endlich damit rechnen, dass sich auch in Österreich die Vorstellung einer Teilbarkeit der Staatlichkeit in eine Bundes- und Landesstaatsgewalt mit jeweils eigener demokratischer Legitimation in unterschiedlichen politischen Systemen als unabdingbare Voraussetzung des demokratischen

Bundesstaates durchsetzen könnte. Erst dann wird die besondere „*demokratische Leistungsfähigkeit des Bundesstaates*“ (Fried Esterbauer), die in seiner typischen Vervielfältigung und Annäherung der demokratischen Systeme an den Bürger begründet ist, auch in Österreich voll wirksam werden.

7. Die Länder im Verbund

So wie es heute neben Nationalstaaten einen „Staatenverbund“ der europäischen Integration gibt, hat sich im Bundesstaat schon seit längerer Zeit neben der Trennung der Ebenen der Staatlichkeit in Bund und verschiedene Länder auch ein sehr vielfältiges und intensives System der *Kooperation* aller dieser Ebenen untereinander und miteinander entwickelt.

Die Gründe für diese Entwicklung sind ähnliche wie die für die europäische Integration: Landesaufgaben können nicht mehr sinnvoll isoliert oder nur „grenzüberschreitend“ erfüllt werden; Bundes- und Landesaufgaben verschränken sich bei konkreten Projekten oder Planungen so, dass nur kooperativ vorgegangen werden kann; die Verwaltungsaufgaben werden immer komplexer; die Auswirkungen und Vorbedingungen einer sinnvollen Regelung können immer weniger räumlich und fachlich isoliert betrachtet werden, sondern verlangen wechselseitige Abstimmung und Koordination.

Die österreichischen Länder haben schon sehr früh ein modernes Management der Kooperation in der Verbindungsstelle der Bundesländer und in den Konferenzen der Landeshauptmänner und der verschiedenen Regierungs- und Beamtenvertreter aller Länder aufgebaut. Nach anfänglichem Widerstand hat sich auch der Bund an diesem „*kooperativen Föderalismus*“ aktiv beteiligt und neben informellen Konferenzen (wie die ÖROK) auch formelle verfassungsrechtliche Instrumente der Zusammenarbeit, vor allem Art 15a B-VG, geschaffen, die sich gut bewährt haben.

Heute setzt sich der kooperative Föderalismus auf europäischer Ebene fort: Neben grenzüberschreitender Zusammenarbeit mit Nachbarregionen, gibt es auch im Rahmen der EU eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund und Länder, die teils durch die innerstaatliche Kompetenzverteilung und ihren Auswirkungen und den Umsetzungsprozess, teils durch gemeinsame Strategien der Interessensdurchsetzung, teils aber auch schon durch Ansätze des europäischen Regionalismus in und um die EU bedingt sind.

Hier zeigen sich nur Schwachstellen der Rechtsinstrumente des kooperativen Föderalismus in Österreich - wie übrigens auch in den anderen Verfassungen Europas. Während die EU und der Europarat - auf Druck der Regionen - grenzüberschreitende Programme der kulturellen Annäherung und wirtschaftlichen Entwicklung sehr fördern, gibt es nach wie vor starre verfassungsrechtliche und souveränitätsbezogene Schranken einer echten Dynamik regionaler Integration über die Staatsgrenzen hinweg. Als Beispiel sei etwa auf die Widerstände hingewiesen, die in merkwürdiger Parallelität der Bundesstaat Österreich und der Einheitsstaat Italien der Errichtung einer grenzüberschreitenden Europa-region Tirol/Trentino in den Weg legen. Auch sonst scheint die Staatsvertragskompetenz der Länder (Art 16 B-VG) wenig geeignet, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rechtlich zu fördern. Innerstaatlich ist die Möglichkeit der Errichtung von grenzüberschreitenden Einrichtungen der Länder mit eigener Hoheitsgewalt nach wie vor umstritten, was etwa die Schaffung regionaler Verbünde innerhalb Österreichs - wie sie von manchen Seiten vehement gefordert werden - derzeit verfassungsrechtlich auszuschließen scheint.

Ich meine nun, dass die regionale Zusammenarbeit der Länder sowohl innerstaatlich als auch grenzüberschreitend im Zuge der zuvor beschriebenen Entwicklung zum Konkurrenzföderalismus insgesamt *eine neue Struktur* annehmen wird, auf welche die bisherigen Verfahrensweisen, Einrichtungen und Rechtsinstrumente schlecht passen. Die Verfahrensweisen der allseitigen und unbedingten Kooperation sind im österreichischen Föderalismus auch im Verhältnis der Länder untereinander - und noch mehr im europäischen Regionalismus - keine Erfolgsgarantie mehr; gegenüber dem Bund waren sie schon immer höchst problematisch, weil hier - nach dem bekannten Bild von D. Bös - der Prinzipal mit seinen Agenten verhandelt. Die heutige Situation der Länder im europäischen und globalen Wettbewerb bedingt zwar auch Kooperationen, aber mit frei gewählten und wechselnden Partnern im In- und Ausland. Zum Prinzip der Kooperation muss also auch das *Prinzip der Flexibilität* treten, damit diese unter den heutigen Bedingungen des Wettbewerbs der Länder erfolgreich weitergeführt werden kann.

Darüber hinaus braucht föderalistische Kooperation heute neben den klassischen Formen auch funktionelle Verbünde *mit eigener Dynamik und Entscheidungsbefugnis*, wofür im Staatsrecht einfach die Rechtsformen fehlen. Mir ist bewusst, dass alle diese Vorstellungen am derzeitigen, räumlich begrenzten, parlamentarischen Legitimations- und Verantwortungssystem der Landesverfassungen - das offenkundig von der Bundesverfassung zwingend vorgegeben ist - scheitern; doch liegt eben darin das verfassungsrechtliche Reformproblem, das ich anspreche:

Wenn die Bundesverfassung über Art 9 (oder 50) B-VG einen inhaltlich fast unbegrenzten „*Integrationshebel*“ für den Bund bereit hält, kann man heute den Ländern nicht länger eine ähnliche Ermächtigung der nationalen und transnationalen Integration ihrer Hoheitsbefugnisse vorenthalten, will man nicht eine zeitgemäße Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus im europäischen Kontext blockieren, wofür allerdings auch einige Indizien sprechen.

IV. Schluss: Politisch-historische Identität Österreichs als Reminiszenz oder Perspektive?

Politische Systeme - insbesondere den Föderalismus - kann man nicht nur nach theoretischen Prinzipien konstruieren oder reformieren; sie haben gleichsam eine „*Lebensgeschichte*“, die sehr viele politische Erfahrungen und Konflikte verarbeitet und daraus ihre besondere institutionelle Gestalt gewonnen hat. Die österreichischen Bundesstaatlichkeit ist geradezu ein Lehrstück für diese vielschichtigen Traditionen, Bruchlinien und Entwicklungsprozesse einer nationalen Verfassungsidentität. Ist sie nach dem EU-Beitritt nur mehr Verfassungsgeschichte oder allenfalls Hindernis einer gedeihlichen Entwicklung?

Ich habe versucht in vielen Aspekten darzulegen, dass dies nicht der Fall ist; ja mehr noch, dass die Verfassungsentwicklung Europas in eine Richtung gehen müsste, die der österreichischen Geschichte besonders vertraut ist: Nämlich in Richtung einer *Kombination föderalistischer und konföderalistischer Elemente* zu einer demokratisch-rechtsstaatlich strukturierten Doppelverfassung. Analysiert man nämlich die Verfassung Österreich-Ungarns in ihrer Spätphase, so erkennt man, dass auch sie - allerdings auf monarchischer Grundlage - in einer derartigen „Doppelverfassung“ eine Reihe höchst heterogener Staaten, Staatsfragmente und Autonomien in einem rechtsstaatlichen System „pragmatisch“ zu einer multinationalen „*Civitas civitatum*“ zu integrieren trachtete. Die österreichische Bundesstaatlichkeit hat einiges an institutionellem Grundgefüge aus dieser Geschichte geerbt, das wert ist, in die europäische Verfassungskultur eingebracht zu werden.

Noch mehr aber sollte jener föderalistische „*Geist der Verfassung*“ zeitgemäß erneuert werden, der die vielen Kulturen und Völker der Doppelmonarchie in einem friedlichen und rechtsstaatlichen System unter Wahrung ihrer nationalen Identität einen wollte. Mag diese Idee auch letztlich in Alt-Österreich an inneren Widersprüchen und Halbheiten gescheitert sein; die Erfahrung der friedensstiftenden Funktion eines

rechtsstaatlichen Föderalismus ist ein Element der österreichischen, historisch begründeten Verfassungsidentität, das bewusster als bisher in die Verfassungsbewegung der europäischen Integration eingebracht werden sollte.

Wettbewerb und Integration als Eckpfeiler des neuen deutschen Finanzausgleiches

I. Einleitung: Bedeutung, Aktualität und Eingrenzung des Themas

„Die Finanzen sind ein wesentlicher Teil der Macht geworden“. Diese Erkenntnis Hegels¹ aus dem Jahre 1802 trifft gegenwärtig mehr denn je des Pudels Kern. „Gesunde öffentliche Finanzen“ - so das metaphorische Gebot des Europarechts (Art 4 Abs 3 EGV) - sind eine unabdingbare Verfassungsvoraussetzung aller Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Staatliche Finanzen sind multifunktionales Mittel staatlicher Aufgabenerfüllung und Gegenstand rechtlicher Regelungen. Das Finanzausgleichsproblem entsteht, wenn mehrere öffentliche Träger, durch eigene, mehr oder weniger selbständige Willensbildung das Maß ihrer Ausgaben und Einnahmen bestimmen². Die finanzverfassungsrechtlichen Normen der Art 10a - 108 GG sind einer der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung³.

Die Behandlung des Themas folgt einem staatsrechtlichen, quasi „mittleren“ Begriff des *Finanzausgleichs*, wie ihn das Grundgesetz, das Finanzausgleichsgesetz sowie die vorherrschende Lehre und Rechtsprechung zugrunde legen⁴. Er umgreift den Normenkomplex der Art 106, 107 GG sowie die ausführenden Gesetze, mithin die Verteilung und Umverteilung der steuerlichen Einnahmen. Daraus ergibt sich ein verfassungsrechtlich normiertes Gefüge, das in sich beweglich und anpassungsfähig ist, dessen Stufen aber nicht beliebig ausgewechselt oder übersprungen werden können. Das Grundgesetz beauftragt den Gesetzgeber, die verfassungsrechtlichen Maßstäbe dieses Finanzausgleichssystems zu konkretisieren und zu ergänzen. Subjekte des Finanzausgleichs sind primär Bund und Länder; das Grundgesetz hat allerdings als

1 Hegel, 32.

2 Popitz, Der künftige Finanzausgleich, 1.

3 BVerfGE 55, 174 (300).

4 Dazu statt vieler Koriath, Der Finanzausgleich, 19 ff, 58 f; Hidién, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 50 ff, jeweils auch zu abweichenden Begriffsbildungen. Aus der Rechtsprechung zuletzt BVerfGE 101, 158 ff. passim. Einen weiten Begriff verwendet Häde, Finanzausgleich, 4 ff.

Bundesverfassung zunehmend auch den Kommunen finanzrechtliche Positionen zugestanden (vgl unten IV.2.). Funktion (im Sinne von beabsichtigter Wirkung) des bundesdeutschen und bundesstaatlichen Finanzausgleichs ist es, die finanzielle Lebens- und Leistungsfähigkeit der Bundesmitglieder sicherzustellen, mithin sie in die Lage zu versetzen, ihre staatlichen Aufgaben real wahrzunehmen.

Die sogenannten *Mischfinanzierungen*, dh die Bundesfinanzierungen von bundesmitbestimmten Länderaufgaben im sekundären Ausgabenverteilungssystem (Art 91a, 91b, 104 Abs 3, 4, 106 Abs 8, 106a, 120 GG) stehen im Maßstab und in der Rechtsfolge außerhalb des Einnahmenverteilungssystems⁵. Im Hinblick auf ihre realen Verteilungswirkungen und den rechtlichen Vorrang der allgemeinen Aufgaben- und Ausgabenverteilung (vgl Art 30, 104a Abs 1 GG) bilden diese vorgelagerten Verteilungskomplexe allerdings eine entscheidende Determinante und Konstante für die eigentliche Einnahmenverteilung (vgl unten IV.3.).

Das Referat muss die berechtigte Hoffnung und Erwartung, die das Thema weckt, enttäuschen: Die geplante Neuordnung oder *Reform* des deutschen Finanzausgleichs liegt momentan (Stand: November 2000) noch nicht einmal im (veröffentlichten) Referentenentwurf vor⁶. Fast genau ein Jahr nach der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG; E 101, 158 vom 11.11.1999, nachfolgend *Maßstäbeurteil*) zum bundesstaatlichen Finanzausgleich sind die wie üblich relativ geheimen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern noch im Gange. Das innovative und salomonische Urteil des Gerichts, auf Antrag der finanzstarken süddeutschen Zahler-Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, verpflichtet den Gesetzgeber zum Erlass eines Maßstäbengesetzes und zu einer Änderung des mangelhaften Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG).

Innovativen⁷ Charakter besitzt die Entscheidung, weil sie der Finanzverfassung überraschend einen doppelten Gesetzgebungsauftrag entnimmt: Zunächst hat der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Art 106, 107 GG inhaltlich zu verdeutlichen und seine verfassungskonkretisierenden Maßstäbe der Zuteilung und des Ausgleichs tatbestandlich zu benennen. In Anwendung dieses den Gesetzgeber selbstbindenden maßstabgebenden Gesetzes (*Maßstäbengesetz*)⁸ ent-

5 BVerfGE 101, 158.

6 Das BMF hat am 15.9.2000 lediglich ein allgemeines Eckpunkte-Papier zur Reform vorgelegt.

7 Ähnlich *Bull/Mehde*, DÖV 2000, 305: „Gesetzgebungsauftrag ohnegleichen“, vgl aber Art 109 Abs 3 GG.

8 Zu einem Entwurf vgl *Hidien*, DSZ 2000, 621 ff.

wickelt das FAG sodann die konkreten finanzrechtlichen und kurzfristigen Folgerungen für die jeweilige Ertragshoheit, Zuweisungsbefugnis und Empfangsberechtigung, Ausgleichsberechtigung und Ausgleichsverpflichtung. Wegen der verfassungsrechtlichen Mängel der bisher fehlenden Maßstababbildung einerseits und einzelner Regelungen des FAG andererseits ist der Gesetzgeber verpflichtet, erstens das FAG spätestens bis zum 31.12.2004 mit Wirkung ab 1.1.2005 neu zu regeln und zweitens das grundlegende Maßstäbengesetz spätestens bis zum 1.1.2003 in Kraft zu setzen.

Salomonisch erscheint das Urteil, das die Handschrift des gestaltungsmächtigen, vormaligen Bundesverfassungsrichters *Paul Kirchhof* trägt, nicht nur weil es allen Beteiligten Identifikations- und Argumentationsoptionen belässt oder eröffnet⁹. Entscheidender ist, dass das Gericht in der Sache seiner bisherigen¹⁰ mittleren, funktionsgerechten Kontrolllinie treu bleibt, seine inhaltlichen Vorgaben auf wenige, im wesentlichen bekannte materiale Anforderungen und Maßgaben begrenzt und den Gesetzgeber als zuständigen „Erstinterpreten“ des GG in den Stand seiner originären Aufgaben zur Verfassungskonkretisierung und Verfassungsergänzung versetzt¹¹.

Der Vortrag beschränkt sich daher im Schwerpunkt auf eine knappe staatsrechtliche Analyse und Kritik des *Status quo*, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Soweit notwendig und möglich ist auf verfassungstheoretische und verfassungspolitische Aspekte einzugehen. Dieser Ansatz erscheint auch deshalb zweckmäßig, weil der Bundesgesetzgeber offenbar eine minimalinvasive Reform des einfachgesetzlichen Finanzausgleichs anstrebt, welche zwar die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts weitgehend realisieren soll, aber dies in einer Weise tun will, dass es „keine Gewinner und Verlierer“¹² gibt. Dies lässt erneut Schlimmes befürchten. Jedenfalls besteht wohl derzeit politische Einigkeit darüber, dass die allseits angemahnte Reform der Finanzverfassung des GG momentan nicht auf der politischen Agenda steht. Das Maßstäbeurteil des Gerichts erinnert den verfassungsvergessenen Gesetzgeber vielmehr gerade an seine eigentlichen Aufgabe der Verfassungskonkretisierung: Gesucht ist ein Maßstäbe- und Finanzausgleichsgesetz, das sich nicht auf die Regelung von

9 So das überwiegende Echo in Politik und Medien vgl. Die WELT vom 12.11.1999, 3; ebenso *ibid.* Trzaskalik: „kluges Urteil“.

10 Vgl. BVerfGE 72, 330; 86, 148; anders noch E 1, 117 (Primat der Finanzpolitik).

11 „Befreiungsaktion“ des Gerichts, so Geske, Sparkasse 2000, 45; ähnlich Schneider/Berlit, NVwZ 2000, 841.

12 Wiesmann, Länder machen Tempo bei Reform des Finanzausgleichs, in: Financial Times Deutschland vom 20.10.2000, 12.

Verteilungs- und Ausgleichsfolgen beschränkt, sondern Zuteilungs- und Ausgleichsmaßstäbe benennt, die den rechtfertigenden Grund für die Verfassungskonkretisierung erkennen lassen¹³.

Der *staatsrechtliche* Beitrag, der im Leitbegriff des Themas immerhin einen wirtschaftlichen Terminus aufgreift, kann die neuen (polit-)ökonomischen Theorien des Föderalismus schon aus Platz- und Zeitgründen nur am Rande eingehen. Dies gilt auch für das nicht unproblematische Verhältnis von Finanzwissenschaft, Politikwissenschaft und Finanzrecht (sowie ihrer Akteure)¹⁴. Nr soviel: Aus staatsrechtlicher Sicht ist eine Kooperation nicht nur „erwünscht“¹⁵, sie ist auch, wie das BVerfG nunmehr herausstellt, für eine rationale abgestimmte Gestaltung des Finanzausgleichs geboten¹⁶. Erst im Prozess der Kooperation werden dann ihre sachlichen und methodologischen Grenzen sichtbar.

Das Thema soll im Hauptteil in drei Schritten aus verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet werden. Im ersten Schritt geht es um eine gezielt konzeptionelle Annäherung an die Leitbegriffe des Themas (unten I.). Der zweite Schritt (unten II.) beschreibt und bewertet die Realisation der integrativen und kompetitiven Elemente im Verfassungsrecht und einfachen Recht des deutschen Steuerverteilungs- und Ausgleichssystems. Der dritte Schritt relativiert den Systemzusammenhang sowohl in der Binnen- wie auch in der Außenperspektive (unten IV.). Es muss nicht erneut betont werden, dass hier lediglich die deutsche, in vieler Hinsicht eigenartige Finanzordnung im Mittelpunkt steht. *Deutscher Bundesstaat* und Finanzausgleich sind „unique“, was den Rechtsvergleich nicht ausschließt, sondern eher ermuntert.

13 BVerfGE 101, 158 (235 f.).

14 Zum Problem, speziell zum Finanzausgleich, ausführlich *Korioth*, Der Finanzausgleich, 187 ff (264) und *Selmer*, FinArch N.F. 51 (1994), 341, je aus verfassungsrechtlicher und skeptischer Sicht; für die Finanzverfassung insgesamt *Vogel/Waldhoff*, in: Bonner Kommentar, Vorbem zum Art 104a - 115 Rdnr 19 ff. Optimistischer *Grossekettler*, Ordnungstheorie und Recht, 2000, 23. Allgemein *Engel/Morlok*, 1998.

15 *Korioth*, aaO, 262.

16 BVerfGE 101, 158 (215, 226); zurückhaltender noch BVerfGE 86, 148 (238).

II. Allgemeiner Teil: Konzepte und Rechtsprinzipien

1. Wettbewerb und Integration im Bundesstaat - verfassungstheoretische Anmerkungen

Mit den beiden vagen und unscharfen Leitbegriffen des Wettbewerbs und der Integration, die in verschiedenen Zusammenhängen eine Hochkonjunktur erleben, die das Grundgesetz aber als solche nicht kennt, werden neue und alte *Legitimations- und Funktionskonzepte* verfassungstheoretischer und finanztheoretischer Natur an den Bundesstaat herangebracht. Ihre reizvolle Analyse muss hier zugunsten einiger weniger allgemeiner, aber auch notwendiger Anmerkungen zurücktreten.

a) Wettbewerb

Die Idee des Wettbewerbes ist ebenso wie das Konzept des kompetitiven Föderalismus ökonomischen, wirtschaftstheoretischen und neuzeitlichen Ursprungs. Wettbewerb meint allgemein zunächst die Rivalität zwischen den Wirtschaftsteilnehmern auf dem jeweiligen Markt der Güter und Dienstleistungen. Wettbewerb meint aber auch das in einer Marktwirtschaft dominierende Verfahren zur Lösung des Problems, was, wie und für wen etwas produziert werden soll. Wettbewerb (*Konkurrenz*) dient als Regulativ innerhalb des Marktsystems der Gesellschaft. Wettbewerb der Unternehmen erfüllt keinen Selbstzweck, sondern ist ein Instrument erfolgreichen Wirtschaftens. Maßstab bzw Nah- und Fernziel einer „guten“ Wirtschaftsordnung sind:

1. Wachstum, Produktivitätssteigerung und Effizienz;
2. Reichtum im Sinne von Wohlstand, Wohlfahrt und Lebensstandard und
3. das Maß an Freiheit und Lebenschancen für alle Bürger.

In modernen Zeiten der Europäisierung der Nationalstaaten der Deregulierung und Privatisierung staatlicher Aufgaben und der Globalisierung der nationalen Volkswirtschaften haben namentlich die angelsächsischen (normativen) ökonomischen *Theorien des Föderalismus*¹⁷ das unternehmerische Wettbewerbskonzept auf den Staat, besonders den Bundesstaat übertragen: Zum einen sollen ehemals als staatliche Auf-

17 Vgl näher die Zusammenstellung bei *Pernthaler*, Österreichische Finanzverfassung, 377 ff; *Suntum*, 31 ff; ausführlich zur Analyse und Kritik aus staatsrechtlicher Sicht *Korioth*, Der Finanzausgleich, 197 ff. Zur ökonomischen Anforderungen an den Bundesstaat und seine Finanzordnung vgl *Oeter*, Integration, 554 ff, und *Kesper*, 184 ff.

gaben und Leistungen in den Wettbewerb des Marktes entlassen und einbezogen werden (Stichwort: Privatisierung der Staatsmonopole). Zweitens und weitergehend, zielt das Wettbewerbskonzept auf einen institutionellen (System-)Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften. Als Standort- und Infrastrukturanbieter sowie Anbieter von Rechtssystemen befindet sich der Staat, ökonomisch betrachtet, in der Rolle eines Zulieferers an weltweit agierende, mobile Unternehmen, die ihrerseits in globaler Konkurrenz stehen und mit standortspezifischen Kosten kalkulieren. Diesen veränderten Umweltbedingungen - so die Schlussfolgerung - soll ein Bundesstaat nur genügen, der sich eine konkurrenzförderalistische Sollstruktur verordnet, insbesondere seine Verteilungsordnungen effektiviert¹⁸.

Damit soll das Theorem der unsichtbaren Hand des Wettbewerbes sowohl *im* Markt wie im (Bundes-)Staat wirken. In einer dynamischen Sicht ist auch der kompetitive Föderalismus danach ein Entdeckungsverfahren in einer spontanen Ordnung (Hayek), welches die Suche nach effizienten Lösungen im Wege zahlreicher Parallelexperimente ermöglicht und Risiken zentralistischer Einheitslösungen vermeidet.

Konkret verbinden sich mit dem ökonomischen *Wettbewerbskonzept des Bundesstaates* mehr oder weniger folgende Eigenschaften: ein Bundesstaat, der kompetitiv, föderalistisch und separativ ist, der auf Vielfalt, Konkurrenz, Subsidiarität¹⁹ und Unterschiedlichkeit bei der getrennten staatlichen Aufgabenwahrnehmung und ihrer Finanzierung (Stichwort: Steuerwettbewerb) setzt. Kurzum und ungeachtet aller mißverständlichen Konnotationen: idealtypisch geht es um ein *liberales* Modell des Bundesstaates. Als Staat ist er mehr Wettbewerbsstaat denn Wohlfahrtsstaat und favorisiert Individualismus und Privatautonomie.

In der modernen Bundesstaatstheorie gehört jedenfalls das allgemein-politische Wettbewerbsargument zu den möglichen Legitimationsgründen des Bundesstaates²⁰: die bundesstaatliche Ordnung provoziert Wettbewerb zwischen den Beteiligten (und den Subsystemen), vergrößert ihre Bereitschaft zu Experiment und Innovation im politischen und wirtschaftlichen Kontext. Seine mittelbare Funktion ist individuelle Frei-

18 Aus den Wirtschaftswissenschaften statt vieler aus dem mainstream *Grossekettler*, Die Zukunft des Bundesstaates, 197. Protagonisten des Wettbewerbs im Bundesstaat sind daneben besonders die „reichen“ süddeutschen Länder, vgl etwa *Stamm/Merkel*, ZRP 1998, 476; vgl auch OECD, 1998, 80 ff; *Ottend/Linnartz*, 1997. Kritisch die Staatsrechtslehre, zB *Bull*, DÖV 1999, 269 ff; *Korioth*, Der Finanzausgleich, 197 ff; zurückhaltend *Vogel/Waldhoff*, Vorbem zu Art 104a - 115 Rdnr 70.

19 Vgl ausführlich *Oeter*, Integration und Subsidiarität, 1998.

20 *Häberle*, Kulturhoheit, 59; *Kisker*, Grundlagen, 24 ff.

heitssicherung, unmittelbar soll die Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems gewährleistet und verbessert werden.

b) Integration

Im Unterschied zum primär ökonomischen Begriff des Wettbewerbs handelt es sich beim Ausdruck „Integration“ (auch) um einen staats- und verfassungstheoretischen Begriff, der seinen Ursprung in den Naturwissenschaften hat. In beiden Fällen tritt der begriffliche Gehalt gegenüber einem konzeptionellen, prinzipiellen, aber *vagen Gehalt* zurück.

Das Wort Integration meint ursprünglich die (Wieder-)Herstellung oder Entstehung einer Einheit oder Ganzheit aus einzelnen Elementen, so dass die gewonnene Einheit mehr als die Summe der vereinigten Teile ist²¹. Insoweit bezeichnet der Ausdruck allgemein eine *Einheitsbildung und Vereinheitlichung*.

Von dieser allgemeinen Verwendungsweise zu unterscheiden ist ein anspruchsvoller staatsrechtlicher Ansatz, der mit dem Namen von *Rudolf Smend* verbunden ist. Der schillernde Smendsche Integrationsbegriff charakterisiert den soziologischen Staats- und Politikbegriff: Integration soll hier die besondere Art bestimmen, wie sich der Staat als einheitliches und geistiges Gebilde in der Gesellschaft (Gemeinschaft) verwirklicht²². Smend bezeichnet den Staat mit Blick auf den besonderen Bundesstaat des Bismarck-Reiches als reales Einheitsgefüge des individuellen Lebens des Einzelnen. Die Staatsverfassung ist dann nicht nur Organisationsstatut, sondern auch „Lebensordnung“ von Staat und Gesellschaft, die ein bestimmtes Bild der Lebenswirklichkeit zu verwirklichen sucht. Sie ist rechtliche Ordnung des politischen Prozesses staatlicher Integration²³. Im Staatstypus des Bundesstaates bilden Gesamtstaat und Einzelstaaten ihrerseits ein Integrationssystem²⁴. Vehikel der Integration (als „einigendes Zusammenschließen“) im Bundesstaat ist der ungeschriebene Rechtsgrundsatz der Bundestreue. Die dogmatische Relevanz dieser Integrationslehre blieb allerdings, im Gegensatz zum Konzept der Bundestreue²⁵, gering²⁶.

21 Vgl. *Smend*, 804.

22 Zur Analyse und Kritik der Smendschen Integrationslehre vgl. *Korioth*, Integration, 129, 136 ff.

23 Aus heutiger Sicht *Hesse*, Grundzüge, Rdnr 5ff und für den Bundesstaat Rdnr 215 ff.

24 An dieser Stelle mutiert der Ausdruck zum „Schlagwort“ (*Korioth*).

25 Als „bündisches Prinzip“ und Anspruchsgrundlage vgl. BVerfGE 86, 148 zur extremen Haushaltsnot.

26 *Korioth*, Integration, 311. Die moderne Verfassungstheorie ist nicht Integrationslehre, sondern grundgesetzliche und wirklichkeitsbezogene Verfassungstheorie.

In der modernen Bundesstaatstheorie gehört das Integrationsargument zu den möglichen Legitimationsoptionen und Tugenden des Bundesstaates²⁷: bundesstaatliche Ordnung erzeugt Abhängigkeiten und erzwingt Kooperation zwischen den Beteiligten. Es bezweckt die verbesserte Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems und dient damit mittelbar der Freiheitssicherung. Deutsche Bundesstaatlichkeit war und ist eine Form der Einheitsbildung und ergänzt heute die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung²⁸. Die Integrationsfunktion des Bundesstaates zielt schon per se auf eine Balance von Homogenität und Pluralität, Einheit und Vielfalt, Gleichheit und Differenz.

Mit dem integrativen Bundesstaat verbinden sich mehr oder weniger folgende Eigenschaften: es ist kooperativ und unitarisch, setzt auf Konsens, Kooperation, Einigung, Koordination, Solidarität, Verbund, Einheit sowie Einheitlichkeit oder doch Gleichwertigkeit der Rechts- und Lebensverhältnisse sowohl in der Aufgaben- wie in der Finanzordnung (Stichwort: Steuer- und Finanzverbund). Kurzum und erneut idealtypisch: es geht um ein *soziales* Modell des Bundesstaates. Als Staat ist er mehr Wohlfahrtsstaat und setzt mehr auf Etatismus und Egalitarismus.

c) *Integration und Wettbewerb*

Das bundesstaatliche Integrationsprinzip ist als Grundlagenprinzip dem Funktionsprinzip des Wettbewerbs in zweifacher Weise vorgeschaltet: zum einen fordert der Bundesstaat eine föderative Einheitsbildung, zum anderen aber auch ein Mindestmaß an Einheitlichkeit (nicht zwingend eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse). Erst auf dieser (Regulierungs-)Grundlage können sich die Wettbewerbskräfte unter vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen entfalten und um den Bürger buhlen. Andernfalls droht ein „ruinöser“ Wettbewerb (Stichwort zB: Steuerdumpung in der EU)²⁹.

Die beiden theoretischen Modelle des Bundesstaates sind offenbar selbst in ihrer Idealtypik einseitig und in der Realität der Bundesstaaten so nicht vorzufinden. Sie erlauben aber Annäherungen an konkrete Bundesstaaten: grosso modo hat sich der deutsche Bundesstaat dem sozialen, der US-amerikanische dagegen dem liberalen Modell genähert.

Entscheidender ist, dass jeder Bundesstaat auf Vielfalt und Einheit, Wettbewerb und Integration angewiesen ist. Beide Prinzipien begründen

27 Vgl. Häberle, Kulturhoheit, 59 ff.; Kisker, Grundlagen, 24 ff.

28 Hesse, Grundzüge, Rdnr 219 ff.

29 Dies wird auch von ökonomischer Seite bejaht, vgl. Lenk, Kooperativer Föderalismus, 18.

und legitimieren (bundes-)staatliche Systemausdifferenzierungen, beide an sich gegenläufige Prinzipien sind sowohl in der Theorie wie im Recht des Bundesstaates konkret auszubalancieren, in Balance zu bringen³⁰. Es handelt sich um spannungsreiche, aber *komplementäre Konzepte*, die nur im Zusammenspiel eine funktionierende Bundesstaatlichkeit gewährleisten. Ohne ein Mindestmaß an Einheit, insbesondere ein infrastrukturelles Minimum, entsteht keine „Vielfalt in der Einheit“, Vereinheitlichung (Uniformierung) widerspricht der Pluralität.

Sowohl Wettbewerbs- als auch Integrationselemente sind dem Bundesstaat als Begründungsmuster immanent; dies gilt auch, in unterschiedlicher Ausprägung, für den Finanzbundesstaat. Ausschlaggebend ist die „richtige“ Mischung, die Verfassungsrecht und Staatspraxis bestimmen und welche die politisch-historische Entwicklung prägt.

Diese rechtskonzeptionelle Koexistenz dieser bundesstaatlichen Strukturelemente verdeutlicht zweierlei:

1. Die Realisierung eines Konzepts des puren ökonomischen Wettbewerbsföderalismus, das dem deutschen Bundesstaat von verschiedenen Seiten angetragen wird, würde ihn einseitig ökonomisieren und seine Gemeinwohlfunktion gefährden³¹.
2. Umgekehrt wäre die Realisierung eines reinen unitarischen Integrationsmodells auf Dauer in Gefahr, den Bundesstaat zu einem dezentralisierten Einheitsstaat zu denaturieren.

Das ökonomische Wettbewerbsargument bleibt im bundesstaatlichen Kontext zudem nicht selten „unscharf“³², da nicht geklärt wird, ob, inwieweit und unter welchen Regulierungsbedingungen der Wettbewerb unter den Bundesmitgliedern möglich und effizient sein soll. Geht es um ein bloßes Mehr an Aufgaben- und Finanzautonomie mit entsprechenden Wettbewerbsoptionen oder auch um ihre Realisierung? Hier fehlen, jedenfalls bezogen auf das GG, geschlossene Gegenentwürfe zum vor-

30 Zur Balance *Oeter*, Integration, 565; *Korioth*, Der Finanzausgleich, 98 f; *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 762 ff; *Renzsch*, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, 87, aus politikwissenschaftlicher Sicht.

31 Weitergehender *Volkman*, DÖV 1998, 622: Wettbewerbsföderalismus und Finanzausgleich seien de lege lata unvereinbar; ebenso *Bull*, DÖV 1999, 269 ff.

32 *Renzsch*, Finanzausgleich, in: *Loccumer Protokolle*, 34, aus politikwissenschaftlicher Sicht; weiterhin *Hesse/Renzsch*; vgl. aus staatsrechtlicher Sicht *Oebbecke* (2000), 129, 137; *Korioth*, Der Finanzausgleich, 444: Die (ökonomische) Diskussion um die Zukunft des Bundesstaates lege einen „teils modelltheoretisch, teils ideologisch verfügbaren Bundesstaatsbegriff zugrunde, der die unitarische Anlage des grundgesetzlichen Bundesstaates als pathologischen Zustand der Verfassungswirklichkeit vorführt“. Zur Kritik des Wettbewerbsföderalismus aus eigenen Reihen vgl. *Lenk*, Kooperativer Föderalismus, 18 ff mwN.

herrschenden „sozialen“ Integrationsmodell. Und erbringt der föderative Wettbewerb tatsächlich einen höheren Bürgernutzen? Richtig ist aber, dass der deutsche Bundesstaat an inneren und äußeren Krisensymptomen leidet, die seinen Bestand und seine Legitimation herausfordern und für neue Erklärungsmuster zugänglich machen³³.

2. Verfassungsdogmatische Ausdifferenzierung

a) Notwendigkeit einer Differenzierung

Verfassungsrechtsdogmatik zielt auf die positiv-analytische und normative kritische Aufarbeitung ihres Gegenstandes des Verfassungsrechts. Die Funktion bundesstaatstheoretischer Modelle ist insoweit ambivalent: Einerseits erfüllen sie eine heuristisch-kritische Aufgabe, soweit sie die Verfassungskonkretisierung über die hermeneutische Figur des Vorverständnisses bewusst(-er) machen, rationalisieren und kontrollieren. Andererseits verführen sie allzu leicht zu einem normabgelösten Verfassungskonstruktivismus³⁴. Erschwerend kommt hinzu, dass jede Idealtypik notwendig von der konkreten Verfassungspraxis abstrahieren muss. Dort existieren zwischen den Konträrtypen Bundesstaat und Einheitsstaat vielfältige Misch- und Übergangsformen. Auch der Bundesstaat selbst kann viele Variationen vom streng separativen bis hin zum strikt unitarischen System aufweisen³⁵.

b) Bundesstaatliche Rechtsprinzipien

Ein direkter Rückgriff der Verfassungsdogmatik auf bundesstaatliche Theorien ist demnach nicht möglich. Auch droht konkret die Gefahr einer Ökonomisierung des Bundesstaates bzw seines Rechts. Es ist insoweit bezeichnend, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem jüngsten Finanzausgleichsurteil³⁶, das von den Antragstellern des Verfahrens eingeführte Prinzip oder Gebot des föderalen Wettbewerbs mit keinem Wort aufgreift.

33 Vgl statt vieler *Volkman*, DÖV 1998, 613 ff.

34 Ähnlich *Oeter*, Integration, 573; kritisch auch *Korioth*, Der Finanzausgleich, 92 ff (94).

35 *Papier*, 352.

36 BVerfGE 101, 158 ff. Allerdings zeigt sich das Gericht in der Begründung erstaunlich „offen“ für metajuristische Ansätze: 1. Berücksichtigung finanzwissenschaftlicher Erkenntnisse; 2. Berücksichtigung rechtsphilosophischer Erkenntnisse in Form des „verschleierte“ Maßstäbengesetzes (J. Rawls, „Schleier des Nichtwissens“); 3. Berücksichtigung rechtstheoretischer Erkenntnisse in Form der langfristigen und dauerhaften Maßstabgebung (mit Bezug auf Gerhart Husserl).

Angesichts einer Vielzahl theoretischer Bundesstaatsmodelle juristischer und metajuristischer Provenienz entgeht die Dogmatik des deutschen Bundesstaates und seiner Finanzordnung diesen Gefahren dadurch, indem sie das binnenstaatlich-bundesstaatliche Verfassungsverhältnis formal ausdifferenziert und auf Grundpositionen zurückführt. Insoweit wird gesprochen von den Strukturelementen der bundesstaatlichen Ordnung³⁷, dem Grundstatus³⁸ oder den Bauprinzipien³⁹ des Bundesstaates. Jedenfalls wird die Architektonik des Bundesstaates ausgebaut. Methodisch überzeugender ist die Rede von den tragenden Rechtsprinzipien⁴⁰ des bundesstaatlichen (Finanz-)Rechts. Es handelt sich hierbei um mittel-abstrakte Optimierungsgebote, welche die Verfassungskonkretisierung im Bundesstaatsrecht steuern und lenken.

Bezogen auf das Finanzrecht wird dreifach⁴¹ unterschieden in die bundesstaatliche *Finanzautonomie*, *Finanzsolidarität* und *Finanzgleichheit*. Mitunter wird lediglich zweifach von Finanzautonomie und bündischem Prinzip gesprochen⁴² oder den drei erwähnten Prinzipien die bundesstaatliche Einheit hinzugefügt⁴³. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁴ nutzt die drei Leitprinzipien zur verfassungsrechtlichen Konkretisierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsrechts.

In Anlehnung an eine eingängige von Klaus Stern⁴⁵ lässt sich sagen: Die bundesstaatliche Idee verwirklicht sich in einem Füreinander, Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander der Bundesmitglieder - wobei sich hinter der jeweiligen Reihen- und Rangfolge, Gewichtung, Ausbalancierung und Versöhnung dieser familientypischen Attribute die eigentliche Crux des konkreten Bundesstaates verbirgt.

Bezogen auf die beiden themengebenden Grundmodelle der bundesstaatlichen Ordnung lässt sich danach feststellen: das liberale Grundmodell des Bundesstaates favorisiert die Prinzipien der Autonomie und rechtlichen, relativen („differenzierten“ oder absoluten) Gleichheit, während das soziale Grundmodell auf die Prinzipien und Postulate der

37 Koriath, Der Finanzausgleich, 97, im Anschluss an Schneider, NJW 1991, 2450.

38 Isensee, § 98 Rdnr 113 ff.

39 Oeter, Integration, 566.

40 Hiden, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 664 ff.

41 Ders, ibid. Die ökonomische Musgrave-Trias der Staatsfunktionen der Allokation, Distribution und Stabilisierung ist hiermit nicht deckungsgleich.

42 Vogel, Grundzüge des Finanzrechts, Rdnr 13.

43 So Schneider, NJW 1991, 2450; Koriath, Der Finanzausgleich, 92 ff.

44 Zuletzt BVerfGE 101, 158 (213 ff, passim).

45 Stern, 22, dort allerdings: „Miteinander, Nebeneinander und Gegeneinander“.

Einheit, Vereinheitlichung, Solidarität, des Bündnisses und der realen Angleichung setzt. Autonomie (als Verfassungs-, Aufgaben-, Ausgaben-, Einnahmen- und Rechtsetzungsautonomie der Länder) ermöglicht Wettbewerb, erzwingt ihn aber nicht.

III. Besonderer Teil: Bedingungen der (zukünftigen) Realisation im deutschen Finanzausgleichssystem

1. Das Maßstäbeurteil des BVerfG vom 11.11.1999

Maßstäbe der Verfassungskonkretisierung setzt das erwähnte Maßstäbeurteil des BVerfG vom 11.11.1999 (E 101, 158). Das Urteil, das die Reform veranlasst hat, gliedert sich in einen innovativen, überraschenden und einen konservativen, traditionellen Teil. Die sachlichen Elemente des traditionellen Teils sollen im Zusammenhang mit den Einzelregelungen erörtert werden (vgl. unten 2.). Der innovative Teil des Urteils ist formaler Natur und bezieht sich einerseits auf das neue, geforderte Maßstäbengesetz und andererseits auf die gebotene rationale Ausgestaltung des Finanzausgleichs.

a) *Maßstäbengesetz*

Der Finanzverfassung sowie speziell den Art 106, 107 GG entnimmt das Gericht den ungeschriebenen Regelungsauftrag zur Maßstababbildung: Danach muss der Gesetzgeber das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch langfristig anwendbare Maßstäbe gesetzlich konkretisieren, ergänzen und derart bestimmen, dass hieraus die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können. In Anwendung dieses den Gesetzgeber selbst bindenden Gesetzes (*Maßstäbengesetz*) soll sodann, in zeitlichem Abstand hierzu, das eigentliche Finanzausgleichsgesetz die kurzfristigen, auf periodische Überprüfung angelegten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen entwickeln. Dementsprechend spricht das Gericht von einer in dieser Form neuartigen Trias der Rechtserkenntnisquellen, die nach Konkretheit und Zeitwirkung aufeinander aufbauen sollen, nämlich das Verfassungsrecht, das Maßstäbengesetz und das FAG. Der „klassische“, zeitliche „Vor-Rang“ und „Vor-Behalt“ des Maßstäbengesetzes soll die Maßstäbe und Indikatoren des Gesetzes gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen, wenn nicht sogar - so das Gericht im Anschluss

an *John Rawls* - einen „Schleier des Nichtwissens“ über die Abgeordneten legen.

Konstruktion und Implikationen des Maßstäbengesetzes sind im Schrifttum überwiegend auf Skepsis oder Ablehnung gestoßen⁴⁶. Die verfassungsrechtliche *Kritik* beklagt insbesondere eine „gravierende Grenzüberschreitung gegenüber dem Gesetzgeber“ (Pieroth): Existenz und Inhalt des Maßstäbengesetzes seien vom Gericht erfunden worden; der doppelte Regelungsauftrag, die behauptete Normenhierarchie, das Selbstbindungsgebot und das Verschleierungsgebot ließen sich dem Wortlaut der Finanzverfassung nicht entnehmen. Diese nicht unberechtigte Kritik soll nicht vertieft werden. In der Tat stößt eine solche Verfassungsauslegung ihrerseits auf demokratie- und rechtsstaatliche, aber auch praktisch Bedenken und Grenzen. Der Gesetzgeber ist nicht Odysseus. Dass die schwach fundierte Konstruktion einer Grundsatzgesetzgebung und eines Verfassungsinterpretationsgesetzes gleichwohl ihr Rechts- und Edukationswirken entfalten wird, dürfte sicher sein.

b) Rationaler Finanzausgleich

Darüber hinaus beschwört das Urteil⁴⁷ ergänzend und nahezu gebetsmühlenartig eine Reihe formaler Gebote für einen *rationalen, rigiden Finanzausgleich*. Diese Gebote aktivieren die „unverzichtbare Ordnungsfunktion der Finanzverfassung“⁴⁸, mithin Gesichtspunkte der Geschlossenheit (Exklusivität), der Regelmäßigkeit, der begrifflichen Formenklarheit und Formenbindung. Der Finanzausgleich sollte im Rechtsideal folgende Bedingungen erfüllen:

1. rechtsstaatlich transparent (durchschaubar), ausgewogen, nachvollziehbar, einfach und verständlich sein (Grundbedingungen);
2. widerspruchsfrei, systemgeprägt und systemkonsequent sein (Systembedingungen);
3. er sollte finanzwirtschaftlichen Verhältnissen und finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen entsprechen, insbesondere ökonomisch rationale, empirisch, gleiche und einheitliche Indikatoren zugrunde legen (Betriebsbedingungen).

46 Vgl etwa *Schneider/Berlit*, NVWZ 2000, 843 f; *Bull/Mehde*, DÖV 2000, 308 f; *Pieroth*, NJW 2000, 1086 f; *Rupp*, JZ 2000, 271; *Linck*, DÖV 2000, 325; positiver *Kroll*, StuW 2000, 68 ff; *Degenhardt*, ZG 2000, 79 ff, sowie aus ökonomischer Sicht *Peffekoven*, Wirtschaftsdienst 1999, 709 ff; skeptisch dagegen auch *Renzsch*, Wirtschaftsdienst 1999, 716 ff.

47 BVerfGE 101, 158 (213 ff).

48 Ibid, 237 f.

Diese Gebote sind kein Selbstzweck. Vielmehr sollen sie

1. die haushaltswirtschaftliche Basis, Planbarkeit und Voraussehbarkeit der finanzwirtschaftlichen Autonomiegrundlagen der Bundespartner gewährleisten (Leistungsfunktion);
2. sowie der Kontrolle der Öffentlichkeit und der Gerichte einen deutlich greifbaren Anknüpfungspunkt geben (Kontrollfunktion).

Dies setzt schließlich voraus, dass

1. eine rein interessenbestimmte Verständigung über Geldsummen ausgeschlossen oder zumindest erschwert wird (Ergebnisoffenheit) und dass
2. das Regelungssystem nicht zur vertraglichen Disposition der betroffenen Körperschaften steht (Indisponibilität).

Die angesichts der konsensualen Arkanpraxis der Exekutiven keineswegs selbstverständlichen, aber unstreitigen Gebote gründen in rechtsstaatlich-funktionalen Überlegungen. Ihre noch nicht gesicherte Beachtung wird das Finanzausgleichssystem sicherlich rationalisieren. Die Rationalisierung fördert den Trend zur Verrechtlichung der binnenstaatlichen Beziehungen, beschneidet aber die politischen Spielräume.

Welche Bedeutung besitzt das Urteil für das Projekt einer Modernisierung des deutschen Bundesstaates? Zwei Anmerkungen sind angebracht:

1. Das Gericht hatte konkrete Verfassungsprobleme des Finanzausgleichs zu lösen und keine funktionale Bundesstaatsreform zu initiieren⁴⁹. Dementsprechend ist das Urteil wie erwähnt zu Recht mit keinem Wort auf das von den süddeutschen Antragstellern⁵⁰ ins Spiel gebrachte Wettbewerbsmodell des Bundesstaates eingegangen.
2. Andererseits belässt die sachlich zurückhaltende Entscheidung dem einfachen Gesetzgeber vielfältige, liberale Reformoptionen. Maßstäbengesetz und Rationalitätsgebote nehmen den Gesetzgeber zwar stark „an die Kandare“⁵¹. Sie eröffnen aber gleichzeitig die Chance, das Finanzausgleichssystem systemimmanent zu verbessern. Eine umfassende Bundesstaatsreform dürfte daneben schon aus Zeitgründen frühestens in der nächsten Legislaturperiode ins Werk gesetzt werden.

49 Ähnlich *Renzsch*, Wirtschaftsdienst 1999, 712; *Schneider/Berlit*, NVwZ 2000, 841; *Kroll*, Stuw 2000, 80.

50 Vgl BVerfGE 101, 158 ff.

51 *Pieroth*, NJW 2000, 1086.

2. Verflochtenes Finanzausgleichssystem

a) Dominanz des Steuer- und Finanzverbundes im GG und FAG

Wendet man sich auf dieser rechtsprinzipiellen und formalen Grundlage dem konkreten deutschen Finanzausgleichssystem zu, so ist der kaum verwunderliche Befund relativ eindeutig und unstreitig: der verfassungsrechtliche, aber mehr noch der einfachgesetzliche Finanzausgleich favorisieren de lege lata ein *soziales Finanzmodell*, das den Schwerpunkt auf finanzbündische, integrative Momente legt. Oder in kritischer Stoßrichtung: Die Finanzverfassung ist ein Anwendungsfall der Politikverflechtung⁵², hat aber den erwähnten Extremfall eine (verkappten) dezentralisierten Einheitsstaates entgegen anders lautender Behauptungen⁵³ bislang noch nicht realisiert. Dies gilt sowohl für den primären wie erst recht für den sekundären Finanzausgleich. Das Gesamtsystem soll die Prinzipien der Finanzautonomie und der Finanzsolidarität ausbalancieren und ausgleichen⁵⁴; oder mit anderen Worten (und Akzenten): die fehlende Finanzautonomie ergänzen und die vorhandene Finanzautonomie garantieren (*Paul Kirchhof*) und letztlich die aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleisten. Ob diese Funktion materiell überhaupt messbar und erfüllbar ist, ist ungeklärt. Finanzgerechtigkeit ist anzustrebendes Ideal.

aa. Primärer Finanzausgleich

Die primäre *vertikale* Steuerverteilung gemäß Art 106, 107 Abs 1 GG folgt einem Mischsystem, bei dem der Steuerverbund die bei Entstehung des GG (1949) noch vorherrschende Steuertrennung finanzrechtlich und finanzwirtschaftlich dominiert. Im *Steuerverbund* werden die zentralen Gemeinschaftssteuern, nämlich die Körperschaftsteuer, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern (einfachgesetzlich) verteilt; ein Anteil an den beiden letzten Steuern steht den Gemeinden zu (vgl Art 106 Abs 3, 5, 5a GG iVm § 1 FAG). Ihr Aufkommen beläuft sich in etwa auf Dreiviertel der gesamten Steuereinnahmen. Die übrigen Steuern stehen jeweils Bund, Ländern oder Gemeinden zu (vgl Art 106 Abs 1, 2, 6 GG).

Dieser im Rahmen der Großen Finanzreform 1969 eingeführte große Steuerverbund sollte ursprünglich die finanzwirtschaftlichen Verhältnisse

52 Oeter, Integration, 507 ff, im Anschluss an F.W. Scharpf. Auch „Kartell-Föderalismus“ (*Grossekettler*).

53 Namentlich: Abromeit 1992.

54 Vgl BVerfGE 72, 330 (386 f).

stabilisieren und befrieden. Für das flexible Element der Umsatzsteuer hat sich diese Hoffnung jedenfalls nicht erfüllt. Diese jenseits des Verfassungsrechts praktisch konsensual verteilte Steuer bildet einen permanenten föderativen Zankapfel. Da außerdem noch seit 1998 die Gemeinden und nicht zuletzt die EU zu beteiligen sind, gleicht die Verteilungsaufgabe einer Quadratur des Kreises. Das Unikum der einfachgesetzlichen Regelung in § 1 FAG lässt die notwendige Verfassungsorientierung allenfalls erahnen.

Die *horizontale* Verteilung der Landessteuern (Art 107 Abs 1 GG) folgt zwar zunächst im Grundsatz dem autonomiefreundlichen Prinzip des örtlichen Aufkommens. Die weiteren Regelungen, insbesondere das in Art 107 Abs 1 S 4 2. Hs GG installierte Gegenstromprinzip⁵⁵ gestattet dem Gesetzgeber aber bereits auf dieser Stufe eine strenggenommen systemfremde, aber statthafte und im Hinblick auf die weiteren Stufen verständliche Korrektur: der Bundesgesetzgeber darf begrenzte umsatzsteuerliche Ergänzungsanteile vorsehen, welche die unterdurchschnittliche Steuerkraft steuerschwacher Länder anheben. Hiervon hat der Gesetzgeber zugunsten der finanzschwachen neuen Länder vollständig Gebrauch gemacht (vgl § 2 FAG).

bb. Sekundärer Finanzausgleich

Die Regelung des sekundären Finanzausgleichs in Art 107 Abs 2 GG installiert einen weiteren *Finanzverbund*, der zuvor noch bestehenden Finanzkraftunterschiede weitgehend angleichen kann, aber nicht muss⁵⁶. Sowohl im eigentlichen (horizontalen) Länderfinanzausgleich (Art 107 Abs 2 S 1, 2 GG) wie auch in den fakultativen Bundesergänzungszuweisungen (Art 107 Abs 2 S 3 GG) kommt das bündische Prinzip des Einstehens füreinander zum Tragen: im ersten Fall im Verhältnis der Länder untereinander, im zweiten Fall im Verhältnis des Bundes zu bestimmten Ländern⁵⁷. Oder mit den Worten des BVerfG: Der horizontale Finanzausgleich gemäß Art 107 Abs 2 GG korrigiert „die Ergebnisse der primären Steuerverteilung unter den Bundesländern, soweit diese auch unter Berücksichtigung der Eigenstaatlichkeit der Länder aus dem bundesstaatlichen Gedanken der Solidargemeinschaft heraus unangemessen sind“⁵⁸. Der sekundäre (Länder-)Finanzausgleich gewährt den begünstigten Ländern in „brüderlicher“ Verbundenheit mit den belasteten

55 BVerfGE 72, 330 (385).

56 Art 107 Abs 2 S 1 GG enthält eine relative Reglungsoption, Art 107 Abs 2 S 3 GG ist eine echte Regelungsoption.

57 BVerfGE 72, 330 (387).

58 Ibid, 386.

Ländern zweckfreie, mithin relativ autonomiefreundliche, aber doch bloß symptomkurierende Finanzzuweisungen. Die „väterlichen“ Ergänzungszuweisungen sind per definitionem subsidiär und systemabschließend. Die Pflege ihrer Wirtschaftskraft und Steuerbasis obliegt den einzelnen Ländern im Rahmen ihrer begrenzten wirtschaftspolitischen Möglichkeiten.

Beide Korrektur- und Regelungsoptionen hat der Bundesgesetzgeber derzeit bis zur (Verfassungs-)Grenze ausgereizt (vgl §§ 4 - 11 FAG). Die Umverteilungsmasse (gemäß Art 107 Abs 1 S 4 2. Hs, Abs 2 GG), die Bund und Länder gemeinsam finanzieren, betrug 1999 ca 60 Mrd DM, die zu mehr als 80 vH den neuen Ländern zugute kommen. Auf den eigentlichen *Länderfinanzausgleich*, dessen Übernivellierung die finanzstarken Länder im jüngsten Verfahren vor dem BVerfG ohne Erfolg geltend gemacht hatten, entfallen lediglich ca 14 Mrd DM.

b) Reformansätze

Für die anstehende Reform vergibt das *Maßstäbeurteil* des BVerfG Reformvorgaben und Reformchancen. In der Sache gibt das Urteil die Reformrichtung nicht zwingend vor, auch wenn manches auf eine Deregulierung des Finanzausgleichs hinweist. Die gerichtlichen Prüfungs- und Regelungsaufträge können teilweise aber auch zu einer - kontraproduktiven - Verkomplizierung des Systems führen (zB zu Art 106 Abs 3 S 4 GG).

Verfassungsrechtlich sind die einfachgesetzlichen Reformoptionen auch deshalb begrenzt, weil die Finanzverfassung selbst trotz gewisser Optionsregelungen ein relativ enges Finanzkorsett schnürt.

Für die Neuregelung des *primären* Finanzausgleichs erinnert das Maßstäbeurteil des BVerfG den Gesetzgeber an zwei unerfüllte Regelungsaufträge:

1. Der Gesetzgeber muss die Grundsätze der vertikalen Umsatzsteuer-Verteilung unter Beachtung der bundesstaatlichen Gleichheit konkretisieren und vervollständigen.
2. Insbesondere hat er die Umsatzsteuer auf der Grundlage einer mehrjährigen Finanzplanung für die „notwendigen Ausgaben“ zu verteilen. Ob diese objektive Konkretisierung des Finanzbedarfsbegriffs überhaupt möglich ist, muss nach wie vor bezweifelt werden⁵⁹

⁵⁹ Vgl Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Stellungnahme, 15; *Schneider/Berlit*, NVwZ 2000, 845; grundsätzlich *Hidien*, Die Verteilung der Umsatzsteuer, 1998. Zu optimistisch *Bull*, DÖV 1999, 277 f.

(Grundsatz des *ultra posse nemo obligatur*). Das BVerfG hat dem Gesetzgeber hier Brot statt Steine gegeben, war andererseits aber an die Verfassung gebunden. Die Erfüllung des finanzidealistischen Planungsgebots droht zudem die demokratisch legitimierten Entscheidungen der einzelnen Parlamente zu überspielen. Der Gesetzgeber wird hier zweitbeste Lösungen suchen oder die Verfassung ändern müssen.

Für die Reform des einfachgesetzlichen *sekundären* Finanzausgleichs stellt das funktional zurückhaltende Maßstäbeurteil des BVerfG dem Gesetzgeber immerhin acht Prüfungs- und Regelungsaufträge⁶⁰:

1. Ist der Ansatz der Seehafenlasten zulässig?
2. Ist das Aufkommen der kommunalen Konzessionsabgaben zu berücksichtigen?
3. Wie ist der kommunale Finanzbedarf zu bemessen? Insbesondere ist die kommunale Einwohnerbewertung zu überprüfen.
4. Wie ist die gestärkte kommunale Finanzautonomie zu berücksichtigen?
5. Ist die Stadtstaatenveredelung in dieser Form zu rechtfertigen?
6. Ist der Ausgleichsmechanismus widerspruchsfrei?
7. Ist das hohe Volumen der ergänzenden Bundeszuweisungen auf längere Sicht zu rechtfertigen?
8. Sind die Maßstäbe für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen hinreichend einsichtig benannt und begründet?

Ob die Erfüllung dieser Reformaufgaben tatsächlich zu der von einigen Ländern gewünschten Liberalisierung des Ausgleichs führen wird, muss eher skeptisch beurteilt werden. Insbesondere deutet manches darauf hin, dass der Gesetzgeber die etwa von ökonomischer Seite geforderte Vereinfachung des Länderfinanzausgleichs allenfalls zögerlich realisieren wird. Für die vorgeschlagene⁶¹ Streichung des Umsatzsteuerausgleichs, der Seehafenlasten und der Wohnergewichtung scheint die Zeit noch nicht reif zu sein. Wenn der Gesetzgeber die verfassungsrechtlich zulässigen Regelungs- und Reformoptionen derzeit nicht für eine Vereinfachung oder Entflechtung des Systems nutzen wird,

60 BVerfGE 101, 158 (229 ff.). Allgemein zur Reformdiskussion vgl. *Hidien*, Handbuch Länderfinanzausgleich, 617 ff. Die Gesamtregelung des Art 107 GG iVm dem FAG bewirkt derzeit in etwa eine gleiche Pro-Kopf-Finanzausstattung in allen Ländern. Art 107 Abs 2 GG könnte entfallen, wenn durch eine Reform des Art 107 Abs 1 GG alle Landessteuern und Steueranteile sofort nach der Einwohnerzahl verteilt würden. Vgl. näher *Hidien*, Die horizontale Steuerverteilung, 276 ff. Dieser Reformschritt wäre aber nicht „zeitgeistgemäß“.

61 Vgl. zuletzt *Peffekoven*, Wirtschaftsdienst 1999, 715.

so hat dies seine Ursache zunächst in hergebrachten Besitzständen (zB Hafenlasten). Daneben erfüllen diese Regelungen (besonders Art 107 Abs 1 S 4 2. Hs, Abs 2 S 3 GG) seit 1990 zentrale *finanzintegrative Funktionen* zugunsten der neuen Länder (vgl unten IV.1.).

Erst an letzter Stelle wäre zu fragen, ob Entflechtungen ausschließlich der Einnahmenverteilung de lege lata wettbewerbsfördernd wirken oder nicht lediglich Autonomiespielräume ohnehin finanzstarker Länder erhöhen. Hier rücken zugleich die vorrangige Aufgaben- und Ausgabenverteilung einerseits und die übrigen Einnahmenkompetenzen andererseits ins Visier (vgl unten IV.3.).

IV. Sonderungen, Relativierungen und Überlagerungen des deutschen Finanzausgleichssystems

Das dargelegte, eher statische „Gefüge“ oder System des konstitutionellen und einfachgesetzlichen Finanzausgleichs im engen Sinne bedarf sowohl in der Binnen- wie in der Außensicht einer mehrfachen Differenzierung und Relativierung.

1. Binnensicht 1: Zwei deutsche Sonderprobleme

Zwei finanzpolitische und finanzwirtschaftliche singuläre Großereignisse stellen die (bundes-)staatliche Finanzordnung an sich immer noch auf den Prüfstand.

a) *Integration der ostdeutschen Länder*

Der im Jahre 1990 mit dem „Beitritt“ (Art 23 S 2 GG aF) der neuen Länder eingeleitete, zweifach vertraglich unterfütterte Prozess ihrer (System-)Transformation und Integration in das Staats- und Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist ersichtlich sowohl emotional-sozial wie auch volkswirtschaftlich und finanzwirtschaftlich noch nicht vollständig abgeschlossen. Bezogen auf die Wirtschaftskraft bedeutet dies: das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der neuen Länder erreichte im Jahre 1999 immerhin ca 60 vH der westlichen Länder. Im Jahre 1991 waren es dagegen nur gut 30 vH⁶².

62 Vgl Die ZEIT vom 14.9.2000, 39.

Auf die aus heutiger Sicht generationsübergreifenden, einigungsbedingten Einmalaufgaben⁶³ haben Finanzpolitik und Finanzrecht gleichwohl relativ flexibel reagiert. Die mit Hilfe des gesamten Instrumentariums der Finanzverfassung extensiv gewährten freien und gebundenen Finanztransfers sollen den fortbestehenden Haushalts- und Nachholbedarf der neuen Länder abdecken⁶⁴. Politisches und finanzielles Ziel auch nach zehn Jahren die Herstellung vergleichbarer Startbedingungen bis hin zu einem Mindestmaß an gleichwertigen Lebensverhältnissen. Weder volkswirtschaftlich noch finanzwirtschaftlich erscheinen die neuen Länder heute hinreichend wettbewerbsfähig. Nach einer finanzrechtlichen Interimslösung von 1990 bis 1994, welche die Finanzverfassung übergangsweise modifiziert und den neuen Ländern teilweise vorenthielt (vgl. Art 7 Einigungsvertrag - EV -), wurden diese durch das auf zehn Jahre angelegte Föderale Konsolidierungsprogramm ab 1.1.1995 vollständig in den Finanzausgleich integriert⁶⁵. Dieser in wesentlichen Teilen vom Bund finanzierte „Solidarpakt“ (I) soll alsbald und ab dem 1.1.2005 durch einen „Solidarpakt II“ für mehrere Jahre abgelöst werden. Die Details sind im Moment (November 2000) noch nicht bekannt. Damit wird die Anpassungsphase der Vertiefung und Verfestigung der inneren Einheit richtigerweise verlängert.

Die bereits im Einigungsvertrag (Art 5 EV) anvisierte und angemahnte Reform der Finanzverfassung wird in absehbarer Zeit auch auf der politischen Agenda stehen⁶⁶. Der Beitrag des Finanzrechts zur Bewältigung des Einigungsprozesses sollte nicht überschätzt werden.

Das jüngste Urteil des BVerfG zum Finanzausgleich hat dem Gesetzgeber im Hinblick auf die direkte Integration der neuen Länder drei Prüfungs- und Regelungsaufträge aufgegeben:

1. Der Gesetzgeber muss den im Jahre 1990 installierten Fonds „Deutsche Einheit“, der sich seit 1995 in der Abwicklungsphase befindet und insoweit die Funktion eines Nebenfinanzausgleichs erhalten hat, bis zum 31.12.2004 aus Gründen der föderativen Gleichbehandlung neu gestalten⁶⁷.

63 Selmer, VVDStRL 52 (1993), 31; zu einer Bestandsaufnahme nach 10 Jahren vgl. die Beiträge von Scholz, Kilian und Paul Kirchhof, in: Heft 19 DVBI 2000.

64 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich, 114 ff.

65 Zu den Details *Hidien*, Handbuch Länderfinanzausgleich, 558 ff; zur Übergangsfinanzverfassung *Korioth*, DVBI 1991, 1048 ff. Zur Kritik der einfachgesetzlichen „Neuordnung“ vgl. *Peffekoven*, FinArch NF 51 (1994), 281 ff.

66 Ähnlich *Selmer*, FinArch NF 51 (1994), 331 ff.

67 BVerfGE 101, 158 (236 f). Gleiches gilt für die Übergangshilfen gemäß § 11 Abs 5 FAG, vgl. *ibid.*, 237.

2. Aus demselben Grund muss er im Länderfinanzausgleich die Stadtstaatenveredelung im Hinblick auf „die Finanzkraft dünn besiedelter Flächenstaaten“ überprüfen⁶⁸.
3. Mutatis mutandis gilt dieser Prüfungsauftrag wie erwähnt auch hinsichtlich der kommunalen Einwohnerveredelung⁶⁹.

Eine autonomiestärkende Entflechtung wird von diesen Reformelementen, sollten sie denn eingeführt bzw abgeschafft werden, kaum ausgehen.

b) Wiederherstellung der finanziellen Lebens- und Leistungsfähigkeit überschuldeter westdeutscher Länder

Dies gilt auch für ein bislang nur westdeutsches Problem, dessen Wurzeln teilweise bis in das vorletzte Jahrhundert zurückreichen⁷⁰. Gemeint ist die noch nicht auskurierte sog *extreme Haushaltsnot der Länder Saarland und Bremen*. Den Quasi-Konkurs beider Länder hatte das Bundesverfassungsgericht in seiner einschlägigen Entscheidung aus dem Jahre 1992 allgemein konstatiert. Ohne den Begriff der extremen Haushaltsnot zu definieren, geht das Gericht davon aus, dass beide Länder im Vergleich mit den übrigen Ländern - die Bundesverschuldung wurde ausgeklammert - jedenfalls in einer Weise überschuldet sind, die ihre haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit mit der „Tendenz zur Leistungsunfähigkeit“ beeinträchtigte. Auf eine solche Finanzkrise, die die bundesstaatlichen Grundlagen der Einheitsbildung berührt, ist die grundgesetzliche Finanzverfassung nicht ausdrücklich präpariert. Dementsprechend aktiviert das Gericht konsequent das „bundesstaatliche Prinzip als solches“ in Form des Prinzips der Finanzsolidarität und verpflichtet die anderen Glieder der bundesstaatlichen Gemeinschaft mit konzeptionell aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem betroffenen Land beizustehen.

Zwei Anmerkungen sind notwendig. Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint die Aktivierung der bundesstaatlichen Finanzsolidarität sinnvoll und geboten, denn die denkbare, mögliche Alternative einer Länderneugliederung gemäß Art 29 GG ist eine bloße ultima ratio und kein Verfassungsgebot mehr. Allerdings überdehnen die derzeit noch bis 2004 vom Bund gewährten sog Ergänzungszuweisungen (Art 107 Abs 2 S 3 GG)

68 Ibid, 230.

69 Ibid, 230 f.

70 Vgl für Bremen *Fitger*, FinArch 1 (1884), 234 ff; für das Saarland vgl *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 430 ff. Der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben beträgt für Bremen bzw Saarland im Jahre 1999 immer noch ca 14 vH.

Wortlaut und Funktion dieser systemabschließenden Finanz- und Regelungsoption. Auch widerspricht die Alleinfinanzierung durch den Bund dem Rechtsgedanken der Solidargemeinschaft. Nicht zuletzt mag die objektive Eignung der allgemeinen Finanzausweisungen zur Behebung langfristiger struktureller Finanznotlagen bezweifelt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat die degressiv bemessenen, im Jahre 2004 auslaufenden Bundesergänzungszuweisungen gemäß § 11 Abs 6 FAG nicht beanstandet⁷¹. Ob die Bundeshilfen über das Jahr 2004 hinaus fortgeführt werden müssen, ist noch ungewiss.

Aus verfassungspolitischer Sicht zeigt sich, dass der regelgebundene Finanzausgleich die Regelungslücke der Finanzverfassung nicht schließen kann. Eine gesonderte „Finanznotstandsverfassung“ oder ein verfassungskräftiges Krisenmandat des Bundes könnte dem abhelfen.

2. Binnensicht 2: Gemeinden als dritte Finanzpartner?

Eine beachtliche personelle Sonderung zeichnet sich spätestens seit der erwähnten Finanzausgleichsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1999 ab. Im speziellen Kontext der Berücksichtigung der kommunalen Finanzen im Länderfinanzausgleich gemäß Art 107 Abs 2 Satz 1 2. Hs GG verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Bundesgesetzgeber nunmehr die „gestärkte finanzwirtschaftliche Unabhängigkeit und Verselbständigung der Kommunen“⁷² zu berücksichtigen. Die prima facie unscheinbare These kommt einem Paradigmenwechsel gleich. Denn sie modifiziert das bisher vorherrschende, in Art 20, 28 GG verwurzelte Auslegungsdogma der *Zweistufigkeit der Staats- und Finanzverfassung*. Die Kommunen, vornehmlich die Gemeinden, mutieren jedenfalls auf der Einnahmenseite der Finanzverfassung zu einem dritten Finanzpartner neben Bund und Ländern. Diese subjektive Ausdifferenzierung des Finanzausgleichssystems auf Höhe der Bundesverfassung anerkennt das Grundgesetz in der ausdrücklich garantierten finanziellen Eigenverantwortung der Kommunen in Art 28 Abs 2 S 3 GG sowie in der Garantie eines gemeindlichen Anteils je an der Einkommensteuer und nunmehr an der Umsatzsteuer (Art 106 Abs 5 und 5a GG) und nicht zuletzt mit der sog Realsteuergarantie (Art 106 Abs 6 S 1 GG).

71 BVerfGE 101, 158 (235).

72 BVerfGE 101, 158 (230). Zu den Bedingungen und Konsequenzen ausführlich *Hidien*, Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (erscheint 2001). Skeptisch *Schneider/Berlit*, NVwZ 2000, 846.

Im Vergleich mit den Rechtspositionen der Länder fällt zudem ins Auge, dass lediglich die Gemeinden über ein autonomiefreundliches und wettbewerbswirksames Steuerhebesatzrecht verfügen (Art 106 Abs 6 S 2 GG für die früheren Realsteuern, potentiell Art 106 Abs 5 S 3 GG für die Einkommensteuer). Den Bestand dieses Hebesatzrechts muss der Bundesgesetzgeber sogar für eine „wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“ garantieren (vgl Art 28 Abs 2 S 3 GG). Dies ist derzeit die problematische Gewerbesteuer, die nunmehr sogar einen Bestandschutz gegen einen ersatzlosen Wegfall genießt.

3. Außensicht 1: Verflechtung auch außerhalb des Finanzausgleichssystems

a) Grundsätze der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung im übrigen

Das im wesentlichen 1970 installierte, relativ ausgeklügelte, gelegentlich überperfekionierte, auf integrative Verflechtung bedachte Gesamtsystem der Einnahmenverteilung hat nicht verhindern können, dass sich bereits in den 80er Jahren zunehmende vertikale und horizontale Ungleichgewichte und Divergenzen in der Gesamteinnahmenverteilung herausgebildet haben⁷³. Dies ist allerdings nicht ausschließlich dem eigentlichen Finanzausgleich anzulasten, sondern auch, wenn nicht vorrangig verfassungsrechtlichen, einfachgesetzlichen und wirtschaftsstrukturellen Vorgaben einerseits und wirtschafts-, finanz- und steuerpolitischen Entscheidungen andererseits.

Hinsichtlich der hier interessierenden staatsrechtlichen Determinanten der Einnahmenverteilung akzeptiert das GG seit 1949 das Mollsche Primat der staatlichen Aufgaben gegenüber der Ausgaben- und Einnahmenordnung (sachlich getrennte und geordnete Verteilungstrias, vgl Art 30, 104a Abs 1 GG).

Bekanntlich folgt die Verfassung hierbei dem Grundsatz der Aufgaben- und Ausgabentrennung (Trennmodell): Bund und Länder dürfen und müssen ihre Aufgaben getrennt wahrnehmen und finanzieren (vgl Art 30, 104a Abs 1 GG)⁷⁴. Dementsprechend hat die Einnahmenverteilung im Funktionsideal sicherzustellen, dass Bund und Länder je für sich real und finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen zukommenden Auf-

73 Aus finanzwissenschaftlicher Sicht näher *Färber*, Finanzverfassung, 105 ff.

74 Deutlich und bestätigend Enquete-Kommission Verfassungsreform Schlußbericht BT-Ds 7/5924 vom 9.12.1974, 200 ff. Vgl auch *Korioth*, Der Finanzausgleich, 417: Die Finanzverfassung sei „besser als ihr Ruf“.

gaben tatsächlich wahrzunehmen (aufgabengerechte, wenn nicht bedarfsgerechte Finanzausstattung, vgl schon Art 107 GG 1949)⁷⁵.

Staatsrecht und Staatspraxis haben das Trennungsmodell allerdings frühzeitig und zunehmend praeter und contra constitutionem modifiziert, relativiert und partiell aufgehoben. Hinreichend bekannte Stichworte dieses Verflechtungs- und Ingerenzprozesses, der die Selbst- und Eigenbestimmung der Länder durch Mitbestimmung ersetzt hat (Schlagwort: „Beteiligungsföderalismus“ - Böckenförde - als unitarische Ersatzlösung) sind:

1. Die Inkongruenz der Verteilungsordnungen in Form der funktionalen, statt bereichsspezifischen Aufgabenteilung (funktionaler Föderalismus statt dualer Föderalismus im Sinne institutioneller Kongruenz).
2. Die Präponderanz und reale Dominanz des Bundes bei der Gesetzgebungszuständigkeit sowie ihr extensiver Gebrauch im Namen der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art 72 Abs 2 GG).
3. Der Landesvollzug von Bundesgesetzen und die hieran nach dem Konnexitätsprinzip anknüpfende Finanzverantwortung der Länder.
4. Die vertikale und horizontal-freiwillige kooperative Aufgabenerledigung und ihre Mischfinanzierung (Art 91a, 91b, 104a, 106 Abs 8, 106a, 120 GG). Auch diese Finanztransfers erzeugen horizontale Finanzausgleichswirkungen.

Speziell hinsichtlich der eigentlichen Einnahmenezuständigkeiten bestehen weitere Besonderheiten:

1. Seine Steuergesetzgebungszuständigkeiten hat der Bund auch im Bereich der sog konkurrierenden Kompetenzen (Art 105 Abs 2 GG) im Namen der Wirtschafts- und Rechtseinheit und zur Vermeidung von innerstaatlichen Steuergefällen bekanntlich nahezu vollständig ausgeschöpft. Die Länder haben sich ihr Zustimmungsrecht im Bundesrat (Art 105 Abs 3 GG) nicht selten durch Ertragszugeständnisse und kontraproduktive Paketlösungen „abkaufen“ lassen.
2. Eine begrenzte Steuerautonomie besitzen lediglich die Gemeinden für die vormaligen sog Realsteuern (vgl Art 106 Abs 6 GG) in Form des erwähnten Hebesatzrechts. Die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern sind zu vernachlässigen.
3. Die Steuerverwaltungszuständigkeit (Art 108 GG) hat das GG 1949 bekanntlich bis heute aus politisch-psychologischen Rücksichten zweigleisig auf den Bund und vorrangig die Länder aufgeteilt. Beide Zuständigkeiten verweisen auf die Ertragsverteilung.

75 Vgl BVerfGE 72, 330 (383).

4. In der Staatspraxis haben hiernach zwei bislang noch nicht abschließend analysierte Phänomene des stillen, negativen („kalten“) oder tertiären Finanzausgleichs⁷⁶ an Bedeutung gewonnen:
- a) Die besonders im Einkommensteuerrecht im zunehmenden Maße eingesetzten sozialstaatlichen Steuervergünstigungen und Steuer-subventionen, die oftmals unabhängig von der Steuerschuld gewährt werden, verzerren die Bemessungsgrundlagen der Steuer, ihres Aufkommens und der Einnahmenverteilung⁷⁷.
 - b) Die geteilte Steuerverwaltung kann für die von den Ländern zu vollziehenden Bundessteuergesetze aus verschiedenen Gründen (Steuererlaß, Betriebsprüfungspraxis) zu einer länderdivergierenden ungleichen Anwendung führen, die sich auf die Einnahmenverteilung negativ niederschlagen könnte⁷⁸. Die vermuteten Vollzugsdivergenzen multiplizieren sich im übrigen auf europäischer Ebene für die je nationale Erhebung der EG-Eigenmittel⁷⁹.

De lege lata führt diese knappe Analyse der komplexen Umfeldbedingungen der eigentlichen Einnahmenverteilung zu drei Schlussfolgerungen⁸⁰:

1. Der nachgelagerte Finanzausgleich kann und soll diese Umfeldbedingungen respektieren und verarbeiten, aber nicht reformieren. Dysfunktionen und Asymmetrien im Vorfeld stellen seine Verarbeitungskapazitäten auf die Probe (Überlastungssyndrom).
2. Eine entflechtende, wettbewerbswirksame Reform des Bundesstaates darf das Problem nicht an „seinem Schwanz aufziehen“, dh eine Finanzreform muss der Aufgaben- und Ausgabenreform nachfolgen und gegebenenfalls von einer Steuerreform begleitet werden.

76 Zu Begriff und Problem *Pernthaler*, Finanzverfassung, 31 ff; *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 799 f.

77 Zum Problem frühzeitig *Klaus Vogel*, DÖV 1977, 837 ff; weiterhin *Färber*, Finanzverfassung, 117 ff; *Schaden* (1998).

78 Bejahend zum Problem jetzt ausführlich *Holger Vogel* (2000) aus rechtlicher sowie ökonomischer Sicht und dem Plädoyer für eine Rückkehr zur zentralen, einheitlichen (Bundes-)Steuerverwaltung. Skeptisch *Hidien*, Steuerverwaltungszuständigkeit (1997).

79 Näher *Vogel/Rodi* (1995).

80 Ähnlich *Färber*, Finanzverfassung, 124 ff, 85; *dieselbe*, Steuerverteilung, 143; *Renzsch*, Finanzausgleich und Zukunft, 37; aA wohl *Scholz*, DVBl 2000, siehe 1383 f.

3. De lege ferenda sollte ein Finanztransfergesetz⁸¹ alle Finanzströme im Bundesstaat erfassen und auf ihre Finanzwirkungen überprüfen⁸².

b) Reformansätze

Diese Verflechtungen stehen heute auf dem politischen und wirtschaftlichen Prüfstand besonders der ökonomischen Föderalismusdebatte. Auch der kostspielige Bundesstaat muss sich wie jeder andere Staatsform den Herausforderungen eines zunehmenden globalen Standortwettbewerbs stellen. Im Ergebnis trifft sich die mit dem Wettbewerbskonzept verbundene Ökonomisierung des (Bundes-)Staates mit anderen, staatspolitischen Reformansätzen, die bereits seit Mitte der 70er Jahre, also kurz nach der Großen Finanzreform 1970 diskutiert werden, aber bisher so gut wie nicht realisiert worden sind. Vieldeutiges Ziel ist eine „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“⁸³.

Stichworte einer solchen, im Detail umstrittenen Bundesstaatsreform sind⁸⁴:

- die Re-Föderalisierung von Bundeszuständigkeiten (zB in der Besoldung, Art 74a GG);
- die Abschaffung oder Reduzierung der Mischfinanzierungen (Art 91a, 91b, 104a Abs 4 GG);
- die Umstellung des Konnexitätsprinzips auf die Gesetzeskausalität;
- eine erweiterte Steuerautonomie für die Länder und Kommunen (eigenständige Steuersatzrechte, Hebesatzrechte, Zuschlagsrechte) und die Wiedereinführung eines Steuertrennsystems.

Den skizzierten Reformansätzen wird jedenfalls in ihrer grundsätzlichen Stoßrichtung für mehr Länderautonomie auch derjenige zustimmen können, der einem überschießenden⁸⁵ ökonomischen Zugriff auf den (Bundes-)Staat eher skeptisch gegenübersteht. Allerdings sollten drei Dinge beachtet werden, die bisher eher vernachlässigt worden sind:

81 Vgl schon Ferdinand Kirchhof, VVDStRL 52 (1993), 94.

82 Hinzu kommen Umverteilungen in den Parafisci zB über die Sozialversicherung oder die Rundfunkgebühren, vgl zu ersterem Stamm/Merkel, ZRP 1998, 467 ff; Ottnad/Linnatz, 103 ff, 99 ff.

83 Näher zuletzt Münch/Zitterer (2000).

84 Vgl statt vieler Färber, Finanzverfassung, 89 ff (127 ff) und Grosseckttler, Die Zukunft, 197 je aus finanztheoretischer Sicht; ausführlich weiterhin Henneke, Reform (1999); Münch/Zitterer (2000).

85 Beispiel Homburg, FinArch NF 51 (1994), 321 ff und OECD, 80 ff. Zurückhaltend dagegen Volkmann, DÖV 1998, 622 f.

1. Die Reformdiskussion hat bisher noch keine elaborierten, geschlossenen Reformkonzepte vorgelegt. Der Vorwurf trifft Politik und Wissenschaft gleichermaßen.
2. Eine Reform wäre Stückwerk, wenn sie nicht gleichzeitig oder vorrangig das chaotische Vielsteuersystem radikal reformierte und auf wenige Steuern reduzierte. Auch insoweit ist Fehlanzeige zu vermelden.
3. Nicht zuletzt ist noch nicht geklärt, ob etwa eine Rückkehr zu einem Steuertrennsystem und eine Re-Dezentralisierung der Steuergesetzgebung zweckmäßig und darüber hinaus tatsächlich wettbewerbswirksam sowie effizient wäre⁸⁶.

4. Außensicht 2: Europarechtliche Überlagerungen

Die nationale und deutsche Perspektive wäre unvollständig ohne einen kurzen, aber bezeichnenden Blick auf die europarechtliche Ebene und ihre Auswirkungen auf das innerstaatliche Finanzrecht⁸⁷. Die bisher angeführten Besonderheiten verstärken eher das integrative Element gegenüber dem kompetitiven Element des Bundesstaates. Hinsichtlich der europäischen Ebene ist die endgültige (Ziel-)Richtung noch offen: Die europäische Integration bringt je nach ihrer Entwicklung für die Regionen Chancen oder Risiken mit sich. Einige wenige stichwort- und thesenartige Bemerkungen müssen an dieser Stelle genügen.

a) EG-Finanzebene

Das Gemeinschaftsrecht ist nicht nur im Begriff, die nationale Währungsautonomie, also das Geld, die Geldmacht und die Geldzuständigkeiten vollständig zu europäisieren. Das Europarecht überlagert und überformt darüber hinaus die klassische staatliche Verteilungstrias der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenordnungen und die korrespondierenden Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, denen oftmals nur noch begrenzte Vollzugszuständigkeiten verbleiben. Das aktuelle, kaum reformierte und mit Bedacht komplizierte Eigenmittelrecht⁸⁸ für die Finanzperiode 2000 bis 2006 hält am überlieferten Mischsystem fest: die traditionellen

86 Zur Kritik am Konzept des „Steuerwettbewerbs“ und dem Trennsystem etwa *Scharpf*, 30 ff; *Deubel*, 61 ff; *Bertelsmann-Kommission*, Entflechtung 2005, 33 f; *Korioth*, Der Finanzausgleich, 435 ff; optimistischer *Huber*, 55 ff.

87 Zum europäischen Finanzrecht vgl. statt vieler *Birk*, Handbuch (1995); aus ökonomischer Sicht *Henke/Perschau* (1999).

88 Vgl. Beschluss des Rates vom 29.9.2000 über das System der Eigenmittel der EG, Abl. L 253 vom 7.10.2000, 42 ff; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 2001, 192. Rechtsgrundlage: Art 269 EGV.

Eigenmittel der Zölle und Abschöpfungen stehen vollständig der EU zu („Steuer“-Trennsystem), während die bedeutsamen Anteile an der Mehrwertsteuer und dem nationalen Bruttosozialprodukt im *Steuer- und Finanzverbund* zwischen EU und Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Die Gemeinschaft ist nicht nur Rechtsgemeinschaft, sie ist auch Finanzgemeinschaft in enger Verflechtung mit den Mitgliedstaaten als Akteure der Verträge.

Gemessen am fortgeschrittenen Integrationsstand der EU erscheint diese europäische Finanzverfassung, die jedenfalls „Verfassung“ in einem funktionalen Sinne ist, eher rudimentär. Sie erinnert grosso modo an den Finanzausgleich im deutschen Kaiserreich von 1871⁸⁹ und dessen rückständiges Matrikularbeitragssystem. Die Eigenmittelpfandierung, die weitere Senkung des Mehrwertsteuer-Höchstsatzes sowie die erneute Erhöhung der Erhebungspauschale deuten sogar darauf hin, dass die Mitgliedstaaten an dieser sensiblen Stelle den Integrationsprozess anhalten, wenn nicht zurückführen wollen. Ein solcher Rückschritt, der Reformunfähigkeit und Sorge (wenn nicht „Angst“) angesichts der anstehenden Herausforderungen der EU zum Ausdruck bringt, würde das selbst gesteckte Integrationsziel⁹⁰ der Gemeinschaft gefährden. Der Zusammenschluss der europäischen Völker, der ua auf den begrenzten wirtschaftlichen Harmonisierungsaufträgen der unvollendeten Binnenmarktkonzeption ruht, schafft erst die wesentlichen Voraussetzungen für einen Wettbewerb der Güter und Dienstleistungsmärkte, aber auch der Rechts- und Steuersysteme. Zumindest eine steuerpolitische Koordinierung der direkten Steuern neben einer schon weitgehend realisierten Harmonisierung der relativ wettbewerbsneutralen indirekten Steuern scheint gehoben⁹¹ (Stichworte sind: Besteuerung der Kapitalerträge, Umweltsteuern, Steuern als staatliche Beihilfen). Nur ein funktionierender Wettbewerb, nicht ein ruinöser Wettbewerb entspricht den Vertragszielen der EU. In diesem Sinne setzt eine ökonomische und rechtliche Wettbewerbskonzeption im europäischen Raum ein Mindestmaß an Harmonisierung, Vereinheitlichung und Integration voraus⁹².

Andererseits dürfte deutlich sein, dass die EU kaum die deutschen Unitarisierungsstandards vergemeinschaften wird und kann. Und im Zeichen des nach außen hochgehaltenen Prinzips der *Subsidiarität*

89 Dazu allgemein *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 135 ff.

90 Vgl die Präambel des EGV: „In dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen ...“.

91 Vgl nur *Randzio-Plath*, Wettbewerb der Steuersysteme (2000).

92 Zum Problem *Dreher*, JZ 1999, 106 ff.

müsste dieser Grundsatz nach innen zumindest auch politische Wirkungen entfalten⁹³.

b) Deutsche Finanzebene

Dass die bundesstaatliche Finanzordnung des Grundgesetzes in ein gemeinsames europäisches Finanzsystem eingebunden ist, lässt der Blick auf die einschlägigen Bestimmungen des GG (Art 104a bis 110) allenfalls erahnen. Die deutsche Finanzverfassung ist nicht nur „europablind“, weil sie die EU-Ebene ausblendet; ihr Text ist auf die Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts auch nicht vorbereitet präpariert und erzeugt sogar Verfassungssillusionen (zB Art 106 Abs 1 Nr 1 und 7 GG), wenn nicht Verfassungsfrustrationen. Für nahezu alle Regelungen besteht eine Art EU-Reserve, so dass eine unsichtbare *Über- und Nebenfinanzverfassung* entstanden ist, welche die disparat geschriebene Finanzverfassung noch mehr parzelliert. Den aktuellen und zukünftigen integrationspolitischen Anforderungen ist die auch insoweit änderungsbedürftige Finanzverfassung nur gewachsen, wenn sie zumindest drei Bedingungen realisiert und beachtet⁹⁴.

An erster Stelle muss die grundgesetzliche Finanzverfassung das Europarecht als Maßgröße anerkennen (Maßstabproblem). Diese Maßstabsfunktion realisiert den Vorrang des Europarechts und beruht auf vorausliegenden Kompetenzübertragungen über die Brücke des Art 23 GG. Hier muss sich die integrationsfreundliche Staatlichkeit des GG als offene Finanz- und Steuerstaatlichkeit bewähren. Die Finanzen stehen hierbei im Dienste der lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Gemeinwohlaufgaben. An zweiter Stelle muss die Finanzverfassung die finanzrechtlichen Einwirkungen bundesstaatlich so „verarbeiten“ (Verteilungsproblem), dass die Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems nicht gefährdet wird. Hier ist die bundesstaatliche Verteilungs- und Ausgleichsfunktion der Finanzverfassung angesprochen. Konkrete Verteilungsaufgaben stellen sich etwa bei der innerstaatlichen Aufteilung gemeinschaftsrechtlicher Ausgabenlasten und EU-Mitgliedsbeiträge sowie der unerledigten innerstaatlichen Verteilung der schuldenrechtlichen Konvergenzkriterien. Die Finanzverfassung ist nur europatauglich, wenn sie diese Verteilungsprobleme verfassungskräftig löst. Hierbei

93 Zum Ganzen Oeter, Integration, passim; zum deutschen und europäischen Finanzausgleich im Lichte des Subsidiaritätsprinzips aus ökonomischer Sicht Peffekoven/Kirchhoff (1997). Zu den föderativen Grundzügen der EU vgl jetzt Zuleeg, NJW 2000, 2846 ff.

94 Vgl nur Kesper (1998), 182 ff, 145 ff aus verfassungsrechtlicher Sicht. Aus politikwissenschaftlicher Sicht vgl Sturm (2000); aus ökonomischer Sicht Grossekkettler, Die Zukunft (2000) und derselbe (1999).

werden die Länder als subnationale Gebilde ihrer gesamtstaatlichen Finanzverantwortung nicht entgehen könne. Drittens, und last but not least, fordert die erwähnte Ordnungsfunktion der Finanzfassung klare Begriffsbildungen und Begriffsbindungen sowie eine Übereinstimmung von Finanzpraxis und geschriebenem Finanzrecht bei der Abgrenzung und Wahrnehmung von Kompetenzen (Ordnungsproblem). Denn der Prozess der Europäisierung ist auch mit Autonomie- und Geltungsverlust des nationalen Rechts selbst verbunden. Die derzeitige Finanzordnung genügt insoweit nicht den Anforderungen an ein stabiles und verlässliches Finanzsystem.

Die skizzierten europäischen Herausforderungen und Rahmenbedingungen werden vermutlich eine entflechtende deutsche Finanzreform befördern⁹⁵, wenn nicht fordern. Von einem abgestimmten vierstufigen föderativen Finanzsystem im politischen Mehrebenensystem kann normativ noch nicht gesprochen werden. Dem berüchtigten Steuerchaos korrespondiert eher schon ein undurchsichtiges Finanzchaos mit vielfältigen expliziten und impliziten Finanzströmen.

V. Schluss

Meine kursorische Analyse kommt zu folgenden Schlussbemerkungen, die nicht mehr als eine Zwischenbilanz und vorläufige Bewertung sein können.

1. Der deutsche Bundesstaat des GG favorisiert zumindest in der Staatspraxis ein „soziales“ und *unitarisches Modell* der Verteilung der staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Dies muss an sich nicht als pathologischer Zustand diagnostiziert werden, führt aber tatsächlich zu einer allgemeinen Staatsverflechtung und Verwischung von demokratisch zurechenbarer Verantwortung, die das Grundmodell des GG selbst nicht gewollt hat (vgl Art 30, 104 Abs 1 GG). Eine notwendige föderalistische Trendwende (kein „Paradigmenwechsel“, der ins andere Extrem auszuschielen droht) im Namen einer autonomiefördernden Entflechtung des Verbundmodells und im Sinne des ursprünglich intendierten (Aufgaben-)Trennmodells, die sich dann durchaus *auch* auf das Argument der Wettbewerbswirksamkeit der bundesstaatlichen Ordnung berufen kann, setzt eine umfassende, konzeptionelle und abgestimmte Bundesstaatsreform

⁹⁵ Ähnlich *Renzsch* (2000), 352 f; zur Zukunft des deutschen Bundesstaates im europäischen und globalen Kontext vgl *Sturm* und *Grossekettler*, je in: *Hrbek* (2000).

voraus, die derzeit noch nicht ins Werk gesetzt wird. Nicht zu vergessen ist, dass manches wettbewerbsstörende Element einer Finanzüberflechtung durch eine einfache Gesetzesänderung ersatzlos gestrichen werden könnte - wenn denn der Bund auf Einflussrechte verzichten und der Bundesrat seine Zustimmung erteilen würde. Hier gilt es, die Flexibilitätsklauseln der Finanzverfassung maßvoll zu nutzen.

2. Die vom BVerfG in seinem Urteil vom 11.11.1999 (E 101, 158) angestoßene Reform des einnahmenorientierten, einfachgesetzlichen Finanzausgleichs erzwingt zwar mit dem Maßstäbengesetz eine radikale Finanzinnovation. Die anstehende Reform des Finanzausgleichs kann und will aber das vorgelagerte bundesstaatliche Reformproblem nicht lösen.
3. Das in letzter Konsequenz wenig autonomiefreundliche absolute *Idealmodell*⁹⁶ einer aufgabengerechten oder bedarfsgerechten Finanzausstattung aller Bundesmitglieder als Funktion des Finanzausgleichs konnte bislang nicht realisiert werden, weil das zugrunde liegende Konzept des Finanzbedarfs nicht fassbar ist. Über die Finanzbedarfe von Bund, Ländern und Kommunen hat letztlich das jeweilige (Teil-)Volk politisch-demokratisch zu entscheiden.
4. Es gibt offenbar nicht nur keine „kostenlose“ Idealordnung des bundesstaatlichen Finanzsystems. Der raum-zeitlich gebundene als Resultante und Produkt einer staatlichen Entwicklungsgeschichte erklärbare deutsche Finanzausgleich⁹⁷ hat auch *seinen* „Königsweg“ („Königspfad“) noch nicht gefunden. Ohne einem strengen Determinismus der Finanzentwicklung das Wort zu reden, lässt sich feststellen, dass die Regelungen des Finanzausgleichs und der Finanzausgleich selbst immer (auch) allgemein-staatliche Strukturen und Prozesse unterstützen und verstärken, zumindest teilweise widerspiegeln. Stichworte dieser Entwicklung sind⁹⁸: für 1871 der real partikulare Finanzausgleich im Rahmen der schwierigen (bundes-)staatliche Einheitsbildung, 1919 der real und rechtlich zentripetale Finanzausgleich bei zunehmender Zentralisierung, 1933 die Suspendierung des Bundesstaates, 1949, 1969 und 1990: Vorrang der integrativen Elemente der Bundesstaatsbildung und -vertiefung, Vereinheitlichung,

96 Vgl. Enquete-Kommission Verfassungsreform, Schlußbericht, BT-Ds 7/5924 vom 9.12.76, 209, 168.

97 Weitergehend aus politikwissenschaftlicher Sicht *Lehmbruch*, Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, 300 ff: (deutscher) „Föderalismus als pfadabhängige Struktur“.

98 Näher *Hidien*, Der bundesstaatliche Finanzausgleich, 155 ff, 478 ff.

Unitarisierung, interregionaler Ausgleich und neuerdings Bewältigung der inneren Einheit. Die Entwicklungsgeschichte lehrt ua, dass der Bundesstaat und erst recht sein Finanzausgleich nicht der geeignete Ort und Kampfplatz für (finanz-)ideologische Auseinandersetzungen sind bzw sein sollten.

5. Ob der deutsche Bundesstaat und Finanzausgleich in naher oder ferner Zukunft reale Chancen zu einem funktionsfähigen institutionellen Wettbewerb, jedenfalls aber zu mehr Finanzautonomie der Länder ergreifen kann und sollte, steht noch in den Sternen. Für die anstehende, minimalinvasive, einfachgesetzliche *Reform*, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 1.11.1999 angestoßen und gefordert hat, ist eher Skepsis geboten. Und eine aus- und durchgreifende Bundesstaatsreform ist jedenfalls noch nicht in Sicht. Eine konzeptionelle Reform des Bundesstaates muss bei der Aufgaben- und Ausgabenordnung ansetzen sowie eine *Steuer-* der Finanzreform vorausschicken.
6. Realistischer, wenn nicht pessimistischer, scheint, mit Blick und Rücksicht auf die Gefühlslage der Bundes- und Landesvölker als emotionale Flanke des deutschen Bundesstaates und trotz aller Klagen über seinen Zustand, die Einschätzung eines einflussreichen Staatsrechtlers und Bundesverfassungsrichters: „Der deutsche Bundesstaat, so wie er in der konstitutionellen Ordnung gestaltet und in der Staatspraxis umgesetzt ist, wird ein eher unitarischer Bundesstaat bleiben“⁹⁹. Ob diese mutige Prognose, die in einer bestimmten Erwartungshaltung im Bewusstsein der Bürger wurzeln soll, eintreffen wird, hängt nicht zuletzt auch vom weiteren Fortschritt der europäischen Integration ab.
7. Bei der gesamten Verteilungs- und Reformdiskussion, die zunehmend forensisch statt politisch ausgetragen wird und dadurch notwendige, bereits sehr eng eingeschnürte politische Handlungsspielräume weiter beschneidet, darf an die triviale Erkenntnis erinnert werden, dass der Finanzausgleich die knappe Ressource Geld nicht vermehren kann.
8. Last but not least: Wenn die Finanzen ein wesentlicher Teil der Macht sind, dann nutzt die staatliche Finanzmacht das Medium und Blankettgut des europäischen Geldes. Die Problematik des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die nach Popitz¹⁰⁰ einer „Quadratur des Zirkels“ ähnelt, besteht nicht nur darin, die finanzielle Bedürfnisse

99 *Papier*, 352. Ähnlich skeptisch die Finanzpolitik des Bundes vgl. *Zitzelsberger*, DStR 2000, 6: Mehr Steuerautonomie = Verlust an Rechtseinheitlichkeit“.

100 *Popitz*, Der Finanzausgleich, 345.

mehrerer Gebietskörperschaften zu befriedigen. Die Finanzordnung muss auch - so Popitz - vermeiden, dass die Steuerpflichtigen „durch den Gesamtzugriff von mehreren Steuergläubigern überlastet werden“.

Schrifttum

Abromeit Heidrun, Der verkappte Einheitsstaat, 1992

Bauer Hartmut, Die Bundestreue, 1992

Bertelsmann-Kommission „Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit“, Entflechtung 2005, 2000

Birk Dieter (Hrsg), Handbuch des Europäischen Steuer- und Abgabenrechts 1995

Bull Hans Peter, Finanzausgleich im „Wettbewerbsstaat“ - Bemerkungen zur neuen Föderalismustheorie und zu ihrer Bedeutung für den Länderfinanzausgleich, in: DÖV 1999, 269 ff

Bundesministerium der Finanzen (BMF), Finanzbericht 2001, 2000

Degenhardt Christoph, Maßstabbindung und Selbstbindung des Gesetzgebers als Postulate der Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: ZG 2000, 79 ff

Deubel Ingolf, Wettbewerb um Steuerquellen: Anmerkungen aus praktischer Sicht, in: Konrad Morath (Hrsg), Reform des Föderalismus, 1999, 67 ff

Dreher Meinrad, Wettbewerb oder Vereinheitlichung der Rechtsordnungen in Europa?, in: JZ 1999, 105 ff

Engel Christoph/*Morlok* Martin (Hrsg), Öffentliches Recht als Gegenstand ökonomischer Forschung, 1998

Fitger E., Die Finanzen Bremens, in: FinArch 1 (1884), 234 ff

Färber Gisela, Finanzverfassung. Unbestrittener Reformbedarf - divergierende Reformvorstellungen, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent, Hrsg Bundesrat 1999, 89 ff

- Färber* Gisela, Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich, 2000
- Geske* Otto-Erich, Der bundesstaatliche Finanzausgleich nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Sparkasse 2000, 40 ff
- Grossekettler* Heinz, Die Zukunft des Bundesstaates in der Dynamik der europäischen Integration. Ein Beitrag aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive, in: Rudolf Hrbek (Hrsg), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, 2000, 197 ff.
- Grossekettler* Heinz, Diskussionsbeitrag: Anforderungen an die Struktur einer föderalistischen Finanzverfassung vor dem Hintergrund des weltweiten und vor allem europäischen Standortwettbewerbs, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent, Hrsg Bundesrat 1999, 206 ff
- Grossekettler* Heinz, Ordnungstheorie und Recht. Die Rollen von Ökonomen und Juristen bei der Entwicklung und Verteidigung einer koordinations-effizienten Wirtschaftsverfassung, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der WWU Münster Nr 312, 2000
- Häberle* Peter, Kulturhoheit und Bundesstaat - Entwicklungen und Perspektiven, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent, Hrsg Bundesrat 1999, 55 ff
- Häde* Ulrich, Finanzausgleich, 1997
- Hegel* G.F.W., Die Verfassung des Deutschen Reiches - eine politische Flugschrift, 1902, Hrsg G. Mollat, 1935
- Henke* Klaus-Dieter/*Perschau* Oliver D., Föderalismus im zusammenwachsenden Europa: Aspekte einer europäischen Sozial- und Finanzverfassung, in: Konrad Morath (Hrsg), Reform des Föderalismus, 1999, 119 ff
- Henneke* Hans-Günter, Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, 1999
- Hesse* Joachim Jens/*Renzsch* Wolfgang, Föderalismus in den Händen der Exekutive, in: FAZ v 21.10.2000, 11
- Hesse* Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1995
- Hidien* Jürgen W., Ergänzungszuweisungen des Bundes gemäß Art 107 Abs 2 Satz 3 des Grundgesetzes, 1997

- Hidien* Jürgen W., Bundesstaatlicher Finanzausgleich und Vollzug der Steuerverwaltungszuständigkeit, in: Steuergerechtigkeit durch Steuervereinfachung, Hrsg Peter Bornfelder, 1997, 79 ff
- Hidien* Jürgen W., Die horizontale Steuerverteilung gemäß Art 107 Abs 1 des Grundgesetzes, 1997
- Hidien* Jürgen W., Die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern, 1998
- Hidien* Jürgen W., Handbuch Länderfinanzausgleich, 1999
- Hidien* Jürgen W., Entwurf eines Finanzmaßstäbgesetzes, DStZ 2000, 641 ff
- Hidien* Jürgen W., Die Berücksichtigung der Finanzkraft und des Finanzbedarfs der Gemeinden (Gemeindeverbände) im Finanzausgleich nach Art 107 Abs 2 Satz 1 GG, erscheint Anfang 2001 bei Nomos, Baden-Baden
- Homburg* Stefan, Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: FinArch NF 51 /1994), 316 ff
- Huber* Bernd, Steuerwettbewerb im Föderalismus - Ideal und Wirklichkeit, in: Konrad Morath (Hrsg), Reform des Föderalismus, 1999, 55 ff
- Isensee* Josef, Idee und Gestalt des Föderalismus, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg Isensee/ Paul Kirchhof, Bd IV, 1990, 517 ff
- Kesper* Irene, Bundesstaatliche Finanzordnung, Grundlagen, Bestand, Reform, 1998
- Kilian* Michael, Zwischen Identitätsfindung und Reformdruck: Zehn Jahre neue Bundesländer, in: DVBl 2000, 1385 ff
- Kirchhof* Ferdinand, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschland, in: VVDStRL 52 (1993), 71 ff
- Kisker* Gunter, Ideologische und theoretische Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland - Zur Rechtfertigung des Föderalismus, in: Probleme des Föderalismus, 1985, 23 ff
- Koriath* Stefan, Integration und Bundesstaat. Ein Beitrag zur Staats- und Verfassungslehre Rudolf Smends 1990
- Koriath* Stefan, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997

- Korioth* Stefan, Die Finanzausstattung der neuen Bundesländer, in: DVBl 1991, 1048 ff
- Kroll* Thorsten, Das Bundesverfassungsgericht setzt „Maßstäbe“ - Wie geht es nun weiter im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern?, in: StuW 2000, 45 ff
- Lehmbruch* Gerhard, Föderalismus als entwicklungsgeschichtlich geronnene Verteilungsentscheidungen, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg), Die deutschen Länder, 2000, 299 ff
- Lenk* Thomas, Kooperativer Föderalismus - Wettbewerbsorientierter Föderalismus, Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Leipzig, Nr 7, März 1999
- Münch* Ursula/*Zitterer* Tanja, Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Eine Synopse verschiedener Reformansätze zur Stärkung der Länder 1985 - 2000, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2000, 657 ff
- Oebecke* Janbernd, Die unsichtbare Hand in der Ländergesetzgebung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, 461 ff
- Oebecke* Janbernd, Das Bundesstaatsprinzip, in: Bodo Pieroth (Hrsg), Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung, 2000, 113 ff
- OECD*, Wirtschaftsbriefe, Deutschland 1998
- Oeter* Stefan, Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, 1998
- Papier* Hans-Jürgen, 50 Jahre Bundesstaatlichkeit nach dem Grundgesetz - Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven, in: 50 Jahre Herrenchiemseer Verfassungskonvent, Hrsg Bundesrat 1999, 341 ff
- Peffekoven* Rolf, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 1999, 709 ff
- Peffekoven* Rolf/*Kirchhoff* Ulrike, Deutscher und europäischer Finanzausgleich im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, in: Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit: zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Hrsg Nörr/Oppermann, 1997, 105 ff
- Pernthaler* Peter, Österreichische Finanzverfassung, Theorie - Praxis - Reform, 1984

- Pieroth* Bodo, Die Mißachtung gesetzter Maßstäbe durch das Maßstäbengesetz, in: NJW 2000, 338 ff
- Popitz* Johannes, Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd, 1927, 338 ff
- Popitz* Johannes, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, 1932
- Randzio-Plath* Christa, Wettbewerb der Steuersysteme, in: EU-Magazin 6/2000, 8 ff
- Renzsch* Wolfgang, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder Wettbewerb der Regionen? Sechs Thesen zur Konkurrenz grundlegender Prinzipien im Bundesstaat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1997, 87 ff
- Renzsch* Wolfgang, Finanzausgleich und die Zukunft des Föderalismus, in: Verflochten und verschuldet, Hrsg Christoph Hüttig/Frank Nägele, Loccumer Protokolle 60/98, 1998, 24 ff
- Renzsch* Wolfgang, Der Streit um den Finanzausgleich, in: Hans-Georg Wehling (Hrsg), Die deutschen Länder, 2000, 333 ff
- Rupp* Hans Heinrich, Länderfinanzausgleich, in: JZ 2000, 269 ff
- Schaden* Michael, Die Steuervergünstigung als staatliche Leistung. Finanzverfassung und Gleichheitssatz, 1998
- Scharpf* Fritz W., Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg), Reform des Föderalismus, 1999, 23 ff
- Schneider* Hans-Peter, Die bundesstaatliche Ordnung im vereinten Deutschland, in: NJW 1991, 2448 ff
- Schneider* Hans-Peter/*Berlit* Uwe, Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik, in: NVwZ 2000, 841 ff
- Scholz* Rupert, 10 Jahre Verfassungseinheit - Nachlese und Ausblick, in: DVBl 2000, 1377 ff
- Selmer* Peter, Grundsätze der Finanzverfassung im vereinten Deutschland, VVDStRL 52 (1993), 11 ff
- Selmer* Peter, Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen, in: FinArch NF 51 (1994), 331 ff

- Sمند* Rudolf, Art Integration, in: Evangelisches Staatslexikon, 1. Aufl 1966, 804 f
- Stern* Klaus, Die föderative Ordnung im Spannungsfeld der Gegenwart, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden 1975, 15 ff
- Sturm* Roland, Die Zukunft des Bundesstaates in der Dynamik europäischer Integration. Ein Beitrag aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in: Rudolf Hrbek (Hrsg), Europapolitik und Bundesstaatsprinzip, 2000, 193 ff
- Vogel* Holger, Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen im Bundesstaat. Juristische und ökonomische Aspekte 2000
- Vogel* Klaus, Grundzüge des Finanzrechts, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg Isensee/Paul Kirchhof, Bd IV, 1990, 3 ff
- Vogel* Klaus, Verfassungsfragen der Investitionszulage und verwandter Vergünstigungen, in: DÖV 1997, 837 ff
- Vogel* Klaus/*Rodi* Michael, Probleme bei der Erhebung von EG-Eigenmitteln aus rechtsvergleichender Sicht, 1995
- Vogel* Klaus/*Waldhoff* Christian, Vorbem zu Art 104a - 115 GG, in: Bonner Kommentar zum GG, 1997
- Volkman* Uwe, Bundesstaat in der Krise?, in: DÖV 1998, 613 ff
- Wissenschaftlicher Beirat* beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, 1992
- Wissenschaftlicher Beirat* beim Bundesministerium der Finanzen, Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11.1.1999, 2000
- Zitzelsberger* Heribert, Das deutsche Steuerrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts - Notwendige Reformen aus Sicht der Finanzpolitik, in: Deutsches Steuerrecht 2000, 2 ff
- Zuleeg* Manfred, Die föderativen Grundzüge der EU, in: NJW 2000, 2846 ff

Zentralisation und Dezentralisation öffentlicher Aufgabenerfüllung aus finanzwissenschaftlicher Sicht

1. Einleitung

Aus ökonomischer Betrachtung muss die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zwei Optimalbedingungen genügen: Zum einen geht es um eine präferenzgerechte Bereitstellung von Leistungen für die Bürger, zum anderen darum, dass dies zu den geringstmöglichen Kosten geschieht.

Die Entscheidung, ob eine Aufgabenerfüllung zentral oder dezentral erfolgen soll, muss sich an diesen Kriterien orientieren. Im ersten Fall geht es darum, die Aufgabenerfüllung bürgernah, differenziert nach lokalen oder regionalen Wünschen, also eher **dezentral** vorzunehmen. Im zweiten Fall können Kostenverläufe bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern Einsparungen mit zunehmender Ausbringung ermöglichen (economies of scale), die bei vordergründiger Betrachtung für eine **zentrale** Produktionsweise sprechen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass bei der Aufgabenbereitstellung nicht nur Kosten der Produktion im engeren Sinn entstehen, sondern auch Kosten der Informationsbeschaffung, Projektabstimmung sowie der Entscheidungsfindung. Diese Kosten erreichen bei öffentlichen Projekten ein erhebliches Ausmass.

2. Was spricht nun für eine dezentrale Aufgabenorganisation und -bereitstellung?

Aus ökonomischer Sicht ermöglicht das Naheverhältnis des Entscheidungsträgers, der ausführenden Stelle und des Bürgers eine leichtere und raschere Ermittlung sowie Berücksichtigung von **Bürgerpräferenzen**. Die Leistungsbereitstellung erhält daher ein direktdemokratisches Element, das dem Bürger nicht nur eine direkte Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Aufgabe, sondern auch Sanktionsmöglichkeiten bei politischen Abstimmungen in die Hand gibt. Auf der Seite der Leistungsbereitstellung hat die Bürgernähe zur Folge, dass Präferenzänderungen rasch wahrgenommen werden, was wiederum den Anreiz der Bürger erhöht, ihre Präferenzen zu äussern.

Dezentrale Aufgabenerfüllung erweitert auch den Spielraum für die Anwendung **entgeltbezogener Finanzierungsinstrumente**. Durch den direkten Leistungs-Gegenleistungsbezug von Kostenträgern und Nutznießern kann sichergestellt werden, dass die jeweiligen öffentlichen Leistungen mit den Präferenzen der Bürger übereinstimmen. Zwischen dezentralen Verwaltungs- und Produktionseinheiten kann schliesslich ein direkter oder indirekter **Wettbewerb** entstehen, der sich sowohl auf die Qualität wie auch auf die Kosteneffizienz der Leistungsbereitstellung positiv auswirkt.

Aus politischer Sicht liegen die Vorteile einer dezentralen Leistungsbereitstellung in einer verstärkten **Partizipation der Bürger**. Sie werden in die Interessensabwägung über verschiedene Projekte und letztendlich die Kollektiventscheidung eingebunden. Dieser Umstand fördert einerseits das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identität der Bürger mit ihrer Gemeinde, andererseits erhöht sie die Selbstverantwortung für politisches Engagement und die Verantwortung für das Gemeinwesen.

3. Argumente für eine Zentralisation der Aufgabenzuständigkeit bzw für eine zentrale Bereitstellung von öffentlichen Leistungen

Eine Reihe öffentlicher Leistungsproduktionen weisen einen Kostenverlauf auf, der mit zunehmender Leistungsaufbringung zu einer Senkung der (Stück-)Kosten führt. Dieses Argument, das in der Ökonomie unter dem Begriff der „economies of scale“ bekannt ist, wird meist als Begründung für größere Verwaltungseinheiten und zentralisierte Leistungsbereitstellungen angeführt. Dieses Argument lässt sich jedoch nicht generalisieren. Kostenverläufe von öffentlichen Produktionen zeigen, dass mit zunehmender Ausbringung sowohl steigende als auch sinkende Kostenverläufe gegeben sein können. Nicht umsonst wird mit dem Argument erhöhter Ballungs- bzw Zentralisationskosten das Finanzierungsinstrument des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gerechtfertigt und vertreten. Selbst wenn sich empirisch aus einer zentralen Bereitstellung eindeutig sinkende Kosten nachweisen lassen, ist zu berücksichtigen, dass diesen Kosten unter Umständen erhebliche Kosten der Informationsbeschaffung für die Bürger, der mangelnden Bequemlichkeit und Nähe der Inanspruchnahme sowie der öffentlichen Kontrolle gegenüber gestellt werden müssen.

Das einschlägigere Argument für eine zentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen muss in der Existenz sogenannter **externer Effekte** bzw. **spillovers** gesehen werden. Stellen die zentralen Einheiten Leistungen her, die **externe Vorteile** über die Bereitstellungsgrenzen hinaus verursachen, so kommt es zu einer Diskrepanz zwischen Kostenträgern (in der Bereitstellungsgemeinde) und den Nutznießern (innerhalb und außerhalb der Bereitstellungseinheit). Diese Diskrepanz führt zu einer Unterbewertung und Unterausbringung des entsprechenden Gutes, da die externen Nutznießer einerseits nicht zur Finanzierung herangezogen werden können und andererseits nicht die Möglichkeit haben ihre Präferenzen zu äußern.

Sind öffentliche Aktivitäten mit **externen Nachteilen** verbunden, so kommt es spiegelbildlich zu einer Überbewertung und Überausbringung des öffentlichen Gutes. Es werden öffentlichen Güter produziert, deren Kosten teilweise auf externe Bewohner verschoben werden. Die daraus entstehende Kostenersparnis bildet Anreize, die Produktion auszuweiten, ohne die daraus entstehenden Schäden abgelten zu müssen.

Die **Internalisierung** externer Kosten und Nutzen, das heisst deren Zurechnung auf die verursachenden Produzenten bzw. Konsumenten, kann durch eine größere Zentralisierung der Bereitstellung vorgenommen werden. Konkret bedeutet dies die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf die jeweils nächsthöhere Organisations- bzw. Bereitstellungseinheit.

4. Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von zentraler und dezentraler Aufgabenbereitstellung

Das Gewicht der jeweiligen Pro- und Kontraargumente für eine zentrale bzw. dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist von Aufgabe zu Aufgabe sehr unterschiedlich. Unter ökonomischen Gesichtspunkten müsste für jede einzelne Aufgabe eine eigene Organisationseinheit mit entsprechender territorialer Abgrenzung (nach dem jeweiligen Nutzenradius) eingerichtet werden. Eine solche Aufsplitterung nach Kostenträger-, Nutznießer-Radien ist organisatorisch nur schwer machbar, ökonomisch sehr teuer und für die Benutzer sehr intransparent. Die in den USA zu beobachtenden Tendenzen, „Benutzerverbände“ für Strom- und Wasserversorgung, für Transport und Verkehr sowie für Müll- und Abwasserbeseitigung mit jeweils unterschiedlichen „territorialen“ Ausdehnungen zu schaffen, hat in der Bevölkerung zu erheblichen Widerständen geführt. Solche Verbände erlauben zwar ein hohes Maß an Identifizierung von Kostenträgern und Nutznießern, insgesamt führen sie

aber zu einem überproportionalen organisatorischen Aufwand sowohl auf der Seite der Produzenten wie auch auf der Seite der Konsumenten.

Daher kommt es in föderalistisch organisierten Staaten zu Bildung einiger weniger Ebenen auf lokaler, regionaler und föderaler Ebene. Im Interesse einer für den Bürger wahrnehmbaren Transparenz der Zuständigkeiten wird dabei der Nachteil unvollkommener Abgrenzungen in Kauf genommen.

Ganz allgemein wird man feststellen können, dass sich für eine **dezentrale Bereitstellung** insbesondere Aufgaben mit einem hohen Differenzierungsgrad der Ausführung (Gestaltbarkeit nach individuellen, lokalen regionalen Präferenzen), mit starker Dienstleistungsorientierung bei persönlicher Inanspruchnahme sowie mit direkten und indirekten Wettbewerbswirkungen zwischen Verwaltungseinheiten eignen. Beispiele dafür sind in erster Linie Kultur-, Bildungs-, Gesundheitseinrichtungen sowie die Wirtschaftsförderung und Raumordnung.

Für eine **zentrale Bereitstellung** eignen sich hingegen besser Aufgaben mit einem hohen Nutzen für alle Staatsbürger, mit weitgehender Homogenität der Qualität und Ausführung („reine öffentliche Güter“ wie zB soziale Umverteilung, Landesverteidigung) sowie mit fehlender Möglichkeit der Zurechenbarkeit der öffentlichen Leistung zu einer individuellen lokalen oder regionalen Einheit. Diesbezügliche Beispiele sind das Justizwesen, das Währungs- und Geldwesen, der Wirtschaftsverkehr sowie die innere und äußere Sicherheit.

5. Probleme und Widersprüchlichkeiten im österreichischen Aufgabenverteilungssystem

Mit der Diskussion über eine sinnvolle Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten, ja sogar von Ländern, zu größeren, weil kostengünstigeren, Einheiten, dürfte Österreich das einzige Land in Europa sein, in dem derzeit eine Zentralisierungsdiskussion geführt wird. Bezeichnenderweise endet diese Diskussion jedoch bei der bundesstaatlichen Ebene. Im Verhältnis zur europäischen Union gibt es in Österreich kaum Stimmen, die sich für eine stärkere Zentralisierung einsetzen. In wichtigen europäischen Nachbarländern wie Spanien, Frankreich, Italien, England und Deutschland bewegt sich auch die innerstaatliche Diskussion eindeutig in Richtung Dezentralisierung.

In Österreich stehen bei der Zentralisierungsdiskussion einseitige Kostenüberlegungen auf der „Produzentenseite“ im Vordergrund. Überlegungen auf der Nachfrageseite (Qualität und Kosten der Inanspruchnahme) finden wenig Beachtung. Darüber hinaus sind es häufig marginale Beispiele, die in der Öffentlichkeit immer wieder thematisiert werden. Die Kosten der Landtage, der Landesregierungen, der damit verbundenen Politikergehälter sowie deren Dienstwagen mögen zwar sehr einprägsam sein, in der Summe sind die jeweiligen Einsparungsmöglichkeiten aber eher gering.

Die Gründe dafür, warum das Spannungsverhältnis von zentraler und dezentraler öffentlicher Aufgabenerfüllung in Österreich nie ausdiskutiert wurde und immer wieder von neuem auf die Tagesordnung kommt, sind zweierlei: Sie liegen einerseits in einer **hybriden föderalistischen Finanzverfassung** und andererseits in einer zunehmenden **Diskrepanz zwischen Finanzierungs- und Aufgabenzuständigkeiten** der gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Aus föderalistischer Sicht stellt die Finanzverfassung aus dem Jahre 1922 einen politischen, sachlich aber widersprüchlichen, Kompromiss dar. Es wurde eine weitgehende Zentralisierung der Einnahmen-(Steuer-)Befugnisse beim Bund verankert und dieser eine ebenso (im Prinzip) weitgehende Aufgaben- und Ausgabendezentralisierung gegenüber gestellt. Das Auseinanderfallen von Finanzierungszuständigkeiten einerseits und Aufgabenzuständigkeiten andererseits durchzieht die innerösterreichische Finanzgeschichte bis heute, ohne dass eine Lösung in Sicht wäre. Vielmehr zeigt sich, dass die Zentralisierung der Finanzhoheit mit einer schleichenden Aushöhlung der dezentralen Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeiten verbunden ist. Die Zentralisierung der Einnahmen macht die Länder und die Gemeinden tendenziell zu Kostgängern des Bundes, indem sie auf Steuerüberweisungen und (zweckgebundenen) Transfers aus der zentralen Steuermasse angewiesen sind. In der Folge führt die Einnahmenezentralisierung auch zu einer „Defizitzentralisierung“. Während Länder und Gemeinden wegen ihrer fehlenden Steuerhoheit gezwungen sind, eine disziplinierte Verschuldungspolitik zu betreiben, kann (konnte) der Bund sich regelmäßig (auch zur Finanzierung der Überweisungen und Transfers an die Länder und Gemeinden) verschulden. Bei exzessiver Verschuldung ist es von Zeit zu Zeit zu Notopfern der Haushaltssanierung des Bundes gekommen, zu denen jeweils auch die Länder und Gemeinden herangezogen wurden.

Im Rahmen der Aufgabenverteilung sieht die österreichische Bundesverfassung eine Trennung in Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung vor. Diese Trennung veranlasst den Bund immer wieder, bereits in der Grundsatzgesetzgebung eine hohe Regelungsdichte vorzusehen, die die Entscheidungskompetenz der nachgeordneten Gebietskörperschaft entsprechend einengt. Dadurch werden die Länder und Gemeinden im gewissen Sinn zu „Ausführungsföderalisten“ degradiert (Vollzugsföderalismus). In dem Masse, in dem diese Entwicklung fortschreitet und Länder und Gemeinden faktisch ihre Autonomie einbüßen, lässt sich natürlich argumentieren, dass die Länder- und Gemeindeautonomie überhaupt „überflüssig“ sei und durch ein zentralistisches Regime ersetzt werden könnte.

Die Diskrepanz zwischen Finanzierungs- und Aufgabenzuständigkeiten führt besonders im konkreten Finanzausgleich zu sehr nachteiligen Effekten. Die Finanzausgleichsregelungen werden immer komplizierter und intransparenter, weil es in langwierigen Finanzausgleichsverhandlungen nicht um eine systematische Verteilung von Finanzierungsmitteln, sondern um (oft marginale) politische Kompromisse um die Verteilung des gesamten „Finanzkuchens“ geht. Finanzierungen, die im Rahmen des offiziellen Finanzausgleichspaktes nicht unterzubringen sind, werden oft auf direktem Wege von „Budget zu Budget“ vereinbart. In vielen Bereichen kommt es zu gemeinsamen Finanzierungen und Kostenteilungen, die ihrerseits auf politischen Verhandlungen beruhen und deren Erfolg meist von der finanziellen Eigenbeteiligung abhängt. Dadurch erhält der „graue Finanzausgleich“ mitunter eine Umkehrung seiner ursprünglichen Zielbestimmung: Nicht der Bedarf, sondern die finanzielle Stärke (der Eigenbeteiligung) wird zum Kriterium, zusätzliche Mittel vom Bund zu erhalten (zB Finanzierung von Schulen, Krankenanstalten, Kindergärten, EU-Finanzierungen usw).

Die zentralistische Steuerpolitik, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften zu einem hohen Prozentsatz mit Überweisungen und Transfers alimentiert, verringert aus ökonomischer Sicht auch die Effizienz der Leistungsbereitstellung, da der Zusammenhang zwischen Finanzierung und Leistungserstellung verloren geht. Neben den Grundsatz der sparsamen Mittelverwendung tritt in den nachgeordneten Haushalten die Strategie eine maximale Zuweisungsquote vom übergeordneten Haushalt zu erhalten. Bundesmittel „auszulösen“, erhält manchmal eine höhere Priorität, als die gewissenhafte Überprüfung der Sinnhaftigkeit von Ausgabeentscheidungen. Damit fördert der „Überweisungs-föderalismus“ jene Tendenzen ineffizienter Mittelverwendung, die der Bund den Ländern von Zeit zu Zeit vorwirft und zum Anlass nimmt, eine Zentralisierung von Kompetenzen einzumahren.

Ein an der Effizienz der Aufgabenerfüllung orientierter Föderalismus braucht ein Mindestmaß an Übereinstimmung von Leistungserstellung und Leistungsfinanzierung. Dieses Ausmaß ist in Österreich in unzulänglicher Weise gegeben. Eine Verringerung oder gar Aufhebung der Diskrepanz zwischen Einnahmen- und Ausgabenzuständigkeiten erfordert nicht nur vom Bund, sondern auch von den Ländern eine deutliche politische Artikulation.

6. Das Problem der Zentralisierung und Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung auf der zentralen Ebene

Den Zentralisierungstendenzen im territorialen Föderalismus stehen heute starke Dezentralisierungstendenzen auf den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen, insbesondere aber auf der zentralen Ebene, gegenüber.

Der Katalog von **Ausgliederungen von Verwaltungstätigkeiten**, die in letzter Zeit auf zentraler Ebene erfolgt sind, ist lang. Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf außerbudgetäre Organisationsformen erstreckt sich auf reine Verwaltungsaufgaben (Straßenbau, Hochbau, Arbeitsmarktservice, Bibliotheken, Museen, Untersuchungsanstalten, Wasserwirtschaft und - bald - Universitäten). Darüber hinaus **werden Kooperationen mit privaten Unternehmen** eingegangen, um betriebswirtschaftliches Know How für öffentliche Aufgabenerfüllungen nutzbar zu machen (Sport-, Freizeit-, Kultur- und Gesundheitseinrichtungen sowie Ent- und Versorgungsbetriebe).

Die Ziele der budgetären Dezentralisierung sind vielfältig und nicht ganz klar. Zum einen geht es um eine **unoptische Budgetverkleinerung**, dann um eine Flucht aus dem komplizierten Dienstrecht, Budgetrecht und Verwaltungsrecht. Auf der anderen Seite werden aber auch Effizienzgewinne und Kostenreduktionen durch **selbstverantwortliche Managementsysteme** angestrebt. Unter den Zauberworten „New Public Management“ und „Public Private Partnership“ soll die Wirtschaftlichkeit und Dienstleistungsorientierung öffentlicher Aufgabenerfüllungen gesteigert werden.

Die Zunahme des Ausmaßes und die Vielgestaltigkeit von Erscheinungsformen dezentraler öffentlicher Aufgabenerfüllungen im Wege von budgetären Ausgliederungen führt allerdings zu einem erhöhten Regels- und Kontrollbedarf von seiten der öffentlichen Hand. Da es sich um öffentliche Aufgabenerfüllungen außerhalb des demokratisch legitimierten Trägerhaushaltes handelt, steht die Transparenz und Kontrollierbarkeit der öffentlichen Aktivitäten insgesamt auf dem Prüfstand. Neben

einzelwirtschaftlichen Vorteilen, die bei konkreten Einzelprojekten gegeben sein mögen, ist daher auch die gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Organisation der öffentlichen Aufgabentätigkeit in eine kritische Betrachtung mit einzubeziehen. Damit ist die Frage nach der rechtlichen und wirtschaftlichen Ordnung des öffentlichen Haushaltes gestellt, das sich im Zuge einer dynamischen Wegentwicklung vom (geordneten) territorialen Föderalismus hin zu einem ungeordneten funktionalen Föderalismus in unüberschaubare Einzelaktivitäten aufzulösen droht und dringend einer Systemreform bedarf.

Diskussion

Landtagspräsident Univ.Prof.Dr. Helmut Schreiner:

Mich hat das Referat des Herrn Landeshauptmanns angeregt. Ich glaube, dass in der gegenwärtigen Situation echte Chancen für Verwaltungsreformen, aber auch für Bundesstaatsreformen darin liegen, dass man den Ansatzpunkt nicht mehr auf der Verfassungsebene sucht. Auf Grund der erforderlichen 2/3 Mehrheit wird nach Lage der Dinge in der nächsten Zeit überhaupt nichts passieren. Ansetzen sollte man auf der Ebene, wo Strukturen einfachgesetzlich geregelt sind. Das sind der Finanzausgleich - die gesamte Finanzhoheit des Bundes - und viele Bereiche der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung. Wie ich höre, gibt es auf der Ebene des Bundeskanzleramtes jetzt eine Arbeitsgruppe, in der man diese Fragen erörtert. Ich sehe darin sehr viele Möglichkeiten, wenn man will, dass man Änderungen weiterbringt. Diese Reformen würden bei den Ländern Mehrkosten verursachen. Über den Finanzausgleich und über die Gesetzgebung des Bundes in fiskalischen Angelegenheiten müsste dies geregelt werden. Auf der anderen Seite muss betont werden, dass hier die Rolle der Landeshauptleute, weil sie eben zweigesichtige Organträger sind, sehr hinderlich ist. Sie sind einmal Repräsentanten des Bundes und andererseits Landesfunktionäre. Die Realität zeigt, verstärkt durch die politischen Parteien und - wie heute angeführt - durch die Zentralisierungstendenz, wie schwierig das ist. Dass zwar die Messer immer gewetzt werden, habe ich - als die Finanzausgleichsverhandlungen losgegangen sind - aus Tirol und auch aus Vorarlberg gehört. Wie es dann aber ums Schneiden gegangen ist, hat die Herren der Mut verlassen. Das ist ein wichtiges Problem, das man immer deswegen ansprechen muss, damit die Leute das merken und damit das auch politische Bedeutung erhält. Ich möchte noch einmal zusammenfassen. Man sollte jetzt das Augenmerk vermehrt auf jene Bereich setzen, wo man strukturell etwas weiterbringt, in Sachen bessere Verwaltung, wo es um einfache Gesetzgebungsmöglichkeiten geht. Dabei ist das angenehme der bitteren Pille, dass der Nationalrat die Kompetenzkompetenz in Finanzfragen hat. Das wäre jetzt die Chance, wenn eine Regierung es ernst nimmt, aber es muss der Druck von den Ländern kommen, dass diese das wollen. Danke.

die ins Haus geschneit kommen. Auf der anderen Seite habe ich natürlich - ihr Problem sehe ich auch - die Tendenz, dass unsere Gemeinden jetzt anfangen, sich ebenfalls in Zweckverbände aufzulösen. So habe ich das Problem in beiden Systemen gleichermaßen.

Univ.Prof.Dr. Reiner Eichenberger:

Aber man hat das Problem weniger. Kooperation und Vernetzung steigert die Komplexität immer. Entscheidend ist deshalb die vergleichende Perspektive: Mit welchem System hat man das Problem weniger? Deshalb sollten wir nicht einfach Systeme unabhängiger funktionaler Einheiten wegen ihrer vermeintlichen grossen Komplexität ablehnen, ohne dass wir sie mit der realen Unübersichtlichkeit der heutigen europäischen Systeme verglichen haben.

Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler:

Wenn ich kurz einwerfen darf. Es ist ja so, dass die Ausgliederung gegenwärtig in Österreich nicht so betrieben wird, dass daraus demokratische Strukturen entstehen wie bei den special districts. Das sind Untergesellschaften, die sehr dürftige organisationsgesetzliche Aufträge mit sich bekommen, aber im übrigen so tun, als wären sie privatautonom und unverantwortlich. Aber da hat der Bürger weniger Einflussmöglichkeit als in den Gemeinden. Er hat in den Gemeinden, speziell in den Großgemeinden schon nicht viel, aber in diesen Gesellschaften, zB wenn sie an die Bundesforste denken, was soll da der Bürger, der in den Wald hineingehen will, für einen Einfluss haben. Das ist für mich das Problem, dass man eine ökonomische Struktur - wie man es zB für die Universitäten plant, eine GmbH - nimmt und meint, dass mit dieser Organisationsstruktur dann möglicherweise Effizienzsteigerung verbunden ist, aber das demokratische Problem löst man damit nicht. Auch das wäre noch hinzunehmen, wenn man damit das Konsumentenproblem lösen würde, aber das löst man dadurch auch nicht, weil ja die Strukturen sehr unübersichtlich sind.

Dr. Anton Matzinger:

Ich habe die Referate des heutigen Vormittags sehr anregend und interessant empfunden und es gäbe sehr vieles zu sagen und Beiträge zu liefern. Wollen wir nicht tun, weil die Zeit sehr fortgeschritten ist. Vielleicht, Herr Professor, ergibt sich einmal am Grillhof eine Möglichkeit, das Thema zu vertiefen und ausführlicher zu behandeln. Für heute und jetzt daher nur eine einzige Frage. Sie haben erwähnt, dass in Österreich als einzigem Land und offenbar ganz entgegen dem europäischen Trend,

eine Zentralisierungsdiskussion stattfindet. Da muss man sich doch, glaube ich, auch überlegen, warum findet diese gerade in Österreich statt? Warum läuft es bei uns nicht so wie in den anderen europäischen Ländern? Hier gibt's doch offensichtlich Gründe dafür und mich würde natürlich sehr Ihre Einschätzung interessieren. Warum ist es gerade in Österreich so, was sind die Ursachen für diese - wie Sie sagen - Zentralisierungsdiskussion? Dankeschön.

HR Dr. Eduard Paulus:

Herr Professor Smekal hat uns ein Sinnbild des finanzpolitischen österreichischen Föderalismus gegeben und Herr Präsident Schreiner hat darauf hingewiesen, dass man pragmatisch eigentlich Möglichkeiten hätte, einfachgesetzlich doch einiges zu tun. Wir haben ja alle miteinander das Problem, dass wir im allgemeinen immer sehr theoretisch bleiben und der Teufel liegt bekanntlich im Detail. Mich hätte interessiert, Herr Professor Smekal, ob Sie uns aus Ihrer persönlichen Sicht einige Aufgabenbereiche nennen würden oder könnten, bei denen Sie glauben, dass man die Kostenträger mit den Nutzenträgern in Übereinstimmung bringen sollte oder könnte.

Univ.Prof.Dr. Christian Smekal:

Ich habe mich offensichtlich zu weit hinausgewagt. Ich weiß ganz ehrlich gesagt nicht, woher die Zentralisierungsdiskussion in Österreich kommt, vielleicht darf sie auch nicht überbewertet werden. Es hat einige Schnellschüsse gegeben, wie zB die Diskussion über die Abschaffung der Bundesländer. Die Tendenz, größere Regionaleinheiten in Österreich zu bilden, hat uns an die deutsche Gebietsreform bei den Gemeinden erinnert, die inzwischen teilweise rückgängig gemacht worden ist. Woher die Gründe für diese Diskussion in Österreich gekommen sind, das kann ich nicht sagen. Ich habe versucht, einen Grund vorzutragen, der sich aus dem jetzigen System ableiten lässt. Das war die These, dass der schleichende oder zunehmende Prozess der Aushöhlung der Gesetzgebungs- und Gestaltungshoheit auf der Ebene der Bundesländer schließlich die Folgerung nach sich zieht, dass man die Länder gar nicht mehr braucht. Ich habe anfangs versucht zu sagen, wenn die Entscheidung für ein föderalistisches System aus politischen aber auch aus ökonomischen Gründen fällt, dann müssen auch Spielräume für die Gestaltung gewährt werden. Aus meiner Beobachtung habe ich das Gefühl, dass diese Spielräume in der letzten Zeit sehr viel kleiner geworden sind. Ein zweiter Grund, den ich anführen möchte ist, dass die Diskrepanz zwischen zentraler Steuerhoheit und dezentraler Ausgabenhoheit dem Föderalismus schadet und diesen nachteilig beeinflusst. Daran sind ja

auch die Länder selbst schuld, weil sie lange Zeit die Steuerverantwortung nicht übernehmen wollten. Daher stellt sich für mich als Ökonom die Frage, ob man nicht auch bei der Steuerverantwortung im Sinne von Dezentralisierung ansetzen sollte. Sicher ist hier die Diskussion nicht zu Ende.

Ich habe versucht zu sagen, dass überall da, wo Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume sind, versucht werden sollte, Nutznießer und Kostenträger in Übereinstimmung zu bringen. Die Bereiche, über die wir hier diskutieren müssen, sind die Krankenhäuser, das Gesundheitswesen, das Wohnungswesen, zum Teil auch das Kultur- und das Bildungswesen. Hier gibt es Möglichkeiten, wo wir die Verantwortung des Individuums, das eine Leistung in Anspruch nimmt, zur Finanzierung heranziehen können. Da gibt es ja Tendenzen in diese Richtung, aber sie sind meines Erachtens noch bei weitem nicht ausgeschöpft, da könnte man noch wesentlich mehr tun.

Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler:

Ich habe aus dem Referat von Kollegen Hidién entnommen, dass ein Ansatz natürlich auch wäre, die Transfers zu reduzieren bzw zumindest durchsichtiger zu machen. Ich halte es für einen großen Fehler unseres Finanzausgleichssystems, dass der Bund einmal alle Einnahmen hat, aber auch dann den Finanzausgleich durch Transfers, die nur zur Abhängigkeit der Länder beitragen, wieder unterhöhlt. Ich erinnere nur an die Lehrerfinanzierung oder an sonstige Wohnbautransfers. Und jetzt verstehe ich nicht - da müsste ein Landesfinanzreferent da sein - warum die Länder an diesem System der Transfers so festhalten. Als Laie kann ich nur die Antwort geben, weil man sonst den Finanzausgleich ändern und den Ländern Einnahmen zur Verfügung stellen müsste und das ist nicht möglich.

Univ.Prof.Dr. Reiner Eichenberger:

Die Antwort liegt doch auf der Hand: Das ist ein Steuerkartell. Die Länder machen ein Kartell, denn sonst haben sie Steuerwettbewerb. Das ist genau gleich wie in den heutigen EU-Staaten, die aus Angst vor Steuerwettbewerb nach „Steuerharmonisierung“ suchen.

Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler:

Also Herr Kollege Eichenberger, in Österreich ist das kein Steuerkartell, weil die Steuern ausschließlich Bundessteuern sind, die Länder haben fast keine eigenen Steuern. Mit dem Bund zusammen bilden sie natürlich schon ein Kartell, da gebe ich Ihnen recht. Es ist ein Kartell, weil die

Finanzausgleichspartner sich die Einnahmen aufteilen. Es ist aber offenbar nicht änderbar, dass die Länder noch vor dem Kartell die Möglichkeit bekommen, selbständige Einnahmen für ihre Ausgaben zu erhalten, weil das Finanzausgleichssystem überhaupt kaum änderbar ist und der Bund in der gegenwärtigen Situation auf Einnahmen gar nicht verzichten kann. Der ganze Karren ist so verfahren, dass nur minimale Änderungen möglich sind und die Länder um diese Transfers kämpfen müssen, weil sie sonst kein Geld für ihre Pflichtaufgaben haben.

Dr. Anton Matzinger:

Zu Ihrer Information, das ist vielleicht ganz interessant. Bei den Finanzausgleichsverhandlungen, die dieses Jahr stattgefunden haben, hat sich das Finanzministerium so ein bißchen als Kartellaufsicht versucht. Einer der drei zentralen Punkte, mit denen das Finanzministerium in die Finanzausgleichsverhandlungen gegangen ist, war es, den Ländern mehr Steuerautonomie zu geben. Das Bundesministerium für Finanzen will den Ländern mehr Steuerautonomie geben. Da sollte man doch erwarten, die Länder stürzen sich wie gierig auf diese Gelegenheit, um mehr Föderalismus umzusetzen. Und was ist tatsächlich passiert? Herausreklamiert hat man das. Sogar im letzten Arbeitspapier, in dem wir nur mehr drinnen gehabt haben, zumindest eine Arbeitsgruppe zu bilden und darüber nachdenken zu dürfen, wie man mehr Föderalismus in Österreich auch im Bereich des Steuerrechts erreichen könnte, sogar das hat man uns gestrichen. Also hier ist eine klare Interessenslage der Länder in der Realität zu erkennen, die von föderalistischen Bekenntnissen sehr weit abweicht.

Herr Professor Smekal! Zu den zwei Punkten, die Sie erwähnt haben für den Beginn des Zentralismus. Sie haben ja eingangs gesagt, ich werde nicht ihrer Meinung sein, im Gegenteil, ich bin da ganz ihrer Meinung, das das sicherlich auch ein Grund dafür ist, dass diese Debatte begonnen wurde.

Landtagspräsident Univ.Prof.Dr. Helmut Schreiner:

Ich muss mich jetzt dazu melden. Erstens sollte der Herr Kollege sagen, welche Steuern der Bund den Ländern angeboten hat, und nun zum Zweiten:

Da ich einer der Autoren des Papiers, das auf Bundesebene auch mitverhandelt worden ist, bin, darf ich festhalten, dass im Protokoll zum Finanzausgleich ausdrücklich ein Gremium vereinbart ist, über Struktur-reformen und gleichzeitig auch über die Frage der Steuerhoheit der Länder zu verhandeln. In dem Papier, an dem ich mitgearbeitet habe,

das von den Landesamtsdirektoren auch weiter behandelt worden ist, ist ein ausdrückliches Verlangen zur Steuerhoheit der Länder enthalten. Ich glaube, Herr Professor Smekal hat seinerzeit an dem Buch über die Kompetenzneuordnung mitgearbeitet, und daraus sind diese Vorstellungen im wesentlichen sehr vorsichtig herausgenommen und von den Ländern auch aufgegriffen worden. So ist es also nicht, dass die Länder - wie es jetzt dargestellt worden ist - sich von dieser Idee verabschiedet hätten. Es ist eher so, dass von Bundesseite sehr genau dieser Schlüssel der Steuerhoheit und Finanzhoheit gehütet wird und es wäre für mich ganz neu, wenn vom Finanzministerium wirklich das so unterstützt worden wäre. Ich würde jetzt den Herrn Kollegen bitten, zu sagen, welche Steuern der Bund den Ländern angeboten hat und dann können Sie sich ein Bild machen. Danke.

Dr. Anton Matzinger:

Die Grundidee war, dass man ein System mit Zuschlägen der Länder zu Stammabgaben des Bundes einführen sollte. Wobei wir in einer Arbeitsgruppe einmal vorgeschlagen haben, was in Frage käme. Zentraler Bereich wäre der Bereich der Fahrzeugsteuern - KFZ's gewesen. Hier hätte der Bund seine Stammabgabe zurückgenommen, die Länder hätten in der Anfangsphase, das war unser Vorschlag, hier eine Zuschlagsabgabe erheben können, die dann im Lauf der Zeit variabel in einem Rahmen zu gestalten gewesen wäre. Über die konkreten Details sind wir dann gar nicht mehr zu sprechen gekommen. Es gibt auch kühnere Vorschläge, über die wir leider auch nicht sprechen konnten, weil eben diese Arbeitsgruppe nicht zustande gekommen ist, zB gibt es Vorschläge, im Bereich der Einkommensteuer etwas zu tun, zumindest Überlegungen gibt es dazu. Und ich glaube, darüber muss man und soll man nachdenken. Und ich bin auch froh zu hören, dass diese Verwaltungsreform-Arbeitsgruppe, deren Vereinbarung ich bestätigen kann, sich auch mit der Steuerhoheit beschäftigen soll. Das werden wir auch sehr gern tun, wenn es der Wunsch der Länder ist, nur wie gesagt, ich höre dies zum ersten Mal, bisher habe ich den gegenteiligen Eindruck gewonnen. Ich bin sehr froh, dass es von Ihnen so verstanden worden ist.

Dr. Egon Mohr:

Nach den Ausführungen des Herrn Dr. Matzinger kann man sich als Ländervertreter nicht verschweigen. Die erste Frage: Wieso halten die Länder so an den Transfers fest? Da gibt es meines Erachtens zwei Gründe. Der erste Grund ist, dass die Transfers teilweise rechtlich besser und längerfristig abgesichert sind als der Finanzausgleich. Ich

darf nur erinnern an die Wohnbauförderung. Bei der Wohnbauförderung haben die Länder derzeit eine Art 15a-B-VG-Vereinbarung als Grundlage, die natürlich eine unbefristete Absicherung für die Länder gibt und sie hätten die Unbefristung der Finanzierung gegen eine Befristung getauscht. Hiezu war die Bereitschaft natürlich absolut nicht vorhanden. Dann gibt es einen zweiten Grund für das Beibehalten der Transfers, nämlich dass die Aufteilung unter den Ländern eine andere ist als bei den Ertragsanteilen. Ich darf an die Transferzahlung bei den Landeslehrern erinnern. Wenn man das in den Finanzausgleich einbezieht, erfolgt natürlich die Aufteilung innerhalb der Länder nach anderen Kriterien, als sie derzeit erfolgt, daher war auch dort die Bereitschaft nicht vorhanden, das mit einzubeziehen.

Bei der eigenen Steuerhoheit muss man dazu sagen, da war das Angebot des Bundes aus seiner Sicht sicherlich sehr günstig und für die Länder unzumutbar ungünstig. Er hätte uns Ländern insbesondere Steuern mit einer wesentlich schlechteren Dynamik als seine eigenen Steuern angeboten und hätte das mit uns abgetauscht gegen höhere Anteile an diesen wesentlich dynamischeren Steuern. Da war natürlich die Bereitschaft der Länder auch nicht vorhanden, weil wir - unser Landeshauptmann würde sagen, auch wir beherrschen zumindest die vier Grundrechenarten - solche Dinge auch berechnen und abschätzen können, welche negativen Folgen das für die Länder in der Zukunft hätte.

Dann noch das vierte: Steuerkartell. Dazu muss ich sagen, das stimmt leider und zwar in der Form, dass den Ländern natürlich lieber ist, der Bund hebt diese Steuern zentral ein und es gibt keinen Wettbewerb zwischen finanzstarken und finanzschwachen Ländern. Da beginnt dann natürlich die Einheit unter den Ländern zu zerbrechen und da muss man dazu sagen, wenn ich so den deutschen Finanzausgleich und unseren österreichischen Finanzausgleich grob bewerte, dass bei uns in Österreich der Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften - sowohl auf Landesebene als auch auf Gemeindeebene - bei weitem nicht so ausgeprägt ist wie in Deutschland. Das ist bei uns etwas schwächer geregelt. Und da war die Befürchtung vorhanden, wenn die eigene Steuerhoheit kommt, können die finanzstarken Länder mit den Steuertarifen herunterfahren und damit noch eine zusätzliche Sogwirkung zu sich selber erzeugen, also als Beispiel, bei uns in Österreich hätten die Vertreter der beiden südlichen Bundesländer bestimmt gesagt, die finanzstarken drei westlichen Bundesländer werden mit den Steuertarifen herunterfahren und damit eine verstärkte Sogwirkung von den südlichen Bundesländern zu den westlichen Bundesländern erzeugen und damit das Steueraufkommen noch einmal anheben und damit zusätzlich die Chance haben, mit den Steuertarifen noch

weiter herunterfahren zu können. Es gibt an und für sich bei uns diesen Ausgleich zwischen Finanzstark und Finanzschwach eigentlich nur in untergeordneter Bedeutung, wenn man absieht von der der überwiegen- den Verteilung der Ertragsanteile der Länder (ca 75%) nach der Volks- zahl. Derzeit ist er durch das Kriterium der Volkszahl gegeben, aber das Verteilungskriterium Volkszahl würde ja dadurch zurückgedrängt werden, wenn man diesen Steuervettbewerb zuließe und daher war hier inner- halb der Länderfront keine Einheit zu finden, da die finanzschwachen Länder sofort gesagt haben, das kommt für uns nicht in Frage. Dann war die Forderung, dass es bei dieser eigenen Steuerhoheit einen Ausgleich zwischen Finanzstark und Finanzschwach geben müsste, und da haben die finanzstarken Länder gesagt, das können wir uns nicht vorstellen, dass wir im eigenen Land sehr hohe Steuertarife haben müssen, damit wir Gelder in finanzschwache Länder abführen können und unseren Bürgern gegenüber noch vertreten müssen, wir können mit den Steuer- tarifen nicht zurückfahren, weil wir sehr viel Mittel für finanzschwache Länder bereitstellen müssen. Also hier war sicherlich der Hindernisgrund die mangelnde Solidarität unter den Ländern, wobei ich auch glaube, dass man die Solidarität unter den Ländern nicht überfordern darf. Ich würde eher auch sehen, dass dann das Gleiche passiert, wie in Deutschland, wenn ich an die bevorzugte Behandlung der finanz- schwächeren Stadt Bremen denke, nämlich dass plötzlich Dinge aus dem Gleichgewicht geraten. Wobei man sagen muss, so kann es wohl nicht sein, dass dann im Ergebnis plötzlich der Finanzschwache stärker ist als der Finanzstarke und der Finanzstarke dann noch gegenüber dem Bürger die hohe Steuerlast zu vertreten hat. Das war sicherlich der Grund, wieso eine Vergrößerung der eigenen Steuerhoheit nicht ge- kommen ist.

Sukus, es geht also immer wieder ums Geld und das Geld ist der Grund, der einen wesentlichen Ausbau der eigenen Steuerhoheit und damit eine wesentliche Föderalisierung verhindert.

Univ.Prof.Dr. Peter Pernthaler:

Danke vielmals. Ich glaube, das war sehr eindrücklich begründet aus der Sicht der Finanzausgleichssituation. Für uns Juristen und für die Bun- desstaatstheoretiker ist das andere Problem nämlich, ob es möglich ist, ein ganz anderes Finanzausgleichssystem als die bundesstaatliche Ver- fassung zu haben. Ich bezweifle gar nicht, dass der Finanzausgleich solidarisch und gerecht ist und alle irgendwie zufriedenstellt, aber ob das mit einer Kompetenzverteilung, die bundesstaatliche Struktur und Auto- nomie gewährt und mit einer Verwaltungsorganisation, wo unterschied- liche Verwaltungsleistungen erbracht werden, weil einfach verschiedene

Verwaltungen da sind, vereinbar ist, ist eine andere Frage. Die vollkommene Trennung von Finanzverfassung und Aufgabenverfassung und Dienstleistungsverfassung scheint mir ein Problem des österreichischen Föderalismus zu sein. Bitte, ich nehme das alles zur Kenntnis und kann Ihnen nur folgen, dass das sehr gerecht und solidarisch und auch rechnerisch gut ist, weil alle davon profitieren. Ob das aber vereinbar ist mit einem bundesstaatlichen System, das neben der Integration auch den Wettbewerb kennen soll, das ist für mich die Frage. Ob man auf eine, wenn ich das schlagworthaft formulieren darf, nur auf Integration und Solidarität und Einnahmensicherung möglichst gleichmäßiger Art ausgerichtete Finanzordnung setzen kann, wenn man auf der anderen Seite meint, es soll im Bundesstaat Eigenständigkeit, Autonomie in der Aufgabenerfüllung und in der Verwaltungsorganisation geben. Ich stelle das nur in den Raum, das ist natürlich der österreichische Weg seit 1922. Der österreichische Weg kommt ja von der Monarchie her, Herr Kollege, da ist ja der wohlwollende Souverän, der da alles für alle gleichmäßig so ordnet. Das ist aber nicht föderalistisch und vor allem nicht demokratisch-bundesstaatlich, weil die einzelnen Landesvölker nichts mehr zu sagen haben.

Es liegen keine Wortmeldungen mehr vor, damit möchte ich die Diskussion über die Referate des Vormittags schließen.

Die institutionellen Leitplanken wirkungsvollen Föderalismus

Erfahrungen aus der Schweiz

Kurzzusammenfassung

Föderalismus im Sinne ausgeprägter Dezentralisierung unter einem gemeinsamen Bundesdach bringt Synergien durch Spezialisierung, Arbeitsteilung, gegenseitige Ergänzung, Bürgernähe und Wettbewerb. Doch wieviel Dezentralisierung ist optimal? Das genaue Optimum ist unbekannt. Aber sicher verlangt es nach mehr Dezentralisierung, als heute in den Staaten der Europäischen Union existiert. Denn Föderalismus bringt mehr Vorteile und weniger Probleme, als viele Politiker und manche theoretische Analysen behaupten. Das belegen nicht zuletzt die schweizerischen Erfahrungen. Diese zeigen aber auch, dass die Funktionsfähigkeit des Föderalismus von verschiedenen, in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion vernachlässigten Institutionen abhängen, die dem föderalistischen Wettbewerb als Leitplanken dienen und seine Vorteile mehren und Nachteile mindern. Abschliessend werden Reformvorschläge zur weiteren Stärkung des Föderalismus diskutiert.

I. Einleitung

Wieviel Dezentralisierung ist optimal, und welche Kompetenzen sollen welchen staatlichen Ebenen zugeordnet werden, um die Synergien durch Spezialisierung, Arbeitsteilung, gegenseitige Ergänzung, Bürgernähe und Wettbewerb zu maximieren? Auf diese Fragen geben heute weder Theorie noch Empirie eine klare Antwort. Dezentralisierung hat Vor- und Nachteile, deren Grösse und somit das Optimum theoretisch kaum zu ermitteln sind. Aber auch die empirischen Arbeiten sind wenig auf-

*) Prof. Dr. Reiner Eichenberger ist Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Fribourg (Schweiz) und permanent visiting research fellow am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. Lic.rer.pol. und dipl.journ. Gerald Hosp ist Assistent am Seminar für Finanzwissenschaft an der Universität Fribourg (Schweiz). Anschrift: Av. de Beauregard 13, Universität Fribourg, CH-1700 Fribourg, Tel. 0041 26 300 82 62/65, Fax 0041 26 300 96 78, e-mail reiner.eichenberger@unifr.ch.

Wir danken Bruno Jeitziner für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

schlussreich. Zwar ist mittlerweile gut belegt, dass die für fruchtbaren föderalistischen Wettbewerb notwendigen Mechanismen wie Zu- und Abwanderung von Individuen und Firmen aufgrund der Qualität öffentlicher Leistungen und der Höhe der Steuern tatsächlich funktionieren (dazu ausführlich Feld 1999). Es fehlen aber ökonometrische Vergleiche unterschiedlich dezentralisierter Staatswesen, die zeigen, inwiefern die Vorteile von Föderalismus seine Nachteile überwiegen. Die wenigen verfügbaren Studien (zB Vaubel 2001) operationalisieren Dezentralisierung nicht dermassen, dass Aussagen über den optimalen „Dezentralisierungsgrad“ möglich werden. In Anbetracht des Forschungsstandes ist es deshalb sinnvoll, die Erfahrungen einzelner besonders stark dezentralisierter Länder zu analysieren. Die Schweiz bietet sich dafür als eines der am stärksten dezentralisierten Ländern an.

Die 26 Kantone und rund 3000 Gemeinden der Schweiz verfügen über weit grössere Entscheidungsbefugnisse als österreichische oder deutsche Bundesländer (vgl zB Klöti et al 1999), obwohl sie viel kleiner sind. So haben neun Kantone deutlich unter 100.000 und der kleinste gar nur knapp 15.000 Einwohner, und die Gemeinden zählen durchschnittlich nur 2.400 Einwohner, wohingegen österreichische auf 3.400 Einwohner und deutsche Gemeinden auf 5.700 kommen. Besonders ungewöhnlich ist die umfassende Steuerautonomie der Kantone und Gemeinden, die neben vielen anderen Steuern (zB Motorfahrzeug- und Erbschaftssteuern) vor allem Einkommens- und Vermögenssteuern für natürliche und juristische Personen erheben. Dabei legen die Kantone die Steuerbasis und die Tarife, und die Gemeinden Hebesätze auf den kantonalen Steuern selbst und höchst unterschiedlich fest. Weil die Einkommens- und Vermögenssteuern auf Bundesebene vergleichsweise niedrig sind, erheben die Kantone und Gemeinden zusammen rund 75% der gesamten Einkommenssteuern natürlicher und juristischer Personen. Die lokal unterschiedlichen Steuertarife und Hebesätze führen zu grossen Belastungsunterschieden. Die Gesamtbelastung mit Gemeinde- und Kantonssteuern kann sich zwischen Gemeinden in unterschiedlichen Kantonen um mehr als 200 Prozent, und innerhalb eines Kantons um mehr als 40 Prozent unterscheiden (vgl Eidgenössische Steuerverwaltung 2000).

Der wirtschaftliche Erfolg der Schweiz deutet darauf hin, dass starke Dezentralisierung und intensiver Steuerwettbewerb die staatliche Effizienz positiv beeinflussen können, sicher aber nicht nachhaltig schädigen. Gemäss der einzigen ökonometrischen Studie, die unterschiedlich dezentralisierte Kantone vergleicht, steigt die allgemeine Zufriedenheit der Bürger mit zunehmender Gemeindeautonomie (Frey und Stutzer 2000). Zwar werden die grossen Belastungsunterschiede von politischer

Seite immer wieder beklagt, gleichzeitig besteht jedoch ein gewisser Konsens, dass Dezentralisierung mit Steuerwettbewerb wirkungsvollen Schutz vor staatlicher Ausgabenflut bietet, ohne die staatlichen Leistungen übermässig auszuhöhlen.

In diesem Beitrag wird argumentiert, dass die schweizerischen Erfahrungen zeigen, dass die Vorteile ausgeprägten Föderalismus noch über die in der traditionellen Literatur diskutierten Stärken hinausreichen (2. Abschnitt) und manche theoretische Vorbehalte nicht zutreffen (3. Abschnitt). Sodann wird der oft geäusserten Meinung widersprochen, die schweizerischen Erfahrungen könnten nicht auf andere Länder übertragen werden, weil die politischen Kulturen zu unterschiedlich seien: Für die Erfolge des schweizerischen Föderalismus sind vor allem verschiedene - auf andere Länder übertragbare - institutionelle Vorkehrungen verantwortlich, die dem Föderalismus als Leitplanken dienen und allfälligen negativen Auswirkungen vorbeugen (4. Abschnitt). Natürlich aber ist der schweizerische Föderalismus keineswegs perfekt. Deshalb werden einige Reformvorschläge diskutiert, die föderalistische Systeme noch effizienter machen (5. Abschnitt).

II. Vorteile jenseits des Lehrbuchs

Die traditionelle Literatur (siehe zB Oates 1972, 1977, Frey 1977) sieht die Stärken föderalistischer Systeme vor allem in der erhöhten Eigenverantwortlichkeit der lokalen Bevölkerung infolge grösserer fiskalischer Äquivalenz, in den erweiterten Widerspruchs- und Abwanderungsmöglichkeiten der Individuen und Unternehmen sowie in den verstärkten Anreizen und Möglichkeiten der Regierungen, den Präferenzen der Bürger zu entsprechen und die öffentlichen Mittel sinnvoll einzusetzen. Die schweizerischen Erfahrungen bestätigen diese Vorteile und verdeutlichen weitere positive Auswirkungen, von denen drei besondere Erwähnung verdienen.

a) Fokussierung auf sparsame Mittelverwendung

Echter Föderalismus, in dem die einzelnen Gebietskörperschaften auch eine gewisse *Steuerautonomie* bezüglich wichtiger Steuern geniessen, erhöht die *Eigenverantwortlichkeit* der Bürger und stärkt ihre *Anreize*, öffentliche Mittel effektiv und sparsam einzusetzen. Als Mechanismus dient ein oft vernachlässigter Aspekt der fiskalischen Äquivalenz: Wichtig ist nicht nur, dass die Nutzniesser mit den Kostenträgern identisch sind, sondern insbesondere dass die Bürger ihre Steuern selbst festlegen können. Dadurch werden ihre Handlungsalternativen und damit ihre Ent-

scheidungsperspektiven sowie der politische Diskurs grundlegend verändert. Solange die Steuersätze einheitlich sind, kann in einer Gebietskörperschaft nur entschieden werden, *wofür* Geld ausgegeben wird. Folglich versucht jede gesellschaftliche Gruppe einen möglichst grossen Anteil der staatlichen Mittel auf ihre Projekte zu lenken. Wenn hingegen die Steuersätze lokal bestimmt werden, können die Bürger auch entscheiden, *wieviel* Geld ausgegeben und ob die Steuern gesenkt werden. Dadurch entstehen Anreize, für allgemeine Sparsamkeit einzutreten.

b) Endogene Stärkung der Demokratie

Föderalismus vergrössert die *Anreize der Regierungen*, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Dabei geht sein positiver Einfluss über den in der Literatur thematisierten föderalistischen Wettbewerb und die verstärkte Bürgernähe hinaus. Da die demokratischen Rechte der Bürger auf lokaler Ebene typischerweise stärker ausgebaut sind, wird durch die Dezentralisierung auch die demokratische Kontrolle gestärkt. Gleichzeitig erhöht Föderalismus den politischen Informationsstand der Bürger und damit die Funktionsfähigkeit der Demokratie. Während politisch informiert zu sein in Zentralstaaten ein öffentliches Gut ist und deshalb viele Bürger „rationale Ignoranten“ bleiben, machen die Abwanderungsmöglichkeiten im Föderalismus politische Information zu einem privaten Gut und steigern so die Anreize der Bürger, sich über politische Fragen zu informieren.

c) Förderung von Innovationen

Die schweizerischen Erfahrungen zeigen auch, dass Föderalismus politische und organisatorische Innovationen nicht nur durch die Stärkung des Wettbewerbs und der Vielfalt fördert. In föderalistischen Staaten können Neuerungen dort ausprobiert werden, wo sie besonders erwünscht und die Erfolgsbedingungen besonders gut sind. Schliesslich sind die Erfolgschancen von Innovationen grösser, wenn sie „von unten“ nachgefragt und initiiert und nicht „von oben“ als Experimente aufgezungen werden. Zudem können innovative Lösungen in einzelnen Gliedstaaten beispielgebend für andere Gebietskörperschaften sowie den Bundesstaat werden.

III. Nachteile im Lehrbuch, aber nicht in der Realität

Gegen föderalistische, stark dezentralisierte staatliche Strukturen werden immer wieder verschiedene Einwände erhoben. Im folgenden wird auf

fünf dieser Behauptungen eingegangen. Wiederum wird auf theoretische Erwägungen sowie insbesondere die schweizerischen Erfahrungen zurückgegriffen.

a) Behauptung „Lokale Steuern führen zu ruinösem Steuerwettbewerb“

Argumentiert wird, dass in dezentralisierten Systemen mit lokaler Steuerautonomie und unterschiedlichen (Einkommens-)Steuersätzen die Bürger in besonders steuergünstige Orte abwandern. Diese zwingt die Regierungen, die Steuern immer weiter zu senken, so dass sie ihre Ausgaben nicht mehr finanzieren könnten und schliesslich das Leistungsangebot zusammenbreche. Solche Befürchtungen sind jedoch unnötig, wie verschiedene theoretische Überlegungen sowie die schweizerischen Erfahrungen zeigen.

Erstens dienen Steuern der Finanzierung öffentlicher Leistungen. Die Bürger wandern nur ab, wenn das Verhältnis von Leistungen und Steuern schlecht ist. Genau dann ist Abwanderung aber nicht nachteilig, sondern wohlfahrtsstiftend: Sie lenkt die Bürger dahin, wo die Leistungen besonders effizient erbracht werden (können), und sie zwingt die Regierungen und Verwaltungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen.

Zweitens führt oft gerade Steuervereinheitlichung zu ruinösem Wettbewerb. Wenn es Regierungen verunmöglicht wird, Steuerzahler, Firmen, Arbeitsplätze, usw. mittels tiefen Steuern anzulocken, erfolgt dies mittels höheren Leistungen, insbesondere auch Subventionen. Im Unterschied zur Dezentralisierung mit Steuerwettbewerb verschlingt aber der Leistungs- und Subventionswettbewerb Ressourcen. Überdies führt er zu grösseren Ungleichheiten. Während tiefere Steuern allen Einwohnern zugute kommen, werden kommunale Leistungen zumeist nur für einzelne Personen und Gruppen erhöht. Für die Regierung ist es vorteilhaft, besonders einflussreichen Bürgern und Firmen gezielt Zuwendungen zukommen zu lassen. Beispiele sind aussergewöhnliche Infrastrukturleistungen, grosszügige Baubewilligungsverfahren, Lohn- und Ausbildungssubventionen, oder den Verkauf und Vermietung von staats-eigenem Land und Immobilien zu Vorzugskonditionen. Diese Art der Wirtschaftsförderung ist - wenigstens gemäss dem Eindruck verschiedener in der Wirtschaftsförderung tätigen Ökonomen - in der Schweiz weit weniger gewichtig als in den anderen europäischen Ländern mit weniger oder gar keiner lokalen Steuerautonomie.

Drittens konnte die These vom ruinösen Steuerwettbewerb in der Schweiz nicht bestätigt werden. Gemäss dieser These müsste in der

Schweiz die Bedeutung der direkten Steuern besonders klein sein, weil der Steuerwettbewerb fast ausschliesslich über die direkten Steuern läuft und die indirekten Steuern grösstenteils Bundessache sind. Tatsächlich trifft genau das Gegenteil zu. Das Verhältnis der Steueraufkommen aus direkten und indirekten Steuern erreichte zB 1994 in der Schweiz 2,39 gegenüber 0,81 in Österreich und 0,82 in Deutschland, und damit auch weltweit einen absoluten Spitzenwert (Armingeon und Freitag 1997). Zu erstaunen vermag weiterhin, dass alle Kantone Vermögenssteuern und viele auch Erbschaftssteuern erheben, obwohl die betreffenden Steuerobjekte besonders mobil sind. Noch überraschender ist schliesslich, dass der intensive Steuerwettbewerb auch die Besteuerung von Unternehmensgewinnen und -kapital nicht nachhaltig erodiert hat. So ist der Anteil dieser Steuern sowohl am gesamten Steueraufkommen wie auch am Bruttosozialprodukt in der Schweiz grösser als etwa in Deutschland (siehe Huber 1997).

b) Behauptung „Umverteilung wird unmöglich“

Eine Variante obiger Kritik besagt, dass starke Dezentralisierung die Einkommensumverteilung erschwere oder gar unmöglich mache, weil die Besserverdienenden der Umverteilung ausweichen und in steuergünstige Gebietskörperschaften abwandern. Neuen empirischen Untersuchungen zufolge ist jedoch Umverteilung auch in stark dezentralisierten Staatswesen möglich. Ein beträchtlicher Anteil der Umverteilung findet sowohl in der Schweiz als auch in anderen föderalistischen Staaten wie den USA oder Belgien auf kantonaler (bzw staatlicher) und kommunaler Ebene statt (vgl Feld 1999, 2000, Ashworth, Heyndels und Smolders 2001). Ein Grund dafür dürfte sein, dass mit zunehmender Dezentralisierung oft auch die lokale Verwurzelung der Bürger zunimmt und deshalb die Mobilität von Personen und Firmen weniger gross ist, als zuweilen angenommen wird. Gleichzeitig kann die ausgeprägte lokale Verwurzelung die Bereitschaft zu lokaler Einkommensumverteilung stärken.

c) Behauptung „Viele Einheiten sind zu klein, um wirtschaftlich überlebensfähig zu sein“

Dieses Argument wird heute im Hinblick auf die kleinen Länder oft vorgebracht. Die Angst ist jedoch unbegründet. Dies zeigen schon die grossen wirtschaftlichen Erfolge kleiner und kleinster Länder wie Dänemark, Island, Luxemburg, Liechtenstein usw. Besonders illustrativ ist auch der wirtschaftliche Erfolg der zum Teil sehr kleinen Schweizer Kantone und Gemeinden. Wie gut diese kleinen Einheiten wirtschaften, spiegelt sich schon darin, dass die Verschuldung des Schweizer Staates insgesamt

stets klein war. So erreichte die Schuldenlast (als Verhältnis aller staatlicher Schulden zum Bruttoinlandprodukt) 1999 geschätzte 51,8%. Illustrativ ist schliesslich das Verhältnis der Gesamtverschuldung zu den Gesamteinnahmen der verschiedenen staatlichen Ebenen. Dieses betrug für die Gemeinden (trotz freiem Zugang zum Kapitalmarkt) bloss 98%, während die Kantone auf 107% und der Bund auf 249% kamen. Bemerkenswerterweise spricht das Verhältnis bei der Neuverschuldung noch deutlicher zugunsten der Gemeinden und Kantone.

d) Behauptung „Kleine Körperschaften können Skalenerträgen nicht ausnützen“

Als Nachteil föderalistischer Strukturen wird regelmässig angeführt, die kleinen Einheiten vermöchten steigende Skalenerträge nicht auszuschöpfen. Dies trifft jedoch nur zu, wenn die Gebietskörperschaften nicht leicht zusammenarbeiten können oder wenn die Anreize dazu klein sind. Wenn hingegen ihre Grenzen wirtschaftlich offen und ihre fiskalische Autonomie weitgehend sind, haben sie Anreize, zur Erbringung einzelner staatlicher Funktionen mit anderen Körperschaften zusammenzuarbeiten und die Leistungsproduktion im Auftrag an private Firmen zu vergeben, die die Skalenerträge ausnützen können.

Tatsächlich ist die Überlebensfähigkeit von Gebietskörperschaften oft nicht durch Kleinheit oder eine schwache wirtschaftliche Basis, sondern durch die zentralstaatliche Unterstützung selbst gefährdet. Sie mindert ihre Anreize, effizient mit den Mitteln umzugehen und ihre wirtschaftliche Basis zu fördern. Oft gibt sie sogar klare Anreize zur Geldverschwendung. Dafür finden sich auch in der Schweiz vielerlei Beispiele (vgl zB Blöchliger 2000).

e) Behauptung „Föderalismus wirkt desintegrierend und gefährdet Minderheiten“

Oft wird argumentiert, Föderalismus sei vor allem dann sinnvoll, wenn die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung regional stark differiere. Gerade dann aber strebten die Gebietskörperschaften nach immer mehr Autonomie, was die staatliche Einheit gefährde. Zudem könnten die Minderheitenprobleme sogar noch verschärft werden, weil in den einzelnen Gliedstaaten neue Minderheiten entstehen. Deshalb sei Föderalismus auch in solchen Situationen wenig fruchtbar oder sogar gefährlich. Hier wird genau die gegenteilige Position vertreten: Regionale Autonomie darf gerade nicht nur ethnischen Gruppen vorbehalten bleiben. Der föderalistische Wettbewerb zwischen Körperschaften ist um so intensiver, je

ähnlicher ihre ethnische Struktur ist. Wanderung und die Übernahme von Ideen sind fast nur zwischen ethnisch ähnlichen Gebietskörperschaften möglich. Das Erfolgsgeheimnis des schweizerischen Föderalismus besteht gerade darin, dass es nicht nur zwei Kantone für die zwei grossen religiösen Gemeinschaften oder drei Kantone für die drei grossen Sprachgruppen gibt, sondern für jede „ethnische“ Gruppe viele verschiedene Kantone, zwischen denen ein reger Wettbewerb herrscht.

IV. Föderalismus und institutionelles Umfeld

Wie die bisherige Diskussion zeigt, leidet der schweizerische Föderalismus kaum unter den in der Literatur diskutierten Problemen. Deshalb drängen sich zwei Fragen auf: Weshalb funktioniert der schweizerische Föderalismus anders als es die einfache Theorie erwarten lässt, und weshalb hat praktisch nur die Schweiz ein solch föderalistisches System, wenn es doch so gut ist.

Häufig wird behauptet, Föderalismus wirke sich in der Schweiz anders aus, weil dort die politische Kultur ganz anders sei. Deshalb lasse sich das System auch nicht auf andere Staaten übertragen. Diese Sicht wird hier zurückgewiesen: Die Erfahrungen können übertragen werden. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass in der Schweiz zum einen mit der direkten Demokratie eine Institution existiert, die den Föderalismus vor übermässiger Zentralisierung bewahrt. Zum anderen gibt es vielerlei andere institutionelle Leitplanken, die die Funktionsfähigkeit des Föderalismus stärken. Sie sind nicht zufällig oder unabhängig vom Föderalismus entstanden, sondern entwickelten sich, um die in der ökonomischen Föderalistentheorie identifizierten Probleme zu lösen.

a) Die wichtige Rolle der direkten Demokratie

In vielen Staaten ist Föderalismus in der einen oder anderen Form in der Verfassung festgeschrieben. Gleichwohl wirken im laufenden repräsentativ-demokratischen politischen Prozess die meisten Handlungsträger auf eine übermässige Zentralisierung hin. Die Regierungen auf zentraler und lokaler Ebene, die grossen Oppositionsparteien und die Interessengruppenvertreter sind zugunsten stärkerer Zentralisierung voreingenommen (dazu ausführlich Frey und Eichenberger 1996, Eichenberger 2000).

Zentralisierung nützt den Regierungs- und Parlamentsmitglieder auf zentraler Ebene, weil sie ihre Bedeutung und die im politischen Verteilungskampf erzielbaren Gewinne erhöht. Sie nützt aber auch den Regie-

rungen der Gebietskörperschaften. Zentralisierung und Politikharmonisierung ist oft nicht viel mehr als ein „Politikproduzentenkartell“, ganz analog zu wirtschaftlichen Kartellen. Zudem bedeutet Zentralisierung oft zentralisierte Finanzierung lokal projektierter und erbrachter staatlichen Leistungen und damit eine zunehmende Nachfrage der Bürger nach staatlichen Leistungen. Durch die Schwächung der fiskalischen Äquivalenz wird nämlich Sparsamkeit zum öffentlichen Gut. Der Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften und das Ringen um möglichst grosse Effizienz wird nicht nur geschwächt, sondern entwickelt sich zum puren Gegenteil: dem Wettbewerb um möglichst hohe Ausgaben und damit Subventionen. Die Bürger der Gebietskörperschaften wünschen dann eine Ausweitung der staatlichen Leistungen, weil ja der Zentralstaat einen grossen Teil der Ausgaben deckt. So wachsen dann die Budgets auf allen staatlichen Ebenen an, was den Einfluss der Regierungen, der Parteien und der staatlichen Verwaltung stärkt.

Der Tendenz zur übermässigen Zentralisierung stellen sich auch die Oppositionsparteien nicht wirkungsvoll entgegen. Erstens sind grosse politische Parteien ganz allgemein an Zentralisierung interessiert, weil ihr Einfluss auf Bundesebene typischerweise grösser als auf Länder- und insbesondere auf Gemeindeebene ist, wo die Chancen parteiunabhängiger Kandidaten und kleiner Parteien wesentlich besser sind. Zweitens haben auch Oppositionsparteien, die im Wahlkampf versprechen, den Staat zu dezentralisieren, ein Interesse an der Bewahrung einer starken Zentralgewalt, sobald sie einmal an der Macht sind. Deshalb zögern solche Parteien nach der Wahl die versprochenen Dezentralisierungsmassnahmen hinaus und versuchen sich ihrer Versprechen zu entziehen. Folglich sind Dezentralisierungsversprechen wenig glaubwürdig und spielen im Wahlkampf eine viel kleinere Rolle als aufgrund der Vorteile des Föderalismus erwartet werden könnte.

Schliesslich haben auch die Funktionäre der wichtigen Interessengruppen und vor allem ihrer Dachverbände ein gewisses Eigeninteresse an Zentralisierung und Harmonisierung. Letztere vergrössern den Spielraum für Umverteilung und Verhandlungslösungen und erhöhen so die Bedeutung der Verhandlungsführer der Interessengruppen.

In *repräsentativen Demokratien* entwickeln sich deshalb wirkungsvolle föderalistische Strukturen trotz all ihrer Vorteile nicht automatisch. Im Gegenteil: Viele Aufgaben werden auf immer höhere staatliche Ebenen delegiert und die vorhandene föderalistische Struktur langsam ausgehöhlt.

In der Schweiz hingegen wird die „schleichende Zentralisierung“ (vgl dazu Blankart 1999) durch die *direkte Demokratie* gebremst, denn sie

gibt die Entscheidungsgewalt den Leidtragenden übermässiger Zentralisierung, den Bürgern. Sie können über jede wichtige Änderung der Kompetenzzuteilungen auf Bund, Kantone und Gemeinden abstimmen. Auf Bundesebene muss über vom Parlament gewünschte Verfassungsänderungen obligatorisch und über Gesetzesänderungen fakultativ auf Verlangen von 50.000 Bürgern (1,1% der Wahlberechtigten) abgestimmt werden.¹ Auf Kantons- und Gemeindeebene muss über alle Verfassungs- und Gesetzesänderungen obligatorisch oder fakultativ auf Wunsch von je nach Kanton und Gemeinde 0,5%-5% der Wahlberechtigten eine Volksabstimmung stattfinden (vgl Stutzer 1999, Trechsel und Serdült 1999). Zudem muss auf Bundesebene und in vielen Kantonen obligatorisch über jede Steuererhöhung abgestimmt werden, so dass die Regierungen nicht einfach Aufgaben verlagern und zentral finanzieren können (dazu Blankart 1999). Die schweizerischen Volksabstimmungen über Zentralisierungsvorlagen zeigen, dass die Regierungen und die Parlamente stärker für Zentralisierung eintreten als die Bevölkerung. So wurden schon unzählige von der Mehrheit der Politiker unterstützte Zentralisierungsvorschläge vom Volk abgelehnt.

Dass direkt-demokratische Elemente zum Schutz föderalistischer und dezentraler politischer Strukturen beitragen, wird auch durch verschiedene ökonomische Arbeiten gezeigt. So ist in jenen US-Bundesstaaten, in denen die Bürger über Initiativrechte verfügen, der Anteil der Ausgaben lokaler Regierungen an den gesamten Staatsausgaben höher, die gesamten Staatsausgaben kleiner, und der Anteil von Gebühren an den gesamten Staatseinnahmen höher (der Steueranteil kleiner) als in Staaten ohne Initiativrechte (Matusaka 1995). Gleichsam wirkt sich das Recht der Bürger, über die Besteuerungskompetenzen der Zentralregierung abzustimmen, mindernd auf den Anteil der Zentralregierung an den gesamten Staatsausgaben aus (Vaubel 1995). Die einzelnen Budgetposten müssen aber nicht notwendigerweise schrumpfen. Wenn die Effizienz des Staates durch die strengere direkt-demokratische Kontrolle steigt, ist es sehr wohl denkbar, dass die Bürger in einigen Bereichen höhere Ausgaben wünschen und durchsetzen (vgl dazu Eichenberger 1994, 407 f, Kirchgässner, Feld und Savioz 1999). Verschiedene Studien zeigen auch für die USA, wie direkt-demokratische Institutionen effizienzmindernde Überzentralisierung verhindern ohne dabei sinnvolle Zentralisierungsschritte zu verunmöglichen (vgl Di Lorenzo 1981, Deno und Mehay 1985, Martin und Wagner 1978).

¹ Die Bürger können überdies mit Verfassungsinitiativen, für die 100.000 Unterschriften (2,2% der Wahlberechtigten) benötigt werden, Abstimmungen über eigene Vorschläge für Verfassungsänderungen verlangen.

b) Institutionen für funktionsfähigen Föderalismus

Neben der direkten Demokratie haben sich in der Schweiz auch verschiedene weniger auffällige Institutionen herausgebildet, die in hohem Masse dafür sorgen, dass der Föderalismus funktions- und leistungsfähig bleibt. Besonders wichtig sind die Steuerzerlegung und die Abgeltungen für Leistungen von Gebietskörperschaften an Neuzuwanderer durch die Herkunftskörperschaft.

• Steuerzerlegung

Eine vernünftige Steuerzerlegung (oder in der Schweiz: Steueraus-scheidung) bildet die Basis für das Äquivalenzprinzip; in der ökonomischen Literatur wird sie jedoch stiefmütterlich behandelt. Das oft gegen starken Föderalismus vorgebrachte Argument vom ruinösen Steuerwettbewerb hängt massgeblich von der impliziten Annahme ab, dass die Steuern nicht sinnvoll zerlegt werden. Ziel der Steuerzerlegung ist, die Steuerbasis von Unternehmen auf die Standorte der verschiedenen Betriebsstätten so aufzuteilen, dass der Zusammenhang zwischen Steuerpflicht und Nutzung lokaler Infrastruktur und Ressourcen möglichst eng ist. Deshalb werden in der Schweiz die Unternehmensgewinn- und Kapitalsteuern zerlegt, indem die Gewinn- und Kapitalanteile den einzelnen Betriebsstätten einer Unternehmung zugerechnet und mit dem jeweiligen lokal gültigen Satz besteuert werden. Selbstverständlich soll die Besteuerung *nicht* nach dem von der Firma für die einzelnen Betriebsstätten ermittelten Gewinn erfolgen, weil Gewinne leicht verschoben werden können. Je nach Branche kann eine *sinnvolle* Zurechnung der Gewinn- und Kapitalanteile nach Umsätzen, Beschäftigten, Lohnsummen, usw. erfolgen.

• Abgeltung der Leistungserbringungs- durch die Herkunftskörperschaft

Die Leistungen der verschiedenen Gebietskörperschaften können beträchtliche Externalitäten auf andere Körperschaften bewirken, die durch die von den Leistungen induzierten Wanderungen noch multipliziert werden. So haben die Wanderungen von Sozialhilfebezüger das amerikanische Sozialhilfesystem in den 60er und 70er Jahren ausgehebelt. In der Schweiz wurde für solche Probleme eine denkbar einfache Lösung gefunden. Bestimmte an einem Ort bezogene Leistungen werden nicht von der leistungserbringenden Körperschaft, sondern für eine bestimmte Zeit vom früheren Wohnort bezahlt. So werden die Sozialhilfefzahlungen von Bezüger, die umziehen, für zwei Jahre vom alten Wohnort übernommen. Dies schafft Anreize, Sozialleistungsbezüger so zu betreuen,

dass sie möglichst wenig Sozialunterstützung brauchen und sie nicht einfach in eine andere Gemeinde „abzuschieben“. Ein richtiggehend wettbewerbliches Abgeltungssystem wurde kürzlich im Universitätswesen etabliert. Der Kanton, in dem ein Student die Matura gemacht hat und in dem üblicherweise seine Eltern wohnen und Steuern zahlen, bezahlt an den Universitätsstandortkanton ein Entgelt von je nach Studienrichtung zwischen knapp CHF 10.000 und 46.000 pro Jahr.

c) Die synergetische Rolle der übergeordneten Ebene

In föderalistischen staatlichen Körperschaften kommt der oberen staatlichen Ebene die Erbringung körperschaftsweiter öffentlicher Güter zu. Ein besonders wichtiges solches öffentliche Gut ist die Aufrechterhaltung und gleichzeitige Zählung des föderalistischen Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften der unteren Ebene. Dabei müssen nicht nur unerwünschte Verteilungswirkungen des Föderalismus ausgeglichen, sondern insbesondere „Politikkartelle“ der lokalen Regierungen verhindert werden. Drei Institutionen sind in diesem Zusammenhang besonders auffällig:

• *Finanzausgleich*

Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kantone und Gemeinden werden durch vielerlei Finanzausgleichsmechanismen verkleinert. Der Bund gleicht die Unterschiede zwischen den Kantonen aus; ebenso gleichen fast alle Kantone die Unterschiede zwischen ihren Gemeinden durch ganz unterschiedliche horizontale und vertikale Umverteilungssysteme aus. Während die meisten Kantone ihre Systeme in den letzten Jahrzehnten einigermaßen erfolgreich reformiert haben und zunehmend auf die Finanzkraft statt die Steuerbelastung abstellen, ist der Bundesfinanzausgleich zu einem undurchsichtigen Dschungel verkommen, dessen Reform zur Zeit eines der wichtigsten Themen auf der Bundesebene ist.

• *Starke zentralstaatliche Umverteilung*

Der Gefahr, dass der föderalistische Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften die Einkommensumverteilung unterläuft, kann durch die Institutionalisierung einer gewissen, beschränkten Umverteilungskompetenz auf zentraler Ebene begegnet werden. So dient in der Schweiz die Einkommenssteuer des Bundes praktisch als „Reichtumssteuer“, die auch im internationalen Vergleich eine ganz aussergewöhnlich starke Progression der Steuertarife aufweist und so die schwache Progression einiger kantonaler Tarife kompensiert.

• **Zentralisierung durch „sunset laws“**

Die Zentralisierungstendenz wird in der Schweiz nicht nur durch die direkte Demokratie, sondern auch dadurch gemindert, dass manche Zentralisierungsentscheidungen nur eine beschränkte Laufzeit haben. So muss dann die Regierung der übergeordneten Ebene immer wieder neu belegen, dass sie die ihr zugewiesenen Aufgaben besser löst als die Regierungen der tieferen Ebenen. Dies verhindert, dass aufwärtsdelegierte Kompetenzen dauernd zentralisiert bleiben, auch wenn die ursprünglichen Gründe dafür längst hinfällig geworden sind. Solche „sunset laws“ sind aber natürlich bei den Regierungen unbeliebt. Deshalb entstehen sie praktisch nur unter dem Schutz der direkten Demokratie. So haben sich die Wähler sehr zum Verdruss und entgegen den Abstimmungsempfehlungen der Regierung und des Parlaments stets für die zeitliche Befristung der Besteuerungskompetenzen des Bundes ausgesprochen. Entsprechend läuft das Recht des Bundes, eigene Einkommens- und Mehrwertsteuern zu erheben, alle zehn Jahre aus und muss ihm dann erneut vom Volk in einem Referendum über die neuen Steuertarife und -sätze erteilt werden.

V. Reformen

Der schweizerische Föderalismus funktioniert zwar vergleichsweise gut, aber natürlich keineswegs perfekt. Übermässige Harmonisierung und Zentralisierung in verschiedenen Politikbereichen gehen einher mit übertriebenem Kantonlgeist in anderen Bereichen. Beides lässt sich mit den Interessen der Regierungen und dem Einfluss gut organisierter gesellschaftlicher Gruppen erklären. Lokale Regierungen streben einerseits nach der Harmonisierung ihrer Politik um den politischen Wettbewerb abzuschwächen (und so eigentliche Politikkartelle aufzubauen). Andererseits möchten sie möglichst viele Kompetenzen behalten und vom kleinräumigen Protektionismus zB im öffentlichen Auftragswesen profitieren bzw. damit ihrer Klientele dienen. Verlierer aber sind die Bürger. Reformen sollten deshalb gleichzeitig die lokalen wirtschaftlichen und politischen Märkte öffnen und die effizienzorientierte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften erleichtern. Drei Massnahmen sind besonders fruchtbar:

• **Reform des Finanzausgleichs**

Gegenwärtig wird der schweizerische Bundesfinanzausgleich, der auf die Angleichung der finanziellen Möglichkeiten der Kantone zielt, umfassend reformiert. Das gesamte Reformprojekt war ursprünglich stark von

finanzwissenschaftlichen Ideen beseelt und versprach grosse Effizienzgewinne durch Aufgabenentflechtung, Ausbau der ungebundenen Einkommenstransfers und stärkere Orientierung an der Finanzkraft statt der Steuerbelastung der Kantone. Zugleich möchte es die Ausgleichszahlungen auf möglichst aktuelle Daten abstützen. Dieser Aspekt ist jedoch problematisch. Solange nämlich die Einkommenszuschüsse von der *gegenwärtigen* Finanzlage oder Finanzkraft der Empfänger abhängen, werden die Anreize der Regierungen gemindert, die Finanzlage zu verbessern und die Finanzkraft zu pflegen. Deshalb wäre es sinnvoll, die Einkommenszuschüsse aufgrund der Finanzlage eines *vorangehenden* Zeitraums zu bemessen, etwa der letzten oder vorletzten Amtsperiode. Dadurch würden die Anreize der Regierungen gestärkt, die Finanzlage stetig zu verbessern.

• ***Zusammenarbeit und funktionaler Föderalismus***

Oft wäre es sinnvoll, wenn die Gebietskörperschaften stärker zusammenarbeiten würden. Heute wehren sich jedoch die Bürger zumeist gegen eine weitergehende Zusammenarbeit der Gemeinden und Kantone. Der Grund dafür ist aber nicht, dass sie sich keine effektive Zusammenarbeit wünschen, sondern dass die heutigen Kooperationsinstitutionen wie Zweckverbände und Konkordate, gemeinsam betriebene Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie die verschiedenen heute üblichen Kooperationsverträge an einem Demokratiedefizit leiden und deshalb von den Regierungen regelmässig missbraucht werden. Folglich sollte Kooperation innerhalb von Institutionen stattfinden, in denen die Regierungen wenigstens gleich starke Anreize haben, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen, wie auf der Ebene der Gebietskörperschaften. Besonders geeignet für solche effizienzorientierte Kooperation ist das Modell der FOCJ (Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions; dazu Frey und Eichenberger 1999, Eichenberger und Frey 2000). Diese „Zweckgemeinden“, die sich auf die Erbringung nur einer oder einzelner Leistungen für einen möglichst optimal grossen geographischen Raum spezialisieren, unterscheiden sich von Zweckverbänden vor allem dadurch, dass sie ihren Bürgern ausgebaute repräsentativ- und direkt-demokratische Rechte geben und eigene Steuern erheben dürfen. Da sich FOCJ über ihre Funktion definieren, können sie sich räumlich überlappen. Durch FOCJ wird die demokratische Kontrolle und die fiskalische Äquivalenz gewährleistet und damit den Regierungen wirkungsvolle Anreize gegeben.

- **Öffnung des Marktes für Politik**

Kleinräumige, föderalistische Strukturen führen oft zu einem Protektionismus ganz besonderer Art. So sind in der Schweiz (genau so wie in Österreich aber teils im Unterschied zu Deutschland) die lokalen politischen Märkte praktisch vollständig geschlossen. Politiker müssen ihren Wohnsitz am Ort ihrer politischen Tätigkeit haben, zumeist sogar schon einige Monate vor der Kandidatur. Dadurch können praktisch nur bisherige Einwohner für politische Ämter kandidieren, und es ist unmöglich, gleichzeitig in mehreren Gemeinden oder Kantonen ein (Teilzeit-)Amt zu halten. Dadurch wird der politische Wettbewerb und die Spezialisierung der Amtsinhaber unnötig eingeschränkt. Zudem haben kleine Körperschaften oft Probleme, geeignete Kandidaten zu finden. Der politische Markt sollte deshalb dereguliert werden: Die Wohnsitzpflicht sollte aufgehoben und die Direktkandidatur von juristischen Personen zugelassen werden (vgl dazu Eichenberger 2001).

VI. Folgerungen

Starker Föderalismus im Sinne ausgeprägter und weitgehender Dezentralisierung unter einem gemeinsamen Bundesdach bringt Synergien durch Spezialisierung, Arbeitsteilung, gegenseitige Ergänzung und Wettbewerb. Dies zeigen nicht zuletzt die schweizerischen Erfahrungen. Föderalismus ist mit weniger Problemen behaftet, als aufgrund der theoretischen Literatur vermutet werden könnte. Seine Funktionsfähigkeit und Stabilität hängen jedoch von verschiedenen, in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion vernachlässigten institutionellen Bedingungen ab, insbesondere vernünftigen Regeln für die Steuererlegung sowie Abgeltungen für Leistungen, die besonders grosse Externalitäten verursachen. Reformen des Finanzausgleichs, neue direkt-demokratische Kooperationsformen und eine allgemeine Öffnung des politischen Marktes vermögen die Vorteilhaftigkeit des Föderalismus zusätzlich zu stärken.

Literatur

- Armingeon, Klaus/Freitag, Klaus*, Deutschland, Österreich und die Schweiz: Die politischen Systeme im Vergleich, Ein sozialwissenschaftliches Datenhandbuch, Opladen 1997
- Ashworth, John/Heyndels, Bruno/Smolders, Carine*, Redistribution as a local public good: An empirical test for Flemish municipalities, Kyklos 2001 (erscheint demnächst)
- Blankart, Beat*, Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1999/119, 331-350
- Blöchliger, Hansjürg*, Ein teures und unwirksames Unterfangen? Die Bundesfinanzierung des kantonalen Strassenbaus, Neue Zürcher Zeitung, Nr 109, 11. Mai 2000, 15
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M.*, The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge University Press Cambridge 1980
- Deno, Kevin T./Mehay, Stephen L.*, Institutional Constraints on Local Jurisdiction Formation, Public Finance Quarterly 1985/13, 450-463
- DiLorenzo, Thomas J.*, Special Districts and Local Public Services, Public Finance Quarterly 1981/9, 353- 367
- Eichenberger, Reiner*, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, Kyklos 1994/47, 403-420
- Eichenberger, Reiner*, Föderalismus. Eine politisch-ökonomische Analyse der Vorteile, Widerstände und Erfolgsbedingungen, Verwaltung und Management 2000/6, 18-28
- Eichenberger, Reiner*, Bessere Politik dank Deregulierung des politischen Prozesses, Analyse und Kritik 2001 (erscheint demnächst)
- Eichenberger, Reiner/Frey, Bruno S.*, Schweiz der Zukunft - Schweiz der funktionalen, demokratischen Regionen, in: Neugebauer Gregory (Hrsg), Föderalismus in Bewegung - wohin steuert Helvetia? Zürich 2000, Franz Ebner, 149-155
- Eidgenössische Steuerverwaltung*, Steuerbelastung der Schweiz. Natürliche Personen nach Gemeinden 1999, Neuchâtel, Bern 2000, Bundesamt für Statistik

- Feld, Lars P.*, Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse, Dissertation, Universität St. Gallen 1999
- Feld, Lars P.*, Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland, *Public Choice* 2000/105, 125-164
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner*, To Harmonize Or To Compete - That's Not The Question, *Journal of Public Economics* 1996/60, 335-349
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner*, The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions, Cheltenham 1999, Elgar
- Frey, Bruno S./Stutzer, Alois*, Maximizing Happiness? German Economic Review 1999/1, 145-167
- Frey, René L.*, Zwischen Föderalismus und Zentralismus, Bern 1977
- Grossman, Philip J./West, Edwin G.*, Federalism and the Growth of Government Revisited, *Public Choice* 1994/79, 19-32
- Huber, Bernd*, Der Steuerwettbewerb: Gefahr oder Chance? *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 1997/23, 242-256
- Kirchgässner, Gebhard/Feld, Lars P./Savioz, Marcel*, Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig: Die direkte Demokratie der Schweiz, Basel 1999
- Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter/Kriesi, Hanspeter/Linder, Wolf/Papadopoulos, Yannis*, Handbuch der Schweizer Politik, NZZ Verlag Zürich 1999
- Martin, Dolores/Wagner, Richard*, The Institutional Framework for Municipal Incorporation, *Journal of Law and Economics* 1978/21, 409-425
- Matsusaka, John G.*, Fiscal Effects of the Voter Initiative: Evidence from the Last 30 Years, *Journal of Political Economy* 1995/103, 587-623
- Nelson, Michael A.*, Decentralization of the Subnational Public Sector: An Empirical Analysis of the Determinants of Local Government Structure in Metropolitan Areas in the U.S., *Southern Economic Journal* 1990/57, 443-457
- Oates, Wallace E.*, Fiscal Federalism, New York 1972, Harcourt Brace Jovanovich

- Oates, Wallace E.*, The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Mass. 1977, D.C. Heath
- Stutzer, Alois*, Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz, Diskussionspapier, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich 1999
- Trechsel, Alexander/Serdült, Uwe*, Kaleidoskop Volksrechte: Dynamik und Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen in den Kantonen der Schweiz, Basel 1999
- Vaubel, Roland*, Constitutional Safeguards against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis, Discussion Paper 532-95, Beiträge zur Angewandten Wirtschaftsforschung, Universität Mannheim 1995
- Vaubel, Roland*, Internationaler Politischer Wettbewerb: Eine europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2000/19, 280-309

Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Verwaltungen

1. Verwaltungsföderalismus - zwischen Effizienzanspruch und Machtbalance

Einige föderative Systeme haben den Weg des sog Verwaltungsföderalismus gewählt. In ihnen sind in wesentlichen Bereichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz getrennt, wobei erstere einer übergeordneten, letztere einer untergeordneten föderativen Ebene zugeordnet sind. Ein Beispiel hierfür ist der deutsche Föderalismus, bei dem gemäß Art 84 GG die Länder die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheiten vollziehen, wobei sie häufig die Gemeinden mit der konkreten Ausführung betrauen. Auch in Österreich gibt es Bereiche, in denen der Bund für die Gesetzgebungskompetenz zuständig ist, die Länder für die Verwaltung¹. Ähnlich sind die Verhältnisse bei der EU gelagert, die in wesentlichen Teilen keinen eigenen Verwaltungsunterbau hat, sondern für den Vollzug von europäischem Recht und für die Abwicklung eines Großteils ihrer Subventionsprogramme auf die Verwaltungssysteme ihrer Mitgliedstaaten zurückgreift.

Für diese Konstruktionen waren und sind wohl zunächst machtpolitische Konstellationen ausschlaggebend: In Deutschland wollte vor allem Preußen, welches sich eine Stimmenmajorität im Bundesrat des neu gegründeten Deutschen Reiches gesichert hatte, durch die Vollzugskompetenz ein weiteres Machtgegengewicht gegenüber dem Reich besitzen². Bei der Gründung der Bundesrepublik waren die Erfahrungen mit der zentralisierten Verwaltung des Dritten Reiches hinreichend, um über die generelle Vollzugskompetenz eine wirksame Machtbeschränkung des Bundes im System der vertikalen Gewaltenteilung zu

1 Vgl Thöni Erich, Fiscal federalism in Austria, facts and new developments; *Fossati Amadeo/Panella Giorgio* (Hrsg), *Fiscal Federalism in the European Union*, London, New York, 1999, 108, und *Gamper Anna*, Österreich - Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg), *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden 2000, 251 ff.

2 Vgl *Fisch Stefan*, Von der Föderation der Fürsten zum Bundesrat des Grundgesetzes, in: von Arnim Hans Herbert/Färber Gisela/Fisch Stefan (Hrsg), *Föderalismus. Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen, Baden-Baden 2000, 37.

gewährleisten. In der EU schließlich, die zunächst als Zoll- und Wirtschaftsunion gegründet wurde, war ein eigenständiger supranationaler Einfluss Europas qua Verwaltungsvollzug weder vonnöten noch erwünscht. Zudem erschien es die effizientere Lösung, als für den anfangs noch relativ kleinen Aufgabenbestand eine den Gesamttraum der EG abdeckende Verwaltung einzurichten.

In der Möglichkeit einer regionalen Ausdifferenzierung des Vollzugs der Gesetze einer übergeordneten föderativen Ebene über die nicht nur geographisch, sondern auch im Hinblick auf den Aufbau der Verwaltungen und die damit verbundenen Kosten der administrativen Leistungserstellung unterschiedlich ausgebildeten untergeordneten Jurisdiktionen, liegen wohl auch die Effizienzvorteile des Verwaltungsföderalismus. Inwieweit dieses „Vorurteil“ zutrifft und vor allem auch unter welchen Voraussetzungen der Verwaltungsföderalismus seine Stärken entfalten kann, soll im folgenden untersucht werden. Der Vergleich mit anderen föderativen Systemen, bei denen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz grundsätzlich bei ein und derselben Jurisdiktion liegen, dh gleichermaßen „zentralisiert“ sind, hilft dabei, die jeweiligen empirischen Probleme herauszuarbeiten, welche gerade durch die komplexen Realitäten praktizierter föderativer Systeme nur begrenzt zu modellieren sind. Wegen der durchaus ähnlichen Wertvorstellungen im Hinblick auf Verteilung öffentlicher Güter über das Gesamtgebiet des Nationalstaats bieten sich Kanada und Australien als Vergleichsländer am ehesten an. Der Vergleich der Problemlagen zwischen Deutschland und der EU eröffnet Einblicke in von im Grenzbereich unterschiedlich ausdifferenzierten Systemen des Verwaltungsföderalismus. Ziel dieses Beitrags ist es, zu einer differenzierten Beurteilung der Effizienz zentralisierter und dezentralisierter Systeme zu kommen.

Zu diesem Zweck werden zunächst einige Strukturparameter herausgearbeitet, durch die sich die beiden Typen unterscheiden. Die unterschiedlichen Konstruktionen schlagen bis auf die Finanzverfassungen durch. Danach werden anhand von einigen Zielen bzw Beurteilungskriterien die möglichen Vorteile des Verwaltungsföderalismus diskutiert. Im 4. Abschnitt möchte ich dann die Probleme des Verwaltungsföderalismus daraufhin analysieren, ob und inwieweit sie auf die grundlegende Konzeption oder auf - im Zweifel reparable - Fehlkonstruktionen insbesondere im Bereich der Finanzverfassungen zurückzuführen sind. Dabei ist immer wieder der Frage nachzugehen, wie denn die unverflochtenen föderativen Systeme auf bestimmte Problemlagen reagieren und ob sie wirtschaftlichere Lösungen bzw Problemlösungsmuster aufweisen.

2. Gestaltungsdimensionen des sog Verwaltungsföderalismus

Die Systeme des sog. Verwaltungsföderalismus unterscheiden sich in einigen grundlegenden Elementen von unverflochtenen föderativen Systemen. Die Unterschiede sind elementar für die Funktionsweise der Systeme und zumindest bis zu einem gewissen Grad nicht austauschbar, weil sie die jeweilige organisatorische Konsistenz gewährleisten. Im einzelnen beziehen sich die Unterschiede auf folgende Merkmale:

1. Trennung zwischen (zentralisierter) Gesetzgebungskompetenz und (dezentralisierter) Verwaltungskompetenz: Definitionsgemäß ist beim Verwaltungsföderalismus die Gesetzgebungskompetenz in wesentlichen Bereichen des öffentlichen Sektors von der Verwaltungskompetenz getrennt. Nachgelagerte föderative Ebenen vollziehen die Gesetze einer übergeordneten Ebene in „Eigenregie“. Im Hinblick auf die Art der Aufgabenerfüllung werden ihnen für den Vollzug unterschiedlich stark detaillierte Vorschriften auferlegt. Bei den übrigen, den sog unverflochtenen föderativen Systemen liegen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz „in einer Hand“, dh die Gebietskörperschaft, die für die Erfüllung einer Aufgabe im Rahmen der meist in der Verfassung festgeschriebenen Aufgabenverteilung zuständig ist, organisiert den Vollzug auch mit Hilfe eigener Behörden und Einrichtungen.
2. Während die zweiten Kammern in den unverflochtenen föderativen Systemen nach dem Senatsprinzip zusammengesetzt sind, dh die Gliedstaaten unabhängig von ihrer Größe zB durch zwei gewählte Vertreter vertreten sind, sind Systeme des Verwaltungsföderalismus nach dem sog Bundesratsmodell gestaltet. Die nachgeordneten, für den Vollzug zuständigen Gebietskörperschaften sind über ihre *Regierungen* an der Gesetzgebung beteiligt³. Je nach Integrationsgrad kann diese zweite Kammer, welche immer über gewisse Sperrkompetenzen verfügt, dominieren. In der EU besitzt der Ministerrat weit mehr Entscheidungskompetenzen als das Europaparlament⁴, während in Deutschland und Österreich das Parlament der Bundesebene auch im Hinblick auf den Vorrang seiner Entscheidungen dominiert. Dennoch sind beide Kammern insoweit voneinander abhängig, dass letztlich keine Ebene den Bruch mit der anderen riskieren kann, weil dies jeweils Folgen für die eigene Handlungs-

3 Für Deutschland: Art 51 Abs 1 GG.

4 Vgl McKay David, *Federalism and European Union*, Oxford 1999, 18 ff.

fähigkeit iSv Durchsetzungsmöglichkeiten eigener Interessen bei der gemeinsamen Gesetzgebung hätte.

Bemerkenswert ist im übrigen die Beteiligung der Exekutive in Form der Regierungen der nachgeordneten föderativen Ebene an der Gesetzgebung des Bundes bzw Europas. Zumindest vordergründig erscheint dies folgerichtig, da die Landesregierungen auch für den Vollzug der Gesetze zuständig sind. Gleichzeitig kann man sich aber auch dem Verdacht einer Vermischung von Legislative und Exekutive bei der Gesetzgebung nicht entziehen, die sich möglicherweise als nicht sachgerecht herausstellt, weil sie Quelle von Wohlfahrtsverlusten ist.

3. Typisch für die Systeme des Verwaltungsföderalismus ist außerdem ein hoher Regulierungsgrad der Vollzugsverfahren. In Deutschland wird zwischen einer (Bundes-) Auftragsverwaltung (Art 85, 108 III GG) und dem Vollzug von Bundesgesetzen als eigene Aufgabe der Länder (Art 84 GG) unterschieden. Beim ersten Aufgabentyp kann der Bund im Konfliktfall mit direkten Anweisungen in den von Landesbehörden unternommenen Vollzug intervenieren (Rechts- und Fachaufsicht), beim zweiten müsste er erst nachweisen, dass der Vollzug nicht entsprechend der vorliegenden rechtlichen Vorschriften vorgenommen wird (Rechtsaufsicht). Anordnen kann er dabei gar nichts, allenfalls einen ordnungsgemäßen Vollzug des Bundesrechts verlangen. In Konfliktfällen entscheidet hier gemäß Art 84 Abs 4 GG der Bundesrat bzw das Bundesverfassungsgericht. Ähnliche Regelungen finden sich im Europarecht, wobei hier die Unterschiedlichkeit der Rechts- und Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten der EU dazu geführt hat, dass Europäische Richtlinien erst dann direkte Rechtswirkung auslösen, wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist in das jeweilige nationale Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind (Art 249 EGV).

In den unverflochtenen föderativen Systemen ist ein derartig hoher Regulierungsgrad nicht nötig, da die Jurisdiktionen im Rahmen ihrer Aufgaben direkte Steuerungswirkungen auch über die Organisation des Vollzuges im institutionellen Wege erreichen können.

4. In den Finanzverfassungen der föderativen Systeme finden sich mit den oa Grundmustern korrespondierende Regeln. Während die unverflochtenen Systeme die ausgeprägte Autonomie im Rahmen der Aufgabenerfüllung auch beim finanziellen Rahmen fortsetzen, dh alle Ebenen mit autonom ausschöpfbaren Steuerquellen mit Gesetzgebungskompetenz ausgestattet sind, enthält die Finanzverfassung im Verwaltungsföderalismus ein hohes Maß auch an finanzieller Ver-

flechtung. Diese bezieht sich zum einen auf das Konnexitätsprinzip, das hier nicht an der Gesetzgebungskompetenz anknüpft, sondern an der Verwaltungskompetenz⁵. Dh, die in originärer Eigenkompetenz vollziehenden nachgeordneten Gebietskörperschaften tragen die Kosten der Verwaltung der Bundesgesetze und europäischen Richtlinien. Nur wenn sie Aufgaben im Auftrag vollziehen, erhalten sie die „Programmausgaben“, nicht aber die Verwaltungskosten erstattet. Die deutschen Landkreise und in verminderten Maße die Städte und Gemeinden erhalten nur dort echte (meist aber auch pauschalierte) Erstattungen von Verwaltungskosten, wo sie Aufgaben vollziehen, die dem echten übertragenen Wirkungskreis zuzurechnen sind, dh, wo sie als ehemals untere Landesbehörde Vollzugsaufgaben wahrnehmen.

Verflochten ist zum anderen auch die Einnahmenseite der Finanzverfassungen. Es besteht bei allen Verwaltungsföderalismen ein echter Mangel an autonom ausschöpfbaren Steuerquellen. Es gibt für die nachgeordneten Ebenen, wenn überhaupt, nur Steuersatzrechte zu einheitlichen Bemessungsgrundlagen bzw Hebesatzrechte zu einheitlich gestalteten Messbeträgen oder Zuschlagsrechte zu Steuerquellen der übergeordneten Ebene. Aus wohl eher historischen Gründen besitzen die Gemeinden noch das Gestaltungsrecht und die Ertragskompetenz für einige inzwischen stark eingeschränkte örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuerquellen. Europa schließlich hat inzwischen zwar die Aufkommenskompetenz für die Steuern und einige besondere Agrarabgaben. Es ist aber ansonsten von den Finanzierungsbeschlüssen der Mitgliedstaaten im Ministerrat abhängig⁶, wobei insbesondere die Mehrwertsteuereigenmittelbeschlüsse als erste Regel der Ertragsteilung für Steuern der Mitgliedstaaten angesehen werden müssen⁷. Diese Ertragsteilungsregeln sind darüber hinaus wohl das markante gemeinsame Merkmal der Finanzverfassungen des Verwaltungsföderalismus auf der Einnahmenseite.

Im Hinblick auf den Finanzausgleich scheinen sich die beiden Föderalismustypen wenig zu unterscheiden. Mit beiden Systemen ist, wie Kanada und Australien zeigen, ein durchaus auch ausgeprägter und formalisierter Finanzausgleich vereinbar. Ein horizontaler Finanzausgleich jedoch dürfte sich nur mit dem Verwaltungsföderalismus als

5 Vgl dazu ausführlich *Kirchhof* Ferdinand, Gutachten D zum Deutschen Juristentag 1996, München 1996.

6 Beschluss des Rates v 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der EG (94/728/Euratom), Abl Nr L 293, 9.

7 Vgl *Kraff* Manfred, Der Finanzausgleich in der Europäischen Union, Bonn 1997, 337.

kompatibel erweisen, weil durch die mangelnde Autonomie und die damit verbundene hohe Interventionsintensität des Steuerrechts das „Eigene“ am Steueraufkommen der Gliedstaaten zurückgedrängt wird, während in den unverflochtenen Systemen der Finanzausgleich nur über vertikale Zuweisungen mit horizontalem Ausgleichseffekt vorgenommen wird. Darüber hinaus gibt es in allen Typen des Föderalismus ein ausgesprochen hohes Maß an Zweckzuweisungen, was sich schon daraus erklärt, dass im Föderalismus - anders als in den zentralistisch organisierten Systemen - keine Regierung die Verwaltung zB einer Region uneingeschränkt zwingen kann, so zu handeln, wie es im übergeordneten Interesse ist. Im Föderalismus muss vielmehr Geld als „Schmiermittel“ eingesetzt werden, um andere Gebietskörperschaften zur Zustimmung und/oder zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen, wenn dies nicht ohnehin ihr ureigenstes Interesse ist.

3. Mögliche Vorteile des Verwaltungsföderalismus

An die Verteilung der Verwaltungskompetenz in föderativen Systemen sind die gleichen Anforderungen zu stellen wie an die Aufgabenverteilung, ohne dass eine Differenzierung in Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz vorgenommen wird. Dh, sie steht ebenso im Dienst eines im Hinblick auf die Präferenzen der WählerInnen optimalen, d.h. effizienten öffentlichen Güterangebots, welches aus normativer Sicht und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der ökonomischen Theorie der Demokratie und des Föderalismus über folgende fünf Ziele operationalisiert werden kann:

- a) optimale Berücksichtigung regionaler Präferenzen,
- b) kostenminimale Produktion eines bestimmten öffentlichen Leistungsangebots,
- c) ein effizienzfördernder Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor,
- d) Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems an Veränderungen der Umwelt in Bezug auf Art und Umfang öffentlicher Aufgabenerfüllung,
- e) optimale politische Kontrolle

• Optimale Berücksichtigung regionaler Präferenzen

Auch im Hinblick ausschließlich auf eine dezentralisierte Verwaltungskompetenz sind im Grundsatz Vorteile für eine höhere Präferenzgerech-

tigkeit des öffentlichen Güterangebots⁸ denkbar. Insbesondere dann, wenn die Zentrale - der Bund oder auch Europa, aber auch die Länder gegenüber ihren Gemeinden - nur einige bestimmte Merkmale für öffentliche Güter festlegt, andere aber den verwaltenden Gebietskörperschaften zur freien, regional differenzierten Gestaltung überlässt, sind präferenzgerechte Lösungen bei öffentlichen Leistungen denkbar. Lägen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz bei ein und derselben Gebietskörperschaft, müsste der Vollzug, zumindest soweit das Prinzip der Gleichheit von BürgerInnen auch beim Zugang zu öffentlichen Leistungen gilt, über den gesamten Einzugsbereich einheitlich erfolgen. Legt die zentrale Ebene aber nur die Merkmale fest, die unbedingt einheitlich gestaltet sein müssen, um zB Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern und den freien Handel zu gewährleisten, wie dies im EU-Vertrag schon seit den Gründungszeiten der EWG festgelegt wurde, dann sind selbst bei großen regionalen Differenzen gegenüber der Art und des Umfangs öffentlicher Leistungen über den Gesamttraum präferenzgerechte Angebote gestaltbar.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den dezentralen Vollzug zentral geregelter öffentlicher Aufgaben zu steuern: Die logisch einfachste Möglichkeit ist eine Festlegung über den Versorgungsgrad mit öffentlichen Leistungen, wie dies in Deutschland mit der Garantie für einen Kindergartenplatz geschehen ist. Denkbar sind aber weitergehende Regelungen im Hinblick auf die Gestaltung der öffentlichen Leistungen und von Zuständigkeiten sowie die Art des Verwaltungsverfahrens bis hin zu Vorschriften über die Art der Finanzierung einschließlich der Höhe und der Tarife von Gebühren. Sofern die zentralen Regulierungen notwendig sind, um ein optimales öffentliches Güterangebot zu gewährleisten, dh zB zur Internalisierung externer Effekte und zur Vermeidung und Minimierung von Transaktionskosten beim Übergang von einer dezentralen Gebietskörperschaft zur nächsten, die nicht durch unterschiedliche Präferenzen verursacht sind, dienen sie der Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten, dh bewirken Effizienzgewinne. Es bleiben im Prinzip jedoch genügend gestaltungsrelevante Parameter für die vollziehenden Jurisdiktionen, um die jeweiligen regionalen oder lokalen Präferenzen bei der quasi individuellen Vollzugsgestaltung zu berücksichtigen.

8 Vgl zur allgemeinen Anforderung *Tiebout* Charles, A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 1956, 416 ff, sowie *Pefferkoven* Rolf, Finanzausgleich I, *Wirtschaftstheoretische Grundlagen*, in: *Albers Willi ua (Hrsg), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Stuttgart ua 1980, 611 ff.

- **Kostenminimale Produktion eines bestimmten öffentlichen Leistungsangebots**

Die „klassische“ Argumentation für das Grundmuster des Verwaltungsföderalismus liegt im Bereich der effiziente(re)n Produktion öffentlicher Güter. Im Grunde ist damit schon vor längerer Zeit das in den letzten Jahren im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung postulierte Prinzip einer Trennung zwischen staatlicher Gewährleistungsfunktion einerseits und der konkreten Produktion öffentlicher Güter andererseits⁹ als Prinzip der Bundesstaatsorganisation realisiert. Obwohl beim Verwaltungsföderalismus die Vollzugsfunktion nicht privatisiert ist, sondern einer dezentralen föderativen Ebene übertragen ist (welche im Prinzip ihrerseits entscheiden kann, ob sie private Unternehmen mit der Umsetzung betraut), können aber die Vorteile des Organisationsprinzips für die Kosten der Erstellung öffentlicher Leistung in ähnlicher Weise systematisiert werden.

Effizienz kann hier in vierfacher Weise operationalisiert werden: Erstens eröffnet die Dezentralisierung von Verwaltungskompetenzen gegenüber der gesetzgebenden (Bundes-)Ebene überhaupt erst die Möglichkeit unterschiedlicher „Produktionsstrukturen“, durch welche trotz unterschiedlicher regionaler und lokaler Gegebenheiten jeweils effiziente Produktionsweisen erreicht werden können. Regional unterschiedliche Preise für Produktionsfaktoren können gerade zu unterschiedlichen, jeweils für sich effizienten Vollzugswegen führen. Zweitens verfügt die vollziehende Körperschaft weitaus kostengünstiger als die zentrale über die konkreten Informationen, welche zur Planung der notwendigen Umsetzungsalternativen erforderlich sind¹⁰. Drittens bewirken unterschiedliche Raumstrukturen (Entfernungen, Besiedlungsdichten, historische Ausrichtungen) ebenfalls, dass ggf verschiedene Vollzugsformen im Hinblick auf den gewünschten Versorgungsgrad der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen jeweils effiziente Lösungen sind.

9 Vgl Jann Werner, Verwaltungsreformen auf der Ebene des Bundes, Binnenmodernisierung der Bundesverwaltung und Beendigung des Kombinationsmodells, in: RWI-Mitteilungen 3-4/1998, 193 f.

10 Eigentümlicherweise beschränkt sich die ökonomische Theorie des Föderalismus praktisch ausschließlich auf diesen Effizienzvorteil des Verwaltungsföderalismus (vgl zB Schwager Robert, The Theory of Administrative Federalism. An Alternative to Fiscal Centralization and Decentralization, in: Public Finance Review, Vol 27, 1999 Nr 3, 282 ff), welcher aber nicht nur in föderativen Systemen existiert, sondern gleichermaßen auch in zentralstaatlich organisierten, in denen ebenfalls das Problem gelöst werden muss, effiziente Verwaltungsstrukturen für eine Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern über die Fläche eines Staatsgebietes zu etablieren. Zu den verschiedenen Ansätzen einer Regionalisierung vgl die Länderberichte in Färber Gisela/Murray Forsyth, The Regions - Factors of Integration or Disintegration in Europe? Föderalismus-Studien Bd 8, hrsg v Hans-Peter Schneider, Baden-Baden 1996.

Während diese beiden Argumente im Grunde aber auch durch differenzierte Angebots- und Vollzugsformen von öffentlichen Gütern auch beim Vollzug in der gesetzgebenden Jurisdiktion noch ausgesteuert werden könnten, indem man zB den öffentlichen Einrichtungen gewisse autonome Vollzugskompetenzen mit dem Ziel überträgt, effiziente Lösungen zu generieren, sind viertens die Bündelungsvorteile eines allgemein dezentralisierten Vollzuges auf selbständige dezentrale Jurisdiktionen nur im Verwaltungsföderalismus erzielbar. In den unverflochtenen föderativen Systemen muss jede Gebietskörperschaft eine Verwaltung über die ganze Fläche ihrer Jurisdiktion organisieren. Ebenso wie eine Punktwirtschaft nur in ökonomischen Modellen existiert, gibt es auch kaum öffentliche Güter, welche keine räumliche Versorgungsdimension aufweisen. Obwohl die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hier in den nächsten Jahren wohl noch dramatische Veränderungen bei der Versorgung des Raumes mit Verwaltungsleistungen bewirken werden (zB Melderecht per Internet), müssen die meisten öffentlichen Güter über die gesamte Fläche organisiert werden.

Für jede öffentliche Leistung gibt es sicherlich einen rechnerisch optimalen Einzugsbereich. Die Fixkosten jedweder bürokratischer Behördenorganisation und die ins Unermessliche wachsenden Suchkosten für die BürgerInnen sprechen indes für eine fachliche und räumliche Bündelung. Im Verwaltungsföderalismus Deutschlands unterhält der Bund zB nur Bundesbehörden, die ihre Aufgaben an einem oder wenigen Standorten wahrnehmen können, alle anderen Aufgaben vollziehen Länder und Gemeinden. Die einzig regional ausdifferenzierte Verwaltungsorganisation des Bundes in Deutschland ist die Arbeitsverwaltung, die diese Konstruktion ihrem Wesen als Sozialversicherung zu verdanken hat. Im übrigen: Solange der Bund das Kindergeld allein aus seinem Haushalt zahlte, wurde es exakt aus diesem Grund von den Arbeitsämtern ausgezahlt, die ansonsten mit dieser Aufgabe fachlich gar nichts zu tun hatten.

Eine Dezentralisierung der Verwaltung schafft also erst die Möglichkeiten für eine effiziente und versorgungsoptimale Bündelung öffentlicher Leitungen. Je nach Wegekosten und Dringlichkeit der Versorgung vor Ort sind viele Bundesaufgaben wie zB die Pass- und Ausweisverwaltung auf Gemeindeebene organisiert. Anstelle von drei ggf. unter Einschluss von Europa sogar vier Behörden vor Ort, die jeweils getrennt die Aufgaben der drei Ebenen vollziehen, gibt es „Bündelungsbehörden“, welche gleichartige Aufgaben von Bund, Land und Gemeinden sowie im Grenzfall auch der EU verwalten. Diese Bündelung minimiert sowohl die Kosten der Behördenleitungen als auch der Wegekosten für die BürgerInnen, weil die Einrichtung von Ämtern andernfalls nur in einem

sehr viel größeren räumlichen Kontext wirtschaftlich möglich gewesen wäre. Diese Organisation minimiert darüber hinaus Vorhaltekosten, wenn durch die Wahrnehmung verschiedener Aufgaben „unter einem Dach“ eine bessere Auslastung vorzuhaltender Kapazitäten erreicht wird.

• Innovationswettbewerb

Unter diesem Stichwort wird ein genereller Vorteil föderativer Staatsorganisation zusammengefasst, welcher daraus resultiert, dass neuartige, Verbesserungen gegenüber dem Status quo versprechende Lösungen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht sogleich flächendeckend über das Gebiet eines gesamten Nationalstaats eingeführt werden muss, sondern quasi experimentell zunächst nur in einem oder wenigen Gliedstaaten¹¹. Erst bei einer Bewährung der Innovation werden die anderen Länder nachziehen. Auf diese Weise werden die Kosten eines Scheiterns minimiert, weil diese dann nur einen Teil des Landes betreffen. Zudem besteht ein Anreiz, Wählerwerbung auch durch einen echten Wettbewerb besserer öffentlicher Aufgabenerfüllung zu betreiben, wenn die PolitikerInnen nachweisen können, dass sie bessere und effizientere Formen des Vollzugs als in anderen Ländern durchgesetzt haben.

Mehr noch als auf Art und Umfang öffentlicher Aufgabenerfüllung bezieht sich dieses Argument auf den Produktionsprozess öffentlicher Leistungen selbst. Unterstellt, es gäbe einheitliche Präferenzen für ein öffentliches Gut im Einzugsbereich einer Jurisdiktion - und dies würde cp rechtfertigen, dass diese Gebietskörperschaft die Gesetzgebungskompetenz innehat -, dann sind immer noch verschiedene Vollzugsformen bzw Innovationen und Verbesserungen des Vollzugs vorstellbar, welche ihrerseits durch den Verwaltungsföderalismus unter Leistungswettbewerb gesetzt würden. Voraussetzung für einen hier funktionsfähigen Wettbewerb ist freilich, dass die vollziehenden dezentralen Gebietskörperschaften über hinreichende Freiheitsgrade verfügen, um die Innovationen zu entwickeln und durchzuführen.

In unverflochtenen föderativen Systemen hingegen ist der Innovationswettbewerb nur „ganzheitlich“ möglich. Dh, er umfasst immer die Aufgabe selbst und ihre Vollzugsformen. Der Innovationswettbewerb ist damit dann ausgeschlossen, wenn aus welchen Gründen auch immer eine zentral(er)e Aufgabenzuordnung vorgenommen worden ist, als dies

11 Vgl Oates Wallace E., Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem, in: Guy Kirsch (Hrsg), *Föderalismus*, Stuttgart, New York 1977, 20 ff; *Bretton Albert*, *Competitive Government, An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge 1996, 30 ff.

für den Vollzugsprozess selbst nötig wäre. Insofern bietet der Verwaltungsföderalismus von seiner Konzeption her die Möglichkeit, ein höheres Innovationstempo bei geringeren Kostenrisiken von Fehlschlägen einzuschlagen als in den anderen föderalen Staaten.

• **Anpassungsfähigkeit**

Weil Wirtschaft und Gesellschaft keine statischen Gebilde sind, dh, sich in beständigem Wandel befinden, ist ein weiteres wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Effizienz einer Staatsorganisation ihre Anpassungsfähigkeit daraufhin, ob sie in der Lage ist, Art und Umfang der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung dementsprechend zu verändern. In einem zentralistisch verfassten Staat liegt die diesbezügliche Verantwortung allein bei der Zentralregierung, in föderativen auf der jeweils verantwortlichen Staatsebene. „Sollbruchstellen“ sind angelegt, wenn der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel eine Revision der Kompetenzzuordnung auf die verschiedenen föderativen Ebenen erforderlich macht. Diese Verschiebungen können sowohl in Richtung einer Zentralisierung notwendig sein, wenn zB regionale Spillovers zunehmen und nicht mehr anders internalisiert werden können. Sie können aber auch in Form von erforderlichen Dezentralisierungen auftreten, wenn zB neue Technologien dazu führen, dass sich Skaleneffekte verringern oder gar in diseconomics of scale umschlagen, oder wenn die regionalen Präferenzen an Homogenität verlieren und die WählerInnen ein differenzierteres Angebot an öffentlichen Leistungen wünschen.

Kompetenzverlagerungen in föderativen Systemen sind zumeist an Verfassungsänderungen und damit an qualifizierte Mehrheiten gebunden. Aus diesem Grund sind föderative Systeme per se träger als zentralistische, in denen es diese gar nicht gibt. Systeme des Verwaltungsföderalismus sind jedoch bei Kompetenzveränderungen trotz hoher Konsensfindungskosten weniger träge als die unverflochtenen, weil sich dort meist funktionale Kompetenzordnungen finden. Diese ermöglichen zumindest eine Zentralisierung von Gesetzgebungskompetenzen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. In Deutschland gibt es hier das Institut der konkurrierenden Gesetzgebung des Art 72 GG, das dem Bund immer dann das Recht der rechtlichen Gestaltung überträgt, wenn bestimmte Bedingungen in überregionalem Interesse - wie zB die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder die Rechts- und Wirtschaftseinheit - dies notwendig erscheinen lassen. Viele Tätigkeitsbereiche der EU sind ausdrücklich und ausschließlich nur durch ihre funktionalen Ziele legitimiert.

Unverflochtene föderative Systeme kennen diese flexibel zu handhabenden Kompetenzverschiebungen nicht¹². Bei ihnen müssen sowohl der Bund als auch die Gliedstaaten Kompetenzverschiebungen zustimmen. Bei Verfassungsänderungen sind häufig Referenden vorgesehen, die bekanntermaßen immer einen Bias zugunsten des Status quo aufweisen. Ist aus Sicht des Bundes also eine Materie der Länderkompetenz einheitlich regelungsbedürftig, so kann der Bund allenfalls finanzielle Mittel aus seinem Steueraufkommen anbieten, um die Provinzen oder Staaten zu überzeugen, das zu tun, was er will. Gerade unter Berücksichtigung der Asymmetrien und Pathologien empirisch vorfindbarer politischer Systeme müssen die daraus resultierenden politischen Lösungen keinesfalls optimal sein. Daneben sind die Kosten eines im Laufe der Zeit im Zweifel schier undurchschaubaren „Wirrwarrs“ multi- und bilateraler Zweckzuweisungsabkommen in Rechnung zu stellen oder aber entsprechender Belastungen des Finanzausgleichssystems zu beklagen. Die Wohlfahrtsverluste aus derartigen Verhandlungssituationen dürften dabei außerdem davon abhängig sein, inwieweit die föderative Grundordnung die jeweils beteiligten föderativen Ebenen mit ebenbürtigen Rechten ausgestattet hatte oder ob die Machtverteilung recht einseitig ist.

Bei notwendigen Anpassungs- und Reformprozessen, für die keine Kompetenzverschiebungen zwischen den föderativen Ebenen erforderlich sind, dürften allerdings die verflochtenen Systeme des Verwaltungsföderalismus sehr viel schwerfälliger reagieren als die unverflochtenen. Es sind nämlich von vorne herein mehrere Institutionen an der politischen Willensbildung beteiligt, die in den meisten Fällen nicht nur dann verschiedene Interessen verfolgen, wenn Regierung und Parlamentsmehrheit von unterschiedlichen politischen Parteien gestellt werden. Hier sind üblicherweise auch divergierende Interessen der verschiedenen Ebenen virulent, was zB immer wieder an der finanzpolitischen Willensbildung des Bundesrates und an der neben anderen Aspekten doch ungewöhnlichen Harmonie der Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen in diesen Fragen sichtbar wird. Es kann keine Aussage darüber getroffen werden, ob diese Erschwernis für politische Reformen am Ende vorteilhaft oder von Nachteil ist; beides ist denkbar, beides ist auch nachzuweisen. Für die schnelle Reaktionsfähigkeit des föderativen Systems dürften die verflochtenen Strukturen jedoch eindeutig Nachteile im internationalen Wettbewerb darstellen.

12 Vgl die Analyse des australischen Föderalismus von Martin Painter, der für Australien, das vom Grundtypus ein unverflochtene Strukturen aufweist, interessanterweise den Ausdruck des „collaborative federalism“ übernimmt (vgl. *Painter* Martin, *Collaborative Federalism*, Canberra 1998, insb 121 ff).

• Optimale politische Kontrolle

Die Public-Choice-Theorie hat die ÖkonomInnen gelehrt, dass nicht die Entscheidungen des „weisen Diktators“ die Realität prägen, sondern die der gewählten PolitikerInnen. Präferenzgerechtigkeit öffentlicher Güter ist dabei über die politische Kontrollspanne zu erreichen, indem WählerInnen per demokratischen Wahlen nicht nur ihre Präferenzen aufdecken, sondern auch die Tätigkeiten der amtierenden Regierung bewerten¹³. Desweiteren kommen Mehrheiten durch die Abwägung zwischen öffentlichem Güterangebot und zur Finanzierung notwendiger Steuerpreise zustande. Politische Systeme müssen nun auch an dem gemessen werden, ob sie eine diesbezügliche politische Kontrolle staatlicher Aktivitäten effektiv gewährleisten.

In unverflochtenen föderativen Systemen dürften diese Bedingungen unschwer zu erfüllen sein. Da Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz in einer Hand sind, zudem die föderativen Ebenen zumindest die Möglichkeit haben, die Steuerpreise „at the margin“ festzulegen, können WählerInnen vollständige Abwägungen vor Abgabe ihrer Stimme durchführen. Sofern ein Finanzausgleich dafür Sorge trägt, dass die über das Gesamtgebiet vorherrschenden Vorstellungen über die durch monetäre und reale öffentliche Transfers beeinflusste Einkommensverteilung auch ohne ein Übermaß bundeseinheitlicher Intervention realisiert werden können, fallen - einmal abgesehen von verbleibenden externen Effekten - auf jeder föderativen Ebene EntscheiderInnen, NutznießerInnen und ZahlerInnen für die jeweils angebotenen öffentlichen Güter zusammen. Die fiskalische Äquivalenz, wie sie Olson im Jahr 1969 als Optimalitätskriterium entwickelt hat¹⁴, ist bis auf Abstriche, die auch ÖkonomInnen bei Betrachtung realer Welten vornehmen müssen, erfüllt.

Im Verwaltungsföderalismus ergeben sich hier gravierende Probleme. Für die WählerInnen ist die Trennung in Gesetzgebungskompetenz und Vollzug von Bundesgesetzen kaum erkennbar, geschweige denn rational zu beurteilen. Die Unterscheidung der Kompetenzen dürfte nur einer Minderheit der WählerInnen überhaupt soweit bekannt sein, dass sie sie verstehen. Deshalb werden sie vielfach nicht erkennen können, ob zB an den für sie erkennbaren Mängeln des Verwaltungsvollzuges die vor Ort

13 Vgl. Blankart Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, 3. Aufl., München 1998, 69 ff., sowie Eichenberger Reiner, *Föderalismus. Eine politisch-ökonomische Analyse*, in: von Arnim Hans Herbert/Färber Gisela/Fisch Stefan (Hrsg.), *Föderalismus. Hält er noch, was er verspricht? Seine Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, auch im Lichte ausländischer Erfahrungen; Baden-Baden 2000, 111 ff.

14 Vgl. Olson Mancur Jr., *The Principle of „Fiscal Equivalence“*. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: *The American Economic Review*, Vol LIX (1969), 479 ff.

agierende Gemeindeverwaltung oder aber absurde Bundesverordnungen schuld sind? Ein Steuerpreis für die öffentlichen Güter der jeweiligen föderativen Ebenen kann im Verbundsystem weder im Ganzen noch für ein Grenzangebot ermittelt werden. Auch Landtagswahlen zB können iS der Public-Choice-Annahmen nur mit beschränkter Rationalität erfolgen, da die Landtage nur über einen Teil der Vollzugsaufgaben entscheiden, die von der Landesverwaltung wahrgenommen werden. Selbst der Budgetmechanismus, über den die Parlamente jährlich wiederkehrend den Umfang und die Zusammensetzung der jeweiligen öffentlichen Leistungen kontrollieren, ist im Verwaltungsföderalismus für die nachgeordneten Gebietskörperschaften dann nicht mehr funktionsfähig, wenn das Konnexitätsprinzip an der Verwaltungskompetenz anknüpft, weil die übergeordnete Ebene einen mehr oder minder großen Anteil ihres Budgets festlegt, selbst aber keine Opportunitätskosten für wählerwirksame politische Maßnahmen im eigenen Budget verbuchen muss.

So ergeben sich im Verwaltungsföderalismus im Zweifel immer Probleme einer effektiven politischen Kontrolle, weil für die WählerIn nicht sauber erkennbar wird, wer am Ende für das Angebot öffentlicher Güter verantwortlich ist. Diese Inkongruenz hat in jedem Fall Rückwirkungen auf die Effizienz des gesamten Staatssektors.

Obwohl die existierenden Systeme des Verwaltungsföderalismus kaum aus der ausschließlichen Rationalität einer effizienten Verwaltung heraus geschaffen wurden, sondern vielmehr in allen bekannten Fällen Aspekte der Kontrolle von Macht ausschlaggebend waren, ist eine Überlegenheit der unverflochtenen Systeme über die verflochtenen nicht ex ante zu erwarten. Vielmehr ergeben sich in beiden Systemtypen des Föderalismus jeweils Vorteile und Nachteile, welche sich bei konsistenten Konstruktionen die Waage halten dürften. Ein eindeutiger Nachteil ergibt sich für den Verwaltungsföderalismus im Bereich der politischen Kontrolle, welcher als Fehler des Grundmodells kaum kompensierbar sein dürfte.

4. Probleme des Verwaltungsföderalismus

Reale Welten haben gegenüber ökonomischen Modellwelten immer den Nachteil, dass in ihnen mehr Parameter wirkmächtig sind als im Modell und dass sie nie Idealwelten darstellen. Zur Beurteilung vorhandener Systeme ist es deshalb fruchtbarer, sie sich auf bestehende Pathologien hin anzusehen, ggf. mit den Gegenmodellen zu vergleichen und zu fragen, ob die Probleme aus dem Grundmodell oder aus dessen Fehlkonstruktion resultieren, und damit auch, ob sie durch mehr oder minder

weitreichende Reformen „heilbar“ sind oder ob der Grundtypus verfehlt ist. Im letzten Fall sollte freilich auch ein Systemwechsel die Konsequenz sein.

Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich deshalb mit den typischen Problemen des Verwaltungsföderalismus, welche sich auf folgende vier Schlagworte zusammenfassen lassen:

1. Zentralisierung und Selbstkoordinierung,
2. die Dominanz der Spezialisten gegenüber den Generalisten,
3. hohe Änderungsresistenz und schließlich generell,
4. Probleme der politischen Kontrolle.

4.1. Zentralisierung und Selbstkoordinierung

Kritiker des deutschen Föderalismus beklagen, dass seit den 50er Jahren eine außerordentliche Zentralisierung der Aufgaben stattgefunden hat¹⁵. Sie verbinden dies insbesondere damit, dass der Bund praktisch alle Materien der sog konkurrierenden Gesetzgebung inzwischen ausgeschöpft hat. Im Bereich der sog Rahmengesetzgebung seien „Rahmen“ gesetzt worden, welche nicht nur allgemeine Grundregeln enthalten, sondern oftmals viele Details vorschrieben. Dort, wo die Länder eigene Kompetenzen besitzen, also bei Polizei, im Bildungsbereich, dh, bei Schulen und Hochschulen, im Bereich der Umweltpolitik, würden sie ein hohes, ja übertriebenes Maß an Selbstkoordinierung veranstalten. In Deutschland gilt heute de facto ein einheitliches Recht in praktisch allen wichtigen Bereichen der Rechtsgestaltung.

Den Kritikern ist aus ökonomischer Sicht Recht zu geben. Zwar ist in vielen Einzelfällen sogar rational nachvollziehbar, wie es zur Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund kam. Die gewachsene Mobilität von Produktionsfaktoren und KonsumentInnen hat sicherlich einen nicht unerheblichen zentralen Regelungsbedarf geschaffen. Viele der Harmonisierungsanstrengungen auf EU-Ebene sind nachvollziehbar nötig, um Transaktionskosten zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen und einen funktionierenden Wettbewerb im gemeinsamen Wirtschaftsraum zu gewährleisten. Die Klausel des Art 72 Abs 2 Ziff 3 GG „zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“,

15 Vgl *Wendt* Rudolf, Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, in: *Pommerehne* Werner W./Ress, Georg (Hrsg), Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, Baden-Baden 1996, 20 f; *Brenner* Michael, Der unitarische Bundesstaat in der Europäischen Union; in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1992, 903 ff; sowie *Lehmbruch* Gerhard, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 3. Aufl, Opladen 2000, 104 ff.

welche ua die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz kauteliert, hat sicherlich in der Vergangenheit zunächst dazu beigetragen, dass in der Nachkriegszeit die hohen Wachstumsraten realisiert werden konnten. Die Wachstumswirkungen des Gemeinsamen Binnenmarktes sind inzwischen unbestritten. Es wird mit ähnlichen Wirkungen gerechnet, wenn mit der Einführung des Euro die Kosten des innereuropäischen Geldverkehrs sinken werden.

Die Zentralisierung wäre bei weitem nicht so belastend, wenn sich die Regelungen nicht im erheblichem Umfang auch auf den Verwaltungsvollzug beziehen würden. Dh, anstelle einer allgemeinen Regelung eines Sachverhaltes bestimmt das Bundesrecht im Rahmen der jeweiligen Gesetze oder aber von Verordnungen auch die Details des von den Ländern oder ihren Gemeinden durchzuführenden Vollzugs. Bester Indikator für diesen Sachverhalt ist die beständige Klage, die Länderregierungen würden über den Bundesrat die Politik des Bundes viel zu stark beeinflussen. In der Tat ist inzwischen die Mehrheit der Bundesgesetze im Bundesrat zustimmungspflichtig. Dies führt zu durchaus schwierigen politischen Situationen und bringt im Verhandlungswege im Vorfeld der Gesetzgebung oder im formalisierten Verfahren im Vermittlungsausschuss nicht unbedingt effizienzförderliche Entscheidungen hervor.

Bedenkt man jedoch, dass Bundesgesetze im Bundesrat dann zustimmungspflichtig werden, wenn sich ihre Vorschriften auch auf den Vollzug beziehen, dann wird deutlich, dass das beklagte Phänomen - neben einer zugegebenermaßen enger gewordenen Auslegung von Vorschriften, die als Regelung des Vollzuges gelten¹⁶ - daraus resultiert, dass sich der Bund immer häufiger in die Verwaltung durch die Länder mit eigenen Vorschriften einmischt¹⁷. Je detaillierter geregelt wird, um so geringer sind die Spielräume für die Länder, eigene Verwaltungslösungen zu erarbeiten, welche sich an den Präferenzen ihrer BürgerInnen und/oder an den landestypischen Unterschieden der regionalen Produktionsfunktionen für Verwaltungsleistungen ausrichten können. „Eine langjährige Erfahrung zeigt, dass keine der bisher ergangenen einschlägigen Vorschriften wirklich notwendig war, um die Länder an echten Torheiten oder gar am Unterlaufen der Bundesgesetze zu hindern“¹⁸. Aus der inzwischen als übermäßig beklagten Beteiligung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung ist deshalb zu schließen, dass die Gestaltungsspielräume des Ländervollzuges in Deutschland, welche sich

16 Vgl *Herzog Roman*, *Strukturmängel der Verfassung?* Stuttgart, München 2000, 112 ff.

17 Vgl *Laufer Heinz/Münch Ursula*, *Das föderative System der BRD*, 7. Aufl, Bonn 1997, 129 f und 137 f.

18 *Herzog Roman*, aaO, 113.

zugunsten von Präferenzgerechtigkeit und Effizienz der Verwaltung auswirken sollen, offensichtlich nicht mehr in hinreichendem Maße gegeben sind.

Dieser kritische Befund verschärft sich, wenn man bedenkt, dass die Selbstkoordination der Länder¹⁹ neben ihren hohen Kosten auch den Innovationswettbewerb auszuhebeln droht. Es wird zu viel und zu detailliert geregelt und im Zweifel voneinander abgeschrieben. Wo keine Verordnungen und Erlasse mehr verabschiedet werden können, werden Standards zur Gleichschaltung von Verwaltungshandeln programmiert, welche dann postwendend wieder im Haftungsrecht angewandt werden und somit echte Außenwirkung entfalten. Auch regelmäßige Anstrengungen im Zuge von alle zehn Jahre auftretenden „Anfälle“ von Verwaltungsmodernisierung können hieran nichts ändern. Kostengünstige und innovative Regelungen werden in diesem Klima regelrecht erstickt.

Schließlich ist an dieser Stelle auch noch auf einen Konstruktionsfehler der bundesdeutschen föderativen Aufgabenverteilung hinzuweisen: Zwar gibt es Möglichkeiten, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes Kompetenzen zu zentralisieren, sofern die Bedingungen des Art 72 Abs 2 gegeben sind. Eine Dezentralisierungsklausel, welche den Ländern bei veränderten Rahmenbedingungen die Kompetenzen wieder zurückgibt, gibt es nicht. Hier ist immer eine explizite Beschlussfassung des Bundestages erforderlich. Dessen Interessen, Kompetenzen wieder zurückzugeben, sind aus politökonomischer Sicht allerdings als äußerst schwach anzusehen: Warum sollte der Bund Regelungskompetenzen an die Länder zurückgeben, wenn die jeweils regierende Mehrheit damit im Wahlkampf werben kann, für die Kosten des Vollzuges aber nichts bezahlen muss? Vor diesem Hintergrund fehlen dem deutschen Grundgesetz Regelungen für die Fälle, in denen die Länder oder auch nur einige von ihnen ihr eigenständiges Gesetzgebungsrecht wieder zurück übertragen haben wollen und die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelungen nicht mehr gegeben sind.

4.2. Dominanz der Spezialisten gegenüber den Generalisten

Während föderative Systeme ursprünglich ein hohes Maß an Interessenausgleich innerhalb des Aufgabenbestandes einer Ebene - unter Nutzung der verschiedenen Möglichkeiten der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ihres Umfangs - aufweisen, dominieren im Verwaltungsföderalismus die vertikalen Schienen. Frido Wagener hat für dieses Phäno-

¹⁹ Vgl ebenda, 187 f.

men schon vor vielen Jahren den Begriff der „vertikalen Fachbruderschaften“ geprägt²⁰. Fritz Scharpf und andere haben immer noch Gültiges über die sog. Politikverflechtungsfälle herausgefunden²¹ und die Aussagen inzwischen auch auf das Verhältnis zwischen Europa und seinen Mitgliedstaaten erweitert²².

Die Arbeiten untersuchen die Folgen der im Verwaltungsföderalismus notwendigen vertikalen Koordinierungsprozesse für die Ergebnisse der Politik. Die jeweils in einem Politikfeld Tätigen auf den verschiedenen föderativen Ebenen bilden danach eine Art Kartell, welches verhindert, dass die horizontale Abstimmung über das Gewicht und die Art der Aufgabenwahrnehmung innerhalb einer Gebietskörperschaft nicht mehr selbständig erfolgen kann, sondern durch die vertikalen Kooperationsergebnisse, die immer auch horizontal zwischen den Jurisdiktionen einer föderativen Ebene koordiniert werden müssen, dominiert werden. Folgen dieser Dominanz vertikaler Abstimmung sind Überregulierung, programmierte Ineffizienz und Immobilismus. Hiervon profitieren die sog. „Rent-seeker“, weil derartige Netzwerke sich für Interventionen der Lobbyisten nachgerade anbieten. Auf europäischer Ebene hat es bereits Fälle gegeben, in denen sich die Kommission - mangels eigenem vorgehaltenen Sachverstand - Richtlinienentwürfe von der Lobby selbst hat schreiben lassen.²³

Mit diesen Akteursstrukturen geht eine Dominanz der Fachpolitiken gegenüber Querschnittsaspekten einher, wie sie in der Haushalts- und Finanzpolitik vertreten wird. Die Fachbruderschaften bauen Sperrkartelle auf, welche jedwede Kürzung der Ressourcen erschweren. Insbesondere dann, wenn in der Vergangenheit einmal Mischfinanzierungen etabliert worden sind, erscheint die Kürzung dieser vertikal verflochtenen Programme sogar für jede einzelne föderative Ebene im Vergleich zu Streichungen bei eigenfinanzierten Programme irrational, weil sie damit auch die Zuweisungen der anderen beteiligten Gebietskörperschaften verlieren würden. So werden in Deutschland viele im Hinblick auf ihre

20 Vgl. *Wagener Frido*, Vom Neubau zur Pflege - wohin entwickelt sich unser Verwaltungssystem, in: derselbe (Hrsg.), *Zukunftsaspekte der Verwaltung*, Berlin 1980, 21 ff.

21 Vgl. *Scharpf Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1977.

22 Vgl. *Scharpf Fritz W.*, Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1985, 323 ff; sowie derselbe, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt/Main, 1994.

23 Vgl. *Grote Rolf Jürgen*, Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien: Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG, in: *Thomas Eilwein ua* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd 4, Baden-Baden 1990, 227 (247 f).

Effektivität und Effizienz recht zweifelhafte Programme allein deswegen weitergeführt, weil man die Mittel der anderen ins eigene Gebiet hereinziehen will. Das Resultat ist ein im hohen Maße unwirtschaftliches und wegen der unterschiedlichen Finanzstärke sogar mit ungleichen Chancen belastetes zweifelhaftes „Rattenrennen“ unter den Jurisdiktionen.

Verstärkt werden die Wohlfahrtsverluste infolge der Kartellbildung in den vertikalen Fachbruderschaften durch die inzwischen im Rahmen der Konsolidierungsbemühungen verstärkten Lastenüberwälzung auf niedrigere, exekutierende föderative Ebenen²⁴. Unter dem Druck von Einsparauflagen gibt es keine rationalere Sparstrategie, als an die Stelle eigene Ressourcen beanspruchender Programme Handlungspflichten zu setzen, die von nachgelagerten Ebenen vollzogen und damit auch von ihnen finanziert werden müssen. Auch hier wirkt sich die Dominanz der Fachpolitiken wieder zu Lasten des generellen Handlungsgefüges aus. Denn auch diese Mittel sind der allgemeinen Interessenabwägung zwischen dem Nutzenzugang aus Ausgabenprogrammen und dem zu ihrer Finanzierung notwendigen Nutzenentzug bei den SteuerzahlerInnen einer Jurisdiktion entzogen. Zwangsläufige Folge dieses Bias ist die Verzerrung der gesamtwirtschaftlichen Ressourcenverwendung, wobei anzunehmen ist, dass insgesamt zu viele Ressourcen über die öffentliche Haushalte geleitet werden.

Als Spiegelbild der Dominanz der Fachbruderschaften ist das Versagen des Budgetmechanismus zu beklagen. Von der Idee her dient die Aufstellung des jährlichen Budgets einer Jurisdiktion auch der politischen Kontrolle ihrer Programme sowie der zur ihrer Finanzierung notwendigen Steuern. Grenzkosten und -nutzen der verschiedenen Ausgabenzwecke werden nicht nur untereinander verglichen, sondern üblicherweise auch die Grenzausgabenwirkungen mit dem Nutzenentzug bzw den Wählerstimmenverlusten durch die zur Finanzierung notwendige (Grenz-) Steuererhebung. Ein Teil der Budgetpositionen ist nach Intervention der Spezialisten durch zentrale rechtliche Regulierung de facto nicht disponibel, kann also nur in äußerst beschränktem Maße Kürzungen unterworfen werden. Im Falle von Mischfinanzierungen muss nur ein Teil aus dem Haushalt der vollziehenden Gebietskörperschaft finanziert werden, erscheint damit aus der Sicht der über das Budget entscheidenden PolitikerInnen „kostengünstiger“. Die von dritter Seite gewährten finanziellen

24 Vgl Färber Gisela, Sparen in der deutschen Finanzverfassung. Sparen ja - aber beim anderen, in: dieselbe (Hrsg), Schlanker Staat - Zwischen Paradigmen und Pragmatismus, Werkstattbericht Nr 18 der Gesellschaft für Programmforschung, Köln 1996, 135 ff.

Mittel bewirken wegen ihres Einnahmeneffekts, dass selbst ein aus gesamtwirtschaftlicher Sicht völlig unwirtschaftliches Programm positive Effekte für den Wettbewerb um WählerInnen verspricht.

4.3. Hoher Änderungsaufwand und damit auch hohe Änderungsresistenz

Auch im Hinblick auf die Anpassungsfähigkeit an veränderte Anforderungen an die Staatstätigkeit haben die empirisch vorfindlichen Systeme des Verwaltungsföderalismus große Defizite. Schon allein wegen der Beteiligung von mehr als einer föderativen Ebene an der politischen Willensbildung sind die verflochtenen Föderationen vor allem dann „träger“ als die unverflochtenen, wenn keine expliziten Kompetenzverlagerungen vorgenommen werden müssen, dh bei allen „normalen“ Reformerfordernissen. Aber nicht nur der Zeitbedarf zur Konsensbildung ist im Verwaltungsföderalismus höher, auch die Ergebnisse sind durch die unterschiedlichen beteiligten Interessen sowie die unterschiedlichen Folgen für die Akteure auf der gesetzgebenden und der vollziehenden Ebene. Den Grenzfall stellt die Reformblockade dar, bei der notwendige Reformen an Programmen und sogar in den Grundstrukturen des öffentlichen Sektors keine Mehrheiten mehr finden, weil es - neben Gewinnen für die Allgemeinheit - nur Verlierer unter den Akteuren des politisch-administrativen Systems und der betroffenen Interessengruppen gibt. Im schlechtesten Fall kommt es zum „Decline of Nations“, wie Olson ihn in seinem Buch analysiert hat, wenn nämlich die Verzerrungen gegenüber der optimalen Allokation der Ressourcen durch die „rent-seeking society“ derartig große Wohlfahrtsverluste bewirken, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft und ihre Wachstumspotentiale verloren gehen²⁵.

Entsprechend schwer ist es, Reformen in Deutschland durchzusetzen, ohne dass am Ende alle mutigen Veränderungen so verändert und abgeschnitten worden sind, dass aus einem zunächst „kreisenden Berg“ ein „Reform-Mäuslein“ geboren wird. Noch vergleichsweise unproblematisch stellt sich die Situation dar, wenn Bundestag und Bundesrat Stimmenmehrheiten für die gleichen Parteien oder Koalitionen aufweisen. Dann wird über die Parteischiene der Konsens gesucht, wobei aber die Länderregierungen im Bundesrat durchaus eigene Interessen wahrnehmen können und dies häufig auch tun. Landesregierungen stehen allerdings immer in dem Dilemma, die Willensbildung des Bundes mit dem Ziel einer Wiederwahl der Regierung auf dieser Ebene zu unter-

²⁵ Vgl. Olson Mancour Jr., *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven 1982.

stützen oder ggf eigene Interessen wahrzunehmen. Immer dann, wenn Reformen des Bundes - wie zur Zeit zB die Reform des Zivilprozessrechts - zu erheblichen Kostensteigerungen des Vollzuges führen, regt sich Widerstand auch bei den Ländern, deren Regierung von der gleichen Partei wie im Bund gestellt wird.

Bei unterschiedlichen Mehrheiten der Parteien in beiden Gremien wird die Situation dann häufig aussichtslos: Reformen werden blockiert, auch wenn die Positionen im Grunde konsensfähig wären, nur um der Bundesregierung Versagen nachzuweisen. Auch wenn diese Oppositionsstrategie nicht ohne Risiken für die Wahlchancen der Oppositionsparteien ist - es könnte von den WählerInnen auch als unsachgemäße Verweigerungshaltung verstanden werden -, so erscheint sie doch den größten Erfolg versprechend, weil es der amtierenden Bundesregierung unmöglich gemacht wird, mit realisierten Reformen Wahlkampf zu machen.

Dieses Phänomen einer Blockade-Haltung wird häufig als Versagen des Bundesrats angeprangert. Es ist allerdings zu bedenken, dass mit Ausnahme einiger weniger explizit bezeichneter Bereiche zB bei der Steuergesetzgebung die Zustimmung des Bundesrates immer nur dann erforderlich ist, wenn in dem Gesetz auch Modalitäten der Verwaltung durch die Länder geregelt werden. Zwar ist diese Klausel in den letzten Jahren immer enger ausgelegt worden, dh die Zustimmungspflicht setzt auch schon bei sehr allgemeinen Regelungen des Vollzuges ein, es ist aber zu bedenken, dass sich mit dem Konzept des Verwaltungsföderalismus durchaus regional unterschiedliche Vollzugswege verbinden sollen. Dh, das politische Bedürfnis nach einem bundeseinheitlichen Vollzug von Bundesgesetzen bewirkt erst den Zwang zur politischen Einigung. Unter dieser Perspektive ist also nicht der Bundesrat „Schuld“ an der Reformblockade, sondern die Tatsache, dass von Bundesseite die Verwaltungsprozesse der Länder viel zu häufig und zu detailliert reguliert werden.

Ähnlich wie in den unverflochtenen föderativen Systemen gibt es aber auch im Verwaltungsföderalismus die Möglichkeit des „Stimmenkaufs“. Hierbei „kauft“ sich die Bundesregierung aus dem Kreis der oppositionellen Länderregierungen die notwendigen Stimmen für eine Bundesratsmehrheit zu, indem sie als Gegenleistung bestimmte finanzielle Sonderleistungen zugunsten des Landes verspricht. Dieses Konsensbildungsverfahren ist nicht neu. Es gibt eine Vielzahl von Beispielen dafür. Spektakulär werden allerdings immer nur die Fälle, wenn von Oppositionsseite der Widerstand im Bundesrat lautstark angekündigt wurde. Von besonderer Bedeutung sind derartige politische Verhandlungen außerdem, wenn es um Steuerreformen sowie um Zuweisungen an

die Länder - wie beim Strukturhilfegesetz 1988 - geht. Schließlich sind die Länder hier direkt aufgefordert, an der Finanzpolitik des Bundes zu Lasten ihrer eigenen Haushalte mitzuwirken.

Aus ökonomischer Sicht ist die Möglichkeit des „Stimmenkaufs“ dem Immobilismus vorzuziehen. Denn es ist anzunehmen, dass in den meisten Fällen der Nutzen von zT überfälligen Reformen weitaus größer ist als die vergleichsweise geringen Beträge, für die die Zustimmung eines Landes im Bundesrat erfolgt. Nach dem Kaldor-Hicks-Kriterien²⁶ dürfen Verlierer von Reformen so lange „ausbezahlt“ werden, wie die Grenznutzen aus einer politischen Maßnahme die die Verluste kompensierenden Zahlungen übersteigen. Insbesondere bei Steuerreformen mit Steuerausfällen sind in den Ertragsteilungssystemen des Verwaltungsföderalismus insbesondere die oppositionell regierten Länder als die - doppelten - Verlierer der Reformen anzusehen, weil sie auf Einnahmen verzichten müssen, ohne an den Erfolgen der Reform der Regierungspartei auf Bundesebene partizipieren zu dürfen.

4.4. Probleme der politischen Kontrolle

Die bereits aus den theoretischen Rahmenbedingungen abgeleitete Unterlegenheit des Verwaltungsföderalismus in Bezug auf die Funktionsfähigkeit der politischen Verantwortlichkeit und einer wirksamen Kontrolle durch die WählerInnen werden durch die empirisch vorfindbare Situation bestätigt. Insbesondere an zwei Phänomenen machen sich die einschlägigen Schwächen der verflochtenen föderativen Systeme fest:

1. nur beschränkt wirksame Kontrollkompetenzen der Rechnungshöfe sowie
2. ein genereller Machtverlust und eine Schwächung der politischen Kontrolle durch die Parlamente, d.h. nicht nur der Landtage, sondern auch des Bundestages.

Ad 1: Rechnungshöfe haben in allen demokratischen Systemen die Aufgabe, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung in den öffentlichen Haushalten zu kontrollieren. In den letzten 30 Jahren wurden die Rechnungshöfe in vielen Industrieländern außer-

²⁶ Vgl. Kaldor Nicolas, Welfare Propositions in Economics; in: Economic Journal Vol 49, 1939, 549 ff und Hicks John R., The Foundation of Welfare Economics, in: Economic Journal Vol 49, 1939, 696 ff.

dem mit der Aufgabe von Erfolgskontrollen betraut²⁷. Dh, neben der klassischen Haushaltskontrolle im engeren Sinne waren sie mit Überprüfungen der Wirksamkeit politischer Programme in Bezug auf die gesetzten Ziele und damit einer weitaus umfassenderen Wirtschaftlichkeitsanalyse beauftragt. In allen Ländern sind die Rechnungshöfe damit elementare Bestandteile im Gefüge der demokratischen Gewaltenteilung und politischen Kontrolle.

Fallen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz auf zwei verschiedene selbständige föderative Ebenen, so müssten die Rechnungshöfe der beiden Ebenen im Grunde die Effizienz der gewählten politischen Maßnahmen im Gesetzgebungsverfahren und die des jeweiligen Verwaltungsvollzuges in jeweils eigener Kompetenz prüfen. Es ist unschwer einzusehen, dass beide Effizienzprüfungen unvollständig bleiben müssen, weil die effektive Wirtschaftlichkeit des einen ohne die des anderen gar nicht feststellbar ist. Vor diesem Hintergrund erscheint die Kontroverse in Deutschland, ob und inwieweit die Rechnungshöfe überhaupt Erfolgskontrollen durchführen dürfen²⁸, in einem nochmals anderen Licht, weil es hier auch um Gestaltungskompetenzen der anderen föderativen Ebene und um die Kontrolle von Haushaltsmitteln aus anderen öffentlichen Haushalten als der Kontrollebene geht.

Darüber hinaus sind häufig die Kontrollrechte selbst dann, wenn die nachgeordnete Ebene im Rahmen von Programmen finanzielle Transfers aus dem übergeordneten Haushalt verwaltet, nicht wirksam ausgestaltet. So hat zwar der Bundesrechnungshof in Deutschland noch ein Kontrollrecht, sofern im Rahmen von Mischfinanzierungen Bundesmittel verausgabt werden. Der Europäische Rechnungshof jedoch ist auf die Zustimmung des jeweiligen Mitgliedstaates zur Prüfung der ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwendung von Mitteln aus dem europäischen Haushalt angewiesen. Es ist unschwer nachzuvollziehen, dass gerade Länder, bei denen eher zu vermuten steht, dass die Mittel verschwendet werden oder gar Subventionsbetrug stattgefunden hat, diese Prüfungen verweigern werden, weil derartige Feststellungen eine Rückzahlung aus dem jeweiligen nationalen Haushalt zur Folge hätte.

Ad 2: In den verflochtenen föderativen Systemen Deutschland, Österreich und der Europäischen Union bestätigt sich die Hypothese des

27 Vgl. *Derlien* Hans-Ulrich, Der Rechnungshof zwischen Finanzkontrolle und Programmevaluation, in: Hartwich Hans-Hermann/Wewer Göttrik (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik IV*, Opladen 1992, 81 ff; *Rist* Ray (Hrsg.), *Program Evaluation and the Management of Government - Patterns and Prospects Across Eight Nations*, New Brunswick, London 1990.

28 Vgl. *Derlien* Hans-Ulrich, aaO, 86.

Macht- und Kontrollverlustes des Parlamente. Zwar sind die Legislativen der verschiedenen föderativen Ebenen in unterschiedlichem Maße davon betroffen, dh die Länderparlamente am meisten, das Europäische Parlament sogar offensichtlich wegen der eingeschränkten Gesetzgebungskompetenz und wegen der in vielen Bereichen auch echten Nachrangigkeit gegenüber dem Ministerrat. Aber selbst der Bundestag ist in vielen Fällen nicht der Souverän im weiten Sinne des Wortes, wenn er die Resultate eines unter Schwierigkeiten und mit mehr Partnern ausgehandelten Kompromisses nachvotieren muss, welche oft nicht mehr den eigenen Interessen der Majorität der gewählten Abgeordneten entsprechen²⁹.

Gerade bei den finanzpolitischen Entscheidungen werden die unzureichenden Befugnisse der Parlamente besondere deutlich: Die Länderparlamente können weder über alle Ausgaben in den Länderhaushalten entscheiden, noch haben sie das Recht, die Höhe der für ein gewähltes Ausgabenniveau notwendigen Steuereinnahmen zu bestimmen. Ähnliches gilt für den Haushalt der Europäischen Union. Die Grundidee, über den demokratischen Wählerstimmenmechanismus die Präferenzen der WählerInnen aufzudecken, kann deshalb nur unzureichend funktionieren. Wohlfahrtsverluste infolge eines in Umfang und Struktur unzureichenden Angebotes öffentlicher Güter sind deshalb sowohl auf der Seite der die Gesetzgebungskompetenz als auch auf der Seite der die Vollzugskompetenz innehabenden Jurisdiktion vorprogrammiert. Infolge der ebenfalls systematisch unzureichend arbeitenden Einrichtungen der Finanzkontrolle ist die Ex-post-Kontrollkompetenz der beiden Parlamente ebenfalls unzureichend und damit mitverantwortlich für das überaus hohe Maß an Verschwendung, Subventionsbetrug und korruptiver Selbstbedienung im Bereich der EU. Das Recht des Europäischen Parlamentes, die Entlastung der Kommission zu verweigern, ist in diesem Zusammenhang - wie man am Ende der Amtszeit der letzten EU-Kommission gesehen hat - zwar ein Instrument mit erheblichem Drohpotential, am Ende jedoch wohl kein hinreichender Ersatz für effektiv wirksame Instrumente einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle, welche gerade auf der direkten Rechtfertigung der gewählten ParlamentarierInnen gegenüber ihren

29 Es wäre zwar naiv zu glauben, in den USA könnte jede Parlamentarierin völlig unabhängig abstimmen. Dh, auch dort finden im Vorfeld von politischen Entscheidungen Prozesse der Interessenfilterung und Kompromissbildung statt. Diese hängen aber nicht von derart vielen verschiedenen Agenten ab und werden nicht zusätzlich in systematisch erheblichem Maße von den politischen Interessen anderer föderativer Ebenen beeinflusst. Hierauf deuten auch die unterschiedlichen regionalen Dimensionen der Parteiensysteme hin, so gibt es zB in Kanada zT völlig unterschiedliche Parteien für die Ebene des Bundes und der Provinzen (vgl im einzelnen *Hrbek* Rudolf (Hrsg), *Political Parties and Federalism - An International Comparison*, Baden-Baden (erscheint demnächst)).

WählerInnen für das basiert, wofür das Geld der europäischen SteuerzahlerInnen verwendet wird.

Besonderheiten sind im übrigen im Bereich der Steuergesetzgebungskompetenzen festzustellen. Diese sind in Deutschland und in Österreich auf der Bundesebene quasi auf zentraler Ebene monopolisiert. Die gleiche Ebene entscheidet aber auch im Rahmen der Europäischen Union im Ministerrat über den Umfang der Steuereinnahmen, die die Mitgliedstaaten zur Finanzierung des Europäischen Haushaltes neben den Zolleinnahmen abtreten, sowie über Art und Umfang einer Harmonisierung der Steuerrechts zwischen den Mitgliedstaaten. Es ist also eine besondere Konzentration der steuerpolitischen Entscheidungskompetenzen auf Bundesebene festzustellen, die aber gerade nicht beim Bundestag, sondern de facto bei der Bundesregierung, einem exekutiven Organ, liegen. Insofern ist auch hier ein Demokratiedefizit festzustellen, was erhebliche Auswirkungen auf präferenzgerechte Entscheidungen über Art und Umfang öffentlicher Leistungen hat.

4.5. Ein zu großer, ineffizienter und unter Anpassungsproblemen leidender Staatssektor in Österreich und Deutschland?

Nach der Feststellung doch erheblicher Funktionsdefizite in den realen Systemen des Verwaltungsföderalismus ergibt sich zwangsläufig die Frage, ob sich diese Probleme auch quantitativ nachweisen lassen und ob signifikante Unterschiede zu anderen föderativen wie auch zu anderen unitarisch verfassten Staaten nachweisbar sind. Als ideeller Maßstab muss das Ausmaß der Abweichungen vom optimalen, dh vom präferenzgerechten und effizient organisierten öffentlichen Leistungsangebot herangezogen werden. Letzteres kann aber gerade wegen unterschiedlicher Präferenzen in verschiedenen Ländern unterschiedlich ausfallen sowie über die Zeit differieren. Insofern können auf der Basis vorliegender statistischer Daten nur indirekte Vergleiche mit beschränktem Aussagewert angestellt werden. Aus der Höhe von Staats- und Steuer- bzw Abgabenquoten sowie ihren Veränderungen lassen sich trotz der allbekannten konzeptionellen Messprobleme der Staatstätigkeit mit ihrer Hilfe aber dennoch gewisse Tendenzaussagen ableiten.

Die Tabelle enthält neben der Staatsausgabenquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung außerdem die Steuerquote, die Zwangsabgabenquote (Steuern zuzüglich Sozialversicherungsbeiträge) sowie die Staatsschuldenquote (jeweils in Relation zum BIP) von ausgewählten föderativ und unitarisch verfassten wohlhabenden Industriestaaten für die Jahre 1985 und 1998. Unter den föderativ

verfassten Staaten repräsentieren Österreich und Deutschland Systeme des Verwaltungsföderalismus, die übrigen unverflochtene Systeme.

Verschiedene Staatsquoten von ausgewählten föderativ und unitarisch verfassten Industriestaaten 1985 und 1998

in % des BIP	Staatsquote VGR		Steuerquote		Zwangsab- gabenquote		Staatsschulden- quote	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Föderative Staaten								
Österreich	49,9	49,4	28,9	29,3	42,4	44,3	49,8	63,1
Deutschland	47,2	48,0	24,2	21,9	38,1	37,1	41,5	60,1
Australien	35,3	34,8**	30,0	30,3**	30,0	30,3**	11,0*	17,0
Kanada	46,0	42,1	28,7	31,9**	33,1	36,8**	63,1	89,8
USA	33,8	32,8	19,5	22,5**	26,0	29,7**	49,4	56,7
Schweiz	n.v.	33,9**	20,9	22,4	30,8	34,8	n.v.	n.v.
Unitarische Staaten								
Frankreich	52,1	54,3	25,2	28,7	44,5	45,2	38,6	58,2
UK	44,0	40,2	30,8	31,0	37,5	37,6	59,4	48,7
Italien	51,3	49,1	22,6	30,7	34,5	43,5	83,0	118,7
Niederlande	57,1	47,2	24,6	24,6	44,1	41,1	71,5	67,4
Norwegen	41,5	46,9	34,3	33,4	43,3	43,6	34,6	33,4
Schweden	63,3	60,8	37,5	37,9	50,0	53,0	66,7	75,4

1990, ** 1997

Quelle: OECD, BMF.

Auffällig ist, dass die föderativen Staaten im Mittel deutlich niedrigere Staatsausgaben- sowie im Durchschnitt ebenfalls niedrigere Steuer- bzw. Zwangsabgabenquoten aufweisen. Bei den unitarischen Staaten fallen Großbritannien und Norwegen auf. Der Staatssektor von ersterem war 1985 unter der Regierung von Margaret Thatcher bereits kräftig zurückgeschnitten worden, während sich die niedrige Staatsquote Norwegens zT durch die hohen Erdölanteile an der wirtschaftlichen Wertschöpfung, also über den Nenner erklären lässt. Frankreich, Italien, die Niederlande und Schweden aber wiesen 1985 weit überdurchschnittliche Staatsquoten auf. Dort, wo wie in Italien die Abgabenquote deutlich unter der Ausgabenquote lag, bauten sich in besonders starkem Maße wachsende Staatsschuldenbestände auf. Insgesamt lag aber auch die Zwangsabgabenquote signifikant über der der föderativ verfassten Staaten.

In dieser Gruppe sind wiederum signifikante Unterschiede zwischen den verflochtenen und den unverflochtenen föderativen Systemen feststellbar. Österreich und Deutschland haben bei der Staatsausgabenquote eher das Niveau der unitarischen Staaten. Australien, die USA und die Schweiz liegen 1985 und 1998 bezüglich Ausgaben und Zwangsabgaben noch weit unter Großbritannien. Lediglich Kanada hatte 1985 noch ein leicht überdurchschnittliches Niveau der öffentlichen Ausgaben bei allerdings niedriger Abgabenquote (und schnell steigender Schuldenstandsquote). 1998 ist Kanada aber mit einer Ausgabenquote von nur noch gut 42% bereits zur Gruppe der niedrigeren Staatsquoten zu zählen.

Bemerkenswert sind im übrigen auch die Unterschiede in der Veränderungsdynamik der verschiedenen Gruppen. Während die unverflochtenen verfassten föderativen Staaten mit dem kleinen Staatssektor frühzeitig konsolidierten und zT mit Steuersenkungsprogrammen den wirtschaftlichen Wachstumsprozess schon seit längerem stimulieren, sind bei Österreich und Deutschland kaum Veränderungen feststellbar. Zwar liegt in Deutschland zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten die deutsche Vereinigung, welche überwiegend über Sozialversicherungsbeiträge und Schulden finanziert wurde. Dieses Ereignis erklärt dennoch nicht den Immobilismus in der Staatsquoteentwicklung, sondern eher der Anstieg der Abgaben- und der Schuldenstandsquote. Es ist außerdem nicht zu vergessen, dass neben der Gebietsänderung in Deutschland auch die Reform des Familienleistungsausgleichs zu einer rein optischen Verkleinerung des Staatssektors beigetragen hat, weil das Kindergeld seit 1996 statt als Transferzahlung als Abzug von der Einkommensteuerschuld gewährt wird.

Die unitarischen Staaten fallen bezüglich der Änderungsintensität in zwei Gruppen auseinander: auf der einen Seite die, die offensichtlich große Probleme haben, ihren Staatssektor zu sanieren, auf der anderen Seite die, die einen scharfen Konsolidierungskurs fahren oder auch halten, welcher im übrigen auch durch ein früheres Anziehen der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate als in den Ländern mit dem Reformstau unterstützt wurde. Erst der Beitritt zur Europäischen Währungsunion hat auch bei den Ländern, welche zunächst den Weg in die Verschuldung bei hoher Staatsquote gewählt hatten, bewirkt, dass zumindest gewisse Korrekturen eingeleitet wurden.

Als Resümee des Vergleiches der Länder des Verwaltungsföderalismus mit anderen wohlhabenden Industriestaaten lassen sich zumindest prima facie die vorher beschriebenen Problembefunde bestätigen: In Deutschland und Österreich ist die Staatsquote zu hoch und damit das öffentliche Güterangebot offensichtlich zu groß und/oder unwirtschaftlich organisiert. Beide Länder weisen außerdem einer unterdurchschnittlichen Anpassungsfähigkeit vor allem im Hinblick auf notwendige Konsolidierungsmaßnahmen auf. Dass einige unitarische Staaten offenkundig noch größere Schwierigkeiten bei der Bewältigung ihrer Probleme haben, ist kaum als Trost zu werten. Denn Maßstab im internationalen Wettbewerb ist niemals die „lame duck“, sondern cp immer der flexible Standort mit dem besten Verhältnis zwischen einem modernen öffentlichem Infrastrukturangebot und dem damit verbundenem „Steuerpreis“³⁰. Mit allen drei Komplexen hatten die beiden Länder des Verwaltungsföderalismus zumindest in der Vergangenheit in der Tat größere Probleme.

5. Der Beitrag einer fehlgestalteten Finanzverfassung zu den Problemen der Verwaltungsföderalismus

Nach dem wohl unstrittig sehr schlechten empirischen Befund stellt sich allerdings noch einmal die Frage, ob es das Konzept ist, welches zwangsläufig zu den unbefriedigenden Ergebnissen führt, oder ob bestimmte „Konstruktionsfehler“ zu diesen Problemen geführt haben. Von besonderer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit gerade von föderativen Verfassungen ist dabei immer wieder die Finanzverfassung, in welcher die Regeln der finanzpolitischen Umgang der verschiedenen Jurisdiktionen miteinander und zum Schutze der SteuerzahlerIn in

30 Maßstab ist also keinesfalls die „Magersucht“ des Staatssektors, sondern das Verhältnis zwischen bestimmten Leistungen auch in qualitativer Hinsicht und der damit verbundenen Steuerbelastung. Auch in den „lean government“-Staaten drängt nämlich sich an vielen Stellen der kritischen BeobachterIn immer wieder die Frage auf, ob denn der Staat nicht zu wenig tun würde.

Gegenwart³¹ und Zukunft³² geregelt sind. Schon Max Weber wies 1919 auf die politische Bedeutung der Finanzverfassung hin: „Die Finanzverhältnisse sind in einem Bundesstaat das, was die wirkliche Struktur am entscheidendsten bestimmt.“³³

Den Kompetenzen im Bereich der finanzpolitischen Willensbildung kommt als Querschnittskompetenzen und quasi „gesichtslosen“ Repräsentanten der jeweiligen Präferenzen der WählerInnen einer Jurisdiktion gegenüber dem öffentlichen Güterangebot auch aus ökonomischer Perspektive eine zentrale Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu. Denn ein zu großes Angebot öffentlicher Leistungen ist für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ebenso schädlich wie ein zu kleines. Unsachgerecht konstruierte Steuern und insgesamt zu hohe Abgaben, für die eine Mehrheit keinen adäquaten Gegenwert auf der Seite der gegenwärtigen oder zukünftig zu erwartenden öffentlichen Leistungen mehr sieht, wirken ähnlich negativ. Erhebliche Wohlfahrtsverluste sind außerdem all den zentral und einheitlich vorgeschriebenen öffentlichen Leistungen zuzuschreiben, für welche längst (wieder) unterschiedliche regionale Präferenzen bestehen und bei deren Dezentralisierung keine Instrumente für einen unfairen Standortwettbewerb entstehen.

Zumindest für Deutschland sind die fundamentalen Defizite der deutschen Finanzverfassung³⁴ sattem bekannt und werden in Politik und Wissenschaft kontrovers diskutiert. Vor dem Hintergrund der ob theorethischen Überlegungen und mit Blick auf andere Konstruktionen sind insbesondere vier Punkte hervorzuheben, von denen sich drei auf tatsächliche Konstruktionsmängel und einer auf einen vermeintlichen bezieht:

1. Bei der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern wurde in Deutschland vergessen, Regeln einzubauen, mit deren Hilfe Aufgaben zwar begründet, aber auch gegen den Willen des Bundestages wieder auf die Länder zurückverlagert werden können. Nur so kann ein „Regelungskartell“ aufgebrochen werden, ist auch eine Aufgabenverteilung bestreitbar, was einen Wettbewerb um bessere Lösungen initiieren würde. Minimalanforderung wäre dabei ein „Rückholrecht“ auch für ein einzelnes Land, wenn prozedural sichergestellt werden könnte, dass die Jurisdiktionen (Bund und andere

31 So auch Herzog Roman, aaO, 115.

32 Die Regeln bezüglich der Grenzen der Staatsverschuldung haben das Ziel, die SteuerzahlerIn der Zukunft vor dem Griff in ihre Tasche durch gegenwärtige PolitikerInnen zu schützen!

33 Weber Max, Deutschlands künftige Staatsform, Frankfurt 1919, 37.

34 In der Abgrenzung der Finanzwissenschaft, dh einschl Aufgabenverteilung.

Länder), die dadurch geschädigt werden könnten, ein Einspruchsrecht besitzen. Damit verbunden sein müsste auch eine Beweislastumkehr. Dh, nicht das Land, das eine andere Regelung als die bundeseinheitliche will, muss nachweisen, dass dies für alle sinnvoll ist, sondern der Bund müsste dann die Voraussetzungen der konkurrierenden Gesetzgebung erneut prüfen und ggf sogar mit qualifizierten Mehrheiten erneut durch Bundestag und Bundesrat abstimmen lassen.

2. Unstrittig ist inzwischen auch, dass die Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips in der Form, dass die Ausgabenverteilung an die Verwaltungskompetenz anknüpft, zu einem Übermaß an kostspieliger Gesetzgebung des Bundes geführt hat, deren Vollzug die Länder dann aus dem Aufkommen des ihnen übertragenen Anteils an den Steuereinnahmen finanzieren müssen. Der bundesrechtlich determinierte Teil öffentlicher Leistungen kann aus ökonomischer Sicht allein deswegen als zu groß angesehen werden, weil der Bund nicht all die Leistungen, die er angeblich im Interesse der BürgerInnen beschließt, aus seinem eigenen Steueraufkommen finanzieren muss. Eine Reihe von bundeseinheitlich geregelten sozialen Leistungen mit und ohne Finanzierungsanteil des Bundes hat außerdem dazu geführt, dass die Länder inzwischen insbesondere wegen ihrer divergierenden ökonomischen Probleme sowie der ungleichmäßigen Verteilung von Ballungsräumen in höchst unterschiedlichem Maße finanziell belastet sind. Allein daraus resultieren bereits bemerkenswerte Unterschiede in den finanziellen Spielräumen für die Bereitstellung autonom bestimmter regionaler und lokaler öffentlicher Leistungen. Dh, neben den Niveauproblemen resultieren aus diesem Konnexitätsprinzip inzwischen auch Probleme der regionalen Verteilung öffentlicher Leistungen.
3. Ökonomen sind sich dahingehend einig, dass die Monopolisierung des Steuergesetzgebungsrechtes beim Bund und das inzwischen völlige Fehlen von autonomen Besteuerungsrechten bei den Ländern die Fehlallokationen durch das falsch konstruierte Konnexitätsprinzip nachgerade verdoppeln. Landtage entscheiden über Ausgaben ohne Rücksicht auf die daraus resultierenden Belastungen ihrer SteuerzahlerInnen. Das Steuerrecht ist des weiteren überladen mit Steuerungsaufgaben, welche regional in unterschiedlichem Maße auf das Steueraufkommen durchschlagen. Es ist in vielen Fällen außerdem äußerst schwierig, das durch die regionale Wertschöpfung verursachte Steueraufkommen überhaupt in Verbindung mit dem sog. örtlichen Aufkommen oder mit den praktizierten Zerlegungsmaßstäben zu bringen. Der Steuer-Ausgaben-Mechanismus, welcher die Präfe-

renzen der WählerInnen in die konkreten Budgetentscheidungen der Parlamente der jeweiligen Jurisdiktionen transferiert, kann in Deutschland bei keiner Gebietskörperschaft funktionieren.

4. Strittig gestellt werden muss allerdings die weit verbreitete Behauptung, die Ursache allen Übels in der deutschen Finanzverfassung sei der hoch ausgleichende, vielfach sogar als übernivellierend gekennzeichnete Länderfinanzausgleich³⁵. Zwar gibt es in den unverflochtenen föderativen Systemen keinen horizontalen Finanzausgleich, sondern nur vertikale Zuweisungen. Diese sind aber in Kanada und Australien, also in Ländern mit signifikant kleineren Staatsquoten und einem hohen Maß an Unterschieden in Umfang und Struktur des regionalen Güterangebots zwischen den Gliedstaaten weitaus stärker ausgleichend als in Deutschland³⁶. Bislang auch von theoretischer Seite her ungeklärt ist außerdem, inwieweit sich die Vorteile von Steuerautonomie für Gliedstaaten und Gemeinden in Ländern mit mobilem Kapital, in wachsendem Maße ebenfalls mobilen Arbeitskräften sowie einem wachsenden Anteil von intraindustriellem Handel nicht nur zwischen Nationalstaaten sondern auch zwischen Regionen nur dann effektiv zugunsten eines effizienten öffentlichen Güterangebots realisieren lassen, wenn ein hoch ausgleichender Finanzausgleich auf eine zu normierten Steuersätzen berechnete Finanzkraft durchgeführt wird. Mit Sicherheit wird ein hoher Ausgleichsgrad aber die Zustimmungsbedingung der finanzschwächeren Länder für die Entflechtung und Verselbständigung der Einnahmenseite der Finanzverfassung sein.

Die genannten Konstruktionsmängel der deutschen Finanzverfassung, welche sich zum Teil auch in der österreichischen ausmachen lassen, wiegen so schwer, dass sie allein schon einen Großteil der im

35 Stellvertretend für viele vgl. *Huber Bernd*, *Föderaler Wettbewerb. Möglichkeiten und Grenzen*; *Büttner Thies* (Hrsg.), *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden 2000, 131. Gegen die unterstellten Anreizwirkungen vgl. ua *Schatz Heribert/van Ooyen Robert Chr./Werthes Sascha*, *Wettbewerbsföderalismus*, Baden-Baden 2000, 46 ff.

36 In Kanada wird auf 100 % der durchschnittlichen fiscal capacity von fünf Standardstaaten ausgeglichen. Die Finanzkraft wird ihrerseits so berechnet, als ob alle Provinzen jeweils durchschnittliche Steuersätze auf das gesamte Bündel regionaler Steuern erheben. In Australien kann die Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Kostenfunktionen - ähnlich wie im deutschen kommunalen Finanzausgleich - sogar zu Veränderungen in der Finanzkraftreihenfolge vor und nach Finanzausgleich führen (vgl. *Commonwealth Grants Commission, Report on General Grant Relativities 1999*, 3 Bde, Canberra 1999; sowie für Kanada *Boadway Robin W./Hobson Paul A.R.*, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, Toronto 1993; und *Treff Karin/Perry David B.*, *Finances of the Nation, A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial and Local Governments of Canada 1999*, Toronto 1999.

vierten Kapitel nachgewiesenen Fehlentwicklungen erklären. Sie hindern den Verwaltungsföderalismus daran, das, was er an Vorteilen gegenüber den unverflochtenen föderativen Systemen hat, zu realisieren. Sie dürften fast vollständig daran Schuld sein, dass die Akteure und Interessengruppen der Fachpolitiken öffentliche Leistungen so rigide und unflexibel implementieren konnten, dass erst politische Bedrohungen wie zB der aktuelle BSE-Skandal die Länder zu politischen Alleingängen und damit zum zumindest ansatzweisen Verlassen des fachpolitischen Kartells veranlassen, weil die Regierungen um ihre Wiederwahl fürchten.

Explizit ist auch die These zu verneinen, das System des Verwaltungsföderalismus und der Dezentralisierung der Verwaltungskompetenzen auf selbständige Jurisdiktionen sei zentralisierten Verwaltungen bereits vom Konzept her unterlegen. Beide Ansätze weisen konzeptionelle Stärken und Schwächen auf. Zu viel Unabhängigkeit der Ebenen voneinander verleitet ebenso leicht zur Dominanz einer Ebene, zumal wenn sie wie in Australien über praktisch alle ergiebigen Steuerquellen verfügt³⁷. Zu viel Abhängigkeit bewirkt Starrheit, Unwirtschaftlichkeit und ein System „organisierter Unverantwortlichkeit“.

Diese Erfahrungen müssen von den politisch Verantwortlichen endlich aufgegriffen und in eine umfassende Reform der Finanzverfassungen in Deutschland und Österreich eingebracht werden. Auch auf europäischer Ebene ist eine Reform der Haushalts- und Finanzverfassung dringend noch vor der Osterweiterung auf die Agenda. Andernfalls dürfte der Unmut der europäischen WählerInnen mit der in einigen Teilen wohl nur noch als organisierte Geldvernichtung zu bezeichnende Verschwendung von Steuermitteln doch Folgen für die Konkurrenz um Parlamentssitze haben. Die Reformen dürfen sich nicht einseitig an Empfehlungen orientieren, welche aus Erfahrungen in den unverflochtenen föderativen Staaten resultieren. Es ist vielmehr gezielt die Funktionslogik des Verwaltungsföderalismus zu stärken und auszubauen, welcher allerdings nicht auf einem Übermaß an Verflechtung, sondern auf der Betonung von autonomen Gestaltungsrechten zur Realisierung regional durchaus unterschiedlicher, jeder für sich aber effizienter und präferenzgerechter öffentlicher Leistungsangebote liegen. Eine vollständige Entflechtung der bundesstaatlichen Finanzordnung, „eine radikale Scheidung der beiderseitigen Finanzen“³⁸ bleibt wie bereits 1919 nicht nur mit Blick auf die historischen Abhängigkeiten unmöglich. Damit wäre nicht der Bundesrat abzuschaffen, sondern die Lust der Bürokraten auf detaillierte Regelung

37 Vgl. *Walsh Cliff*, *Federal Reform and the Politics of Vertical Fiscal Imbalance*, in: *Australian Journal of Political Science* 1992, 19 ff.

38 *Weber Max*, aaO, 38.

und Vergabe von Wohltaten auf Kosten Dritter und zu Lasten der Zukunft, dh den „zuweilen handfesten, den zuweilen auch höchst dezenten institutionalisierten Egoismus“³⁹ über entsprechende Anreizsysteme in der Finanzverfassung zu sanktionieren.

39 *Littmann* Konrad, Über einige Untiefen der Finanzverfassung, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis 1991, 39.

Neue Initiativen der Verwaltungsreform in den Ländern

1. Was ist Verwaltungsreform (Verwaltungsmodernisierung)?

„Wenn in Österreich irgendwo jemand aufsteht und laut erklärt: ‚Eine Verwaltungsreform ist dringend notwendig‘, so findet er sicher allgemeine Zustimmung, schon deshalb, weil jeder darunter etwas anderes versteht.“ Diese Worte des österreichischen Verwaltungsreformers Brockhausen aus dem Jahre 1911¹ können wohl heute wie damals Gültigkeit beanspruchen. Die Forderung nach einer Verwaltungsreform ist von solch unverbindlicher Allgemeinheit, dass sie gleichsam zum antibürokratischen All-Parteien-Konsens geworden ist.

Versucht man den vielschichtigen Begriff der Verwaltungsreform näher zu erfassen, ohne dabei den (vermuteten) Grundkonsens zu verlassen, so wird man den materiellen Inhalt der Verwaltungsreform als Maßnahme der Effizienzverbesserung der Verwaltung bezeichnen können. Als Prozess betrachtet ist Verwaltungsreform die stetige Anpassung der Verwaltung an die sich ändernden Rahmenbedingungen. Verwaltungsreform ist daher sowohl Inhalt als auch Entwicklung.²

In Deutschland hat der Begriff der „Verwaltungsmodernisierung“ jenen der „Verwaltungsreform“ weitgehend ersetzt. Dieser neue Begriff soll daher auch hier ausdrücklich zur Diskussion gestellt werden. Nicht nur deshalb, weil der Begriff der Verwaltungsreform etwas verbraucht klingt, sondern auch, weil „Modernisierung“ in den Sozialwissenschaften „den Übergang von hierarchisch-zentralistischen zu komplexen Steuerungsformen von Staat und Gesellschaft kennzeichnet.“³ Eine solche Transition findet auch bei den im vorliegenden Beitrag beschriebenen „neuen Initiativen der Verwaltungsreform in den Ländern“ statt.

¹ Zitiert nach *Holzinger*, Verwaltungsreform, in: *Wenger/Brünner/Oberndorfer* (Hrsg), *Grundriß der Verwaltungslehre* (1983), 379.

² Dazu näher *Bußjäger*, *Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen* (1999), 18 f.

³ *Naschold/Bogumil*, *Modernisierung des Staates* (1998), 13.

Ich stelle den Begriff der Verwaltungsmodernisierung daher gleichsam alternativ zum hergebrachten Begriff der Verwaltungsreform - der auch im Titel dieses Referates verwendet wird - zur Verfügung.

Ich werde mich, was den Aufbau dieses Referates betrifft, zunächst noch kurz den Rahmenbedingungen der österreichischen Länder in der Verwaltungsmodernisierung widmen. Anschließend werde ich Beispiele schildern, die mir als Beleg meiner These dienen sollen, dass föderale Strukturen, in einem lernfähigen System Innovationen und damit die Verwaltungsmodernisierung tendenziell eher begünstigen als zentralistische Systeme. Ich werde die Voraussetzungen eines solchen Fortschritts in einem weiteren Kapitel näher ausbreiten, bevor ich zur Zusammenfassung meiner Überlegungen schreite.

2. Rahmenbedingungen der österreichischen Länder in der Verwaltungsreform (Verwaltungsmodernisierung)

Die Rahmenbedingungen der österreichischen Länder in der Verwaltungsreform sind durch eine von zahlreichen bundesverfassungsrechtlichen Bindungen beschränkte Organisationshoheit gekennzeichnet.⁴ Erschwerend kommt hinzu, dass die Länder wohl inhaltlich und finanziell wesentliche Teile der Vollziehung zu tragen haben, dies jedoch im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung lediglich in Unterordnung unter die obersten Bundesorgane. Schließlich sind sie auf Grund einer extrem zentralistischen Finanzverfassung unter den Schranken des § 4 F-VG über weite Strecken auf das Entgegenkommen des Bundes angewiesen, in welchem Ausmaß eine Refundierung der aufgewendeten Mittel im Wege des Finanzausgleiches erfolgt.

Das komplexe Problem des Finanzausgleichs und der fehlenden Finanzautonomie soll - auch deshalb, weil es als bekannt voraus gesetzt werden darf - an dieser Stelle aus Zeitgründen nicht näher ausgeführt werden. Dagegen sollen einige jener Beschränkungen, die einer wirkungsvollen Verwaltungsmodernisierung in den Ländern entgegen stehen, nachstehend stichwortartig - freilich ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit - aufgelistet werden:

Bundesverfassungsrechtliche Bindungen (zB Legalitätsprinzip) erschweren die Einführung neuer Steuerungsmodelle.

⁴ Dazu näher *Bußjäger*, Organisationshoheit, 111 ff.

Die (ausschließliche) Kompetenz des Materiengesetzgebers, die zuständige Behörde festzulegen, ist ein wesentliches Hemmnis auf dem Weg zu einer vollständigen Verfahrenskonzentration.

- Verfahrenskonzentration wird auch durch das Auseinanderklaffen der Vollziehungsstränge von mittelbarer Bundesverwaltung und Landesverwaltung erschwert.
- Das BVG über die Ämter der Landesregierung steht mit seinen Vorgaben (Gliederung der Ämter in Gruppen und Abteilungen) dem Ziel der Schaffung flacher Hierarchien entgegen.
- Die bestehende Konstruktion der Auftragsverwaltung zwingt die Länder zum Aufbau beachtlicher personeller Kapazitäten, während der Bund die übertragene Aufgabe jederzeit wieder entziehen kann.
- Die Einheitlichkeit der staatlichen Verwaltung in den Ländern wird durch zahlreiche bundesverfassungsrechtliche Bestimmungen aufgesprengt, wie etwa der Vorschriften über die Behördenstruktur im Recht der Bodenreform.
- Aufgabenreformen stoßen immer wieder an die beschränkten Gesetzgebungskompetenzen der Länder.
- Die österreichische Verwaltungskultur ist von starker Hierarchisierung und überzogenem Legalismus geprägt.

An die Existenz dieser zahlreichen Beschränkungen der Länder in der Verwaltungsmodernisierung ist zu erinnern, wenn nachstehend einige der neueren Initiativen - wiederum ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit - im Einzelnen vorgestellt werden.

3. Initiativen der Verwaltungsreform (Verwaltungsmodernisierung) in den Ländern - Beispiele

Der Begriff der Verwaltungsreform ist in seiner Allgemeinheit zu unbestimmt, um überhaupt eine Präzisierung sein können, welche Maßnahmen solche der Verwaltungsreform sind. Es ist daher eine Typologie erforderlich. Es liegt nahe, zwischen Reformen zu unterscheiden, die sich auf den Inhalt einer Aufgabenerfüllung auswirken und solchen, die sich auf die Abläufe und Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung beziehen. Man kann erstere als Aufgabenreformen bezeichnen. Sie beziehen sich auf das „Was“ der Aufgabenerfüllung. Zu den letzteren zählen Organisationsreformen („Wie“) und Dienstrechtsreformen („Wer“).

Ich werde daher die Initiativen der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern unter die drei genannten Typen zusammenfassen.

Das sich aus der nachfolgenden Darstellung ergebende Bild der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern wird, soviel lässt sich vorweg nehmen, von großer Vielfalt geprägt sein. Es ist jedoch ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass damit keine Gesamtschau der Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung in den Ländern beabsichtigt ist. Wenn in den nachstehenden Ausführungen das eine oder andere Land ausdrücklich angesprochen wird, während das eine oder andere gar nicht erwähnt wird, dann bedeutet dies nicht, dass dort keine Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung im Gange seien, sondern, dass sie sich in eine Reihe mit Verwaltungsreformen in anderen Ländern fügen, die bereits dort besprochen wurden oder dass sie dem Referenten ganz einfach nicht bekannt waren.

Zuvor sei jedoch einer besonderen Facette der Verwaltungsmodernisierung allgemeine Beachtung geschenkt, nämlich der Präsentation der Landesverwaltungen gegenüber den Bürgern. Dabei kommt heute selbstverständlicherweise dem Internet besondere Bedeutung zu. Sämtliche Landesverwaltungen verfügen - natürlich muss man sagen - über eine eigene Homepage mit weiterführenden Menüs und Links. Auch wenn die Qualität des Dargebotenen durchaus unterschiedlich sein mag, so ist doch auffallend, dass Menüs wie „Bürgerservice“ zum selbstverständlichen Inhalt jeder Darstellung eines Landes gehören. Dass das Land und seine Verwaltung ihre Legitimation aus der Bürgernähe beziehen, gehört mittlerweile offenkundig in ganz Österreich zum Selbstverständnis der Landesverwaltungen. Sie verstehen sich als Dienstleistungsunternehmen und kehren diese Funktion auch im Internet hervor. So sind, um nur ein Beispiel zu nennen, praktisch überall nähere Informationen über die Rahmenbedingungen von Betriebsanlagenverfahren zugänglich.⁵

a) Aufgabenreformen

Aufgabenreformen müssen zwangsläufig im Fokus der Bemühungen um einen schlanken und kostengünstigen Staat stehen. Die Möglichkeiten

5 Es wäre freilich interessant, ob eine Evaluation der Internetpräsentationen der Landesverwaltungen den Eindruck bestätigt, dass der Präsentation des jeweiligen Landes als Wirtschaftsstandort nicht überwiegende Bedeutung beigemessen wird und demgegenüber andere Dienstleistungen der Verwaltung gegenüber dem Bürger eher zu kurz kommen. Diese ursprüngliche Vermutung des Referenten wurde allerdings zumindest teilweise durch sehr annehmbare Bürgerservice-Darstellungen, die nicht nur auf gewerbliche Betriebsanlagenverfahren beschränkt waren, entkräftet.

der Aufgabenreformen sind äußerst vielschichtig und können hier im Einzelnen gar nicht detailliert angeführt werden. Sie wurden in praktisch sämtlichen Landesverwaltungen in die Wege geleitet, wobei die Situation der Länder, die zunehmend in den - nicht einmal echten⁶ - Vollzugsföderalismus abgedrängt werden, im Hinblick auf die Aufgabenreform besonders schwierig ist. Die Aufgaben werden in vielen Fällen nämlich vom Bund vorgegeben, ohne dass die Länder auf ihre Formulierung nachhaltig Einfluss nehmen konnten.

Aufgabenreformen in der Landesverwaltung können anhand des Beispiels der Aufgabenreform in Oberösterreich geschildert werden.

Die Oö LReg hat am 1.3.1993 das Projekt „Aufgabenreform in der Landesverwaltung“ beschlossen. Die Aufgabenreform wurde in einem strukturierten, die gesamte Verwaltung des Landes erfassenden Projekt zusammengefasst. Am 5. März 1996 wurde ein Bericht des Projektleiters an die Oö LReg erstattet.⁷ Das bemerkenswerte Ergebnis bestand darin, dass ein Einsparungspotential von 786 Dienstposten in Oö ermittelt wurde, wobei zur Umsetzung zu 48% Entscheidungen auf Bundesebene und zu 52% Entscheidungen auf Landesebene notwendig sind.⁸

Aufgabenreformen werden durch die Bestrebungen in verschiedenen Landesverwaltungen unterstützt, die Qualität der Informationen über die Auswirkungen von Gesetzen zu erhöhen. Dadurch soll der Politik die Entscheidung erleichtert werden, ob eine bestimmte gesetzliche Regelung, die ja häufig zur Übernahme weiterer Staatsaufgaben führt, tatsächlich erfolgen soll.

In diese Richtung weisen beispielsweise die in Salzburg im Rahmen des Verwaltungsreformprojektes „Landesdienst 2000“ entwickelte Kosten- und Leistungsrechnung für Gesetze.⁹ Von besonderer Bedeutung ist hier, dass nach den in diesem Projekt entwickelten Grundsätzen im Rahmen der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen Regelungsalternativen entworfen und bewertet werden. Damit wird verhindert, dass die

6 Man muss deshalb von einem „unechten“ Vollzugsföderalismus sprechen, weil die Organisationsform der mittelbaren Bundesverwaltung nur sehr bedingt als bundesstaatliches Essential angesehen werden darf und zwar nur insoweit, als sie Landesorganen wenigstens die Möglichkeit gibt, große Teile der Vollziehung des Bundes zu führen. Angesichts der Tatsache, dass sich dies unter der Leitung der obersten Organe des Bundes abspielt, hat diese Konstruktion mit Föderalismus in der Theorie wenig zu tun.

7 Bericht des Projektleiters Landesamtsdirektor Dr. Eduard Pesendorfer an die oö LReg als Auftraggeber des Projektes „Aufgabenreform“.

8 Bericht, 4.

9 Bericht Projekt Landesdienst 2000 Team Legislative Kosten- und Leistungsrechnung für Gesetze im Bundesland Salzburg vom 3. Februar 1997.

Ausarbeitung eines Gesetzes unreflektiert in eine bestimmte Richtung und unter Außerachtlassung womöglich kostengünstiger und weniger regelungsintensiven Alternativen erfolgt. Folgekostenberechnungen, die über die bloßen Vollzugskosten von Gesetzen hinaus gehen und auch die der Wirtschaft erwachsenden Kosten abdecken, werden nunmehr auch in Oberösterreich in Angriff genommen. Ein noch ambitionierteres Projekt, nämlich zu einer gesamthaften Gesetzesfolgenanalyse zu gelangen, wurde in Vorarlberg initiiert, ist aber noch nicht abgeschlossen.

b) Organisationsreformen

Reformen der Aufbauorganisation

Die Bundesverfassung bevormundet die Organisationshoheit der Länder, die in einem Bundesstaat eigentlich zum „Hausgut“ der Länder gehört¹⁰, in bedeutendem Maße. Dazu gehört auch das Bundesverfassungsgesetz über die Ämter der Landesregierung, das seinerseits 1925 Teil eines umfassenden Verwaltungsreformprojektes gewesen war und damals auch tatsächlich - angesichts der noch wenig professionellen Strukturen in den Landesverwaltungen - auch wichtige Grundsätze aufgestellt hatte. Nunmehr ist das BVG über die Ämter der Landesregierung, das jedem Land einen einheitlichen Aufbau dieses Apparates mit Gruppen und Abteilungen vorgibt, antiquiert. Insbesondere die Funktion der Gruppen ist nicht leicht auszumachen. Man wird sie wohl als ein besonderes Gliederungselement betrachten müssen.

In Niederösterreich wurde 1996 eine solche neue Gruppenorganisation geschaffen, die einer besseren Gliederung und Strukturierung des Amtes der Landesregierung dienen sollte. Die Gruppen haben die Funktion der besseren Koordination der Aufgabenbereiche der Abteilungen.¹¹ Allgemein ist auch eine Tendenz zur Reduzierung der Zahl der Abteilung in den Ämtern der Landesregierungen sowie bei den Bezirkshauptmannschaften festzustellen.¹²

Andere Reformen der Aufbauorganisation in den Ländern gingen in die Richtung einer stärkeren Dezentralisierung, wodurch verbesserte

10 Dieser Begriff wurde in der Bundesrepublik Deutschland vom Bundesverfassungsgericht geprägt; vgl. näher *Pützer*, Landesorganisationshoheit als Schranke der Bundeskompetenzen (1988), 341.

11 Der Referent dankt Herrn Dr. Christoph Kleiser, Amt der Nö LReg, für die wichtigen Hinweise und Information.

12 Vgl. etwa den Bericht des Rechnungshofes Reihe Kärnten 1998/4, 15 f. Auch in Salzburg wurden in den Bezirkshauptmannschaften die Zahlen der Abteilungen jüngst drastisch reduziert.

Bürgernähe erreicht werden sollte. Durchgängig ist festzustellen, dass vor allem die Funktion der Bezirkshauptmannschaft als zentrale Anlaufstelle des Bürgers gestärkt werden sollte. Ein schwerwiegendes Hemmnis stellt dabei allerdings die schon erwähnte Zuständigkeit des Materiengesetzgebers dar, über die sachlich zuständige Behörde zu disponieren.¹³ Dennoch lässt sich Dezentralisierung von Dienstleistungen als durchgängiges Muster der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern beobachten¹⁴, eine Entwicklung, die der Bund offenbar aus Kostengründen scheut. Auch eine dezentrale Ressourcenbewirtschaftung findet zunehmend häufiger statt.¹⁵

Auf der anderen Seite ist eine Tendenz zur Zusammenlegung im Bereich von Sachverständigendiensten, also jener Apparate, die den Behörden vor Ort bei der Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung stehen, sowie von Organisationseinheiten, die im Apparat der Landesverwaltungen vorwiegend technische Leistungen erbringen, in unterschiedlichen Ausprägungen zu Kompetenzzentren festzustellen¹⁶. Möglicherweise handelt es sich dabei um durchaus für den gesamten Bundesstaat zukunftssträchtige Ansätze, nämlich einerseits die Dienstleistungen möglichst nahe an den Bürger heranzutragen und andererseits das erforderliche Fachwissen in spezialisierten Organisationen zu bündeln.

Zu wichtigen Organisationsreformen zählen auch die Bestrebungen, zu einer Kosten- und Leistungsrechnung zu gelangen,¹⁷ die derzeit aber erst unterschiedlich weit gediehen sind. Auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung ist es möglich, die Kosten der Produkte der Verwaltung zu kalkulieren und zwischen den Verwaltungen zu vergleichen.

Weitere Organisationsreformen der Länder haben in den letzten Jahren im Bereich der Organisationsprivatisierung (ähnlich wie beim Bund) stattgefunden. Inwieweit derartige Maßnahmen tatsächlich als

13 Zumindest interpretiert der VfGH die Zuständigkeit der Bestimmung der sachlich zuständigen Behörde als Ausfluss der Materienkompetenz, so im berühmten „Lebensmittelaufsichtserkenntnis“ VfSlg 8466/1978. Näher dazu *Bußjäger*, Organisationshoheit, 107 ff.

14 Dies wird insbesondere aus den Berichten des Rechnungshofes deutlich (zB Reihe Kärnten 1998/4, 18 f; Reihe Niederösterreich 1995/7, 19 ff; Reihe Steiermark 1997/3, 16 f; Reihe Tirol 1996/2, 14; Reihe Salzburg 1996/1, 14). Siehe weiters den Projektbericht aus Salzburg Landesdienst 2000 Team Bürgernahe Dienstleistungen (Februar 1997).

15 Vgl den Bericht des Rechnungshofes Reihe Kärnten 1998/4, 18 f.

16 Vgl etwa in Tirol im Bereich der Wasserwirtschaft den Bericht des Rechnungshofes Reihe Tirol 1996/2, 9; in Salzburg hinsichtlich Informatik und Organisation den Bericht des Rechnungshofes Reihe Salzburg 1996/1, 12.

17 Vgl dazu etwa für Salzburg den Projektbericht Landesdienst 2000 Team Leistungszentren (Februar 1997) sowie Team Legislative Kosten- und Leistungsrechnung für Gesetze im Bundesland Salzburg (Februar 1997).

Maßnahmen der Reform angesehen werden, indem sie Effizienzgewinne bringen, hängt immer stark vom Einzelfall ab. Hinsichtlich der Gestaltungsspielräume bei der Privatisierung ist im Vergleich zum Bund zu beklagen, dass den Ländern so gut wie keine Möglichkeiten blieben, durch Sonderzivilrecht in die gesellschaftsrechtliche Gestaltung der privatisierten Unternehmen einzugreifen, da der schmale Bereich des Art 15 Abs 9 B-VG ein solches Sonderzivilrecht so gut wie nicht trägt.¹⁸

Reformen der Ablauforganisation

Erfolgreicher gestalten sich die Reformansätze der Länder im Bereich der Ablauforganisation, also im Hinblick auf die Regelung der Abläufe der Verwaltung innerhalb und außerhalb von Verwaltungsverfahren:

Verfahrensbeschleunigung durch Verfahrenskonzentration und -koordination

In Vorarlberg¹⁹ werden die für ein bestimmtes Vorhaben erforderlichen Bewilligungsverfahren soweit dies rechtlich möglich ist von der Bezirkshauptmannschaft in organisatorischer Verfahrenskonzentration und -koordination abgewickelt. Die Bezirkshauptmannschaften entscheiden daher in einem gemeinsamen Bescheid über sämtliche von ihnen anzuwendenden materiellen Rechtsvorschriften. Es ist nur ein Antrag erforderlich. Das one-stop-shop-Prinzip ist relativ weitgehend verwirklicht: Delegationsmöglichkeiten wie jene nach WRG werden ausgeschöpft. Zahlreiche Gemeinden haben ihre baurechtliche Zuständigkeit für genehmigungspflichtige gewerbliche Betriebsanlagen auf die Bezirkshauptmannschaft gem Art 118 Abs 7 B-VG übertragen. Wo dies nicht erfolgt ist, praktizieren die Bezirkshauptmannschaften nach Möglichkeit Verfahrenskoordination mit der Gemeinde als Baubehörde.

Das Modell der organisatorischen Verfahrenskonzentration wird ergänzt durch ein Controllingsystem, das es erlaubt, die Dauer der Betriebsanlagenverfahren zu ermitteln. Die Ergebnisse sind durchaus überzeugend.

So wurden 1998 in Vorarlberg ca 71% der Betriebsanlagenverfahren innerhalb eines Zeitraumes von bis zu drei Monaten abgeschlossen, weitere 18% innerhalb eines Zeitraumes zwischen vier und sechs Mona-

18 Vgl dazu *Bußjäger*, Organisationshoheit, 95. Besonders restriktiv *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993), 99 ff, die die Schaffung von Sonderzivilrecht durch die Länder nicht einmal im Rahmen des Art 15 Abs 9 B-VG für zulässig betrachten.

19 Näher dazu *Bußjäger*, Organisationshoheit, 356 ff.

ten. Durchaus vergleichbare Zahlen gibt es mittlerweile auch für andere Bundesländer.²⁰

Verfahrensbeschleunigung muss nicht nur mittels Verfahrenskonzentration erfolgen, sondern kann auch durch sogenannte Bürgersprech-tage, Vorgespräche zwischen Sachverständigen und Unternehmen und durch andere Hilfen der Behörden erfolgen. Als Beispiel sei hier der sogenannten Nö Verfahrensexpress angeführt. Auf der Homepage des Landes Nö (<http://www.noel.gv.at>) wird ein Link angeboten, auf dem für den Antragsteller wichtige Informationen über die erforderlichen Antragsunterlagen, die Kontaktpersonen udgl mehr angeboten werden. Ähnlich ist die Situation auch in Tirol.

Insgesamt ist festzustellen, dass die österreichischen Länder beachtliche Erfolge in der Verfahrensbeschleunigung erzielt haben. Obwohl der Bundesgesetzgeber nur vergleichsweise bescheidene Beiträge zur Verfahrensbeschleunigung geleistet hat²¹, liegen die Werte, wie mittlerweile allgemein anerkannt sein dürfte²² im europäischen Spitzenfeld - positiv verstanden. Sie haben damit auch Marksteine des kompetitiven Föderalismus in Österreich gesetzt.

Erlassungssammlungen und -bereinigungen

Erlässe, die auch als Verwaltungsverordnungen bezeichnet werden²³, gehören zu den wichtigsten Steuerungsinstrumenten der Verwaltung. Sie stellen gleichsam die „Übersetzung“ zwischen den allgemeinen Handlungsanweisungen des Gesetzes bzw allfälligen Durchführungsverordnungen und den vollziehenden Organen der Verwaltung dar.

In der Steiermark wurde 1992 eine grundsätzliche Neuregelung des Erlasswesens durchgeführt: In einem Beschluss der Landesregierung wurde festgelegt, dass alle Erlässe grundsätzlich nach drei Jahren außer Kraft treten.²⁴ Sinn dieser Maßnahme ist es, die Dienststellen dazu

20 Siehe dazu auch *Grün et al*, Genehmigungsverfahren bei Betriebsanlagen, Schriften zur Umweltpolitik Nr 129 mit Supplement März 1999.

21 Es ist beispielsweise fraglich, ob die AVG-Novelle 1998 ein solches Potential zur Verfahrensbeschleunigung in sich trägt, wie man ihr zugemutet hat. Erwähnenswert scheint in erster Linie die Ausweitung der im Feststellungsverfahren nach § 359b GewO zu erledigenden Verfahren zu sein.

22 Wirtschaftskammerpräsident Dr. Leitl hat anlässlich der Tagung „Benchmarking“ im Rahmen der Alpbacher Gespräche am 20. August 2000 diese Spitzenleistungen ausdrücklich anerkannt.

23 Siehe zu diesem Begriff *Aichleitner*, Österreichisches Verordnungsrecht, Bd 1 (1987), 230 ff.

24 Derartige Regelungen werden in der verwaltungswissenschaftlichen Terminologie allgemein als „Sunset-legislation“ bezeichnet.

anzuhalten, ihre Erlässe kontinuierlich auf Aktualität, Zweckmäßigkeit und Vollziehbarkeit zu überprüfen. Seit 1999 sind jene Dienststellen, die Erlässe produzieren, verpflichtet, diese Erlässe in das Intranetfach der jeweiligen Dienststelle zu stellen. Dies ermöglicht eine Abfrage im Wege des Intranets. Darüber hinaus ist ein Controlling-System vorgesehen, in welchem sämtliche Erlässe von der Organisationsabteilung einer Revision unterzogen werden.²⁵

In Vorarlberg besteht eine elektronische Erlasssammlung. Die Kundmachung in der Erlasssammlung ist Voraussetzung für das Inkrafttreten des Erlasses.²⁶ Ähnliche Regelungen bestehen in Wien.²⁷

Ein Problem bildet bei Erlasssammlungen und Erlassbereinigungen der Länder die Handhabung der zahlreichen Erlässe der Bundesministerien. Die Landesamtsdirektorenkonferenz hat im Jahr 2000 beschlossen, die Bundesministerien zur Übermittlung der Erlässe an die Länder auch auf elektronischem Wege anzuregen.²⁸ Das Bundeskanzleramt plant eine Erlasssammlung mit Unterstützung durch elektronische Medien, bei welcher die Landesamtsdirektorenkonferenz die Mitarbeit von Länderexperten angeboten hat. Dieses Angebot wurde von Bundesseite bisher leider nicht aufgegriffen.²⁹

Bürgerbüros

Die Einrichtung von sogenannten Bürgerbüros als zentrale Anlaufstellen in den jeweiligen Ämtern ist ein wichtiges Anliegen zur Verbesserung der Übersichtlichkeit der Verwaltung. Diese Einrichtung, die sich insbesondere auch auf kommunaler Ebene bewährt hat, wird teilweise auch in den Ämtern der Landesregierungen bzw in den Bezirkshauptmannschaften oder in anderen Dienststellen der Länder gepflogen.

25 Der Referent dankt Frau Mag. Dr. Andrea Rothmayer, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, für die freundlichen Hinweise.

26 Dies wurde im Erlass über die Kundmachung von Erlässen, im allgemeinen Sprachgebrauch in der Landesverwaltung als „Urerlass“ bezeichnet, festgelegt.

27 In der Wiener Erlasssammlung sind sämtliche geltenden Erlässe digital erfasst und über das Intranet den Dienststellen zur Verfügung gestellt. Daneben werden sie jedoch weiterhin in Papierform versendet.

28 Siehe Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer vom 23.03.2000, VST-1189/299.

29 Siehe Schreiben des BKA vom 28.03.2000, GZ 602.923/18-V/6a/00, wonach dem Redesign des RIS derzeit bei der Rechtsdokumentation Vorrang zukomme.

c) *Dienstrechtsreformen*

Die Reformbedürftigkeit des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten ist im Wesentlichen unbestritten. Das in den bestehenden Dienstrechten zementierte Senioritätsprinzip sowie eine von der Funktion mehr oder weniger unabhängige Gehaltslaufbahn, die praktisch ausschließlich an die Ausbildung des Bediensteten anknüpft, ein Pensionssystem, das an die Grenzen der Finanzierbarkeit stößt und nicht zuletzt ein unflexibles Versetzungsregime zählen zu den wesentlichen Schwachpunkten.

Das in Art. 21 B-VG bis zur Novelle BGBl Nr 8/1999 verankerte sogenannte Homogenitätsprinzip hatte sich als bis zu diesem Zeitpunkt als wesentliche Schranke einer Reform des öffentlichen Dienstrechtes erwiesen. Der VfGH hatte die bis zu diesem Zeitpunkt geltende Bestimmung des Art 21 Abs 1 B-VG aF, wonach das Landesdienstrecht (Dienstrecht der Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) vom Dienstrecht des Bundes nicht in einem Ausmaß abweichen durfte, dass der in Abs 4 vorgesehene Wechsel des Dienstes wesentlich behindert würde, als eine weitgehende Schranke der Länder, abweichende Regelungen vom Bundesdienstrecht vorzusehen, interpretiert.³⁰ Seit der angesprochenen B-VG-Novelle sind die Länder in der Gestaltung des Dienstrechtes ihres Bediensteten sowie der Gemeinden und Gemeindeverbände wesentlich freier.³¹ Es bestehen praktisch keine Schranken für eine grundlegende Reform.³²

Ein derartiger Schritt wurde in Vorarlberg mit dem Landesbedienstetengesetz 2000, LGBl Nr 50/2000 sowie mit dem Gesetz über eine Änderung des Landesbedienstetengesetzes, LGBl Nr 49/2000, gesetzt. Das neue Dienstrecht der Landesbediensteten führt eine funktionsorientierte Gehaltslaufbahn ein und kehrt damit endgültig vom bisherigen Gehaltschema ab. Für die Beamten des neuen Systems (das sind jene, die in das neue System optieren) kommt zur Gehaltsreform eine Pensionsreform hinzu, die sich weitgehend an das System des ASVG angleicht.

30 So vor allem in VfSlg 11.151/1986, worin ausgeführt wurde, dass die prinzipielle Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Bundesdienstrechtes die verfassungsmäßige Voraussetzung für eine nicht wesentlich behinderten Dienstwechsel darstelle. Für Mayer, Amtswegige Versetzung in den Ruhestand und Homogenitätsprinzip, ÖJZ 1990, 771 ff, konnte eine wesentliche Behinderung des Dienstwechsels „zB in einem qualifiziert unterschiedlichen Besoldungssystem, aber auch in heterogenen Dienstzeitregelungen liegen“.

31 Dazu näher *Bußjäger*, Bemerkungen zur Neuregelung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten, JBl 1999, 773 ff.

32 Es gibt nun weder den früher aus Art 21 B-VG abgeleiteten Typenzwang im öffentlichen Dienstrecht mehr noch kann aus Art 21 B-VG ein verfassungsrechtlich vorgegebenes Beamtenbild abgeleitet werden (*Bußjäger*, Neuregelung, 779 f).

Neben weiteren Änderungen erfolgt eine Beseitigung der Pragmatisierung für die ab 1. Jänner 2001 eintretenden Bediensteten.

Das neue Vorarlberger Dienstrecht ist, soweit sich dies überblicken lässt, der derzeit weitreichendste Reformvorstoß im öffentlichen Dienstrecht in Österreich. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass auch die anderen Länder auf diesem Gebiet nicht untätig waren: Zu denken ist insbesondere an eine weitreichende Pensionsreform im Landesdienstrecht in Oberösterreich³³, die ebenfalls eine vom Bund abgekoppelte Annäherung des Pensionsrechtes der Beamten an das ASVG-System brachte. Ebenfalls eine weitreichende Änderung des Gehaltssystem brachte die Novelle der Dienstordnung der Wiener Beamten.³⁴

4. Zur Leistungsfähigkeit föderaler Strukturen in der Verwaltungsmodernisierung

Die soeben dargestellten Beispiele aus der Praxis der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern zeigt meines Erachtens in treffender Weise den Werkstattcharakter des Föderalismus. Es werden dezentrale Innovationen gesetzt, die auf autonomer Problemerkennung und Problembewusstsein beruhen. Es können dadurch auch viel leichter jene Antworten gefunden werden, die für die jeweils aufgetretenen Probleme oder Reformnotwendigkeiten angemessen sind. Die föderalen Strukturen schaffen die entscheidend besseren Rahmenbedingungen für Kreativität in der Problembewältigung und für Innovationsfreudigkeit. Zentralistische Strukturen leiden meines Erachtens unter dem Nachteil, Pluralismus und Innovation eher einzubremsen als zu fördern.

Die Verwaltungsmodernisierung in den Ländern steht, auch das lässt sich feststellen, im Zeichen der Erhaltung und Verbesserung von Standortqualität. Dagegen ist prinzipiell nichts einzuwenden, Wettbewerb unter den Gliedstaaten ist ein spezieller Vorteil des Föderalismus gegenüber zentralistischen Ansätzen. Allerdings sollten sich die Länder bewusst sein, dass föderaler Wettbewerb um Standortqualität nicht dort enden sollte, wo ökonomische Interessen auf dem Spiel stehen.

Es darf auch nicht, und damit komme ich zur Kritik der Praxis der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern, übersehen werden, dass die

33 Oö Landesbeamten-Pensionsgesetz idF LGBl Nr 94/1999. Eine weiterer Reformschritt in Richtung Flexibilisierung des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten soll mit der nunmehr als RV vorliegenden Novelle zum Oö Landesdienstrecht Blg 851/2000 ua erfolgen.

34 Siehe dazu näher Vesely, Strukturreform im Dienst- und Besoldungsrecht der Stadt Wien, Verwaltung Heute, Februar 2000, 29 ff.

gegenwärtige Praxis der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern auch ihre Nachteile hat, die es zu analysieren und nach Möglichkeit zu beseitigen gilt:

Viele Reformansätze laufen in den jeweiligen Landesverwaltungen isoliert und ohne oder nur wenig Kontaktnahme mit den anderen Ländern ab. Dadurch kommt es nicht selten zu parallelen Arbeiten und Aufwänden, die hätten vermieden werden können. Verwaltungsmodernisierung in den Ländern darf daher nicht in einer autistischen Selbstbespiegelung enden, sondern muss über einen wechselseitigen Informationsaustausch zu interaktivem Lernen führen. Die wichtigen, dezentralen Reformansätze müssen daher in einen lernenden Bundesstaat münden, in dem der innovationsfördernde Kontakt zwischen den Landesverwaltungen untereinander, aber natürlich genauso zwischen der Bundesverwaltung und den Landesverwaltungen zu einer Selbstverständlichkeit wird.

Es müssen daher verstärkt länderübergreifende Diskussionsforen eingerichtet werden, die auch unter Nutzung der neuen Medien zustande kommen können.

Ansätze dazu gibt es bereits: Die Leiter der für die Verwaltungsorganisation und -entwicklung zuständigen Organisationseinheiten der Ämter der Landesregierung finden sich jährlich ein bis zweimal zu einem Treffen der „Verwaltungsinnovatoren“. An diesen nehmen auch - was besonders begrüßenswert ist - Bundesbedienstete, nämlich des Finanzministeriums, teil. Die Zusammenkünfte werden jeweils durch das einladende Land organisiert. Auf die Tagesordnung werden gerade aktuelle Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und -innovation gesetzt. Dadurch kommt es zu einem befruchtenden wechselseitigen Informationsaustausch. Ein ganz anderes Beispiel ist das vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung unter <http://iptf.intra.gv.at/laender/erlaesse> im Intranet eingerichtete länderübergreifende Diskussionsforum für das Erlasswesen.

Diese Ansätze sind wertvoll, meines Erachtens aber noch nicht ausreichend. Der lernende Bundesstaat ist in Österreich noch relativ schwach ausgebildet, sodass die föderalen Strukturen auch unter diesem Gesichtspunkt ihre Leistungsfähigkeit noch nicht voll weiterentwickeln konnten. Es gibt zwar eine beachtliche Zahl auch informeller Koordina-

tionsinstrumente der Länder³⁵, auf dem Gebiet der Verwaltungsmodernisierung scheint die Koordination jedoch noch verbesserungsfähig.³⁶

Einen gewissen Schwachpunkt stellt auch das weitgehende Fehlen umfassender Reformansätze dar. Wenngleich es Ausnahmen gibt, nämlich das Strukturreformprojekt in Salzburg „Landesdienst 2000“³⁷ und die Verwaltungsreform in Oberösterreich, sind die bisher vorliegenden Verwaltungsreformen auch in den einzelnen Ländern selbst mehr oder weniger isolierte Reformprojekte. Es fehlt häufig das gemeinsame Dach einer Verwaltungsreform. Neue Steuerungsmodelle der Verwaltung, häufig als New Public Management, in der Schweiz auch als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bezeichnet, werden nur vereinzelt erprobt.

Besonders schmerzlich wird jedoch das weitgehende Fehlen eines Benchmarkings spürbar. Wettbewerbsföderalismus ist ohne Benchmarking nicht denkbar. Vergleichsweise weit gediehene Ansätze gibt es dazu im gewerblichen Betriebsanlagenverfahren, wo zwischen den Landesverwaltungen ein echter und meines Erachtens befruchtender Wettbewerb um kürzere Verfahrensdauer stattfindet. Da die gesetzlichen Standards meines Erachtens noch immer auch dem Nachbarn trotz nunmehr doch schon einiger Deregulierungen auf seine Kosten im Großen und Ganzen noch hinreichenden Schutz gewährleisten, glaube ich, dass dieser Wettbewerb auch nicht zu Lasten der Qualität der Entscheidungen geführt wird. Zu vermissen ist ein derartiges Benchmarking allerdings in anderen Bereichen. Gehört es nicht auch zum Standard des Dienstleistungsunternehmens Landesverwaltung wie lange beispielsweise Anträge auf Sozialhilfe und Pflegegeld bearbeitet werden, oder gehören die Bürger, die solche Leistungen in Anspruch nehmen, nicht zu den bevorzugten Kunden der Landesverwaltungen? Eng mit Benchmarking zusammenhängen würde auch die Einführung einer allgemeinen Kosten- und Leistungsrechnung in den Landesverwaltungen. Dafür liegen derzeit allerdings - wie beim Bund - nur Ansätze vor.

35 Dazu allgemein *Rosner*, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder (2000).

36 Es finden jährlich ca 100 von der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der Nö LReg organisierte Länderexpertenkonferenzen (und zwar solche ständiger oder nicht-ständiger Art) statt (vgl *Rosner*, Koordinationsinstrumente, 128 ff). Sie behandeln jedoch in den seltensten Fällen schwerpunktmäßig Angelegenheiten der Verwaltungsmodernisierung. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der Verein „Führungsforum Innovative Verwaltung“, dem leitende Beamte der höchsten Ebenen des Bundes und der Länder angehören (siehe näher dazu *Pesendorfer*, Das Führungsforum Innovative Verwaltung, Verwaltung heute März 2000, 11 f).

37 Siehe dazu auch Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes Reihe Salzburg 1996/1 (1996), 17.

5. Zusammenfassung und Bewertung

Die Ansätze der Verwaltungsmodernisierung in den Ländern ist in Österreich durchaus vielfältig. Auch die Ergebnisse sind beachtlich und herzeigbar. Innovation kann nicht von oben dekretiert werden, sondern muss das Ergebnis eines bottom-up-Prozesses sein, der seinen Ursprung dort nimmt, wo die Probleme auftauchen. Allerdings sind die Rahmenbedingungen der Verwaltungsmodernisierung durch die Länder ungünstig: Die bundesverfassungsrechtliche Bevormundung der Verfassungsautonomie der Länder, die den Spielraum von Organisationsreformen einengt, die Bundeslastigkeit der Kompetenzverteilung, die Aufgabenreformen begrenzt und natürlich auch die Unzulänglichkeiten der bestehenden Finanzverfassung stellen nicht nur rechtliche, sondern auch mentale Barrieren der Verwaltungsmodernisierung dar. Umso größer sind die erzielten Erfolge, vor allem im Bereich der Reform des Dienstrechtes sowie der Abwicklung von Betriebsanlagenverfahren, zu werten. Die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung ohne Aufsichts- und Parallelbürokratien in den Zentralstellen würde ebenfalls beträchtliches verwaltungsreformatorisches Potential in sich bergen.

Verbesserungswürdig dürfte jedoch die Koordination der Länder untereinander und mit der Bundesverwaltung sein. Die Länder dürfen nicht in isolationistischer Autonomie verharren, sondern müssen auch austauschfähig sein. Dies bedeutet Offenheit gegenüber Reformansätzen in anderen Ländern, der Bundesverwaltung, aber auch gegenüber ausländischen Modellen. Der lernende Bundesstaat ist noch nicht voll entwickelt. Diese Kritik ist auch gegenüber dem Bund auszusprechen, der, obwohl auch in der Bundesverwaltung viele erfolgversprechende Ansätze vorhanden sind, nach meiner Einschätzung sehr häufig mit einem Beharrungsvermögen, das einer besseren Sache würdig wäre, auf die Realisierung jener Lösung pocht, die (nur) von ihm präferiert wird - dies ist aber bereits nicht mehr Gegenstand meines Referates.

Verzeichnis der Referenten

Univ.Doz.Dr. Peter BUSSJÄGER
Amt der Vorarlberger Landesregierung
Römerstraße 15
6900 Bregenz

Univ.Prof.Dr. Reiner EICHENBERGER
Seminar für Finanzwissenschaft
Universität Freiburg
Miséricorde, 5127
CH-1700 Fribourg

Univ.Prof.Dr. Gisela FÄRBER
Lehrstuhl für wirtschaftliche Staatswissenschaften,
insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre
und Finanzwissenschaft
Freiherr von Stein-Straße 2
D-67346 Speyer

Univ.Prof.Dr. Jürgen W. HIEDIEN
Königsstraße 37
D-48143 Münster

Mag. Gerald HOSP
Seminar für Finanzwissenschaft
Universität Freiburg
Miséricorde, 5127
CH-1700 Fribourg

Dr. Heinrich Christian MARCKHGOTT
Landesamtsdirektor
Chiemseehof
5010 Salzburg

Univ.Prof.Dr. Peter PERNTHALER
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 Innsbruck

Univ.Prof.Dr. Christian SMEKAL
Institut für Finanzwissenschaften
Universitätsstraße 15
6020 Innsbruck

Dr. Wendelin WEINGARTNER
Landeshauptmann
Eduard-Wallnöfer-Platz 1
6010 Innsbruck

Verzeichnis der Diskussionsteilnehmer

Dr. Anton MATZINGER
Bundesministerium für Finanzen
Himmelpfortgasse 4
1011 Wien

Dr. Egon MOHR
Amt der Vorarlberger Landesregierung
Römerstraße 15
6900 Bregenz

HR Dr. Eduard PAULUS
Amt der Salzburger Landesregierung
Chiemseehof
5010 Salzburg

Univ.Prof.Dr. Helmut SCHREINER
Landtagspräsident
Chiemseehof
5010 Salzburg

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

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

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

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

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

- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,--)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,--)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,--)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,--)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,--)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,--)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,--)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,--)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europäischen rechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,--)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,--)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen - Praxis - Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (ATS 456,-- vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (ATS 320,--)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (ATS 380,--)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (ATS 380,--)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (ATS 630,--)

- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (ATS 380,--)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (ATS 298,--).
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (ATS 560,--).
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (ATS 280,--)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (ATS 280,--).
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (ATS 260,--).
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6.
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1.
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5.

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

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

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus - Bundesstaat - Europäische Union.
25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (ATS 148,-).
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und
Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6
(ATS 148,-).

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

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

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

Direktor:
Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

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

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

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

