

FÖDOK 34

Peter Bußjäger
Stefan August Lütgenau
Erich Thöni

Föderalismus im 21. Jahrhundert

Effizienz und Verantwortung
im modernen föderalistischen Staat

Föderalismusdokumente
Band 34



Institut für Föderalismus

I. Allgemeiner Teil: Zum Wesen des Föderalismus

A) Zum Begriff des Föderalismus und seinen institutionellen Voraussetzungen

Föderalismus ist eines der möglichen und vielfach praktizierten demokratischen Ordnungsprinzipien. In einem föderalistischen Staat übertragen die Länder (Kantone, Regionen, Provinzen) einen mehr oder weniger großen Teil ihrer ursprünglichen Kompetenzen auf den Bund. Sie bilden nunmehr die Glieder eines Gesamtstaates und üben ihre verbliebenen Kompetenzen selbständig und möglichst unabhängig vom Gesamtstaat aus.

Im Föderalismus besitzen die ihn konstituierenden Einheiten eine legislative Gestaltungsfähigkeit („*right to decide*“). In Staaten, die nur im Vollzug (und nicht auch in der Gesetzgebung) dezentralisiert sind, gibt es dagegen keine selbständigen Glieder, sondern lediglich nachgeordnete Verwaltungseinheiten (Bezirke, Kreise). Solche Staaten sind sogenannte unitarische Staaten.

Es ist allerdings einzuräumen, dass die Grenzen zwischen föderalen und unitarischen Staaten mitunter fließend werden, so zum Beispiel bei der sogenannten „Devolution“, die im Vereinigten Königreich dazu geführt hat, dass die Parlamente von Schottland, Wales und Nordirland vom gesamtstaatlichen Parlament in Westminster mit zusätzlichen, auch legislativen Kompetenzen ausgestattet wurden. In solchen Fällen handelt es sich um eine Art legislativer Dezentralisierung, mit der Kompetenzen von oben nach unten delegiert werden.

Es gibt nicht den einen Föderalismus, sondern eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Konzeptionen und Ausformungen föderaler Ordnungen. Diese bewegen sich zwischen einem die Eigenständigkeit der Glieder betonenden und praktizierenden dualen Wettbewerbsföderalismus und einem die Einheitlichkeit in den Mittelpunkt stellenden unitarischen Föderalismus. Besonderes Kennzeichen des Föderalismus ist, dass jede Gesellschaft und jeder Staat die geeigneten Formen und Spielarten des Föderalismus entwickeln muss. Eine einzige „ideale“ Form des Föderalismus für alle Staaten gibt es nicht und wird es nicht geben. Gleichzeitig sind föderalen Ordnungen gewisse „Nebenwirkungen“ zueigen, etwa die verstärkte Einforderung von Eigenverantwortung

der Gliedstaaten und ihrer politischen AkteurInnen, sowie eine gewisse Vielfalt und Unterschiedlichkeit innerhalb des Gesamtstaates.

Konkrete Ausprägungen des Gestaltungsprinzips Föderalismus müssen immer an die spezifischen nationalen Gegebenheiten und Idiosynkrasien angepasst werden. Föderalismus ist weder an die Größe der Einheit noch an ihre Finanzkraft gebunden.¹

Föderalismus ist keine Ideologie, sondern vielmehr ein formales Prinzip der Regelung von Beziehungen im pluralistischen Staat, das bei gegebenen Voraussetzungen die horizontalen Prinzipien der Gewaltenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat durch eine vertikale Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedern ergänzt. Nicht unwesentlich, jedoch auch nicht ausschließlich basiert das Konzept des Föderalismus auf der Bereitschaft des Individuums, sowie der subnationalen politischen Einheiten, im Rahmen des staatlichen Gefüges Verantwortung zu tragen und selbstverantwortlich zu handeln. Eigenverantwortung wahrzunehmen ist ein zentraler Anspruch an den „aktiven Staatsbürger“ im modernen europäischen demokratischen Staat und war darüber hinaus eines der Fundamente der von *Müller-Armack* und *Erhard* entwickelten „sozialen Marktwirtschaft“, die zum Leitmotiv der inneren Entwicklung der europäischen Integration wurde.

Damit basieren föderale Ordnungen auf dem Subsidiaritätsprinzip, welches seine Wurzeln sowohl in der katholischen Soziallehre als auch im politischen Liberalismus hat und somit durchaus unterschiedlichen und konkurrierenden staatsphilosophischen Schulen entspringt.

Subsidiarität und Eigenverantwortung sind dementsprechend zentrale Ordnungsprinzipien in der Europäischen Union. Die Europäische Union basiert auf einem Multi-Level-Government-Konzept, das auch der subnationalen Ebene des Mitgliedstaates gewisse Aufgaben und Kompetenzen zuweist. Die Mitgliedstaaten können heute Debatten um die Entwicklung (Italien) oder die Reform

1 Staaten wie Indien (1,15 Mrd Einwohner, Human Development Index, HDI, Rang 134, BIP pro Einwohner US \$ 1.031) oder Brasilien (190 Mio Einwohner, HDI Rang 75, BIP pro Einwohner US \$ 10.600) praktizieren ebenso föderale Ordnungen wie die Schweiz mit ca 8 Mio Einwohnern, knapp US \$ 68.000 BIP pro Kopf und einem HDI Rang 13 oder die Federation of Saint Kitts and Nevis mit lediglich 50.000 Einwohnern einem HDI Rang 62 (alle Zahlen 2009). *UNDP*, Human Development Report 2010 (2010).

föderaler Systeme nur noch vor dem Hintergrund der Verfasstheit der Europäischen Union führen. National beschränkte Diskurse bleiben unzulänglich.

Föderalismus adäquat praktiziert führt zudem zu einem höheren Grad an demokratischer Kontrolle, indem er zusätzliche regionale „*checks and balances*“ einführt, die sowohl in Bezug auf eine Kontrolle der Gliedstaaten untereinander (Leistungs-/Kostenvergleich) als auch zwischen Gliedstaaten und Bund funktionieren.

Nur wenige Staaten in Europa sind in ihren wirtschaftlichen, geographisch-topographischen und demographischen Strukturen einheitlich. Zentrum und Peripherie, Tiefebene und Hochgebirge, Industrieregion und landwirtschaftlich geprägtes Gebiet entwickeln höchst unterschiedliche Bedürfnisse und Voraussetzungen. Eine föderalistische Staatsstruktur ermöglicht es in diesen Fällen nicht nur geographisch topographische Unterschiede zwischen den Regionen im Rahmen der Mittelverteilung zu beachten, sondern auch auf sozio-demographische Inhomogenitäten einzugehen und auch in strukturschwächeren Gebieten ein geeignetes Maß an öffentlichen Leistungen bereitzustellen. Es sei an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen, dass (gesellschaftliche) Inhomogenität weder als zwingende Voraussetzung, noch als hinreichende Bedingung für einen lebendigen Föderalismus gesehen werden sollte.

Zuletzt sei festgehalten, dass weder die Demokratie noch die föderale Ordnung statische Systeme sind. Beide bedürfen einer steten Überprüfung und Weiterentwicklung, um den sich ändernden Anforderungen an das System von außen und innen gerecht zu werden.

Für die österreichische Situation ist zu prüfen, ob die derzeitige Form der föderalen Ordnung noch ihre Aufgaben erfüllen kann und ob die einzelnen Institutionen und Organe im föderalen System den an sie gestellten Forderungen gerecht werden.²

Föderalisten wie Zentralisten werden diese Fragen heute in weiten Teilen negativ beantworten müssen. Die seit Jahrzehnten beklagte Erstarrung der föderalen Ordnung wird, auch im Zuge der Lage der öffentlichen Haushalte,

2 Vgl. Lütgenau (Hg), Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa (2011).

zunehmend als unzeitgemäß und inakzeptabel empfunden. Der wiederholte Ruf nach einer Verwaltungsreform artikuliert dieses Unbehagen und führt doch gleichzeitig in die Irre, da Föderalismusreform nicht mit Verwaltungsreform gleichzusetzen ist. Es geht nämlich gerade nicht um die Frage der optimalen Steuerung des Vollzugs, sondern des grundlegenden Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie der möglichst optimalen Verteilung gerade auch legislativer Aufgaben.

Das vorliegende Positionspapier zur Föderalismusreform in Österreich will zwei Ziele verfolgen: Zum einen soll im Rahmen dieses Beitrages eine sachliche und ausgewogene Analyse der gegenwärtigen Situation mit der Kennzeichnung der reformbedürftigen Aspekte der gegenwärtigen Ordnung stattfinden. Zum anderen soll die überblicksmäßige Darstellung der Reformmöglichkeiten eine auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Fakten basierende und ausgewogene Debatte über mögliche Reformvorschläge vor dem Hintergrund der europäischen Situation und den Erfahrungen anderer Nationen mit Dezentralisierung, Devolution und Föderalisierung anstoßen. Es sollen so vor allem Wege aufgezeigt werden, wie der Mehrwert einer föderalen Ordnung im österreichischen Kontext erneut verdeutlicht und realisiert werden kann.

Föderalismus und Bundesstaat sind eng miteinander verwobene Begriffe, jedoch keine Synonyme.³ Während „Föderalismus“ gleichsam multidisziplinäre Komponenten in sich birgt und unter juristischen⁴, politologischen⁵, historischen⁶, soziologischen⁷ und ökonomischen⁸ Aspekten betrachtet werden kann, ist der Bundesstaat eine staatsrechtliche, damit juristische Ausprägung.⁹

3 Siehe dazu *Pernthaler*, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze (2000) 3 ff; *Gamper*, Staat und Verfassung² (2010) 82 ff.

4 Die juristische Betrachtungsweise ist eine normative. Sie untersucht die rechtlichen Strukturen und systematisiert sie.

5 Ein Beispiel für eine politologische Betrachtungsweise ist die Untersuchung des Parteienwettstreits auf den verschiedenen Ebenen des Staates und des Verhältnisses der zentralen Parteiorganisationen zu ihren territorialen Organisationen, siehe dazu *Czada*, Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung, in: Lauth (Hg), Vergleichende Regierungslehre (2003) 292 ff.

6 Die historische Betrachtungsweise untersucht das Phänomen Föderalismus in seinen verschiedenen historischen Ausprägungen, die zum Teil bis in die Antike zurückreichen, siehe dazu *Rüdiger*, Föderalismus (1979) 10 ff.

7 Föderalismus wird in der soziologischen Perspektive als Funktion gesellschaftlicher Verhältnisse betrachtet. Es existieren ethnische, religiöse, sprachliche, sozioökonomische

Die Staatstheorie unterscheidet trotz zunehmend schwierigeren Abgrenzungsproblemen und komplexeren Systemen jenseits des Nationalstaates den (föderalen) Bundesstaat noch immer vom (nicht-föderalen) dezentralisierten Einheitsstaat (hier als unitarischer Staat bezeichnet).¹⁰ Mit dieser etwas groben Unterscheidung geht der Blick auf Differenzierungen verloren. Es gibt heute neben den klassischen Bundesstaaten zahlreiche weitere politische Systeme, die mehr oder weniger starke föderale Elemente aufweisen.

Es kann aber wohl ein gewisser „*common sense*“ dahingehend festgemacht werden, dass föderale Systeme folgende Eigenschaften aufweisen¹¹:

1. die legislative und administrative Teilung der Kompetenzen (Kompetenzverteilung) zwischen dem „Bund“ und den „Gliedern“,
2. die Mitwirkung der „Glieder“ an der Gesetzgebung des „Bundes“ (und wohl auch der EU) („Bundesrat“),
3. die institutionelle Autonomie der „Glieder“, ihre eigene Organisation und ihre politischen Institutionen festzulegen (Verfassungsautonomie) und
4. die eigenständige Finanzhoheit der „Glieder“ (Budgethoheit).

Diese vier Kriterien sind in den föderalen Systemen der Welt in sehr unterschiedlicher Weise ausgeprägt, aber – von einigen Ausnahmen abgesehen – überall vorhanden. In manchen Bundesstaaten, wie in Österreich, ist darüber

Unterschiede, die politisch mobilisiert werden, mit der Folge, dass die Gesellschaft als fragmentiert erscheint, wobei die jeweiligen sozialen Gruppen territorial konzentriert sind. Heterogene Gesellschaften führen demnach in der Tendenz zu Föderalismus, homogene Gesellschaften zu Unitarismus, siehe dazu *Thorlakson*, Comparing Federal Institutions, West European Politics 2/2003, 1 ff.

- 8 Die ökonomische Betrachtungsweise untersucht Kosten und Nutzen der Aufgaben- (Ausgaben-) und Einnahmenverteilung innerhalb einer staatlichen Struktur und vergleicht die Vor- und Nachteile verschiedener Staats(-organisations-)formen (und dahinter liegender Prinzipien) aus ökonomischer Sicht; siehe dazu *Thöni*, Politökonomische Theorie des Föderalismus (1986); *Oates*, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 3/999, 1120 ff; *Lockwood*, Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective (2005).
- 9 *Pernthaler*, Föderalismus 7; *Gamper*, Staat 84. Zur Vielschichtigkeit des Föderalismusbegriffs siehe auch *Gamper*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit (2004) 15 ff.
- 10 Vgl *Pernthaler*, Föderalismus 10 f; *Gamper*, Staat 84.
- 11 Siehe dazu etwa *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 299; *Gamper*, Staat 88 ff; *Sturm*, Föderalismus (2010) 35 ff; *Anderson*, Föderalismus (2008) 16 f.

hinaus auch die Gemeindeebene in ihren wesentlichen Elementen in der Bundesverfassung verankert und Teil dieses föderalen Systems.

Den Kern jedes föderalen Systems bildet seine Autonomie in der inhaltlichen Gestaltung bestimmter Aufgaben (Kompetenzen und Finanzen). Insoweit unterscheidet sich ein föderales System prinzipiell von einem solchen, das lediglich administrative Aufgaben dezentralisiert. Im letzteren Fall erhalten die Untergliederungen ein „*right to act*“, im ersteren verfügen sie über ein „*right to decide*“.

Auch und gerade im modernen Staat ist das „*right to decide*“ untrennbar mit der Existenz von Gesetzgebungshoheit und eigenständiger Finanzhoheit verbunden. Wichtige politische Entscheidungen erfordern im demokratischen Rechtsstaat entsprechende gesetzliche Grundlagen und die budgetäre Kontrolle durch das Parlament. Dadurch wird auch der Unterschied zur bloßen Verordnungautonomie etwa einer Selbstverwaltungseinheit herausgestrichen.

Wesentliches Strukturmerkmal des Föderalismus ist daher gerade die Unterschiedlichkeit der Rechtsordnungen und dahinter liegendem politischen Handeln der Gliedstaaten und des Bundes, die zu Innovationen und wechselseitigem Lernen sowie einem befruchtenden Wettbewerb führt.

Dies führt zu folgender These: Ohne echte Gesetzgebungs- und Finanzhoheit gibt es auch und gerade im 21. Jahrhundert keinen Föderalismus.

Neben den institutionellen Anforderungen bedarf es insbesondere auch einer Bereitschaft der politischen Akteure im Föderalismus, Verantwortung tragen zu wollen, die Bereitschaft, sowohl eine eigenständige Politik zu betreiben als auch Kooperationen einzugehen, im Wettbewerb wechselseitig voneinander zu lernen sowie Aufgabe und Funktion des Anderen auf den vier Ebenen der Föderation zu akzeptieren.

B) Was kann Föderalismus?

Sowohl die Föderalismustheorie als auch die Sozialwissenschaften erblicken die Vorzüge des Bundesstaates in der Möglichkeit, durch eine zweckmäßige Verteilung von Gesetzgebungs-, Vollziehungs- und Finanzierungszuständig-

keiten auf mehrere Ebenen des Staates eine effizientere Erfüllung der Staatsaufgaben zu bewirken, als dies ein unitarisches System kann.¹² Die Aufteilung der Staatsgewalt auf die verschiedenen Ebenen bricht die Dominanz zentraler Macht. Die demokratischen Beteiligungschancen der Bürgerinnen und Bürger werden erweitert.¹³ In diesem Sinne werden im vorliegenden Papier die Chancen erörtert, die ein konsequenter Föderalismus für das Staatswesen bietet. Insbesondere wird zu Fragen demokratischer Leistungsfähigkeit, der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen und zur Effizienz der finanziellen Beziehungen im föderalen System Stellung genommen.

Föderale Systeme, in denen die legislative Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten, die Vollzugs- sowie die Finanzierungszuständigkeiten zwischen Bund, Gliedstaaten und Gemeinden gut austariert – das heißt nicht gleichverteilt – sind, sind – verglichen mit zentralistischen Systemen – von einer tendenziell zurückhaltenden Staatstätigkeit geprägt.¹⁴ Mit anderen Worten: Bürgernahe Entscheidungsträger haben größere Anreize, sich verantwortungsbewusster zu verhalten. Dies gilt insbesondere bei der Übernahme neuer Staatsaufgaben.

Es ist die eigenständige Gestaltungsfähigkeit der Glieder, in deren Kristallisationspunkt die Parlamente stehen, die das Potenzial des Föderalismus darstellen. Es setzt jedoch die Bereitschaft der Parlamente, eigene Wege zu gehen und dafür auch die Verantwortung zu tragen, voraus.

Föderalismus kann hingegen keine vollständige Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet garantieren, was im Übrigen auch in unitarischen Staaten eine Schimäre bleibt. Eine solche Einheitlichkeit ist mit dem Wesen des Föderalismus, der von der Unterschiedlichkeit des politischen Gestaltungswillens der Glieder lebt, nicht vereinbar. In diesem Sinne gibt es im Föderalismus auch keine Lösungen, die den Bedürfnissen aller Akteure gleichermaßen entsprechen.

12 Dazu mit weiteren Nachweisen *Bußjäger*, Homogenität und Differenz (2006) 35 ff.

13 *Bußjäger*, Homogenität 41 ff.

14 Siehe etwa *Obinger*, Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung, Politische Vierteljahresschrift 2002, 262; *Castles/Obinger/Leibfried*, Bremst der Föderalismus den Leviathan?, Politische Vierteljahresschrift 2/2005, 222 ff.

C) Föderalismus und Europa

Das in Art 5 Abs 3 EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip¹⁵ ist das Stichwort, das zur Frage der Verträglichkeit von Föderalismus mit „Europa“ überleitet. Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union hat die Rahmenbedingungen für den österreichischen Bundesstaat grundlegend verändert.

Die prinzipiellen Vorteile des föderalen Systems werden auch durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union, die sich selbst in einem wenig gesteuerten Prozess zu einem föderalen System *sui generis* entwickelt hat, in keiner Weise in Frage gestellt. Die Europäische „Verfassung“, wenn man den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) als solche bezeichnen will, geht explizit und implizit von einem Mehrebenensystem aus, in welchem zwar die Mitgliedstaaten (noch immer) eine zentrale Rolle einnehmen, die Art und Weise ihrer internen Strukturierung aber ihnen selbst überlassen wird.

Die Verflechtung der vier Entscheidungsebenen (Europäische Union, Bund, Länder/Regionen und Gemeinden) erfordert es jedoch, darüber nachzudenken, inwieweit die verschiedenen Rechtsordnungen möglichst optimal aufeinander abzustimmen sind.

An dieser Stelle ist die zweite zentrale Aussage zu treffen: Die Auffassung, es ließen sich die Staatsaufgaben in Europa problemlos ausschließlich einer spezifischen Ebene zuordnen, war bereits in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, ist aber längstens seit dem 21. Jahrhundert eine Illusion. Die Europäische Verfassungsordnung teilt diese Illusion auch gar nicht. Ihre Kompetenzverteilung ist im Grunde ein sehr grobes Modell bestehend aus drei großen Säulen, nämlich der ausschließlichen EU-Kompetenzen, der gemein-

15 Nach dieser Bestimmung wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Subsidiarität bedeutet somit, dass die übergeordnete Ebene erst dann tätig werden darf, wenn die jeweils untergeordnete Ebene ihre Aufgaben nicht hinreichend erfüllen kann.

samen Kompetenzen mit einer Art konkurrierenden Gesetzgebung¹⁶ zugunsten der Europäischen Union, die inhaltlich die umfangreichste ist, und einer Säule mit ausschließlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Dazu kommen dann noch die weniger bedeutsamen, sogenannten unterstützenden Kompetenzen.¹⁷ Die Kompetenzfelder sind breit formuliert und erlauben einen beträchtlichen Interpretationsspielraum. Von einer trennscharfen, transparenten Aufgabenverteilung ist die Europäische Union meilenweit entfernt. Diese Breite mag man bedauern, moderner Föderalismus ist unter den gegebenen Umständen jedoch anders nicht funktionsfähig. Staatsaufgaben erweisen sich zunehmend als „Europa-Aufgaben“, was nicht bedeutet, dass sie etwa nur von der Union wahrzunehmen wären. Vielmehr trägt mehr oder weniger jede Ebene, Gesundheit und Bildung sind dafür Beispiele, ihren Beitrag.

Grundsätzlich kann eine Konvergenz in Richtung Dezentralisierung festgestellt werden, die mit der Vertiefung der Integration keineswegs in Widerspruch steht. So wurden im Zeitraum zwischen 1950 und 2006 in insgesamt 42 entwickelten Demokratien und weiteren 31 Staaten Verfassungsreformen durchgeführt, die sich auf die inneren Strukturen dieser Staaten bezogen. Davon haben 29 die Regionen gestärkt.¹⁸ Außerdem ist für Europa eine Korrelation zwischen wirtschaftlichem Erfolg und starken regionalen Strukturen nachgewiesen.¹⁹

D) Konzept eines zukunftsfähigen Föderalismus in Österreich

Der österreichische Bundesstaat realisiert die Vorzüge eines föderalen Systems nur unzureichend. Die Kompetenzen sind unnötig zersplittert, die Länder wären in vielen Bereichen völlig marginalisiert, gäbe es nicht das Instrument der

16 Unter „konkurrierender Gesetzgebung“ wird verstanden, dass eine Angelegenheit grundsätzlich von mehreren Gesetzgebern verschiedener Ebenen geregelt werden kann. Es gibt verschiedene Alternativen, welcher Gesetzgebung schließlich der Vorrang einzuräumen ist. Im konkreten Fall ist es jene der Europäischen Union.

17 Dazu näher *Calliess*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon (2010) 186 ff.

18 *Hooghe/Marks/Schakel*, The Rise of Regional Authority (2010).

19 Vgl die Studie von *BAK Basel*, Durch Subsidiarität zum Erfolg (2009).

Privatwirtschaftsverwaltung²⁰, mittels welcher die Länder eigentlich erst eine eigenständige Politik betreiben können (Fachhochschulen, Energieautonomie, soziale Landschaft, ...). Entgegen vieler Ansätze der Vergangenheit besteht jedoch das vorrangige Problem nicht in der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten.

Der bestehende Zentralisierungsgrad schlägt sich vor allem in der Vollziehung negativ nieder. Nicht nur, dass seit jeher eine bunte Behördenlandschaft des Bundes in den Ländern das Konzept der integrierten „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“ aushöhlt, die Erzielung von Synergien erschwert und Desintegration der Verwaltung fördert: Immer mehr Staatsaufgaben wurden und werden durch eigene Bundesbehörden (Wildbach- und Lawinenverbauung, Arbeitsinspektorate, Bundessozialamt, ...) erledigt und die mittelbare Bundesverwaltung, die vom Verfassungsgerichtshof zu einem wesentlichen Bestandteil des bundesstaatlichen Prinzips gerechnet wird, vom Regelfall immer stärker zum Ausnahmefall gemacht. Weitere Problempunkte sind der notorisch schwache Bundesrat und eine Finanzverfassung, die die Länder (und Gemeinden) in einem unverhältnismäßigen Ausmaß dem Bund unterordnet.

Die grundsätzliche Stoßrichtung einer Föderalismusreform muss darin bestehen, Effizienz und Verantwortung im Bundesstaat zu stärken. Hier stichwortartig einige Gedanken dazu:

- Zusammenfassung der unzähligen verschiedenen Kompetenztatbestände zu einer überschaubareren Zahl von Kompetenzfeldern.
- Das Wirtschaftsrecht, wie Warenverkehr, technische Zuständigkeiten und Produktregelungen wäre grundsätzlich beim Bund anzusiedeln. Dasselbe gilt für die Sozialversicherung, die Festlegung von Standards im Gesundheitsbereich oder das Fremdenrecht.

20 Unter Privatwirtschaftsverwaltung wird in Österreich das Handeln des Staates (Bund, Länder, Gemeinden) als Privatrechtsträger verstanden. Art 17 B-VG ermöglicht Bund und Länder ein solches Handeln zudem jenseits der legislativen Kompetenzverteilung. Art 116 Abs 2 B-VG bildet die Kompetenzgrundlage für das privatrechtliche Agieren der Gemeinden; siehe dazu auch *Thöni*, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich (1978).

- Raumbezogene oder infrastrukturelle Zuständigkeiten der Daseinsvorsorge sollten dagegen schwerpunktmäßig von den Ländern wahrgenommen werden.
- Die Vollziehung sollte weitgehend von Landesorganen getragen werden.
- Für bestimmte Materien, wie etwa die Krankenanstalten, wäre an eine Umgestaltung der bisherigen Grundsatzgesetzgebung in eine neue Form einer konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unter besonderer Mitwirkung des Bundesrates zu denken. Dieses Modell kann auch für das Bildungswesen zur Anwendung gelangen, ohne dadurch die gebotene gesamtstaatliche Steuerung außer Kraft zu setzen.
- Der Bundesrat – das wohl umstrittenste Staatsorgan – bedarf einer grundlegenden Neukonzeption. Die Funktion von Bundesräten können auch Landtagsabgeordnete oder Mitglieder der Landesregierungen wahrnehmen. Der Bundesrat muss sich im Übrigen nur versammeln, wenn Anträge auf Erhebung von Einsprüchen oder zustimmungspflichtige Gesetze zu behandeln sind.
- Mit der Wahrnehmung der von der Kompetenzverteilung zugewiesenen Aufgaben muss auch eine entsprechende finanzielle Ausstattung verknüpft sein. Der in der Finanzverfassung (Art 2 F-VG) verankerte Grundsatz, wonach die vollziehende Gebietskörperschaft zur Kostentragung verpflichtet ist, begünstigt eine Kostenüberwälzung, die eingebremst werden muss. Eine deutlich erweiterte Steuerhoheit zur Selbstfinanzierung der Länder in einem nennenswerten Ausmaß aus eigenen Steuern gehört in dieses Konzept.

II. Besonderer Teil: Reformvorschläge

A) Rechtserzeugung

Vorschläge zur Verbesserung der Rechtserzeugung müssen auf allen drei Ebenen der Gesetzgebungshoheit ansetzen und zwar sowohl auf der europäischen Ebene, der Bundesebene und der Ebene der Länder. Hinsichtlich der Rechtserzeugung auf der Ebene der Europäischen Union und des Bundes ist dem Problem Rechnung zu tragen, dass eine Berücksichtigung der Interessen der Länder häufig nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Die Folge davon ist eine Gesetzgebung, die häufig praxisfremd und bürgerfeindlich ist. Daraus resultiert die Forderung nach einer verbesserten Mitwirkung der Länder an dieser Rechtsetzung. Dazu kommt auf der europäischen Ebene die Tendenz zu einer immer dichteren Bindung der nationalen Gesetzgeber.

1. Europäische Union

a) Rechtserzeugung in der Europäischen Union

Der Vertrag von Lissabon hat die bisherigen Gesetzgebungstypen (Verordnungen, Richtlinien) unverändert gelassen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und das Parlament sollten stärker darauf achten, dass die häufig überdeterminierenden Gesetzgebungsakte der Union den Mitgliedstaaten und ihren Untergliederungen größere Gestaltungsspielräume zur Erreichung der vorgegebenen Ziele überlassen. Dies könnte durch eine „Rückbesinnung“ auf den eigentlichen Zweck der bereits vorhandenen Richtlinie als Zielinstrumentarium erfolgen.

Eine wichtige Funktion wird dabei auch den nationalen und regionalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zukommen. Sie sollten ihre Beteiligungsmöglichkeiten, auch wenn es sich letztlich nur um Anhörungsrechte handelt intensiver nützen.

Andererseits zeigt die Finanzkrise seit 2008, dass Europa eine wirksame Fiskalpolitik benötigt. Dabei müssen effektive Sanktionsmechanismen ge-

schaffen werden, die Verstöße gegen die Stabilitätskriterien ahnden. Hier sind sämtliche Ebenen, nämlich Bund, Länder und Gemeinden, gefordert.

b) Aufwertung der Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union

Die Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung in der Europäischen Union ist im nationalen Rahmen durch folgende Maßnahmen zu verbessern:

- Ausdehnung der Informationspflicht des Bundes über Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union auch auf österreichische Vorstöße im Rahmen der Europäischen Union.
- Wenn der Bund von einer einheitlichen Länderstellungnahme abweichen will, muss er ein Verfahren ähnlich wie beim Nationalrat nach Art 23e Abs 3 B-VG einhalten. Die Regelung tritt jedoch erst in Kraft, wenn die Länder in einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG einen Mechanismus festlegen, der eine schnelle Entscheidung ermöglicht.
- Dem Bundesrat sollen, bezogen auf die Wahrung von Landesinteressen, am europäischen Rechtsetzungsprozess dieselben Beteiligungsmöglichkeiten wie dem Nationalrat zukommen (vgl dagegen derzeit Art 23e Abs 4 B-VG). Dies bedeutet, dass er im gleichen Rahmen wie der Nationalrat berechtigt sein soll, bindende Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung zu verabschieden, sofern Länderinteressen berührt sind.
- Die Zusammenarbeit von Bundesrat und Landtagen ist weiter zu verbessern. Es ist ein praktikables Verfahren der Berücksichtigung der Stellungnahmen der Landtage im Verfahren der Subsidiaritätskontrolle (Art 23g B-VG) zu entwickeln.

2. Bundesgesetzgebung

Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Länder an der Bundesgesetzgebung sind zu stärken. Dafür bieten sich an:

a) *Beteiligungsrechte der Länder und Gemeinden*

Die **Beteiligungsrechte** der Länder an der Bundesgesetzgebung sind zu verbessern (zB durch Stärkung ihrer Stellung im Begutachtungsverfahren). Diese sollten die Möglichkeit haben, auch abseits des Konsultationsmechanismus ein bindendes Verlangen auf Einbeziehung in Verhandlungen über ein Gesetzgebungsvorhaben stellen zu können (vgl auch die verfassungsrechtlich vorgesehene wechselseitige Information zwischen Bund und Ländern über Vorhaben auf dem Gebiet des Dienstrechtes nach Art 21 B-VG). Solche Mitwirkungsrechte sollten auch den Vertretungsorganen der Gemeinden zukommen. Sie sind notwendig, damit die Länder und die Gemeinden als Träger der Vollziehung dieser Bundesgesetzgebung bereits im Vorfeld ihre Erfahrungen und ihre Vorschläge einbringen können. Eine derartige frühzeitige Einbindung würde auf eine bürgernahe, vollziehbare, kostensparende und zurückhaltende Regelung hinwirken. Auch die Institutionalisierung der Beziehung von Vertretern der Länder und Gemeinden in parlamentarischen Ausschussberatungen wäre zweckmäßig.²¹

Ein in der Bundesverfassung bereits verankertes Mitwirkungsinstrument bildet die „Zustimmung der beteiligten Länder“ (siehe insbesondere das Modell des Vergaberechts gemäß Art 14b B-VG). Bei diesem Modell erhalten die Länder die verfassungsrechtliche Garantie der Mitwirkung an der **Vorbereitung** von Gesetzesvorhaben sowie der **Zustimmung** zu Bundesgesetzen in diesem Bereich (Art 14b Abs 4). Gleiches gilt für Durchführungsverordnungen (Art 14b Abs 5 B-VG).

Allerdings kann ein an die Zustimmung von sämtlichen neun Ländern geknüpftes Mitwirkungsrecht zu Blockaden verleiten. Es wäre sinnvoll, die Ausübung der Bundesgesetzgebung an die Zustimmung einer deutlichen Mehrheit der Länder, also etwa sechs von neun zu knüpfen. Diese Mitwirkungsrechte sollten in der gemeinschaftlichen Gesetzgebung²² zur Anwendung gelangen. Allerdings müsste auf verfassungsrechtlicher Ebene sicher gestellt sein, dass

21 Siehe dazu auch die Vorschläge unter Punkt II.A.2.b.

22 Siehe dazu Punkt II.C.3.a.

die Zustimmungrechte nicht durch eine anlassbezogene Verfassungsbestimmung partiell außer Kraft gesetzt werden können.

b) Umgestaltung des Bundesrates

Das von der Bundesverfassung institutionell vorgesehene Vertretungsorgan der Länder an der Bundesgesetzgebung ist der Bundesrat. Bei jeder Neukonzeption sind die Gründe zu berücksichtigen, die bisher verhindert haben, dass der Bundesrat funktionsfähig war: Vorrangig sind dies das Übergreifen der Fraktionen von Nationalrat und Bundesrat, die dazu führen, dass der Bundesrat die Abstimmungen im Nationalrat nachvollzieht. Weiters ist die generell schwache Rechtsstellung des Bundesrates zu bemängeln. Eine Reform muss daher zunächst an diesem strukturellen Problem ansetzen:

- Die Bundesräte werden weiterhin von den Landtagen gewählt. Die Funktion eines Bundesrates wird – was bisher schon möglich wäre – von Personen ausgeübt, die Mandatsträger im jeweiligen Landtag oder auch Mitglieder der Landesregierungen sind.
- Der Bundesrat tagt nicht mehr in Permanenz, sondern nur dann, wenn er einen Einspruch erheben will, eine zustimmungspflichtige Angelegenheit behandelt wird oder eine sonst dringliche Angelegenheit zu behandeln ist.

Schließlich ist der Bundesrat hinsichtlich seiner Rechtsstellung aufzuwerten. Korrespondierend zu den oben genannten Vorschlägen und ergänzend zu seinen bestehenden Rechten gemäß Art 44 Abs 2 und 50 B-VG sollte der Bundesrat ein Zustimmungsrecht

- zu Gesetzen, mit denen eine Bedarfskompetenz des Bundes ausgeübt wird,
- zu Grundsatzgesetzen des Bundes, sofern dieser Kompetenztypus nicht aufgelöst wird²³,
- zu sämtlichen Finanzgesetzen des Nationalrats, die die Länder und/oder Gemeinden betreffen sowie

²³ Siehe die Ausführungen zur „gemeinschaftlichen Gesetzgebung“ in Punkt II.C.3.a.

- zu Gesetzen, die die Länder und/oder Gemeinden mit Kosten, also etwa in der Vollziehung, belasten

erhalten.

In all jenen Angelegenheiten, bei denen dem Bundesrat ein absolutes Veto zukommt, sollte er auch nur „partielle“ Beeinspruchungen vornehmen können.

Weiters sollte es dem Bundesrat stets möglich sein, sogenannte „Sammelgesetze“, die in der Praxis nicht selten dazu dienen, Beeinspruchungen faktisch zu verunmöglichen, weil dadurch das gesamte Gesetzespaket gefährdet würde, aufzusplitten.

Eine frühzeitigere Einbindung des Bundesrates bei bestimmten Sachmaterien könnte die Kompromissfindung erleichtern und die Qualität der Ergebnisse verbessern. Dabei könnte vorberatend ein gemeinsamer Ausschuss von Nationalrat und Bundesrat hilfreich sein (ein Ansatz eines solchen Modells findet sich gegenwärtig in § 9 F-VG).

3. Landesgesetzgebung

Eine selbständige Landesgesetzgebung ist das Herz der politischen Gestaltungsfähigkeit der Länder und das Wesensmerkmal, das sie von einem bloßen, untergeordneten Verwaltungssprengel unterscheidet. Die Landesparlamente sind ein zentraler Baustein der Demokratiequalität in Österreich, die es weiter zu entwickeln gilt. Deshalb müssen sie im Kern unangetastet bleiben. Allerdings ist nach Instrumenten zu suchen, die negative Aspekte der Rechtszersplitterung durch die neun selbständigen Landesrechtsordnungen überwinden können, ohne dadurch die Hoheit des Landesgesetzgebers einzuschränken:

- **Vereinbarungen** zwischen den oder einzelnen Ländern, aber auch zwischen den oder einzelnen Ländern und dem Bund nach **Art 15a B-VG**, sollen **unmittelbar anwendbar** sein können (*self-executing*). Dies würde den komplizierten Umsetzungsmechanismus bei Vereinbarungen, die den Landtag binden (Abschluss durch Landeshauptmann, Ratifizierung durch die Landtage, Umsetzungsakt durch Gesetz, das nochmals den Landtag passieren muss) verkürzen. Für eine sachgerechte Einbeziehung der Landtage ist Sorge zu tragen. Aus Rechtsschutzgründen ist es zudem

erforderlich, dass dem **Verfassungsgerichtshof** eine **Überprüfung** der Verfassungskonformität bzw Gesetzeskonformität von Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG ermöglicht wird (analog zu Art 140a B-VG).

- Das Instrument der unmittelbar anwendbaren Art 15a B-VG-Vereinbarung würde sich insbesondere zur **Umsetzung von EU-Recht** eignen und könnte bestehende Kompetenzschränken, die einer sinnvoll abgestimmten Umsetzung (wie etwa im Bereich des Arbeitnehmerschutzes) entgegenstehen, überwinden helfen.
- Bei diesen Formen der „koordinierten Landesgesetzgebung“ wäre es wichtig, sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass sie sich zwangsläufig auf alle Länder erstrecken muss. Sie sollte vielmehr den „differenzierten Bundesstaat“ stärker betonen. Beispielsweise kann eine koordinierte Jugendschutzgesetzgebung rund um den Ballungsraum Wien sinnvoll sein. Hingegen hat beispielsweise Vorarlberg einen viel größeren Koordinierungsbedarf mit den angrenzenden Nachbarstaaten als beispielsweise mit dem Land Tirol. Damit bietet dieses Instrument die Grundlage für eine verstärkte Zusammenarbeit, wie sie auch zwischen Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht vorgesehen sind.
- Die Länder sollen die Möglichkeit erhalten, an Stelle des schwerfälligen und ineffizienten Systems der Länderstaatsverträge nach Art 16 B-VG mit Nachbarregionen Vereinbarungen im Sinne des Art 15a B-VG abzuschließen.

4. Gemeinden

Mit der Novelle zur Bundesverfassung, BGBl I Nr 60/2011, sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen für erweiterte Formen der Gemeindekooperation geschaffen worden. Diese Potenziale sind künftig entsprechend zu nützen.

Zulässig sind nunmehr multifunktionale Gemeindeverbände, denen von den verbandsangehörigen Gemeinden auch ganze Aufgabenbündel übertragen werden können. Andere Formen der Gemeindekooperation bestehen in der Schaffung gemeinsamer Einrichtungen, wie etwa gemeinsamer Bauverwaltungen, für die es bereits interessante Beispiele gibt. Dadurch können die Gemeinden auch den Druck auf Fusionen mindern und die Kooperation als

effizientes Gegenmodell zur zwangsweisen Gemeindezusammenlegung darstellen. Bei allen Formen der Gemeindekooperation muss jedoch eine demokratische Kontrolle sichergestellt werden.

B) Demokratische Leistungsfähigkeit

Abgesehen von der Referendumpflicht einer Gesamtänderung der Bundesverfassung hat das Volk auf Bundesebene keine wirksame Möglichkeit, in den Gesetzgebungsprozess selbst einzugreifen.

Als Vorbild für eine Stärkung der demokratischen Leistungsfähigkeit können die bestehenden Partizipationsmöglichkeiten auf Ebene der Länder dienen.

Im Bereich der Bundesgesetzgebung muss es dem Bundesvolk möglich sein, eine Volksabstimmung über ein beschlossenes Gesetz, deren Ergebnis bindend wäre, herbeizuführen. Durch diese **Stärkung des demokratischen Prinzips** würden auch die auf Landesebene bereits bestehenden Instrumente des sogenannten „Vetoreferendums“ abgesichert. Dabei gilt es zu beachten, dass sich die Instrumente der direkten Demokratie auf der Landes- und Gemeindeebene, bedingt durch die größere Überschaubarkeit dieser Gebietskörperschaften, besonders bewähren.

C) Kompetenzverteilung

1. Grundsätzliches

Eine Kompetenzreform ist ein zentraler Baustein jeder Staatsreform in Österreich. Wiewohl hier eine Reihe von sehr hochwertigen Reformvorschlägen aus dem Kreise von ExpertInnen vorliegen, gilt es festzuhalten, dass eine Reform der Kompetenzverteilung in die Kernkompetenz der Politik in Bund, Ländern, Gemeinden und Parteien fällt. Hier müssen sich in der Reform des föderalen Staates die föderale Gesinnung sowie die Verantwortung von Bund, Ländern, Gemeinden und Parteien, sowohl für die Glieder als auch für den Gesamtstaat bewähren. Wissenschaft und Medien können hier nur beschränkt Hilfestellung leisten. Weiterhin ist festzuhalten, dass einer der zentralen Schwachpunkte der österreichischen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, die legislative Kom-

petenzersplitterung zwischen Bund und Ländern, überwunden werden muss. Zur **Überwindung der Kompetenzersplitterung** müssen einerseits Kompetenzverschiebungen stattfinden, andererseits neue Instrumente gefunden werden, die ein Überwinden von Kompetenzgrenzen im Interesse einer effizienten Abwicklung von Staatsaufgaben ermöglichen.

Weiters ist der ineffizient hohe Anteil des Bundes an der Vollziehung zu beseitigen. Dabei müssen auch die Gemeinden berücksichtigt werden, deren Möglichkeiten, durch Gemeindekooperationen Aufgaben zur gemeinsamen Besorgung zusammenzuführen, im Jahre 2011 durch die oben genannte Novelle zur Bundesverfassung (BGBl I Nr 60/2011) stark erweitert wurden.

2. Reform der legislativen Aufgabenverteilung

Eine Kompetenzreform muss die gegenwärtige atomisierte Kompetenzverteilung überwinden und zu **sinnvoll abgerundeten Staatsaufgaben** gelangen. Dies wird Kompetenzverlagerungen in beide Richtungen erfordern.

Es wird vorgeschlagen, die unzähligen verschiedenen Kompetenztatbestände zu einer überschaubaren Zahl von Kompetenzfeldern zusammenzufassen. Im Rahmen der Zuordnung zu den Kompetenzfeldern könnten **Kompetenzabrundungen** stattfinden – so könnte etwa der schmale Bereich des landesrechtlich geregelten Datenschutzes in Zukunft vom Bund wahrgenommen werden, die marginalen Zuständigkeiten des Bundes im Bereich des Bauproduktwesens dagegen auf die Länder übertragen werden. In unmittelbar anwendbaren Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG²⁴ könnte die Abgrenzung von Kompetenzen, wo dies notwendig ist, einvernehmlich geregelt werden.

Die Beurteilung, welche **Kompetenzverlagerungen** stattfinden sollten, leidet im österreichischen bundesstaatlichen System darunter, dass der Bundesverfassung offenkundig kein konkretes Konzept zu Grunde liegt, nach dem sich die Aufteilung der Kompetenzen bestimmt. Vielmehr gibt es lediglich eine kasuistische Anhäufung von Bundeskompetenzen und einen vergleichsweise schwach ausgebildeten selbständigen Wirkungsbereich der Länder. Es scheint daher erforderlich, konkrete Grundsätze, die sich auch an der Frage orientieren,

²⁴ Siehe dazu oben Punkt II.A.3.

bei welchen Materien föderalistischer Wettbewerb überhaupt möglich und zweckmäßig ist, zu formulieren. Die Aufgabenverteilung müsste sich am **Subsidiaritätsprinzip** orientieren, das heißt, nur solche Aufgaben wären dem Bund zu übertragen, die auf Landesebene nicht hinreichend erfüllt werden könnten. Die in den Verträgen bestehenden Zuständigkeiten der Europäischen Union wären bei der innerstaatlichen Aufgabenverteilung zu berücksichtigen.

Als **Grundsätze** einer solchen Aufgabenverteilung könnten gelten:

Das Wirtschaftsrecht, wie Warenverkehr, technische Zuständigkeiten und Produktregelungen wäre grundsätzlich beim Bund anzusiedeln. Dasselbe gilt für die Sozialversicherung, die Festlegung von Standards im Gesundheitsbereich oder das Fremdenrecht. Raumbezogene (Infrastruktur, Verkehr), soziale (Pflege) und bildungsmäßige Zuständigkeiten (im Sinne eines Teiles der Daseinsvorsorge)²⁵ sollten dagegen **schwerpunktmäßig** von den Ländern wahrgenommen werden. Vor allem das Bildungswesen eignet sich, wie internationale Vergleiche zeigen, für eine föderalistisch orientierte Aufgabenbe-
sorgung. Freilich muss mit der Wahrnehmung von Kompetenzen auch eine entsprechende finanzielle Ausstattung verknüpft sein.

Beispielhaft seien folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Aufwertung der Bildungszuständigkeiten der Länder: Die Länder sollten für das Dienstrecht aller Lehrer in Gesetzgebung und Vollziehung zuständig sein. Die Länder sind für die Schulerhaltung und die Schulorganisation zuständig. Die Lehrpläne und das Recht der Evaluierung stehen dem Bund zu.
- Die Länder können – die erforderliche finanzielle Ausstattung vorausgesetzt – den öffentlichen Personennahverkehr effizienter gewährleisten als dies auf der Basis des derzeitigen Kompetenzgemenges möglich ist.

²⁵ Darunter versteht man die staatliche Bereitstellung bestimmter Leistungen, die für die menschliche Existenz notwendig sind.

- Umbau des derzeitigen Art 12 B-VG (Grundsatzgesetzgebung) sowie der delegierten Gesetzgebung (Art 10 Abs 2 B-VG) in eine gemeinschaftliche Gesetzgebung.²⁶

3. Neue Instrumente der Kompetenzausübung

a) Neugestaltung der delegierten Gesetzgebung und Grundsatzgesetzgebung

Die in Art 12 B-VG bisher geregelte Grundsatzgesetzgebung²⁷ hat sich in der Praxis nicht bewährt und zu einem „Xerox-Föderalismus“ geführt, in dessen Rahmen die Länder lediglich die Vorgaben des Bundes übernehmen, aber keine Gestaltungskraft ausüben konnten. Ein neuer Kompetenztypus der „**gemeinschaftlichen Gesetzgebung**“²⁸ könnte eine flexiblere und den konkreten Bedürfnissen angepasstere Kompetenzwahrnehmung ermöglichen.

Im Rahmen der gemeinschaftlichen Gesetzgebung wären die Kompetenzen grundsätzlich bei den Ländern angesiedelt. Der Bund könnte mit Zustimmung einer deutlichen Mehrheit entweder abschließende Regelungen treffen oder sich auch nur auf die Vorgabe bestimmter Ziele oder Grundsätze beschränken. Ein solcherart umgestalteter Art 12 B-VG könnte durch Übertragung von bisher im Art 10 oder Art 11 B-VG verankerten Materien auch beträchtlich ausgeweitet werden. Grundsätzlich käme für die gemeinschaftliche Gesetzgebung das Spitalswesen, das Energie-, aber auch das Wasser- und Forstrecht in Betracht (bisher delegierte Gesetzgebung²⁹ nach Art 10 Abs 2 B-VG möglich).

Dies würde einerseits die jeweils erforderliche Einheitlichkeit garantieren und andererseits Raum für Gestaltungsspielräume ermöglichen.

26 Siehe dazu Punkt II.C.3.a.

27 Im Rahmen der Kompetenz zur Ausübung der Grundsatzgesetzgebung gemäß Art 12 B-VG ist der Bund zur Regelung der Grundsätze befugt, die Ausführung obliegt den Ländern.

28 Dieser Begriff ist neu und kommt gegenwärtig im österreichischen Bundesverfassungsrecht nicht vor.

29 Im Rahmen der delegierten Gesetzgebung können einzelne Aufgaben vom Bund den Ländern zur Erledigung zugewiesen werden.

Aber auch bei sämtlichen im Katalog des Art 10 oder Art 11 B-VG verbleibenden Materien sollte es möglich sein, dass sich der Bund auf bestimmte Rahmen- oder Zielvorgaben zurückzieht und die Ausführung und Einhaltung dieser Ziele den Ländern überlässt. In diesen Fällen wäre hingegen keine besondere Ländermitwirkung vorgesehen.

Im Übrigen sollten die Materien des bisherigen Art 12 B-VG nach Maßgabe der größeren Nahebezüge dem Bund oder den Ländern zugeordnet werden, also etwa land- und forstwirtschaftliches Arbeitsrecht dem Bund, Sozialhilfe und Bodenreform den Ländern.

b) Konkurrierende Zuständigkeiten

Das gegenwärtige System der Kompetenztrennung ist äußerst starr und unflexibel. Es sollte jedoch möglich sein, dass der Bund oder die Länder auch Zuständigkeiten wahrnehmen können, die nicht in ihre Kompetenz fallen, solange die gegenbeteiligte Gebietskörperschaft dem zustimmt (**konkurrierende Gesetzgebung**). Derartige Ansätze existieren derzeit in Art 15 Abs 6 und Art 23d Abs 5 B-VG.

Ein solches Instrumentarium könnte auch bei der Umsetzung von EU-Recht dienlich sein und Lücken überwinden helfen. Sobald jedoch der eigentlich zuständige Gesetzgeber tätig wird, tritt der Rechtsetzungsakt der anderen Gebietskörperschaft außer Kraft. Im Interesse der Rechtssicherheit wäre eine ausdrückliche Bezeichnung einer solchen Derogation erforderlich (etwa analog der derzeit in Art 12 Abs 4 oder Art 118 Abs 2 letzter Satz B-VG vorgesehen Bezeichnungspflicht).

Die konkurrierende Gesetzgebung könnte auch in der Form ausgeübt werden, dass der Bund mit Zustimmung der beteiligten Länder Regelungen zur Umsetzung von EU-Recht beschließen kann, die nicht in seine Zuständigkeit fallen. Allerdings bleibt der Landtag ermächtigt, die Angelegenheit einer eigenständigen landesgesetzlichen Regelung zuzuführen, wenn er dies für zweckmäßig hält. In diesem Fall würde der Gesetzgebungsakt des Bundes außer Kraft treten.

Die konkurrierende Gesetzgebung sollte im Übrigen nicht nur in eine Richtung hin ausgeübt werden können, sondern *vice versa* auch ein Instrument der Länder sein können.

Eine Sonderform der konkurrierenden Gesetzgebung ist die abweichende Gesetzgebung, wie sie mit der Föderalismusreform 2006 in Deutschland eingeführt wurde. Die abweichende Gesetzgebung würde es erlauben, dass Länder, die dies wollen, von der einheitlichen Bundesgesetzgebung in einem bestimmten Sachgebiet abweichen können. Dies würde regional abgestimmte Lösungen dort, wo diese als erforderlich erachtet werden, erlauben. Als eine mögliche Kompetenzmaterie käme hierfür zB der Tierschutz in Betracht.

4. Reform der Vollziehungszuständigkeiten

Föderale Strukturen sind durch ihre Nähe zum Geschehen ein Startvorteil. Diese Chancen bleiben in Österreich ungenützt, weil die Akkumulation von Staatsaufgaben, insbesondere durch den Bundesgesetzgeber, der auch über die meisten Kompetenzen verfügt, zu einer starken Aufblähung der Verwaltung geführt hat. Parallel zu den Vollziehungsapparaten in den Ländern wurden in den Ministerien Aufsichts- und Kontrollbürokratien etabliert oder perpetuiert, die den Wert föderaler und dezentraler Organisation in Frage stellen. Daneben ist ein äußerst breiter Bereich unmittelbarer Bundesvollziehung (deren dezentrale Dienststellen im Übrigen genauso durch Aufsichts- und Ingerenzrechte der Zentralstellen belastet sind) nicht nur erhalten geblieben, sondern permanent ausgebaut worden. Mit anderen Worten: Der österreichische Föderalismus kann seine **Leistungsfähigkeit** auch deshalb **nicht voll entfalten**, weil er mit **Kontroll- und Aufsichtsbürokratien** belastet und ein viel zu umfangreicher Bereich unmittelbarer Bundesvollziehung vorhanden ist.

Eine besondere Problematik bildet in diesem Zusammenhang die mittelbare Bundesverwaltung. Sie ist zwar nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes ein konstitutives Element des österreichischen Bundesstaates und ermöglicht Landesorganen eine wichtige Teilhabe an der Vollziehung von Gesetzen des Bundes. Die Länder wären sonst auch aus der Vollziehung weitgehend abgedrängt. Es handelt sich aber – wie der Name schon sagt – nur um eine Verwaltung für den Bund, die unter der Aufsicht des Bundes steht. Eine

echte bundesstaatliche Organisation wäre die Übertragung der Vollziehung in die **selbständige Landesverwaltung** ohne Weisungsbefugnis des Bundes. Dazu war allerdings während der Genese des österreichischen Bundesstaates 1920 die zentralistische Vorprägung durch die Monarchie noch zu stark.

Prinzipiell sollte daher die Vollziehung auf Landesebene konzentriert werden. Voraussetzung dafür wäre allerdings, dass der Verlust von Ministerialkompetenzen nicht durch überbordende Aufsichtsbefugnisse des Bundes kompensiert würde. Solche sind auch nicht erforderlich, da der Rechtsschutz nunmehr durch unabhängige Verwaltungsgerichte in den Ländern hergestellt wird. Der Bund soll aber Informationsrechte erhalten, soweit dies zur Ausarbeitung von Rechtsetzungsakten und zur Vertretung gegenüber der Europäischen Union erforderlich ist. Nur, wenn sich die Bundesministerien tatsächlich vollständig aus der Steuerung der Landesverwaltung zurückziehen, verspricht die Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung Einsparungspotenziale.

Daneben sind aber auch wesentliche Bereiche der bundesunmittelbaren Vollziehung, die dafür verantwortlich ist, dass in Österreich der Anteil der Bundesbediensteten an der Gesamtzahl der öffentlich Bediensteten ebenfalls unverhältnismäßig hoch ist, in die selbständige Landesverwaltung zu integrieren. Dazu sind zu zählen:

- Die Schulverwaltung durch die bisherigen Landesschulräte. Die Bezirksschulräte sind ersatzlos zu beseitigen. Die Aufgaben der Schulverwaltung sind abzuschlanken.
- Die Wildbach- und Lawinenverbauung.
- Die Bundessozialämter.
- Die Arbeitsinspektorate.
- Das Arbeitsmarktservice.
- Die Bundesdenkmalämter.
- Die Eich- und Vermessungsämter.

Mit der Übertragung der Aufgaben dieser Einrichtungen müssen den Ländern auch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Erfüllung dieser Aufgaben bereitgestellt werden. Ziel muss jedoch sein, dass die Aufgabenerfüllung auf diese Weise kostengünstiger wird. Die Länder müssen im Weiteren auch gegen Kostenüberwälzungen geschützt werden.

Für die Bundesministerien ist eine gemeinsame Serviceeinrichtung, wie es das Amt der Landesregierung auf Landesebene darstellt, einzurichten. Dadurch könnten Supportdienste zusammengefasst und Synergien erzielt werden.

Überflüssige Beschränkungen der Organisation der Landesverwaltungen durch die Bundesverfassung (etwa betreffend die Organisation der Ämter der Landesregierungen) sind zu beseitigen. Die Einheitlichkeit des Amtes der Landesregierung ist zu wahren. Für die zweckmäßige Gestaltung von Ausgliederungen und Privatisierungen der Länder und Gemeinden muss es den Ländern möglich sein, die entsprechenden zivil- und gesellschaftsrechtlichen Begleitregelungen zu treffen.

Die Reform der Vollziehungszuständigkeiten sollte sich aber nicht nur auf hoheitliche Angelegenheiten beschränken, sondern auch die Privatwirtschaftsverwaltung umfassen. Insbesondere wären Doppelgleisigkeiten in der Förderungsverwaltung zu beseitigen und auf die Zusammenführung bei möglichst einer orts- und bürgernahen Stelle zu drängen.

Als Grundsatz sollte gelten, dass lediglich die Finanz-, Sicherheits- und Militärverwaltung als Bundesverwaltung in den Ländern bestehen bleiben. Die Selbstverwaltung im Bereich des Sozialversicherungswesens sollte ebenfalls unberührt bleiben.

Soweit Landesbehörden Bundesrecht in der selbständigen Landesverwaltung vollziehen, kommt ihnen auch das Recht zu, Durchführungsverordnungen zu erlassen. Soweit jedoch bundesweit einheitliche Durchführungsverordnungen **unerlässlich** sind, kann der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung der Länder ausnahmsweise den zuständigen Bundesminister zur Erlassung einer Durchführungsverordnung ermächtigen.

D) Neustrukturierung der Verwaltung

1. *Bezirksverwaltungsbehörde und one-stop-shop*

Eine bedeutende Errungenschaft der großen Verwaltungsreform von 1925 war die Neuorganisation der „allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern“, welche die Bezirksverwaltungsbehörde zur zentralen, bürgernahen Behörde machte. Der Bundesgesetzgeber hat jedoch diese Errungenschaft durch eine Zersplitterung der Behördenzuständigkeiten zwischen Bezirkshauptmannschaften, Landeshauptmann und Bundesminister (sofern nicht überhaupt Sonderbehörden eingerichtet wurden) verschiedentlich zunichte gemacht. Reformansätze wie das Verwaltungsreformgesetz 2001 konnten zwar partiell eine Verbesserung bringen, gingen aber nicht weit genug (etwa Unterlassung der Eingliederung der Bundessozialämter in die Bezirksverwaltungsbehörden).

Die Bezirkshauptmannschaft soll jedoch die zentrale Anlaufstelle der Verwaltung sein. Sie soll sämtliche erstinstanzlichen Zuständigkeiten wahrnehmen, sofern nicht ganz besondere Gründe für die Wahrnehmung durch die Landesregierung (im Falle der Aufrechterhaltung der mittelbaren Bundesverwaltung auch des Landeshauptmannes) sprechen. Die Zuständigkeiten der Bezirkshauptmannschaft beziehen sich nicht nur auf das Anlagenrecht, sondern auf sämtliche Belange der hoheitlichen Verwaltung (sofern es sich nicht um einen Bereich unmittelbarer Bundesverwaltung handelt, der beim Bund verbleibt, wie zB die Finanzverwaltung).

Die Möglichkeit, Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches auf Antrag einer Gemeinde auf die Bezirksverwaltungsbehörde zu übertragen (Art 118 Abs 7 B-VG), sollte beibehalten bzw ausgebaut werden.

Diese Reformmaßnahmen wären auch auf einfachgesetzlichem Wege zu erzielen, es sei denn, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde sollte als Grundsatz explizit im B-VG verankert werden.

Die Festlegung der Sprengel der Bezirkshauptmannschaften ist Sache der jeweiligen Länder. Ob es daher weiterhin etwa 100 Bezirkshauptmannschaften in Österreich geben soll, wird von den Ländern nach Effizienz Gesichtspunkten zu prüfen sein.

2. Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit

An die Stelle der bisherigen zweiten Instanz (Landesregierung in der Landesverwaltung, Landeshauptmann oder Bundesminister in der mittelbaren Bundesverwaltung, Bundesminister oder andere Behörde des Bundes in der unmittelbaren Bundesverwaltung) wird ab 1. Jänner 2014 in jedem Land ein Landesverwaltungsgericht treten. Ausgenommen davon bleibt die Finanzverwaltung des Bundes. Ein weiteres Verwaltungsgericht des Bundes für bestimmte Angelegenheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung ist sinnvoll.

Das neue System der Verwaltungsgerichtsbarkeit verwirklicht folgende Ziele:

- Bürgernähe durch leicht zugängliche, rasche und schnelle Entscheidungen.
- Möglichst geringe Mehrkosten bei Einführung bzw langfristige Kostenersparnis.
- Erhaltung eines Gestaltungsspielraums der Verwaltung bei Interessenabwägungen.
- Konformität mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Wichtig ist, dass es sich um **echte Landesverwaltungsgerichte** handelt, die **organisatorisch Landesbehörden** sind. Das Dienstrecht der Mitglieder der Landesverwaltungsgerichte wird durch Landesgesetz geregelt, wobei die richterlichen Garantien der Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit verfassungsrechtlich vorgegeben sind.

Die erforderliche Einheitlichkeit der Vollziehung ist durch die Gerichtsbarkeit des öffentlichen Rechts gewährleistet.

3. Aufgaben der Landesregierung bzw des Amtes der Landesregierung

Die **Landesregierung** und ihr Hilfsapparat, das **Amt der Landesregierung**, ziehen sich ebenso wie die Bundesminister bzw die Bundesministerien weitgehend auf **strategische Aufgaben** zurück. Sie nehmen die Leitungsbefugnisse gegenüber der Bezirksverwaltungsbehörde wahr und sind sachlich in Betracht kommende Oberbehörde im Sinne des AVG. Dies ermöglicht ein

beträchtliches Abschlanken dieser Organisationsapparate zu Gunsten der Bezirksverwaltungsbehörden. Auf der Ebene der Landesregierung verbleiben nach Maßgabe der sachlichen Rechtfertigung nur solche Angelegenheiten, die von bezirksübergreifender Bedeutung sind.

Um eine Reform der Verwaltungsorganisation in den Ländern zu erleichtern, werden bundesverfassungsrechtliche Beschränkungen, die unter den heutigen Verhältnissen keinen Sinn mehr entfalten, beseitigt. Es reicht hin, wenn die Bundesverfassung das Amt der Landesregierung als einheitlichen organisatorischen Hilfsapparat der Landesregierung vorsieht, der übrigens auch Vorbild für eine gemeinsame Serviceeinrichtung der Bundesministerien sein könnte.

4. *Gemeinsame Einrichtungen der Länder*

Die Länder sollen die Möglichkeit haben, durch Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG in Angelegenheiten ihrer selbständigen Landesvollziehung gemeinsame Einrichtungen mit Behördencharakter zu begründen. Instanzenzüge an ein Landesverwaltungsgericht sind sicherzustellen.

5. *Gemeindeverwaltung*

Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der Daseinsvorsorge (zB Wasserversorgung, Altenpflege und andere Dienstleistungen) ist abzusichern.

Gemeindekooperationen, die durch die Novelle zur Bundesverfassung BGBl I Nr 60/2011 erleichtert wurden, sollen auch mit den Instrumenten des Finanzausgleichs gefördert werden. Weiters sollen auf der Landesebene Anreizsysteme entwickelt werden, die eine Gemeindekooperation lohnend machen.

E) *Steuerhoheit, Finanzausgleich und Stabilität*

Ein Steuerwettbewerb zwischen den Ländern, verbunden mit einem Ausgleichssystem, kann, zweckmäßig ausgestaltet, einen Ansatz zur Verbesserung der

Effizienz darstellen. Ein gesunder Wettbewerbsföderalismus führt in der Tendenz zu einer Verringerung der Staatsausgaben.³⁰

In jeglicher zukünftiger Finanzausgleichsreform sollte daher eine strenge Prüfung der Möglichkeiten für eine dosierte, aber vermehrte, vom Bund und den Ländern übertragene Verantwortung für die eigene Mittelaufbringung der Länder, aber auch der Gemeinden erfolgen (zB in Form von Zuschlägen oder Hebesätzen in Verbindung mit Bandbreiten) – dies wäre ein Weg zur Stärkung des Verantwortungsbewusstseins.³¹

Im Kontext des Finanzausgleichs besteht nämlich eine enge Beziehung zwischen „Fiskalischer Autonomie“ und „Fiskalischer Verantwortung“ – insoweit sollte das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz so weit als möglich, bei Zerlegung der großen Aufgabenbereiche in tatsächlich sinnvoll zu erfüllende Teilaufgaben Umsetzung finden – hierdurch würde ein nachhaltiges Verantwortungsbewusstsein und damit auch Kosten- und Nutzenbewusstsein gefördert werden.³²

Die Steuerhoheit darf jedenfalls kein Instrument der Kostenüberwälzung auf die Länder sein. Sie soll auch nicht zu einer Erhöhung der gesamtstaatlichen Abgabenquote führen.

Die gegenwärtige Verfassungsrechtslage hinsichtlich des Finanzausgleichs ist unzulänglich und liefert die Länder sowie Städte und Gemeinden mit vergleichsweise bescheidenen Absicherungen (§ 4 F-VG) dem Bund aus. Die Praxis des Finanzausgleichspaktums stellt eine gewisse Kompensation dieser schwachen Stellung dar, ist jedoch praktisch ohne rechtliche Absicherung.

Wenn die Länder die Hauptlast der Vollziehung tragen sollen, dürfen sie nicht länger bloß auf eine bestimmte Verhandlungskultur angewiesen sein. Die Position der Länder beim Zustandekommen des **Finanzausgleichs** ist wesentlich zu stärken. Er könnte in eine **paktierte Gesetzgebung** zwischen Bund und

30 *Feld*, Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, in: Blanke/Schwanengel (Hg), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates (2005) 171 ff.

31 Für weitere Überlegungen siehe *Thöni/Bonn*, Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung in Österreich, in: Hrbek/Bußjäger (Hg), Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung (2011) 71 ff.

32 Grundlegend: *Olson*, The Principle of "Fiscal Equivalence". The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review* 2/1969, 479 ff.

Ländern (etwa in Form einer unmittelbar anwendbaren Art 15a B-VG-Ver-
einbarung) umgewandelt werden oder weiterhin als einfaches Gesetz, das
jedoch der Zustimmung „der beteiligten Länder“ bedarf, beschlossen werden.
Für den Fall des Nichtzustandekommens einer solchen Zustimmung bzw einer
paktierten Gesetzgebung müsste jedoch der bisherige Finanzausgleich weiter
gelten. Ebenso erscheinen Vorkehrungen für den Fall zweckmäßig, dass ein
Partner die Zustimmung aus unsachlichen Motiven verweigert.

Im Falle der Beseitigung der mittelbaren Bundesverwaltung und ihrer Über-
tragung in die selbständige Landesverwaltung muss die Finanzverfassung
sicher stellen, dass der Bund in Angelegenheiten, die bisher in mittelbarer
Bundesverwaltung zu vollziehen waren und nun in Landesvollziehung vollzogen
werden, den **Zweckaufwand** trägt, wenn der für ein behördliches Tätigwerden
ursächliche Sachverhalt vor dem Inkrafttreten des Zuständigkeitsüberganges
gesetzt wurde (zB Altlasten).

Länder und Gemeinden müssen auch vor Kostenüberwälzungen durch die
jeweils rechtsetzende Gebietskörperschaft geschützt werden. Der bestehende
Konsultationsmechanismus ist weiterzuentwickeln.

Die verfassungsrechtliche Verankerung einer Regelung, die Bund, Länder und
Gemeinden bei der Haushaltskonsolidierung gleichermaßen in die Pflicht
nimmt, ist ein wichtiges, wenngleich nicht das entscheidende Element für die
Konsolidierung der staatlichen Haushalte. In diesem Zusammenhang kommt
dem Österreichischen Stabilitätspakt und seiner Weiterentwicklung weiterhin
große Bedeutung zu. Alle Partner, also Bund, Länder und Gemeinden, müssen
die dort enthaltenen Verpflichtungen ernst nehmen.

F) Gemeinsame Organe

Der Verfassungsgerichtshof, der Verwaltungsgerichtshof, der Rechnungshof
und die Volksanwaltschaft sind gemeinsame Organe von Bund und Ländern.
Die Bundesverfassung ermöglicht den Ländern bei der Bestellung der leitenden
Funktionen in diesen Organen jedoch so gut wie keine Teilnahme. Aus diesem
Grund sind die **Mitwirkungsrechte** der Länder bei der Bestellung dieser

Organe zu stärken. Ein Anteil der Mitglieder aus Berufsstellungen in den Ländern soll verpflichtend sein.

Ein gemeinsames Organ bildet auch das im Österreichischen Stabilitätspakt vorgesehene Österreichische Koordinationskomitee zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Diese Einrichtung sichert eine partnerschaftliche Vorgangsweise bei der Kontrolle der Einhaltung der Stabilitätsziele.³³

G) Haushaltsrechtsformen

Der Bund hat ein modernes Haushaltsrecht geschaffen, das nun in die Praxis umzusetzen ist. Länder und Gemeinden sollten ebenfalls eine Modernisierung ihres Haushaltsrechts in Anlehnung an jenes des Bundes vornehmen.

Dabei sind Instrumente der Globalbudgetierung und der wirkungsorientierten Verwaltung weiter zu stärken.

H) Umsetzungsstrategien

Da eine tiefgreifende Reform mittelfristig nicht das erforderliche breite politische Engagement finden dürfte, muss der Weg der schrittweisen Anpassung des föderalen Systems Österreichs durch Schnüren einzelner Reformpakete gegangen werden. Dieser zweite Weg steht in der Tradition des kooperativen Föderalismus in Österreich. Solche Pakete könnten sein:

- Neugestaltung der Bildungsverwaltung durch Zusammenführung der Schulverwaltung des Bundes und der Länder in der Organisation der Landesverwaltung. Die Bundesvollziehung erfolgt dabei nach dem Muster der mittelbaren Bundesverwaltung.
- Reformen im Gesundheitswesen, die eine gesamtstaatliche Steuerung ermöglichen, gleichzeitig aber regionale Gestaltung erlauben. Dabei ist an eine Aufwertung der Gesundheitsplattformen in den Ländern zu echten Entscheidungsträgern unter Einbeziehung der Akteure des Bundes, der

³³ Siehe dazu auch *Thöni/Bauer*, Reform der österreichischen Stabilitätspolitik im europäischen Kontext, in: Biwald et al (Hg), Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat (2011) 40 ff.

Länder und der Sozialversicherungsträger zu echten Entscheidungsträgern zu denken.

- Erweiterung der Verfassungsautonomie der Länder.
- Förderung von Gemeindekooperationen und Entwicklung neuer Strukturen der Aufgabenerfüllung auf Gemeindeebene.
- Erweiterung der Finanzautonomie und Finanzierungsverantwortung der Länder und Gemeinden bei Berücksichtigung der Stabilisierungsnotwendigkeit und gleichzeitiger Wachstumsimpulsmöglichkeit.
- Bereinigung der Behördenlandschaft des Bundes in den Ländern und Eingliederung in die allgemeine staatliche Verwaltung nach Maßgabe der sachlichen Zusammenhänge.
- Auf der Ebene der Länder und Gemeinden sind zügig Haushaltsrechtsreformen einzuleiten. Die Modernisierung des Haushaltsrechts des Bundes ist fortzusetzen.
- Die oben angedeutete Umgestaltung des Bundesrates bedürfte keiner Änderung der Bundesverfassung, sondern könnte auf der Stelle in Angriff genommen werden.

Literaturverzeichnis

- Anderson George*, Föderalismus, Opladen/Farmington Hills (2008).
- BAK Basel*, Durch Subsidiarität zum Erfolg. Der Einfluss von Dezentralisierung auf wirtschaftliches Wachstum, Studie im Auftrag Versammlung der Regionen Europas, Basel (2009).
- Bußjäger Peter*, Homogenität und Differenz. Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich, Wien (2006).
- Calliess Christian*, Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen (2010).
- Castles Francis G./Obinger Herbert/Leibfried Stephan*, Bremst der Föderalismus den Leviathan? Bundesstaat und Sozialstaat im internationalen Vergleich 1880 – 2005, Politische Vierteljahresschrift 2/2005, 210 ff.
- Czada Roland*, Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung. Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: Lauth (Hg), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden (2003) 292 ff.
- Feld Lars*, Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, in: Blanke/Schwanengel (Hg), Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Tübingen (2005) 171 ff.
- Gamper Anna*, Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit in Europa, Frankfurt et al (2004).
- Gamper Anna*, Staat und Verfassung. Einführung in die Allgemeine Staatslehre², Wien (2010).
- Hooghe Liesbet/Marks Gary/Schakel Arjan H.*, The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950-2006), London (2010).
- Lockwood Ben*, Fiscal Decentralization: A Political Economy Perspective, Warwick Economic Research Papers, Coventry (2005).
- Lütgenau Stefan August* (Hg), Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa. Perspektiven und Positionen, Innsbruck/Wien/Bozen (2011).
- Oates Wallace*, An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 3/1999, 1120 ff.
- Obinger Herbert*, Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 2/2002, 235 ff.
- Olson Mancur*, The Principle of "Fiscal Equivalence". The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, American Economic Review, 2/1969, 479 ff.

- Pernthaler Peter*, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze, Wien (2000).
- Pernthaler Peter*, Österreichisches Bundesstaatsrecht, Wien (2004).
- Rüdiger Helmut*, Föderalismus. Beitrag zur Geschichte der Freiheit, Berlin (1979).
- Sturm Roland*, Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden (2010).
- Thöni Erich*, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich, Wien (1978).
- Thöni Erich*, Politikökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme, Baden-Baden (1986).
- Thöni Erich/Bauer Helfried*, Reform der österreichischen Stabilitätspolitik im europäischen Kontext, in: Biwald et al (Hg), Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat, Wien/Graz (2011) 40 ff.
- Thöni Erich/Bonn Caroline*, Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung in Österreich, in: Hrbek/Bußjäger (Hg), Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung, Jahrbuch des Föderalismus, Tübingen (2011) 70 ff.
- Thorlakson Lori*, Comparing Federal Institutions. Power and Representation in Six Federations, West European Politics 2/2003, 1 ff.
- UNDP*, Human Development Report 2010 – 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations. Pathways to Human Development, New York (2010).