

FÖDOK 12

Univ.-Doz.
Dr. Peter Bußjäger

Neue Wege der Verwaltungsreform?

Föderalismusdokumente
Band 12



Institut für Föderalismus

Neue Wege der Verwaltungsreform?

Föderalismusdokumente
Band 12



Institut für Föderalismus

© **Herausgeber und Verleger:**
Institut für Föderalismus
Maria-Theresien-Straße 38 b, 6020 Innsbruck,
Tel 0512 / 57 45 94 FAX-Nr 0512 / 57 45 94-4

Für den Inhalt verantwortlich:
Institutsdirektor Univ.Doiz.Dr. Peter Bußjäger

Innsbruck 2001

ISBN-Nr 3-901965-11-4

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

Univ.Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER, Innsbruck

**“Unter welchen Voraussetzungen hat die
Verwaltungsreform Zukunft?** 1

Univ.Prof. Dr. Bernhard RASCHAUER, Universität Wien

“Aufgabenrevision – Staat und Verwaltung“ 15

Univ.Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER, Universität Bonn

**“Neuorganisation des Verwaltungsverfahrens und der
Landesverwaltungsgerichtsbarkeit als Herausforderung
und Chance“** 24

Vorwort

Am 3. Juli 2001 fand in Schloss Hofen, Lochau bei Bregenz, eine Enquete zum Thema „**Bürokratie in Österreich**“ als Diskussionsbeitrag der „Bürgerakademie – Schule für Freie Menschen“ in Zusammenarbeit mit dem Institut für Föderalismus und dem Zentrum für Wissenschaft und Weiterbildung, Schloss Hofen, statt.

Referenten der Veranstaltung waren:

Univ.Prof. Dr. Bernhard RASCHAUER, Vorsitzender der Aufgabenreformkommission, Universität Wien,

Univ.Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Bonn, sowie

Univ.Do. Dr. Peter BUSSJÄGER, Direktor des Instituts für Föderalismus, Innsbruck.

Die Vorträge beleuchteten verschiedene Aspekte der Verwaltungsreform in Österreich. Während im Beitrag von Peter Bußjäger versucht wurde zu klären, unter welchen Voraussetzungen die Verwaltungsreform Zukunft hat, setzte sich Christoph Grabenwarter mit der Neuorganisation des Verwaltungsverfahrens und der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich auseinander. Bernhard Raschauer gab einen Überblick über die Vorschläge der Aufgabenreformkommission für die Verwaltung des Bundes, der Länder und Gemeinden. Die Referate, die die Herausforderungen und Schwierigkeiten der Verwaltungsreform in Österreich verdeutlichten, sollen in diesem Band allgemein zugänglich gemacht werden und der Fortsetzung der Diskussion dienlich sein.

Das Institut für Föderalismus dankt dem Zentrum für Wissenschaft und Weiterbildung, Schloß Hofen, und der Bürgerakademie für die Zusammenarbeit.

Innsbruck, September 2001

Peter Bußjäger

Unter welchen Voraussetzungen hat die Verwaltungsreform Zukunft?

I. Einleitung: Verwaltungsreform als permanenter Prozess

Den Begriff der Verwaltungsreform zu definieren ist nicht leicht. Die Forderung nach einer Verwaltungsreform erzeugt zwar reflexartige Zustimmung und hat einen solchen Unverbindlichkeitsgrad erreicht, dass man einen All-Parteien-Konsens über ihre Notwendigkeit feststellen kann, was darunter verstanden wird, ist jedoch inhaltlich durch die jeweilige ideologische Position und den main stream des Zeitgeistes bestimmt. Beispielsweise wurde das Anliegen, die betroffenen Bürger bzw die sich betroffen führende Öffentlichkeit in die behördlichen Abläufe einzubinden, noch in den späten 80er Jahren als Verwaltungsreform angesehen.¹ Die Umweltverträglichkeitsprüfung, die heute der Verdammnis durch Wirtschaft und Politik überantwortet wird, wurde gar 1993 noch als Teil der Verwaltungsreform betrachtet.² Der Autor dieser Zeilen selbst, war im Jahre 1999 noch überzeugt, dass in der Verwaltungsreform zwar die Demokratisierungs- und Partizipationsdiskussion überholt sei, wohl aber ein Paradigmenwechsel in Richtung Kundenorientierung festzustellen sei³, eine Aussage, die, was aus den nachfolgenden Ausführungen noch hervor gehen wird, zumindest für Österreich im Jahre 2001 äußerst fragwürdig geworden ist.

Versucht man den vielschichtigen Begriff der Verwaltungsreform näher zu erfassen, ohne dabei den (vermuteten) Grundkonsens zu verlassen, wo 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.⁴

¹ Siehe dazu *Raschauer*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Teil der Verwaltungsreform, ÖJP 1993, 501 ff.

² Siehe *Raschauer* in FN 1 sowie den Beitrag von *Weiss* mit gleichem Titel ebenfalls in ÖJP 1993, 453 ff.

³ *Bußjäger*, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen (1999), 324 ff.

⁴ Dazu näher *Bußjäger*, Organisationshoheit, 18 f.

In Deutschland hat der Begriff der „Verwaltungsmodernisierung“ jenen der „Verwaltungsreform“ weitgehend ersetzt. „Modernisierung“ kennzeichnet in den Sozialwissenschaften „den Übergang von hierarchisch-zentralistischen zu komplexen Steuerungsformen von Staat und Gesellschaft.“⁵ In Österreich wird noch der mittlerweile etwas verbraucht klingende Begriff der Verwaltungsreform tradiert. Vielleicht auch deshalb, weil das, was in Österreich gelegentlich unter Verwaltungsreform verstanden wird, mit Modernisierung wenig zu tun. Ich werde darauf noch zu sprechen kommen.

- ♦ ***Die Verwaltungsreform hat immer Zukunft. Die Frage ist nur, ob sie noch evolutiv, unter relativ geringen Anpassungskosten, oder nur noch in Form radikaler Umgestaltung, mit sehr hohen Anpassungskosten erfolgen kann.***

Wenn man Verwaltungsreform als permanenten Prozess begreift, so ergibt sich, dass sie nie an ihr Ziel gelangen wird, weil immer wieder neue Anpassungsschritte zu setzen sind. Unter solchen Voraussetzungen scheint es zunächst verfehlt, überhaupt die Frage zu stellen, ob die Verwaltungsreform Zukunft hat. Natürlich hat die Verwaltungsreform immer Zukunft. Die Frage ist nur, ob die Anpassung evolutiv, wie im Idealfall, erfolgen kann oder nur noch durch radikale Umgestaltung möglich ist, wie etwa dann, wenn graduelle Anpassungen auf Grund längerer Erstarrung des Systems versäumt wurden. Irgendwann, so meine These, kommt in jedem System der Punkt, an dem etwas anderes als eine Reform gar nicht mehr möglich ist, es sei denn, das System entscheidet sich für einen gänzlichen Untergang. Es wäre freilich verfehlt, dem mühevollen Prozess der ständigen evolutiven Anpassung mit dem Argument aus dem Wege zu gehen, dass es früher oder später ohnehin zu einer umfassenden Reform kommen würde. Die Geschichte lehrt, dass es mitunter Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte dauern kann, in welchen ein System reformlos hin und her laviert bis es zum großen Show-down kommt. In dieser Zeit fallen enorm hohe Kosten der Nichtanpassung an. Außerdem ändert sich die Intensität der notwendigen Eingriffe je nachdem, ob eine evolutive Anpassung längerfristig versäumt wurde. Es liegt auf der Hand, dass radikale Umgestaltungen für das System viel schwieriger zu verkraften und mit viel größeren Härten verbunden sind, als evolutive Anpassungen.

⁵ Naschold/Bogumil, Modernisierung des Staates (1998), 13.

Mit der Frage nach den Voraussetzungen, unter welchen die Verwaltungsreform Zukunft hat, ist daher gemeint, ob eine verhältnismäßig sanfte, evolutive Anpassung, die weder den Bürgern übermäßig hohe Kosten wegen der langen Nicht-Anpassung noch den Trägern der Verwaltung übermäßig hohe Kosten abverlangt, noch möglich ist. Unter welchen Voraussetzungen scheint ein geordneter Wandel des Systems möglich, ein solcher, der nicht im blinden Übereifer der Reformfordernisse auch bewährte Systeme über Bord wirft? Bevor diese Fragen erhellte werden können, müssen einige Strukturprobleme der österreichischen Verwaltung geklärt werden.

II. Strukturprobleme der österreichischen Verwaltung

♦ *Ein Strukturproblem sind die noch immer zu umfangreichen Staatsaufgaben.*

Österreich ist ein klassischer Verwaltungsstaat. Das ist weniger negativ gemeint als es klingt. Der Verwaltungsstaat als solcher ist ein durchaus erfolgreiches Konzept zur Bewältigung der Anforderungen komplexer Gesellschaft mittels einer flexiblen, dem Souverän verantwortlichen Politik. Im Übrigen weisen auch Staaten mit justizstaatlicher Orientierung verschiedentlich enorm hohe Staatsquoten auf. Das Problem des österreichischen Verwaltungsstaates ist noch immer, dass er noch immer zu viele Aufgaben wahr nimmt, obgleich da und dort, wenig konzeptvoll aber wenigstens immerhin einige Aufgaben abgegeben wurden. Die Überlastung mit Aufgaben, verbunden mit der Tatsache, dass eine konzeptive Aufgabenreform bis heute – trotz des mittlerweile vorliegenden Berichts der Aufgabenreformkommission - jedenfalls noch nicht möglich war, bildet eines der Strukturprobleme der österreichischen Verwaltung.

♦ *Hoher Zentralisierungsgrad der Vollziehung.*

Die österreichische Verwaltung weist viele Parallelen mit Bürokratien vergleichbarer Staaten auf, freilich auch gewisse Spezifika. Was den österreichischen Bundesstaat im internationalen Vergleich besonders kennzeichnet, ist die starke Bundeslastigkeit nicht nur der Gesetzgebung, sondern auch der Vollziehung. Zwar tragen die Länder wie in anderen Bundesstaaten die Hauptlast der Vollziehung, allerdings vorwiegend im Rahmen der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung unter der Aufsicht und der Lenkung durch die obersten Organe des Bundes. Dazu gehört auch die Anomalie, dass von den

Bezirksverwaltungsbehörden als erste Instanzen der staatlichen Verwaltung⁶ in den Angelegenheiten der sogenannten mittelbaren Bundesverwaltung mitunter dreigliedrige Instanzenzüge bis zu den Ministerien führen. Weiters ist der praktisch vollständige Ausschluss der Länder von der Gerichtsbarkeit in Österreich für einen Bundesstaat ungewöhnlich. Schließlich sei erwähnt, dass der Bund im Rahmen der sogenannten unmittelbaren Bundesverwaltung einen insgesamt bedeutenden Teil der Staatstätigkeit durch eigene Organe und Behörden selbst ausübt.

♦ ***Parallel-, Aufsichts- und Kontrollbürokratien.***

Abgesehen davon, dass Österreich eine ausgeprägt verwaltungsstaatliche Tradition aufweist, ist kennzeichnend, dass die österreichische Verwaltung sowohl vor Ort, in den Ländern, als auch in den Zentralen beträchtliche Organisationsapparate installiert hat. Auch dies ist Resultat der Bundeslastigkeit der Vollziehung. Das logische Ergebnis einer solchen Doppelgleisigkeit mittels einer Vollziehung vor Ort einerseits und einer zentralisierten Verwaltung andererseits sind Parallelverwaltung sowie der Aufbau und die Perpetuierung von Aufsichts- und Kontrollbürokratien. Diese Bürokratien sind teilweise sogar noch das Erbe der Monarchie, deren nach dem Zusammenbruch 1918 unterbeschäftigte Stäbe sich in der Republik neue Betätigungsfelder suchten.

Der Befund von der doppelt organisierten Verwaltung, nämlich dezentral vor Ort und als Aufsichts-, Lenkungs- und Kontrollinstanz in der Zentralstelle gilt in erster Linie für die mittelbare wie auch die unmittelbare Bundesverwaltung, die selbst über beachtliche Organisationsapparate in den Ländern verfügt⁷, aber auch für die Landesverwaltungen, die teilweise in den Ämtern der Landesregierung zahlreiche Aufgaben konzentriert haben und gleichzeitig eine dezentrale Verwaltung bei den Bezirksverwaltungsbehörden aufgebaut haben. An dieser Entwicklung ist allerdings auch der Bund mitverantwortlich, der durch Aufgabenzuweisungen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung an den Landeshauptmann dafür gesorgt hat, dass entsprechende Stäbe in den Ämtern

⁶ Die Bezirksverwaltungsbehörden bestehen aus den Bezirkshauptmannschaften, die organisatorische Landesbehörden sind und sowohl Landesverwaltung als auch Bundesverwaltung (im Rahmen der bedeutenden mittelbaren Bundesverwaltung) ausüben sowie den sogenannten Städten mit eigenem Statut, die als Gemeindebehörden gleichzeitig die Funktion von Bezirkshauptmannschaften erfüllen.

⁷ Hinsichtlich jener Verwaltung, die der Bund unmittelbar ausübt, gilt dies vor allem im Bereich der Schulverwaltung über die sogenannten Bezirks- und Landesschulräte sowie in der Sicherheitsverwaltung, hier der Bundespolizeidirektionen in verschiedenen Bezirken und der Sicherheitsdirektionen auf Landesebene. Nicht zuletzt ist auch praktisch die gesamte Finanzverwaltung beim Bund monopolisiert und dezentral über die Finanzämter und die Finanzlandesdirektionen organisiert.

der Landesregierungen für die Aufgabenerledigungen bereit gehalten werden müssen.

Die österreichische Verwaltung ist zwar dezentral organisiert und damit durchaus bürgernah, ist jedoch andererseits zentralisiert gesteuert und dient damit der Aufrechterhaltung und Perpetuierung von Aufsichts- und Kontrollbürokratien in der Zentrale.

Dies alles führt zu einer Situation, in der die österreichische Verwaltung als aufgebläht, langsam und ineffizient empfunden wird. Dass das Dienstrecht der öffentlich Bediensteten durch ein besonderes Maß an Unflexibilität das seinige dazu beiträgt, dass bestehende Strukturen aufrecht erhalten bleiben, sei nur am Rande erwähnt. Diese Problematik drängt in der Öffentlichkeit sonst durchaus beachtliche Leistungen der österreichischen Verwaltung, nämlich, eine besonders gesetzestreue und im Wesentlichen saubere Verwaltung zu sein, eher in den Hintergrund.

♦ ***Die dezentrale Verwaltung ist bürgernah, aber hat zu wenig Gestaltungsspielräume.***

Österreich weist eine beachtliche Ausstattung an dezentral organisierten Behörden auf. Im Mittelpunkt stehen die 102 Bezirksverwaltungsbehörden, bei einem Flächenausmaß des Gesamtstaates von ca. 84.000 km² und einer Einwohnerzahl von ca. 8,1 Mio. Die Bezirksverwaltungsbehörden „versorgen“ damit im Durchschnitt 80.000 Menschen auf je 800 km². Die Zahl der Gerichtsbezirke ist noch viel größer und liegt bei 191, womit Österreich im internationalen Vergleich besonders kleine (sowohl in flächenmäßiger als auch bevölkerungsmäßiger Hinsicht) Gerichtssprengel aufweist. Allerdings sind die Bezirksgerichte nicht in allen Fällen das Eingangsgericht, oft sind es die Landesgerichte, deren es insgesamt 21 gibt. Weiters gibt es eine große Zahl von Sonderbehörden des Bundes in den Ländern. Neben den insgesamt ca. 80 Finanzämtern sind insbesondere die Sicherheitsdirektionen in den neun Ländern sowie die neun Landesschulräte⁸ zu erwähnen.

Das relativ dichte Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung in Österreich erweckt an sich ein durchaus bürgerorientiertes Bild, das allerdings unter Aspekten der Verwaltungsreform dadurch belastet ist, dass die dezentralen

⁸ Die Bezeichnung ist ein Etikettenschwindel. Es handelt sich in Wahrheit um ausschließliche Bundesbehörden.

Dienststellen nur wenig Spielraum haben⁹. Eine dezentrale Ressourcenbewirtschaftung ist vorwiegend in den Ländern ein Thema.¹⁰ Die Problematik der Mehrgleisigkeit der Verwaltung wird somit durch zahlreiche Genehmigungsvorbehalte der Zentralstellen gegenüber der dezentral organisierten Verwaltung und andere Ingerenzmöglichkeiten, die die zentralen Bürokratien besitzen, verschärft.

Dies steht auch damit in Zusammenhang, dass die Existenz staatlicher Versorgungsleistungen außerhalb der Zentrale in Österreich vielfach als föderale Frage betrachtet wird. Die Ministerialbürokratie setzt – bundesstaatstheoretisch völlig abwegig – die Existenz einer dezentralisierten (Bundes-!) Verwaltung mit Föderalismus gleich und empfindet die dezentralisierten Verwaltungseinheiten als Belastung und nicht als bürgerorientierte Verwaltungsorganisation.

- ♦ ***Strukturprobleme der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Zuständigkeitsaufsplitterungen) schlagen auch auf die Verwaltung durch. Es gibt eine Unzahl von Sonderbehörden, was die Verwaltung verkompliziert und unübersichtlich macht.***

Durch die letzte große Verwaltungsreform von 1925 sollte die Einheit der staatlichen Verwaltung hergestellt werden. Diese Einheit ist besonders in den letzten Jahrzehnten durch eine Unzahl von Sonderbehörden durchlöchert worden. Dazu hat zum einen der Bundesverfassungsgesetzgeber beigetragen, der beispielsweise die Agrarbehörden als Parallelorganisation zur allgemeinen staatlichen Verwaltung belassen hat oder mit den Bezirks- und Landesschulräten eine heute kaum mehr zu rechtfertigende Aushöhlungen der allgemeinen staatlichen Verwaltung betrieben hat. Dazu kommt der einfache Bundesgesetzgeber, der, in gewisser Hinsicht freilich internationalen Trends folgend, immer neue Behörden und Agenturen eingerichtet hat und einrichtet und, wie immer, die Landesgesetzgeber, die dem Bund etwas weniger fleißig, aber doch, nachgeifert haben.

⁹ 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).

¹⁰ Vgl den Bericht des Rechnungshofes Reihe Kärnten 1998/4, 18 f.

- ♦ ***Die österreichische Verwaltung ist von einer starken legalistischen Rechtskultur geprägt. Sie ist dadurch zu stark prozess- und zu wenig ergebnisorientiert.***

Auch dieser Befund ist an sich bekannt. Der Legalismus der österreichischen Bürokratie äußert sich darin, dass sie eine durchaus rechtstreue Verwaltung ist, die aber viel zu wenig gestaltungsfreudig ist und zu stark an Rechtsvorschriften ausgerichtet ist. Ich bin mir nicht klar, ob die – im Übrigen auch von mir – präferierte Zurückdrängung der Gesetzgebung auf eine Rahmen- oder Zielvorgabe am Ergebnis allzu viel ändern würde. Die österreichische Verwaltung wüsste nämlich mit der gewonnenen Freiheit nicht allzu viel anzufangen, solange sich an der Verwaltungskultur nichts ändert. Sie würde den Verlust an gesetzlichen Vorschriften durch Regeln auf der Verordnungsstufe und der Erlassebene zu kompensieren suchen. Diesbezüglich war auch schon die Rede davon, dass die Zahl der Vorschriften für die Verwaltung insgesamt gleich bleiben müsse, dass also gleichsam eine Rücknahme der Bindungsdichte der Gesetzgebung von der Verwaltung selbst kompensiert werden müsste.

Der Legalismus hat in Zusammenhang mit der stark zentralisierten Steuerung zu einer geradezu ängstlichen Verwaltungskultur geführt, in der Entscheidungsfreude und Kreativität zugunsten von Einvernehmensherstellungen, Rückfragen bei übergeordneten Behörden und Risikominimierung zurück gedrängt wird. Die österreichische Verwaltung ist tendenziell kein fehlerfreundliches System.

- ♦ ***Das Dienstrecht der öffentlich Bediensteten ist völlig veraltet und weitgehend noch nicht auf moderne Erfordernisse ausgerichtet.***

Das Verharren des Dienstrechtes der öffentlich Bediensteten auf einem überkommenen Bild des Berufsbeamten, das die Vertretung der Beamtenschaft wie einen Banner vor sich her trägt, ist antiquiert. Abgesehen von der Frage, ob das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Berufsbeamten jemals die Wirkungen entfaltet hat, die dieser Arznei zugeschrieben wurden (jedenfalls nicht 1934, von 1938 ganz zu schweigen), ist es für heutige Verhältnisse schlechthin überholt und stellt mit den enormen Pensionslasten eine Zeitbombe dar. Dazu haben wir in weiten Bereichen ein völlig unflexibles Berufsrecht, das Versetzungen nicht selten verhindert und dadurch Organisationsänderungen wesentlich erschwert.

- ♦ ***Die lange Zeit der Erstarrung hat eine Sklerose in den Zentralstellen des Bundes und der Länder produziert, die dem Wandel beträchtlichen Widerstand entgegen setzt.***

Der österreichischen Verwaltung ist „change management“ nicht nur deshalb ein Fremdwort, weil es ein solches ist, sondern weil sie mit dem Begriff der Veränderung nicht viel anzufangen vermag. Durch Jahrzehnte hat sie – immer um eine gesetzeskonforme, möglichst einheitliche Vollziehung bemüht – auf Kontinuität bedachte Stäbe perpetuiert und erweitert. Die österreichische Verwaltungskultur ist vom Geist der Kontinuität und Tradition erfüllt. Dazu kommt, dass bestimmte Bereiche der Verwaltung, je stärker die Rahmenbedingungen der Umwelt ihre Existenzberechtigung in Zweifel ziehen umso hektischere Aktivität entfalten. Irgendwie ähnelt die österreichische Verwaltung einer kranken Tanne, die den nahenden Tod durch immer rasantere Produktion von Tannenzapfen zu kompensieren sucht. Jede Diskussion über die Existenzberechtigung einer Organisationseinheit ruft bei dieser kein Hinterfragen der eigenen Situation, sondern eine immer hektischere Suche nach neuen Aufgaben aus. Von dieser Krankheit sind besonders auch die Zentralstellen befallen, was ich anhand des mit „Einführungserlass“ vom 31.01.2001, 93 999/112-V/2/01, eingerichteten „Büros für interne Angelegenheiten“ im Innenministerium verdeutlichen will. Dieses ist „für die Entgegennahme und Überprüfung von Anschuldigungen und Beschwerden, die dem Bereich der Amtsdelikte (§§ 302 – 313 StGB) zuzuordnen sind, sowie in weiteren Angelegenheiten nach Auftragserteilung durch den Leiter der Sektion V im Einzelfall zuständig.“ Weitere Zitate erübrigen sich: Es liegt, wenn man sich die Zuständigkeiten vergegenwärtigt, die die bestehende Rechtsordnung für die Verfolgung von Amtsdelikten vorsieht, auf der Hand, dass hier auf der Ebene der Zentralstelle ein Amt eingerichtet wird, wie es überflüssiger gar nicht sein kann. Vermutlich erzeugt das Büro in einem solchen Ausmaß überflüssige Doppelarbeit und Reibungsverluste, dass die Einsparungseffekte, die aus der Zusammenlegung des einen oder anderen Gendarmeriepostens resultieren, wieder zunichte gemacht werden.

Zur Sklerose gehört auch die Ausbildung von Seilschaften zwischen den spezialisierten Ministerialbürokratien des Bundes und den ihre Anordnungen¹¹ vollziehenden Fachbürokratien in den Ländern. Diese sogenannten Fachbruderschaften stellen eine Form der Selbstbestimmung der Verwaltung dar, die mit

¹¹ Ich verstehe unter diesen Anordnungen sowohl die (von der Ministerialbürokratie ausgearbeiteten) Gesetze als auch die (von der Ministerialbürokratie ausgearbeiteten) Verordnungen als auch die von ihr geschaffenen Erlässe.

ihren Kommunikationsstrukturen den Inhalt von politischen Entscheidungen soweit determinieren, dass „im Endergebnis genau das (...) herauskommt, was die (Ministerial)bürokraten für angemessen und machbar halten.“¹² Für die Verwaltungsmodernisierung ist bedeutsam, dass sie Gruppen bilden, die durch gemeinsame Interessen an der Erhaltung des status quo verbunden sind. In der Praxis sind auch übergreifende Fachbruderschaften zwischen den Fachbürokratien in den Bundesministerien und den Ämtern der Landesregierung festzustellen. Diese auf den ersten Blick fragile Koalition wird vom gemeinsamen Interesse um Erhaltung der bestehenden hierarchischen Ordnung zusammengehalten, die jedem Mitglied der Fachbruderschaft eine ganz bestimmte Rolle (und Bedeutung) zuweist. Nicht selten gibt es auch Fachbruderschaften zwischen den Zentralstellen und den Fachbürokratien der Wirtschaft, also den Kammern.¹³

III. Strukturprobleme der Verwaltungsreform in Österreich

Nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Verwaltungsreform selbst leidet in Österreich an Strukturproblemen:

- ♦ ***Die Verwaltungsreform ist von einem josephinistischen Geist geprägt, der Reform als einen von „oben“ eingeleiteten Prozess versteht. Verwaltungsreform als „bottom-up“-Prozess wird in der Bundesverwaltung nicht ermuntert und setzt sich daher kaum durch. Bezeichnenderweise werden die größten Erfolge in der Verwaltungsreform auf der Ebene der Gemeinden und Länder erzielt, also im Wege von „bottom-up“-Prozessen erzielt.***

Auf der Suche nach der Erklärung dieses Befundes bieten sich Aspekte der Verwaltungskultur an, nämlich eine Josephinische Tradition der Verwaltungs-

¹² Zitiert nach Oberndorfer, Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: Holzinger/Oberndorfer/Raschauer, Verwaltungslehre (2001), 41.

¹³ Eine solche Fachbruderschaft dürfte auch verantwortlich dafür sein, dass eine Verlagerung der Zuständigkeit für Seilbahnen von den Zentralstellen des Bundes auf die Länderebene bisher am gemeinsamen Widerstand von Ministerialbürokratie und Wirtschaft gescheitert ist. Dieser Umstand ist auf den ersten Blick nicht leicht zu erklären, vor allem dann nicht, wenn man den Aufwand berücksichtigt, der allein durch Reisetätigkeiten der zentralen Beamten durch Österreich entsteht. Einen Blick hinter die Kulissen einer solchen Fachbruderschaft gibt jedoch eine parlamentarische Anfragebeantwortung des BMVIT vom 08.08.2000, 946/AB-XXI.GO.-NR: „Mit dem Fachverband der Seilbahnen wurde lediglich vereinbart, dass Überstunden (der Ministerialbeamten, Anm), die über Wunsch der Seilbahnunternehmen zur Beschleunigung der Abnahme insbesondere an Samstagen, Sonn- und Feiertagen geleistet werden, durch die betreffenden Unternehmen beglichen werden. Es entspricht durchaus den Zielsetzungen, für über das normale Ausmaß hinausgehende Dienstleistungen der Behörden Kostenersatz zu verlangen.“

reform in Österreich, die darin besteht, dass Verwaltungsreform von oben und nicht von unten betrieben wird. Es sind die Zentralstellen, die bestimmen, was in der Provinz vor sich zu gehen hat. Eine ganz typische Ausprägung dieses Neojosephinismus ist der vom Präsidenten des Rechnungshofes – einer bundesstaatstheoretisch gemeinsamen Einrichtung von Bund und Ländern¹⁴ - gemachte Vorschlag, die Landtage abzuschaffen, weil ihre Effizienz in seinen Augen fraglich ist. Damit wird demokratische Teilnahme im Neojosephinismus ausschließlich auf Effizienzaspekte reduziert. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn beispielsweise die bundesstaatliche Gliederung Österreichs als Belastung statt als Chance betrachtet wird. Aus einem solchen geistigen Hintergrund resultiert eine von oben herab gesteuerte, statt von unten aufgebaute Verwaltungsreform, die tendenziell in einer zentralistischen Lösung mündet, die nicht selten an den Problemen vor Ort vorbei geht. Das ist heute nicht anders als im klassischen Zeitalter des Josephinismus, der mit seinen Reformmaßnahmen letztlich auch scheiterte, weil die beamteten Protagonisten zwar von aufklärerischem Missionierungseifer beseelt waren, aber nicht bürgerorientiert handelten.

Die von oben herab betriebene Verwaltungsreform hat zur Folge, dass die sklerotischen Faktoren in den Ministerialbürokratien nicht überwunden werden können. Ausgerechnet die Zentralstellen, die selbst in besonderem Maße von der Sklerose betroffen sind, beanspruchen die Kompetenz, zu definieren, was Verwaltungsreform ist, für sich. Die Folgen sind Zusammenlegungen von dezentralen Dienststellen, Beschneidung ihrer Kompetenzen und Perpetuierung von Aufsichts- und Kontrollapparaten in den Bundesministerien und ein „Büro für interne Angelegenheiten“.

Die Verwaltungsreform ist in Österreich von neojosephinistischen geprägten Akteuren gesteuert, die sich als vom aufgeklärten Geist der Verwaltungsreform durchdrungen wähnen, in Wahrheit aber durchaus auch Eigeninteressen verfolgen. Immerhin geht es bei der Verwaltungsreform auch um den Schreibtisch des aufgeklärten Bürokraten in der Zentrale selbst. Den Preis dieser Art von Verwaltungsreform zahlen jedoch die Bürger, den statt kundenorientierter Leistungen bei höheren Kosten als zuvor (höhere Reise- und Zeitaufwände, mitunter auch höhere Gebühren) oftmals noch schleppendere Abläufe (bedingt durch mangelnden Gestaltungsspielraum der dezentralen Verwaltung und erforderlichen Einvernehmensbindungen mit Zentralstellen) geboten werden.

¹⁴ Vgl. Pernthaler, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union, Wien 2000, 8.

- ♦ ***Die Verwaltungsreform der letzten Jahre ist in Österreich einseitig vom Prinzip der Senkung von Verwaltungskosten geprägt. Bürgerorientierung ist, zumindest auf Bundesebene, kein Thema der Verwaltungsreform.***

Der enorme Druck nach einer Senkung der Verwaltungskosten lässt übersehen, dass es auch noch andere, gleichwertige Ziele der Verwaltungsmodernisierung gibt, wie etwa Bürgerorientierung, leichte Zugänglichkeit der öffentlichen Ämter. Die auf Kostensenkung focussierte Verwaltungsreform verstellt den Blick auf diese anderen Ziele der Verwaltungsreform. Allenfalls mag – unter dem Globalisierungsdruck – der Aspekt der Standortqualität noch eine Rolle spielen – aber auch dies in erster Linie für die Länder.

Auf Grund der Focussierung der Verwaltungsreform auf Kostensenkung kommt es nicht nur zur Auflösung und Zusammenlegung dezentraler Dienststellen (die Zentralstellen bleiben davon ja aus den oben angeführten Gründen verschont), zu mehr oder weniger gut oder schlecht gelungenen Ausgliederungen, sondern im Übrigen auch zu einer schwerwiegenden Demotivierung der öffentlich Bediensteten. Der Bund, aber auch einige Länder scheinen unter finanziellen Aspekten nicht mehr in der Lage, ihren Bediensteten in der allgemeinen Verwaltung jene gehaltlichen Perspektiven zu eröffnen, die erforderlich sind, um entsprechend qualifiziertes Personal der Verwaltung acquirieren zu können. Unter solchen Rahmenbedingungen wirkt der monströse Versuch eines Bundes-Objektivierungsgesetzes wie ein Hohn, da eine Situation droht, in der sich der öffentliche Dienst um eher minder geeignete Bedienstete konkurrenziert.

IV. Zukunftsfähige Lösungen?

- ♦ ***Die österreichische Verwaltung muss einem umfassenden Aufgabenscreening unterworfen werden. In einem politischen Prozess ist zu klären, welche Aufgaben von der Verwaltung in der Zukunft überhaupt noch erfüllt werden können.***

Das bisher unterlassene Aufgabenscreening ist nachzuholen. Dies muss von jeder Gebietskörperschaft für ihren Aufgabenbereich gemacht werden. Ansätze dazu sind die Aufgabenreformen auf Landesebene in Oberösterreich und Salzburg. Eine zentral gesteuerte Aufgabenreform überfordert die Akteure, ist fehleranfälliger und mündet in eine neojosephinistische, zentralistische Lösung.

Eine pluralistische Verwaltungsreform erzwingt eine andere Vorgangsweise. Die Wissenschaft hat den politischen Akteuren Handlungsanleitungen zu geben, hat zu hinterfragen, darf sich aber nicht zum Richter über die Staatsaufgaben machen. Dies muss vom Souverän entschieden werden.

- ♦ ***Es werden neue Wege der Verwaltungsreform beschritten werden müssen. Die Verwaltungsreform muss auch von der Verwaltung selbst mitgetragen werden können. Die Politik darf allerdings die Verwaltungsreform nicht den Beamten überlassen, sondern hat die Aufgabe, die Verwaltungsreform zu steuern.***

Dieser Punkt scheint besonders schwierig zu bewältigen: Wie soll die Verwaltungsreform Zukunft haben können, wenn die Beamtenschaft ein Vetorecht haben soll? Diesen Bedenken ist zu erwidern, dass eine Verwaltungsreform, die sich nicht an jenen, die sie tragen müssen, orientiert, von vornherein zum Scheitern verurteilt ist. Die Politik darf jedoch auf der anderen Seite die Verwaltungsreform nicht den Beamten überlassen. Sie hat die Aufgabe, die Verwaltungsmodernisierung zu lenken, sie muss die Visionen vorgeben. Bloße Kostensenkung ist keine Vision. Der Verwaltung müssen Ziele vorgegeben werden. Ziele, die ein modernisiertes Staatswesen verwirklichen.

- ♦ ***Die sklerotischen Faktoren der österreichischen Verwaltung müssen überwunden werden. Dies ist dann möglich, wenn die Verwaltungsreform zu einer Stärkung der dezentralisierten Einheiten führt.***

Die Sklerose der Fachbruderschaften und der Zentralbürokratien waren mit verantwortlich dafür, dass eine nachhaltige Verwaltungsreform bis heute nicht realisiert werden konnte. Diese sklerotischen Faktoren müssen überwunden werden. Dies kann vielleicht eine Politik erreichen, die, wie oben vorgeschlagen, der Verwaltung Visionen und Ziele vorgeben kann. Dies setzt jedoch ein enormes gestalterisches Potential der Politik voraus, die ich gegenwärtig nicht orten kann. Es ist nicht zu erwarten, dass die Verwaltungsreform, die von den von der Sklerose erfassten Einheiten geleitet wird, zu einer Verbesserung der Situation führen wird. Die Verwaltungsmodernisierung muss vielmehr von den dezentralen Stellen ausgehen.

- ♦ ***Eigenständigkeit und Kreativität der dezentralen Organisationseinheiten müssen gefördert werden. Zu diesem Zweck müssen die Zentralstellen ihre Überwachungs- und Kontrollapparate zurück nehmen. Aufgaben operativer Art sind von den Zentralstellen auf die dezentralen Organisationseinheiten zu übertragen.***

Zu einer Verwaltungsreform, die von unten nach oben aufgebaut wird, kommt es nur, wenn die dezentralen Organisationseinheiten zur Initiative ermuntert werden. Damit steht eine Steuerung und Lenkung durch die Zentralstellen nicht prinzipiell im Widerspruch. Diese Steuerung und Lenkung erfolgt jedoch nicht durch Determinierung, sondern Zielvorgaben, durch Ermunterung, insgesamt also durch Supervision. Die Aufgaben der Zentralstellen auch in der Verwaltungsreform sind von Kontrolle und Aufsicht auf Supervision zurück zu nehmen.

Eine neojosephinistische Verwaltungsreform wird zwangsläufig scheitern. Auch eine Reform, die die einzelnen Verwaltungsstellen nur als Kostenträger sieht, geht an ihren eigenen Zielsetzungen vorbei. Die Verwaltungsreform muss sich an ihren Potenzialen orientieren, die in der Motivation der Träger der Verwaltung liegt. Aus diesem Grund sei abschließend festgehalten:

- ♦ ***Insgesamt wird nur eine von unten nach oben aufgebaute Verwaltungsreform zum Ziel führen.***

Aufgabenrevision – Staat und Verwaltung

Wo es „Verwaltung“ gibt, gibt es Überlegungen zur „Verwaltungsreform“. Verwaltungsreform ist daher letztlich so alt wie die Verwaltung.

Blättert man zurück, so findet sich etwa die Feststellung: „Staatliche Funktionen, deren Fortführung durch den Bund in seiner gegenwärtigen Finanzlage nicht gerechtfertigt werden kann, müssen eingestellt werden“. Dies ist der erste Satz der Erläuternden Bemerkungen zu einer Regierungsvorlage aus dem Jahr 1922 (1258 BlgNR, 2. GP, 22). In weiterer Folge brachte uns die damalige Entwicklung einige wichtige Meilensteine, das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz, das international als vorbildlich gerühmt wurde, das Wiederaufbaugesetz, das die Ausgliederung der damaligen Bundesbetriebe verwirklichte, und gerade auch das Verwaltungsentlastungsgesetz, das eine Reihe von staatlichen Verwaltungsangelegenheiten aufhob und damit zur Verschlankung der Verwaltung beitrug.

Die Verwaltung ist seither angewachsen, althergebrachte Einrichtungen sind nicht weggefallen, eine neue Verschlankung ist somit angebracht. Im September 2000 hat Frau Vizekanzler Riess-Passer die Aufgabenreformkommission eingesetzt, der verschiedene Persönlichkeiten aus Staat und Wirtschaft angehörten. Unter großem Zeitdruck hat die Kommission eine aktuelle Analyse vorgenommen und termingerecht im März 2001 ihren Bericht übergeben, in dem sie neben allgemeinen Überlegungen auch konkrete Maßnahmenvorschläge präsentiert. Der Bericht ist seit dem 30. 3. 2001 unter <http://www.bmols.gv.at> abrufbar. Tatsächlich wurde diese Adresse allein in den ersten vierzehn Tagen 30.000 Male angesteuert.

Ausdrücklicher Auftrag war allerdings die Aufgabenreform. Ich hebe dies hervor, da unter Staats- und Verwaltungsreform verschiedene Aspekte verstanden werden. Die Verwaltungsreformberichte der letzten Jahre hatten vor allem Überlegungen zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation und zur Verbesserung der Verwaltungsabläufe zum Gegenstand. Aufgabenreform geht dagegen nicht der Frage der Optimierung der Verwaltung nach, sondern der Frage, ob und inwieweit es Möglichkeiten zu einem Rückbau der Verwaltung

gibt, zu einer Reduzierung der Zuständigkeiten und Aktivitäten der staatlichen Verwaltung. Dies ist deshalb von Bedeutung, da sich auch die in diesen Tagen auf politischer Ebene laufenden Reformüberlegungen primär mit Fragen der Organisationsreform – etwa des one-stop-shop, der Allzuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden oder verschiedener Organisationsprivatisierungen - und der Verbesserung der Verwaltungseffizienz – etwa durch Beschleunigung von Verwaltungsverfahren oder durch verstärkten Einsatz elektronischer Kommunikation („E-Government“) – befassen. Solche Überlegungen lassen allerdings den Bestand an Verwaltungsaufgaben prinzipiell unverändert.

In ersten Stellungnahmen wurde die Kommission dahin kritisiert, dass sie nur alles „privatisieren“ wolle. Die Kommission verwendet den Begriff der „Privatisierung“ allerdings kaum. Dies schon allein deshalb, da es sich um einen eher schillernden Begriff handelt, der jeweils erläuterungsbedürftig ist. So kann Privatisierung Vermögensprivatisierung meinen, also den Verkauf von staatlichen Liegenschaften oder Unternehmensanteilen. Heute meint Privatisierung häufig Organisationsprivatisierung, also die Umwandlung von staatlichen Ämtern und Anstalten in Aktiengesellschaften oder GesmbHs. Damit ändert sich nur das rechtliche Kleid der staatlichen Organisation, nicht aber der Bestand an Staatsaufgaben.

Von funktioneller Privatisierung kann man sprechen, wenn sich der Staat Privater als Hilfsorgane bedient. Das bekannteste Beispiel ist wohl das Besorgen-Lassen der kommunalen Müllabfuhr durch private Unternehmen. Wenn sich der Staat durch eine solche Konstruktion auf eine Aufsichtsfunktion zurückziehen vermag, so kann damit in der Tat ein partieller Aufgabenabbau einhergehen. Im Vordergrund des Interesses steht dagegen das, was man als Aufgabenprivatisierung bezeichnen kann. Man könnte beispielsweise an den Ausbau von gesellschaftlicher Selbstverwaltung (in einem weiteren Sinn) denken: Sind etwa das Jagd- und das Fischereiwesen wirklich notwendige Staatsaufgaben, könnte man sie nicht Körperschaften des öffentlichen Rechts übertragen, die selbst für Ordnung und Beaufsichtigung sorgen sollen?

Aufgabenrevision ist eine – auch politisch – mühsame Angelegenheit. Warum tun wir uns das überhaupt an? Wenn man Spitzenvertretern der SPÖ zuhört, ist eigentlich alles in Ordnung und ein Rückbau der staatlichen Verwaltung ohnehin nicht erforderlich. Drei Punkte sind anzuführen: 22% der unselbständig Erwerbstätigen sind bei der öffentlichen Hand beschäftigt, das ist ein im inter-

nationalen Vergleich – wenn man von den nordischen Staaten absieht – sehr hoher Wert. Jeder zweite Schilling läuft als Abgaben, Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren, Umlagen usw. durch öffentliche Hände und wird auf die eine oder andere Weise umverteilt. Diese Staatsquote ist extrem hoch. Und schließlich darf nicht übersehen werden, dass wir 1995 der Europäischen Union beigetreten sind. Das bedeutet zum einen, dass wir damit auch die Maastricht-Kriterien akzeptiert haben, die uns zu einer Reduzierung der Defizite der öffentlichen Haushalte – und damit gerade auch zu einer Reduzierung des Aufwands für öffentliche Verwaltung – verpflichten, und das bedeutet zum anderen, dass zu den bestehenden österreichischen Verwaltungsebenen Bund, Land, Bezirk und Gemeinde eine weitere Verwaltungsebene auf der europäischen Ebene hinzugetreten ist. Es ist doch einigermaßen überraschend, dass dieser Umstand bis heute keine Rückwirkungen auf die bestehende nationale Verwaltungsorganisation gehabt hat. Wir können vielmehr festhalten: Die öffentliche Verwaltung wächst und wächst, es kommen neue Aufgaben hinzu, aber vom bisherigen Aufgabenbestand fällt nichts weg.

Um die Dinge an einem Beispiel zu veranschaulichen, greife ich die Fernmeldeverwaltung heraus. Es ist noch gar nicht lange her, da haben wir bei jemandem interveniert, damit wir möglichst rasch einen neuen Telefonanschluß von der staatlichen Post bekamen. Dann konnten wir zwischen einigen Postgeräten wählen. Die Tarife waren staatlich festgesetzt, dem Teilnehmer wurden hoheitliche Gebühren vorgeschrieben und alles das bildete den hoheitlichen Tätigkeitsbereich der staatlichen Fernmeldebehörden.

Heute beauftragen wir einen Elektriker mit der Herstellung eines Anschlusses, wir besorgen uns bei irgendeinem Elektrohändler ein Endgerät unserer Wahl. Den Telekombetreiber wählen wir nach den für uns günstigen Preis- und Leistungskriterien aus. Wir schließen mit ihm einen privatrechtlichen Vertrag und bezahlen ein privatrechtliches Entgelt. Wohl gibt es einen staatlichen „Telekom-Regulator“, dieser führt aber nicht hoheitliche Fernmeldeverwaltung durch, sondern reguliert den Wettbewerb auf dem Telekomsektor.

Insgesamt kann man also sagen, dass sich der Staat in diesem Bereich aus dem operativen Geschäft zurückgezogen hat, es herrscht der Grundsatz „Gewährleisten statt Leisten“.

Wie soll eine Aufgabenrevision realisiert werden? Grundlage muss eine Bestandsaufnahme der Verwaltungsaufgaben bilden. Dies erfordert eine inhalt-

liche Analyse, da sich der Bestand an Verwaltungsaufgaben nicht einfach aus dem Amtskalender oder aus den Haushaltsplänen der Gebietskörperschaften ergibt. Näherhin ist es sogar unangebracht, globale Materien – wie zB die „Sicherheitspolizei“ – anzusprechen. Es bedarf vielmehr einer näheren Analyse der einzelnen Abläufe. Die moderne Verwaltungslehre spricht von „Produkten“ als den einzelnen Leistungen der öffentlichen Verwaltung. Insbesondere das Amt der Salzburger Landesregierung und das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung haben für ihre Bereiche bereits detaillierte Produktanalysen durchgeführt, ebenso das Kommunalwissenschaftliche Dokumentationszentrum für den Bereich der Gemeindeaufgaben.

Mit dem Beispiel der Sicherheitspolizei habe ich überdies bereits eine grundsätzliche Problematik angesprochen. Immer wieder hört man nämlich, dass es gelte, sogenannte „Kernaufgaben“ zu ermitteln. Auf dem Boden einer Produktanalyse erkennt man jedoch bald, dass auch Kernaufgaben – und die Sicherheitspolizei gehört nach allgemeiner Auffassung zweifellos dazu – einer funktionalen Analyse zugänglich sind. So geht man etwa beim security check am Flugplatz durch eine gesetzlich geregelte sicherheitspolizeiliche Kontrolle, sie wird allerdings von (beliebigen) Privaten durchgeführt.

In weiterer Folge gilt es, diese Aufgaben bzw Produkte darauf hin zu untersuchen, ob es Gestaltungen gibt, die ebenfalls die maßgeblichen öffentlichen Interessen gewährleistet erscheinen lassen, und doch ohne Einsatz der staatlichen Verwaltung oder mit reduziertem Einsatz der staatlichen Verwaltung auskommen. Ein Gesichtspunkt haben wird mit dem Grundsatz „Gewährleisten statt Leisten“ am Beispiel der Neuordnung der Fernmeldeverwaltung bereits angesprochen. Ein solches Modell lässt sich auch in anderen Bereichen der Wirtschaftsverwaltung realisieren: Die staatliche Verwaltung reduziert sich auf eine Reglementierung und Beaufsichtigung.

Dann kann man an Gestaltungen denken, die ich als „funktionale Äquivalente“ bezeichnen möchte. Mitunter können Zertifizierungs- und Akkreditierungsmodelle geeignet sein, behördliche Bewilligungs- und Genehmigungsverfahren zu ersetzen. Das neue Gaswirtschaftsgesetz sieht zB vor, dass bestimmte Niederdruckgasleitungen dann nicht mehr genehmigungspflichtig sind, wenn eine bestimmte (private) Qualitätszertifizierung vorliegt. Unser Auto melden wir mittlerweile bei einer Versicherung an und die jährliche „Pickerl-Kontrolle“ lassen wir von einem Gewerbetreibenden durchführen. In allen diesen Fällen

gehen wir davon aus, dass solche private Regime bei entsprechender Gestaltung imstande sind, die öffentlichen Interessen hinlänglich zu wahren.

Dass man in einzelnen Bereichen den Betroffenen zumuten kann, Mitglieder einer Selbstverwaltungseinrichtung zu werden, das die betreffende Regulierung und Beaufsichtigung selbst durchführt, habe ich am Beispiel des Jagd- und des Fischereiwesens bereits angesprochen.

Dieser Aspekt leitet über zu einer Frage, die ich die Frage der Kostenwahrheit nennen möchte. Am Beispiel der neuen Regulierungsbereiche, wie etwa der Elektrizitätswirtschaft, kann man zeigen, dass solche Neugestaltungen nicht nur helfen können, das allgemeine Abgabenniveau zu reduzieren, sondern auch unmittelbar spürbare Kostensenkungen für die Betroffenen herbeizuführen. Freilich gibt es auch Bereiche, bei denen der Rückzug des Staates zu einer Erhöhung der Kostenbelastung führen kann. Dem Kommissionsbericht wurde kritisch entgegengehalten, dass die Abschaffung der Agrarbehörden dazu führen würde, dass sich Kommassierungen verteuern würden. Das trifft zu, dennoch ist die Frage zulässig: Wie kommt die Gesamtheit der Steuerzahler dazu, dass sie diese besondere Verwaltungsleistung finanzieren muss?

In aller Deutlichkeit sei hervorgehoben, dass die Kommission ihren Bericht nicht als Kritik an den Leistungen der einzelnen Verwaltungsstellen verstanden wissen will. Da wir aber keine Norwegischen Ölfelder besitzen und der Staat sparen soll, gilt es Prioritäten zu setzen. Vor diesem Hintergrund muß es zulässig sein, Vorschläge in der Richtung zu machen, dass der eine Verwaltungsbereich und die einen Dienststellen eher als zur Einstellung geeignet sind als andere Bereiche und Dienststellen.

Wichtig erscheint mir, dass die Anstöße, die der Bericht der Kommission geben sollte und gegeben hat, auch die Einbeziehung der Betroffenen findet. In den Jahresberichten der Ämter der Landesregierungen finden sich immer wieder Hinweise, dass die zuständigen Sachbearbeiter selbst – und die sollten es wohl am besten wissen – bestimmte Verwaltungsagenden und –abläufe als belastend und überflüssig bezeichnen. Das sollte unbedingt aufgegriffen werden. Mittlerweile hat ein Team unter dem Niederösterreichischen Landesamtsdirektor einen Katalog von aufzuhebenden Bewilligungspflichten, Meldepflichten ua erstellt, der derzeit auf politischer Ebene beraten wird. Bereits früher haben auch das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung und der Magistrat der Stadt Wien solche Deregulierungskataloge erstellt.

Manches wird nicht rasch zu verwirklichen sein, manches harrt jedoch einer raschen Verwirklichung. Im Kommissionsbericht wurde ein Katalog von Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten zusammengestellt. Darunter verstehe ich, dass ein Vorgang, der von einem Sachbearbeiter einer Organisationseinheit der Verwaltung bearbeitet wird, in der Folge von einem anderen Sachbearbeiter einer anderen Organisationseinheit noch einmal bearbeitet wird.

Derartiges findet sich etwa bei administrativen Instanzenzügen: Die Berufungsbehörde macht genau dasselbe wie die erstinstanzliche Behörde. Auch aufsichtsbehördliche Verfahren haben Entscheidungen anderer Behörden zum Gegenstand. Es wäre sinnvoll, die Qualität der kontrollierten Entscheidungen zu verbessern und Doppelzuständigkeiten aufzugeben. Amtsbeschwerden stellen Rechtsmittel einer Dienststelle gegen Entscheidungen einer anderen Dienststelle dar. Mitunter benötigen Entscheidungen einer Dienststelle der vorgängigen Genehmigung einer anderen Dienststelle. Besonders die sogenannte Auftragsverwaltung, zB bei der Bundesstraßenverwaltung, wird dadurch belastet, dass die fachliche Entscheidung des Amtes der Landesregierung nochmals in einem Bundesministerium „nachentschieden“ wird. Noch immer gibt es Einvernehmensbindungen, bei denen ein Akt eines Ministeriums nur ergehen darf, wenn er auch von Bediensteten eines anderen Ministeriums approbiert wurde. Besonders drastisch ist dies beim Budgetvollzug des Bundes zu beobachten, da alle relevanten Ausgabenentscheidungen des zuständigen Ressorts durch Beamte des Finanzministeriums nachgeprüft werden.

Wiederum gilt: Alles das hatte historisch einen guten Grund, „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Wenn man aber sparen will, dann sind solche Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten am ehesten geeignet, rasche Einsparungseffekte zu erzielen.

Verwaltungsreform sollte grundsätzlich mit einer Bundesstaatsreform einhergehen. Dennoch darf man nicht übersehen, dass Bundesstaatsreform ein mittel- bis langfristiges Anliegen ist, und dass man nach meiner Überzeugung rasch verwirklichtbare Aufgabenreformen im Bereich der Verwaltung nicht von einer Einigung über eine Bundesstaatsreform abhängig machen sollte.

Auch solche kurzfristige Aufgabenreformen haben Auswirkungen auf die bundesstaatliche Aufgabenverteilung, die ich wie folgt skizzieren möchte: Nach verbreiteter Auffassung, wie sie punktuell auch im Bericht der Aufgabenreformkommission ihren Niederschlag gefunden hat, sind Einsparungserfolge erziel-

bar, wenn man bestimmte bestehende nachgeordnete Dienststellen des Bundes auflöst und ihre unentbehrlichen Aufgaben auf Dienststellen der Länder überträgt: Forcierung der mittelbaren Bundesverwaltung zu Lasten der unmittelbaren Bundesverwaltung. Genannt werden zB die Polizeibehörden des Bundes, die Landesschulräte und die Bundessozialämter. Das setzt allerdings voraus, dass man vorerst Einsparungspotentiale im Bereich der Landesverwaltung auf Landes- und auf Bezirksebene nutzt, sodass die „neuen“ Bundesaufgaben überhaupt aufgenommen werden können. Andererseits sollten diejenigen Dienststellen des Bundes, die bestehen bleiben sollen – zu denken ist insbesondere an die Finanzverwaltung – in ihrem Zuständigkeitsbereich durchaus „abgerundet“ werden. Es kann also auch zu einem Aufgabentransfer von der Landes- auf die Bundesverwaltung, jeweils mit angereicherten Zuständigkeitsbereichen, kommen.

Im günstigsten Fall entsteht eine sehr schlanke Bundesverwaltung und eine etwas reduzierte Landesverwaltung auf der Landesebene. Die Bezirksverwaltungsbehörden haben nach den derzeit aktuellen Plänen jedenfalls mit einer Aufgabenzunahme zu rechnen.

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass jede Aufgabenreform auch Begleitmaßnahmen erforderlich macht. Zunächst sollte sich der Stil der Gesetzgebung ändern. Dies in zweifacher Hinsicht. Auf der einen Seite ist die Deregulierung ein wichtiges Anliegen, der Abbau von Genehmigungs- und Bewilligungstatbeständen – wobei nicht übersehen werden darf, dass Anzeigeverfahren aus der Sicht der Verwaltung dieselbe Arbeitsbelastung bedeuten, wie Genehmigungsverfahren. Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass ein neuer Verwaltungsstil auch neue bzw andere Aufgaben mit sich bringen wird. Wenn wir vom Grundsatz „Gewährleisten statt Leisten“ ausgehen, so bedarf zB die Gewährleistungsverantwortung entsprechender Instrumente und Regelungen. Anstelle des operativen und Vollzugsverhaltens der Verwaltungsstellen treten Regulierungs- und Beaufsichtigungsfunktionen. Auch ist zu bedenken, dass man mitunter Genehmigungspflichten durch entsprechende, ausführlichere Verhaltensregelungen ersetzen kann. So hat die Kommission beispielsweise vorgeschlagen, so wie derzeit die Störfallvorsorge im gewerblichen Betriebsanlagenrecht nur in der Form von Verhaltenspflichten geregelt ist, auch die betriebliche Abfallvermeidung nur als Verhaltenspflicht und nicht als Genehmigungstatbestand auszugestalten.

Abgesehen von einem neuen Stil der Gesetzgebung – eine Forderung, die nur an die Abgeordneten gerichtet werden kann – gibt es aber auch das nicht geringe Problem der Übergangsregelungen. Wenn man an einen Aufgabenabbau denkt, muss man berücksichtigen, dass es anhängige Verfahren und bestehende vertragliche Bindungen gibt, um nur die ins Auge stechendsten Konstellationen anzusprechen. Dies kann dazu führen, dass die eine oder andere Maßnahme gar nicht kurzfristig realisierbar ist.

Schließlich bedarf es eines begleitenden Personalmanagements. Es besteht derzeit eine große Verunsicherung im öffentlichen Dienst, und zwar auch in Dienststellen, die in den einzelnen Reformvorschlägen gar nicht genannt sind. Wünschenswert wären bald politische Beschlüsse, welche die eine oder die andere Organisationseinheit als kurz-, mittel- oder langfristig auslaufend festlegen. Nur auf eine solche Weise ist den betroffenen Bediensteten auch eine Neuorientierung möglich. So sind einige Bedienstete der ehemaligen Fernmeldeverwaltung des Bundes in die neue Regulierungsbehörde, andere zu den neuen Wettbewerbern abgewandert, die dringend fachkundige Techniker und Juristen benötigten. Und der Dienststand der früheren Bundesstraßenverwaltungssektion im Wirtschaftsministerium ist ebenfalls verringert, da sich einige Bedienstete vor der Überleitung in das Verkehrsministerium in andere Abteilungen beworben haben und andere zur ASFINAG abgewandert sind. Aufgabenrevision als Prozess bedarf der periodischen Rahmendaten, sie darf jedenfalls nicht Verunsicherung in Permanenz bedeuten.

Unser mittelfristiges Fernziel sollte eine schlankere Verwaltung sein, die – dies trifft insbesondere die Bundesverwaltung – eine klarere Organisationsstruktur hat, wobei die einzelnen Organisationseinheiten abgerundete Zuständigkeitsbereiche aufweisen. Aufgabenbezogen muss das Ziel in einer Verwaltung bestehen, die bestimmte im öffentlichen Interessen erforderliche „Wirkungen“ erzielen soll, wobei diejenige Gestaltung gewählt werden soll, die mit dem geringstmöglichen Einsatz der staatlichen Verwaltung auskommt. Kurz: nicht eine „handlungsbezogene“, sondern eine „wirkungsorientierte öffentliche Verwaltung“.

Neuorganisation des Verwaltungsverfahrens und der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit als Herausforderung und Chance?

I. Einleitung

Die Veranstalter der heutigen Enquete-Tagung haben mir im Grunde gleich zwei Themen aufgegeben, nämlich die Neuorganisation des Verwaltungsverfahrens und jene der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit. Sie haben ferner den Titel meines Referates mit einem Fragezeichen versehen, was zweierlei bedingt: Zum einen bleibt der Inhalt meiner Ausführungen zunächst offen, zum anderen werden von mir als Referenten offensichtlich konkrete Antworten erwartet.

Ich will gleich in medias res kommen. Folgende Prämissen lege ich meinen Ausführungen zugrunde:

1. Neuorganisation des Verwaltungsverfahrens und Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit hängen miteinander zusammen, sie bedingen einander. Ein Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit muss flankiert werden von der Frage, wie das Verwaltungsverfahren und insbesondere sein Instanzenzug unter Rechtsschutzaspekten gleichwertig gestaltet werden kann, womöglich mit einem Gewinn an Effizienz.
2. Für die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht ein aus rechtlichen und politischen Gründen unabweisbarer Reformbedarf. Diesen Reformbedarf will ich eingangs näher skizzieren.
3. Jede Reform, auch jene im Bereich des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, bedarf der Festlegung konkreter Ziele, will sie nicht Selbstzweck sein.

Zu den Zielen: Im Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung vom Februar 2000 ist das Ziel in dem uns interessierenden Bereich klar umrissen. Unter dem Titel „Bundesstaat“ wird als erste Sofortmaßnahme die Einrichtung von Verwaltungsgerichten auf Landesebene genannt. Sie sollen an die Stelle der unabhängigen Verwaltungssenate treten. Als Ziel wird formuliert, dass in jeder

Landeshauptstadt der Rechtsuchende in einem raschen Verfahren schnell zu seinem Recht kommen solle. Dies sei nicht nur für die Gestaltung der persönlichen Rechtssphäre, sondern auch für den Wirtschaftsstandort von grundlegender Bedeutung. Die Basis für die Einrichtung solcher Gerichte soll das so genannte Ländermodell sein, das im Jahr 1998 von einer Arbeitsgruppe, der ich angehören durfte, ausgearbeitet wurde.

Meine Ausführungen sind in drei Teile gegliedert: Zunächst will ich mich dem rechtlichen und politischen Reformdruck sowie dem Verhältnis von Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltungsverfahren widmen. Sodann will ich die wesentlichsten Reformvorstellungen nach dem erwähnten Ländermodell, die auch das Regierungsprogramm aufgenommen hat, darlegen und auf die aktuelle Entwicklung in der Frage eingehen. Schließlich geht es mir um flankierende Maßnahmen im Verwaltungsverfahren.

II. Zur Notwendigkeit der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Dass eine grundlegende Reform des gerichtlichen Rechtsschutzes gegen Verwaltungshandeln dringend notwendig geworden ist, wird heute von niemandem ernsthaft bestritten. Fünf Gründe sind es, die für einen Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich sprechen:

1. Seit dem Jahr 1876 ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich im Wesentlichen unverändert geblieben. Sie ist eine auf ein Gericht beschränkte, zentrale und nachgängige gerichtliche Kontrolle. Diese Organisation mag für das ausgehende 19. Jahrhundert zeitgemäß gewesen sein, für das angehende 21. Jahrhundert ist sie es jedenfalls nicht mehr. Ein rechtsvergleichender Blick nach Deutschland und Frankreich verdeutlicht das: Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit ist seit Bestehen der Bundesrepublik dreistufig organisiert und wird in der ersten und zweiten Instanz von Landesgerichten wahrgenommen. In Frankreich, wo mit dem Conseil d'Etat die Wiege der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa steht, wurde in den fünfziger Jahren in Gestalt der Tribunaux Administratifs eine erste Instanz und in den neunziger Jahren eine dem Conseil d'Etat vorgeschaltete Berufungsinstanz stufenweise eingeführt.

Wen dieser Vergleich nicht beeindruckt, der sei auf das Hauptproblem einer einstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit hingewiesen: Es mag theoretisch denkbar sein, proportional zu den steigenden Aufgaben auch die Zahl der Richter am Verwaltungsgerichtshof zu erhöhen. Eines aber vermag der Ver-

waltungsgerichtshof auch mit gegenwärtig über 60 Verwaltungsrichtern immer weniger zu leisten: nämlich die Funktion eines Höchstgerichts. Wenn über 20 Senate die gleichen Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes anzuwenden haben, ohne dass eine übergeordnete Instanz über die Einheitlichkeit wacht, sind Auslegungsdivergenzen zwischen den einzelnen Senaten gerade im so bedeutenden Bereich des Verfahrensrechts unausweichlich und vorprogrammiert. Doch auch in Fragen des besonderen Verwaltungsrechts sind Widersprüche im Zunehmen begriffen.

2. Die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention können vom Verwaltungsgerichtshof alleine nicht erfüllt werden. Zwar haben sich in den letzten Jahren die Fronten geringfügig verschoben, die Grundproblematik hat sich nicht verändert. Die Verschiebung der Fronten nahm ihren Ausgang von Vorarlberg, genauer vom Bau der L 52 im Bereich der Umfahrung Brederis. Die über Beschwerde der Firma Zumtobel ergangene Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs in der Causa schien Anfang der neunziger Jahre den Anfang vom Ende der traditionellen österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit einzuläuten. Doch es kam anders als erwartet: Beeindruckt vom Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs in der Verfassungssammlung 11500/1987 zogen sich die Straßburger Richter in der Kontrolle der Entscheidung darauf zurück, zu prüfen, ob sich der Verwaltungsgerichtshof vereinfacht gesprochen im konkreten Fall die Sache unter rechtlichen wie faktischen Gesichtspunkten genau genug angesehen hatte. Eine Wende in der Rechtsprechung war eingeleitet, die vom heutigen Präsidenten des Obersten Gerichtshofs der Niederlande in einem Sondervotum so bezeichnete „Zumtobel-Doktrin“ begann sich durchzusetzen. Doch wer geglaubt hatte, damit sei die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit gerettet, muss spätestens in den letzten Monaten erkannt haben, dass Art 6 EMRK aus zwei anderen Gründen das österreichische System mit einem nicht in allzu ferner Zukunft liegenden Ablaufdatum versieht:
 - a) Art 6 der Menschenrechtskonvention fordert für die meisten Verfahren vor dem VwGH eine öffentliche mündliche Verhandlung. Dass ein Höchstgericht das nicht flächendeckend bieten kann, erscheint klar. Dafür gibt es ja die Unterinstanzen. Wenn es diese aber nicht gibt, gerät die einzige und gleichzeitige höchste Instanz unter Druck. Österreich konnte sich in Verfahren vor dem Straßburger Menschenrechtsgerichtshof jahrelang hinter einer Erklärung der Österreichischen Regierung anlässlich der Ratifikation der Menschenrechtskonvention verbergen, die

eine Verletzung insoweit auszuschließen schien. Seit 2. Oktober 2000 ist jedoch klar, dass diese Erklärung ungültig ist und damit das Gebot öffentlicher Verhandlungen uneingeschränkt gilt, und zwar auch für den VwGH. Wenn es sich unter den Anwälten herumspricht, dass in Verhandlungen über zivilrechtliche Ansprüche im Verwaltungsrecht der Antrag auf eine mündliche Verhandlung ausreicht, um später eine Menschenrechtsverletzung in Straßburg lukrieren zu können, bricht die Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen.

- b) Für das zweite Gebot der EMRK, das Gebot angemessener Verfahrensdauer, bedarf es findiger Rechtsanwälte gar nicht. Mit Urteil vom 21. Dezember 1999 sprach der Gerichtshof im Fall des Entzugs einer Apothekenkonzession aus, dass jedenfalls ab einer Verfahrensdauer von drei Jahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eine Verletzung von Art 6 EMRK vorliegt. Mit Ende des Jahres 1999 waren 1136 Verfahren (in großer Zahl auch solche, die Art 6 EMRK betrafen) länger als drei Jahre beim VwGH anhängig. Nicht wenige der Parteien dieser Verfahren haben in Straßburg Beschwerde eingelegt. Österreich droht also wegen der Verwaltungsgerichtsbarkeit ein ähnliches Schicksal wie Italien, das monatlich Verurteilungen wegen überlanger Verfahren im Dutzend hinnehmen muss.
- 3. Zu den grundrechtlichen Vorgaben der EMRK treten mit der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens und vor allem der Verwaltungsgerichtsbarkeit insbesondere bei der Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Auch diese bedürfen vereinfacht gesprochen zweier gerichtlicher Kontrollinstanzen, um dem Europarecht dauerhaft zu entsprechen.
- 4. Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit war stets mit der Forderung nach einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit verbunden. Im Zuge der Einführung der Verwaltungssenate wurde diese Forderung noch deutlicher. Richtet man wieder den Blick nach Deutschland, so zeigt sich, dass die Teilhabe der Länder auch an der Staatsfunktion Gerichtsbarkeit bundesstaatliche Normalität ist. In Österreich dürfte wohl die über zehnjährige Praxis mit den unabhängigen Verwaltungssenaten beweisen, dass effektiver Rechtsschutz durch unabhängige Einrichtungen auch auf Länderebene möglich ist. Mit der Veränderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit würde auch der vereinheitlichenden Interpretation unterschiedlicher Landesgesetze ein Riegel vorge-schoben. Dabei müsste man gar nicht so weit gehen, wie § 137 der deut-

schen VwGO, demzufolge das Bundesverwaltungsgericht den Vollzug von Landesrecht grundsätzlich überhaupt nicht überprüfen darf.

5. Unabhängig von den Anforderungen der Menschenrechtskonvention ist der Anstieg der Beschwerdesachen beim Verwaltungsgerichtshof ein unabweisklicher Grund für die Neugestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Der Gerichtshof ist seit Jahren hoffnungslos überlastet. Die Tätigkeitsberichte des Gerichtshofs der letzten Jahre lesen sich als dramatischer Fortsetzungsroman, dem zufolge sich die Situation von Jahr zu Jahr verschlimmert. Ich habe für Sie die Zahlen der Jahre 1994 bis 1999 zusammengestellt. Dabei zeigt sich, dass in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, vor allem bedingt durch Angelegenheiten im Fremdenrecht, ein enormer Anstieg an anhängig gebliebenen Akten zu verzeichnen ist. In den letzten beiden Jahren ist eine Abnahme zu verzeichnen, die jedoch auf einen bloßen Einmaleffekt zurückzuführen ist, welcher mit der Schaffung des Bundesasylsenates im Jahr 1997 zusammenhängt. Davon abgesehen ist die Situation aber nach wie vor unverändert. Die Anzahl von Akten, die am Ende eines Jahres nicht erledigt waren, stieg in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre dramatisch an. Betrug sie 1994 noch 6442, so stieg sie zunächst auf 9751 (1995), sodann auf 13638 (1996), auf 16291 (1997), um dann als Folge des Fremdenrechtspakets 1997 zunächst auf 13118 (1998), dann auf 9331 (1999) zurückzugehen. Es ist damit zu rechnen, dass die Belastungssituation auf diesem hohen Niveau bleiben wird. Mit einer Verringerung des Rückstandes ist auch mittelfristig nicht zu rechnen. Dabei geht es nicht um Mitleid mit überlasteten Verwaltungsrichtern, sondern um den rechtsuchenden Bürger, der Franz Kafkas einschlägigen Schilderungen immer näher kommt.

III. Eckpunkte einer möglichen Reform

Der Länderentwurf aus dem Jahr 1998, der auch die Grundlage des laufenden Regierungsprogramms bildet, sieht die Einrichtung einer zweigliedrigen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor, wobei die Aufgaben der unabhängigen Verwaltungssenate von Verwaltungsgerichten übernommen werden sollen. Im einzelnen sind folgende Vorschläge enthalten:

1. In jedem Bundesland soll ein Landesverwaltungsgericht eingerichtet werden, für bestimmte Sondermaterien soll ein Bundesverwaltungsgericht in Anlehnung an den Bundesasylsenat bestehen.

2. Für die Verwaltungsgerichte erster Instanz soll durch Bundesgesetz ein einheitliches Verfahrensrecht geschaffen werden.
3. Die Entscheidungsbefugnis der Verwaltungsgerichte soll auf die Aufhebung der Bescheide der Verwaltungsbehörde beschränkt sein, eine sogenannte meritorische Entscheidung in der Sache selbst soll, wenn überhaupt, so nur ausnahmsweise stattfinden.
4. Der Verwaltungsgerichtshof soll in seine Rolle als Höchstgericht zurückgeführt werden und bloß den Charakter eines Revisionsgerichts haben.
5. Eine Beschränkung für Rechtsmittel soll sicherstellen, dass nur in jenen Fällen der Verwaltungsgerichtshof über Beschwerden zu entscheiden hat, die für die Rechtsfortentwicklung und für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung bedeutsam sind.
6. Aus Gründen der Kostenersparnis soll der Grundsatz gelten, dass die Verwaltungsgerichte in der Besetzung des Einzelrichters entscheiden.
7. Im Sinne der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit soll vor den Verwaltungsgerichten kein Anwaltszwang bestehen.

Die genannten Punkte charakterisieren im Wesentlichen den Vorschlag der Länder für die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ich halte sie nach wie vor für aktuell und gegenüber mehr oder weniger ausgereiften Alternativmodellen vorzugswürdig.

Indessen muss beachtet werden, dass zwar im Grundsätzlichen und wenigstens nach Lippenbekenntnissen über alle politischen Lager hinweg Konsens darüber besteht, dass Landesverwaltungsgerichte eingerichtet werden müssen. Auch die Aufgabenreformkommission nimmt auf diesen Reformschritt ausdrücklich Bezug. Dass auch die Opposition an einer Landesverwaltungsgerichtsbarkeit interessiert ist, wird durch einen Antrag im Nationalrat aus dem Vorjahr hinreichend dokumentiert. Indessen ist gegenwärtig aus Gründen, die ich nicht zu kommentieren habe, offensichtlich kein Verhandlungsklima gegeben, welches die für die Einführung von Landesverwaltungsgerichten erforderliche Verfassungsänderung möglich erscheinen lässt. Ist die Konsequenz daher, dass ich an dieser Stelle meine Ausführungen abbrechen kann und das Feld für die Diskussion freigeben kann? Ich denke nein!

Wenn man die Anzeichen der Entwicklung der letzten Tage richtig wertet, so könnte sich die Diskussion um die Verwaltungsreform als Trägerrakete für eine Entwicklung auch des Rechtsschutzes gegen die Verwaltung entwickeln. Der

Ministerrat nahm vergangene Woche Eckpunkte eines Verwaltungsreformgesetzes zur Kenntnis, das die verstärkte Übertragung von Behördenzuständigkeiten an die Bezirkshauptmannschaften vorsieht. In diesem Zusammenhang steht dem Vernehmen nach auch die Frage im Raum, ob als kleine Lösung der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit zunächst die Zuständigkeit der unabhängigen Verwaltungssenate erweitert werden soll. Diese wurden bekanntlich 1988 als Mischling zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden als Übergangslösung zu echten Verwaltungsgerichten eingeführt, um die Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention vorläufig sicherzustellen.

Soll man diese Absicht nun begrüßen? Richtig ist zunächst, dass diese Behörden die Anforderungen an ein unabhängiges Tribunal im Sinn der Menschenrechtsgarantie des Art 6 EMRK erfüllen. Genauso richtig ist es aber, dass diese Verwaltungssenate eben doch nur Verwaltungsbehörden mit überwiegend begrenzter Amtsdauer ihrer Mitglieder sind. Es mag daher nahe liegen, die kleine Lösung der Ausweitung von UVS-Zuständigkeiten von vornherein abzulehnen. Indessen sei noch einmal daran erinnert, welche unabweislichen Reformfordernisse in der gegenwärtigen Situation bestehen. Hat man nun daher das geltende Verfassungsrecht als nicht veränderlichen Parameter, so stellt sich die Frage nach der besten einfachgesetzlichen Lösung innerhalb dieser Sachzwänge. Insoweit mag es dann noch das geringste Übel sein, die unabhängigen Verwaltungssenate zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes aufzuwerten.

Um es klar zu sagen: Ich hänge dieser Lösung nicht an, sondern bewerte sie unter dem Gesichtspunkt des „einzig Möglichen“. Um hier dennoch einen möglichst hohen Standard zu erreichen, sollten folgende Punkte umgesetzt werden:

1. Stärkung der Unabhängigkeit der UVS-Mitglieder durch Angleichung ihrer dienstrechtlichen Stellung an die von Richtern im Rahmen der verfassungsgesetzlichen Ermächtigung.
2. Zuständigkeit der UVS unmittelbar nach der Behörde erster Instanz.
3. Die Entscheidungsbefugnisse der UVS sollten ausgerichtet am Modell der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit gestaltet werden. Um den Charakter der UVS als von der weisungsgebundenen Verwaltung abgehobene Rechtsschutzeinrichtung zu unterstreichen, erscheint es sinnvoll, die Entscheidungsbefugnisse der UVS grundsätzlich auf die Kompetenz zur Aufhebung (Kassation) der Entscheidungen 1. Instanz festzulegen, wobei Abweichungen

für bestimmte Materien, wie das Verwaltungsstrafrecht, ermöglicht werden sollten.

4. Aus Gründen der Gesetzessystematik erscheint es sinnvoll, das Verfahrensrecht für die unabhängigen Verwaltungssenate in einem eigenen Gesetz zu regeln und aus dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz heraus zu lösen.

IV. Flankierende Maßnahmen im Verwaltungsverfahren

Mit der Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist es jedoch nicht getan. Für das Verwaltungsverfahren bedarf es flankierender Maßnahmen, um das Gesamtsystem des Rechtsschutzes in der Verwaltung und gegen ihre Entscheidungen insgesamt effektiv zu gestalten. Das Ziel muss sein und bleiben, zeitnahe, möglichst vor Ort und mit geringen Kosten und Formalitäten größtmöglichen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Zur Erreichung dieses Zieles erscheinen insbesondere die folgenden Maßnahmen geboten:

1. Das weitgehend flächendeckende Hintereinander der Entscheidungen von UVS und Verwaltungsgerichtshof muss im Gegenzug mit einer Abkürzung der administrativen Instanzenzüge verbunden werden. An die Stelle von zwei-, drei- oder im Einzelfall gar viergliedrigen administrativen Instanzenzügen muss der Grundsatz der Entscheidung durch eine Behörde in erster und letzter Instanz stehen. Dies entspricht etwa auch der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland. Nur so ist gewährleistet, dass der Bürger nicht mit zusätzlicher zeitlicher Verzögerung rechnen muss und die Verwaltungsträger mit erheblichen zusätzlichen Kosten rechnen müssen.
2. In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs gibt es das besondere Rechtsmittel der Vorstellung an die Gemeindeaufsichtsbehörde. Dieses Rechtsmittel führt häufig zu weiterer zeitlicher Verzögerung und ist jedenfalls bei einem zweigliedrigen Instanzenzug durch gerichtliche beziehungsweise gerichtsgleiche Instanzen nicht mehr zu rechtfertigen. Das Anliegen der Aufgabenreformkommission, vermehrt Anstrengungen in die Verbesserung der Qualität kommunaler Entscheidungen zu lenken, die Befassung von staatlichen Verwaltungsbehörden mit Rechtsmitteln gegen kommunale Entscheidungen aber grundsätzlich aufzugeben, verdient volle Unterstützung.
3. Neben den unabhängigen Verwaltungssenaten sollen weiterhin Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag tätig sein. Diese unabhängigen Verwaltungsbehörden mit richterlicher Beteiligung können in rechtlich

spezialisierten Materien nach wie vor in adäquater Form Kontrollfunktion ausüben. Ihre Entscheidungen sollten – schon aus verfassungsrechtlichen Gründen – der Kontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof, nicht aber durch die unabhängigen Verwaltungssenate unterworfen sein.

V. Schlussbemerkung

Wenn ich nun mögliche Varianten der Reform im Bereich der unabhängigen Verwaltungssenate diskutiert habe, so bedeutet das keineswegs ein Abrücken von der grundsätzlichen Forderung nach der Einrichtung echter Landesverwaltungsgerichte. Es ist im internationalen Vergleich kein Ruhmesblatt, wenn eine Republik über Jahrzehnte hinweg nicht zu einer adäquaten modernen Organisationsform ihrer Verwaltungsgerichtsbarkeit findet. Nach den Ursachen für dieses Dilemma zu forschen, transzendiert freilich die Aufgabe des Juristen. Ich will am Ende nur noch einmal drei Punkte hervorheben, die mir für die aktuelle Diskussion besonders bedeutsam erscheinen:

1. Jede Reform, die Elemente unabhängiger Kontrolle und der Funktionsfähigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt stärkt, muss als Fortschritt begriffen werden und ist zu begrüßen.
2. Wenn in diesen Tagen ein kurzfristiges, weniger ehrgeiziges Ziel ins Auge gefasst wird, darf das nicht davon entbinden, das langfristige Ziel echter Landesverwaltungsgerichte erster Instanz im Auge zu behalten und konsequent zu vertreten.
3. Wenn in diesen Monaten immer an erster Stelle politischer Überlegungen das Kostenargument steht, so sei hier zum Abschluss eines betont: Wer in der Einführung von Landesverwaltungsgerichten nur das Problem von Mehrkosten sieht, weil unabhängige Richter teurer sein könnten als weisungsgebundene Verwaltungsbeamte (ein Beweis, der erst zu führen wäre), der denkt verkürzt. Der Schaden, der für die rechtsuchenden Bürger durch überlange Verfahrensdauer entsteht, der daraus folgende Schaden für den Wirtschaftsstandort, ferner die Kosten für hunderte Verfahren vor dem Straßburger Menschenrechtsgerichtshof und schließlich der Schaden für das internationale Renommee im Gefolge zunehmender Verurteilungen von Menschenrechtsverletzungen übersteigt die Kosten für die Einrichtung von neun Landesverwaltungsgerichten und einem Bundesverwaltungsgericht um ein Vielfaches. Daran sollten die politischen Verantwortlichen – und zwar in Regierung wie in Opposition, im Bund wie in den Ländern – denken, wenn

sie mit dem Vorhalt konfrontiert werden, dass Landesverwaltungsgerichte in Zeiten eines Nulldefizits purer Luxus seien und es mit ein paar zusätzlichen Hofräten für den Verwaltungsgerichtshof als Almosen für den Rechtsstaat sein Bewenden haben könnte.

Eine letzte Bemerkung: Eine Verwaltungsreform ohne Einführung von Landesverwaltungsgerichten ist eine halbe Sache. Effiziente Verwaltung erfordert – jedenfalls dort, wo Rechte des Bürgers betroffen sind – effiziente und unabhängige gerichtliche Kontrolle. Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit!

FÖDERALISMUS - DOKUMENTE

- FÖDOK 1 Materialien zur Bundesstaatsreform. Innsbruck 1998. ISBN 3-901965-00-9 (ATS 90,-- / EUR 6,54)
- FÖDOK 2 Parlamentarische Enquete des Vorarlberger Landtages zum Thema „Föderalismus“ am 27.2.1980 in Bregenz. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-01-7 (ATS 70,-- / EUR 5,09)
- FÖDOK 3 **Peter Pernthaler/Stefan Ebensperger**, Die rechtlichen Auswirkungen völkerrechtlicher Abkommen und Normen der Europäischen Union auf die Kompetenzverteilung und Vollziehung des Naturschutzrechts. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-02-5 (ATS 90,-- / EUR 6,54)
- FÖDOK 4 **Peter Pernthaler/Anna Gamper**, Verfassungsrechtliche Probleme einer regionalen Beitragsautonomie und der Vertretung kleiner Gebietskrankenkassen im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-03-3 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 5 **Peter Pernthaler**, Die steirische Wasserentnahmesteuer. Verfassungsrechtliche Probleme einer ökologischen Lenkungsabgabe auf Landesebene. Innsbruck 1999. ISBN 3-901965-04-1 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 6 **Christian Ranacher**, Die Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung 1999. Ein Überblick über den Reformprozess und die wesentlichen Neuerungen. Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-05-X (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 7 **Peter Pernthaler**, Der Einfluss der geplanten Erweiterung der EU auf die Entwicklung des „europäischen Föderalismus“ und die Stellung der Regionen in der EU. Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-06-8 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 8 **Christian Smekal/Erich Thöni**, Österreichs Föderalismus zu teuer? Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-07-6 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 9 **Peter Pernthaler/Ernst Wegscheider**, Der Konsultationsmechanismus in der österreichischen Finanzverfassung, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-08-4 (ATS 50,-- / EUR 3,63)
- FÖDOK 10 **Peter Pernthaler/Anna Gamper**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als verfassungswidriges Element des Finanzausgleichs, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-09-2 (ATS 70,-- / EUR 5,09)
- FÖDOK 11 **Helmut Kramer**, Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit, Innsbruck 2000. ISBN 3-901965-10-6 (ATS 70,-- / EUR 5,09)
- FÖDOK 12 **Peter Bußjäger**, Neue Wege der Verwaltungsreform? Innsbruck 2001. ISBN 3-901965-11-4 (ATS 50,-- / EUR 3,63)

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

erschienen bei:



Wilhelm Braumüller

Universitäts - Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.

A-1092 Wien, Serviteng. 5 Tel. (+43 1) 319 11 59, 319 1482 Fax (+43 1) 310 28 05,

<http://www.braumueeller.at>, E-Mail: office@braumueeller.at

- 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,--)
- 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,--)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (ATS 333,--)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (ATS 185,--)
- Bd. 25 **Harald Stolzechner**, Republik - Bund - Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (ATS 198,--)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler - Irmgard Kathrein - Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (ATS 680,--)
- 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,--)
- 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,--)
- 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 wirk-samer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (ATS 195,--)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (ATS 320,--)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (ATS 180,--)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungs-rechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staat-lichen 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,--)
- Bd. 44 **Stefan Huber - Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (ATS 160,-- vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (ATS 250,--)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (ATS 340,--)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderali-stische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (ATS 290,--)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, 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 Um-setzung 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 Bundes-staates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (ATS 260,--)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungs-erichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (ATS 584,--)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer - Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Öster-reichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (ATS 240,--)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung - eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (ATS 220,--)

- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (ATS 490,-)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (ATS 520,-)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (ATS 320,-)
- Bd. 62 **Karl Weber - Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (ATS 320,-)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (ATS 320,-)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 - 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (ATS 180,-)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler - Georg Lukasser - Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe - Landwirtschaft - Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (ATS 280,-)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl - Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (ATS 185,-)
- Bd. 67 **Karl Weber - Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (ATS 280,-)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (ATS 226,-)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (ATS 220,-)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (ATS 438,-)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-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 Kostentragrungsgrundsatzes 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 3-7003-1261-6 (ATS 248,--)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (ATS 289,--)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (ATS 278,--)

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
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4
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-REINER, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

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

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

