

DR. FRANZ FIEDLER

Bregenz, 6. November 2000

STAATSREFORM OHNE TABUS

I BESTANDSAUFNAHME DES ÖSTERREICHISCHEN FÖDERALIS- MUS

Die in Artikel 2 Absatz 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) mit den Worten „Österreich ist ein Bundesstaat“ umschriebene programmatische Erklärung bildet die Grundlage für den Föderalismus in Österreich.

Es liegt im Wesen programmatische Erklärungen, dass sie – sollen sie nicht bloß papierene Leerformeln bleiben – der inhaltlichen (gesetzlichen) Ausgestaltung bedürfen, um mit Leben erfüllt zu werden. Unterzieht man nun diese inhaltliche Ausgestaltung einer näheren Überprüfung anhand des einen demokratischen Rechtsstaat auszeichnenden, aus der Legislative, der Exekutive und der Judikative bestehenden gewaltenteilenden Systems, so kommt man allerdings sehr bald zu einem für den Föderalismus ernüchternden Ergebnis.

1. Judikative

Gemäß Artikel 82 Absatz 1 B-VG geht alle Gerichtsbarkeit vom Bund aus. Eine Kompetenz der Bundesländer in Angelegenheiten der Gerichtsbarkeit besteht hingegen nicht. Damit erweist sich die österreichische Bundesstaatlichkeit mit Beziehung auf die dritte Staatsgewalt als

„Rumpf–, oder „Zweidrittel–Föderalismus“ und unterscheidet sich dadurch ganz wesentlich von der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland.

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass dieser Mangel der österreichischen Verfassung bereits seit ihrem Inkrafttreten im Jahre 1920 anhaftet und daher mit Fug und Recht als einer der Geburtsfehler des österreichischen Föderalismus bezeichnet werden kann.

2. Legislative

Ein der Judikative vergleichbarer Mangel ist zwar der österreichischen Bundesstaatlichkeit in Ansehung der Legislative nicht inhärent, doch ist insoweit eine deutliche Dominanz des Bundes gegenüber den Ländern zu registrieren. Dies äußert sich insbesondere in nachangeführten Umständen:

a) Kompetenz–Kompetenz des Bundes

Die Beschlussfassung über die Änderung der Kompetenzbestimmungen des B–VG (Artikel 10 bis 15) fällt in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes, der in den 80 Jahren des Bestehens der Bundesverfassung davon zu seinen Gunsten ausgiebig Gebrauch gemacht hat.

– 3 –

b) Grundsatzgesetzgebung des Bundes

Mit seiner Grundsatzgesetzgebung (Artikel 12 B-VG) und der damit auf die bloße Ausführungsgesetzgebung der Länder reduzierten Legislativkompetenz hat der Bund ein weiteres verfassungsrechtliches Instrumentarium in der Hand, die föderale Komponente zu schwächen.

c) Ohnmacht des Bundesrates

Der zur Wahrung der Interessen der Länder auf Bundesebene eingerichtete Bundesrat wird dieser Aufgabenstellung nicht gerecht. Dies ist einerseits durch die für ihn maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben, andererseits aber auch dadurch bedingt, dass er sich nicht wirklich als Interessenvertreter der Länder, sondern der politischen Parteien versteht. Nicht zu Unrecht wird er daher sowohl im wissenschaftlichen Schrifttum als auch in der politischen Diskussion mit wenig schmeichelhaften Bezeichnungen wie „Verlängerter Arm des Nationalrates“, „Scheinföderalistisches Organ“ oder gar „Verfassungsrechtliche Totgeburt“ versehen.

Alle bisherigen Versuche, seine Stellung im Gesetzgebungsverfahren des Bundes aufzuwerten, müssen – im Wesentlichen – als

gescheitert angesehen werden. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil damit ein essentielles Wesensmerkmal des Föderalismus in Österreich nicht zum Tragen kommt. Denn Föderalismus erheischt nicht bloß eine Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten (was beispielsweise auch auf autonome Regionen und Provinzen zuträfe), sondern auch eine Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Zentralstaates. Dieser vornehmlich dem Bundesrat zugedachten Rolle kann er jedoch nicht annähernd entsprechen.

d) Eingeschränkte Abgabehoheit der Bundesländer

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist schließlich das geradezu erdrückende Übergewicht des Bundes auf dem Gebiete der Abgabehoheit. Da jede staatliche Tätigkeit ihrer Finanzierung bedarf, ist evident, wie wichtig die Verfügung über aus Eigenem zu aquirierende Mittel ist. Die weitgehende finanzielle Abhängigkeit der Länder von der Abgabehoheit des Bundes lässt die Bestimmung des Artikels 2 Absatz 2 B-VG, wonach Österreich aus neun selbständigen Ländern besteht, einigermaßen fragwürdig erscheinen.

Andererseits soll aber auch nicht verhehlt werden, dass immer wieder berechtigte Zweifel daran auftauchen, ob wirklich alle Bundesländer an einer Ausweitung ihres derzeit bescheidenen

– 5 –

Steuerfindungsrechts interessiert sind. Bisweilen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in manchen Ländern die Überlegung vorherrscht, diese eher unpopuläre Aufgabe dem Zentralstaat zu überlassen.

e) Relative Schwäche der Landtage

Zusammenfassend ergibt sich demnach, dass die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ungleich verteilt sind und dem Nationalrat wesentlich mehr Einfluss als den Landtagen zukommt.

Es sollte aber auch nicht übersehen werden, dass manche Landtage selbst zumeist mit nicht unbeträchtlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, ihre Rechte (vor allem ihre Kontrollrechte) gegenüber den Landesregierungen durchzusetzen. Es ist ein nicht zu leugnendes – keineswegs auf Österreich beschränktes – Phänomen, dass sich im pluralistischen Parteienstaat der Moderne eine faktische Machttagglomeration aus Regierung und der sie stützenden parlamentarischen Mehrheit ergeben hat, der als Gegengewicht nur die parlamentarische Opposition als Minderheit gegenübersteht. Von dem zu Beginn des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert ausgehenden Grundgedanken, dass die Volksvertretung in ihrer Gesamtheit der – damals zumeist noch

vom Monarchen eingesetzten – Regierung kontrollierend gegenübertritt, hat man sich vielfach weitgehend entfernt.

Dieses Phänomen ist nun keineswegs auf die Volksvertretungen der Länder beschränkt, sondern auch im Nationalrat anzutreffen, doch sind dessen Kontrollrechte gegenüber der Bundesregierung in aller Regel stärker ausgeprägt als die der Landtage gegenüber den Landesregierungen. In diesem Zusammenhang sei nur beispielsweise erwähnt, dass noch immer nicht allen Landtagen das Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zukommt. Zwar hat sich insoweit – ganz generell – eine Verbesserung der Situation ergeben, da die Zahl jener Länder, die sich von der proporzmassigen Zusammensetzung der Landesregierungen verabschiedeten, zugenommen hat, doch sollte die faktische Dominanz der Landesregierungen gegenüber den Landtagen nicht unterschätzt werden, vor allem dann nicht, wenn so mancher Landeshauptmann in seiner Eigenschaft als Landesparteiobmann bestimmenden Einfluss auf die Kandidatenliste und damit auf die Wiederaufstellung von Landtagsabgeordneten besitzt.

Die relativ bescheidene Rolle der Landtage, vor allem im Vergleich mit dem Nationalrat, führt vielfach zur Feststellung, dass Österreich gar kein wirklicher Bundesstaat sei, sondern es in Wahrheit nur einen Vollzugsföderalismus gäbe.

3. Exekutive

Selbst im Bereich der Vollziehung weist die österreichische Bundesstaatlichkeit mit der mittelbaren Bundesverwaltung (Artikel 102 Absatz 1 B-VG) eine Besonderheit auf, die durch die Weisungsgebundenheit der Landeshauptmänner gegenüber der Bundesregierung bzw einzelnen Bundesministern (Artikel 103 Absatz 1 B-VG) gekennzeichnet und für einen echten Föderalismus atypisch ist.

4. Resümee

Geht man von der Wurzel des Wortes Föderalismus, nämlich dem lateinischen foedus (Vertrag, Vereinbarung) aus, der eine Gleichrangigkeit und Gleichberechtigung der beiden Vertragspartner indiziert, so muss – unter Bedachtnahme auf die obigen Ausführungen – mit Beziehung auf die österreichische Bundesstaatlichkeit festgestellt werden, dass eine solche Gleichberechtigung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten nicht besteht, und zwar – wenngleich in differenzierter Ausprägung – hinsichtlich keiner der drei klassischen Staatsgewalten. Daraus ergibt sich aber auch die für die österreichische Bundesstaatlichkeit betrübliche Feststellung, dass sie nicht geeignet ist, eine wirkliche Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern (wie dies dem Wesen des Föderalismus entspräche), geschweige denn eine Kontrolle der Länder über den Bund zu gewährleisten; vielmehr ist die Prerogative des Bundes geradezu übermächtig.

Dieses Ergebnis ist aber offenbar nicht zufällig und ungewollt zustande gekommen, sondern wurde bei der Schaffung der Verfassung des Jahres 1920 offenbar bewusst in Kauf genommen. Denn die österreichische Bundesverfassung ist – wie Pernthaler darlegt – gar nicht nach einem klaren bundesstaatlichen Plan, sondern als Kompromiss zwischen zentralistischen und föderalistischen Grundvorstellungen gestaltet worden (Peter Pernthaler, *Föderalismus–Bundesstaat–Europäische Union–25 Grundsätze*, Wien, 2000, S. 35).

II REFORMBESTREBUNGEN

Angesichts des sohin nur unvollständig bzw hohl ausgebildeten Föderalismus gab es während der letzten Jahrzehnte Bestrebungen, die Rechte der Länder auszuweiten und demgemäß die des Bundes zurückzudrängen. Vorarlberg und Tirol nahmen dabei mit ihren Initiativen „Pro Vorarlberg“ und „Pro Tirol“ eine nicht zu übersehende Vorreiterrolle ein.

Die Verhandlungen mit dem Bund über die Neupositionierung der Länder im bundesstaatlichen System mündeten bekanntlich in das „Perchtoldsdorfer Paktum“ und schließlich in die im Jahre 1994 im Nationalrat eingebrachte Regierungsvorlage für eine Bundesstaatsreform, die aber in der Folge nicht beschlossen wurde. Soweit überblickbar, ist die Zahl der Befürworter der Bundesstaatsreform in der Fassung dieser Regierungsvorlage eher gering. Eine rechte Freude bereitet sie den Vertretern des bundesstaatlichen Prinzips offenbar nicht.

Tatsächlich enthielt diese Regierungsvorlage auch nur relativ bescheidene Ansätze zur Stärkung des Föderalismus, im Wesentlichen nur die Verschiebung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, und ließ eine echte und tiefgreifende Reform vermissen. Bedeutsam war jedoch immerhin die mit der Regierungsvorlage in Aussicht genommene Abschaffung der mittelbaren Bundesverwaltung.

Neben Überlegungen für eine Bundesstaatsreform, über die nunmehr bereits seit mehreren Jahren ohne endgültiges Ergebnis verhandelt wird, gab es in Teilbereichen punktuelle Neuerungen, so zB die Vereinbarungen nach Artikel 15a B-VG, die Staatsvertragsfähigkeit der Länder (Artikel 16 B-VG) und den Konsultationsmechanismus. Ersatz für eine echte Reform vermögen sie allerdings auch in ihrer Gesamtheit nicht zu sein.

In den Überlegungen für eine Bundesstaatsreform drückte sich eine tiefe Unzufriedenheit mit den Unzulänglichkeiten der österreichischen Bundesstaatlichkeit aus. Es machte sich aber auch allmählich eine Unzufriedenheit ganz anderer Art bemerkbar und vernehmbar, und zwar eine Unzufriedenheit mit dem traditionellen Staatsaufbau und seinen Hierarchien. Nicht mehr die Frage der Reformierbarkeit des Bundesstaates, sondern der staatlichen Strukturierung schlechthin stand bei den Befürwortern einer derartigen Totalreform im Mittelpunkt der Überlegungen. Begünstigt wurden diese Vorschläge durch ein Ereignis, das gravierende Auswirkungen auf den Gesamtstaat und seine Souveränitätsrechte mit sich brachte, nämlich den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union.

III DIE AUSWIRKUNGEN DES BEITRITTS ÖSTERREICHS ZUR EUROPÄISCHEN UNION AUF DAS BUNDESSTAATLICHE PRINZIP

1. Vorgaben der Europäischen Union für die österreichische Gesetzgebung

Als erste und auch sogleich spürbare Folge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union machte sich der beträchtliche Einfluss der Vorgaben der Europäischen Union auf die österreichische Gesetzgebung bemerkbar, und zwar sowohl auf Bundes– als auch auf Landesebene. Vielfach bleibt dem österreichischen Gesetzgeber nur mehr die Verpflichtung, das nachzuvollziehen, was ihm von der Europäischen Union vorgeschrieben wird. Dadurch kommt es zu einer weitgehend Fremdbestimmung der österreichischen Legislative auf Bundes– wie auf Landesebene.

2. Die Europäische Union und die bundesstaatliche Struktur Österreichs

Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union besitzen keinen föderalen Staatsaufbau. Wenngleich Tendenzen in Richtung verstärkter Regionalisierung unverkennbar sind, so zB in Spanien, im Vereinigten Königreich, neuerdings sogar in Frankreich (mit Beziehung auf Korsika), sind jene Mitgliedsländer mit einem bundesstaatlichen Aufbau in der

Minderheit; zu ihnen zählen nur die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und Belgien.

Das zahlenmäßig deutliche Übergewicht der Mitglieder der Europäischen Union ohne Bundesstaatlichkeit ist in gewissem Sinne für die Europäische Union und ihre Sichtweise prägend. Es macht sich nicht zuletzt dadurch bemerkbar, dass die Europäische Union auf bestehende bundesstaatliche Einrichtungen keine Rücksicht nimmt; auch nicht im Zusammenhang mit der erwähnten Vorgaben für die österreichische Gesetzgebung.

Dies führt mitunter zu Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Umsetzung der Richtlinien der Europäischen Union im Hinblick auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung. In diesem Zusammenhang seien beispielsweise die komplizierten Abläufe bei der innerstaatlichen Umsetzung einer Richtlinie erwähnt, die eine Materie betrifft, für die nach Artikel 12 B-VG die Grundsatzgesetzgebung dem Bund, die Ausführungsgesetzgebung hingegen den Ländern zukommt. Nicht weniger schwierig gestaltet sich die innerstaatliche Umsetzung, wenn in ein und derselben EU-Richtlinie sowohl Bundes- als auch Landeskompetenzen angesprochen werden.

Nicht unwesentlich ist dabei, dass die Europäische Union im Falle der Säumnis bei der Umsetzung einer Richtlinie den Zentralstaat verantwortlich macht, unabhängig davon, ob nun tatsächlich dieser oder nicht etwa die Länder säumig geworden sind. Dies gilt im Übrigen ganz generell für die Beziehungen der Institutionen der Europäischen Union zu den Mitglied-

– 13 –

staaten. Auch in Ansehung von anderen, mit der Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Zusammenhang stehenden Fragen (bis hin zu Sanktionen wegen Nichteinhaltung des Gemeinschaftsrechts) bildet der Zentralstaat den Ansprechpartner für die europäischen Einrichtungen, mag auch die innerstaatliche Verantwortlichkeit auf Landesebene liegen.

3. Das Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union

Nach Artikel 5 Absatz 2 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Diese Bestimmung scheint vordergründig eine Stütze des Föderalismus zu sein. Sie ist es jedoch nur sehr bedingt. Denn die Subsidiarität im Sinne des Artikels 5 EGV bezieht sich nach dessen Wortlaut nur auf das Verhältnis der Europäischen Union zu den Nationalstaaten, postuliert aber keineswegs deren bundesstaatlichen Aufbau. Letzteres müsste angesichts der – bereits erwähnten – weitaus überwiegenden Zentralstaatlichkeit unter den Mitgliedern der Europäischen Union auch systemwidrig erscheinen. Die innerstaatliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips im Sinne des Verständnisses der Europäischen Union ist daher den Mitgliedstaaten freige-

– 14 –

stellt; Artikel 5 EGV setzt keineswegs einen innerstaatlich föderal strukturierten Rahmen voraus, sondern findet problemlos auch auf einen – bloß – dezentralisierten Einheitsstaat Anwendung.

Darüber hinaus hat Artikel 5 EGV als bloße programmatische Erklärung für die Mitglieder der Europäischen Union keine wirkliche Verbindlichkeit. Hiezu bedürfte das in der zitierten Bestimmung angesprochene Subsidiaritätsprinzip der normativen Ausgestaltung. Einen Ansatz – aber auch nicht mehr – bilden im Rahmen der Europäischen Union die Bestimmungen über den Ausschuss der Regionen (Artikel 265 EGV). Sie erweisen sich jedoch gleich in dreifacher Hinsicht als außerordentlich dürftige Stütze für das föderale Element innerhalb der Europäischen Union, weil

- a) kein Mitgliedstaat verpflichtet ist, den Ausschuss der Regionen zu beschicken,
- b) die Rechte des Ausschusses der Regionen innerhalb der Europäischen Union äußerst schwach ausgebildet sind und
- c) die Mitgliedschaft im Ausschuss – wie schon sein Name zum Ausdruck bringt – nur Regionen, aber keine Gliedstaaten voraussetzt. Regionen sind aber – anders als Länder in einem föderalen System – keine Alternativen und kein Gegengewicht zum Zentralstaat, sondern nur eine Ergänzung.

– 15 –

4. Neue Hierarchien durch die Europäische Union

Erst allmählich wurde bewusst, dass durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union die bis dahin bestandenen Entscheidungsebenen eine deutliche Veränderung erfahren haben.

Waren bis zur EU-Mitgliedschaft Österreichs die Entscheidungsebenen mit

- a) Bund
- b) Ländern
- c) Bezirksverwaltungsbehörden
- d) Gemeinden

vorgegeben, so besteht nunmehr mit der Europäischen Union eine zusätzliche, noch dazu übergeordnete Ebene mit Kompetenzen sowohl im legislativen als auch im exekutiven Bereich.

Es drängt sich daher geradezu die Frage auf, ob nicht angesichts dieser neuen Rahmenbedingungen eine innerstaatliche Neustrukturierung ange-dacht werden sollte; dies nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt, dass die neu hinzugetretene Entscheidungsebene zu der für den innerstaatlichen Bereich dominanten geworden und absehbar ist, dass sie in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen wird. Die neue Entscheidungsebene wurde zwar als Additivum registriert, doch sind Überlegungen, ob nicht zum Ausgleich dafür Veränderungen der bestehenden innerstaatlichen Hierarchien ange-

bracht wären (wie etwa der Entfall einer von ihnen oder ihre teilweise Zusammenlegung), bisher nicht weit gediehen.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die mit Beziehung auf den föderalen Staatsaufbau immer wieder als Vorbild für Österreich herangezogene Schweiz als Nichtmitgliedsland der Europäischen Union andere Rahmenbedingungen als Österreich aufweist und sich daher in Ansehung der dargelegten Problemstellung mit allen daraus resultierenden Konsequenzen in Wahrheit nur sehr eingeschränkt für Vergleichszwecke eignet. Anders verhält es sich mit der Bundesrepublik Deutschland, für die sich als föderal strukturiertes Mitglied der Europäischen Union die gleichen Voraussetzungen wie für Österreich ergeben. Dabei ist bemerkenswert, dass in der Bundesrepublik Deutschland schon seit einigen Jahren ernsthafte Überlegungen in Richtung einer Neustrukturierung der Länderebene angestellt werden, mögen sie auch noch zu keinem zählbaren Ergebnis geführt haben.

5. Budgetäre Vorgaben durch die Europäische Union

Schließlich hat der Beitritt zur Europäischen Union, insbesondere zur Euro-Zone, Österreich zur nachhaltigen Konsolidierung seines Staatshaushaltes verpflichtet, und zwar zu gemeinsamen budgetären Anstrengungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Dieser noch nicht zum Abschluss gelangte Konsolidierungsprozess zwingt alle Gebietskörperschaften zu einem koordinierten Vorgehen. Damit wird auch das Bewusst-

– 17 –

sein der politisch Verantwortlichen auf allen territorialen Ebenen Österreichs für die Verbundenheit der innerösterreichischen Haushalte und der wechselseitigen Abhängigkeit voneinander geschärft. Gegenüber der Europäischen Union hat freilich allein die Republik Österreich als Zentralstaat die alleinige Verantwortung für den Erfolg oder allfälligen Misserfolg der Budgetkonsolidierung zu tragen.

Zugleich gab aber die verbesserungsbedürftige budgetäre Situation einen ganz entscheidenden Anstoß, die bereits ins Stocken geratene Diskussion über die Reform innerstaatlicher Strukturen wieder in Gang zu bringen. Es soll in diesem Zusammenhang unmissverständlich angemerkt werden, dass eine derartige Reform nicht ausschließlich oder gar prioritär unter dem Gesichtspunkt möglicher Einsparungen erfolgen darf, dass aber bekanntlich das „Diktat der leeren Kassen“ als treibende Kraft die Umsetzung anstehender Reformen zu beschleunigen vermag. Insoweit ist daher dem Institut für Föderalismusforschung uneingeschränkt beizupflichten, wenn es in seinem Informationsblatt Nummer 2 vom März/April dieses Jahres zutreffend ausführt, dass „angesichts der tristen Budgetsituation des Bundes die mit einer konsequenten Bundesstaatsreform verbundene Aufgabenreform, Deregulierung, Verwaltungsentlastung und Senkung der Staatsaufgaben so rasch wie möglich realisiert werden“ sollten.

IV ÜBERLEGUNGEN FÜR EINE STAATSREFORM

1. Aufgabenreform

Am Beginn einer tiefgreifenden Staatsreform hat eine Reform der Staatsaufgaben zu stehen. Diese wiederum hat mit einer kritischen Durchforstung aller bisherigen staatlichen Aufgaben zu beginnen. Das Ergebnis dieser Aufgabenkritik hätte in einer Scheidung der staatlichen Aufgaben einerseits in solche, die entbehrlich und andererseits in solche, die unverzichtbar sind, zu bestehen. Die entbehrlichen Aufgaben müssten sodann ersatzlos entfallen. Die Entscheidung, auf welche staatlichen Aufgaben ersatzlos verzichtet werden kann, hat eine politische zu sein und muss demgemäß auch von Politikern getroffen werden.

Hinsichtlich der verbleibenden, unverzichtbaren staatlichen Aufgaben ist eine Prüfung vorzunehmen, welche von ihnen zu den eigentlichen Kernaufgaben des Staates zählen, die unter allen Umständen vom Staat unmittelbar zu erfüllen sind. Diese Definition (Auflistung) der staatlichen Kernkompetenzen setzt gleichfalls eine politische Entscheidung voraus (und kann nicht etwa Beamten oder Experten überlassen werden).

Jene Aufgaben, die nicht den eigentlichen Kernaufgaben des Staates zuzuzählen sind und daher nicht notwendigerweise von der öffentlichen Hand selbst erfüllt werden müssen, sind daraufhin zu untersuchen, welche

– 19 –

von ihnen zweckmäßiger von Dritten wahrgenommen werden können. Diese bisher in staatlicher Obhut erfüllten Aufgaben eignen sich entweder für eine totale Privatisierung oder zumindest – wenn noch ein staatlicher Einfluss gewahrt werden soll – für die Vornahme von Ausgliederungen (wobei es allerdings strenger Auflagen bedarf).

Hingegen haben jene Aufgaben, die zwar nicht zu den Kernkompetenzen des Staates zählen, aber zweckmäßiger von der öffentlichen Hand erfüllt werden können, weiterhin im staatlichen Bereich zu verbleiben.

Voraussetzung für eine derart vorzunehmende Aufgabenreform haben

- a) der politische Wille
- b) das Verbot der Tabuisierung

zu sein. Andernfalls wird ein solches Unterfangen nur Halbheiten zeitigen.

2. Strukturreform

Ausgehend von den Ergebnissen der Aufgabenreform stellt sich sodann die Frage, welche Organisationsstruktur (welcher Staatsaufbau) für die von der öffentlichen Hand weiterhin wahrzunehmenden Aufgaben die zweckmäßigste ist. Denn die staatlichen Strukturen für Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit sind nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, nämlich zur bestmöglichen und kostengünstigsten Aufgabener-

fällung im Interesse der Bürger und Steuerzahler. Die staatlichen Strukturen und der Staatsaufbau haben sich daher nach den staatlichen Aufgaben zu richten und nicht etwa umgekehrt.

Bei den hinsichtlich der staatlichen Strukturen anzustellenden Überlegungen ist den durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union geschaffenen neuen Rahmenbedingungen besondere Beachtung zu schenken.

Auch für eine wirklich tiefgreifende Strukturreform hat das – nicht zuletzt von der Bundesregierung immer wieder betonte – Verbot der Tabuisierung zu gelten. Andernfalls müssten sich die Reformvorstellungen in herkömmlichen Bahnen bewegen und könnten nur einen vergleichsweise geringen Innovationsschub auslösen.

Wenn man dieses Tabuverbot ernst nimmt, muss allerdings einleuchtend sein, dass davon auch solche staatlichen Strukturen betroffen sein können, die in der Vergangenheit jeglicher Diskussion entzogen waren, wie beispielsweise der bundesstaatliche Aufbau unserer Republik. Es muss daher die Frage erlaubt sein, ob eine derartige staatliche Strukturierung überhaupt oder in ihrer gegenwärtigen Ausprägung sich noch zur bestmöglichen Erfüllung der dem Staat obliegenden Aufgaben eignet oder aber reformbedürftig ist. Wenn man dem anspruchsvollen Vorhaben für eine grundlegende Staatsreform den dafür erforderlichen weitgesteckten Rahmen eröffnet, kann es daher nicht illegitim sein, Vorstellungen über die

– 21 –

Zusammenlegung von Bundesländern, die Ersetzung des Bundesrates oder der Landtage (oder beider) durch einen Generallandtag und dergleichen mehr zu entwickeln. Derartige Gedanken zur Diskussion zu stellen, darf als Ausfluss der Meinungsfreiheit weder verboten sein, noch als Hochverrat gelten.

Die bisherige Erfahrung hat allerdings gezeigt, dass die Länder auf sie betreffende unkonventionelle Vorschläge für eine Staatsreform außerordentlich sensibel reagieren. Bisweilen signalisieren die Reaktionen auf derartige Reformvorstellungen nicht Diskussionsbereitschaft, sondern eher Diskussionsverweigerung. Die heutige Veranstaltung, die auf Diskussion ausgerichtet ist, hebt sich wohltuend davon ab, was im Interesse der Sache gelegen ist und wofür gedankt wird.

Bei aller mit Beziehung auf gewisse Reformvorschläge durchaus verständlicher Sensibilität der Länder sollten sie auch bedenken, dass sie es waren, die mit ihrer Forderung nach einer Bundesstaatsreform die Diskussion über eine Neuverteilung staatlicher Kompetenzen in Gang gesetzt haben. Die sohin einmal von den Ländern ausgelöste Diskussion kann aber in einer Demokratie keine Einbahnstraße sein; auch der Urheber einer Diskussion muss sich gefallen lassen, dass die Diskussion unter Umständen eine andere Wendung nimmt, als er beabsichtigt hat. Dies zu negieren, besteht im Übrigen umso weniger Anlass, als ja die Bundesländer mit dem bisherigen Zwischenergebnis der Reform des Bundesstaates selbst nicht zufrieden und an einer Fortsetzung der Diskussion interessiert sind.

Ohne das Ergebnis einer solchen Diskussion über eine Staatsreform vorwegnehmen zu wollen, sollte sie sich allerdings nicht bloß in einer partiellen Verschiebung der Kompetenzen von der Bundes– auf die Landesebene (bzw umgekehrt) erschöpfen, sondern angesichts der durch die Europäische Union veränderten Rahmenbedingungen größer angelegt sein. Sowohl für den Bund als auch für die Länder sollten nicht die in den Artikeln 10 bis 15 B–VG festgeschriebenen staatlichen Kompetenzen und deren Verteilung als – mehr oder minder – starre Vorgabe für die Reform dienen, sondern Überlegungen angestellt werden, ob nicht der Kompetenzkatalog grundlegend geändert, vor allem einfacher und übersichtlicher zu gestalten wäre. Es müsste die Frage gestellt werden, welche Aufgaben wollen und sollen die Länder sinnvoller Weise in einem größeren Europa im Bereiche der Legislative und/oder der Exekutive erfüllen und welche Rolle wollen und können sie spielen. Die gleiche Frage hätte sich selbstverständlich auch der Bund zu stellen.

In eine solche Diskussion sind auch die Gemeinden einzubeziehen. Nimmt man das Subsidiaritätsprinzip ernst, sind ja gerade sie im Besonderen angesprochen, haben sie doch den engsten Bezug zu den Bürgern.

Das Ergebnis einer derartigen Diskussion sollte eine klare, nach möglichst einfachen Grundsätzen konzipierte und den Ansprüchen eines modernen Staates gerecht werdende Kompetenzverteilung sein, die unter anderem keine Überschneidungen und keine Doppelgleisigkeiten aufweist.

3. Organisationsreform

Der nächste Schritt einer umfassenden Staatsreform hätte darin zu bestehen, festzulegen, welchen staatlichen Organen (der verschiedenen territorialen Ebenen) die Wahrnehmung der Kompetenzen übertragen werden soll und wie sie zu beschaffen sein haben. Auch dabei müsste man sich von herkömmlichen Denkmustern lösen und offen für Neuerungen sein, die mehr Effizienz versprechen, und zwar sowohl im Bereich der Verwaltung als auch der Gesetzgebung und der Gerichtsbarkeit.

So darf zB die Zahl der Mandatare in den verschiedenen Legislativkörpern ebenso wenig tabuisiert werden wie etwa unser vierstufig organisierter Aufbau der Gerichtsbarkeit, obwohl im Zivilverfahren höchstens drei und im Strafverfahren sogar nur zwei Instanzen befasst werden können.

Ohne Zweifel wird aber das Schwergewicht einer derartigen Reform die Verwaltung treffen, in der auch das bedeutendste Einsparungspotential gelegen ist. Der von Professor Dr Helmut Kramer namens des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) erstellten Studie über den „Personalaufwand des öffentlichen Dienstes im internationalen Vergleich“ vom Dezember 1999 zufolge soll dieses – auf einem Vergleich mit der insoweit kostengünstigeren Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland beruhende – Sparpotential bei rd 50 Mrd S liegen. Mag dieser Betrag auch angezweifelt werden, so dürfte doch feststehen, dass Einsparungen in zwei-

stelliger Milliardenhöhe jedenfalls möglich sein müssten. Auch insoweit ist allerdings erforderlich, dass darauf abzielende Überlegungen keinem Tabuverbot unterliegen dürfen. Auch unorthodoxe Vorschläge, wie beispielsweise die Zusammenlegung von Exekutivwachkörpern (Polizei und Gendarmerie) oder die Hinterfragung der Sinnhaftigkeit, in jedem Bundesland ein eigenes Militärkommando oder eine eigene Finanzlandesdirektion zu unterhalten, dürfen daher nicht verboten sein. Zu letzterem Beispiel wäre im Übrigen daran zu erinnern, dass es bereits eine Finanzlandesdirektion für mehrere Bundesländer gibt, nämlich die für Wien, Niederösterreich und Burgenland, sodass sich tatsächlich die Frage stellt, weshalb dies nicht zum Vorbild für andere Bundesländer genommen werden könnte.

V KOSTEN DES FÖDERALISMUS

Obwohl die Kostenfrage im Zusammenhang mit grundlegenden Überlegungen zur Staatsreform keinesfalls allein ausschlaggebend sein darf, wurde sie doch in der jüngeren Vergangenheit immer wieder angeschnitten, sodass auch hierauf kurz eingegangen werden soll.

Aufgrund der Rechnungsabschlüsse der Länder (des Jahres 1998) beliefen sich die Kosten der Landtage (samt Infrastruktur, also einschließlich der Landtagsdirektionen etc) der Länder ohne Wien auf rd 1,15 Mrd S. Die korrespondierende Zahl für die Landesregierungen (gleichfalls samt Infrastruktur, also zB der Ämter der Landesregierungen) beträgt rd 0,4 Mrd S. Die Stadt Wien wandte im Jahre 1998 für ihren Landtag (bzw Gemeinderat) und ihre Landesregierung (bzw ihren Stadtsenat) zusammen rd 0,58 Mrd S auf.

Alle neun Bundesländer gaben daher im Jahre 1998 für ihre Landtage und ihre Regierungen etwas mehr als 2,1 Mrd S aus.

Im Vergleich dazu wandte der Bund im Jahre 1998 für die Bundesgesetzgebung (Nationalrat, Bundesrat und Parlamentsdirektion; Kapitel 02) rd 1,9 Mrd S auf, wovon allerdings 0,5 Mrd S auf die Ausgaben für den Nationalfonds entfielen, die in Abzug zu bringen wären, womit rd 1,4 Mrd S verblieben. (Dieser Betrag deckt sich im Übrigen annähernd mit dem

Voranschlag für das Jahr 2001 in der Größenordnung von rd 1,38 Mrd S), von denen rd 100 Mill S auf den Bundesrat entfallen.

Die unmittelbar mit den Landtagen und den Landesregierungen verbundenen Kosten von etwas über 2 Mrd S vermögen verständlicherweise kein wirklich stichhaltiges Argument gegen den Föderalismus in Österreich abzugeben. Wesentlich interessanter ist die Frage, wie sich die mittelbaren Kosten eines bundesstaatlichen Aufbaus im Vergleich mit einem zentralstaatlichen darstellen.

Dazu hat bekanntlich jüngst (August 2000) Professor Dr Kramer im Auftrag des Institutes für Föderalismusforschung eine Studie über die „Internationale Vergleichbarkeit der Aufwandsdaten des Staatssektors nach Aufgabenbereichen und Ebenen der Staatstätigkeit“ erstellt. Diese äußerst verdienstvolle wissenschaftliche Arbeit stellt eine wahre Fundgrube für weiterführende Diskussionen, Forschungen und Überlegungen dar; es sei in diesem Zusammenhang nur beispielsweise auf das hohe Einsparungspotential im Unterrichtsbereich verwiesen, das geradezu nach Reformen schreit.

Bedenken bestehen allerdings gegen die in der Studie gezogene Schlussfolgerung, föderal strukturierte Staaten würden per se einen geringeren Aufwand für die allgemeine Verwaltung und die Gesetzgebung als Zentralstaaten erfordern. Es trifft zwar zu, dass die Bundesstaaten Schweiz und Bundesrepublik Deutschland, die in der Studie immer wieder besonders

– 27 –

hervorgehoben werden, vergleichsweise sehr gute Werte aufweisen, doch darf nicht übersehen werden, dass dies auch auf einige andere in der Studie erwähnte Staaten zutrifft, die zentral strukturiert sind (wie zB Großbritannien oder Irland).

Als entscheidender Mangel haftet jedoch der Studie der Umstand an, dass die darin angestellte Beweisführung eine rein statistische ist. Sie bleibt hingegen eine für die gezogenen Schlussfolgerung unabdingbare kausale Beweisführung schuldig; mit anderen Worten: Es müsste der Nachweis erbracht werden, dass die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland deshalb relativ günstige Kosten aufweisen, weil sie föderal strukturiert sind und daher im Falle einer zentralstaatlichen Organisation schlechtere Werte aufweisen würden. Umgekehrt müsste in Ansehung jener Zentralstaaten, deren Ausgaben für die Verwaltung und Gesetzgebung vergleichsweise über denen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz liegen, nachgewiesen werden, dass dies ursächlich auf ihren von diesen beiden Staaten abweichenden Staatsaufbau zurückzuführen ist. Diesen Beweis vermag die Studie nicht zu führen, sodass sie die letztlich entscheidende Frage, ob der Föderalismus ganz generell kostengünstiger als der Zentralismus ist (oder umgekehrt), nicht wirklich schlüssig beantworten kann.

Es muss dahingestellt bleiben, ob eine derartige Beweisführung – in welcher Richtung auch immer – überhaupt ohne weiteres möglich ist. Noch viel schwieriger wäre es, die indirekten finanziellen Auswirkungen des Föderalismus für die Bürger und die Wirtschaft zu quantifizieren. Es sollte

allerdings nicht übersehen werden, dass es sie gibt. Voneinander abweichende landesgesetzliche Regelungen, wobei für die Unterschiede nicht immer nachvollziehbare Gründe angegeben werden können, dürfen insoweit nicht unerwähnt bleiben.

Der Nutzen der Studie Professor Kramers liegt darin, dass sie Aktivitäten der Politiker geradezu herausfordert. Zutreffend wird im Informationsblatt Nummer 5 des Institutes für Föderalismusforschung vom September/Oktober 2000 mit Beziehung auf den Inhalt der Studie der Schluss gezogen, dass die darin enthaltenen „Feststellungen nicht gegen eine Überprüfung der in Österreich gültigen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sprechen. Anlässe dafür liegen vor: Beitritt zur Europäischen Union mit Kompetenz auf Europaebene“. Dieser Aussage ist vorbehaltlos zuzustimmen.

Ankündigungen für derartige Aufgaben- und Strukturreformen sind in dem erst vor wenigen Tagen neu paktierten Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 enthalten, was positiv vermerkt wird. Es ist allerdings zu hoffen, dass es nicht nur bei diesen Ankündigungen bleibt.

VI GRUNDSÄTZE FÜR EINE STAATSREFORM IN ÖSTERREICH

Angesichts der vielen, zum Teil unstrukturiert und unsystematisch, oft auch zusammenhanglos geäußerten Vorschläge und Anregungen für eine Staatsreform sollte darauf geachtet werden, dass bestimmte Prinzipien außer Streit gestellt werden, die für eine wirklich umfassende Reform unverzichtbare erscheinen, und zwar

1. Die Reformdiskussion muss offen und ohne Tabuisierung geführt werden. Auch unkonventionelle oder gar revolutionär anmutende Diskussionsbeiträge dürfen nicht von Vornherein – etwa unter Berufung auf historisch bedingte Entwicklungen und überkommene Strukturen – ausgeschlossen werden.
2. Die Diskussion hat sachlich geführt zu werden. Personalisierungen oder gar persönliche Perhorreszierungen von Diskussionsteilnehmern entsprechen nicht den Gedanken von Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt.
3. Die Reform muss von den Politikern getragen werden, die auch die Ziele vorzugeben haben.
4. Die Aufgabenkritik hat der Aufgabenreform und diese wiederum der Strukturreform (auf allen territorialen Ebenen) vorauszu-

gehen; als letzter Schritt hat schließlich die Organisationsreform zu folgen.

5. Die gesamte Reform hat unter Bedachtnahme auf die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union, die die Zukunft Österreichs immer mehr bestimmt, sowie das in Artikel 5 EGV verankerte Subsidiaritätsprinzip zu erfolgen.
6. Die Reform hat den Interessen der Bürger zu dienen.
7. Die Reform ist unter Wahrung der demokratischen und rechtsstaatlichen Erungenschaften vorzunehmen.
8. Das für die öffentliche Hand geortete Einsparungspotential in zweistelliger Milliardenhöhe ist auszuschöpfen.
9. Die Ziele der Reform sollten in
 - a) einer Verschlankung des Staates („Mehr Muskeln statt Fett“),
 - b) in effizienteren und kostengünstigeren Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation aller Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative), wobei insbesondere auf die Übereinstimmung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sowie die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten zu achten wäre,

– 31 –

c) einer Erneuerung unseres gesamten Staatswesens und Staatsbewusstseins, wodurch Österreich für das 21. Jahrhundert fit gemacht wird,
bestehen.

10. Das Ergebnis der Reform muss – demokratischen Prinzipien gehorchend – mehrheitsfähig sein und einen Beitrag zur stärkeren Identifizierung der Bürger mit ihrem Staat leisten.