



Verwaltungs- und Verfassungsreform in Österreich

Leitung und Redaktion

Ing. Mag. Dr. Walter Laki

*„Schulden abbauen,
Verwaltung reduzieren,
Steuern senken,
Demokratie stärken,
Europa wettbewerbsfähig machen.“
(Frank Stronach)*

Danksagung

Die Öffentliche Hand agiert als Monopol, ohne Konkurrenz, ohne den regulierenden Markt. In diesem Fall müssen die internen Kontrollsysteme regulierend eingreifen, um unwirtschaftliche Leistungserstellung sowie überbordende Ausgaben und Schulden zu verhindern.

Die Realverfassung macht die Rechnungshöfe zu einem Organ der Regierenden. Die Schuldenbremse hat Kreisky abgeschafft, wodurch einem ungebremsten Ausgabenwachstum nichts mehr im Wege stand.

Wir danken Frank Stronach dafür, dass er seine Erfahrungen und Ressourcen zur dringend notwendigen Reform dieses Monopols – des Staates Österreich – zur Verfügung stellt.

Expertengruppe Verwaltungsreform

Inhaltsverzeichnis

Leitgedanken	6
Auflistung der aktuellen Schwachstellen	10
Reformbedarf in Schlagworten	12
Einleitung.....	13
Die Verschuldung Österreichs im europäischen Kontext	13
Staatsschulden Österreich.....	14
Staatsschulden Schweiz.....	15
Staatschulden Deutschland	15
Zukünftige Risiken	16
Vollziehung von Kernmaterien.....	17
Reformunfähige Regierungen.....	17
Schuldengesellschaften.....	18
Wirtschaften mit öffentlichen Vermögen	19
Notwendige Reformen.....	20
Verwaltungsreform.....	22
1. Staatsaufgaben.....	22
2. Bundesverfassung	23
3. Finanzverfassung	24
4. Verfassungsrealität und politische Praxis.....	30
Sozialpartnerorganisationen	32
Aufgaben der Sozialpartner	33
Funktion der Sozialpartnerschaft	35
Sozialversicherungsträger	36
Notwendige Reformen	37
5. Kontrolle der Regierung.....	37

6. Wozu braucht Österreich eine Verwaltungsreform?	41
Die strategischen Ziele einer Verwaltungsreform	43
7. Vollzugsdefizite und Schwachstellen in der Verwaltung	43
Beispiele aus der Verwaltung	47
Anlagengenehmigung eines Kleinkraftwerkes	47
Vollziehungsgrad der Verwaltung	48
Zahlungsströme im Finanzausgleich	49
Finanzausgleich	51
Bestandsaufnahme durch das Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)	52
Ausgaben	53
Einnahmen	53
Reformbedarf	55
8. Die Zukunft der Verwaltung	57
Reformbestrebungen	57
Legalitätsprinzip	59
9. Kritikpunkte und Anregungen des Rechnungshofes	62
Aufgabenkritik	62
Intergovernmentale Kompetenzverteilung	62
Bereiche mit starken Kompetenzüberschneidungen	62
Organisationsreform	63
Ausgliederungen	63
Außerbudgetäre Schulden	65
Kernelemente einer Staats- und Verwaltungsreform	65
Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung	67
Umsetzungsschritte	68
10. Internationale Analysen	68
Rat der EU für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN)	68
Internationaler Währungsfonds (IWF)	69
11. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht	69

12. Österreich-Konvent	72
-------------------------------------	-----------

Zusammenfassung.....	75
Haushaltssteuerung.....	75
Reduzierung der haushaltsführenden Stellen	76
Schuldenbremse.....	76
Die Wiedereingliederung der Schulden- und Vorsteuergesellschaften.....	76
Verfassungsreform, Kompetenzbereinigung und Aufgabenkritik.....	76
Benchmarkprüfungen und Rationalisierungsmaßnahmen.....	77
Stärkung der Gemeinden durch Kompetenz- und Schwerpunktzentren der Bezirkshauptmannschaften	77
Normengesetzgebung/Verfahrensvereinfachung	77
Förderung der direkten Demokratie	78
Rechnungshöfe	78
Transparenz auf allen Ebenen der Verwaltung	78

Leitgedanken

Verwaltungsreformmaßnahmen können nur dann umfassend greifen, wenn sie auf allen Ebenen durchgesetzt werden: Nicht nur bei der Verwaltungsorganisation der Gebietskörperschaften, sondern auch in den Bereichen Gesundheit/Soziales, Spitäler, Pflegeheime, Sozialversicherungsträger, den Transfers/Subventionen sowie auf allen anderen Ebenen wie Schule u.a.m.

Um wieder eine höhere Wertschöpfung in einem effizienten und nachhaltigen sozialen Industriestaat zu erhalten, sind Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) erforderlich. Wie die untenstehende Modellrechnung zeigt, sind vier bis fünf Milliarden Euro durch die in der Folge beschriebene Verwaltungsreform, einzusparen, allerdings nicht kurzfristig, sondern in einen Zeitraum von acht bis zehn Jahren. Dazu kommen Einsparungen im Bereich Transfers/Förderungen, Gesundheit/Soziales und Erhöhungen für Bildung/Forschung/Entwicklung. Letztlich sind für eine strukturelle Haushaltskonsolidierung Rationalisierungsmaßnahmen in allen Bereichen erforderlich.

	Durchschnitt 2007-2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Defizit (Mrd.)	12,0	12,0	11,1	10,2	9,1	8,4	7,7	7,0	6,5
Verwaltungsreform		-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Transfers/Förderung		-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Gesundheit/Soziales		-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Öffentliche F&E		+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3
		11,1	10,2	9,1	8,4	7,7	7,0	6,5	6,0

Die Bruttoanlageinvestitionen betragen ungefähr 2% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das sind rund sechs Milliarden Euro. Der obigen Tabelle kann entnommen werden, dass eine strukturelle Haushaltskonsolidierung erst Ende des Jahrzehnts zu erreichen ist. Bis dahin steigt der Schuldenstand zügig weiter. Schuldaufnahmen für langfristige Investitionen sind i.d.R. kein Problem.

Die Staatsschulden Österreichs, des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Sozialversicherungsträger betragen bereits rund 290 Milliarden Euro. Bei einem BIP von rund 316 Milliarden Euro beträgt die Staatsschuld bereits knapp 91% des BIP. Das

entspricht einer Staatsschuld, wie man sie in einer Kriegswirtschaft kennt. Die Schulden werden zum Teil in zirka 3.000 vorsteuerabzugsberechtigten¹ „Schuldengesellschaften“ versteckt und über Haftungen und Leasingraten administriert. Auf Länderebene bestehen alleine in den drei Bundesländern Kärnten, Niederösterreich und Tirol Haftungen (insbesondere für die Landesbanken) im Gesamtausmaß von EUR 42,5² Mrd. Kärnten hat jahrelang die Haftung von 22,6 Mrd. nicht ausgewiesen, Tirol von tatsächlichen 8 Mrd. lediglich 0,2 Mrd. Hinzu kommt die in die Milliarden gehende Spekulationswelle auf Kredit mit Zins- und Währungswetten der untergeordneten Körperschaften. Für die rund 3.000 kommunalen Ausgliederungen haben die Gemeinden die Haftungen übernommen, diese liegen bei zirka 10 Milliarden Euro. Das Risikopotential für den Bund ist bei der gegenständlichen Haushaltsführung nicht wirklich bekannt, es liegt jedenfalls deutlich über EUR 50 Mrd.; hinzu kommen noch die Haftungen des Bundes.³

Wie es sich im Fall Kärnten gezeigt hat, ist der Haftungsträger letztlich der Bund, der bereits einen in die Milliarden gehenden Schaden übernommen hat. Die tatsächliche Höhe ist heute noch nicht absehbar. Die bekanntgewordenen Risiken werden mit größter Wahrscheinlichkeit zu weiteren Schäden in Milliardenhöhe führen.

Trotz enormer Risiken, unvollständiger Rechnungsabschlüsse und Nichteinhaltung der 15a B-VG Vereinbarungen mit den Ländern (allein Niederösterreich hat den Stabilitätspakt von 2008 bis 2010 um 2,29 Mrd. überzogen) akzeptiert der Bund „Staatsfinanzen im Blindflug“. Diese Situation ist höchst bedenklich, zumal die Gefährdungslage für den Gesamtstaat nicht zeitgerecht erkannt werden kann.

¹ Meist KGs, GmbHs und Vereine als „maastrichtschonende“, vorsteuerabzugsberechtigte Schuldengesellschaften. Nicht wirtschaftlich tätige Unternehmen der öffentlichen Hand haben idR keine Vorsteuerabzugsberechtigung, den Gemeinden wurde diese Option von Beratern im Rahmen einer Ausgliederung angeboten. Übersehen wurde dabei offensichtlich, dass durch jede Vorsteuerrückvergütung die eigene Finanzmittelzuteilung der Gemeinde verringert wird: Die USt. ist die größte Position im Topf der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die Grundlage für die Finanzmittelzuteilung. Dieses Geschäftsmodell sollte im Wege einer Umsatzsteuernovelle unmissverständlich beendet werden. Eine diesbezügliche Regelung (§6 Abs. 2 UstG; §6 Abs. 1 Z. 16 und 17) die „ausschließlich“ auf vorsteuerabzugsberechtigte Umsätze zielt, wurde nach dem Begutachtungsverfahren auf „nahezu“ geändert. Dieser Umstand wurde in den erläuternden Bemerkungen nicht erwähnt. Eine Untersuchung dieses Vorganges scheint geboten.

² Rechnungshof, Reihe Niederösterreich 2012/3.

³ 38,1% GDP; Eurostat, Statistics in Focus, 34/2012.

Zur Abwehr noch größeren Schadens durch ein „Wirtschaften mit Volksvermögen“ und um jederzeit einen Überblick über die Gefährdungslage des Gesamtstaates zu haben, wird dringend die Wahrnehmung der Kompetenzen der Bundesregierung im Rahmen der Finanzverfassung (F-VG 1948) sowie eine einheitliche Staatsverrechnung, welche die Kriterien der Dokumentations- und Steuerungsfunktion erfüllt, gefordert.

Die Bundesregierung, insbesondere das Finanzministerium, ist daher dringend aufgerufen, ihre Kompetenz wahrzunehmen und sofort für die notwendige Transparenz im Sinne des F-VG 1948 zu sorgen. Aufgrund des §16 F-VG ist die Bundesregierung befugt – ohne Zustimmung der Länder⁴ – eine einheitliche, transparente Staatsverrechnung zu verfügen.

Für das Wirtschaften mit Steuergeld zur Daseinsvorsorge kann es nur die folgende Regelung geben:

- Die Gebarung ist ausschließlich in Inlandswährung zu führen,
- Liquidität ist nur zur notwendigen Kassenhaltung gestattet und
- Überliquidität ist binnen vier Wochen zur Schuldentilgung zu verwenden.

Die Euro-Probleme haben die internen Strukturprobleme lange Zeit verdeckt. Die auf europäischer Ebene und auch innerstaatlich beachteten Kennzahlen „Maastricht-Defizit“ und „Maastricht-Verschuldung“ sind jedoch kein Ersatz für eine ordnungsgemäße Staatsverrechnung mit Dokumentations- und Steuerungsfunktionen.

Die derzeitige Verwaltung ist ineffizient und teuer. So beträgt zum Beispiel in wichtigen Gesetzesmaterien wie dem Wasserrecht der ordnungsgemäße Vollzug, gemessen am Gesetzesauftrag, lediglich ein Viertel. Die vorherrschenden verschachtelten Kompetenzen sind nicht nur demokratiepolitisch bedenklich, sondern verursachen auch hohe Kosten. Hinzu kommt der übermächtige Einfluss der Sozialpartner auf Staatsaufgaben, woraus teure Sozialpartnerkompromisse resultieren. Notwendig ist daher die Entflechtung der verschachtelten Kompetenzen, die Stärkung der

⁴ Dazu bedarf es der Aufkündigung der „Heiligenbluter Vereinbarung“, die ein Vetorecht für die Länder vorsieht.

Bezirkshauptmannschaften, die Einrichtung von One-Stop-Shops, die Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften in Schwerpunktzentren, die Transferierung von Experten vom Land zu den Bezirkshauptmannschaften, eine Direktwahl des Bezirkshauptmannes und die Vereinfachung des Verfahrensrechts.

Die vorhandene Mischung, bestehend aus der aktuellen Realverfassung, einer von der Regierung abhängigen Kontrolle und dem Lobbyismus der Sozialpartner, verhindern taugliche Reformmaßnahmen. Selbst der unter dem Dach des Nationalrates eineinhalb Jahre tagende Österreich-Konvent musste diesen Umstand zur Kenntnis nehmen. Die intransparente und zerklüftete Staatsverrechnung begünstigt Misswirtschaft und Korruption, dazu gehören auch Spekulationen mit Volksvermögen in jeder Form: Kreditfinanzierte Währungs- und Zinswetten, Leasinggeschäfte, Cross-Border Leasing, Anlagen in Hedgefonds, aber auch Ausgliederungen von wertvollem Gemeindevermögen in privatrechtliche Gesellschaften. Bei diesen Geschäften geht es letztlich nie um die Erhöhung des Volksvermögens, sondern um Provisionen und Honorare für Dritte. Bei Wettgeschäften kann es auf lange Sicht niemals zu einer Erhöhung des Volksvermögens kommen, zumal immer Transaktionskosten anfallen.

Im Hinblick auf die aufgezeigte Entwicklung ist eine Verfassungs- und Verwaltungsreform mit einer klaren Kompetenzverteilung und einer Transparenz für den Bürger dringend geboten. Für die Zukunft ist daher eine Transparenzdatenbank notwendig.

Im Rahmen einer solchen Transparenzdatenbank sind der Bevölkerung zumindest die folgenden Daten und Informationen aller Gebietskörperschaften (unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten) im Internet zur ständigen Einsicht zur Verfügung zu stellen:

- Ein frei zugängliches Verzeichnis aller Finanzierungsmaßnahmen und Haftungsübernahmen (Kreditverträge, Spekulationsgeschäfte, Leasingverträge etc.) aller Körperschaften öffentlichen Rechts sowie öffentlicher Unternehmungen und Einrichtungen (z.B. Anstalten, Fonds), die der Rechnungshofkontrolle unterliegen;
- Ein frei zugängliches Verzeichnis aller öffentlichen Unternehmungen und Einrichtungen von allen Gebietskörperschaften samt Organen.

Darüber hinaus ist die Kontrolle zu stärken. Das Kontroll- und Beratungsorgan Rechnungshof ist in zwei Divisionen jeweils durch ein Kollegialorgan zu führen. Die Leitung ist nicht von den Regierenden zu bestellen, sondern einer Volkswahl zu unterziehen. Dies gilt auch für den Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof.

Auflistung der aktuellen Schwachstellen

1. Staatsschulden wie in einer Kriegswirtschaft;
2. Finanzen von Bund und Ländern mäßig koordiniert, keine einheitliche Staatsverrechnung;
3. Kreditaufnahmen nicht nur für Investitionen, sondern auch für Konsum;
4. Teure Sozialpartnerschaftskompromisse;
5. Finanz- und Spekulationshoheit der Länder;
6. "kreative Buchhaltung": aus "maastrichtdefizit-schonenden" und "vorsteuerabzugsberechtigten" Zwecken erfolgten mehr als 3.000 Ausgliederungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene;
7. Über 5.000 Budgets (Bund, Länder, Gemeinden plus ihre Ausgliederungen) mit „Schuldenhoheit“;
8. unvollziehbare Normenflut;
9. fehlende Aufgabenkritik, überholte Verwaltungsstrukturen, Parallelstrukturen der Verwaltung;
10. mangelnde Kompetenzbereinigung, permanentes Scheitern einer sachgerechten Neuverteilung der Aufgaben - "Transferchaos";
11. überholtes Verfahrensrecht, Vollziehungsgrad der Verwaltung teilweise fragwürdig;
12. Realverfassung beeinträchtigt die Wirkung der Kontrolleinrichtungen;

13. Möglichkeiten der Finanzverfassung werden nicht angewendet, es gibt keine Staatsverrechnung mit der notwendigen Dokumentations- und Steuerungsfunktion.

Reformbedarf in Schlagworten

1. **Verfassungsrecht:** laufend stattfindende Beurteilung staatlicher Aufgaben, Auflösung der verschachtelten Kompetenzen und gemischten Trägerschaften, Konzentration der Verwaltung: bürgernah;
2. **Finanzverfassung** – Schuldenbremse: Die Länder und Gemeinden haben gegenüber der Bevölkerung die Verantwortung für die Finanzierung jener Aufgaben und der damit zusammenhängenden Ausgaben zu tragen, auf deren Übernahme sie bestehen;
3. **Staatsverrechnungswesen:** ein einheitliches Haushaltsrecht, Wahrnehmung der Kompetenzen wie im F-VG 1948 vorgesehen;
4. **Ausgliederungen:** Sofortige weitgehende Rückholung der rd. 3.000 Ausgliederungen;
5. **Verwaltungsrecht:** Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung so weit wie möglich, Auflösung der Schachtelkompetenzen, Überarbeitung der Rechtsmittelinstanzen;
6. **Stärkung der Kontrolle.**

Einleitung

Die Verschuldung Österreichs im europäischen Kontext

Wir brauchen nur so viel Staat wie unbedingt nötig, aber so wenig wie möglich. Was wir brauchen, ist ein leistungsfähiger und finanzierbarer Staat. Deshalb werden in der Folge nicht nur die Finanzierbarkeit und Schuldenproblematik, sondern auch Aspekte der Normen und Vollziehung behandelt.

Die europäische Schuldenkrise hat den Blick auf die hohe Staatsverschuldung in Griechenland, Spanien, Portugal und Irland fokussiert. Völlig in den Hintergrund gerückt ist dabei, dass auch Österreich ein massives Schuldenproblem hat, das strukturell nicht auf die Finanzmarktkrise zurückzuführen ist!

Durch die von den Politikern der EU kreierten statistischen Pseudoverschuldungskennzahlen „Maastricht-Defizit und Maastricht-Verschuldung“ wurde die Entwicklung verschleiert. Mit diesem System war es jahrelang möglich, die Schulden in Schuldengesellschaften auszugliedern und über deren Höhe keine Meldung an das Eurostat⁵ nach Brüssel abzugeben. Ziel der EU Politiker war es, möglichst „geschönte“ Maastricht-Budgetzahlen nach Brüssel gemeldet zu bekommen. Diese Vorgehensweise ermöglichte es, die von Brüssel vorgegebenen Budgetzahlen mehr oder minder einzuhalten. Wurden diese nicht eingehalten, hatte dies de facto (zumindest bis zum Fall Griechenland) auch keine Konsequenzen. Erst danach musste man zugeben, dass alle – auch Österreich – massiv „geschummelt“ haben. Um den Staatsbankrott einiger Euro-Länder abzuwenden und Eurobonds zu umgehen, wurde nunmehr ein System der gegenseitigen Haftung entwickelt.

Wie konnte es zu diesem System der Verschleierung von Schulden kommen? Bei der Verhandlung der EU in Bezug auf die Euro-Verträge war es den Politikern offensichtlich bewusst, dass die Staatsdefizite und Staatsschulden aller Euro-Länder

⁵ Europäisches Statistisches Zentralamt.

für die Wertstabilität des Euro entscheidend sind. Für transparente Verhältnisse hat man aber nicht gesorgt. **Auf die Einführung eines einheitlichen Rechnungswesens in der EU bzw. in den Euro-Ländern wurde verzichtet** – diese Aufgabe übertrug man den statistischen Zentralämtern. Dadurch fehlten bzw. fehlen immer noch die erforderliche Transparenz und auch ein taugliches Instrumentarium für eine rechtzeitige Problemsicht. Selbst das im Vergleich zur EU kleine Österreich verzichtet bis heute auf eine transparente harmonisierte Staatsverrechnung. Die dringend notwendige gesamtstaatliche Steuerungsfunktion fehlt nach wie vor.

Staatsschulden Österreich

Mangels einer durchgängigen Staatsverrechnung und der großen Anzahl an Ausgliederungen ist weder der Staatsschuldenausschuss noch der Rechnungshof in der Lage, genaue Schuldenangaben zu machen. Der Budgetdienst der Parlamentsdirektion führt aus, dass 2013 ein Schuldenstand von EUR 238,461 Mrd. erwartet wird.⁶ Darüber hinaus wird ausgeführt, dass die ÖBB einen Schuldenstand von 19,8 Mrd., die ASFINAG 12,6 Mrd. und die BIG 4,0 Mrd. erwarten. Der Schuldenstand der kommunalen Ausgliederungen liegt bei 10 Mrd. EUR. Daraus errechnet sich in Summe ein Schuldenstand von EUR 284,861 Mrd. Darüber hinaus führt der Staatsschuldenausschuss aus, dass (obwohl eine genaue Quantifizierung nicht möglich sei) die Leasingraten⁷ nur der Länder eine Größenordnung von zumindest EUR 4,9 Mrd. erreicht haben.

Gesamt gesehen kann man daher von einem Schuldenstand, von rund. 290 Milliarden Euro ausgehen. Das BIP beträgt rund EUR 316 Mrd.⁸ Die Verschuldung Österreichs wird daher 2013 rund 91% des BIP erreichen – eine Schuldenhöhe, die einer Kriegswirtschaft entspricht.

Bis zur Regierung Dr. Kreisky (1970 bis 1986) war die Entwicklung der Verschuldung unproblematisch und lag bei rund 20% des BIP. **Die öffentlichen Haushalte hatten**

⁶ http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Budgetanalyse_2013.pdf.

⁷ Insb. auf Landesebene, Spitäler betreffend; siehe hierzu exemplarisch <http://www.compnet.at/noe-hypo-leasing-landeskliniken-equipment-gmbh>.

⁸ EUR 316,2 Mrd.; Quelle: WIFO Septemberprognose 2012.

bis dahin eine gesetzliche Schuldenbremse: Schuldenaufnahmen waren im Wesentlichen nur für den Investitionshaushalt erlaubt. Diese Schuldengrenze wurde durch die sogenannte „Seidelformel“ bis 2,5% des BIP ersetzt. Seither haben alle Regierungen einen erheblichen Teil von Konsumausgaben schuldenfinanziert.

Auch die EU-Neuverschuldungsgrenze von 3% des BIP zeigt eine gewisse Beliebigkeit. Seidel selbst meinte, die Formel sei "natürlich keine große wissenschaftliche Leistung" gewesen, aber eine pragmatische Lösung, abgestellt auf die bestehenden Finanzmärkte und auf das politisch Machbare: "Null wäre zu anspruchsvoll, fünf wäre zu hoch gewesen." Eine von Politikern gewünschte Hausnummer ohne wirtschaftliche Substanz, also ein Freibrief zum Schuldenmachen.

Staatsschulden Schweiz

Die Schweiz, nicht EU-Mitglied, hat bereits vor zirka zehn Jahren eine Schuldenbremse eingeführt. Die Schuldenquote für den gesamten Staatssektor beträgt 2012 rund 36% des BIP – das ist nur in etwa ein Drittel der Schuldenquote Österreichs. In der Schweiz haben Bund, Kantone und Gemeinden Steuerhoheit. Die Politik und Verwaltung sind wesentlich sorgsamer im Umgang mit Steuermitteln, weil die Einzelhaushalte relativ autonom agieren. Dies belegen auch wissenschaftliche Untersuchungen.⁹

Staatschulden Deutschland

Deutschland, das im Hinblick auf die Finanzverfassung ähnlich organisiert ist wie Österreich, hat mit Wirkung 2011 ebenfalls eine Schuldenbremse eingeführt. Die Neuverschuldung wird über Jahre mit Null festgeschrieben. Die Steuerhoheit hat im Wesentlichen der Bund. Im Wege des Finanzausgleiches werden die Mittel auf die Länder und Gemeinden verteilt, welche im Rahmen der Finanzautonomie nicht nur über die Ausgabenhoheit verfügten, sondern auch nach Bedarf Schulden aufnehmen konnten. Die verfassungsrechtliche Begrenzung der Staatsschulden schränkt nunmehr die Finanzautonomie der Länder zugunsten einer zentralen Steuerung ein. Ungeregelt bleibt jedoch die Frage der außerbudgetären Schulden im Rahmen von Beteiligungen.

⁹ ÖHW (Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich) 2007, Heft 3-4, S. 267-296.

Zukünftige Risiken

Nur durch das historisch tiefe Zinsniveau sind noch keine massiven Wohlstandseinschränkungen in der Bevölkerung sichtbar. Dies muss nicht immer so bleiben. Vor 30 Jahren hatten wir Zinsen von über 10%, selbst bei 6%¹⁰ wären die öffentlichen Haushalte unfinanzierbar. Bei 300 Milliarden Euro Schulden betragen die Zinsen bei 3% bis 9Mrd. bei 6% bis 18 Mrd. und bei 10% bis 30 Mrd.

Die Entwicklungen in Europa haben uns vor Augen geführt, welche dramatischen Folgen eine aus dem Ruder laufende Staatsverschuldung haben kann. Übermäßige staatliche Konsumausgaben, die daraus resultierende Verschuldung und in der Folge unterlassene Investitionen belasten die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes und reduzieren die Chancen der jungen Generation. Werden die Probleme zu groß, sind alle Bevölkerungsteile negativ betroffen.

Die Ökonomen Reinhart und Rogoff zeigten (2010), dass bei staatlichen Schuldenstandsquoten von über 90% die Wachstumsrate des BIP im Median um etwa einen Prozentpunkt und im Durchschnitt sogar um vier Prozentpunkte unter derjenigen bei geringeren Schuldenstandsquoten liegt.¹¹ Private Investitionen werden verdrängt und der Schuldendienst dominiert die Staatsausgaben, die dann kaum in die Infrastruktur oder ähnliche wachstumsfördernde Bereiche fließen. Im Gegensatz dazu werden bereits während eines begonnenen Schuldenabbaus Teile der privaten Nachfrage gestärkt.¹²

Wird nicht gehandelt, wird die Zinslast immer höher, die politische Handlungsfähigkeit immer kleiner, die Konjunktur immer schlechter und die Arbeitslosigkeit immer höher. Ein Staatsbankrott, den auch Österreich schon erlebt hat, führt letztlich zu einer zwangsweisen Übertragung von privaten

¹⁰ Von diesem Zinssatz ist realistischerweise mindestens auszugehen, Dies zeigt sich zum Beispiel auch darin, dass bei der Ermittlung der Leistbarkeit einer Wohnungsfinanzierung jede Hausbank den langfristig zu erwartenden Zinssatz von 6% zugrunde legt.

¹¹ <http://www.mynetcologne.de/~nc-tullch/Willkommen.html>.

¹² http://www.volksbank.com/m101/volksbank/m074_40000/downloads/research/konjunktur_kapitalmaerkte/wirtschaftswachstum_vs_staatschulden.pdf.

Vermögen zur öffentlichen Hand. Solide Staatsfinanzen und eine funktionierende Verwaltung sind die beste Basis für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand.

Abgesehen davon, dass die Politik und Verwaltung offensichtlich nicht imstande waren, eine nachhaltig solide Finanzpolitik zu betreiben, stellt sich zudem die Frage nach der Qualität der von der Verwaltung erbrachten Leistung. Sind die vor nahezu 100 Jahren geschaffenen Verwaltungsstrukturen heute noch imstande, die Probleme der Industriegesellschaft zu lösen?

Vollziehung von Kernmaterien

Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht stammt in seiner Grundstruktur weitgehend aus dem beginnenden 20. Jahrhundert, erhebliche Teile der Verwaltungsorganisation wurden aus der Monarchie übernommen. In den vergangenen 100 Jahren hat sich Österreich von einem aus der Monarchie stammenden Verwaltungs- und Beamtenstaat zu einem Industrie- und Dienstleistungsstaat verändert. Es stellt sich daher die Frage, wie weit die bestehende Verwaltungsorganisation die über Jahrzehnte entstandene Gesetzesflut bewältigen kann. Von besonderem Interesse ist dabei ein Kernbereich der Verwaltung, das Anlagenrecht, das über verschachtelten Zuständigkeiten, die sogenannte mittelbaren Bundesverwaltung, vollzogen wird.

Eine umfangreiche Überprüfung durch den Rechnungshof brachte Unerfreuliches zutage, nämlich, dass der ordnungsgemäße Vollzug von Kernmaterien, wie beispielsweise dem Wasserrecht, unter einem Viertel der Fälle (gemessen am alles umfassenden Gesetzesauftrag) liegt.

Reformunfähige Regierungen

In den vergangenen zehn Jahren gab es unzählige Reform-Kommissionen innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Der Höhepunkt war der sogenannte Österreich-Konvent. Eineinhalb Jahre lang tagten und berieten unter dem Dach des Nationalrates 70 Experten aus Politik, Bund, Land, Gemeinden, Sozialpartnern und Interessenvertretungen über dringend notwendige Reformen. Das Ergebnis war mangelhaft, zumal kein Konsens für eine entscheidende Reform erzielt werden konnte.

Zwar bestand die notwendige Problemsicht, jedoch die eigene Machtposition aufzugeben war für die Politiker und Sozialpartner ein unüberwindbares Hindernis.

Anstatt Reformmaßnahmen im Bereich der Finanzen einzuleiten und umzusetzen, wie dies beispielsweise in der Schweiz und in Deutschland geschehen ist, wird der zur aktuellen Situation führende Kurs beharrlich fortgesetzt. So wurde vor über zehn Jahren damit begonnen, die Schulden in außerbudgetäre Einrichtungen auszulagern. Inzwischen gibt es auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene rund 3.000 privatrechtlich organisierte außerbudgetäre Einrichtungen. Die öffentliche Hand haftet sowohl für deren Schulden als auch für deren Geschäftsführung. Diese Haftungen in den öffentlichen Haushalten steigen nahezu explosionsartig. Für 2013 sind weitere 400 bis 600 Ausgliederungen geplant. Zahlreiche Kollegialorgane der über 5.000 öffentlichen Budgets gehen nunmehr in Spekulationsgeschäfte wie Cross-Border-Leasing, Swaps uam.

Schuldengesellschaften

Um die Jahrtausendwende wurden auf kommunaler Ebene tausende „Schuldengesellschaften“ errichtet um die „Maastricht-Ziele“ zu erreichen und gegenüber Eurostat¹³ bessere Leistungsdaten ausweisen zu können. Eurostat erkannte dies und änderte dementsprechend die Vorschriften, wodurch zumindest Teile dieser Gebärung wieder in die Statistiken des Eurostat aufgenommen wurden. Für die Ausgliederungstätigkeit formierte sich österreichweit eine Beratergruppe, die diese kostenintensiven Organisationsänderungen durchführte; das entsprechende Geschäftsmodell wurde von den Beratern in der Folge weiter entwickelt.

Offensichtlich ist es im Rahmen einer Sonderkonstruktion in Absprache mit Mitarbeitern des BMF gelungen, für nicht umsatzsteuerpflichtige Leistungen der Gemeinden die Zusage für eine Vorsteuerabzugsberechtigung zu erhalten. Damit reduzierten sich (vordergründig) die Investitionskosten im kommunalen Bereich um 20%. Mit dem Slogan „fünf Investitionen, vier bezahlen“ wurde ein erfolgreiches Geschäftsmodell geschaffen. 70% der und 3.000 Ausgliederungen waren nunmehr

¹³ Europäisches Statistisches Zentralamt.

steuermotiviert. Das Geschäftsmodell florierte derart gut, dass mittlerweile das wertvollste Vermögen der Gemeinden österreichweit von zum Teil nicht gewählten Gemeindeorganen und Beratern verwaltet wird.

Aus der Sicht des Steuerzahlers sieht dieses Geschäftsmodell wie folgt aus: Zusätzlich zu den Gemeinden wurde eine weitere kostenintensive Verwaltungsebene eingezogen. Darüber hinaus bedeutet der Griff in den Umsatzsteuertopf eine Kürzung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, welche die Basis für den Finanzausgleich und der Finanzmittelzuteilung an die Länder bilden. Das heißt, letztlich haben die Gemeinden sich die Vorsteuerrückvergütung selbst bezahlt. Die Konstruktion ist daher eine Verwaltungsaufblähung mit höheren Kosten und Intransparenz. Darüber hinaus entstehen Kontroll- und Demokratiedefizite. Ein neu gewählter Bürgermeister kann nur beschränkt über das Gemeindevermögen verfügen.

Ein Versuch des BMF dieses Geschäftsmodell zu unterbinden, ist nur teilweise gelungen. Die geplante Novelle des Umsatzsteuergesetzes knüpfte nämlich einen Vorsteuerabzug an eine „**ausschließlich**“ umsatzsteuergebundene Geschäftstätigkeit (§6 UStG). Nach der Begutachtung war im Gesetzestext stattdessen das Wort „**nahezu**“ zu finden. In den erläuternden Bemerkungen ist keine Begründung über das Änderungsmotiv dazu zu finden.¹⁴

Um derartige Fehlentwicklungen zu verhindern, ist es notwendig, den Gemeinden Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen. Das geht im Wesentlichen nur über die gemeindenahen Bezirkshauptmannschaften. Es wäre geboten, in Schwerpunkt Bezirkshauptmannschaften Fachkompetenz in baulicher, wirtschaftlicher und rechtlicher Natur zu bündeln und den Gemeinden zur Verfügung zu stellen.

Wirtschaften mit öffentlichen Vermögen

Die Ausgliederungsmaßnahmen reichen im Hinblick auf den steigenden Reformdruck anhand der Defizite nicht mehr aus, weshalb die Funktionäre der öffentlichen Hand in das Spekulationsgeschäft eingestiegen sind. Nunmehr wird Volksvermögen ins

¹⁴ Schönach K, in ÖHW, Heft 4, 2012, S. 56.

Ausland verleast,¹⁵ auf Kredit spekuliert und Wetten auf die Entwicklung von Währungen und Zinsen abgeschlossen. Ein solches Wirtschaften mit öffentlichem Vermögen ist mittlerweile auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und privatrechtliche Gesellschaften der öffentlichen Hand) zu finden. *Politikern werden Profite versprochen, um mit der Bewirtschaftung von Volksvermögen Profite zu kassieren.* Das Risiko dieser Geschäfte trägt der Souverän.

Notwendige Reformen

Wie in der Folge noch näher ausgeführt wird, sind zumindest nachfolgende Reformschritte erforderlich:

1. Festlegung der zentralen öffentlichen Aufgaben;
2. Überarbeitung des in Österreich „überzogenen“ Legalitätsprinzips für die Verwaltung;
3. Reduzierung der Anzahl der Kompetenztypen und Neufassung der Kompetenzen;
4. Bereinigung der Kompetenzzersplitterung zwischen den Gebietskörperschaften;
5. Schaffung einer einheitlichen transparenten Staatsverrechnung.

Um das notwendige Nulldefizit zu erreichen, wird eine Verwaltungsreform alleine nicht ausreichen. Es werden darüber hinaus auch Ausgabenkürzungen im konsumtiven Bereich erforderlich sein.

In die Reformdiskussion sind, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, zumindest folgende Themen einzubeziehen:

¹⁵ Auch Cross-Border-Leasing-Verträge, vorwiegend im Infrastrukturbereich, Versorgungsunternehmen, insb. Elektroversorgungsunternehmen, gehören zu diesen Geschäften. Dabei geht es darum, dem Fiskus die Anlagen zweimal (einmal dem inländischen und ein zweites Mal dem ausländischen) zu verrechnen. Es handelt sich dabei um „Ringelspiel“ ohne wirtschaftlichen Mehrwert. Inzwischen ist eine erhebliche Zahl derartiger Konstruktionen notleidend geworden, der Schaden für die öffentliche Hand ist erheblich.

1. Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung sollen für eine bestimmte Aufgabe möglichst in einer Ebene, d.h. bei einer Gebietskörperschaft liegen.
2. Staatliche Leistungen sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig zu erbringen.
3. Die Kompetenzblöcke brauchen nur wenige, aber klare Schnittstellen. Sie müssen übersichtlich und bürgernahe sein.
4. Entflechtung der vermischten Kompetenzbereiche unter anderem im Bereich der Bildung (z.B. Landeslehrer), bei Krankenanstalten, im Sozial- und Pflegebereich, bei der Familienförderung und Transfers;
5. Abbau von Parallelstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften (z.B. bei der Sozialhilfe, der Wirtschaftsförderung, der Forschungsförderung, dem Baurecht und Gewerberecht).
6. Verfahrenskonzentration – One-Stop-Shops: Konzentration auf die Ebene der Bezirkshauptmannschaften.
7. Ausbau der Bezirkshauptmannschaften zum Management-Center für Gemeinden, wenn nötig. Gemeinsame Erfüllung von Aufgabenschwerpunkten durch mehrere Gemeinden. Allenfalls Schaffung gemeinsamer Einrichtungen auf Gemeindeebene und Management durch Experten der Bezirkshauptmannschaften.
8. Demokratische Wahl des Bezirkshauptmannes.
9. Schwerpunktsetzung Bezirkshauptmannschaften, gleichzeitig Reduzierung ihrer Anzahl um mehr als die Hälfte.¹⁶
10. Einführung eines einheitlichen Haushaltsrechts über alle Hoheits- und Privatwirtschaftsbereiche die öffentliche Hand hinweg.

¹⁶ ÖHW 2010_Heft 2-4_S.51_In 71 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern lebten 2008 bereits 44% der österreichischen Bevölkerung.

Verwaltungsreform

1. Staatsaufgaben

Der Staat soll den Menschen dabei helfen, in der Gesellschaft ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben zu führen. Dem Staat (Gemeinde, Land, Bund) kommen nur diejenigen, in gesellschaftlicher Übereinstimmung festgelegten, Aufgaben zu, welche Einzelpersonen, Gruppen oder Gemeinschaften (die Zivilgesellschaft) nicht in Eigeninitiative und Eigenverantwortung leisten können. Eine gute Kosten-Nutzen-Relation einer Gesellschaft/Volkswirtschaft erfordert nur so viel Verwaltung wie unbedingt nötig, aber so wenig wie möglich!

Zu den wesentlichen Aufgaben des Staates gehören die Sicherstellung der Rahmenbedingungen für eine funktionierende Markt- und Finanzwirtschaft, die Sicherstellung der persönlichen und sozialen Sicherheit, des Eigentums sowie eines fairen Zuganges zum Bildungs-, Gesundheits- und Pflegewesen. Hinzu kommen die Gewährleistung der Freiheit des Bürgers, freier Zugang zu Informationen sowie die Sicherstellung der Infrastruktur und des Umweltschutzes.

In der Literatur und Praxis (Schweiz, EU) hat das Subsidiaritätsprinzip einen großen Stellenwert. Es bedeutet, dass die Leistungen vom Staat möglichst nah am Bürger erbracht werden. Lösungen durch die nächsthöhere Ebene sollen erst dann gesucht werden, wenn die betreffende Aufgabe örtlich oder durch gesellschaftliche Zusammenarbeit nicht mehr effektiv und effizient gelöst werden kann.¹⁷

Staatliche Leistungen sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig zu erbringen.¹⁸ Das Ziel ist eine adäquate Balance

¹⁷ ÖHW 2008, Heft 3-4, S.171.

¹⁸ Österreich-Konvent (Ö-Konv), Bericht, Ausschuss 6, S.9.

zwischen Dezentralisierung (zwecks bestmöglicher und bürgernaher Leistungserbringung) und zentraler Koordination und Kohärenz, etwa im Bereich der Sicherstellung österreichischer Interessen auf Ebene der EU.¹⁹

Das auf die Ebene Bund, Land, Gemeinde übertragene Subsidiaritätsprinzip bedeutet das, dass der Bund alle jene Aufgaben übernimmt, deren Nutzen der gesamten Bevölkerung in gleicher Weise zu Gute kommt und von deren Inanspruchnahme niemand ausgeschlossen werden kann (z.B. äußere und innere Sicherheit, überregionale Infrastruktur). Die Länder übernehmen allenfalls Aufgaben, die eine gewisse Größenordnung übersteigen und mit deren Finanzierung einzelne Gemeinden überfordert wären. Die Gemeinden decken jene Aufgaben ab, bei denen sich überschaubare Leistungen auf die örtliche Bevölkerung beziehen.²⁰

2. Bundesverfassung

Als Verfassung werden heute besondere und sehr spezielle Gesetze bezeichnet, welche die Grundlage für staatliches Handeln bilden und die Einrichtung und Ausübung von politischer Herrschaft regeln. In einer Verfassung finden sich also etwa die Regeln dafür, wie ein Staat aufgebaut ist, wer Gesetze beschließen kann und die Grundrechte der Bürger.

"Ausübung politischer Herrschaft" bedeutet, dass eine Verfassung nicht nur festlegt, welche Einrichtungen es geben soll, sie regelt auch, wie Entscheidungen (also zum Beispiel Gesetze oder Gerichtsurteile) getroffen werden sollen, was die einzelnen Einrichtungen des Staates tun dürfen und wo Grenzen gesetzt werden.

In der Verfassung steht, dass alle Organe des Staates nur auf der Basis von Gesetzen tätig werden dürfen. Hier ist geregelt, welche staatlichen Einrichtungen es gibt, wie die Regierung gebildet wird, welche Verantwortung sie hat und wie die Verwaltung

¹⁹ Ö-Konv., Bericht, Ausschuss 6, S. 9.

²⁰ ÖHW 2008 Heft 1-2, S. 27 f.

aufgebaut werden soll. Ebenso wird festgelegt, dass die Justiz unabhängig entscheidet und auch wie die staatlichen Einrichtungen kontrolliert werden.

Mit einer Verfassung wird der Anspruch erhoben, den Aufbau eines Staates grundsätzlich zu regeln. Die staatliche Aufgabenverteilung in Österreich ist in der Bundesverfassung in den Artikeln 10 bis 15 (allgemeine Kompetenzverteilung) und in weiteren Artikeln (besondere Kompetenzverteilung; z.B. Auftragsvergabe, Abgabewesen, Schulwesen) geregelt.²¹ Als Gesetzgeber sind der Nationalrat, der Bundesrat und neun Länderparlamente vorgesehen.²²

3. Finanzverfassung

Der föderalistische Staatsaufbau war bisher auch von einer Budgetautonomie getragen. Diese Autonomie funktionierte gut, solange eine Ausgabendisziplin

²¹ Art. 10 B-VG Gesetzgebung Nationalrat; Vollziehung Bundesregierung, z.B. Bundesverfassung, äußere Angelegenheiten, Bundesfinanzen (Steuergesetz), Zivil- und Strafrechtswesen (StGB, ABGB), Wasserrecht, allgemeine Sicherheitspolizei, Gewerberecht, militärische Angelegenheiten;

Art. 11 B-VG Gesetzgebung Nationalrat; Vollziehung Landesregierung - z.B. Staatsbürgerschaft, Verwaltungsverfahren, Straßenpolizei;

Art.12 B-VG Grundsatzgesetzgebung Nationalrat; Ausführungsgesetzgebung Landtag; Vollziehung Landesregierung (Landtag konkretisiert Bundesgesetz; Kompetenzen dabei vollständig festgelegt) - z.B. Armenwesen/Sozialrecht, Jugendfürsorge/Kinder- u. Jugendwohlfahrt, Bodenreform, Krankenanstalten;

Art. 15 B-VG Gesetzgebung Landtag; Vollziehung Landesregierung; Generalklausel zugunsten der Länder - alles, was nicht ausdrücklich dem Bund übertragen ist - z.B. Raumordnung, Baurecht, Naturschutz, Jagdrecht, Fischereirecht, Grundverkehrsrecht;

Art. 13 B-VG Bund – Abgabewesen - Finanz-Verfassungsgesetz 1948;

Art 14 u. 14a B-VG regeln Kompetenzverteilung in Schulangelegenheiten;

Art 17 B-VG für Privatwirtschaftsverwaltung, keine Kompetenzverteilung.

²² Nationalrat - 183 Mandate, Gesetzgebungsperiode: fünf Jahre; beschlussfähig wenn mindestens 1/3 anwesend; Stimmenmehrheit; bei Verfassungsgesetz 50% anwesend 2/3 Stimmenmehrheit; Gesetzesvorschläge: mindestens 5 Abgeordnete, Volksbegehren, Vorlagen der Bundesregierung;

Bundesrat - derzeit 64 Mandatare; Wahl: durch Landtage, Vorsitz wechselt halbjährlich in alphabet. Reihenfolge, tagt in Permanenz; Hauptaufgabe: Gesetzesanträge, Einspruch/Zustimmung zu Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates, kann bei Verfassungsänderung Volksabstimmung fordern; beschlussfähig: 1/3 anwesend, Mehrheit;

Landtage – Landesverfassungsgesetz; Landtag wählt 1./2./3.Präsidenten, die Landesregierung, Abgeordnete zum Bundesrat, Ausschüsse; Gesetzgebungsperiode: 5 Jahre; Aufgaben: Landesgesetzgebung und Mitwirkung an Vollziehung (Landtagsanfragen an Landesregierung, Entschließungen über Vollziehung), Genehmigung vom Landesbudget u. Rechnungsabschluss, Untersuchungsausschüsse; beschlussfähig: anwesend 1/2, einfaches Gesetz 1/2 Stimmenmehrheit, Verfassungsgesetz 2/3 Stimmenmehrheit.

vorhanden war. Diese Ausgabendisziplin wurde durch die, bis zur Regierung Kreisky verankerte, sehr wirksame Schuldenbremse problemlos eingehalten. **Schulden waren nur für den Investitionshaushalt (damals außerordentlichen Haushalt), nicht aber für den Konsumhaushalt (damals ordentlichen Haushalt), erlaubt.** Da die Politik diese Regelung jedoch offenbar als störend empfand, wurde sie abgeschafft. Mit der damals propagierten „Seidel-Formel“, die eine vom Zweck unabhängige Schuldengrenze von 2,5% BIP vorsah, wurde das Tor zur großzügigen Verschuldung aufgestoßen und es konnten ungehemmt Wahl-geschenke verteilt werden.

Die Schuldenquote stieg von unter 20% auf nunmehr rund 90% des BIP an. Zirka 5.367 Haushalte bzw. Budgets werden ohne einheitlichen Kontenrahmen, ohne einheitliche Regeln, ohne effiziente Schuldenbremse und ohne effiziente Steuerung verwaltet. Es sind dies das Bundesbudget und Ausgliederungen, neun Landesbudgets und Ausgliederungen, 2357 Gemeinden und rund 3.000 kommunale Ausgliederungen. Aus diesem Grund ist nunmehr dringender Handlungsbedarf gegeben.

Das derzeit geltende Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948) enthält vieles von dem, was ein gesunder, leistungsfähiger und reaktionsschneller Staat heute im internationalen Wettbewerb braucht. Das F-VG 1948 wurde von Frauen und Männern gemacht, die zwei Weltkriege, eine Weltwirtschaftskrise, Währungsreform und eine ruinöse nationale Wirtschaftskrise in Gefolge des ersten Weltenbrandes des 20. Jahrhunderts erlebt hatten. Solide Staatsfinanzen waren ihr erklärtes Ziel. § 2 des F-VG 1948 enthält das sehr sinnvolle Konnexitätsprinzip, wonach der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften den Aufwand tragen, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.²³

Dem Geist dieser Bestimmung entsprechend wäre eine klare Zuordnung von Aufgabenerfüllungen an die einzelnen Gebietskörperschaften geboten; die Aufgabenverteilung, insbesondere an die Länder, sollte kritisch überprüft werden. Sinnvoll wäre die Definition eines begrenzten Aufgabenspektrums der Länder und

²³ Bernt, M. und König, C.: Staatsinsolvenz, Staatsrating, Staatssteuerung: Nationaler und internationaler Handlungsbedarf unter besonderer Berücksichtigung des Beitrags der öffentlichen Finanzkontrolle; Wirtschaftsuniversität Wien, 2011.

Gemeinden und die Einführung der Generalklausel zugunsten des Bundes in den Kompetenzartikeln der Bundes-Verfassung. Viele der derzeitigen Länderkompetenzen halten einer kritischen Überprüfung nicht stand. Die Zuordnung einer Abgabenautonomie an die Länder (siehe dazu insbesondere die §§ 3 bis 8 F-VG) sollte wohl überlegt sein und sehr zurückhaltend erfolgen.

Ein zentrales Anliegen der Finanz-Verfassung 1948 ist im § 16 F-VG, „V. Haushaltsrecht und Finanzstatistik“ dargestellt. Bemerkenswert ist die Ignoranz dieser Bestimmung im Rahmen der Realverfassung. Das F-VG 1948 ist weder im Abkürzungsverzeichnis des Bundesrechnungsabschlusses, noch im Verwaltungsreformpositionen des Rechnungshofes 2011 zu finden. Dies ist umso bemerkenswerter, weil dass der § 16 Abs. 1 F-VG 1948 eine potentielle Rechtsgrundlage des Bundesrechnungsabschlusses ist, wie sein Wortlaut unschwer erkennen lässt: „Der Bundesminister für Finanzen kann Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist.“

Darüber hinaus ist der § 16 Abs. 1 F-VG 1948 die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Ausrollung der Haushaltsrechtsreform des Bundes auf die Länder und Gemeinden und die Einführung einer Staatsverrechnung mit einer funktionierenden Dokumentation und Steuerfunktion auf gesamtstaatlicher Ebene.

Nicht weniger brisant ist auch der zweite Satz des § 16 Abs. 1 des F-VG: „Der Bundesminister für Finanzen ist berechtigt, sich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften vorlegen zu lassen und Auskünfte über deren Finanzwirtschaft einzuholen.“

Der § 16 Abs. 1 F-VG 1948 wurde durch die politische und verfassungsrechtlich eigentlich unverbindliche „Heiligenbluter Vereinbarung von 1974“ und ihre Nachfahren neutralisiert, in welcher der Bundesminister für Finanzen, die Landeshauptleute und die Städte- und Gemeindebundvertreter vereinbart haben, die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung nur dann zu ändern, wenn alle damit einverstanden sind. Diese freiwillige Bindung des BM für Finanzen ist letztlich nichts anderes als die Schaffung einer Realverfassung, ein

„föderalistischer Staatsstreich“ gegen die österreichische Finanz-Verfassung von 1948.

Mit der Heiligenbluter Vereinbarung²⁴ wird eine Harmonisierung der Rechenwerke der öffentlichen Hand verhindert. Die unterschiedlichen Körperschaften haben einen unterschiedlichen Kontenrahmen, die Kontrolle durch den BM für Finanzen wird hintangehalten. Wichtige die Gebarung der Staatsfinanzen betreffende Sachverhalte wie bspw. die milliardenschweren Hypo-Haftungen wurden jahrelang nicht in den Länder Rechnungsabschlüssen angeführt, obwohl die Verpflichtung dazu bestand.²⁵

Die Haftungen²⁶ der Bundesländer und Gemeinden steigen nahezu explosionsartig. Die Haftungen stimmen weder quantitativ noch qualitativ, Rechtsgeschäfte wie Verwendungszusagen, Patronatserklärungen scheinen überhaupt nicht auf, der Haftungsdurchgriff von den rund 3.000 ausgegliederten Gesellschaften ist ungeklärt,²⁷ die Länder halten sich kaum an die 15a BVG Vereinbarungen bezüglich des Österreichischen Stabilitätspaktes. Die Schulden steigen rasant, so hat zum Beispiel alleine das Land Niederösterreich das Stabilitätsziel gemäß dem Österreichischen Stabilitätspakt im Zeitraum von 2008 bis 2010 um rund zwei Milliarden Euro verfehlt.

Hintergrund für diesen Stabilitätspakt war die Verpflichtung gegenüber der Europäischen Union, gesamtstaatlich ausgeglichene oder zumindest beinahe ausgeglichene Budgets zu erzielen.

²⁴ Verfassungsrechtlich unverbindlich. Die von §16 Abs.1 F-VG 1948 betroffenen Länder und Gemeinden haben sich mit dieser Vereinbarung entgegen dem Geist des F-VG ein Vetorecht gesichert.

²⁵ § 17 Abs. 2 Z. 8 VRV 1997 und alle seine Vorgängerbestimmungen unter dem Regime des F-VG 1948.

²⁶ „Quantitative Vollständigkeit“ der Darstellung der Haftungen in den Rechnungsabschlüssen der Gebietskörperschaften: Diese ist bei weitem keine Selbstverständlichkeit, beispielsweise haben Tirol und Salzburg ihre Haftungen für ihre ehemaligen Landes-Hypos bis vor kurzem bzw. bis heute nicht in ihren Rechnungsabschlüssen ausgewiesen. Die Verpflichtung dazu hat bereits für Rechnungsabschlüsse seit dem Jahr 1950 bestanden (§ 17 Abs. 2 Z. 8 VRV 1997 und alle ihre Vorgängerregelungen unter dem Regime des F-VG 1948).

²⁷ Dieser Umstand ist vor allem im Zusammenhang mit der Verschärfung der OGH-Judikatur zum GmbH-Recht von Bedeutung, wenn Tochtergesellschaften von Gebietskörperschaften gegenüber Kreditgebern auch nur konkludent den Eindruck erwecken, die Gebietskörperschaft stünde im Ernstfall hinter ihnen. Das kann trotz der Verwendung der Rechtsform der GmbH zu einem Haftungsdurchgriff auf die dahinterstehenden Gebietskörperschaften führen.

Obwohl dem Bund aus den Erfahrungen der Vergangenheit klar sein sollte, dass eine gesamtstaatliche Haushaltssteuerung,²⁸ eine Konzernbilanz, mit den bestehenden Instrumentarien nicht möglich ist, hält dieser weiterhin daran fest.

Wie die Vergangenheit gezeigt hat, ist es mit der bestehenden Haushaltsführung nicht möglich, eine aktuelle Gefährdungslage für den Gesamtstaat zu erkennen. Darüber hinaus ist eine wirtschaftliche Haushaltsführung unmöglich, weil mit der gegenständlichen Haushaltsordnung die dringend notwendige Steuerungsfunktion im Hinblick auf die Schuldenentwicklung nicht wahrgenommen werden kann. In Deutschland wurde beispielsweise die „föderale Schuldenhoheit“ bereits weitgehend abgeschafft.

In der Beurteilung der aktuellen Lage kommt man zum Ergebnis, dass das Finanzministerium die verfassungsrechtlich übertragenen Aufgaben im Hinblick auf untergeordnete Körperschaften nicht wahrnimmt, bzw. die untergeordneten Körperschaften, Länder und Gemeinden es nicht wollen, dass der Bund diese Agenden wahrnimmt. Wie sonst ist es erklärbar, dass derselbe Bund bereits seit neun Jahren dem Unternehmer im § 237a Unternehmensgesetzbuch (UGB) vorschreibt, wie derivative Finanzgeschäfte darzustellen sind. Das BMF, das sich Gedanken über den Gläubigerschutz gemacht hat, vernachlässigt den Schutz des Steuerzahlers sträflich.

Im Rahmen des öffentlichen Rechnungswesens ist, genauso wie bei einem dem UGB unterliegenden Unternehmer, ein Anlagenverzeichnis²⁹ zu führen. Auf die Bewertung wird weitgehend verzichtet³⁰, weil ein Gut zur Daseinsvorsorge, wie beispielsweise ein Denkmal, eine Straße oder eine Schule seinen Wert vom Nutzen und nicht von einer buchhalterischen Größe erfährt³¹. Dies kann aber kein Hindernis sein, um eine

²⁸ Durch die getrennten Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden, Verbänden und ausgegliederten Gesellschaften sind keine Benchmark-Prüfungen möglich. Rationalisierungspotentiale können nicht lokalisiert werden. Es wäre notwendig ein Minimum an Planungsrechnungen im Sinne einer Plankostenrechnung und einen Soll-Ist-Vergleich zu erstellen. Derzeit sind bspw. rd. 50.000 Personen mit der Vergabe von Förderungen befasst. Ein Stabilitätspakt kann daher niemals den Informationsgewinn durch ein harmonisiertes Staatsrechnungswesen ersetzen, zumal erst dieses die notwendige (offensichtlich nicht gewollte) Transparenz schafft.

²⁹ Bund: Jahresbestandsrechnung; Länder und Gemeinden: Vermögens- und Schuldennachweis

³⁰ Rechnungshof Bundesrechnungsabschluss 2011 Band 1, S. 111

³¹ Klug: Recht & Finanzen für Gemeinden 2011 Heft 4, S.27;

Bewertung der Derivatgeschäfte in gleicher Weise, wie es im UGB vorgesehen ist, durchzuführen und darüber zu berichten.

Mangelnde Aufzeichnungspflichten, die genauso wie der einheitliche Kontenrahmen regelmäßig am Veto der Länder und Gemeinden scheitern, machen Kontrollmöglichkeiten zunichte. Im Rahmen dieses Kontrolldefizites können (oft mangelnd qualifizierte) Regionalpolitiker diverse Geschäfte machen. Aus diesen Gründen und nicht zuletzt im Hinblick auf die Spekulationswelle – nahezu alle Bundesländer, zahlreiche Gemeinden und sogar Wassergenossenschaften und Verbände sind in Swap Transaktionen verwickelt – ist die Bundesregierung, insbesondere das Finanzministerium dringend aufgerufen, sofort für die notwendige Transparenz im Sinne des F-VG 1948 zu sorgen und ein harmonisiertes „Konzernrechnungswesen“ einzuführen.

Mit der Heiligenbluter Vereinbarung wurde nicht Transparenz, sondern Intransparenz geschaffen. Transparenz ist im Hinblick auf die Entwicklung der Staatsfinanzen dringend notwendig, denn sie erschwert auch Korruption. Intransparenz verhindert wirtschaftliches Handeln, Organisationsreformen und Reformen des Verwaltungsablaufes. Ein ähnlich organisiertes privatwirtschaftliches Unternehmen wäre nicht lange am Markt, weil es gegenüber einer besser organisierten Konkurrenz nicht bestehen könnte. Der Staat als Monopolbetrieb muss die nicht vorhandene Konkurrenz durch eine starke interne Revision wettmachen. Wenn es kein „Konzernrechnungswesen“ und nicht einmal einen einheitlichen Kontenrahmen gibt, ist eine effiziente Kontrolle nicht möglich. Die staatlichen Leistungen sind daher übermäßig teuer, weil unwirtschaftlich erstellt.

Für die Zukunft ist eine Transparenzdatenbank sinnvoll ähnlich dem Hamburger Transparenzgesetz: Folgenden Daten und Informationen aller Gebietskörperschaften (unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten) könnten der Bevölkerung im Internet zur ständigen Einsicht zur Verfügung gestellt werden:

- Ein frei zugängliches Verzeichnis aller Finanzierungsmaßnahmen und Haftungsübernahmen (Kreditverträge, Spekulationsgeschäfte, Leasingverträge etc.) aller Körperschaften öffentlichen Rechts sowie öffentlicher Unternehmen

und Einrichtungen (z.B. Anstalten, Fonds), die der Rechnungshofkontrolle unterliegen;

Ein frei zugängliches Verzeichnis aller öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen von allen Gebietskörperschaften samt Organen.

4. Verfassungsrealität und politische Praxis³²

Wenn von der Verfassung eines Staates gesprochen wird, kann auch eine Beschreibung davon gemeint sein, wie Abläufe in einem Staat tatsächlich funktionieren: Wer verfügt über Einfluss, wer bestimmt Themen, wer kann Projekte verhindern, oder wie kommen Entscheidungen zustande.

In Österreich sieht die Bundesverfassung in sehr vielen Staatsangelegenheiten eine zentrale Stellung des Parlaments vor. Tatsächlich dominieren aber die Regierung und die Regierungsparteien weite Teile der Politik. So wird etwa in den Medien regelmäßig berichtet, dass „sich die Regierung auf ein Gesetz geeinigt hat“. Selbstverständlich wird der Gesetzentwurf dann noch dem Nationalrat und dem Bundesrat zur Beschlussfassung vorgelegt, aber selbst wenn dort nach intensiven Diskussionen noch Änderungen vorgenommen werden, bleibt in der Öffentlichkeit oft der Eindruck, dass letztendlich nicht das Parlament, sondern die Regierung die Gesetze tatsächlich beschließt.

Neben der formalen Verfassung gibt es die "gelebte" Verfassung - die sogenannte Realverfassung. Diese Realverfassung beschreibt die verschiedenen informellen (im Gegensatz zu den formellen) Abläufe, die im politischen Geschehen wirksam werden. Damit wird der Einfluss der Bundesregierung, der Landeshauptleute oder der politischen Parteien klar. Die über Jahrzehnte staatstragenden Parteien SPÖ und ÖVP sind weitestgehend von Interessenvertretungen, insbesondere Arbeiterkammern und Wirtschaftskammern, dominiert ("Korporatismus").

³² <http://www.parlament.gv.at/PERK/VERF/WAS/>.

Zur Realverfassung gehört auch, dass die Bevölkerung – abgesehen von Wahlen – praktisch gesehen von der laufenden politischen Willensbildung ausgeschlossen ist. Das in der Verfassung vorgesehene Instrument des Volksbegehrens hat sich im Großen und Ganzen als wirkungslos herausgestellt, nicht zuletzt deswegen, weil es dem Ermessen des Nationalrates ausgeliefert ist. Das Instrument der Volksabstimmung wiederum ist ebenfalls von der Haltung des Nationalrates abhängig. Jahrzehntelang hat die Bevölkerung im Vertrauen auf eine gute Vertretung diesen Zustand akzeptiert, allerdings hat in der vergangenen Zeit die Politikverdrossenheit massiv zugenommen.

Demokratie heißt "Volksherrschaft". Demokratie bedeutet das Einbringen von Volksmeinungen in den Entscheidungsprozess, daran anknüpfende friedliche Veränderungen sowie die Kontrolle von Entscheidungen. Aktuell sind Bestrebungen in der Bevölkerung erkennbar, in der Demokratie zu einer größeren politischen Teilhabe zu gelangen. *Es ist nicht in Stein gemeißelt, dass das Parlament der alleinige Vormund der Bürger ist.* In einer funktionierenden Demokratie, die die Partizipationswünsche der Bürger ernst nimmt, müssen die parlamentarische und die direkte Demokratie einander ergänzen. In anderen Staaten (Schweiz, Deutschland) kann das Volk im Gesetzgebungsverfahren mitentscheiden, wenn es das möchte.³³ In der heutigen Informationsgesellschaft sollte die Einbindung der Bürger in politische Entscheidungsprozesse selbstverständlich sein.

In Österreich ist ein Abgeordneter einer politischen Partei dem Fraktionszwang unterworfen. ***Ein Fraktionszwang ist allerdings verfassungswidrig³⁴, weil er gegen das Prinzip des freien Mandats verstößt.*** Das freie Mandat ist ein Grundprinzip der repräsentativen Demokratie. Das bedeutet, dass die Abgeordneten bei ihrer Tätigkeit an keinen Auftrag gebunden sind. Der unbehinderten Ausübung dieses freien Mandats dient auch die parlamentarische Immunität. Diese sieht vor, dass Abgeordnete für Abstimmungen nie, für mündliche sowie schriftliche Äußerungen im Nationalrat nur vom Nationalrat selbst verantwortlich gemacht werden dürfen. Auch ist die behördliche

³³ http://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/SchweizPolitiksystemIsmayr_ger.pdf;
<http://de.wikipedia.org/wiki/Volksentscheid>.

³⁴ <http://de.wikipedia.org/wiki/Fraktionsdisziplin>.

Verfolgung eines Abgeordneten mit Zustimmung durch den Nationalrat nur dann zulässig, wenn offensichtlich kein Zusammenhang zwischen der vermeintlichen Tat und der politischen Tätigkeit des Abgeordneten besteht.

Trotz dieses Prinzips des freien Mandats wird bei einem Großteil der Abstimmungen im Parlament den Abgeordneten das Abstimmungsverhalten von der Fraktionsführung vorgeschrieben. Im weiteren Sinne existiert in einer Parteiendemokratie immer auch ein informeller Fraktionszwang, den eine Partei durch indirekte Sanktionen ausüben kann, etwa indem sie die Wiederwahl eines „Abweichlers“, der in wichtigen Fragen gegen die Fraktionsdisziplin verstößt, nicht unterstützt.

Sozialpartnerorganisationen

In Österreich übernehmen die im Folgenden beschriebenen Sozialpartnerorganisationen wichtige Aufgaben im Staat. Sie spielen häufig eine wesentliche Rolle bei der Gestaltung der politischen Realität und haben daher Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung.

- Wirtschaftskammern³⁵ (WKO, der ÖVP zugerechnet) sind gesetzliche Interessensvertretungen, die sich über Pflichtbeiträge, die den Charakter von Steuern haben, finanzieren. Bundeskammer und Länderkammern sind Körperschaften öffentlichen Rechts.
- Die Arbeiterkammern³⁶ (AK, der SPÖ zugerechnet) sind analog als Körperschaft öffentlichen Rechts mit Pflichtmitgliedschaft organisiert.
- Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB, der SPÖ zugerechnet) ist als juristische Person auf Vereinsbasis mit Teilorganisationen organisiert. Die Mitgliedschaft ist freiwillig.
- Die Rechtsgrundlage der Industriellenvereinigung (IV, der ÖVP zugerechnet) ist ebenfalls das Vereinsgesetz, die Finanzierung erfolgt über Mitgliedsbeiträge.

³⁵ Gehen auf das Handelskammergesetz (HKG) vom 24. Juli 1946 zurück. Im Jahr 1998 wurde das HKG vom Wirtschaftskammergesetz (WKG) abgelöst.

³⁶ Arbeiterkammern (AK) wurden 1945 auf Basis des Arbeiterkammergesetzes 1920 wieder errichtet.

- Die Landwirtschaftskammern (LWK, der ÖVP zugerechnet), die Präsidentenkonferenz und der Raiffeisenverband sind die Interessensvertreter der Landwirtschaft. Die Landwirtschaftskammern und der Raiffeisenverband schließen sich freiwillig zur Präsidentenkonferenz (ÖVP zugerechnet) zusammen.

Darüber hinaus spielen NGOs (Non Governmental Organisations), Tierschutzvereine, Umweltorganisationen eine Rolle bei der Politikgestaltung.

Aufgaben der Sozialpartner

Wie bereits angesprochen, übernehmen die Sozialpartner zahlreiche innerstaatliche Aufgaben, die im Folgenden zusammengefasst aufgezählt werden:

1. Beratung der Ministerien in Angelegenheiten des Arbeits-, Sozial-, Gewerbe- und Familienrechts, einschließlich legislativer Vorarbeit;
2. Vertretung in öffentlich rechtlichen Verwaltungskörpern, Pensions-, Kranken- und Unfallversicherungen;
3. Stellen von Beisitzern im Kartellgericht, Unterbreiten von Vorschlägen für die Ernennung von Laienrichtern bei Arbeits- und Sozialgerichten;
4. Beschicken von Kommissionen bezüglich Arbeitsmarktpolitik, Lehrlingswesen, Wettbewerbspolitik, Konsumentenpolitik u.a.m.;
5. Begutachtung von Gesetzesvorschlägen;
6. Auskunftspersonen in Nationalrats-Ausschüssen;
7. Recht auf Gesetzesinitiativen.

Durch die Europäisierung wird zwar der politische Einfluss der Sozialpartner sowie der Länder vor allem in den Bereichen Wirtschaft, Wettbewerb, Umwelt zurückgedrängt, allerdings wurde mit dem sogenannten „Europa-Abkommen zwischen SPÖ und ÖVP“ vom 22. April 1994 das „Mitregieren“ der Sozialpartner beschlossen.³⁷

³⁷ Falkner, G: Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen Systems, in: Politik in Österreich, Wien (2006).

1. Für den durch die Bundesregierung zu beschickenden Wirtschafts- und Sozialausschuss wird vorgeschlagen, dass darin die Bundeswirtschaftskammer mit drei, der Gewerkschaftsbund mit drei, die Bundesarbeiterkammer mit zwei, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern mit zwei, der Verein für Konsumenteninformation mit einem und die Kammer Freie Berufe ebenfalls mit einem Vertreter vertreten sind.
2. Den Wirtschaftskammern, der Industriellenvereinigung, der Bundeskammer, dem Gewerkschaftsbund, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern wird nicht nur zugebilligt, an der innerösterreichischen Meinungsbildung teilzunehmen, sondern auch ihre offizielle Mitarbeit in den einschlägigen Gremien der EU wie Komitees, Ratsgruppen, Fonds und Stiftungen garantiert.
3. Beim EU Ausschuss der Regionen hat die Bundesregierung die Berücksichtigung der Vorschläge der Landeshauptleute, des Gemeinde- und Städtebundes zugesagt.
4. Den genannten Organisationen wurde von SPÖ und ÖVP die Einbindung in die österreichische Mission in Brüssel und die finanzielle Absicherung zugesagt.
5. Darüber hinaus wurde im § 6 des Wirtschaftskammergesetzes 1998 eine Informationspflicht der Bundesregierung über die Kammer betreffende Kooperationsvereinbarungen, an denen Letztere nicht unmittelbar beteiligt ist, festgelegt.³⁸

Mit dieser den Sozialpartnern garantierten gleichberechtigten Teilnahme an der österreichischen Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung im Rahmen der EU in wichtigen sie berührenden Fachfragen, der garantierten offiziellen Mitarbeit in den einschlägigen EU Gremien und der finanziellen Absicherung wurde de facto eine „Dauerregierung“ unabhängig vom Ausgang von Nationalratswahlen geschaffen.

³⁸ § 6 WKG (3) Unbeschadet der Abs. 1 und 2 sind die Organisationen der gewerblichen Wirtschaft berechtigt, auf Grund von Kooperationsvereinbarungen länderübergreifende Aktivitäten durchzuführen. Die Bundeskammer ist über Kooperationsvereinbarungen, an denen sie nicht beteiligt ist, zu informieren.

Da diese Regelung EU rechtswidrig ist, zumal nur Regierungsmitglieder stimmberechtigt sind, wurden im „Österreich-Haus“ sogenannte „Missionsbesprechungen“ installiert. Im Rahmen dieser obligatorischen Besprechungen wird der Regierungsvertreter von den Interessensorganisationen „gebrieft“.

Dieses System konnte nur deshalb etabliert werden, weil eine im internationalen Vergleich, hohe Konzentration, ähnlich einem (Vertretungs)Monopol, besteht, die Konkurrenzierung unter den Verbänden gering ist und ein hoher Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess (Nationalrat) besteht.

Funktion der Sozialpartnerschaft

Die Sozialpartnerschaft in Österreich³⁹ bezieht sich auf die Zusammenarbeit von WKÖ, ÖGB, LWK und AK, wobei die beiden Erstgenannten eine Vormachtstellung haben. Das bestehende System zeichnet sich durch einen hohen Zentralisierungsgrad aus. Abgesehen von der Repräsentativität, die mit einer Monopolstellung vergleichbar ist, erfolgt auch eine politische Privilegierung durch Gesetz. Bei Einflussmöglichkeiten in politischen Entscheidungsprozessen sind die genannten Kammern bzw. Verbände gegenüber anderen Kammern und Verbänden wie bspw. Ärzte-, Rechtsanwaltskammer, Berufsvereinigungen, im politischen System bevorzugt.

In diesem Zusammenhang kann von einer Konkordanzdemokratie⁴⁰ gesprochen werden. Gemeint ist damit der politische Stil der Konfliktregelung und Entscheidungsfindung durch Parteien und Regierung auf dem Kompromisswege, anstatt durch simple Anwendung des Mehrheitsprinzips. Das österreichische System zeichnet sich dadurch aus, dass eine Konfliktregelung in Form von Verhandlungen, Kompromissfindung und Interessenabtausch angestrebt wird.

Dieser Interessenabtausch verhindert zwar größtenteils politische Konflikte und Streiks, der Preis dafür ist allerdings ein Reformstau und höhere Kosten, die in Form von öffentlichen Schulden zutage treten. Nicht zuletzt ist dieser politische

³⁹ Pestitschek K., Die politische Stellung der Sozialpartner im nationalen Gesetzgebungsprozess seit dem Beitritt Österreichs zur EU; Diplomarbeit, Wien 2008.

⁴⁰ Pestitschek K., a.a.O.

Entscheidungsfindungsprozess auch der Grund für den reduzierten Einfluss der Regierung im politischen Entscheidungsprozess und für die bestehende Reformunfähigkeit. Da die Abgeordneten der SPÖ und ÖVP von den Kammern dominiert sind, ist von der Bundesregierung kein signifikanter Reformprozess der Staatsverwaltung zu erwarten.

Darüber hinaus räumt die Bundesverfassung den Ländern durch die Länderautonomie eine starke Stellung ein. Ohne Steuererhöhungen vertreten zu müssen, haben die Länder die Ausgabenhoheit. Teilt der Bund zu geringe Finanzmittel aus dem Finanzausgleichstopf zu, gehen die Länder den Weg der Verschuldung, was dazu geführt hat, dass sich die Verschuldung einiger Länder in den letzten Jahren verdoppelt hat.

Letztlich sind die teure Sozialpartnerschaft auf Bundesebene und die Finanzautonomie der Länder der Hauptgrund für die mittlerweile auf rund 290 Milliarden Euro angewachsene Staatsverschuldung. Die Realverfassung, der Einfluss der Sozialpartnerschaft und die Länderautonomie sind außerdem die Hauptgründe für die Reformunfähigkeit der Regierung. Diese Realverfassung hat aber auch entscheidende Auswirkungen auf die Kontrollrechte des Parlaments.

Sozialversicherungsträger

Die österreichische Sozialversicherung ist in Selbstverwaltung organisiert,⁴¹ indem die gesetzlichen (beruflichen) Interessensvertretungen Vertreter in die Organe eines Sozialversicherungsträgers⁴² entsenden, welche die Geschäfte der Sozialversicherung weisungsfrei führen. Dem Staat steht hierbei ein Aufsichtsrecht zu.

⁴¹ ASVG – Allg. Sozialversicherungsgesetz; B-KUVG – Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz; FSVG – Bundesgesetz über die Sozialversicherung freiberuflicher Erwerbstätiger; GSVG – Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz; BSVG – Bauern-Sozialversicherungsgesetz; AGP – Allgemeines Pensionsgesetz; Verordnungen (VO) Satzungen der KV-Träger.

⁴² Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) – Generalkompetenz Unfallversicherung; Pensionsversicherungsanstalt (PVA) – Generalkompetenz Pensionsversicherung; Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB); Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA d. gew. Wirtschaft); Versicherungsanstalt des österr. Notariats; Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB); Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA); neun Gebietskrankenkassen – Generalkompetenz Krankenversicherung (für jedes Bundesland eine GKK); sechs Betriebskrankenkassen: BKK der Austria Tabak; BKK Kapfenberg; BKK Mondi Business Paper; BKK Voestalpine Bahnsysteme; BKK der Wiener Verkehrsbetriebe; BKK Zeltweg.

Die Sozialversicherung ist in 22 Sozialversicherungsträger und einem Hauptverband organisiert. Der Rechnungshof beanstandet laufend die teure Organisationsform, die überdurchschnittlichen Gehälter und die überdurchschnittlichen Pensionsleistungen.⁴³

Notwendige Reformen

Aus wirtschaftlichen Gründen ist es sinnvoll die 22 Sozialversicherungsträger und den Hauptverband zusammen zu legen. Drei Generalkompetenzträger, je einen für die Krankenversicherung, einen für die Pensionsversicherung und einen für die Unfallversicherung. Der deutlich verkleinerte Hauptverband könnte als Dachinstitution die auch bis dato zu erfüllenden Agenden weiterführen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Beraterfunktion für das Ministerium, Steuerung, Zukunftsentwicklung des Gesundheitswesens, Gesamtverträge für Ärzte, Apotheken, Spitäler, u.a.m.

Darüber hinaus ist eine professionelle Führung geboten, zumal die Führung derzeit im Wesentlichen „fachfremde“ Kammer- und Gewerkschaftsfunktionäre wahrnehmen. Geboten ist zudem eine Direktwahl durch die Versicherten. Es ist nämlich den Versicherten nicht zumutbar, dass Kammer- und Gewerkschaftsfunktionäre als Leitungsorgane mit ihren Kollegen die Tarifverhandlungen führen, weil hier eine nicht hinnehmbare Interessenskollision vorliegt.

5. Kontrolle der Regierung

Grundsätzlich ist die Kontrolle der Regierung die Aufgabe des Parlaments, weil aber durch den Fraktionszwang das Freie Mandat ausgehebelt wird, kommen Kontrolle und Kritik vor allem von der Opposition. Da die Regierungsmitglieder aus jenen Parteien, die im Nationalrat die Mehrheit bilden, stammen, hat das Parlament in seiner Gesamtheit eigentlich die verfassungsrechtlich vorgesehenen Kontrollrechte aufgegeben.

⁴³ Rechnungshof, Reihe Bund 2012/10: Die Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich einer weitergehenden Reform dieser Pensionsrechte beinhaltet im Zeitraum 2013 bis 2050 ein Einsparungspotenzial von rd. 1,4 Mrd. EUR.

Im Parlament übernimmt die Opposition die Rolle der Kontrolle, diese bleibt aber in der Regel ohne Wirkung, weil die parlamentarische Mehrheit fehlt. Die Opposition kann zwar mit jenen Rechten arbeiten, die jeder parlamentarischen Minderheit zustehen, die Mehrheit kann „lästige“ Kontrollen allerdings jederzeit unterbinden.

Zu den Kontrollrechten, die auch eine Minderheit einsetzen kann, zählen:

1. das Fragerecht,
2. Verlangen auf Durchführung einer kurzen Debatte über eine Anfragebeantwortung,
3. Verlangen von Sonderprüfungen durch den Rechnungshof,
4. die Erteilung von Prüfungsaufträgen an den Ständigen Unterausschuss des Rechnungshofausschusses und
5. die Anfechtung eines Bundesgesetzes beim Verfassungsgerichtshof.

Bei anderen Kontrollinstrumenten kann ein einzelner Abgeordneter oder eine Minderheit ihre Anwendung nur beantragen. Die Mehrheit entscheidet dann, ob es tatsächlich zum Einsatz kommt oder nicht. Dies gilt für im Speziellen für die folgenden Punkte:

1. die Annahme einer EntschlieÙung,
2. das Verlangen der Anwesenheit eines bestimmten Regierungsmitglieds,
3. die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses,
4. den Beschluss eines Misstrauensvotums und
5. die Anklage eines Regierungsmitglieds vor dem Verfassungsgerichtshof.

Im Zuge einer Reform sollte das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses und Ministeranklage als Minderheitsrecht gestaltet werden. Antragsberechtigt sollten in diesem Fall zwanzig Prozent der Abgeordneten sein.

Im sechsten Hauptstück der Bundesverfassung ist die Rechnungs- und Gebarungskontrolle, zu der der Rechnungshof berufen ist, geregelt. Der Rechnungshof (RH) untersteht unmittelbar dem Nationalrat. Der Präsident ist auf zwölf Jahre gewählt, eine Wiederwahl ist unzulässig. Die Bestellung durch die Nationalratsmehrheit provoziert die Frage, ob sich nicht der Kontrollierte, die Bundesregierung, ihren

Kontrolleur selbst aussuchen kann, denn die Regierung ist mit der Parlamentsmehrheit politisch ident.⁴⁴

Mit der in Art. 122 Abs. 4 B-VG festgelegten zwölfjährigen Amtszeit soll der Verdacht ausgeräumt werden, dass der Rechnungshofpräsident, mit Blick auf eine eventuelle Wiederbestellung, gegenüber der, die Bundesregierung repräsentierenden, Parlamentsmehrheit befangen agiert. Dieser Gewinn an Unabhängigkeit wird aber dadurch geschmälert, dass gemäß Art. 123 Abs. 2 B-VG der Rechnungshofpräsident jederzeit und ohne, dass es konkreter Gründe bedürfte, durch Mehrheitsbeschluss des Nationalrates abberufen werden kann.⁴⁵ Der Rechnungshofpräsident und damit der Rechnungshof sind formal (mit Ausnahme der Budgethoheit) unabhängig. Im Lichte der Realverfassung und der nicht vorhandenen Budgethoheit sind aber Wechselwirkungen mit dem, den Rechnungshof umgebenden, politischen System nicht vollständig auszuschließen.

In den Bundesländern sind Landesrechnungshöfe eingerichtet. Die Organisation ist ähnlich dem Rechnungshof auf Bundesebene. Das Leitungsorgan wird jeweils von den Regierungsparteien bestimmt. Faktum in diesem Zusammenhang ist, dass bisher einige Rechnungshof-Leitungen aus dem politischen Umfeld von Regierungsparteien kamen. Man gewinnt dabei stets den Eindruck, dass offenbar die politische Verlässlichkeit ein entscheidendes Auswahlkriterium darstellt.

Die Prüfungsbefunde des Rechnungshofes (Bund, Länder) beruhen derzeit auf der Beurteilung eines Präsidenten als Einzelorgan und unterliegen fallweise in der Öffentlichkeit einer scharfen Kritik. So wurde anlässlich der Behandlung eines Berichtes im Niederösterreichischen Landtag der Vorwurf geäußert, dass der RH durch seine Prüfungstätigkeit und Berichterstattung einen „Beschluss des Niederösterreichischen Landtages“ kritisiert hätte. Damit wurde im Grunde genommen dem RH eine Überschreitung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse vorgeworfen.⁴⁶

⁴⁴ Hengstschläger, Kommentar zum fünften Hauptstück des B-VG, Wien, 2000, S. 43.

⁴⁵ Hengstschläger a.a.O. S.44.

⁴⁶ RH, Reihe Niederösterreich, 2012/7, S.52.

Eine Stärkung der Stellung der Rechnungshöfe (Bund, Länder) wäre indessen durch eine demokratische Wahl der Leitung durch das Volk denkbar. Diese Leitung könnte aber auch in senatsähnlicher Form (Kollegialorgan) gestaltet sein. Das würde genau dem, von den Rechnungshöfen in ihren Berichten vertretenen, "Vier-Augen-Prinzip" bei den Prozessabläufen entsprechen. Mit der senatsähnlichen Form verbunden wäre jedenfalls die Stärkung sowohl der Stichhaltigkeit der Beurteilung der Rechnungshöfe als auch ihrer, aus demokratischer Sicht, notwendigen internen Kontrolle.

Die Tätigkeit des Rechnungshofes umfasst nicht nur die Kontrolle, es wird de facto auch beraten: Die Beratung ist im laufenden Prozess integriert, die Kontrolle ist nachgängig. Greift der Rechnungshof in den Prozess beratend ein, ist er im Rahmen der Kontrolle befangen, weil er in diesem Fall in einer späteren Phase seine eigenen Empfehlungen selbst prüfen müsste. Aus diesem Grund sollte der Rechnungshof in zwei Divisionen geführt werden, als Beratungs- und Kontrollorgan. Prüfer und Berater agieren in diesen Fall getrennt, dadurch ist keine Befangenheit gegeben.

Zusammenfassend kann an dieser Stelle gesagt werden, dass die oben beschriebene Realverfassung die Wirkung der Kontrolleinrichtungen zum Teil massiv beeinträchtigt. Eine Unabhängigkeit kann nur durch eine Direktwahl der Leitungsorgane durch den Souverän garantiert sein.

6. Wozu braucht Österreich eine Verwaltungsreform?

In Österreich werden von den gesetzgebenden Körperschaften je Gesetzgebungsperiode insgesamt etwa 60.000 Seiten Gesetzestexte produziert. Die Ausgaben der öffentlichen Hand werden in zunehmendem Maße unfinanzierbar. Die dramatische Entwicklung wird sichtbar, wenn man beispielsweise das Jahr 1970 als Vergleichswert heranzieht. Damals betrugen die gesamten Schulden des Staates weniger als 20 Milliarden Euro bzw. weniger als 20% des BIP. Seither nehmen die Defizite der öffentlichen Haushalte rasant zu.

Mit rund. 290 Mrd. EUR Schulden ist Österreich im Begriff, die 300-Milliardengrenze zu überschreiten. Seit 1980 haben sich die Schulden mehr als verzehnfacht. Das BIP in Österreich beträgt 2013 316 Mrd. EUR. Der Verschuldungsgrad beträgt daher

mittlerweile rund 91% des BIP. Die Staatsverschuldung entspricht der einer Kriegswirtschaft. Alleine die Zinsen pro Jahr betragen bei niedrigen 3% bis 9 Mrd. EUR pro Jahr. Steigen die Zinsen auf 6% (jenem Zinssatzsatz, den jede Bank einem „Häuslbauer“ bei der Berechnung der Leistbarkeit zugrunde legt) dann errechnen sich bereits 18 Mrd. EUR pro Jahr. Gar nicht daran zu denken, wenn wir zu einem Zinsniveau wie vor 30 Jahren, nämlich über 10% kommen. Bei steigenden Zinsen besteht daher das Risiko, dass die öffentlichen Haushalte rasch unfinanzierbar werden.

Wie bereits erwähnt, haben die Ökonomen Reinhart und Rogoff⁴⁷ (ehemaliger Chefökonom des IWF) unter Verwendung eines rund 60 Jahre umfassenden Datensatzes für 20 Industrieländer aufgezeigt, dass bei staatlichen Schuldenstandsquoten von über 90% die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts im Median um etwa einen Prozentpunkt und im Durchschnitt sogar um vier Prozentpunkte unter derjenigen von geringeren Schuldenstandsquoten liegt.⁴⁸ Die Schlussfolgerungen daraus lauten, dass eine hohe Staatsverschuldung das Wachstum verringert. Private Investitionen werden verdrängt und der Schuldendienst dominiert die Staatsausgaben, die dann kaum in die Infrastruktur oder ähnliche wachstumsfördernde Bereiche fließen. Hingegen werden bereits während eines beginnenden Schuldenabbaus Teile der privaten Nachfrage gestärkt.⁴⁹

Um in der aktuellen Situation die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs zu erhöhen, ist unter anderem (zum Beispiel der Einführung einer "Schuldenbremse" wie in Deutschland oder der Schweiz) eine umfassende Verwaltungsreform erforderlich. Zur Wettbewerbsfähigkeit Österreichs gehört jedenfalls eine kontinuierlich stattfindende Anpassung der Verwaltungsstrukturen. Eine attraktive Verwaltung hat bürgernah, wirtschaftsfreundlich und effizient zu sein. Das WIFO schätzt, dass durch Verwaltungsreformen Einsparungen bis zu drei Milliarden Euro möglich sind.⁵⁰ Je Einwohner hat

⁴⁷ Reinhart, C., Rogoff, S., Kenneth S.: Dieses Mal ist alles anders. Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, Finanz Buch Verlag, 2010.

⁴⁸ <http://www.mynetcologne.de/~nc-tullch/Willkommen.html>.

⁴⁹ http://www.volksbank.com/m101/volksbank/m074_40000/downloads/research/konjunktur_kapitalmarkt/wirtschaftswachstum_vs_staatsschulden.pdf.

⁵⁰ Das WIFO führt dazu aus: "Eine schlanke und effiziente öffentliche Verwaltung wird als ein bedeutender Standortfaktor angesehen. Vor dem Hintergrund der seit vielen Jahren anhaltenden Diskussion über Verwaltungsreformen hat das WIFO die Verwaltungskosten Österreichs den Ausgaben in anderen EU- und OECD-Ländern gegenübergestellt. Selbst wenn man die

Österreich bei der öffentlichen Verwaltung um 11% höhere Ausgaben als Dänemark und sogar um 27% höhere Ausgaben als Deutschland.

Seit Beginn der 1990er Jahre gibt es ziemlich ergebnislose Bemühungen für eine tiefgreifende Verwaltungsreform. Die bisherigen Erfahrungen haben deutlich gezeigt, dass umfassende Gesamtreformen in Österreich keine ausreichende politische Unterstützung finden. Gerade die komplexe, zumeist verfassungsrechtlich verankerte Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen trägt aber wesentlich zu Ineffizienzen bei.⁵¹

Die strategischen Ziele einer Verwaltungsreform

Einzelmaßnahmen und halbherzige Teilreformen sichern die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht ausreichend. Nur sinnvoll gestaltete Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften können die Transparenz, Effizienz und Effektivität, aber auch die Qualität der Verwaltung deutlich erhöhen und die Bürgernähe stärken.

Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte ist keineswegs sicher gestellt, daher muss das erste Ziel die nachhaltige Konsolidierung der Haushalte sein. Darüber hinaus muss ein Qualitätsschub in der Verwaltung hinsichtlich Bürgernähe, Wirtschaftsfreundlichkeit sowie bezüglich der Leistungsqualität und Effizienz entstehen.⁵²

7. Vollzugsdefizite und Schwachstellen in der Verwaltung

Kostendegressionsnachteile von Österreich als kleinem Land berücksichtigt, ergibt sich in der allgemeinen Hoheitsverwaltung mittel- bis langfristig eine theoretische Effizienzreserve von $\frac{3}{4}$ bis $2\frac{1}{2}$ Mrd. Euro. Durch eine Verringerung der Komplexität der Rechtsvorschriften und der Verwaltungsprozesse wären weitere Effizienzgewinne von bis zu $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro zu erzielen. Substantielle Einsparungen lassen sich allerdings nur realisieren, wenn die institutionellen Rahmenbedingungen des Verwaltungshandelns grundlegend reformiert werden.”

⁵¹ RH Verwaltungsreform, Reihe 2011/1, S.31, 34.

⁵² RH Verwaltungsreform, Reihe 2011/1, S.17, 28 und 34.

Wie in der Folge noch näher ausgeführt wird, führen in der Bundesverfassung festgeschriebene Mischkompetenzen zu hohen Personalkosten und zu unwirtschaftlichem Handeln. Dieses Thema hat auch der Österreich-Konvent behandelt. Dabei hat sich der zuständige Ausschuss⁵³ des Österreich-Konvents überwiegend für die Beibehaltung des Systems der mittelbaren Bundesverwaltung ausgesprochen. Allerdings sollten die Bereiche der mittelbaren Bundesverwaltung dem tatsächlichen Koordinationsbedarf des Bundes entsprechen, weil eine entsprechende Steuerungskompetenz andernfalls leer zu laufen droht. Eine Möglichkeit der Neuausrichtung könnte darin bestehen, die in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogenen Bundesgesetze nach ihrer strategischen Relevanz zu prüfen und allenfalls die Tatbestände zu reduzieren.

Nach Ansicht der referierenden Experten sind die bisherigen Verwaltungsreformbemühungen (unter anderem im Österreich-Konvent) deshalb gescheitert, weil nicht organisatorisch-betriebswirtschaftliche Grundlagen als Basis herangezogen, sondern die Teilnehmer der Realverfassung befragt wurden. Diesen geht es in erster Linie um die Besitzstandswahrung.

Die Frage einer Verwaltungsreform und/oder der Organisationsreform kann man nur beantworten, wenn man nicht nur die Ziele, sondern auch die „Seele“ der öffentlichen Verwaltung, deren Sorgen und Probleme und vor allem die betriebswirtschaftliche Situation kennt. Vor einer jeden Reform, insbesondere bei einer Querschnittsmaterie,⁵⁴ braucht man Grundlagen für die Entscheidungsträger. Den größten Teil dieser Grundlagen sollte das Staatsrechnungswesen liefern. In normalen wirtschaftlichen Unternehmen ist das Konzernrechnungswesen integraler Bestandteil der Unternehmensführung und dient einer Unterstützung der Entscheidungsträger im Rahmen der Lösung von Problemen – nicht so in der öffentlichen Hand.

Nach wie vor ist es in Österreich so, dass jede Körperschaft (Bund, Länder, Gemeinden) abweichende Regelungen hat. Bis heute war es nicht einmal möglich, dass sich die öffentlichen Körperschaften auf einen einheitlichen Kontenrahmen

⁵³ Ö-Konv., Endbericht, S.136 ff.; Bericht Ausschuss 6 und ergänzender Bericht jeweils S.11 ff.

⁵⁴ Das ist eine Verwaltungsmaterie (z.B. Raumordnung, Umweltschutz), die kompetenzrechtlich zwischen Bund und Ländern aufgesplittet ist.

einigten. Selbst für wichtige Gesetzesmaterien gibt es weder eine Überprüfung des Zielerreichungsgrades noch der Kosten. In letzter Zeit sind allerdings Bemühungen festzustellen, die Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu verbessern. Der Bund hat sich mit seiner seit 2007 laufenden Haushaltsrechtsreform (erste Reformetappe: Implementierung des Bundesfinanzrahmens mit gesetzlich verbindlichen Ausgabenobergrenzen; zweite Reformetappe ab 2013: Vermögensrechnung für den Bund, Integration von Wirkungen und Leistungen ins Budget – "Wirkungsorientierte Haushaltsführung") bemüht, sein Rechnungswesen weiter zu entwickeln.

Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Rechnungswesen der Länder findet sich in den Berichten des Rechnungshofes. Darin bezeichnet er die bestehenden Regelungen zum Rechnungswesen als unzulänglich, eine möglichst getreue Darstellung der Vermögens- und Ertragslage als nicht sichergestellt. Die Rechenwerke bieten über die tatsächliche finanzielle Lage und die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung nur eine eingeschränkte Aussagekraft.⁵⁵

Der zwischen Bund und Ländern abgeschlossene Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) beinhaltet indessen Regeln zur Verbesserung der Koordination der Haushaltsführung. Demzufolge sind unter anderem die Haushaltsbeschlüsse der Länder und Gemeinden zeitnah ins Internet zu stellen, eine mehrjährige Finanzplanung mit festgelegten Haftungsobergrenzen zu beschließen und alle staatlichen Einrichtungen und Fonds, die nicht im regulären Haushalt erfasst sind, darzustellen und zu veröffentlichen.⁵⁶ Die Haushaltsregelungen der Länder und Gemeinden sind nach den Grundsätzen der Transparenz, Effizienz und der weitgehenden Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten im Sinne des § 16 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 zu gestalten.⁵⁷ Der Rechnungshof hält es jedoch für erforderlich, das zukünftige Rechnungswesen einheitlich und nach internationalen Rechnungslegungsstandards zu gestalten. Die derzeitigen Regelungen zum Rechnungswesen der Länder und

⁵⁵ Zum Beispiel RH Reihe Tirol 2009/3, Reihe Wien 2010/6, Reihe Niederösterreich 2012/3.

⁵⁶ ÖHW 2012_Heft 4, S. 6.

⁵⁷ RH Reihe Niederösterreich 2012/7, S. 30.

Gemeinden entsprechen diesen Kriterien nicht und lassen eine Vergleichbarkeit, Konsolidierbarkeit und Steuerbarkeit der Haushalte nicht in ausreichender Weise zu.⁵⁸

⁵⁸ RH Reihe Niederösterreich 2012/7, S. 31.

Beispiele aus der Verwaltung

Anlagengenehmigung eines Kleinkraftwerkes

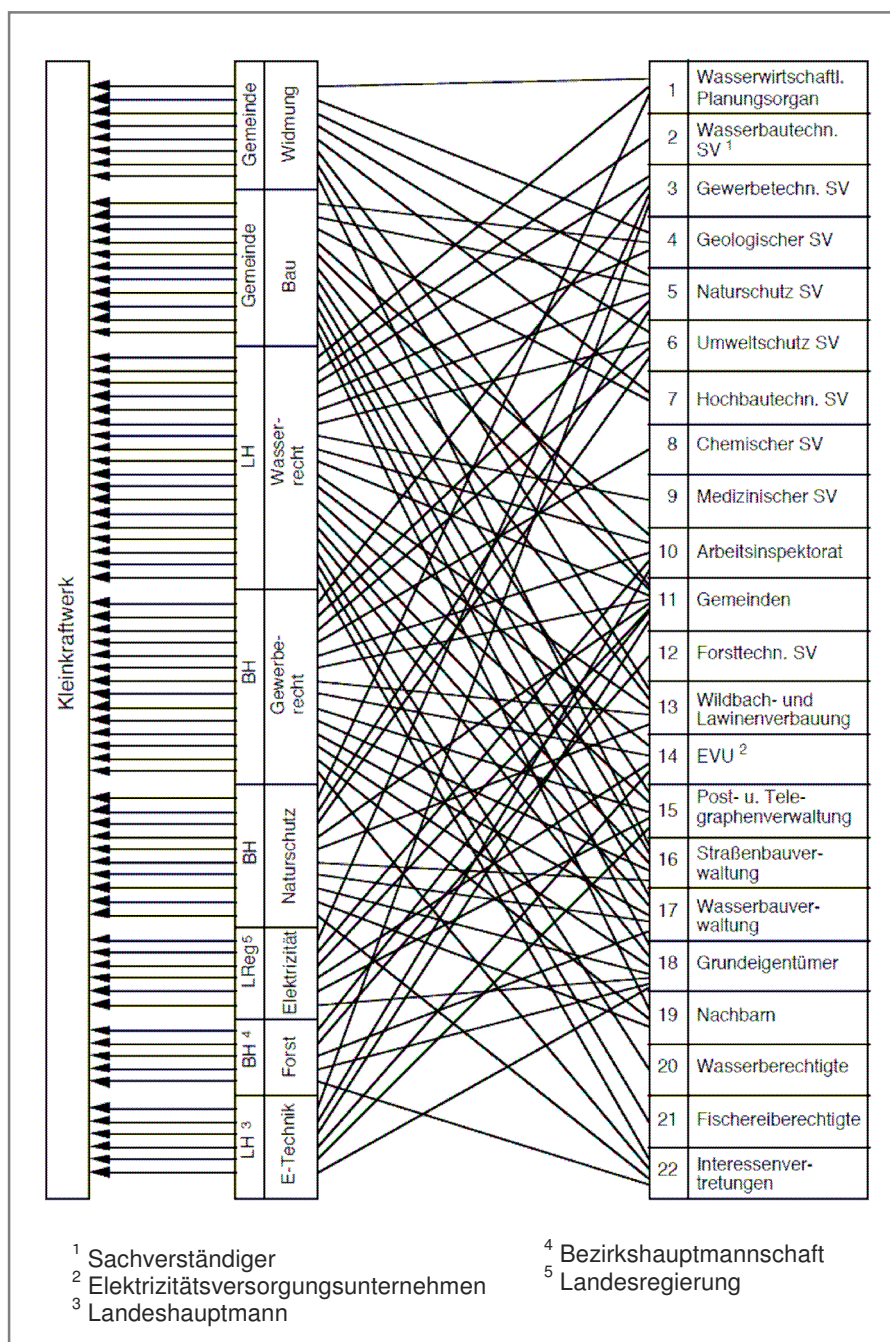


Abbildung 1: Betriebsanlagengenehmigung eines Kleinkraftwerkes⁵⁹

Anhand des Beispiels einer Betriebsanlagengenehmigung eines Kleinkraftwerkes lässt sich die vielschichtige Organisation der Verwaltungsbehörden gut veranschaulichen.⁶⁰

Wie die Abbildung 1 zeigt, müssen die Verwaltungsbehörden viele Aktivitäten setzen, die zur Erstellung eines ordnungsgemäßen Bescheides führen. In diesen Prozess sind die unterschiedlichsten Personen, Sachverständige, Antragsteller, Nachbarn u.a.m. sowie der Landeshauptmann, die Landesregierung, der Bezirkshauptmann und die Gemeinden im Rahmen von verschiedenen Bescheidverfahren eingebunden.

Als Rechtsmaterien sind Flächenwidmung, Baurecht, Wasserrecht, Gewerberecht, Naturschutz, Elektrizitätsrecht, Forstrecht und Elektrotechnik zu bewältigen. 22 Beteiligte bzw. Sachverständige müssen im Rahmen der Verfahren 72-mal tätig werden. Darüber hinaus ist in Betracht zu ziehen, dass das Verfahren über alle Rechtsmittelinstanzen bis zu den Höchstgerichten laufen kann, bis ein rechtskräftiger Bescheid vorliegt.

Vollziehungsgrad der Verwaltung

Tatsächlich ist die Verwaltung aufgrund der Gesetzesflut, der teilweisen Nichtvollziehbarkeit von Gesetzen und Organisationsmängel in der öffentlichen Verwaltung, nicht imstande, einen Großteil der Verfahren ordnungsgemäß durchzuführen.

Bereits 1992 hat der Rechnungshof aufgrund einer Querschnittsprüfung im Bereich mehrerer Bundesländer festgestellt, dass der Vollzugsgrad beispielsweise im Wasserrecht, sehr gering ist (siehe Abbildung 2).

Ungeachtet des Gesetzesauftrages wird nach Einschätzung von Fachbeamten mehr als ein Drittel der Anlagen gar nicht in die Bewilligungspflicht einbezogen. Vom verbleibenden Rest wird über ein Viertel der Anlagen konsenslos betrieben und über die Hälfte entspricht nicht dem Stand der Technik. Gemessen am alles umfassenden

⁵⁹ Quelle: Laki a.a.O.

⁶⁰ Laki W., Kann das öffentliche Rechnungswesen die Finanzprobleme der öffentlichen Hände lösen? in: ÖHW, Jahrgang 38, Heft 1-2, S. 81 ff.

Gesetzesauftrag kommt man letztlich zu einem ordnungsgemäßen Vollzug von weniger als einem Viertel der Fälle.

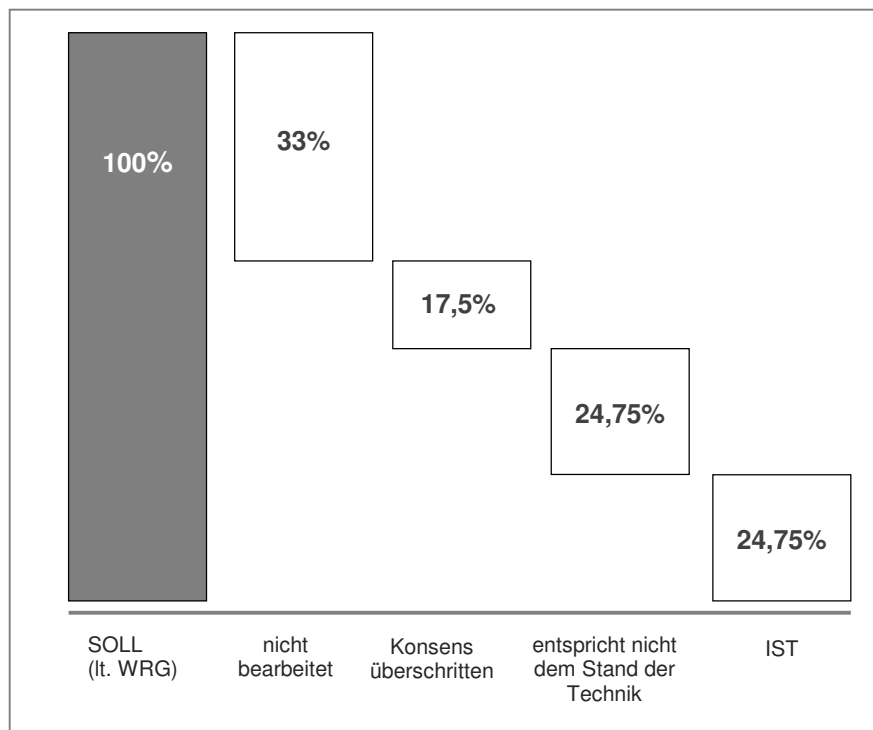


Abbildung 2: Das Vollzugsdefizit beim Wasserrechtsgesetz⁶¹

Dieser Sachverhalt verdeutlicht einmal mehr, dass Verwaltung und Politik im Hinblick auf ihren eigenen Schutz möglichst rasch eine Änderung dieser Lage herbeiführen müssen. Rationalisierungsmaßnahmen reichen hier nicht aus. **Wird beispielsweise die Effizienz der bestehenden Verwaltungsorganisation um zehn Prozent erhöht, erhöht sich der ordnungsgemäße Vollzug von 25% auf 27,5%. Dieses bescheidene Ergebnis zeigt die Grenzen von Verwaltungsreformmaßnahmen unter den bestehenden Rahmenbedingungen.**

Zahlungsströme im Finanzausgleich⁶²

⁶¹ Quelle: Laki a.a.O.

⁶² Zum Thema Finanzausgleich siehe ausführlich den nachfolgenden Abschnitt.

Ein weiteres Beispiel stellen Zahlungsströme im Bereich der Altenbetreuung dar. Hierbei handelt es sich um einen Verwaltungsbereich, bei dem die Finanzierung über mehrere Rechtsträger erfolgt und der komplexe und intransparente Zahlungsströme aufweist.

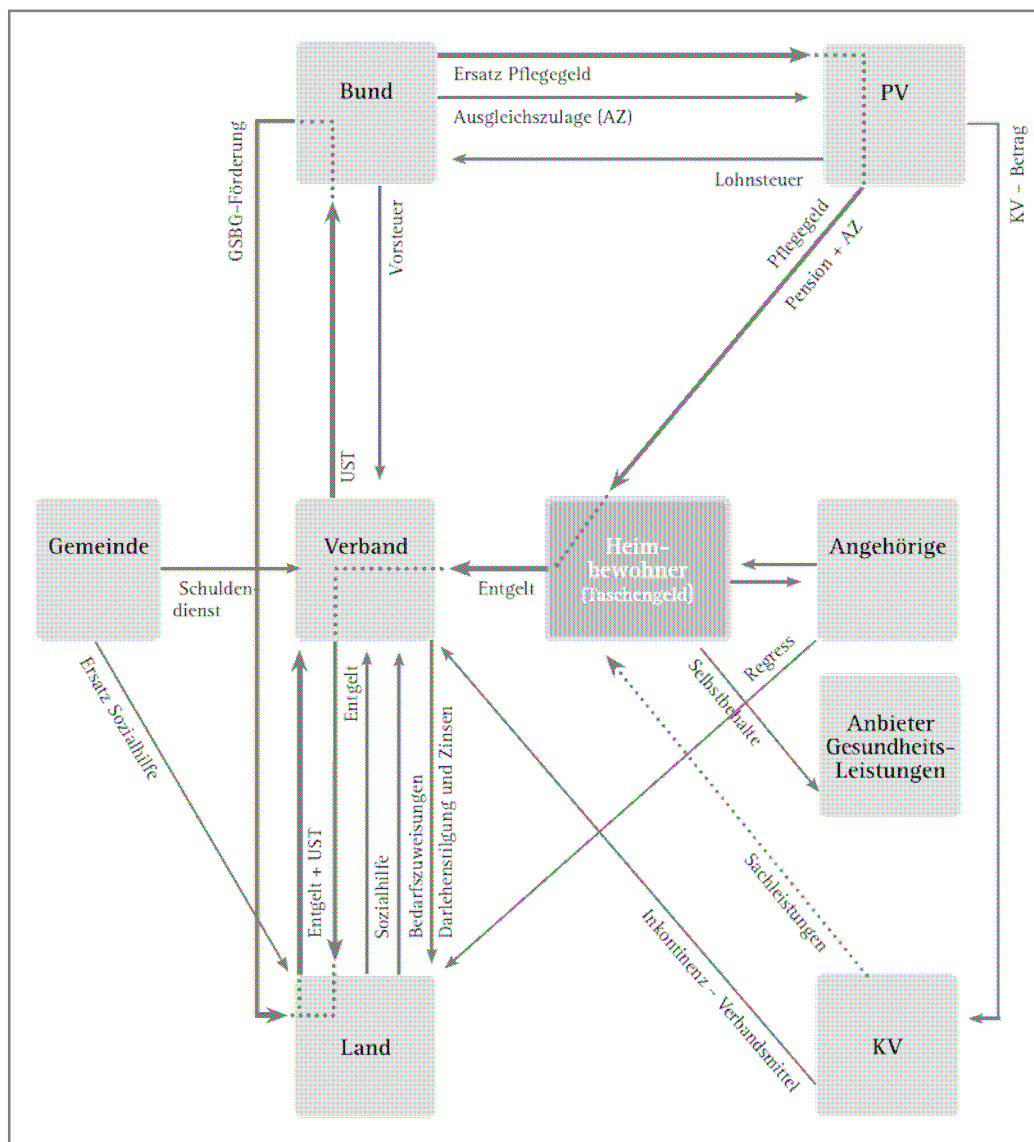


Abbildung 3: Zahlungsströme am Beispiel Heimbetreuung⁶³

⁶³ Quelle: RH Reihe Bund 2011/2.

Der Rechnungshof hat dies 2011 im Rahmen eines Vergleichs der Versorgung mit Altenwohn- und Pflegeheimen in Kärnten und Tirol aufgezeigt.⁶⁴ Die Heimbetreuung wurde nicht nur durch Tarife finanziert, sondern auch durch Kredite, Bedarfszuweisungen und Kostenzuschüsse des Landes, Gemeindeumlagen, Umsatzsteuer-Rückvergütungen des Bundes und Zahlungen der Krankenversicherung u.a.m.

Diese Zahlungsströme waren in Kärnten und Tirol unterschiedlich geregelt. Zum Beispiel hatten die Gemeinden in Kärnten nicht wie in Tirol die Errichtungskosten der Heime, wohl aber Abgänge zu tragen. Zusätzlich waren Einnahmen aus Strafgeldern vorgesehen, es wurden aber keine Bedarfszuweisungen für bestimmte Investitionen in Heimen gewährt.

Wie das vom Rechnungshof zur Darstellung der Komplexität ausgearbeitete Beispiel in Abbildung 3 zeigt, waren zur Finanzierung der Heimbetreuung für einen Sozialhilfeempfänger in der Pflegestufe 4 insgesamt 19 Zahlungsströme erforderlich. Das Pflegegeld für den Heimbewohner floss vom Bund an die auszahlende Stelle (z.B. die PVA), von dort an den Bewohner, vom Bewohner an den Gemeindeverband und schließlich vom Gemeindeverband an das Land.

Das Land bezahlte den Tarif inklusive Umsatzsteuer an die Gemeindeverbände. Die Gemeindeverbände führten die Umsatzsteuer an den Bund ab. Dieser gewährte in derselben Höhe eine Förderung nach Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz an das Land.

Finanzausgleich

Der Finanzausgleich (gemeinschaftliche Bundesabgaben) ist zentrales Element jedes Bundesstaates. Der Finanzausgleich im weiteren Sinn wurde jahrzehntelang wenig thematisiert, weil man meist von einer gegebenen Kompetenzverteilung ausgegangen ist. Die Abbildung 4 zeigt die drei Systeme des Finanzausgleichs in Österreich.

⁶⁴ RH Reihe Bund 2011/2, Kärnten 2011/2, Tirol 2011/1.

Die dargestellten Transferzahlungen dienen grundsätzlich der "Feinsteuerung" des Finanzausgleichs. In der einschlägigen Literatur wird in Bezug auf die finanziellen Beziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden von einem "Transferchaos" gesprochen, womit die Undurchsichtigkeit und die Problematik des exzessiven Einsatzes von gegenläufigen vertikalen Transfers zwischen Ländern und Gemeinden zur Kofinanzierung von Landes- bzw. Gemeindeaufgaben kritisiert wird.⁶⁵

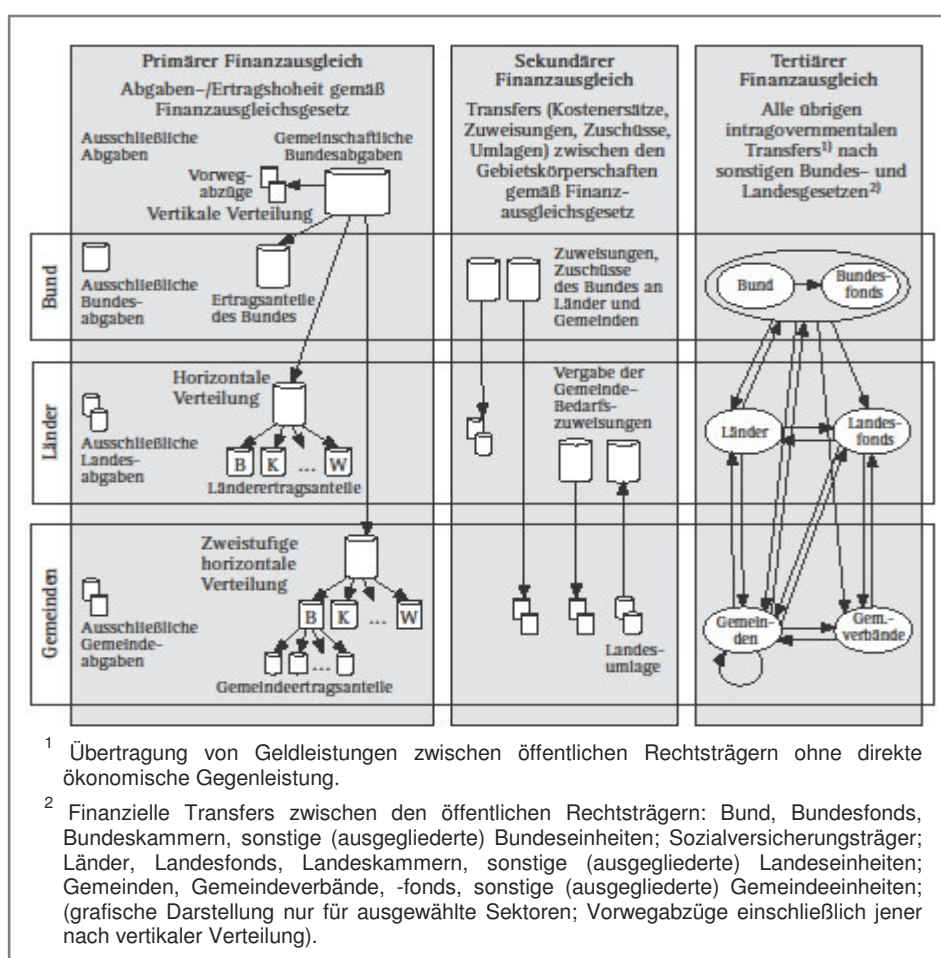


Abbildung 4: Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich⁶⁶

Bestandsaufnahme durch das Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

⁶⁵ ÖHW 2010, Heft 2-4, S. 43.

⁶⁶ Quelle: Bröthaler, J., Bauer, Wilfried, Schönback, W., Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Wien, 2006.

Mehr als ein Viertel der 2.357 österreichischen Gemeinden (einschließlich Wien) weisen eine Einwohnerzahl unter 1.000 sowie knapp 73% der Gemeinden unter 2.500 auf. Nur 25 Städte haben eine Bevölkerung von mehr als 20.000 Personen.⁶⁷

Der Finanzausgleich ist zum Teil im Finanzausgleichsgesetz geregelt. Beim derzeitigen Finanzausgleich verfügt im Wesentlichen der Bund über die Abgabenhöhe. Die Länder verfügen kaum und die Gemeinden in nur geringem Ausmaß über eigene Abgaben.⁶⁸

Ausgaben

Die finanzverfassungsrechtliche Ausgangssituation in Österreich begünstigt nicht die Entwicklung einer hinreichenden fiskalischen Verantwortung. ***Mischfinanzierungen und mangelnde Steuerautonomie verschleiern die finanzpolitische Verantwortlichkeit auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen.***⁶⁹

In den Ländern und Gemeinden (ohne Wien) hat die Verwaltung das größte Gewicht bei den Ausgaben. Auch Gesundheit und Soziale Sicherung sind auf beiden Ebenen wichtige Ausgabenposten, Bildung ist vor allem in den Gemeinden von besonderer Bedeutung. Die Länder wenden einen großen Teil ihrer Ausgaben für Förderungen auf, die Gemeinden für die Infrastruktur und für öffentliche Betriebe. Für Wien ergeben sich ähnliche Ausgabenanteile.⁷⁰

Das WIFO hat unter anderem Reformvorschläge für einige wichtige Ausgabenposten der Länder und Gemeinden eingebracht.⁷¹

Einnahmen

Die finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sind derzeit so komplex, dass eine politische Steuerung häufig nur noch punktuell möglich

⁶⁷ WIFO Monatsberichte 12/2012, S. 957.

⁶⁸ WIFO a.a.O. S. 931.

⁶⁹ WIFO a.a.O. S. 962.

⁷⁰ WIFO a.a.O. S. 934 f.

⁷¹ WIFO a.a.O. S. 937, 938 und 954.

ist.⁷² Mehr als die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen werden derzeit über Transfers zwischen und innerhalb der Ebenen des Staates (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, außerdem Fonds, Verbände, Sozialversicherung, ausgegliederte Einheiten des Staates u.a.) umverteilt. Das Transfervolumen des Gesamtstaates stieg von rund 23 Milliarden Euro im Jahr 1995 auf 43 Mrd. im Jahr 2011.⁷³

Der Großteil der Transferzahlungen, knapp 28 Milliarden Euro, wurde 2011 durch die Bundesebene geleistet. Davon flossen 14,6 Mrd. an die Sozialversicherungsträger, 5 Mrd. an die Länder (ohne Wien) und 1,2 Mrd. an die Gemeinden.

Die *Landesebene* ist in bedeutendem Ausmaß Transferempfänger (Transfereinnahmen von anderen Ebenen 10,5 Milliarden Euro). Die Landesebene nimmt als Geber und Empfänger eine zentrale Position hinsichtlich der Transfers zur Gemeindeebene ein.⁷⁴

Im Jahr 2010 setzten sich die laufenden Einnahmen der *Gemeinden* (ohne Wien) wie folgt zusammen: Ertragsanteile 37%, laufende Transfers 9%, eigene Steuern 21,5%, Gebühren rund 12%, sonstige Einnahmen knapp 20%.⁷⁵

Wenn (wie es derzeit der Fall ist) die fiskalische Verantwortlichkeit, insbesondere aufgrund geringer Steuerautonomie auf Gemeindeebene, unzureichend ausgeprägt ist, dann sinkt der Anreiz für die lokale Politik nach effizienten und kostenminimierenden Lösungen zu suchen.⁷⁶

Auf der Gemeindeebene besteht bereits ein weit ausgebauten Umverteilungssystem. Hier bieten sich sowohl eine Zusammenlegung der Umverteilung auf Länder- und Bundesebene als auch eine Entflechtung der zahlreichen Ko-Finanzierungsregelungen zwischen Ländern und Gemeinden an, weil diese die Anreize für eine attraktive Standort- und Investitionspolitik erheblich beeinträchtigen.⁷⁷

⁷² WIFO a.a.O. S. 916.

⁷³ WIFO a.a.O. S. 945.

⁷⁴ WIFO a.a.O. S. 946.

⁷⁵ WIFO a.a.O. S. 924.

⁷⁶ WIFO a.a.O. S. 962.

⁷⁷ WIFO a.a.O. S. 940.

Die Gemeindeebene (einschließlich Wien als Land und Gemeinde) leistete 2011 rund 2,2 Milliarden Euro an Transfers an die Landesebene, denen rund 1,6 Mrd. an Transfereinnahmen von der Landesebene gegenüberstanden.⁷⁸ Dass bestimmte Bundesländer ihre Gemeinden stärker belasten als andere, ist grundsätzlich eine politische Entscheidung. Transparente Kriterien, welche eine unterschiedliche Belastung der Gemeinden je nach Bundesland begründen würden, gibt es nicht.⁷⁹

Reformbedarf

Basierend auf theoretischen Überlegungen, empirischen Befunden und praktischen Erfahrungen stellt das WIFO einen Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs insbesondere in folgenden Bereichen fest:

- Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung unter Einbeziehung der Gemeindeebene; die umfassende Einrichtung des Verantwortungszusammenhangs für die mit einer bestimmten Aufgabe zusammenhängenden Ausgaben und Einnahmen auf jeder Staatsebene.⁸⁰
- Stärkung der Abgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften und damit Abbau des Steuerverbundes (Verteilung von Abgabenerträgen). Damit einhergehend die Verstärkung eines angemessenen Wettbewerbes zwischen Regionen und Gemeinden durch stärker dezentralisierte Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie eine erhöhte Transparenz der standortspezifischen Vor- und Nachteile.⁸¹
- In der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichssystems sind grundlegende Reformen erforderlich, die eine Reihe der intragovernmentalen Transfers überflüssig machen. Insbesondere durch eine konsequente Entflechtung von Aufgaben und einen damit einhergehenden Abbau von Mischfinanzierungen sowie durch die Stärkung der subnationalen Abgabenautonomie wird die

⁷⁸ WIFO a.a.O. S. 947.

⁷⁹ WIFO a.a.O. S. 949.

⁸⁰ WIFO a.a.O. S. 903.

⁸¹ WIFO a.a.O. S. 909.

Notwendigkeit von Transfers deutlich eingeschränkt. Damit verbleiben folgende Transferzwecke:

- Ressourcenausgleich,
 - Lastenausgleich,
 - Abgeltung regionaler Spillovers⁸² und Realisierung von Skalenerträgen.⁸³
- Herstellung der Bürgernähe auf jeder Staatsebene ("Subsidiaritätsprinzip"): Die jeweils Stimmberechtigten, die Nutzer von Leistungen (bzw. jene, die von den öffentlichen Leistungen profitieren) und die Kostenträger (die mit ihren Abgaben die jeweiligen öffentlichen Leistungen finanzieren) sollten dieselben sein ("fiskalische Äquivalenz").

Die Entscheidungsträger haben für die jeweiligen Aufgaben und die damit zusammenhängenden Ausgaben und Einnahmen die direkte Verantwortung gegenüber den Nutzern und Nutzerinnen (Wahlberechtigten).⁸⁴

Verringerung der Transfers durch einen zusammengefassten Finanzkraftausgleich und einen aufgabenorientierten Lastenausgleich, um Transparenz und Verantwortlichkeit zu steigern.⁸⁵

Der zusammengefasste Finanzkraftausgleich (d. h. Zuteilung von Finanzmitteln entsprechend der Finanzkraft einer Gebietskörperschaft) beinhaltet einen einzigen und klar nachvollziehbaren Umverteilungsvorgang zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen Ländern bzw. zwischen Gemeinden.⁸⁶

Der aufgabenorientierte Lastenausgleich (d. h. Zuteilung von Finanzmitteln entsprechend dem Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft) dient Aufgaben mit räumlichen Auswirkungen ("Spillovers" – z.B. Kulturzentrum) oder für sonstige

⁸² Spillover bedeutet Auswirkungen von Aktivitäten auf andere Ebenen und Bereiche (Gabler Wirtschaftslexikon).

⁸³ WIFO a.a.O. S. 953.

⁸⁴ WIFO a.a.O. S. 906, 920.

⁸⁵ WIFO a.a.O. S. 903.

⁸⁶ WIFO a.a.O. S. 909; Reformvorschläge des WIFO zum Finanzkraftausgleich auf Gemeindeebene, WIFO a.a.O. S. 938-940.

Lasten aus spezifischen sozioökonomischen oder geographischen Rahmenbedingungen.⁸⁷

- Zielorientierung und Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf politisch-strategische Ziele (z.B. Gesundheit, nachhaltige Raumentwicklung) und deren operationale Durchführung.⁸⁸
- Einleitung von Gemeindestrukturenreformen und -kooperationen⁸⁹ (wie in der Steiermark)⁹⁰ zur verstärkten Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch angemessene Förderung von Kooperation und Fusion.⁹¹

Alternativ wäre es denkbar, exogene Leistungsstandards für kommunale Leistungen vorzugeben und damit indirekt die Kooperationsbereitschaft zu verstärken. Erfolgreich wird dies in Österreich etwa im Bereich der Abwasserwirtschaft praktiziert, indem mithilfe von Standards lenkend auf die örtlichen Lösungen eingewirkt wird.⁹²

8. Die Zukunft der Verwaltung

Reformbestrebungen

Die dargestellten Sachverhalte verdeutlichen die Komplexität der heutigen Verwaltung, die durch jahrzehntelanges – unter den Augen der Bevölkerung erfolgte – Agieren der Politik angewachsen ist. Seit den 1980er Jahren sind internationale Entwicklungen in Richtung des sogenannten New Public Management (NPM) zu beobachten. Auch in

⁸⁷ WIFO a.a.O. S. 903; Reformvorschläge des WIFO zum Lastenausgleich auf Länder- und Gemeindeebene, WIFO a.a.O. S. 935 ff.

⁸⁸ WIFO a.a.O. S. 909.

⁸⁹ Als Alternative zur Zusammenlegung von Gemeinden werden gegenwärtig verschiedene Formen interkommunaler Zusammenarbeit diskutiert: Zum einen die vielen funktionalen und auf einzelne kommunale Aufgaben bezogenen Kooperationen (z. B. gemeinsamer Einkauf), zum anderen gesamtheitliche Ansätze wie die Bildung von gemeinsamen Verwaltungszentren (etwa als Mehrzweckverband) oder die Konkretisierung der in Art. 120 B-VG grundsätzlich vorgesehenen Gebietsgemeinde.

⁹⁰ WIFO a.a.O. S. 957.

⁹¹ WIFO a.a.O. S. 909.

⁹² WIFO a.a.O. S. 966.

Österreich setzen sich die Verwaltungen der unterschiedlichen Gebietskörperschaften mit diesem Konzept auseinander. Kurz zusammengefasst richtet sich der Fokus des NPM auf die Steigerung der Effizienz, Produktivität und Kundenorientierung des öffentlichen Sektors durch Änderungen der Aufbau- und Ablauforganisation.

In den angelsächsischen Ländern wurde der NPM Ansatz in den vergangenen Jahren kritisch hinterfragt und weiterentwickelt. Ins Zentrum ist nun, unter dem Begriff Public Value(PV), das Gemeinwohl gerückt. Das Leitmotiv hierbei ist unternehmerisch: Kreatives Handeln in öffentlichen Einrichtungen zur Schaffung eines gesellschaftlichen Nutzens.⁹³ Wichtig bei diesem Ansatz ist die breitere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erstellung öffentlicher Leistungen.⁹⁴

In Österreich wurde das NPM von den Gebietskörperschaften und der Politik eher moderat aufgenommen. Beim Bund, in den Ländern und Gemeinden erfolgten in Teilgebieten Verwaltungsmodernisierungen (z.B. in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die Haushaltsrechtsreform des Bundes). Von Bedeutung ist dabei der Begriff der "wirkungsorientierten Verwaltungsführung". Diese ist ein Steuerungsmodell für Politik und Verwaltung, das sein Hauptaugenmerk auf die Wirkungen des staatlichen Handelns legt. Wie internationale Beispiele zeigen, gibt es allerdings kein Universalrezept zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Insgesamt gesehen haben die Grundthesen des NPM, wie zum Beispiel die Ergebnisorientierung und die dezentrale Ressourcenverantwortung, jedoch alle Widerstände überstanden und finden sich in den folgenden aktuellen Reformansätzen wieder:

1. Flächendeckender Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung, die Heranziehung von Leistungskennzahlen (z.B. zur Steuerung des Personaleinsatzes) und ein internes und externes Benchmarking der Verwaltungstätigkeit;

⁹³ Im Mittelpunkt des Public Value Konzepts stehen Kollektivgüter, die nicht individualisierbar sind, wie zum Beispiel Rechtssicherheit oder soziale Fairness.

⁹⁴ ÖHW 2008, Heft 3-4, S. 157 f.

2. Leistungscontrolling, die Führung über Leistungsvereinbarungen oder Initiativen zum Einsatz eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung. Die Ergebnisse von Verwaltungsreformprojekten wären regelmäßig zu evaluieren.⁹⁵
3. Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung. Die Verwaltungsstrukturen werden als flache Hierarchien gestaltet, verbunden mit einer Dezentralisierung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten. Dies führt einerseits zu einer stärkeren Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Bürger und stärkt andererseits die Eigenverantwortlichkeit und Motivation in der Verwaltung.⁹⁶
4. Einführung neuer Formen der Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen und zwischen den Gebietskörperschaften. Eine intensivierte Zusammenarbeit unterschiedlicher Dienststellen bzw. Gebietskörperschaften soll die Nutzung von Synergien und die Bündelung von Know-How (Wissensmanagement) ermöglichen.⁹⁷

Insbesondere im Bereich der Administration (Buchhaltung, Budgetverwaltung, Personalverwaltung, Infrastrukturleistungen, Kanzleidienste, IT-Leistungen und ähnlich gelagerte Aufgaben und Tätigkeiten) lassen sich durch die Bildung übergreifender, gemeinsamer Organisationseinheiten deutliche Effizienzsteigerungen realisieren.⁹⁸

Legalitätsprinzip

Einen Angelpunkt nimmt schließlich das im Artikel 18 B-VG formulierte Legalitätsprinzip ein, demzufolge die gesamte Vollziehung (Justiz und Verwaltung) an das Gesetz gebunden ist. Die Praxis der Zweiten Republik führte zu einer sowohl für die Verwaltung als auch den Bürger unüberschaubare Normenflut von teilweise spitzfindigen und haarspalterischen Vorschriften, die je Fachgebiet nur noch von einigen wenigen Experten durchschaut werden können.

⁹⁵ RH Verwaltungsreform, Reihe 2011/1, S.134.

⁹⁶ Ö-Konv., Bericht Ausschuss 6, S. 8.

⁹⁷ Ö-Konv., Bericht Ausschuss 6, S. 9.

⁹⁸ Ö-Konv., Bericht Ausschuss 6, S. 9.

Im zuständigen Ausschuss des Österreich-Konvents⁹⁹ bestand hinsichtlich der Einschätzung der gegenwärtigen Gesetzgebungspraxis Konsens darüber, dass die Gesetze in Österreich tendenziell zu kasuistisch (d.h. alle möglichen Einzelfälle behandelnd) formuliert sind und daher zu viele Detailregelungen enthalten.¹⁰⁰ Eine wesentliche Rolle dabei spielen die Interessenvertretungen, die ihren Standpunkt präzise im Gesetz verankert wissen wollen. **Wie schon weiter oben am Beispiel des Wasserrechts erwähnt, dürfte außerdem das Vollzugsdefizit bei dieser Normenflut enorme Ausmaße erreicht haben.**

Die praktischen Schwierigkeiten, die ein streng verstandenes Legalitätsprinzip aufwerfen, haben zu Überlegungen der "finalen Programmierung" bei Gesetzen geführt. Dabei handelt es sich um eine Regelungstechnik, bei der die Vollziehung durch Normierung von Zielen (also der zu erstrebenden Wirkung) bestimmt wird. Vorteilhaft wäre eine Umwandlung der Rechtsflut in eine überschaubare Regelungsdichte sowie eine flexible und effektive Verwaltung. Die finale Programmierung zum Abbau der Regelungsdichte sollte aber selbstverständlich nur in dem Maße erfolgen, in dem die Individualrechte des Einzelnen gewährleistet werden können.¹⁰¹ Der Vorsitzende des 2005 beendeten Österreich-Konvents hat in seinem Entwurf für eine Bundesverfassung im Artikel 17 eine Modifizierung des Legalitätsprinzips vorgestellt, indem den Verwaltungsbehörden anstelle bindender Regelungen Ziele vorgegeben werden können.¹⁰²

In Österreich ist eine echte Verwaltungsreform auf allen Ebenen der Aufbau- und Ablauforganisation notwendig. Das Ziel dieser Reform muss primär sein, die Effektivität und Effizienz der Verwaltung zu erhöhen. Angesichts der budgetären Lage müssen damit auch massive Kostendämpfungen verbunden sein. Die Mittel dazu sind eine überschaubare Gestaltung der Verwaltungsebenen, ein Abbau der Regelungsdichte, eine Reform der Gesetzestechnik und eine arbeitsmarktschonende Verringerung von Verwaltungspersonal. Wie bereits

⁹⁹ Siehe hierzu auch Abschnitt 12 auf S. 72 ff.

¹⁰⁰ Ö-Konv., Endbericht, Teil 3 S. 78.

¹⁰¹ http://www.dhv-speyer.de/HILL/Lehrangebot/Wintersemester-2005/Moderne_Rechtsetzung/Referate/Sch%C3%BCler,%20Dagmar/Seminararbeit.pdf.

¹⁰² Ö-Konv., Endbericht, Teil 4B, S. 9 und 25.

ausgeführt, berührt eine derartige Reform letztlich auch eine Reform der Bundesverfassung.

9. Kritikpunkte und Anregungen des Rechnungshofes

Der Rechnungshof weist in seinen Berichten immer wieder auf notwendige Maßnahmen hin.¹⁰³ In den folgenden Abschnitten werden die zentralen Kritikpunkte und Anregungen kurz vorgestellt.

Aufgabenkritik

Beanstandet werden unzureichende Aufgabenreformen und eine fehlende Aufgabenkritik, teilweise fehlende Produkt- und Leistungskataloge, eine unzureichende Einhaltung der Kalkulationspflicht bei neuen rechtsetzenden Maßnahmen und auch immer wieder die fehlende Nutzung von Benchmarking.

Intergovernmentale¹⁰⁴ Kompetenzverteilung

Bemängelt wird das permanente Scheitern einer sachgerechten Neuverteilung der Aufgaben, überschneidende Kompetenzen zwischen den Bundesministerien und in den Landesregierungen, unklare Kompetenzen der Stadtsenatsmitglieder, die fehlende Umsetzung für eine Neuregelung der Kompetenzbereiche Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung.¹⁰⁵

Bereiche mit starken Kompetenzüberschneidungen

Kritisiert werden dabei die Kompetenzzersplitterung und ein uneinheitlicher Vollzug, das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie ineffiziente Mischfinanzierungen. Empfohlen werden inhaltliche Kompetenzblöcke mit wenigen und klaren Schnittstellen.

¹⁰³ RH, Verwaltungsreform, 2011/1, S.85 ff. und S.125 ff.

¹⁰⁴ Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Regierungen.

¹⁰⁵ RH, Verwaltungsreform, 2011/1, S. 85.

Organisationsreform

Als Schwachstellen werden Parallelstrukturen bezüglich Bund und Länder, zu viele Hierarchieebenen und zuständige Institutionen angesehen. Empfohlen werden unter anderem erforderliche Strukturreformen auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften und im Gemeindebereich sowie die Schaffung von One-Stop-Shops (Bürgerservicestellenansatz) zur Verfahrenskonzentration. Problembereiche darüber hinaus sieht der Rechnungshof bei Mitbefassungsregelungen, dem Exekutivdienst, der Gerichtsorganisation und den Forstdiensten in den Ländern.¹⁰⁶

Ausgliederungen

Für den Rechnungshof sind Ausgliederungen kein Ersatz für eine Organisations- und Verwaltungsreform. Ausgliederungen sind nur sinnvoll, wenn durch sie Effizienzpotenziale realisiert werden können, die im Rahmen verwaltungsinterner Reformmaßnahmen nicht in gleicher Weise genutzt werden können.

Ausgliederungen haben nach den Feststellungen des Rechnungshofes die folgenden Schwachstellen:

1. eingeschränkte externe Kontrolle;
2. mangelnde strategische Steuerung;
3. unzureichendes Beteiligungsmanagement;
4. fehlender Überblick über ausgegliederte Einrichtungen und Beteiligungen;
5. Mehrkosten im Personalbereich;
6. fehlende oder mangelhafte interne Steuerungs- und Kontrollinstrumente;
7. fehlende Einsparungsanreize durch pauschale oder intransparente Leistungsverrechnung;

¹⁰⁶ RH, a.a.O. S. 86.

8. mangelhafte Wahrnehmung der „Bauherrnfunktion“ bei Ausgliederung von Infrastrukturprojekten.

Kritisch sind Ausgliederungen insbesondere dann zu betrachten, wenn sie ausschließlich als Instrument der Personalbewirtschaftung, zur „kreativen Buchführung“ im Hinblick auf die Maastricht-Kriterien oder als Flexibilisierungsinstrument zum Schuldenmanagement eingesetzt werden.¹⁰⁷ Mit solchen Ausgliederungen ist die Gefahr erheblicher außerbudgetärer Schulden, (z.B. im Infrastrukturbereich, bei den Kommunen) verbunden. Im Jahr 2010 betrugen Haftungen für Unternehmen mit Bundesbeteiligung rund 30,1 Milliarden Euro. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um jene für die ASFINAG mit rund 11,7 Mrd. und die ÖBB-Unternehmensgruppe mit rund 17 Milliarden Euro.

Die Rechnungsabschlüsse der Länder enthielten teilweise keine Angaben über die außerbudgetären Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds und auch aus den Abschlüssen der Gemeinden waren die Schulden der ausgegliederten Einrichtungen nicht ersichtlich.

Die tatsächliche finanzielle Lage der Gebietskörperschaften ist mangels gesicherter Daten über den ausgegliederten und außerbudgetären Bereich nicht bekannt.¹⁰⁸ Laut einer Studie des Staatsschuldenausschusses¹⁰⁹ werden auf Gemeindeebene Investitionsoffensiven mit hohem Finanzierungs- und Fremdmittelbedarf, wie beispielsweise Immobilien (Kongresshäuser, Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Bäder etc.) zunehmend ausgelagert. Die Hochrechnung nach Größenklasse der Gemeinden ergab in Summe etwa 2.000 bzw. 2.600 ausgegliederte Einheiten mit dominierendem Gemeindeeinfluss in Österreich. Die Hochrechnung des außerbudgetären Verschuldungsvolumens auf die Grundgesamtheit der Gemeinden Österreichs (ohne Wien) ergab Ende 2010 ein verhältnismäßig hohes Volumen von sieben bis zehn Milliarden Euro.

¹⁰⁷ RH, a.a.O. S. 86 und 88.

¹⁰⁸ RH, a.a.O. S. 88 f.

¹⁰⁹ Studie des Staatsschuldenausschusses über Ausgliederungen im Bereich der österreichischen Gemeinden per Jahresende 2010, S.43, 54; http://www.staatsschuldenausschuss.at/de/img/studie-gemeindeausgliederungen-final-5_juni_2012_tcm163-248845.pdf.

Außerbudgetäre Schulden

Außerbudgetäre Schulden führen zu Intransparenz und Risiken beim Bund, den Ländern und Gemeinden. Ferner werden steigende Haftungen des Bundes sowie der fehlende Überblick über die Haftungsvolumina von Bund, Ländern und Gemeinden vom Rechnungshof kritisiert.¹¹⁰

Kernelemente einer Staats- und Verwaltungsreform

Der Rechnungshof urgiert die nachfolgenden vier Punkte als Kernelemente einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform:

1. eine umfassende Aufgabenkritik und Rechtsbereinigung;
2. eine von der Politik vorgegebene strategische Ausrichtung der einzelnen staatlichen Ebenen und Aufgabenbereiche;
3. eine sachgerechte Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften mit eindeutigen Verantwortungszuweisungen (Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung);
4. klare politische Zielvorgaben.

Dies erfordert letztlich auch eine Reform der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs sowie ein modernes und einheitliches Haushaltsrecht der Gebietskörperschaften mit einer verstärkten Ziel- und Wirkungsorientierung.¹¹¹ Aufgrund der finanziellen Beziehungen und Abhängigkeiten der Gebietskörperschaften und der damit verbundenen Verflechtung der Finanzströme (Steuerverbund, komplexes Transfersystem zwischen den Gebietskörperschaften, vielfach auseinander fallende Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) muss die Reform *alle* staatlichen Ebenen umfassen.¹¹²

¹¹⁰ RH, Verwaltungsreform, 2011/1, S. 87.

¹¹¹ RH, a.a.O. S. 24.

¹¹² RH, a.a.O. S. 28.

Eine Zusammenführung der Verantwortung für die Aufbringung der erforderlichen Finanzmittel, für die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung und die getätigten Ausgaben ist grundsätzlich nicht nur verwaltungsökonomischer, sondern bewirkt auch eine sparsamere Gebarung.

Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung

Die finanzierenden Rechtsträger sind zumindest ihrer Finanzierungsverantwortung entsprechend in die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung einzubeziehen.¹¹³

Vermischte und verflochtene Kompetenzbereiche hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft und der Finanzierung bestehen vor allem in folgenden Bereichen:

1. Bildung (z.B. Landeslehrer),
2. Krankenanstalten,
3. Sozial- und Pflegebereich,
4. Personennahverkehr,
5. Pensionsleistungen (durch den Bundesbeitrag),
6. Familienförderung.

Im Gemeindebereich urgiert der Rechnungshof die Nutzung von Synergieeffekten durch überregionale Lösungen bei der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, der Kinderbetreuung und Altenpflege.¹¹⁴ Parallelstrukturen zwischen den Gebietskörperschaften bestehen bei der Sozialhilfe, der Wirtschaftsförderung, der Forschungsförderung sowie im dem Bau- und Gewerbebereich.

Der Grundsatz, dass die Bezirksverwaltungsbehörden als umfassend zuständige erstinstanzliche Behörden der staatlichen Verwaltung fungieren, ist nicht durchgehend verwirklicht. Die Bezirkshauptmannschaften sind in den Bundesländern mit unterschiedlichen Kompetenzen versehen (z.B. Sozialhilfeverbände) und ein standardisierter Vollzug (z.B. Standards für Betriebsanlagengenehmigungen) ist nicht gesichert.

¹¹³ RH, a.a.O. S. 125.

¹¹⁴ RH, a.a.O. S. 87 und 125 f.

Sowohl auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften als auch auf Gemeindeebene bestehen oft sehr kleinteilige Strukturen, die eine effiziente und effektive Leistungserbringung erschweren und behindern. Die Möglichkeiten zu Verfahrenskonzentrationen und zum Ausbau des One-Stop-Shop-Prinzips sind nicht ausgeschöpft.¹¹⁵

Umsetzungsschritte

Aus der Sicht des Rechnungshofes können die weitreichenden Vorschläge nur umgesetzt werden, wenn die folgenden drei Schritte gesetzt werden:

1. Eine umfassende Verfassungs- und Verwaltungsreform unter Einbeziehung aller Gebietskörperschaften,
2. eine Haushaltsreform und die Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung.¹¹⁶

10. Internationale Analysen

Rat der EU für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN)

Am 12. Juli 2011 forderte der aus den EU Finanzministern zusammengesetzte, ECOFIN-Rat¹¹⁷ Österreich auf,

- die Konjunkturerholung für verstärkte Konsolidierungsanstrengungen zu nutzen,
- das gesetzliche Pensionsalter zu harmonisieren,
- die Einnahmen- und Ausgabenverantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen zusammenzuführen und

¹¹⁵ RH, a.a.O. S. 88.

¹¹⁶ RH, a.a.O. S. S.45.

¹¹⁷ Economic and Financial Affairs Council.

- die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen neu zu ordnen.¹¹⁸

Internationaler Währungsfonds (IWF)

Der Internationale Währungsfonds (IWF) identifizierte in seinem Länderbericht vom 5. August 2011 ebenfalls einen verstärkten Konsolidierungsbedarf in Österreich. Er empfahl dringend die Umsetzung der folgenden Punkte:

- Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsprozess,
- eine Effizienzsteigerung im Gesundheitsbereich,
- Rationalisierungsmaßnahmen im Förderungswesen und
- die Zusammenführung von Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung zwischen den Regierungsebenen.¹¹⁹

11. Amtsverschwiegenheit und Auskunftspflicht

Die Verwaltung nimmt gegenüber den Bürgern eine Monopolstellung ein, weshalb es nicht möglich ist, dass ein Bürger sich in seiner jeweiligen Angelegenheit an jemand anderen wendet. Auch wenn die staatliche Verwaltung an das Gesetz gebunden ist, entsteht in der Öffentlichkeit öfters der Eindruck, dass sich die Verwaltung in der Praxis in Einzelfällen in einem Grenzbereich zwischen zulässigem Ermessen einerseits und Ermessensmissbrauch oder Willkür andererseits bewegt. Dieser Eindruck wird durch den Umstand bestätigt, dass der Gesetzgeber die Möglichkeiten des Rechtsschutzes oder sonstiger "Ombudsmänner" (Volksanwaltschaft, Patientenanwälte) für den Bürger vorsieht. In einer funktionierenden Demokratie sind gegenseitige Vertrauensverhältnisse unerlässlich. Das gilt auch für das Verhältnis zwischen der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Verwaltung. Für die Akzeptanz der Verwaltung und die Etablierung eines Vertrauensverhältnisses ist die Herstellung von Transparenz ein wichtiger Schritt.

¹¹⁸ RH, Verwaltungsreform, 2011/1, S. 46.

¹¹⁹ RH, a.a.O. S. 46.

Die vom Bund und den Ländern erlassenen Auskunftspflichtgesetze für die Verwaltung geben der Öffentlichkeit (dem Bürger) zwar einen Rechtsanspruch, aber kein verfassungsrechtlich verankertes, subjektiv einklagbares Recht auf die Erteilung von Auskünften. Vor der Erlangung einer Auskunft müssen derzeit viele gesetzlich vorgesehene Hindernisse überwunden werden. Keine Auskunft erfolgt beispielsweise dann, wenn die Besorgung der übrigen Verwaltungsaufgaben wesentlich beeinträchtigt werden würde oder wenn umfangreiche Ausarbeitungen notwendig wären; es besteht auch kein Rechtsanspruch auf Akteneinsicht.

Im Österreich-Konvent bestand im Ausschuss Konsens über eine künftige hierarchische Unterordnung der Amtsverschwiegenheit unter die Informationsverpflichtung. Überwiegend einig war sich der Ausschuss darüber, dass die derzeitige Zersplitterung der Rechtsquellen über die Auskunftspflicht (insgesamt elf Gesetze) einer einheitlichen Norm weichen soll, die für alle Gebietskörperschaften und deren mittelbar oder unmittelbar zuzurechnende Verwaltungen gelten soll. Neben den Verwaltungen sollten auch die Gerichte der neuen Auskunftserteilungs-/Amtsverschwiegenheits-Regelung unterworfen werden.¹²⁰

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Blick nach Deutschland, dort ist im Oktober 2012 das Hamburgische Transparenzgesetz in Kraft getreten.¹²¹ Zweck dieses Gesetzes ist es, durch ein umfassendes Informationsrecht die bei der Verwaltung vorhandenen Informationen, unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten, unmittelbar der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu verbreiten. Dadurch soll über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert und eine Kontrolle des staatlichen Handelns durch die Zivilgesellschaft ermöglicht werden. Ohne ein berechtigtes Interesse darlegen zu müssen, besteht für alle Bürger ein Anspruch auf Auskunft gegenüber allen Hamburger Behörden. Ab 2014 werden zudem eine Vielzahl von Dokumenten (z.B. Verträge der Daseinsvorsorge, Subventionen, Geschäftsverteilungspläne) in einer Datenbank gespeichert und für alle kostenlos über das Internet zugänglich gemacht.

¹²⁰ Ö-Konv. Endbericht, Teil 3, S. 192 f.

¹²¹ <http://www.hamburg.de/transparenzgesetz>.

In der österreichischen Verwaltung dagegen ist für Bürger sogar die Einsichtnahme in den Online-Amtskalender der Republik kostenpflichtig. Es fehlt auch bei vielen Verwaltungszweigen eine effektive Kundenbetreuung und ein effektives Beschwerdemanagement. Positive Maßnahmen auf diesem Gebiet sind unerlässlich.

12. Österreich-Konvent

Die Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung ist bekanntermaßen in einem besonders hohen Maße zersplittert und unübersichtlich.¹²² Aus diesem Grund wurden schon mehrere Anläufe unternommen, das zu ändern. Der umfassendste Versuch war der des Österreich-Konvents:¹²³ 70 Politiker, Experten und Interessensvertreter versuchten innerhalb von 18 Monaten einen konsensualen Änderungsvorschlag zu erstellen. Der Vorsitzende des Österreich-Konvents, Franz Fiedler, erstellte einen Endbericht und einen Verfassungsentwurf, der jedoch wenig Akzeptanz fand. Es ist zu vermuten, dass hierbei wohl die Einzelinteressen über die Staatsinteressen gestellt wurden.

Im Österreich-Konvent war unbestritten, dass die bundesstaatliche Kompetenzverteilung reformbedürftig ist. Erwähnt wurde auch, dass jede Verteilung von Gesetzgebungsaufgaben in einem dezentralisierten System zu Abgrenzungs- und Interpretationsproblemen führt. Die Unübersichtlichkeit der Kompetenzverteilung äußert sich in mehrfacher Hinsicht: Zum einen in der Vielzahl und Kasuistik der Kompetenztatbestände, zum anderen auch in der Vielfalt der Kompetenztypen.

Ausgehend von diesen Gegebenheiten gelangte der Ausschuss einvernehmlich zur Ansicht, dass in einem neuen System

1. die Anzahl der Kompetenztypen reduziert werden soll;
2. eine Flexibilisierung der Kompetenzverteilung anzustreben ist;
3. die Kompetenzverteilung und -abgrenzung insgesamt einfacher werden sollte;

¹²² Ö-Konv. Endbericht, Teil 3, S. 110 ff.

¹²³ Als Vorsitzender des Österreich-Konvents wurde der damalige Rechnungshofpräsident Franz Fiedler bestellt, darüber hinaus gehörten dem Konvent 69 weitere Mitglieder an: Vertreter aller vier Parlamentsparteien, Regierungsmitglieder, Vertreter der Bundesländer sowie des Städte- und des Gemeindegewerks, Vertreter der Höchstgerichte, des Rechnungshofes und der Volksanwaltschaft, Interessensvertreter sowie unabhängige Verfassungsexperten.

4. die Rechtsetzung der Europäischen Union mit zu berücksichtigen ist.¹²⁴

Zum Punkt 4 muss allerdings an dieser Stelle angemerkt werden, dass die Praxis der Rechtsetzung der EU aus demokratiepolitischen und rechtstechnischen Gründen äußerst bedenklich erscheint. Immer mehr Bürger sind nicht in der Lage, den europäischen Integrationsprozess zu im vollen Umfang zu verstehen. Nur noch Spezialisten sind auf Anhieb in der Lage, zu erkennen, welcher Rechtsakt in Europa auf wen zurückgeht und von wem zu verantworten ist. Festzustellen ist zudem, dass Österreich einem massiven europäischen Zentralisierungsprozess ausgesetzt ist.¹²⁵

Bereits im Jahr 2003 waren etwa 40% der Bundesgesetze in irgendeiner Form vom EU-Recht betroffen.¹²⁶ Eine britische Studie ergab für 2010 eine Rechtsmasse des geltenden Unionsrechts von 170.000 Seiten Amtsblatt (in englischer Sprache).¹²⁷ Die auf alle möglichen Einzelfälle eingehende Regelungstechnik (Rechtskasuistik) der EU ist aber genau das Gegenteil des empfohlenen Abbaus der Regelungsdichte, den sich die Bürger von einer österreichischen Verwaltungsreform erwarten („finale Programmierung“).

Eine klare Zuweisung von Verantwortung, Transparenz und vor allem Gewaltenteilung ist in der EU nicht mehr auszumachen. Die feststellbare Distanz, die immer mehr Bürger Europas und auch Österreichs der Europäischen Union gegenüber einnehmen, wird zu strategischen Überlegungen hinsichtlich der künftigen Position Österreichs führen müssen.

Das Ergebnis der 10monatigen Arbeit des Österreich-Konvents ist ein rund 1.200 Seiten starker Bericht.¹²⁸ Wie aus dem Bericht hervorgeht, konnten die Mitglieder des

¹²⁴ Ö-Konv. Endbericht, Teil 3, S. 110 f.

¹²⁵ <http://www.welt.de/dossiers/eu-macht/article720928/Herzogs-Kritik-an-der-EU-ist-berechtigt.html>.

¹²⁶ <http://www.eu-infothek.com/article/der-durchdringungsgrad-der-oesterreichischen-rechtsordnung-durch-das-recht-der-eu-teil-1>.

¹²⁷ <http://www.eu-infothek.com/article/der-durchdringungsgrad-der-oesterreichischen-rechtsordnung-durch-das-recht-der-eu-teil-2>.

¹²⁸ Parlamentskorrespondenz Nr. 234 vom 08.04.2005.

Konvents nur in Teilbereichen einen Konsens erzielen, viele Punkte, etwa die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, blieben offen.

Der Endbericht des Österreich-Konvents beinhaltet einen allgemeinen Teil mit einem umfassenden Überblick über die Arbeit des Konvents, eine Übersicht über die Mandate der zehn Ausschüsse des Konvents, die in den Ausschüssen und im Präsidium erzielten Beratungsergebnisse, konkrete Textvorschläge, einen vom Vorsitzenden Fiedler selbst erarbeiteten (jedoch nicht konsensualen) Verfassungsentwurf, ein Positionspapier der Länder, eine abweichenden Stellungnahme des Gemeindebundes zum Fiedler-Entwurf und die Tonbandabschrift der letzten Plenarsitzung des Österreich-Konvents.

Sowohl die Landeshauptleute als auch der Gemeindebund haben in der Endphase der Beratungen des Österreich-Konvents Positionspapiere abgegeben, die ebenfalls Eingang in den Endbericht gefunden haben. Die Landeshauptleute fordern eine stärkere Beteiligung der Länder und des Bundesrats an der Gesetzgebung des Bundes. So sollen Gesetze, die wesentliche finanzielle Folgen für die Länder nach sich ziehen (z.B. Steuerreformen), der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates sowie einer Zustimmung von zwei Dritteln der Länder bedürfen.

Das Positionspapier des Österreichischen Gemeindebundes wurde als abweichende Stellungnahme zum Verfassungsentwurf des Vorsitzenden eingebracht, wiewohl der Gemeindebund diesen Entwurf ausdrücklich lobt und als ideale Diskussionsgrundlage bezeichnet. Der Gemeindebund drängt aber darauf, die Bedeutung der Gemeinden als föderalistische Partner stärker in den Vordergrund zu rücken und wendet sich u.a. gegen eine unzumutbare "Kontrollbürokratie".

Positiv bewertet werden beispielsweise die Aufnahme der Daseinsvorsorge in den Aufgabenkatalog der Gemeinden, die Möglichkeit zur Bildung von länderübergreifenden Gemeindeverbänden und die im Fiedler-Entwurf enthaltene Bestimmung, wonach zwangsweise Gemeindefusionen bzw. zwangsweise Trennungen von Gemeinden ohne die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung in Zukunft ausschlossen sind.

Zusammenfassung

Der Staat agiert als Monopol. Ein wirtschaftliches Handeln erfordert eine funktionierende Kontrolle. Die Regierenden haben alle wesentlichen Kontrollsysteme ausgeschaltet, bzw. ihrer Wirkung beraubt. Die Folge waren überbordende Ausgaben und eine Verschuldung wie in Kriegszeiten – Reformen sind unerlässlich. Geschehen diese nicht, drohen Arbeitslosigkeit und Wohlstandsverlust. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass umfassende Gesamtreformen derzeit nicht die ausreichende politische Unterstützung finden. Gesamtreformen können aber nur bei entsprechend breiter politischer Willensbildung in der Bevölkerung umgesetzt werden. Die zentralen Argumente und notwendigen Maßnahmen werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

Haushaltssteuerung

Mit der gegenständlichen Haushaltsführung ist es nicht möglich, eine aktuelle Gefährdungslage für den Gesamtstaat rechtzeitig zu erkennen, zumal in über 5.000 Budgets Haushaltsmittel verwaltet werden. Das Bundesministerium für Finanzen ist daher aufgerufen, unverzüglich die Kompetenzen gemäß § 16 F-VG 1948 wahrzunehmen (siehe Ausführungen zur Finanzverfassung). Dazu gehört die lückenlose tagfertige Erfassung aller Verbindlichkeiten und Eventualverbindlichkeiten des Gesamtstaates sowie ein einheitlicher Kontenrahmen.

Ferner muss ein Spekulationsverbot ausgesprochen werden, welches das Wirtschaften ausschließlich mit Inlandswährung und keine Liquiditätshaltung über den notwendigen Kassenbestand hinaus vorsieht. Eine Überliquidität ist unverzüglich zur Schuldentilgung zu verwenden.

Zudem notwendig sind eine kontinuierliche Steuerung der Aufgabenerfüllung durch Kostenrechnungssysteme, regelmäßiges und institutionalisiertes Controlling und nachfolgende Evaluierung sowie eine Revisionsstelle (BMF und/oder Rechnungshof) mit Benchmark-Prüfungskompetenz. Diese Maßnahmen sind im Rahmen der geltenden Rechtslage im Wesentlichen sofort umsetzbar.

Reduzierung der haushaltsführenden Stellen

Derzeit sind über 5.000 Haushaltsführende Stellen (Bund plus Ausgliederungen, Länder plus Ausgliederungen, Gemeinden plus Ausgliederungen) mit der Abwicklung von Budgets betraut. Eine Verwaltungs- und Verfassungsreform muss eine Reduzierung um mindestens 50% zum Ziel haben.

Schuldenbremse

Die Staatsschuld Österreichs liegt in derzeit bei rund 91% des BIP. Bei einer Schuldenquote in dieser Höhe besteht die Gefahr, dass das Wirtschaftswachstum kippt, die Arbeitslosigkeit steigt und die Staatsschulden unfinanzierbar werden.

Eine Schuldenbremse nach dem Vorbild der Schweiz und/oder Deutschland ist daher unerlässlich. Denkbar ist auch die Wiedereinführung der von der Regierung Kreisky abgeschafften Schuldenbremse, die eine Aufnahme von Schulden nur für den Investitionshaushalt zuließ.

Die Wiedereingliederung der Schulden- und Vorsteuergesellschaften

Die volkswirtschaftlich schädlichen „Schulden- und Vorsteuergesellschaften“ müssen wieder in den öffentlichen Haushalt eingegliedert, die Vorsteuerabzugsberechtigung im UStG kompromisslos gestrichen und entsprechende Regulierungsvorschriften auf Basis des F-VG 1948 erstellt werden.

Verfassungsreform, Kompetenzbereinigung und Aufgabenkritik

Wird die Effizienz der bestehenden Verwaltungsorganisation um zehn Prozent erhöht, erhöht sich der ordnungsgemäße Vollzug von 25% auf 27,5% (wie dies am Beispiel Wasserrecht gezeigt wurde). Dieses bescheidene Ergebnis zeigt die Grenzen von Verwaltungsreformmaßnahmen unter den aktuellen Rahmenbedingungen. Eine Änderung dieser Lage kann nur durch eine Gesamtreform von der Verfassung und Verwaltung erreicht werden.

Aufgrund der hohen Verwaltungskosten bei gleichzeitig hohen Vollzugsdefiziten ist eine laufend stattfindende Beurteilung staatlicher Aufgaben aller Ebenen im Rahmen einer Aufgabenkritik erforderlich.

Ferner ist die Reformierung der einzelnen Verwaltungszweige und die Bereinigung der Kompetenzzersplitterung zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere Transfers, Schulen, Gesundheit und Sozialbereich, notwendig.

In diesem Zusammenhang muss auch für eine Zusammenführung der Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe, deren Ausgaben und Finanzierung bei einer Gebietskörperschaft gesorgt werden. Die Länder und Gemeinden haben gegenüber der Bevölkerung die Verantwortung für die Finanzierung jener Aufgaben und der damit zusammenhängenden Ausgaben zu tragen, auf deren Übernahme sie bestehen.

Benchmarkprüfungen und Rationalisierungsmaßnahmen

Benchmarkprüfungen und davon ausgehende Rationalisierungsmaßnahmen insb. der Bereiche Transfers/Subventionen, Gesundheit/Sozialversicherungsträger, Bundes-/Landes- und Gemeindepersonal und Schulbereich.

Stärkung der Gemeinden durch Kompetenz- und Schwerpunktzentren der Bezirkshauptmannschaften

Durch Zusammenlegung von Bezirkshauptmannschaften und eine Verlagerung der Fachkompetenz von den Ländern zu den Schwerpunkten in den Bezirkshauptmannschaften sind echte One-Stop-Shops zu schaffen. Bauliche, betriebswirtschaftliche und rechtliche Kompetenz kann dadurch unmittelbar den Gemeinden und Bürgern zur Verfügung gestellt werden.

Normengesetzgebung/Verfahrensvereinfachung

Wie weiter oben bereits dargestellt wurde, dürfte der Vollzugsgrad bei Kernmaterien der Verwaltung lediglich bei einem Viertel liegen, was als demokratiepolitisch bedenklich eingestuft werden kann. Die ausufernde Produktion immer neuer Rechts-

normen ist daher drastisch einzuschränken, das überzogene Legalitätsprinzip aufzuweichen und das Verfahrensrecht (AVG) zu modernisieren.

Förderung der direkten Demokratie

Die Verantwortlichen auf wichtigen Ebenen sollen durch die betroffenen Bürger direkt gewählt werden. Dazu gehört unter anderem auch die Direktwahl der Kontrollorgane, insbesondere der Führung der Rechnungshöfe (jeweils als duale Spitze), der Leitung des Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshofs.

Rechnungshöfe

Abgesehen von der Direktwahl von dualen Leitungsorganen wird eine Aufbauorganisation in zwei Divisionen (Beratung und Kontrolle) vorgeschlagen. Die Entflechtung und Reorganisation der Staatsverwaltung erfordert erhebliche Beratungsleistungen, die von den derzeit bestehenden Kontrollorganen nicht geleistet werden kann, was auch an einer gewissen Befangenheit liegt, die Beratungsleistungen im Nachhinein selbst zu überprüfen.

Transparenz auf allen Ebenen der Verwaltung

Die Bürger haben ein Recht darauf zu erfahren, wie ihre Steuermittel verwendet werden. Aus diesem Grund ist eine im Internet frei zugängliche Transparenzdatenbank einzurichten.