

# Bd. 132 - Föderalismus

## Kurzfassung

### Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW

Ein Grundgedanke ist den vielen guten Vorschlägen zu entnehmen: Es bestünde zwar dringender Reformbedarf, die Umsetzung ist aber deswegen so schwierig, weil sie an den Machtbefindlichkeiten der jeweils zuständigen Ebenen des Staates zu scheitern droht.

### Beitrag Nicolaus Drimmel

Im Bundesstaat haben die Gemeinden einen besonderen Stellenwert als Garanten der Bürgernähe und Träger lokaler und regionaler Identitäten. Konsensorientierung und Zusammenhalt werden durch gemeinsame Anstrengung gleichberechtigter und eigenständiger Partner auf mehreren Ebenen des Bundesstaates erreicht.

Hinzugekommen ist allerdings die Ebene der EU. Der Grundsatz der eigenen Kostentragung mit dem Konnexitätsprinzip des § 2 F-VG stellt für die Gemeinden eine finanzielle Herausforderung dar, weil Aufgaben und Ausgaben in einem untrennbaren Zusammenhang stehen und eine klare Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche erforderlich wäre. Die Verlagerung der durch gesetzliche Maßnahmen verursachten Kosten auf die Ebene der Gemeinden führt zu einem „grauen Finanzausgleich“. Die Gemeinden müssen jedoch als Partner akzeptiert werden.

Die Verhandlungsverpflichtung des Bundes gemäß § 7 FAG, die Verankerung der Spitzenverbände im Art. 115 Abs. 3 B-VG und der Konsultationsmechanismus samt Stabilitätspakt entfalten nicht immer die gewünschte kostendämpfende Wirkung, weil wirksame Sanktionen fehlen und ausgeübte Konsultationsrechte im Rechtssetzungsverfahren manchmal ungehört bleiben. Der Finanzausgleich enthält nach wie vor zentralistische Elemente wegen der Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Steuern und Abgaben und der Transferzahlungen.

Die Verträge nach Art. 15a B-VG führen zu einer Schieflage durch die mangelnde Beteiligung der Gemeinden. Auf den finanziell so bedeutenden Gebieten des Sozial-, Bildungs- und Vorschulbereichs kann es zur Verschiebung der finanziellen Belastung auf die Gemeinden, ja sogar zu insgesamt höheren öffentlichen Ausgaben kommen. Der Konsultationsmechanismus erweist sich als wenig wirksam, wenn der Verpflichtung auf umfassende Information über die Kostenbelastung nicht entsprochen wird und sogar die Klage vor dem VfGH wegen der Eisenbahnkreuzungsverordnung nur zögerlich und finanziell unzureichend erledigt wurde. Wegen der Ausnahmen, wie die Rechtsetzung durch die EU und die Initiativanträge, weist der Konsultationsmechanismus Lücken auf, und wird der untrennbaren Verbundenheit von Aufgaben und Ausgaben, von Bestellung und Bezahlung, nicht entsprochen, woran letztlich der Österreich-Konvent gescheitert ist.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen:

- Die Gemeinden müssen im Hinblick auf eine prinzipielle Gleichordnung der föderalistischen Akteure auch auf die Instrumente wie etwa der Abschluss von Verträgen nach Art 15a B-VG zurückgreifen können.
- Es ist eine Aufgabenreform umzusetzen, die auch eine Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zum Ziel hat.
- Der Konsultationsmechanismus ist effektiver in die Finanzverfassung zu integrieren, das Umlagewesen ist sukzessive zurückzufahren, und die Ausnahmen sind nach Möglichkeit zu reduzieren.
- Die interkommunale Kooperation soll durch Anreizsysteme forciert werden, deren steuerliche Benachteiligung ist zu vermeiden.

Ein konsequent angewandter Föderalismus, der die Gemeinden als gleichberechtigten Partner in der Bundesverfassung verankert, kann daher nicht nur ideelle Mehrwerte im Sinn von Demokratie und Bürgernähe schaffen, sondern auch positive gesamtwirtschaftliche Effekte für einen verbesserten finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinden.

### **Beitrag Brigitte Ederer**

Die Zukunftsfähigkeit des Staates stehe am Spiel, weshalb eine radikale Reform nach einer zwingend vorzunehmenden Volksabstimmung nötig sei. Die Gesetzgebung läge ausschließlich beim Bund. Verordnungen müssten die Bundesministerien erlassen. Die Verwaltung läge ausschließlich bei den Ländern, die gesamte Schul- und Sozialverwaltung, die Landesspitäler kämen zum Bund, der weiterhin für Inneres, Äußeres, Landesverteidigung, Hochschulen, Gesundheit, Steuern und Arbeitsmarkt zuständig bliebe. Der überregionale öffentliche Verkehr müsste vom Bund geregelt werden, sodass die Verkehrsverbände aufgelöst werden sollten. Der Nationalrat sollte von 183 auf 199 Mandate erhöht werden, wovon 99 Direktwahlkreismandate die Länderinteressen vertreten könnten. Der Bundesrat wäre ebenso wie die Landeshauptleute-Konferenz abzuschaffen. Der Landtag müsste die Landeshauptleute und ihre Stellvertretung bestimmen. Die Art. 15a-Vereinbarungen und komplizierten Finanzausgleichsverhandlungen wären obsolet. Ein Kassasturz müsste alle finanziellen Altlasten schonungslos aufzeigen. Der Bund würde alle Schulden und Haftungen der Länder und Gemeinden übernehmen. Die Budgets für die übertragenen Aufgaben müssten nachvollziehbar auf die Länder und Gemeinden aufgeteilt werden. Der Privatwirtschaftsbereich wäre ausgenommen und müsste selbstständig bewirtschaftet werden. Ein einheitliches Rechnungswesen und ein einheitliches Dienstrecht müssten eingeführt werden. Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden sollten sich zusammenschließen oder wenigstens möglichst eng zusammenarbeiten.

### **Beitrag Bernhard Müller**

Der Beitritt Österreichs zur EU wurde de facto negiert und viele freiwillige Anpassungen an das EU-Recht vorgenommen, sodass die österreichische Gesetzgebung bis zu 90 % vom EU-Recht determiniert wird.

Die EU übt nicht nur auf den Bund, sondern auch auf die Länder und Gemeinden einen großen Einfluss aus. Echte föderale Anliegen spielen im Bundesrat nur eine marginale Rolle, weshalb dessen Notwendigkeit in Frage gestellt werden muss. Die Bezirksverwaltungsbehörden stammen aus der Zeit der Monarchie und sollten nach dem 1. Weltkrieg nur ein Provisorium bis zur Schaffung von Gebietsgemeinden nach Art. 120 B-VG darstellen. Bezirkshauptmannschaften und Magistrate befinden sich in örtlicher Nähe, was ineffizient sei. Der Machtfaktor Landeshauptleute-Konferenz ist in der Verfassung gar nicht vorgesehen.

Die Gesamtverantwortung für den Nationalstaat geht in manchen Bereichen verloren. Empfohlen wird daher die Effizienzsteigerung durch mehr Demokratisierung, Bürgernähe, Professionalisierung der Bezirksverwaltungen, um die regionalen Interessen, wie Flächenwidmung und Raumordnung wahrnehmen und dennoch die Identität wahren zu können. Gebietsgemeinden wären dazu ein geeignetes Instrument. Die regionale Betrachtungsweise der EU wäre auch für Österreich zu empfehlen.

### **Beitrag Michael Schickhofer u.a.**

Die österreichische Verfassung ist wegen des nicht vorhandenen Inkorporationsgebotes weltweit eine der kompliziertesten. Neben dem B-VG bestehen bundesgesetzliche Bestimmungen im Verfassungsrang, Staatsverträge, Landesverfassungsgesetze, landesgesetzliche Bestimmungen im Verfassungsrang. EU-Richtlinien sind durch Bundesgesetz und neun Landesgesetze umzusetzen. Formal-rechtlich und auch inhaltlich ergeben sich Unterschiede, welche die Übersicht erschweren und de facto unmöglich machen. In Österreich existieren rund 3.000 Landesgesetze, die auf ca. 300 reduziert werden könnten.

Von möglichen Alternativen wird eine gemeinsame Landesgesetzgebung durch einen Generallandtag empfohlen, der die Kompetenzen des Bundesrates übernehmen könnte. Der Nationalrat wäre die Bundeskammer, der Generallandtag die Länderkammer, in die Abgeordnete zum Landtag entsendet werden. Minderheitsrechte der Länder müssten jedenfalls gewahrt bleiben. Somit würden die neun Landtage bestehen bleiben und für die Landesverfassung, die Landesverwaltung, die Wahlen zum Landtag und die Kontrolle durch den Landesrechnungshof zuständig sein. Regionale Spezifika könnten durch Verordnungsermächtigungen für die Landesregierung berücksichtigt werden. Der Landtag hätte daher nicht nur Kontrollaufgaben, sondern wäre auch für das Controlling, insbesondere auch der Privatwirtschaftsverwaltung, zuständig. Bundes- und Länderkammern wären mit einem gegenseitigen suspensiven Vetorecht ausgestattet.

### **Beitrag Josef Urschitz**

Der „Gamsbartföderalismus“ verfilzt sich in einem dichten Geflecht von einander überschneidenden Kompetenz- und Finanzierungslinien - so treffend bezeichnet Urschitz das österreichische System des Föderalismus. Der Macht der Landeshauptleute-Konferenz steht die Ohnmacht des Bundesrates gegenüber. Macht wird natürlich nicht leicht hergegeben, auch wenn sie sehr viel kostet. Der Zustand, dass der Bund Geld einhebt, das die Länder verteilen, ist untragbar. Der Vorschlag, dass den Ländern Steuerhoheit,

verbunden mit Ausgabenverantwortung, verliehen wird, findet nur wenig Gegenliebe und würde einen radikalen Umbau nach dem Muster der Schweiz bedeuten. Überdies fehle ein Insolvenzrecht für die Gebietskörperschaften. Die Transparenzdatenbank müsse endlich befüllt werden. Zwei Ebenen könnten reichen, nämlich Bund und Gemeinden.

### **Beitrag Detlef Wimmer**

Auf dem Gebiet der Sicherheit kommt es auf das subjektive Sicherheitsgefühl an und nicht auf die objektiv vorhandene Sicherheit. Jedenfalls sind klare Verantwortlichkeiten zu definieren. Den Gemeinden obliegt die Erlassung ortspolizeilicher Verordnungen, falls eine Regelung durch den Bund oder die Länder unterbleibt. Das Feuerwehrwesen als wichtige Materie ist Landessache. Bei budgetärer Betrachtung gibt das Land OÖ für die Sicherheit 0,5 % der ordentlichen Ausgaben aus, die Stadt Linz 3,8 % wegen der Berufsfeuerwehr, die Stadt Steyr 1,5 % und die Stadt Wels 1,4 %. Als freiwillige Leistung werden in Linz und Wels Ordnungskräfte eingesetzt. Das überwiegende Schwergewicht für Sicherheit liegt beim Bund. Wegen der eher kleinteiligen Strukturiertheit in Österreich ist die Schaffung eigener Landeswachkörper nach dem Vorbild der Bundesrepublik Deutschland nicht empfehlenswert. In sicherheitsnahen Rechtsmaterien wäre eine bundesweite Vereinheitlichung angebracht.

### **Resümee der Herausgeber**

Zwölf gesetzgebende Instanzen und der vierstufige Verwaltungsaufbau sind komplex, unübersichtlich, teuer und lassen den Ruf nach Abschaffung des „Gamsbartföderalismus“ immer lauter werden. Die vielen globalen und regionalen Probleme, die Zersiedelung, die Staus, der Landschaftsverbrauch, die Umweltbelastungen führen zu einem enormen Investitionsbedarf und machen eine Strukturreform zur Lösung der öffentlichen Finanznot unumgänglich. Zwischen Verwaltungsreform und Finanzausgleich besteht ein untrennbarer Zusammenhang.

Die Aufteilung der Aufgaben (passiver Finanzausgleich) und der Einnahmen (aktiver Finanzausgleich) muss synchron erfolgen, um einen aufgabenorientierten Finanzausgleich zu erreichen. Dem vorliegenden Band sind viele konstruktive Lösungsvorschläge zu entnehmen, wie zum Beispiel:

- Zwei Ebenen für die Gesetzgebung, nämlich EU-Recht und Bundesrecht, wobei eine Dominanz des EU-Rechts besteht.
- Wirksamer und effizienter Verwaltungsvollzug durch die Länder und Gemeinden.
- Schaffung von Gebietsgemeinden oder Statutarstädten im Sinne des Art. 120 B-VG.
- Strukturreform auf der Ebene der Bezirke und Gemeinden durch Kooperation und in weiterer Folge durch Zusammenfassung, um optimale Größen durch Hebung von Synergien und Fixkostendegression infolge gemeinsamer Nutzung von personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen zu erreichen.

- Abschaffung der Belastung der Gemeinden durch den „grauen Finanzausgleich“ durch endgültige Regelung der Finanzierung von Gesetzesvorhaben.
- Die Wirksamkeit des Konsultationsmechanismus sollte gestärkt werden, indem auch den Gemeinden beim Abschluss von Art. 15a-Vereinbarungen ein Mitspracherecht eingeräumt wird. Gemeinden sollten gleichberechtigte Partner sein.
- Gefordert wird die Abschaffung oder Aufwertung des Bundesrates.
- Kritisiert wird der in der Verfassung nicht vorgesehene Einfluss der Landeshauptleute-Konferenz.
- Vorgeschlagen wird eine gemeinsame Landesgesetzgebung durch den „General-Landtag“, der auch den Bundesrat ersetzen könnte.
- Auf dem Gebiet der Sicherheit liegt das Schwergewicht beim Bund. Föderale Elemente können durch eine ortsnahe Ergänzung durch Ordnungsdienste gewahrt werden. Sicherheitsnahe Rechtsmaterien sind bundeseinheitlich zu regeln.

Einsparungseffekte in einer geschätzten Größenordnung bis zu € 3,5 Milliarden pro Jahr, nicht nur für die öffentliche Verwaltung, sondern auch für die Wirtschaft, könnten erreicht werden und die Wohlfahrt von uns allen mehren!