

Bundesstaats- und Verwaltungsreform

Kein Allheilmittel zur Sanierung der Staatsfinanzen

Bruno Rossmann

Die Banken- und Wirtschaftskrise haben die Defizite und Schulden der öffentlichen Haushalte in Österreich stark anwachsen lassen. Einerseits musste der Staat zur Rettung der Banken ein umfangreiches Hilfspaket beschließen, andererseits wurden zusätzlich zu den automatischen Stabilisatoren fiskalische Stimulierungsmaßnahmen zur Belebung der Konjunktur beschlossen. Die Wirtschaftslage und die Finanzbedingungen haben sich zwar merklich gebessert, eine nachhaltige Belebung der wirtschaftlichen Aussichten ist jedoch nicht in Sicht. Dennoch werden die Forderungen nach einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zunehmend lauter. Am 20. Oktober 2009 hat der Ecofin-Rat die Prinzipien für eine koordinierte Exit-Strategie beschlossen.¹ Demnach müsse der Ausstieg aus den Konjunkturprogrammen rechtzeitig erfolgen und die strukturellen Budgetdefizite jährlich um mindestens 0,5% des BIP gesenkt werden. Wenige Tage zuvor hat Finanzminister Pröll in seiner »Rede an die Nation« den Weg zurück zu gesunden Staatsfinanzen skizziert. Neben der vorzeitigen Beendigung der so genannten »Hacklerregelung«, der Einführung eines Transferkontos und eines einheitlichen Dienstrechts für alle öffentlich Bediensteten nannte er die Reform der Verwaltung, über die in einer Art Konklave verhandelt werden soll. Schon zuvor hatte es zahlreiche Stimmen gegeben, die in einer Reform der Verwaltung ein Allheilmittel für die künftige Sanierung der Staatsfinanzen sehen.

Verwaltungsreformen und ihr Leitparadigma New Public Management

Was ist unter Verwaltungsreformen überhaupt zu verstehen? Vorab ist eine begriffliche Klarstellung notwendig, weil Verwaltungsreform gerade in der jüngeren Geschichte immer wieder mit Bürokratieabbau verwechselt wurde. Beim Abbau von Personal nach der »Rasenmähermethode« ohne vorhergehende Aufgabenkritik handelt es sich um reine Budgetkonsolidierung, die ausschließlich auf eine Senkung von Defiziten und Schulden der öffentlichen Haushalte abzielt und die damit bewusst die Gefahr von Qualitätsverlusten der öffentlichen Leistungserbringung eingeht. So etwa erfolgte nach dem Motto »Die Verwaltung spart bei sich selbst« in der Ära von Finanzminister Grasser ein erheblicher Personalabbau unter dem Deckmantel Verwaltungsreform.

Verwaltungsreformen zielen nach Bauer (2003) auf die Vorkehrung gegen Unwirtschaftlichkeiten, gegen fehlendes Ausrichten an den NutzerInnen, gegen umständliches Verwalten und gegen schlechte innere Organisation sowie auf das Anpassen an Umstände, die von außen auf die öffentliche Verwaltung einwirken (z. B. die demographische Entwicklung), ab. Es geht somit um bewusste Veränderungen von Strukturen und Abläufen in der Organisation des öffentlichen Sektors, weshalb die Ziele ganz unterschiedlich sein können: Qualitätsverbesserungen und größere

BürgerInnennähe, Effizienz- und Effektivitätssteigerungen, Stärkung der Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation. Die dafür erforderlichen Maßnahmen reichen von der Binnenmodernisierung der Verwaltung (e-Government Anwendungen, Neuausrichtung des Finanzmanagements) bis hin zu einer Reform der föderalen Strukturen durch eine Neuverteilung der Kompetenzen im Bundesstaat. Aus den unterschiedlichen Zielsetzungen von Verwaltungsreform folgt aber, dass sie nicht zwangsläufig auf Mitteleinsparungen ausgerichtet sein muss.

Seit den 1990er Jahren setzten in vielen Ländern Verwaltungsreformen ein, die nicht selten unter dem »Diktat der leeren Kassen« zu einer Abkehr vom staatlichen Bürokratiemodell hin zu einem serviceorientierten Modell der öffentlichen Leistungserbringung führten. Die alten Strukturen und Rahmenbedingungen wurden aufgebrochen und durch neue Systeme abgelöst. Dieser Wandel geschah in allen Ländern auf ähnliche Weise, jedoch mit unterschiedlicher Intensität und Bezeichnung. Die damit verknüpften Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor werden häufig unter dem Namen »New Public Management« (NPM) subsumiert. Es handelt sich dabei um einen Sammelbegriff eines Paradigmenwechsels der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und der Verwaltungswissenschaften, der eine neue Orientierung in Politik, Verwaltung und Gesellschaft umfasst. NPM ist durch eine Management- und Marktlogik gekennzeichnet, ihre Kernelemente sind die Ergebnissteuerung, dezentralisierte Organisationsformen, Beschränkung der Politik auf die strategische Steuerung, Leistungskontrakte, kaufmännisches Rechnungswesen, Dienstleistungsqualität und Kundensteuerung. In seiner neoliberalen Ausprägung zielt »New Public Management« in der Praxis auf einen Rückbau des Staates, Deregulierungen und Privatisierungen und folgt damit den Grundprinzipien des sogenannten »Washington-Consensus«. Großbritannien und Neuseeland sind herausragende Beispiele dafür.

Die am NPM-Paradigma orientierte Modernisierungspolitik des öffentlichen Sektors zeigt immer deutlicher zentrale Defizite (Rossmann 2009):

Erstens resultieren aus der zunehmenden Ökonomisierung staatlichen Handelns Spannungen zwischen den tradierten staatlichen Grundstrukturen und den (neuen) Organisationsdesigns und Handlungskonzepten. Es wird das Risiko der Denaturierung des Staates zum Wirtschaftsunternehmen ebenso gesehen wie seine Verkürzung auf ökonomische Dimensionen. Die zugrunde liegenden betriebswirtschaftlich-technokratischen Reorganisationsansätze von New Public Management greifen für eine nachhaltige Modernisierung des öffentlichen Sektors zu kurz. Die bestehende Form der politischen Steuerung ist vielfach durch eine Abkoppelung eines Teils der politischen Entscheidungsgremien von der Verwaltung gekennzeichnet. Da die öffentliche Leistungserstellung nicht nur auf Basis wirtschaftlicher Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen erfolgen kann, treten zunehmend Spannungen zwischen wirtschaftlicher Steuerung durch die ManagerInnen in der Verwaltung und politischer Steuerung durch die politischen Instanzen auf.

Zweitens hat die Anwendung der NPM-Strategien bedeutende Implikationen für die Kontrolle durch die Legislative (Posner, 2007). Durch die Globalbudgetierung verschieben sich die *checks and balances* zu Lasten der Legislative, was aus der Sicht der parlamentarischen Kontrolle extrem bedenklich erscheint. Besonders problematisch ist das in Österreich, weil die Legislative ohnehin einer deutlich mächtigeren Exekutive gegenübersteht.

Drittens schließlich liegt eine große Schwachstelle der NPM-Steuerungsphilosophie im Quantifizierungsmythos: Es wird implizit davon ausgegangen, dass alles Relevante quantifiziert werden kann, während qualitative Beurteilungen als unnötig angesehen werden. In der Folge setzt die Messung der Wirkungen voraus, dass es Ziele und geeignete Indikatoren gibt. Das wird in manchen Aufgabenbereichen der Fall sein, in anderen eher nicht. Es ist daher mit Nachdruck vor einer mechanistisch-technokratischen, flächendeckenden Anwendung der ergebnisorientierten Steuerung zu warnen.

Als Alternative zu einer NPM-Strategie neoliberalen Zuschnitts steht ein reformorientierter Ansatz von »Public Management«, der das Ziel verfolgt, die öffentliche Verwaltung durch eine umfassende Reorganisation zu stärken. Ein auf die nachhaltige Verwaltungsmodernisierung und Aufgabenreorganisation abzielendes Public Management stellt den strategischen Ansatz des qualitativen Staates in den Vordergrund, bezieht die Politik und BürgerInnen mit in diesen Reformprozess ein und stärkt dadurch partizipative Elemente. Ohne die erwähnte Ergänzung der Verwaltungsmodernisierung um Grundsätze der »Good Governance«, insbesondere das partnerschaftliche Zusammenwirken aller Stakeholder, bleibt »New Public Management« ein neoliberales Konzept, das keine demokratische Legitimierung erfährt, einseitig auf betriebswirtschaftliche Aspekte fokussiert und den gesellschaftlichen Kontext staatlicher Leistungserbringung ausblendet. Im Gegensatz zum NPM sind die Grundsätze des »guten Regierens« noch kein Megatrend in der Verwaltungsmodernisierung. Aber es gibt vielversprechende Ansätze, die darauf abzielen, die bürgerorientierte Verwaltung zu stärken und damit bestehende Demokratiedefizite im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu überwinden. Zu nennen sind etwa Bürgerbeteiligungsmodelle oder Mutuality-Ansätze, bei der eine Organisation in enger Zusammenarbeit oder unter der Kontrolle der wichtigsten Stakeholder geführt wird (Löffler 2005; Rossmann 2005). Der Governance-Ansatz als Weiterentwicklung von NPM bietet die Chance für den öffentlichen Sektor, durch Modernisierung und neue Wege der politischen Strategiebildung und -umsetzung die wenig zielführende Debatte zwischen neoliberalen MarktapologetInnen und den VerfechterInnen des Wohlfahrtsstaats aufzulösen und eigenständige Perspektiven in Richtung kooperativer Demokratie zu entwickeln. Die skandinavischen Staaten haben eine lange Tradition der Bürgerbeteiligungsverfahren auf allen Ebenen der Verwaltung.

Ein Blick zurück – Wenig Fortschritt trotz eklatanter Schwachstellen

Forderungen nach einer Reform der Verwaltung und der föderalen Strukturen sind in Österreich keineswegs neu, sie reichen zurück bis in die Zeit Maria Theresias. Es ist daher kein Zufall, dass Föderalismusminister Jürgen Weiss im Bericht der Strukturreformkommission (1994) von der »Verwaltungsreform als unendlicher Geschichte« gesprochen hat. Seit dem Modernisierungsschub der 1970er Jahre – damals hat Egon Matzner (1977) einen Reformstau u. a. im Finanzausgleich konstatiert – hat die Reformdynamik in Österreich merklich nachgelassen, obwohl die Schwachstellen der föderalen Strukturen und der Steuerung der Verwaltung seit Jahrzehnten unübersehbar sind:

- die zahlreichen Vermischungen und Verflechtungen bei der Trägerschaft und Finanzierung öffentlicher Aufgaben und das daraus resultierende komplexe Trans-

fergeflecht führen zu den hinlänglich bekannten und seit Jahren national (z. B. Bauer/Rossmann 2001) und international (Wörgötter, 2006) kritisierten Unwirtschaftlichkeiten, die aus dem Auseinanderklaffen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung – Paradebeispiel ist die Organisation des Pflichtschulwesens-, aus hohen Transaktionskosten sowie der Unüberschaubarkeit und Unkontrollierbarkeit resultieren (Bröthaler et al. 2005; BMF 1998);

- die Dominanz des Steuerverbundes bei der Abgabenteilung und die damit einhergehende de facto fehlende Verantwortlichkeit für die Einhebung von Steuern auf Landesebene (Bauer/Schratzenstaller 2007);
- die Schwächen bei der Koordination der Finanz- und Budgetpolitik, die einen Wildwuchs begünstigen (z. B. bei Förderungen) und Parallelstrukturen schaffen (etwa im Support);
- die Mängel in der strategischen Steuerung der Aufgabenerfüllung durch vorrangige Fokussierung auf Inputs anstelle von Outcomes und das Fehlen einheitlicher Prinzipien für das Finanzmanagement aller Gebietskörperschaften;
- das Fehlen von Zielen in der Finanzverfassung und im Finanzausgleich abseits der Aufbringung und Verteilung der Mittel aus dem Steuerverbund (Rossmann 2008).

Es ist daher nur konsequent, wenn sich seither jede Regierung des Themas Verwaltungsreform angenommen hat, wobei die Frage der Aufgabenverteilung, also die Bundesstaatsreform, permanent auftauchte. Zur Neuordnung der Aufgabenverteilung wurden in der Folge immer wieder Kommissionen eingerichtet. Zu nennen ist zunächst das Perchtoldsdorfer Abkommen (1992), das anlässlich der Beitrittsverhandlungen zur EU zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wurde, das jedoch in der Folge so stark verwässert wurde, dass die Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform ein unerledigter Verhandlungsgegenstand des Nationalrats blieb. Die Strukturreformkommission (1994) unter Jürgen Weiss mündete in einen umfangreichen Bericht. 2001 wurde erneut eine Aufgabenreformkommission unter dem Vorsitz von Bernhard Raschauer eingesetzt, deren Ergebnisse der so genannten »Achterrunde« vorgelegt wurden. Das von der »Achterrunde« beschlossene Reformpaket griff nur Teile der umfassenden Vorschläge auf, wurde aber von Erwin Pröll dennoch euphemistisch als »historischer Durchbruch«² bezeichnet. Die zeitgleich eingesetzte Finanzausgleichs-Begleitkommission legte 45 Reformvorschläge vor, die jedoch nie veröffentlicht wurden. Schon 18 Monate nach dem Einsetzen der Aufgabenreformkommission wurde 2003 der Österreich-Konvent eingerichtet, der unter der Leitung des damaligen Präsidenten des Rechnungshofs Franz Fiedler mit der Ausarbeitung eines neuen Verfassungsentwurfs beauftragt wurde. Wegen des weitgehend fehlenden Konsenses in den insgesamt zehn Ausschüssen wurden zwar umfangreiche Materialien vorlegt, die allerdings nie in einer Regierungsvorlage mündeten, sondern lediglich einem Sonderausschuss der Verfassungsausschusses zugeleitet wurden. Auch der von Fiedler auf eigene Initiative vorgelegte Verfassungsentwurf war nicht konsensual und blieb politisch daher ohne Bedeutung. Aus dem Österreich-Konvent heraus entstand jedoch ein bedeutsames Reformprojekt, das Erwähnung verdient. Eine im Herbst 2004 vom Finanzministerium ins Leben gerufene ExpertInnengruppe und eine sie begleitende politische Runde mit VertreterInnen aus allen Parlamentsparteien einigte sich im Juni 2005 auf die Neufassung verfassungsrechtlicher Budgetgrundsätze, deren Umsetzung auf einfachgesetzlicher Ebene

in zwei Schritten erfolgt. Die erste Etappe des neuen Haushaltsrechts des Bundes ist bereits in Kraft getreten, im Zentrum stand vor allem die mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik. Die zweite Etappe, die noch vor Ablauf des Jahres vom Parlament verabschiedet werden soll, bringt die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik mit sich, zielt auf eine ergebnisorientierte Budgetierung und setzt die skizzierte NPM-Strategie flächendeckend und daher mit entsprechend hohen Implementationskosten um, ohne deren Defizite zu berücksichtigen und ohne eine Verknüpfung mit Good Governance herzustellen. Die nachgeordneten Gebietskörperschaften werden bei der Umsetzung der neuen Budgetgrundsätze außen vor gelassen. Die Chance auf ein einheitliches Finanzmanagement wurde daher vergeben.³

Am 15. November 2005 wurde eine politische Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden getroffen, die ein wesentlicher Teil der Gesamteinigung über den Finanzausgleich 2005 bis 2008 zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Aufgabenerfüllung war («Verwaltungsreform II»). Diese auf höchster politischer Ebene eingesetzte Arbeitsgruppe hat sich das Ziel gesetzt, einen wichtigen Beitrag zur weiteren Verbesserung der Qualität der öffentlichen Haushalte zu leisten und die Gebietskörperschaften dem gemeinsam angestrebten Ziel eines ausgeglichenen Haushalts näherzubringen. Obwohl sich die Verhandlungspartner auf ein jährliches Monitoring der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen im Rahmen der Haushaltskoordinierung des Österreichischen Stabilitätspakts beginnend mit Jahresmitte 2007 einigten, ist nie ein Ergebnis vorgelegt worden.

Anfang 2007 wurde beim Bundeskanzleramt eine Expertengruppe bestehend aus sechs Mitgliedern⁴ eingesetzt, die auf der Grundlage der Arbeiten des Österreich-Konvents erneut eine Verfassungsreform vorbereiten sollte, die vor allem eine zeitgemäße Grundrechtsreform, insbesondere soziale Grundrechte, eine Neuordnung der Kompetenzen, den Ausbau des Rechtsschutzes und der demokratischen Kontrollen, Verbesserungen im Wahlrecht, eine Stärkung der Länderautonomie und der Rechtsstellung der Gemeinden, die verfassungsrechtliche Grundlagen für eine Verwaltungsreform und nicht zuletzt eine Verfassungsbereinigung umfassen sollte. Die Expertengruppe hat Teilentwürfe vorgelegt, von denen einer umgesetzt wurde. Der Auftrag wurde jedoch nicht abgearbeitet, weil die Expertengruppe ihre Arbeiten auf eigenen Beschluss vorzeitig eingestellt hat.

Das Finanzausgleichspaktum 2008 vom 10. Oktober 2007 sieht die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur grundlegenden Reform des Finanzausgleichs vor. Zwei Jahre später haben sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe gerade mal auf die abzuarbeitenden Inhalte geeinigt. Und schließlich konstituierte sich am 17. Februar 2009 eine »Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen«, die Vorschläge zu elf Arbeitspaketen erstatten soll.⁵ Schon der Name der Arbeitsgruppe weist auf eine Schlagseite zur Konsolidierung hin, zumindest zwei Arbeitspakete (Pensionen, Personal) zielen ausschließlich auf Konsolidierung. Unter Beiziehung von ExpertInnen werden zunächst Problemanalysen erstellt, nach deren Anerkennung von einem Vorbereitungsgremium Lösungsvorschläge erarbeitet werden, über deren Umsetzung schließlich in so genannten »Österreichgesprächen« entschieden werden soll. TeilnehmerInnen der Österreichgespräche sind neben Kanzler und Vizekanzler die Klubobleute der Oppositionsparteien. Zudem wurde ein Unterausschuss zum Verfassungsausschuss mit unklaren Zielen eingesetzt.

Ein dynamischeres Bild ergibt sich, wenn der Fokus auf Verwaltungsreformen im engeren Sinn, also auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung gelegt wird.⁶ So etwa wurde 1988 beim Bund ein Projekt »Verwaltungsmanagement« gestartet, das auf eine ökonomische Rationalisierung der Verwaltung abzielte. 1997 wurde das »Verwaltungsinnovationsprogramm des Bundes« (VIP) gestartet, mit dem Ziel den Hoheitsstaat zum Dienstleistungsstaat umzubauen. Seither gibt es in jeder Legislaturperiode ein VIP. Das war der – im internationalen Vergleich späte – Startschuss, Elemente des New Public Management in der österreichischen Verwaltung zu implementieren, darunter die Einführung von Personalmanagement, Controlling und Leistungskennzahlen. Bestandteil des VIP war aber auch das e-Government Projekt www.help.gv.at, das später durch FinanzOnline und den elektronischen Akt ergänzt wurde. Im Bereich der e-Government Anwendungen ist Österreich führend, das Projekt www.help.gv.at wurde mehrmals international ausgezeichnet. In einer Fortführung des Verwaltungsinnovationsprogramms wurde 2007 die »Verwaltungsqualitätsoffensive« mit dem Ziel gestartet, die Qualität der öffentlichen Verwaltung durch hochwertige Dienstleistungen zu steigern. Die Qualitätsinitiative umfasst derzeit rund 40 Projekte in allen Bundesministerien. Die Schwerpunkte liegen u. a. in den Bereichen e-Government (z. B. Implementierung der Voice-over-IP-Telefonie, Elektronisches Grundbuch Neu) und der breiteren Nutzung der Flexiklausel (z. B. in der Verwaltungsakademie des Bundes).

Weiters ist im Kontext der Binnenmodernisierung das Reformpaket der »Achterrunde« zu nennen, das drei Teile umfasste:

das Verwaltungsreformgesetz 2001,

- ein Deregulierungspaket mit Maßnahmen zur Aufhebung oder Anpassung von Rechtsvorschriften des Bundes,
- bundeseitig einsparungswirksame Maßnahmen der Verwaltungsreform zwischen Bund und Ländern (z. B. die Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder, die allerdings mit Mehrkosten für den Bund verbunden war) und
- Reformen von Behörden des Bundes und sonstiger Verwaltungsorganisationen, darunter die Reform der Finanz- und Zollämter.

In Summe waren es mehrere hundert Einzelprojekte der Ressorts mit einem vom Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport bezifferten Einsparungspotenzial von insgesamt 263 Mio Euro.⁷

Das sind nur einige Blitzlichter auf Maßnahmen der Binnenmodernisierung auf der Ebene des Bundes, die nicht zuletzt deshalb unvollständig bleiben müssen, weil es keine umfassenden Darstellungen bzw. Evaluierungen gibt. Dazu kommen natürlich zahlreiche Projekte bei Ländern und Gemeinden,⁸ so dass im Bereich der Binnenmodernisierung eine hohe Dynamik festgestellt werden kann. Entscheidend ist aber, wie alle diese Reformmaßnahmen zu beurteilen sind: Welche Auswirkungen haben sie auf die BürgerInnen und lassen sich tatsächlich nennenswerte Einspareffekte erzielen?

Relativ einfach erscheint ein Urteil über die Bemühungen zur Bundesstaatsreform. Trotz der vielen, oben kurz dargestellten, Anläufe kann festgehalten werden, dass es bis heute zu keiner gesamthaft systematischen Neuordnung der föderalen Strukturen einschließlich seiner Finanzierung gekommen ist. In Bezug auf die Bundesstaatsreform blieben die politischen Ankündigungen stets programmatischer Natur. Sie sind zu einem Ritual verkommen. Der Begriff der Bundesstaatsreform kann daher zu

Recht mit Rhetorik gleichgesetzt werden und wird auch von vielen Führungskräften der Verwaltung so empfunden.⁹ Naschold (1995) hat die Verwaltungsreformen in Österreich als »bewusste Stabilisierung durch symbolische Politaktionen« bezeichnet¹⁰.

Unmöglich hingegen ist eine umfassende Beurteilung der Reformprojekte im Bereich der Binnenmodernisierung. Zum einen fehlt ein Gesamtüberblick über die Aktivitäten, zum anderen mangelt es an Transparenz, und es fehlen entsprechende Daten und Evaluierungen, wie wohl diese integraler Bestandteil der NPM-Strategie sind. Auf dieses Paradoxon wird in der einschlägigen Literatur immer wieder hingewiesen. Aber partielle Beurteilungen sind möglich. So etwa kommen Rossmann/Netuschill (2004) in Bezug auf die Reformaktivitäten zwischen 2000 und 2002 zu dem Ergebnis, dass die eingangs dargestellte Verknüpfung von NPM-Strategien und der Good Governance wenig genutzt wurde. Die Chance, den Staat zu stärken, indem den BürgerInnen mehr Möglichkeit zur Mitsprache gegeben wird, wurde kaum ergriffen. Der österreichische Ansatz der Binnenmodernisierung der Verwaltung war vielmehr von einem technokratischen Ansatz geprägt, dessen Hauptziel in der Reduktion von öffentlichen Ausgaben bestand. Erhärtet wird diese These dadurch, dass der weitaus größere Teil der Einsparungen durch Abbau von öffentlich Bediensteten erreicht wurde, der in keinem Zusammenhang zur Verwaltungsreform stand. Festzuhalten ist auch, dass die Einspareffekte für die öffentlichen Haushalte aus den vielen Maßnahmen bzw Projekten des Reformpakets der »Achtterunde« als sehr bescheiden angesehen werden müssen. In vielen Fällen entziehen sich die Maßnahmen überhaupt einer Quantifizierung. Schwächen sind aber auch in der Verwaltungssteuerung verortbar. Andererseits gibt es Projekte, die zu konkreten Verbesserungen in Service und Kundenorientierung geführt haben. Stellvertretend für viele Projekte sei hier noch einmal auf den Bereich des e-Government hingewiesen.

Lässt sich der Reformstau beheben?

Das vernichtende Urteil insbesondere im Hinblick auf die Reform der föderalen Strukturen wirft mehrere Fragen auf:

1. Woran liegt es, dass die Bundesstaatsreform zur Rhetorik verkommen ist?
2. Wie sind die Chancen der gegenwärtigen Bemühungen um eine Verwaltungsreform einzuschätzen?
3. Sind sie ein Allheilmittel zur Sanierung der Staatsfinanzen?

Das Scheitern der Bundesstaatsreform, das mitunter auch auf das Fehlen einer parlamentarischen Verfassungsmehrheit der jeweiligen Regierung zurückgeführt wurde, hat m. E. ganz andere Ursachen. Es war stets oberstes Ziel der Finanzausgleichspolitik, die steuer- und budgetpolitisch erforderlichen Maßnahmen des Bundes so in das Gefüge der föderalistischen Finanzordnung einzupassen, dass die gegebene Mittelverteilung so wenig wie möglich und damit der Konsens mit den Ländern und Gemeinden nicht mehr als unbedingt notwendig gestört wird. Die seit Jahrzehnten dominante Stellung der Aufbringung der Mittel und deren möglichst gerechte Verteilung über den Finanzausgleich haben zu einem Verhandlungspatt geführt, das keinen Spielraum für Reformen ermöglicht. Änderungen der Zielsetzungen, eine neue Aufgabenverteilung im Bundesstaat oder die Stärkung der Einnahmenautonomie wurden daher nie als Win-Win-Situation begriffen, sondern immer als bedrohliche Angriffe auf das bestehende Machtgefüge und die vorherrschenden Besitzstände

gesehen und daher verhindert. Die Folge ist, dass die Verhandlungspartner, die seit Jahren für dieses Patt verantwortlich sind, einander mit Misstrauen in den Beratungen gegenüber sitzen. Das blockiert offene Diskussionen und zukunftsorientierte Lösungen und perpetuiert so die teure Spielart des Föderalismus. In hohem Ausmaß sind dafür die Länder verantwortlich zu machen, die über die Parteigrenzen hinweg jegliche Verantwortung für die Einhebung von Steuern an den Bund delegieren und die jeden Reformvorschlag zur Änderung der Aufgabenverteilung stets reflexartig ablehnen, zuletzt die Lösungsvorschläge zur Schulverwaltung. Wie lange wird sich Österreich noch den Luxus von neun »Landesfürsten« leisten, deren Reformverweigerung sich mittel- bis langfristig negativ auf die Wirtschaft auswirken wird? Die Zeit für eine ernsthafte Debatte über eine Territorialreform der Länder ist überreif. Der steirische Landesrat Gerhard Hirschmann hat diese bereits 1997 eingefordert, als er die Sinnhaftigkeit der Länder in der bestehenden Form hinterfragt hat. Länderfusionen dürfen nicht länger ein Tabuthema bleiben. Interessant in diesem Zusammenhang ist ein Kommentar von Zimmermann (2009), dem Präsidenten des DIW, der sich für Länderfusionen in Deutschland ausgesprochen und auf die erfolgreiche Fusion von Baden und Württemberg im Jahr 1952 verweist. Durch Fusionen könnten leistungsstarke neue Länder oder Regionen entstehen. Dabei dürfen natürlich wirtschaftliche, historische, kulturelle und soziologische Zusammenhänge nicht ausgeblendet werden. Ebenso klar ist, dass zu deren Durchführung Volksabstimmungen erforderlich sind.

Der Plan einer umfassenden Staats- und Verwaltungsreform wurde von Bundeskanzler Faymann bereits am 22. Jänner 2009 bei der Landeshauptleutekonferenz in Wien als nicht umsetzbar fallen gelassen. Aber die Chancen für die Umsetzung einer »Staatsreform der kleinen Schritte« sind selbst unter den derzeitigen Krisenbedingungen als gering einzuschätzen. Die Fortschritte der zuletzt eingesetzten Arbeitsgruppe sind bisher bescheiden. Es liegen zwar gute Problemanalysen und Lösungsansätze – etwa für die Reform der Schulverwaltung und die Effizienz der Verwaltung vor –, aber die Implementierung gerät ins Stocken, sobald die Länder mit diesen Vorschlägen konfrontiert werden. Das beschriebene Muster der Blockadehaltung lebt auf. Damit sich das derzeit laufende – ohnehin abgespeckte – Reformprojekt zu einem emanzipatorischen Reformprojekt entwickeln und der Reformstau insbesondere im Hinblick auf Änderungen in der föderalen Struktur behoben werden kann, ist eine Reihe von Voraussetzungen unabdingbar:

- Der politische Wille zur Umsetzung muss auf allen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) vorhanden sein.
- Die politischen Zielvorgaben und die Zielrichtung der Reform müssen ebenso wie die politische Steuerung des Reformprozesses eindeutig erkennbar sein.
- Alte Denkmuster müssen über Bord geworfen und Besitzstände hinterfragt bzw. aufgegeben werden.
- Es bedarf schließlich eines Methodenwandels in prozeduraler Hinsicht, d. h. einer offeneren Diskussion über Auswirkungen und Betroffenheiten.

Da der laufende Reformprozess diesen Voraussetzungen zum überwiegenden Teil nicht gerecht wird, ist ein Scheitern des Reformprojekts vorgezeichnet. Neben dem »Szenario des Scheiterns« ist ein Szenario denkbar, in dem einzelne Projekte im politischen Verhandlungsprozess so stark verwässert werden, dass sie den Namen Reform nicht mehr verdienen (»Verwässerungsszenario«).

Selbst wenn es der Regierung gelänge, alle elf Reformprojekte umzusetzen, ist vor übertriebener Euphorie in Bezug auf hohe Einsparpotenziale zu warnen. Warum? Wenn die Verwaltungs- und Staatsreform zu Qualitätsverbesserungen genutzt wird, dann entstehen zusätzliche Ausgaben (z. B. die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen). Die Einspareffekte können – wenn überhaupt – erst »seriös« quantifiziert werden, wenn konkrete umsetzungsreife Projekte vorliegen. Solche gibt es zurzeit nicht. Die Einspareffekte entfalten sich erst mittel- bis langfristig, in manchen Fällen erstrecken sie sich über mehrere Jahrzehnte.¹¹ Die Umsetzung des Reformprojekts der »Achttrunde«, das mehrere hundert Einzelprojekte umfasste, hatte nur bescheidene Einspareffekte. Vor dem Hintergrund der Skepsis in Bezug auf die erfolgreiche Umsetzung der Verwaltungsreform sind die von Bundeskanzler Faymann angestrebten kumulierten Einspareffekte von 3,5 Mrd Euro bis 2013 als unrealistisch einzuschätzen.

Die vom Rechnungshof (2009) oder von Pitlik et al. (2008) in Aussicht gestellten hohen Einsparpotenziale sind als fragwürdig einzustufen, weil sie wegen mangelnder Konkretisierung der Maßnahmen empirisch überwiegend nicht nachvollziehbar sind, mitunter mit Verwaltungsreform nichts zu haben und deren Realisierung in einigen Fällen auf Jahrzehnte ausgelegt ist.¹² Pitlik beziffert überhaupt nur theoretische Effizienzreserven auf Basis von Benchmark-Analysen. Die Schätzungen übertriebener Einspareffekte auf unsicherem (empirischen) Fundament sind unseriös und eignen sich nicht zur Formulierung einer glaubwürdigen Konsolidierungsstrategie. Sie sind allerdings bestens geeignet, den ohnehin bestehenden Imageschaden des Staates zu vergrößern und damit die Bereitschaft der Bevölkerung für Kürzungen von Staatsausgaben aufzubereiten. Verwaltungs- und insbesondere Bundesstaatsreformen sind notwendig, müssen aber um die partizipative Elemente des Governance-Ansatzes ergänzt werden. Sie sind gewiss kein Allheilmittel zur Sanierung der krisenbedingt hohen Budgetdefizite.

Literatur

- Bauer, Helfried (2003) Konsolidieren der öffentlichen Haushalte oder Politik- und Verwaltungsmodernisierung?, in: KDZ-Rundschau 1/2003, 3-5
- Bauer, Helfried/ Rossmann, Bruno (2001) Wirtschafts- und finanzpolitische Reformpotenziale des Finanzausgleichs, in: Österreichischer Gemeinde- und Städtebund in Zusammenarbeit mit dem KDZ (Hg.) Finanzausgleich 2001 – Ein Handbuch für die Praxis, Wien, 302-317
- Bauer, Helfried/ Schratzenstaller, Margit (Hg.) (2007) Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, Wien-Graz
- Bröthaler, Johann/Bauer, Helfried/Schönböck, Wilfried (2005) Österreichs Gemeinden im Netz der intergovernmentalen Transfers, Wien
- Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (Hg.) (1994) Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich: Grundlagen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission), Wien
- Bundesministerium für Finanzen (1998) Der Staat und seine Funktionen, Neue Formen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Ergebnisse eines Forschungsprojekts des BMF, Wien
- Hammerschmid Gerhard (2004) Verwaltungsreform in Österreich: Stand und Perspektiven vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen, in: Forum Parlament, Jg. 2, Nr. 2, 71-76
- Löffler, Elke (2005) Bürgerbeteiligung in europäischen Städten: Stand und Perspektiven, in: Bauer, Helfried/ Biwald, Peter/ Dearing, Elisabeth (Hg.) Public Governance, 281-294
- Matzner, Egon (1977) Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien
- Pitlik, Hans/ Handler, Heinz/ Reiter, Joseph/ Pasterniak, Angelika/ Kostal, Thomas (2008) Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, Wien.

- Posner, P./ Park, C. K. (2007) Role of the Legislature in the Budget Process – Recent Trends and Innovations, in: OECD Journal on Budgeting Vol 7-No 3/2007, 77-102
- Rechnungshof (2009) Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau, Neuauflage 2009, Reihe 2009/1
- Rossmann, Bruno (2005) Zur Bedeutung der Governance im Rahmen der Reorganisation des Staates, in: Bauer, Helfried/, Biwald, Peter/ Dearing, Elisabeth (Hg.) Public Governance, 19-29.
- Rossmann, Bruno (2008) Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich, in: Bauer, Helfried (Hg.) Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, 307-322
- Rossmann, Bruno (2009) Ist das neue Haushaltsrecht ein Meilenstein zu dessen Modernisierung?, erscheint in: Das öffentliche Haushaltswesen
- Rossmann, Bruno/ Netuschill, Pia (2003) Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 Versuch einer Evaluierung, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 83, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hg.), Wien
- Wörgötter, Andreas (2006) OECD Recommendations for improving fiscal federal relations, in: Bauer, Helfried/ Handler, Heinz/ Schratzenstaller, Margit (Hg.) Finanzmanagement im föderalen Staat – Internationale & nationale Reformansätze, Wien-Graz, 70-87
- Zimmermann, Klaus F. (2009) Länderfusionen sind dringend nötig!, in: DIW Nr. 10, Jg. 76. vom 4. 3. 2009.

Anmerkungen

- 1 Siehe dazu http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/eco-fin/110617.pdf.
- 2 Siehe dazu Rossmann/Netuschill (2003), S. 35f.
- 3 Für eine kritische Würdigung der Haushaltsrechtsreform siehe Rossmann (2009).
- 4 Für die SPÖ Peter Kostelka und Theo Öhlinger, für die ÖVP Franz Fiedler und Andreas Khol sowie zwei Vertreter der Landeshauptleute-Konferenz.
- 5 Der Arbeitsgruppe gehören an: Bundeskanzler, Vizkanzler, 2 Landeshauptleute, Präsident des Rechnungshofes und die Leiter der Wirtschaftsforschungsinstitute WIFO und IHS.
- 6 Zu den folgenden Ausführungen siehe auch Hammerschmid (2004).
- 7 Die aus den Verwaltungsreforminitiativen zwischen 2000 und 2002 resultierenden Einsparungen wurden von Finanzminister Grasser mit rund 1.031 Mio Euro beziffert, wovon allerdings der weitaus überwiegende Teil (879 Mio Euro) auf Personalabbau zurückzuführen ist, der in keinem Zusammenhang zur Verwaltungsreform stand (Rossmann/Netuschill (2003), S. 37).
- 8 Über Maßnahmen der Länder gibt es Wahrnehmungsberichte des Rechnungshofes, die auf der Internetseite abgerufen werden können.
- 9 Hammerschmid (2004), S. 74.
- 10 Zitiert bei Hammerschmid (2004), S. 73.
- 11 Schätzungen des Rechnungshofes haben gezeigt, dass die Harmonisierung der Pensionsysteme bei Bund und Ländern ein kumuliertes Einsparungspotenzial von 714 Mio Euro über einen Zeitraum von 40 Jahren bewirken. Davon wurden 269 Mio Euro (kumuliert) bereits umgesetzt. Bricht man das restliche Einsparpotenzial auf das Jahr herunter, so werden aus diesem Projekt die öffentlichen Haushalte um 11 Mio Euro jährlich entlastet.
- 12 Pitlik et al. (2008) beziffern die theoretische Effizienzreserve auf Basis von Benchmark-Analysen mit 0,75 bis 2,5 Mrd Euro. Zusätzlich sehen die Autoren Einsparpotenziale bei den Förderausgaben von 3 bis 5 Mrd Euro sowie 0,5 Mrd Euro durch Deregulierungsmaßnahmen. Der Rechnungshof (2009) geht von einem quantifizierbaren Einsparpotenzial eigener Reformvorschläge von 1 Mrd aus, nennt aber zusätzlich Mittelumrichtungen von 2,9 Mrd Euro im Gesundheitswesen (insbesondere durch Reduktion der Akutbetten), 1,2 Mrd Euro durch pensionsrechtliche Maßnahmen im Bereich der ÖBB und 1 Mrd Euro durch Änderungen bei der Pensionsbemessung der Nebengebühren. Dazu kommen Einsparungen von knapp 500 Mio Euro durch eine Harmonisierung der Pensionsbezüge zwischen Bund und Ländern.