

# Ökonomische Perspektiven: Neuer Föderalismus gesucht

Helfried Bauer

Transkription eines Vortrags, gehalten am 7. Mai 2015 im Rahmen der IFIP-Jahrestagung 2015.

## Effektiver Föderalismus gesucht - Ökonomische Perspektiven

Einleitend werden einige Charakteristika föderaler Systeme im Allgemeinen und in Österreich gezeigt. Sie bilden die Grundlage für die in diesem Beitrag erhobene Forderung nach einer substanziellen Weiterentwicklung des föderalen Systems, die v.a. an einer Verbesserung der Steuerung ansetzt. Damit wäre eine Alternative zu den bisher gescheiterten Ansätzen einer auf geänderte Kompetenzverteilung setzenden Reform geboten. Zu einer solchen Reform könnten zwei ökonomisch geprägte Modelle – jenes des „Wettbewerbsföderalismus“ und jenes der „Mehr-Ebenen-Steuerung“ – beitragen. Abschließend versuche ich, praxisnahe Elemente einer Föderalismusreform zu formulieren. Mir schwebt dafür nicht – wie in der wenig ambitioniert geführten Debatte hierzulande – das Schweizer Beispiel vor Augen, denn dazu sind unterschiedliche grundlegende demokratiepolitische Traditionen und Verfassungsgrundsätze in Österreich und der Schweiz gegeben. Vielmehr geht es um strategisches Ausrichten von Kooperation, um institutionelle Innovationen sowie um verbesserte vertikale und horizontale Koordination. Vorausgesetzt werden muss freilich, dass die Politik grundsätzlich an die Lösung des Problems herangehen möchte. Ein entsprechender Problemdruck wäre wohl bereits erreicht.

### 1 Zur Essenz föderaler Konzeptionen

Grundsätzlich bedeutet Föderalismus eine gegliederte Struktur politischer oder staatlicher Zusammenschlüsse, in der die einzelnen Gliedstaaten im Verhältnis zum Gesamtstaat über eine mehr oder weniger große Selbstverwaltung (Autonomie) verfügen.<sup>1</sup> Politikwissenschaftler sehen Föderalismus vor allem als Rahmen und Verfahren zur Verteilung von politischer Macht. Eine solche Staatsorganisation trägt nicht nur

<sup>1</sup> Vgl. auch Benz (2007b, S. 297): Föderalismus ist „ein Organisationsprinzip für ein politisches System, in dem die Herrschaftsgewalt nicht bei einem Zentralstaat konzentriert, sondern zwischen Ebenen aufgeteilt ist.“

zu Teilung von Macht und Verantwortung für die Aufgabenerledigung zwischen den staatlichen Ebenen bei, sondern auch zu mehr Bürgernähe und demokratischer Legitimation. Ebenso kann sie auch Bemühungen zur „Integration gespaltenen Gesellschaften“ (A. Benz) unterstützen. Dies erfolgt – wenigstens tendenziell – durch Ausgleich von territorial organisierten Interessen und/oder durch Berücksichtigen von regionalen lokalen Präferenzen.

Konkrete Formen föderaler Zusammenschlüsse können gedanklich an Hand von zwei unterschiedlichen Konzeptionen entwickelt werden, nämlich nach dem Verbundsystem oder nach dem Trennprinzip (siehe hierzu Spahn 2008):

- Der meist hierarchisch geprägte ‚*Verbundansatz*‘, ist durch Politik- und Verantwortungs-verflechtung zwischen den staatlichen Ebenen für die Schaffung möglichst einheitlicher Lebensbedingungen für alle gekennzeichnet. Hierfür bestehen „Verhandlungszwänge“ im Interesse des jeweils eigenen Zuständigkeitsbereichs und wegen der konkurrierenden Zuständigkeiten der teilautonomen Regierungsebenen;
- der ‚*Trenn-Ansatz*‘ setzt auf Zuweisung separierter Kompetenzen und Aufgaben (zwischen Bund und Gliedstaaten) sowie auf ausgeprägte Gewaltenteilung (zwischen Exekutive und Legislative) und tendenziell auf Gleichberechtigung der Akteure der einzelnen staatlichen Ebenen. Bei komplexen Problemen – so z.B. bei großflächigen Umweltbeeinträchtigungen oder bei demografischen Verschiebungen und ethnischen Spannungen – sind jedoch auch in diesem Konzept Verhandeln und Eingehen von Kompromissen erforderlich.

Zumeist findet man in der Praxis Elemente beider Konzeptionen in unterschiedlicher Ausprägung und Gewichtung. In Österreich weist das gegebene föderale System starke Züge des Verbundansatzes auf. Flächenmäßig große, föderal organisierte Bundesstaaten wie die USA oder Kanada, aber auch die Schweiz sind dagegen stärker als Österreich am Trennsystem ausgerichtet.

### 2 Charakteristika des österreichischen föderalen Systems und einige empirische Fakten

Häufig wird der österreichische Föderalismus in seiner Real-

verfassung als Mischung aus Vollzugsföderalismus<sup>2</sup> und Verhandlungs- oder Verbundföderalismus<sup>3</sup> bezeichnet. Dabei wird meist nur das Verhältnis zwischen Bund und den Ländern als Gliedstaaten verstanden, wengleich spätestens seit der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 auch den Gemeinden (begrenzte) Autonomie und Finanzverantwortung zugestanden worden sind. Das System weist zudem einen vergleichsweise hohen Grad der Zentralisierung in Gesetzgebung und Aufgabenfinanzierung auf, wobei für die kostspieligen Aufgaben – wie Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung, Bildung – im Sinn des „Verbundansatzes“ gemischte Trägerschaften, Parallelverwaltungen und teils Ko-Finanzierungen (ohne entsprechende Mitwirkungsrechte) üblich sind.

Politikwissenschaftler sehen den österreichischen Föderalismus meist ambivalent: Pelinka (2007, S. 125) stellt fest, dass den Ländern zwar nur geringe Kompetenzen zugesprochen wurden, dass jedoch ihre politische Bedeutung zur Identifikation der Bevölkerung nicht zu unterschätzen wäre. Er weist auch auf das Überwiegen von Vetointeressen der Länder gegenüber Reform- und Innovationsinteressen hin (ebda, S. 119). Karlsrufer (2011, S.104) bezeichnet das föderale System als „ein Amalgam von zersplitterten Kompetenzen, Verflechtungen in Rechtsetzung und Rechtsumsetzung, von durch Netzwerkkontakte und Doppelloyalitäten überlagerte Formalzuständigkeiten“, womit die Steuerungsproblematik angesprochen wird. Neisser<sup>4</sup> (2011, S. 35) gibt folgende pointierte Charakterisierung: „Das föderalistische System ist durch wenig Transparenz des ‚political bargaining‘ geprägt,

in dem die politischen Akteure ziemlich ungehemmt versuchen, ihre politischen Interessen durchzusetzen. Auf Seiten des Bundes hindern bornierte Positionen der Verantwortlichen einen Fortschritt. Auf Seiten der Länder erweisen sich Engstirnigkeit und Provinzialismus als Hemmschuh.“

Verwaltungsökonomisch gesehen bedeutet das System des österreichischen Föderalismus, dass begrenzte demokratiepolitische Vorteile wohl bestehen mögen, dass jedoch gravierende Steuerungsprobleme und Effizienzverluste wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft und institutionellen Ausgrenzens des Gemeindefektors vorliegen. Weitere Defizite sind fehlende empirische Evidenzen und unzureichende Transparenz über Entwicklungshemmnisse und -chancen, nicht ausreichende Abstimmung von strategischen Zielen, welche zu ungünstigen Entscheidungen führen insbesondere in den Bereichen öffentlicher Aufgabenerfüllung, an der mehrere staatliche Ebenen (als Träger von Aufgaben und/oder als Financiers) beteiligt sind. Dazu sollen einige empirische Fakten präsentiert werden.

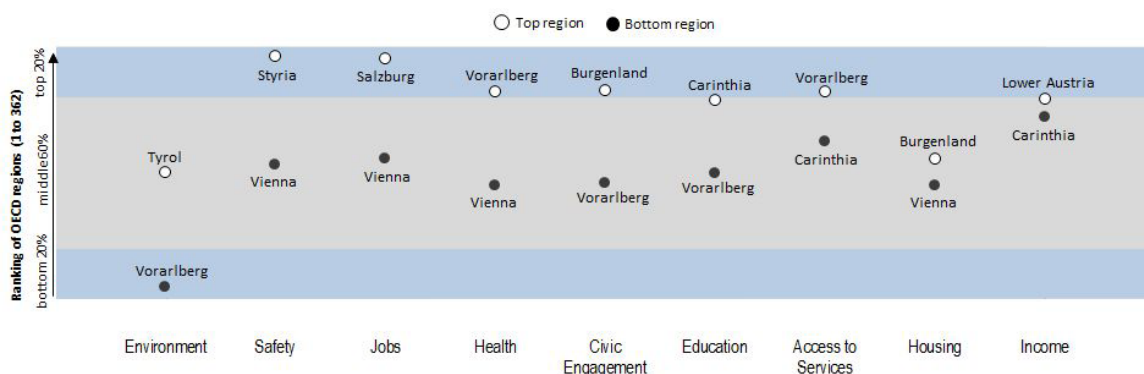
**Empirisches Faktum 1 - unzureichende Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten**

Es bestehen vielfach unzureichende Informationslagen und Vergleichsmöglichkeiten hinsichtlich der gegebenen Infrastruktur in den Ländern und Gemeinden (Unter- und teilweise Überversorgung), mangelnde Transparenz bezüglich der Erfordernisse in der Standortkonkurrenz und Zurückbleiben der institutionellen Infrastruktur im Bereich der ‚Mehr-Ebenen-Steuerung‘. Es fehlen integrierte, d.h. mehrere Zieldimensionen umfassende Entwicklungsstrategien, die für das Realisieren vorrangiger gesellschaftlicher Wirkungen wie die EU-2020 Ziele und/oder sektoral ausgewogene Regionalpolitiken - nach Empfehlungen der OECD etwa - erforderlich wären.

In der Abbildung 1 werden bisher meist nicht bekannte Daten eines Vergleichs zwischen den Bundesländern<sup>5</sup> über die neun wichtigsten Dimensionen von Wohlstand und Lebensqualität geboten, welche die OECD in den letzten Jahren gesammelt und aufbereitet hat. Die Länder mit der jeweils besten und der am wenigsten guten Performance werden

- 2 *Vollzugsföderalismus* bedeutet eine Form dezentraler staatlicher Aufgabenerfüllung, bei der die Länder und Statutarstädte ohne eigene Entscheidungsbefugnis auf Basis zentraler Vorgaben bestimmte Aufgaben erfüllen. Musterbeispiel ist die mittelbare Bundesverwaltung durch Länder und ihre Bezirkshauptmannschaften sowie die entsprechenden Verwaltungseinheiten der Statutarstädte.
- 3 *Verhandlungsföderalismus* betont das abgestimmte Vorgehen der einzelnen staatlichen Ebenen zur Aufgabenerfüllung von Bund und Gliedstaaten. Öhlinger (2004, S. 54; zitiert nach Wanke 2005) stellte fest, dass „sich der österreichische Föderalismus wegen der zahlreichen Verflechtungen überhaupt nur als ... Verbundföderalismus realisieren (lässt).“
- 4 H. Neisser war u.a. Abgeordneter zum Nationalrat der ÖVP von 1975 bis 1999; von 1987 bis 1989 auch Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform und konnte damit für seine politikwissenschaftliche Arbeiten Informationen aus erster Hand gewinnen.

5 Die Abbildung findet sich kommentiert im Beitrag von Alter/Bauer (2015, S. 56f.)



Quelle: OECD Regional Well-being Database, 2014 [www.oecdregionalwellbeing.org](http://www.oecdregionalwellbeing.org).

**Abb. 1.** Relative Performance der Bundesländer in Österreich nach Dimensionen von Wohlstand und Lebensqualität im Jahr 2013

hier genannt und mit dem Durchschnitt der Gesamtheit der (Groß)Regionen der OECD-Staaten verglichen. Es zeigt sich, dass die jeweils besten Bundesländer bei fast allen Dimensionen (z.B. Land Steiermark bei der Dimension „Sicherheit“, Land Niederösterreich beim durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen) in der Gruppe der best-performenden Regionen des obersten Quintils liegen. Davon ausgenommen sind die Dimensionen der Wohnqualität (Housing; gemessen an der Zahl der Räume pro Person) sowie der Umweltqualität (Environment; gemessen am Ausmaß der Feinstaubpartikel in der Luft, dem die regionale Bevölkerung ausgesetzt ist). Die schlecht performenden Länder nehmen meist einen Rang im Mittelfeld der OECD-Regionen ein. Wenngleich die Unterschiede zwischen den Bundesländern nicht in allen Bereichen weit auseinander liegen, ist zu berücksichtigen, dass die Lage innerhalb der Regionen ebenfalls mehr oder weniger differenziert gegeben sein kann. Es liegt auf der Hand, dass solche Daten Anlass zu Überlegungen und Diskussionen über die hauptsächlichen Gründe für die gute oder weniger gute Performance bieten, ebenso wie für strategische Entscheidungen von Politik und Verwaltung über künftige Investitionsprioritäten, über Verbesserungsmaßnahmen oder etwa bezüglich des Lernens voneinander.

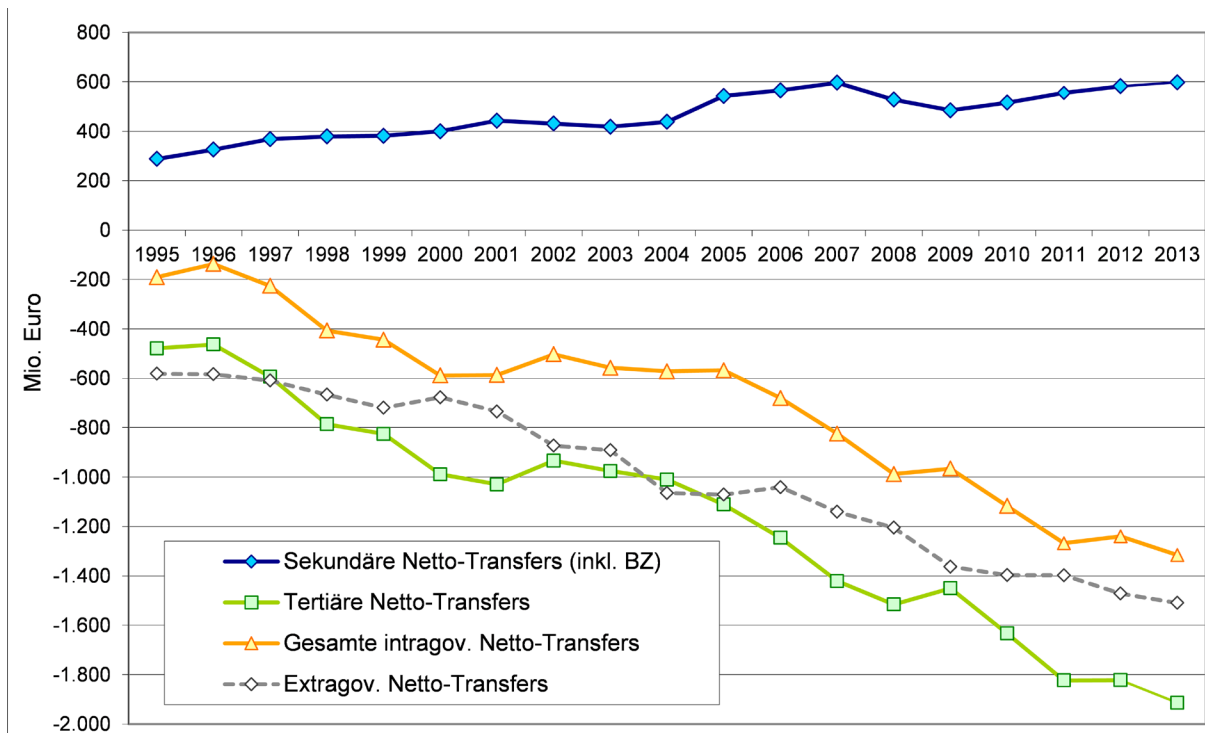
**Empirisches Faktum 2 - Widersprüche zwischen Teilen des Finanzausgleichssystems**

Ein weiterer Schwachpunkt in der föderalen Praxis ist das System des Finanzausgleichs. Die Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen der fehlenden Abstimmung von Teilbereichen dieses Systems, nämlich der intragovernmentalen Transfers von und an Gemeinden (ohne Wien). Ersichtlich wird im

Zeitverlauf der Jahre von 1995 bis 2013 eine Stagnation der bundesgesetzlich geregelten sekundären (Netto-) Transfers<sup>6</sup> sowie ein starker Anstieg der landesgesetzlich bzw. lediglich durch Regierungsbeschlüsse geregelten tertiären (Netto-) Transferzahlungen<sup>7</sup> der Gemeinden an das jeweilige Land im Rahmen der Ko-Finanzierung von Landesaufgaben.<sup>8</sup> Zusätzlich erfolgt hierbei eine spürbare horizontale Mittelumverteilung zwischen finanzkräftigeren und finanzschwächeren Gemeinden ohne auf die unterschiedlichen Lasten ausreichend Bedacht zu nehmen.

Für die Gemeinden entsteht in Summe ein vom Jahr 1995 bis 2013 stark steigender Mittelabfluss (von rund 200 Mio. auf über 1.200 Mio. €), der bei einigen Gemeindegruppen zur Gefährdung der Leistungsfähigkeit, also der Finanzierung der eigenen Aufgaben der Gemeinden beiträgt. Dieser Widerspruch zwischen bundesgesetzlichen FAG-Regelungen, die von allen drei staatlichen Ebenen paktiert wurden und den über die Jahre verschärften landesgesetzlich normierten Mittelentzügen von der Gemeindeebene wurde bisher finanzpolitisch zwar da oder dort beklagt, jedoch nicht als grundsätz-

- 6 Damit werden die im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz des Bundes (FAG) geregelten Transferzahlungen von und an Gemeinden bezeichnet; sie umfassen diverse Zuschüsse des Bundes und der Länder an die Gemeinden sowie die Landesumlage, welche die Gemeinden an das jeweilige Land (ausgenommen Niederösterreich) zahlen müssen. de
- 7 Tertiäre Transferzahlungen (teils landesgesetzlich geregelt) sind jene Geldflüsse, die außerhalb des jeweiligen FAG zwischen verschiedenen Ländern und den jeweiligen Gemeinden stattfinden.
- 8 Es sind meist unterschiedliche Ko-Finanzierungserfordernisse pro Einwohner und verschiedene Kriterien für die konkrete Belastung der einzelnen Gemeinden gegeben; fallweise hebt ein Bundesland die eine oder andere Umlage auch nicht ein.



Quelle: J. Bröthaler et al. (2006, S. 105); eigene Darstellung (IFIP, TU Wien), 2015.

**Abb. 2.** Intragovernmentale Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien), 1995 - 2013

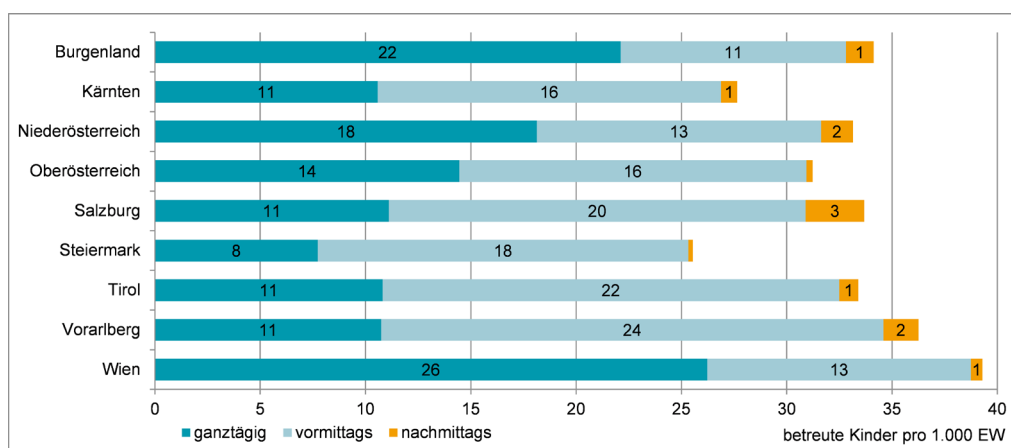
liches Problem in den föderalen Beziehungen anerkannt.

### Empirisches Faktum 3 – unzureichende strategische Priorisierung im elementaren Bildungssystem

Anders gelagert ist die föderale Steuerungsproblematik bei der Betrachtung der Ergebnisse der politischen Entscheidungen und des Mitteleinsatzes im gegebenen System der Kinderbetreuung. Offensichtlich haben die im Rahmen der bildungspolitischen Debatte erkannten stark unterschiedlichen Leistungen und Wirkungen einiges zu wünschen übrig gelassen, sodass sich letztlich der Zentralstaat engagieren musste. Mit dem Versuch besser abgestimmter Wirkungs- und Leistungszielsetzung zwischen Bund und Ländern und durch zusätzliche Bundesmittel sollte die bisher stark landespolitisch geprägte unterschiedliche Performance im Bereich

der institutionellen Kinderbetreuung (d.h. große Betreuungslücken bei Kinderkrippen und Kindergärten in weiten Teilen der Republik) verbessert werden.

Das Ergebnis dieser seit dem Jahr 2007 einsetzenden veränderten gesamtstaatlichen Steuerung (vgl. Bauer/Mitterer 2014, S. 80 ff.) ist jedenfalls die schrittweise verbesserte Deckung von dringenden – regional teilweise unterschiedlichen - Nachholbedarfen durch Erhöhen der Zahl der Betreuungsplätze und der Betreuungsqualität. Allerdings bleibt bisher eine im Finanzausgleich ansetzende Neuregelung der laufenden Finanzierung der überwiegend von den Gemeinden getragenen zusätzlichen Einrichtungen und qualitativen Verbesserungen offen. Vielmehr begnügt man sich mit selektiv erhöhten Landeszuschüssen, die jedoch den – unterschiedlich - gestiegenen Finanzierungslasten der Gemeinden keineswegs entsprechen. Mit anderen Worten besteht zwar



Quelle: Mitterer/Haindl 2015, S. 48) (auf Basis Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2013/2014)

**Abb. 3.** Zahl der halb- und ganztägig betreuten Kinder (pro 1.000 EW) nach Bundesländern, 2013/2014

ein beschränkter strategischer Konsens über den Leistungsausbau, dem jedoch keine adäquate aufgaben- und konkrete leistungsorientierte Finanzierung<sup>9</sup> gegenübersteht.

Diese Bilder und Fakten zeigen **klare Steuerungsdefizite** im System des österreichischen Föderalismus. Diese sind in erster Linie

- unzureichende(r) Informationsaustausch, wenig öffentlich gebotene Transparenz über soziale Problemlagen, über infrastrukturelle Defizite (und teils auch Überversorgung);
- ungenügendes Entwickeln und Abstimmen von strategischen Zielen vor allem in Bereichen verflochtener Trägerschaft und/oder Finanzierung von ‚Gemeinschaftsaufgaben‘ wie z.B. Bildung, Gesundheit, öffentlicher Verkehr, Klimaschutz;
- ausbleibende grundsätzliche Reform des antiquierten Finanzausgleichsystems der Republik, wie ausgewogene Zielvorgaben und Bezüge zu wechselnden inhaltlichen

Prioritäten sowie von Effektivitäts- und Effizienzanreizen im Finanzausgleich, z.B. durch Internalisieren von Nutzen- und Lasten-spillovers auf den subnationalen Ebenen;

- ungenügendes Nutzen der Konzepte von wirkungsorientierter und standortbezogener Regionalpolitik, von Förderung (funktioneller) Stadtregionen, zentraler Orte und deren „Hinterland“;
- gesamtstaatliches Befassen mit den Problemen stark wachsender Regionen sowie von Regionen mit anhaltenden Abwanderungen durch gemeinsame Aktionen von Bund, Land und Gemeinden (vertikale und horizontale Kooperation).

## 3 Ökonomisch ausgerichtete Modelle einer Föderalismusreform

Hier sollen zwei ökonomische Modellvorstellungen angesprochen werden, die Anregungen für eine stärker prozessorientierte Föderalismusreform bieten könnten. Es sind dies

<sup>9</sup> Gegenwärtig wird lediglich über eine mögliche begrenzte aufgabenorientierte Reform des FAG diskutiert, die durch eine von der Arbeiterkammer Wien beauftragten Studie des KDZ (Mitterer/Haindl 2015) alimentiert wird.



das Modell des fiskalischen Föderalismus, das auf dem oben erwähnten Trenn-Ansatz fußt und das verwaltungswirtschaftlich ausgerichtete Modell der *Mehr-Ebenen-Steuerung*.

### Modell des fiskalischen Föderalismus

Die Vorschläge von Finanzwissenschaftlern orientieren sich überwiegend am Modell des Fiskalföderalismus. R. Frey (2005), einer der Schöpfer des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz (NFA), betont dies: „Zentraler Ausgangspunkt für die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs bildet die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus“. Es geht dabei nicht nur um Effizienz, sondern auch um Wirkungsorientierung und um mehr Bürgernähe (vgl. Schaltegger/Weder 2011, S. 92). Hauptpunkte dieses Ansatzes sind:

- Verteilen von Kompetenzen und Trägerschaft von öffentlichen Aufgaben auf die staatlichen Ebenen tendenziell nach dem *Trenn-Ansatz*; im Interesse des Wettbewerbs gilt es, einen ausreichend *hohen Grad an Dezentralisierung* zu erreichen.
- Grundsätzlich ist das *Äquivalenzprinzip* maßgeblich, wonach effiziente politische Entscheidungen über die Quantität und die Qualität der bereitzustellenden Gemeinschaftsgüter auf jeder Ebene weitgehend die Übereinstimmung von NutzenempfängerInnen sowie der SteuerzahlerInnen voraussetzen. Ebenso ist das *Konnexitätsprinzip* zu beachten, wonach die politischen EntscheidungsträgerInnen nicht nur die Aufgaben und die daraus resultierenden Ausgaben, sondern auch die dafür notwendigen Einnahmen verantworten und steuern.
- Über die Verstärkung des Äquivalenz- und des Konnexitätsprinzips entstehen nicht nur *ein Steuerwettbewerb* hinsichtlich der Steuersätze und der Steuerobjekte, sondern auch *ein Systemwettbewerb zwischen den Regionen/Ländern/Städten* über die Versorgung mit Gemeinschaftsgütern sowie über angestrebte Wirkungen, wie Lebensqualität, sozialen Ausgleich und „wirtschaftsfreundliche“ Rahmenbedingungen. Dem Konzept zufolge würden Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die jeweils günstigste Nutzen-Kosten-Relation ausnützen, dafür auch Verlagerungen von Wohnsitzen und/oder Betriebsstandorten in Kauf nehmen.<sup>10</sup>

Zur Milderung eines scharfen und möglicherweise – zumindest tendenziell – ruinösen Steuerwettbewerbs wird aus ökonomischer, ebenso aus politikwissenschaftlicher Sicht das Modell eines „*Vergleichswettbewerbs*“ („*yardstick competition*“) vorgeschlagen. Nach diesem Konzept würden Vergleiche betreffend die qualitative und quantitative Versorgung mit Gemeinschaftsgütern sowie der Prozesse ihrer Bereitstellung angestellt und in Beziehung zur jeweiligen politischen Führung gebracht werden. Im Fall von mehrheitlicher Unzufriedenheit würde dies zur Abwahl von Regierungen führen. Bei Zufriedenheit wäre ein positiver Systemwettbewerb

über Ideen bzw. Vorschläge für wohlfahrtssteigernde Maßnahmen und deren Umsetzung zwischen Ländern/Regionen und auch Gemeinden denkbar. Der Vergleichswettbewerb könnte auch die „Verbreitung von Wissen in der Politik (begünstigen) und somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen führen“ (Feld 2008, S. 48).

Wettbewerbsversagen wäre hierbei zwar nicht zu befürchten, jedoch würde der Wettbewerb – speziell in Österreich – praktisch nur sehr eingeschränkt funktionieren. Denn es bestehen vielfache Informationsdefizite (fehlende Vergleichsdaten) und angesichts starker Verflechtungen in der Trägerschaft und bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben mangelnde Zurechenbarkeit der politischen Verantwortlichkeit.

Es ist offensichtlich, dass dieses Modell mit der Annahme hoher Mobilität der Wirtschaftssubjekte, also einer Abstimmung mit den Füßen von zumindest Teilen der Wohnbevölkerung und/oder von Betrieben bei Steuer- und Gebührenerhöhungen (und einem Umzug in Gebietskörperschaften mit geringerer Steuerlasten), nur begrenzten praktischen Wert hat. Der Trenn-Ansatz im Fiskalföderalismus und im Konzept eines Systemwettbewerbs erscheint auch wegen der zunehmenden globalen Verflechtungen nur in engen Grenzen möglich.<sup>11</sup> Die auf Wettbewerb setzenden Modellvorstellungen bieten zudem für die Lösung der Steuerungsproblematik bei verbundener Aufgabenerfüllung sowie bei Querschnittsmaterien nur wenig Anreize, da explizit auf Wirken der „automatischen“ Regulierung des Vergleichs gesetzt wird.<sup>12</sup>

### Modell der Mehr-Ebenen-Steuerung (multi-level-governance)

Mehr-Ebenen-Steuerung verweist auf die Differenzierung von organisierten Systemen in Ebenen, wobei besonders die „aus dieser Differenzierung resultierenden Interaktionsmuster und Koordinationsmechanismen“ (Benz 2007b, S. 297) betrachtet werden. Es geht darum, wie das Zusammenspiel von Strukturen und Prozessen in und zwischen den einzelnen Ebenen grundsätzlich und praktisch funktioniert. Scharpf (1985) hat bezogen auf Deutschland schon vor vielen Jahren die „Politikverflechtungsfalle“ thematisiert. Damit wird auf Entscheidungsblockaden verwiesen, wonach etwa bei Verteilungsproblemen Vetopositionen aus entgegengesetzten Interessen verfolgt werden. Solche Blockaden bewirken auch Unfähigkeit, „die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf mehr Desintegration zu verändern“ (Scharpf; zit. nach Benz 2007b). Ob solche Blockaden jedoch zwangsläufig entstehen müssen ist theoretisch umstritten. Politikwissenschaftliche Forschungen<sup>13</sup> und die Praxis zeigen, dass u.a. durch Wertewandel, aber auch durch neuere

10 Die beachtlichen Einnahmenkompetenzen der Schweizer Kantone führen zu einem gewissen Steuerwettbewerb. Während dies nach Meinung verschiedener Kritiker zumindest tendenziell eine zu niedrige Unternehmensbesteuerung und eine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen bewirken könnte, zeigen Schweizer Erfahrungen, dass „nichts darauf hindeutet, wonach der Steuerwettbewerb ruinös wäre und dem Staat die Mittel auszugehen drohen“ (Schaltegger/Weder 2011, S. 87f).

11 Dies zeigt sich übrigens auch im Fall des Verhältnisses zwischen Kantonen und deren Gemeinden in der Schweiz, wo vielfache aufgaben- und finanzierungsbezogene Verflechtungen die Regel sind. Es kann auch festgestellt werden, dass in den städtischen Kantonen mit einem höheren Anteil einkommensschwacher Gruppen als in den Umland-Kantonen, die Steuersätze zwar höher sind, die ärmeren Leute aber nicht abwandern (können).

12 Benz (2007, S. 55) argumentiert, dass im Wettbewerb „Koordination durch wechselseitige Anpassung (erfolgt), ohne dass die Akteure miteinander kommunizieren“.

13 Vgl. etwa die Arbeiten zum Neoinstitutionalismus (siehe Überblick bei Schimank 2007).

Steuerungsverfahren – in Österreich etwa durch die Art. 15 a Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern - schrittweise Veränderungen möglich sind.

Praktische Ansatzpunkte auf Basis des Modells der Mehr-Ebenen-Steuerung sind zunächst das Betrachten von Steuerungsdefiziten in einer ‚gap-analysis‘ mit Hinweisen auf mögliche Verfahren und Instrumente zu deren Überwindung

(Charbit 2011, S. 593).

Je nach Defizit auf den einzelnen staatlichen Ebenen sind verschiedene Maßnahmen, etwa bezüglich der eingesetzten Instrumente oder der herrschenden Organisationskulturen, ebenso das Einwirken auf vorrangige Werten/Haltungen der Akteure möglich. Institutionell abgestimmte und inhaltlich ausbalancierte Strategien begünstigen die Wirkung. Die in

**Tab. 1.** Beobachtbare Defizite im Bereich der Mehr-Ebenen-Steuerung

Information gap	Asymmetries of information (quantity, quality, type) between different stakeholders, either voluntary or not	=> Need for instruments for revealing & sharing information
Capacity gap	Insufficient scientific, technical, infrastructural capacity of local actors	=> Need for instruments to build local capacity
Funding gap	Unstable or insufficient revenues undermining effective implementation of responsibilities at sub-national level or for crossing policies	=> Need for shared financing mechanisms
Policy gap	Sectoral fragmentation across ministries and agencies	=> Need for mechanisms to create multidimensional/ systemic approaches at the sub national level, and to exercise political leadership and commitment.
Administrative gap	“Mismatch” between functional areas and administrative boundaries	=> Need for instruments for reaching “effective size”
Objective gap	Different rationalities creating obstacles for adopting convergent targets	=> Need for instruments to align objectives
Accountability gap	Difficulty to ensure the transparency of practices across the different constituencies	=> Need for institutional quality measurement => Need for instruments to strengthen the integrity framework at the local level => Need for enhancing citizen’s involvement

Quelle: Charbit 2011, S. 594

Österreich gern praktizierte finanzwirtschaftliche Steuerung der Bereitstellung von Kollektivgütern über Transfers sollte beispielsweise mit Qualitätsstandards, mit aufgabenorientierten Finanzierungskriterien im Finanzausgleich, mit der Evaluierung von Meilensteinen auf Entwicklungspfaden einer angestrebten Ausbaustrategie verknüpft werden.

Wenn man bedenkt, wie unterschiedlich die Regeln, Verfahren und Instrumente der budgetären Steuerung bei den österreichischen Gebietskörperschaften (Wirkungsziele, Abschätzungen von Wirkungsfolgen, mehrjährige Finanzplanung, Vermögensrechnung) sind, kann man die Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten, den Innovations- und Lernbedarf für eine verbesserte Mehr-Ebenen-Steuerung auf allen staatlichen Ebenen ermessen. Ein anderer seit Jahrzehnten vernachlässigter Bereich betrifft das Einrichten von Planungsregionen, die auf die unterschiedliche Intensität funktionaler Verflechtungen zwischen Gemeinden, politischen Bezirken und auch von Teilen von Bundesländern Bedacht nehmen.<sup>14</sup> Wobei für das Funktionieren solcher Kooperationen gesorgt werden muss – etwa im Weg gleichberechtigter Kooperation zwischen den politischen Akteuren sowie zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft.

<sup>14</sup> Siehe hierzu ausführlich Biwald 2015.

## 4 Zusammenfassung - Ansatzpunkte einer prozessbetonten Föderalismusreform

Wachstum unter Berücksichtigung von Lebensqualität und Nachhaltigkeit, Sicherung eines attraktiven Staates aus europäischer Perspektive und/oder von wettbewerbsfähigen Stadtregionen sind heute gängige politische Schlagworte. Dafür sind dynamische und vergleichende Betrachtungen ebenso erforderlich wie institutionelle und verfahrensmäßige Innovationen. Eine prozessbetonte Föderalismusreform bildet eine international durchaus in Diskussion und in Realisierung begriffene Option. Deutschland, die Schweiz, Dänemark und die anderen skandinavischen Staaten, auch die Steiermark haben bereits einige substanzielle Schritte dazu gesetzt. Die bisher mehrfach angegangene Staatsreform in Österreich (Perchtoldsdorfer Paktum vor dem EU-Beitritt, Verfassungskonvent in den Jahren 2003 -2005, Finanzausgleichspakt 2007) hat bisher nur wenig Fortschritte gebracht. Dies hängt nicht zuletzt mit der jeweils verhandelten Agenda

und den politischen Rahmenbedingungen zusammen.

Klar ist, dass eine Föderalismusreform auch in Österreich erforderlich sein wird, um im internationalen Ranking<sup>15</sup> nicht zurückzufallen. Allerdings sind viele VertreterInnen von Politik und Verwaltung, aber auch Sozialwissenschaftler skeptisch, ob sich die Politik hierzu aufraffen kann. In diesem Beitrag wird jedoch darauf verwiesen, dass das grundsätzliche Verständnis von Föderalismus, aber auch der jeweils verfolgte Ansatz für das Gelingen einer Föderalismusreform bedeutsam sein können. Für mein Grundverständnis greife ich gern auf die Definition von Friedrich aus dem Jahr 1968 zurück. Sie lautet: „We have federalism only if a set of political communities coexist and interact as autonomous entities, united in a common order with some autonomy of its own. No sovereign can exist in a federal order system; autonomy and sovereignty exclude each other in such a political order ... No one has the last word.“ (Friedrich 1968, S. 7). Die Betonung liegt dabei auf den beiden letzten Sätzen. Die OECD belegt in ihren „Governance Reviews“ und in den Berichten zu „Government at a Glance“ (siehe z.B. OECD 2013) mehrfach, dass sich unter den weltweiten Konkurrenzbedingungen zentralstaatliche Politiken oft als nicht ausreichend zur Bekämpfung der Krise und zum Erhalt der Konkurrenzfähigkeit der Staaten erweisen. Vielmehr suchen Regierungen zunehmend neue Wege – in der Wachstums- und Verteilungspolitik und auch in der föderalen Politik. Die Mehr-Ebenen-Steuerung wird im Vergleich zu Neuordnungen der Kompetenzen und der Aufgabenzuordnung (im Sinn etwa einer verstärkten Dezentralisierung) als überlegen und auch leichter realisierbar angesehen: „Achieving procedural improvements in multi-level governance is often considered as a good alternative to big decentralization changes“ (Charbit 2011, S. 599).

Es gilt also, einen neuen Föderalismuskompromiss zu entwickeln. Einige Elemente dieses Kompromisses wären:

- Die Föderalismus-Konzeption müsste zwischen den Vorstellungen von Wettbewerbsföderalismus, der von einem grundsätzlich differenten Ansatz, nämlich dem Trennmodell ausgeht, und dem in Österreich dominierenden Verbundmodell neu ausbalanciert werden. Allein aus ökonomischen Erwägungen, aber auch wenn mehr Effektivität und Bürgernähe erreicht werden sollen, kann das Verbundmodell nicht ohne Bereinigungen im Sinn des Trennmodells prolongiert werden. Denn im Verbundansatz werden die Verantwortlichkeiten auf den einzelnen Regierungsebenen für die Qualität der Ergebnisse und für die Höhe des Mitteleinsatzes und damit der Steuerbelastung für die Menschen und die Unternehmen verwischt.
- Ein Abbau des traditionellen hierarchischen Staatsauf-

baus (vertikale Machtverteilung) und einer hierarchisch geprägten Steuerung wäre notwendig. An deren Stelle böten Strategien von Mehr-Ebenen-Steuerung in dem einen oder anderen vorrangigen Bereich von ‚Gemeinschaftsaufgaben‘ gute Grundlagen für schrittweises Vorgehen. Dies könnte im Sinn der Lückenanalyse beispielsweise zuerst das politische Bearbeiten der Informationsdefizite („information gaps“) und der „capacity gaps“ bedeuten, womit auch evidenzbasierte Entscheidungsvorbereitung und –findung verstärkt und die Koordinierungsdefizite durch Schaffen etwa von funktionalen Stadtregionen besser bearbeitbar werden.

- Vorhandene Defizite in der Koordinierung der (Wirkungs)Ziele des öffentlichen Handelns, in der Finanzausstattung und damit verbunden im Infrastrukturausbau gilt es wenigstens zu verkleinern. Die hierfür unvermeidlichen bzw. unverzichtbaren politischen Kompromisse können beispielsweise auch regional differenzierte Wirkungsziele ergeben. Hinsichtlich der Finanzierung würde dies neben einem Ausbau der Einnahmenverantwortung der Länder<sup>16</sup> auch gleichzeitig eine Orientierung der Verteilung der Mittel des (reduzierten) Steuerverbundes für Länder und Gemeinden an den unterschiedlichen Lasten und Nachholbedarfen verlangen. Dies bedeutet den Einbau von Elementen der aufgabenorientierten Verteilung der Einnahmen aus dem Steuerverbund im Finanzausgleichsgesetz des Bundes.
- Das öffentliche Handeln wäre – wenn die hierarchische Steuerung abgebaut und kooperatives Vorgehen gestärkt werden sollen – auf nachhaltige Problemlösung und Konsenssuche auszurichten. Unerlässlich hierbei scheint eine Aufwertung der „weichen“ Schlüsselfaktoren. Diese sind v.a. Bereitschaft zu empathischem, solidarischem und demokratischem Agieren der VertreterInnen des öffentlichen Sektors sowie vermehrtes Augenmerk auf Transparenz für alle Beteiligten und auf Einbeziehen auch der Opposition (Attali 2013, S. 65 f.).

„Notwendig ist“ – so ein Landespolitiker, nämlich Präsident Van Staa – „eine Verbesserung der Kooperation zwischen den Gemeinden, Bezirken und Bundesländern. Das gegenseitige Vertrauen ist dabei der wichtigste Teil der Kooperation.“<sup>17</sup> Wie vertrauensbildende Strategien und Maßnahmen anschauen, weiß man zwar, doch muss man sie auch ergreifen.

## Literatur

Alter, R.; Bauer, H.: Regionale Entwicklungspolitik im Kontext der Globalisierung. In: Bauer, H.; Biwald, P.; Pitlik, H. (Hrsg.): Standort Österreich und öffentliche Verwaltung. Wien 2015, S. 54-70

Attali, J.: Urgences francaises. Paris 2013

15 Im Bericht des World Economic Forum 2014-2015 nimmt Österreich im Gesamtranking Platz 21 ein, wofür neben anderen Faktoren die Institutionen maßgeblich sind. Dies wird im Bericht so definiert: „Competitiveness is defined as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country... The institutional environment is determined by the legal and administrative framework within which individuals, firms, and governments interact to generate wealth. The importance of a sound and fair institutional environment has become all the more apparent during the recent economic and financial crisis... given the increasing role played by the state at the international level and for the economies of many countries“ (World Economic Forum 2015, S. 4)

16 „Den Landeshauptleuten wäre endlich klar zu machen, dass eine eigene Steuerhoheit ihre autonome Gestaltungskraft verbessert. Landesfürsten geben dann nicht mehr nur das Geld des Bundes aus, sie bedienen sich auch aus einem System der Eigenmittel“ (Neisser 2010, S. 90).

17 Kommentar von H. Van Staa in einem Bericht des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates (<http://www.eu-infothek.com/article/foederalismus-oesterreich-zu-viel-oder-zu-wenig>; nachgeschlagen 20.03.2013)

- Bauer, H.: Finanzausgleichsreform im Kontext zu entwickelnder föderaler Beziehungen. In: Blaas, W. et al. (Hrsg.): Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung. Wien 2014, S. 139-168
- Bauer, H.; Mitterer, K.: Der Kindergarten als öffentliche Institution. In: Koch, B. (Hrsg.): Handbuch Kindergartenleitung. Wien 2014, S. 79–114
- Benz, A.(a): Politischer Wettbewerb. In: Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden 2007, S. 54-67
- Benz, A.(b): Multilevel Governance. In: Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden 2007, S.297-310
- Biwald, P.: Zur Entwicklung der Stadtregionen in Österreich. In: Bauer, H.; Biwald, P.; Pitlik, H. (Hrsg.): Standort Österreich und öffentliche Verwaltung. Wien 2015, S. 107-124
- Bröthaler, J.; Bauer, H.; Schönböck, W.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung. Wien-New York 2006
- Charbit, C.: Governance of public policies. In: Bauer, H.; Biwald, P.; Dearing, E. (Hrsg.): Gutes Regieren. Wien-Graz 2011, S. 580-599
- Feld, L. P.: Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung. In: Bauer, H.; Pitlik, H.; Schratzenstaller, M. (Hrsg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat. Wien-Graz 2008, S. 36-55
- Frey, R. L.: Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich. In: Frey, R.L. (Hrsg.): Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich 2005. S. 11-42
- Friedrich, C. J.: Trends of Federalism in Theory and Practice. New York-Washington-London 1968
- Karlhofer, F.: Finanzausgleich und Bundesstaatsreform. Akteure – Interessen – Handlungslogik. In: Biwald, P.; Bußjäger, P.; Pitlik, H.; Schratzenstaller, M. (Hrsg.): Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat. Wien–Graz 2011, S. 100–113
- Mitterer, K.; Haindl, A.: Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. Manuskript, Wien 2015
- Neisser, H.: Perspektiven der österreichischen Bundesstaatsreform. In: Lütgenau, St. A. (Hrsg.): Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa. Innsbruck 2011, S. 28–36
- Neisser, H.: Föderalismus in Österreich – Illusion und Wirklichkeit. In: Busek, E. (Hrsg.): Was haben wir falsch gemacht? Wien 2010, S. 85-94
- OECD: Regions at a glance. OECD Publishing, Paris 2013
- Pelinka, A.: Föderalismus für das 21. Jahrhundert – Perspektiven der Weiterentwicklung. In: Steger, F. M. (Hrsg.): Baustelle Bundesstaat. Wien 2007, S. 119–153
- Schaltegger, Ch.; Weder, M.: Finanzausgleichsreform in der Schweiz aus Prozesssicht. In: Biwald, P.; Bußjäger, P.; Pitlik, H.; Schratzenstaller, M. (Hrsg.): Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat. Wien–Graz 2011, S. 75–99
- Scharpf, F.: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323–356
- Schimank, U.: Neoinstitutionalismus. In: Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Wiesbaden 2007, S. 161-175
- Spahn, P. B.: Contract federalism. In: Ahmad, E.; Brosio, G. (eds): Handbook of fiscal federalism. Cheltenham 2006, reprinted 2008, S. 182–197
- World Economic Forum (Hrsg.): The Global Competitiveness Report 2014-2015. Nachgeschlagen unter <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>