



## Verwaltungsreform, eine „Never-ending-Story“? Wenn der Amtsschimmel wiehert ...

**Wer soll das bezahlen? Neun Bundesländer, 80 Bezirke, 2.357 Gemeinden mit angeschlossenem Verwaltungsgefüge. Österreich besteht aus einer beachtlichen Anzahl von föderalen Einheiten, die aufwendig verwaltet werden – manche behaupten sogar überverwaltet. Ein Vergleich: Bayern mit mehr Einwohnern kommt ohne Länder aus und die Schweiz ist noch kleinteiliger organisiert, dennoch um ein Drittel kostengünstiger verwaltet.**

Von Marie-Theres Ehrendorff

Österreich hat europaweit die niedrigste Arbeitslosigkeit, nach Luxemburg das höchste Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, eine überschaubare Verschuldung und einen geradezu vorbildhaften „sozialen Frieden“. Daher wird bereits die leiseste Kritik als Panikmache und Anschlag auf die im Lande vorherrschende Selbstzufriedenheit gedeutet.

Doch das Problem besteht darin, dass diese beeindruckenden Daten allesamt mit Schulden erkauft sind: BIP, niedrige Arbeitslosigkeit und „sozialer Friede“. Nichts davon ist gänzlich erwirtschaftet. So wird die Illusion einer heilen Welt auf Kosten der nächsten Generationen geschaffen.

Von den jährlich rund 77 Milliarden Euro Bundeseinnahmen bleiben nach Abzug der

Zahlungen an Länder und Gemeinden von 28 Milliarden, des Aufwands für Beamtenpensionen von acht Milliarden, des Bundeszuschusses zu den ASVG-Pensionen mit zehn Milliarden, der Schuldzinsen von acht Milliarden, der Gehälter des öffentli-

„ **So wird die Illusion einer heilen Welt auf Kosten der nächsten Generationen geschaffen.**

chen Dienstes von acht Milliarden und des EU-Beitrags von 2,6 Milliarden gerade einmal zwölf Milliarden Euro übrig. Spielraum gibt es so gut wie keinen, da ein Gutteil dieses verbleibenden Restes durch strukturelle

Verpflichtungen bereits gebunden ist.

Zu grundlegenden Reformen kommt es immer nur dann, wenn der Druck von außen – seitens der Kreditoren – keinen anderen Ausweg mehr zulässt. Das kann man, wie die Beispiele Schweden oder Neuseeland zeigen, auf alle Staaten umlegen. Und Österreich bildet dabei keine Ausnahme. Erst dann, wenn die Gläubiger das Vertrauen in die Bonität eines Landes verlieren und entsprechende Risikoprämien fordern, kommt es zu nennenswerten strukturellen Änderungen und spürbaren Einsparungen.

Doch Sparwille sieht anders aus: Gegenwärtig beläuft sich die kumulierte Staatsschuld von Bund, Ländern und Gemeinden ohne ausgelagerte Verbindlichkeiten und Haftungsübernahmen auf 234 Milliarden Euro.



Foto: APA/ Herbert Neubauer

Die Zunahme der Bundesschulden verdoppelte sich seit den 1980er Jahren. Die Verbindlichkeiten der Länder stiegen sogar dreimal so schnell.

Die Höhe der Zinsbelastung wäre – beim derzeit herrschenden niedrigen Zinsniveau – noch kein unlösbares Problem, auch wenn neue Schulden aufgenommen werden müssten, um diesen Aufwand von derzeit rund acht Milliarden Euro pro Jahr zu bedienen. Drastisch

**„ Die ungebremst wachsenden Staatsschulden in Österreich sind die in Zahlen gegossene Reformverweigerung, die bereits Tradition hat.**

ändern könnte sich die Lage, würden die Zinsen wieder steigen und die rund 25 bis 30 Milliarden Euro an jährlich auslaufenden Staatsanleihen auf höherverzinsliche Papiere umgeschuldet werden müssen. Die Aufgabe des Staates sollte nicht die Lösung jedes Problems sein, sondern vielmehr jene, sich von der erdrückenden Fülle seiner selbst auferlegten Verpflichtungen zu entlasten.

Die ungebremst wachsenden Staatsschulden in Österreich sind die in Zahlen gegossene Reformverweigerung, die bereits Tradition hat. Einen Budgetüberschuss zu erwirtschaften schaffte die Bundesregierung letztmalig im Jahr 1962. Seither sind – auch in der Hochkonjunktur – Defizite üblich. Gespart wird demnach nie. Österreich hält auch den Weltrekord, was den Transferanteil an den Haushaltseinkommen betrifft. Dieser beläuft sich auf stolze 36 Prozent. Die völlig unveränderte Dynamik der Schuldenzunahme zeigt sich in-

## ZUM THEMA

**Univ.-Prof. Dr. Christian Keuschnigg,  
Direktor IHS und Universität St. Gallen**

Wenn die Bürger das Gefühl bekommen, dass die Leistungen des Staates die hohen Steuern nicht mehr rechtfertigen, nimmt der Steuerwiderstand zu und es setzt ein Wettrennen um Steuervorteile, Subventionen und andere Staatsausgaben zum eigenen Vorteil ein. Ziel der Verwaltungsreform muss es sein, das Preis-Leistungs-Verhältnis und die Treffsicherheit der Ausgaben zu verbessern. Die staatlichen Entscheidungsabläufe und der Verwaltungsapparat sind so zu organisieren, dass den Interessen der Bürger zweckdienlich und sparsam gedient wird. Die möglichen Einsparungen könnten sicher mehrere Milliarden betragen. Allein in der allgemeinen Hoheitsverwaltung sind die Ausgaben pro Einwohner – laut Rechnungshof 2011 – um 27 Prozent höher als in Deutschland.

Wenn Umfang und Qualität der Leistungen gleich bleiben, aber weniger Kosten anfallen, dann müssen wir weniger Steuern zahlen, ohne wirklich auf etwas zu verzichten. Auch der Staat soll „Kostensenkungsprogramme“ starten und die Produktivität in der staatlichen Verwaltung steigern. Es gilt, die Möglichkeiten des E-Government zu nutzen, durch Personalentwicklung und Karriereanreize für Beamte Personalkosten zu sparen und mit Kontrolle und Überwachung die Qualität der Leistungen sicherzustellen.

Eine klare Zuweisung von Aufgaben, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung kann Kompetenzersplitterung, Doppelgleisigkeiten und damit Mehrausgaben vermeiden. Fiskalischer Wettbewerb zwischen den Ländern und Gemeinden würde eine schlanke Verwaltung und eine sparsame Finanzpolitik begünstigen. Er würde ein Wettrennen der Regionen um das beste Angebot an Bürger und Unternehmen auslösen. Wichtig ist, dass Entscheidungen richtig aufbereitet werden, denn uninformierte Ausgabenentscheidungen der Politik sind vielleicht das größte Risiko für die öffentlichen Haushalte. Jedes Ausgabenprojekt soll mit einer konsequenten Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden. Zunächst müssen alle Kosten der Finanzierung berücksichtigt werden. Es braucht das Bewusstsein, dass ein Infrastrukturprojekt von 100 Millionen Euro uns tatsächlich etwa 130 Millionen kostet. Das verfügbare Einkommen sinkt nicht nur, weil wir mehr Steuern zahlen, sondern auch weil Steuern das Wachstum hemmen und wir deshalb pro Euro an zusätzlicher Steuer etwa 30 Cent weniger verdienen.

Eine konsequente Wirkungsanalyse muss ermitteln, ob das 100-Millionen-Euro-Projekt tatsächlich einen gesellschaftlichen Mehrwert von 130 Millionen erzeugt. Die quantitative Bewertung ist oft schwierig, aber wenigstens kann man untersuchen, ob die beabsichtigten Wirkungen erzielt werden. Haben die Förderprogramme für F&E zu mehr F&E in den Unternehmen geführt oder sind sie in Mitnahmeeffekten verpufft? Haben die Schulungsmaßnahmen für Arbeitslose tatsächlich einen schnelleren Neueinstieg oder einen höheren Verdienst ermöglicht? Wenn nicht, dann sind die Ausgabenposten wieder zu streichen, denn die dafür verwendeten Steuermittel wären anderswo besser eingesetzt.



Foto: APA/Herbert Neubauer



## ZUM THEMA

### Dr. Barbara Kolm, Direktorin des Austrian Economics Center (AEC)

Das Land braucht mutige Entscheidungsträger mit einer Vision, die den Arbeits- und Wirtschaftsstandort reformieren – ohne Angst vor den nächsten Wahlen. Eine Verwaltungsreform muss ein großer Wurf sein. An einzelnen Schrauben ein klein wenig zu drehen und zu glauben, dass es damit getan sein wird, funktioniert



Foto: Petra Spiola

nicht. Man muss eine Vision für Österreich haben, die massive strukturelle Reformen auf allen Ebenen vorsieht, um dann die Maßnahmen umzusetzen. Das Einsparungspotenzial, das durch strukturelle Reformen im Verwaltungs-, Gesundheits-, Sozialversicherungs- und Pensionsbereich entsteht, beträgt mehrere Milliarden Euro – möglicherweise mehr als die häufig kolportierten sechs Milliarden. Dazu muss man aber auch bereit sein, die Frage nach den Staatsaufgaben zu stellen. Hat man diese Staatsaufgaben definiert, gilt es, Bereiche, die von privat oder Public Private Partnerships effizienter erledigt werden können, auszulagern und von der Aufgabenliste des Staates zu streichen. Verbleibende Leis-

tungen des Staates für seinen Bürger sollten dann mit einem Preisschild versehen werden, um die nötige Transparenz zu erzielen und das Verständnis der Bürger für die Kosten/Nutzenfrage zu erhöhen. Generell kann man davon ausgehen, dass eine reine Verwaltungsreform pro Jahr rund 1,1 Milliarden Euro bringt. Allein die Fusion von kleinen Gemeinden bringt ca. 360 Millionen pro Jahr. Die Gehälter im öffentlichen Dienst in den nächsten fünf Jahren nicht zu erhöhen bringt weitere 500 Millionen. Die Reform der Wohnbauförderung liefert eine Milliarde zusätzlich. Im Gesundheitsbereich lassen sich durch die Reduktion von Doppelgleisigkeiten wieder über 1,45 Milliarden Euro einsparen. Die Anhebung des Pensionsantrittsalters um ein Jahr würde eine Milliarde Euro pro Jahr bringen. Diese Liste ließe sich endlos fortsetzen.

Natürlich werden viele Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung durch Reformen verloren gehen, aber in der Privatwirtschaft wieder geschaffen. Man darf nicht vergessen, dass nur die Wirtschaft, also das Unternehmertum, nachhaltig sichere Arbeitsplätze bringt. Wenn durch Reformen die Bürger und Unternehmen massiv entlastet werden, bleibt genügend Geld, um in Bildung, Investitionen, Forschung und Entwicklung zu investieren, und diese Investitionen schaffen bekanntlich Arbeitsplätze. Wie hoch diese Zahl ist, ist allerdings davon abhängig, wie rasch die Reformen umgesetzt werden. Die Regierung Schüssel I hatte ja bereits ein Paket geschnürt, das aber dann leider nicht mehr umgesetzt wurde. Idealerweise benötigt man den großen Wurf durch mutige Reformen bei einer Neugestaltung der Verwaltung. Die Politik der kleinen Schritte hat noch nie zur Entlastung des Steuerzahlers geführt. Bei einer seriösen Verwaltungsreform könnte es zu einer Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Ländern kommen. Daher ist möglicherweise auch die Uneinigkeit über künftige (Bund-/Länder)-Kompetenzverteilungen der Grund, weshalb aus der Verwaltungsreform eine unendliche Geschichte geworden ist. Verfolgt man die Verhandlungen zum Finanzausgleich, dann erkennt man, wie festgefahren die Positionen seit Jahren sind. Eine Verwaltungsreform bringt notwendigerweise auch Kompetenzverschiebungen mit sich. Inkludiert man Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern in eine Steuerreform, würde endlich Wettbewerb entstehen, der die Wirtschaft stimuliert. Wirtschaftliche Freiheit und Wettbewerb sind die Erfolgsrezepte für Wohlstand und sozialen Frieden.

ner 40-prozentigen Steigerung der Staatseinnahmen während der letzten Dekade, wo die Staatsausgaben um 41 Prozent im selben Zeitraum zugenommen haben.

Dennoch ist Finanz-Staatssekretär Jochen Danning, der federführend bei der Verwaltungsreform mitarbeitet, der Meinung, dass der Weg der kleinen Schritte zielführender wäre als eine Radikalreform. Ein Dorn im Auge des ÖVP-Verhandlers sind zweifelsfrei die Mehrgleisigkeiten und die Unüberschaubarkeit im Förderwesen. „Da brauchen wir eine Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“, ist er überzeugt. „Das ist derzeit intransparent. Es kommt zu Doppelförderungen von ein und demselben Sachverhalt. Da haben wir mit der Einführung der Transparenzdatenbank schon wertvolle Vorarbeiten geleistet. Damit wir auch gegenseitig hineinschauen können, wer was macht.“

### Föderalistische Identität

Es ist schon den Habsburgern nicht geglückt, aus ihrem vielsprachigen Herrschaftsbereich einen Einheitsstaat nach französischem Vorbild zu schaffen. Trotzdem war die österreichische Reichshälfte am Ende der Monarchie einem Einheitsstaat näher als einem Bundesstaat. Zu einem solchen und damit föderal organisierten Staat im klassischen Sinn wurde Österreich per Bundesgesetz erst 1920. Aber die Länder dieses Bundesstaates haben in ihrer Mehrzahl eine eigene Vergangenheit, die tief in das Mittelalter hineinreicht. Das unterscheidet uns zum Beispiel von Deutschland.

„Die Länder genießen nur ein sehr eingeschränktes Steuerfindungsrecht und schöpfen dieses auch nicht aus.“  
Theo Öhlinger

„Eine Eigenart des österreichischen Bundesstaates ist die starke Zentralisierung der Finanzverfassung. Fast alle und jedenfalls alle wesentlichen Steuern, wie Einkommens-, Lohn- und Körperschaftsteuer, die Kapitalertragssteuer, die Mehrwert- und Mineralölsteuer, werden vom Bund gesetzlich geregelt und von Bundesbehörden eingehoben. Der Betrag dieser Abgaben wird in einem Finanzausgleich zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden aufgeteilt. Einnahmen- und Ausgabenverantwortung sind damit entkoppelt. Die Länder genießen nur ein sehr eingeschränktes Steuerfindungsrecht und schöpfen dieses auch nicht aus“, so der Verfassungsexperte Theo Öhlinger.

### Theoretisch föderal, faktisch zentralisiert

„Ineffektiv und geradezu kontraproduktiv wird Föderalismus vor allem dann, wenn Aufgaben und Kompetenzen an die föderalen Gebietskörperschaften delegiert werden, diese aber nicht selbst für deren Finanzierung aufkommen müssen“, meint Franz Schellhorn, Präsident der Denkwerkstatt Agenda Austria. „Diese Konstellation lädt geradezu zu politischer Verantwortungslosigkeit und fiskalischem Schlendrian





Foto: APA/Helmut Fohringer

ein.“ Daher verwundert es nicht, dass gerade die finanziellen Sorgenländer der EU entweder besonders stark zentralisiert sind und/oder die subnationalen Gebietskörperschaften ein besonders krasses Missverhältnis zwischen Einnahmen- und Ausgabenverantwortung aufweisen.

Der in Österreich so gerne kritisierte Föderalismus existiere in Wahrheit gar nicht, betont Schellhorn, der allerdings einen solchen „echten“ Föderalismus einfordert. „Ohne Steuerwettbewerb unter den Verwaltungseinheiten wie Ländern und Gemeinden gibt es jedoch keinen Anreiz zu einem sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel.“ Eine Gefahr des angeblich drohenden „Ausblutens der öffentlichen Haushalte“ kann er keineswegs erkennen, wie man am Beispiel der Schweiz - mit kantonale stark voneinander abweichenden Steuertarifen beobachten kann. „Die Schweiz ist vielmehr ein insgesamt hervorragend verwaltetes Land, das mit um ein Drittel niedrigeren Verwaltungskosten geführt werden kann als Österreich.“

Schellhorn sieht die Notwendigkeit einer „mentalenden Wende“ im Land. Es ist besser, das Land freiwillig und aus eigener Kraft zu reformieren, als dass es unter Zwang von außen geschieht. <

## ZUM THEMA

### Dr. Franz Schellhorn, Direktor „Agenda Austria“

In Österreich sind eigentlich nur wenige Dinge unumstritten. Weitgehend einig ist sich die Bevölkerung beispielsweise darin, dass das Land die schönsten Berge, die saftigsten Wiesen und die saubersten Seen hat. Und einen Föderalismus, den sich ein kleines Gebiet wie Österreich eigentlich nicht leisten kann. Dabei zeigt ein Blick zurück in die Geschichte, dass kleine Verwaltungseinheiten nicht zwangsläufig teuer und ineffizient sind – ganz im Gegenteil.

Einer der wichtigsten Treiber dafür, dass Europa trotz relativer Ressourcenarmut eine Führungsrolle in der Neuzeit erlangt hatte, war die Aufteilung in relativ kleine, heterogene staatliche Einheiten, die permanent in teils erbitterter Konkurrenz zueinander standen. Die heute gerne belächelte „Kleinstaaterei“ war also Voraussetzung dafür, dass sich unterschiedliche regionale Herausforderungen, spezifische Lösungen überhaupt erst entwickeln konnten.

Was im Großen für Europa gilt, ist im Kleinen auch innerhalb der Nationalstaaten richtig: Dezentrale Strukturen in Form eines funktionierenden Föderalismus sind die Voraussetzung für Innovation, bestmögliche

Anpassung an lokale Gegebenheiten, politisches Verantwortungsbewusstsein und fiskalische Disziplin.

Ein solcher „echter“ Föderalismus kann nur entstehen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dazu gehört erstens, dass jede gebietskörperschaftliche Stufe (Bund, Länder/Kantone und Gemeinden) klar zugewiesene Aufgaben hat. Zweitens brauchen die föderalen Einheiten zur Erfüllung dieser Aufgabe die nötigen finanziellen und legislativen Kompetenzen. Drittens – und am wichtigsten: Die zur Erledigung der föderalen Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel sind dort einzuheben, wo sie auch ausgegeben werden.

Der flächenmäßig halb so große Nachbarstaat Schweiz ist mit 26 Kantonen, 148 Bezirken und 2.596 Gemeinden noch kleinteiliger organisiert als Österreich, aber dennoch um ein Drittel günstiger verwaltet. Dort müssen die föderalen Einheiten ihre Ausgaben nämlich über Steuern selbst eintreiben. Will ein Bürgermeister ein neues Schwimmbad bauen, werden die Gemeindebürger zur Kasse gebeten. Das führt zu einem sorgsamem Umgang mit Steuergeld, schlanken Verwaltungen und umworbene Bürgern.

Österreichs Regierung hat mit dem neu zu verhandelnden Finanzausgleich die große Chance, dieses eigenössische System schrittweise zu importieren und den Ländern und Gemeinden mehr steuerliche Eigenverantwortung einzuräumen. Das würde den Bürgern auch weitere Debatten über eine Verwaltungsreform ersparen – diese würde dann nämlich ganz von selbst kommen. Derzeit nehmen die föderalen Einheiten nur fünf Prozent ihrer jährlichen Ausgaben selbst ein – 95 Prozent überweist der Bund. Eine offene Einladung, das (nicht vorhandene) Geld mit beiden Händen auszugeben.



Foto: Agenda Austria

