

Grundlegende Reform des Finanzausgleichs:
**Reformoptionen und
Reformstrategien**

Endbericht

Auftraggeber:

Bundesministerium für Finanzen
GZ. BMF 060000/0025-ZBV/2010
Hintere Zollamtsstraße 2b, A-1030 Wien

Auftragnehmer:

Technische Universität Wien
Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) im
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
J. Bröthaler, M. Getzner
Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

in Kooperation mit

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
H. Pitlik, M. Schratzenstaller

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
P. Biwald, H. Bauer

IHS – Institut für Höhere Studien
U. Schuh, L. Strohner

Wien, Jänner 2011



Impressum:

Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien

J. Bröthaler (Projektleitung, TU Wien), M. Getzner (TU Wien), H. Pitlik (WIFO), M. Schratzenstaller-Altzinger (WIFO), P. Biwald (KDZ), H. Bauer (KDZ), U. Schuh (IHS), L. Strohner (IHS)

Studie der Technischen Universität Wien in Kooperation mit
WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und
IHS – Institut für Höhere Studien
im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Wien, 2011

Technische Universität Wien

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) im
Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung
Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler (Projektleitung)
Univ.-Prof. Mag. Dr. Michael Getzner
Resselgasse 5/2/2, 1040 Wien
E-Mail: johann.broethaler@tuwien.ac.at
Tel: +43/1/58801-280310
Fax: +43/1/58801-9280310
Web: www.ifip.tuwien.ac.at
Ifip-Projektnummer 175/10
DVR: 0005886

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

apl. Prof. Dr. Hans Pitlik, Dr. Margit Schratzenstaller-Altzinger
Arsenal, Objekt 20, 1103 Wien
Web: www.wifo.ac.at

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Mag. Peter Biwald, Hon.-Prof. Dr. Helfried Bauer
Guglgasse 13, 1110 Wien
Web: www.kdz.or.at

IHS – Institut für Höhere Studien

Dr. Ulrich Schuh, Mag. Ludwig Strohner
Stumpergasse 56, 1060 Wien
Web: www.ihs.ac.at

Soweit in diesem Bericht männliche Bezeichnungen gebraucht werden,
gelten die entsprechenden weiblichen Bezeichnungen als gleichberechtigt eingeschlossen.

Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien – Zusammenfassung

TU Wien (J. Bröthaler, M. Getzner), WIFO (H. Pitlik, M. Schratzenstaller), KDZ (P. Biwald, H. Bauer), IHS (U. Schuh, L. Strohner)

Über die Notwendigkeit zur Neugestaltung der (finanziellen) Beziehungen zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften wird in Österreich seit Jahrzehnten diskutiert. Mittlerweile wird von allen an der Diskussion Beteiligten ein erheblicher Reformbedarf anerkannt, der sich einerseits aus praktisch-politischen Erwägungen, andererseits aus den Erfordernissen eines modernen Finanzausgleichs auf Basis wissenschaftlicher Überlegungen und Theorien ergibt.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind bei der Reform des österreichischen Finanzausgleichs wesentliche Grundlegungen in der Herstellung der fiskalischen Äquivalenz und der Konnexität zu sehen. Fiskalische Äquivalenz bedeutet, dass die Nutznießer/innen öffentlicher Leistungen auch jene sein sollen, die für die Bereitstellung dieser Leistungen über Steuern und Abgaben einen entsprechenden finanziellen Beitrag zahlen. Konnexität bedeutet, dass Entscheidungsträger/innen nicht nur die Aufgaben und resultierenden Ausgaben, sondern auch die dafür notwendigen Einnahmen steuern. Als Voraussetzung für diese an Effizienz orientierten Prinzipien kann institutionelle und räumliche Kongruenz gelten, also die Übereinstimmung von Nutznießer/innen und Zahler/innen mit den Entscheidungsträger/innen. Mit diesen Grundlegungen ist somit die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger/innen („Accountability“) hergestellt.

Neben diesen Effizienzkriterien ist der Finanzausgleich aber, ähnlich wie die Steuerlehre, an der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften auszurichten. Damit soll einerseits ein Ressourcenausgleich (etwa für geringere eigene Finanzierungsmöglichkeiten strukturschwacher Regionen) als auch ein Lastenausgleich (Bereitstellung von Mitteln für spezielle Aufgaben, z.B. Zentralörtlichkeit zur Abgeltung von externen Effekten) erfolgen.

Das Fehlen bzw. intransparente Vermischen der unterschiedlichen theoretischen Prinzipien von Finanzausgleichssystemen hat in Österreich über die langjährige Entwicklung hinweg zu einem komplizierten Geflecht finanzieller Beziehungen geführt. Die Folgen finanzpolitischer Entscheidungen auf den einzelnen Ebenen des Staates sind damit hinsichtlich ihrer gesamthaften Effizienz- und Verteilungseffekte kaum überschaubar.

Basierend auf theoretischen Überlegungen, empirischen Befunden und praktischen Erfahrungen kann ein Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs im weiteren Sinn insbesondere in folgenden Bereichen festgehalten werden:

- **Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung**
Reform der praktisch unverändert gebliebenen Kompetenzverteilung aufgrund des technischen und wirtschaftlichen Wandels, aber auch aus Sicht der vielfältigen internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen.
- **Verstärkte Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung**
Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung mit der Finanzierungsverantwortung auf jeder Ebene des Staatsaufbaus.
- **Verstärkte Abgabenaufonomie**
Stärkung der Abgabenaufonomie der subnationalen Gebietskörperschaften und damit einhergehend Verminderung des Steuerverbunds.

- **Zielorientierung des Finanzausgleichs**
Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegung politisch-strategischer Ziele im Finanzausgleich (z.B. Klimaschutz und nachhaltige Raumentwicklung).
- **Reduktion der Transfers**
Stärkung der Verantwortlichkeit der fiskalpolitischen Entscheidungsträger/innen und erhöhte Transparenz durch radikale Vereinfachung und Entflechtung der Transfers.
- **Trennung von allokativen und distributiven Zielen und Wirkungen**
Herstellung von Transparenz und Wirkungssicherheit durch klare Trennung allokativer und distributiver Ziele bei der Mittelverteilung im Steuerverbund und Transfersystem.
- **Zusammengefasster Finanzkraftausgleich**
Schaffung eines einzigen klar nachvollziehbarer Transfers zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen Länder bzw. zwischen Gemeinden.
- **Aufgabenorientierter Lastenausgleich**
Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen „Spill-overs“ oder sonstige Lasten durch spezifische sozioökonomische oder geographische Rahmenbedingungen.
- **Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden**
Angemessener Wettbewerb durch verstärkte dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und erhöhte Transparenz der Standortvor- und -nachteile.
- **Gemeindestruktur und –kooperation**
Verstärkte Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch angemessene Förderung.

Ausgehend vom Reformbedarf werden in dieser Studie die wesentlichen Elemente einer grundsätzlichen Reform des österreichischen Finanzausgleichs diskutiert. Grundlage ist ein breiteres Verständnis des Finanzausgleichs, das neben der Mittelaufteilung auf die Gebietskörperschaften über Abgaben und Transfers auch die Kompetenzen und Aufgaben der Gebietskörperschaften, finanzpolitische Prioritätensetzung ebenso wie aufgabenpolitische und finanzwirtschaftliche Dynamik einbezieht. Es wird von folgenden strategischen Elementen einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs ausgegangen, die im Zuge des Reformprozesses politisch festgelegt bzw. im Detail ausgearbeitet werden müssen:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Planung und Gestaltung des Reformprozesses 2. Festlegung des Reformansatzes 3. Föderalismusmodell Österreich 4. Positionierung der Finanzausgleichsreform 5. Abgrenzung des Finanzausgleichs 6. Ziele des Finanzausgleichs 7. Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs 8. Funktionsanalysen 9. Spezifikation der Module des Finanzausgleichs 10. Evaluierung |
|--|

Die **Planung und Gestaltung des Reformprozesses** selbst ist nach internationalen Erfahrungen ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Reform. Von Bedeutung ist demnach eine verbindliche rasche Grundsatzentscheidung und angemessene Vorlaufzeit losgelöst von Verhandlungen zur nächsten Finanzausgleichsperiode und unter Einbeziehung von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit.

Als **grundsätzlicher Reformansatz** wird eine völlige Neuordnung oder inkrementelle zielgerichtete Entwicklung eines neuen Finanzausgleichs empfohlen. Demgegenüber würden punktuelle Reformen oder marginale Änderungen des bestehenden Finanzausgleichs die grundlegenden Probleme nicht beheben und ein bereits komplexes System noch intransparenter machen.

Für eine Reform des Finanzausgleichs wäre eine Diskussion und Einigung auf zentrale Elemente des österreichischen Föderalismus, insbesondere von Elementen des fiskalischen Föderalismus hilfreich. Eine Entscheidung über das in Österreich anzustrebende **Förderalismusmodell** (ggf. einander ergänzende Elemente des Wettbewerbsföderalismus und kooperativer Formen) wäre als Leitlinie für eine Neugestaltung der Aufgabenverteilung und Zuordnung der Steuerhoheiten zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften zu verstehen.

Ein wichtiger strategischer Aspekt ist die **Positionierung der Finanzausgleichsreform** und Klarstellung der Interdependenzen zu anderen Reformbereichen (etwa Bundesstaatsreform, ebenenübergreifende Verwaltungsreform oder inhaltliche Reformen, z. B. im Bereich Gesundheit und Bildung). Abzuwägen ist, welche Bereiche Bestandteil oder Voraussetzung der Finanzausgleichsreform sind und welche zur Vermeidung von Reformblockaden ausgeklammert werden.

Hinsichtlich **Abgrenzung des Finanzausgleichs** ist bei einer Reform grundsätzlich von einem gesamthaften Ansatz auszugehen, der alle eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie vor allem die gesamten Transferbeziehungen zwischen Bund, Länder und Gemeinden berücksichtigt (in einzelnen Aufgabenbereichen ggf. auch jene zu Sozialversicherungsträger).

Die **Ziele des Finanzausgleichs** sind zu unterteilen in Ziele der Reform (z.B. Steigerung der Effizienz und Transparenz, Schaffung von Verantwortlichkeit), Ziele des Finanzausgleichs an sich (z.B. Ausgleich unterschiedlicher Ressourcen und Lasten) sowie inhaltliche politische Zielsetzungen, die zeitlich limitiert über den Finanzausgleich gefördert werden (z.B. Klimaschutz).

Fundament einer Reform ist eine neue **Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs**, die die gesamte Finanzierung der Gebietskörperschaften aus Abgaben und Transfers zwischen den Gebietskörperschaften umfassen muss und die zentralen Bestandteile (FA-Module) definiert. Eckpfeiler sind hier Module zu Abgabenautonomie, aufgabenorientierter vertikaler Verteilung, Ressourcenausgleich (Bündelung aller bisherigen Transfers), Lastenausgleich (für Basisaufgaben und Sonderlasten) sowie einige wenige zeitlich und thematisch begrenzte alloкатive Transfers. Explizit getrennt davon sind temporäre Übergangsregelungen zu implementieren.

Funktionsanalysen für einzelne öffentliche Leistungsbereiche (z.B. öffentlicher Verkehr) stellen hier eine wichtige ergänzende Grundlage im Reformprozess dar.

Die konkrete **Spezifikation der Module des Finanzausgleichs** (Klarstellung der Ziele, rechtliche Festlegung, operationale Umsetzung bis hin zur politischen Gewichtung) sind Bestandteil vertiefender Arbeiten zur Reform, die in der vorliegenden Studie nicht näher ausgeführt werden.

Schlussendlich ist auch entsprechender Raum für **Evaluierungen** zu schaffen, einerseits der Reformschritte selbst und der Auswirkungen der Reform gegenüber der bisherigen Mittelaufteilung sowie andererseits zukünftig für regelmäßige Evaluierungen der gesamten allokativen und distributiven Verteilungswirkungen als wichtiges Element eines neuen Finanzausgleichs.

Inhalt

1	Einleitung und Problemstellung	9
1.1	Problemstellung	9
1.2	Ziel der Arbeit	9
1.3	Vorgehensweise	10
2	Allgemeine Ziele und Prinzipien von Finanzausgleichssystemen	11
2.1	Ziele von Finanzausgleichssystemen	11
2.2	Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung	15
2.3	Instrumente des Finanzausgleichs	18
3	Abgrenzung, Struktur und Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs	20
3.1	Abgrenzung des bestehenden Finanzausgleichs	20
3.2	Struktur des bestehenden Finanzausgleichs	21
3.3	Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs	23
3.3.1	Bisherige Reformen zum Finanzausgleich in Österreich	23
3.3.2	Reformbedarf aus Sicht der aktuellen politischen Diskussion	25
3.3.3	Grundlegender Reformbedarf (theoretische Sicht)	26
3.3.4	Ergebnisse von Teilstudien zum Reformbedarf in ausgewählten Bereichen	28
3.4	Schlussfolgerungen zum Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs	34
4	Optionen und Strategien für eine grundlegende Reform des österreichischen Finanzausgleichs	35
4.1	Rahmenbedingungen und Ziele der Reform	36
4.2	Strategische Elemente der Finanzausgleichsreform	37
4.3	Planung und Gestaltung des Reformprozesses	37
4.4	Festlegung des Reformansatzes	40
4.5	Föderalismusmodell Österreich	41
4.6	Positionierung der Finanzausgleichsreform	46
4.7	Abgrenzung des Finanzausgleichs	48
4.8	Ziele des Finanzausgleichs	49
4.9	Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs	50
4.9.1	Abgabenautonomie	51
4.9.2	Aufgabenorientierte vertikale Verteilung	51
4.9.3	Ressourcenausgleich	52
4.9.4	Lastenausgleich	52
4.9.5	Ergänzende allokativer Transfers	53
4.10	Funktionsanalysen	54
4.11	Spezifikation der Module des Finanzausgleichs	55
4.12	Evaluierung	55

Quellenverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

1 Einleitung und Problemstellung

1.1 Problemstellung

Das österreichische System des Finanzausgleichs, aber auch grundsätzlich die Ausgestaltung der föderalen Struktur Österreichs, werden in der öffentlichen Debatte sowie in der wissenschaftlichen Diskussion aus einer Vielzahl von Perspektiven als höchst reformbedürftig eingeschätzt. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Reformvorschläge zur Verwaltungsreform, zur Kompetenzverteilung und zur Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der Gebietskörperschaften erarbeitet und vorgestellt (z. B. Österreich-Konvent 2003–2005; Rechnungshof-Berichte 2007 und 2009). Oft wird beklagt, dass die Verflechtungen der verschiedenen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und den ihnen angeschlossenen Institutionen (z.B. Fonds, Verbände) über die letzten Jahrzehnte so komplex geworden sind, dass politische Steuerung nur noch punktuell möglich ist und nur mehr wenige Fachleute das System als Ganzes überblicken können. Aber auch gut informierte Expert/inn/en stehen vor dem Problem, die im Einzelnen allenfalls noch nachvollziehbaren Transaktionen im System des Finanzausgleichs hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Effizienz und Verteilung insgesamt zu beurteilen.

Wie im Folgenden argumentiert wird, erfüllt der derzeit bestehende Finanzausgleich die Funktionen, die dem eigentlichen Sinn und Zweck dieses „Ausgleichs“ entgegenkommen, nur noch unzureichend. Für ein System, das – je nach Ausrichtung – auf Effizienz oder Verteilungsgerechtigkeit oder auf Wettbewerbs- versus Kooperationsorientierung abzielen kann, fehlen im österreichischen Finanzausgleich die Voraussetzungen der Aufgabenentflechtung, der fiskalischen Äquivalenz, der grundsätzlichen Verantwortlichkeit (Accountability), der klaren Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, der Aufgabenorientierung, der Zielorientierung und der Möglichkeiten der (politischen) Entscheidungsträger/innen, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen im notwendigen Ausmaß auch nur einigermaßen klar abzuschätzen. Eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs muss jedoch – wie im vorliegenden Bericht zu den Reformstrategien beschrieben – notwendigerweise auch auf einer Neuorientierung des Föderalismus in Österreich basieren und in Abstimmung mit anderen Reformbereichen erfolgen. Der Bericht versteht sich deshalb nicht nur als Diskussionsbasis zu einer grundsätzlichen Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, sondern auch als dringender Appell, die föderale Struktur Österreichs im Hinblick auf eine effizientere, aber auch gerechtere Erfüllung staatlicher Aufgaben neu zu ordnen.

1.2 Ziel der Arbeit

Die vorliegende Studie verfolgt im Hinblick auf mögliche Eckpfeiler einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs vier wesentliche Ziele:

- **Reformbedarf:** Analyse und Begründung des Reformbedarfs zum Finanzausgleich i.w.S. auf Basis der bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen;
- **Reformgrundlagen:** Zusammenstellung der möglichen Ziele, Schwerpunkte, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einer Reform des Finanzausgleichs;
- **Reformoptionen:** Darstellung verschiedener Optionen der Finanzausgleichsreform;
- **Reformstrategien:** Diskussion der strategischen Ansätze und Maßnahmen im Sinne einer Gesamtstrategie für eine grundlegende Reform des österreichischen Finanzausgleichs.

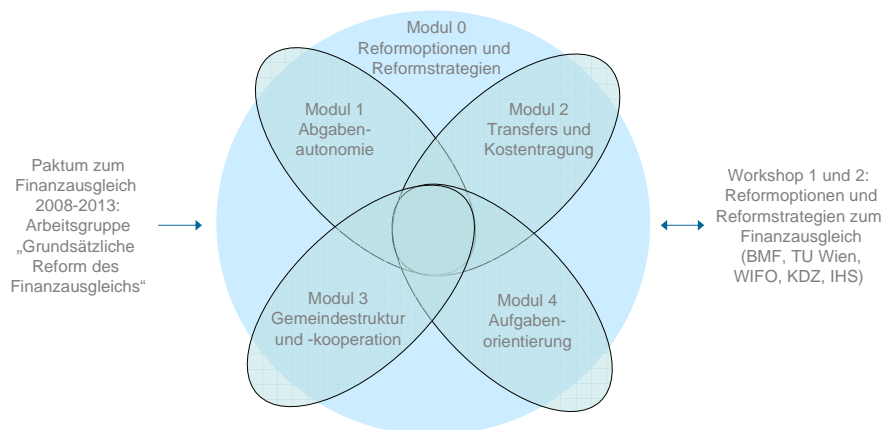
1.3 Vorgehensweise

Die vorliegende Studie zu Reformoptionen und Reformstrategien des österreichischen Finanzausgleichs wurde in Kooperation zwischen TU Wien (Projektleitung), WIFO, KDZ und IHS erarbeitet. Die Studie (Modul 0) ist Bestandteil des Gesamtprojektes zur "Grundlegenden Reform des Finanzausgleichs", die folgende Detailstudien umfasst (siehe Abbildung 1):

- **Modul 0 – Reformoptionen und Reformstrategien:** Leitziele, Prinzipien und Instrumente von Finanzausgleichssystemen, Struktur und Reformbedarf des bestehenden Finanzausgleichs in Österreich, strategische Elemente einer grundlegenden Finanzausgleichsreform;
- **Modul 1 – Abgabenaufonomie:** finanzverfassungs- und steuerrechtliche Beurteilung von Vorschlägen für eine Erhöhung der Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden;
- **Modul 2 – Transfers und Kostentragung:** Ziele und Probleme von intragovernmentalen Transfers und Kostentragungen als Teil von Finanzausgleichssystemen; Volumen und Struktur der bestehenden Transfers zwischen den Gebietskörperschaften in Österreich; Abwicklung der Transfers und Transaktionskosten; Eckpunkte eines Reformmodells für vertikale und horizontale Transfers im Finanzausgleich;
- **Modul 3 – Gemeindefstruktur und Gemeindefkooperationen:** Theorie und Empirie von Gemeindefstrukturereformen; Kooperationsformen sowie Vor-/Nachteile und Förderstrategien von Gemeindefkooperationen in Österreich, Strategien zur Förderung von Zusammenschlüssen und Kooperationsen in anderen Ländern sowie Vorschläge zur Reform des institutionellen Rahmens von Kooperationsen und Strukturereformen in Österreich;
- **Modul 4 – Verstärkte Aufgabenorientierung:** Zentrale Aspekte der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich; empirische Untersuchung der Netto-Lasten der Länder und Gemeinden in einzelnen Aufgabenbereichen und qualitative Einschätzung potenzieller Indikatoren zur Berücksichtigung von Sonderlasten bei der horizontalen Mittelverteilung im Steuerverbund.

Ausgehend von der finanzwissenschaftlichen Literatur wurden in die vorliegende Studie zum einen die Ergebnisse der Detailstudien zu einzelnen Themenschwerpunkten (Module 2–4, Modul 1 wird getrennt bearbeitet) und zum anderen die Ergebnisse von zwei Arbeitskreissitzungen des Auftraggebers (Bundesministerium für Finanzen) mit den Auftragnehmern (Workshop 1 am 12. August 2010 und Workshop 2 am 18. November 2010) mit einbezogen und daraus themenübergreifende, gemeinsame Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Sinne einer Gesamtstrategie für eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs abgeleitet.

Abbildung 1: Aufbau des Forschungsprojektes „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs“



Quelle: Eigene Darstellung, 2011.

2 Allgemeine Ziele und Prinzipien von Finanzausgleichssystemen

TU Wien (J. Bröthaler, M. Getzner)

Eine Diskussion der unübersehbaren Schwächen des derzeitigen Systems des Finanzausgleichs und der möglichen Reformoptionen und Reformstrategien geht zweckmäßigerweise von einer Erörterung der Grundsätze des Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Sicht aus. Einleitend wird daher auf Leitziele, Prinzipien sowie Instrumente von Finanzausgleichssystemen eingegangen, wobei – ohne sämtliche wissenschaftlichen Quellen an jedem Punkt ausführlich zu zitieren – die finanzwissenschaftliche Literatur zugrunde gelegt wird.¹

2.1 Ziele von Finanzausgleichssystemen

Die Regelung der finanziellen Transaktionen zwischen den Gebietskörperschaften einer Volkswirtschaft im Rahmen des Finanzausgleichs lassen sich nicht getrennt von den Grundlagen des *fiskalischen Föderalismus* erörtern. Der Zweck des Finanzausgleichs (im weiteren Sinn) – Zuordnung und Verteilung der staatlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen an die Gebietskörperschaften – ist von vielfältigen expliziten Zielen und impliziten Anreizen und Annahmen über das Verhalten der staatlichen (politischen) Entscheidungsträger/innen überlagert. Ein föderalistischer Staatsaufbau mit mehr oder weniger autonomen Untergliederungen (Körperschaften) auf unterschiedlichen regionalen Ebenen erfordert – im Vergleich zu unitarisch aufgebauten Staaten – eine Vielzahl von komplexen Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen des Staatsaufbaus. Die grundsätzlichen Funktionen des öffentlichen Sektors (Allokation, Distribution, Stabilisierung) werden somit – in unterschiedlicher Intensität – auf allen Ebenen des Staates geleistet. Pitlik et al. (2010) unterscheiden hier in zwei grundsätzliche Effizienzdimensionen der Staatstätigkeit: Kosteneffizienz (Erreichung der staatlichen Ziele mittels staatlichen Instrumenten mit dem geringst möglichen Mitteleinsatz) und Struktureffizienz (Kongruenz der angebotenen staatlichen Leistungen und der Präferenzen der Bürger/innen).

Fiskalischer Föderalismus

Die finanzwissenschaftlichen Theorien zum fiskalischen Föderalismus² gehen in ihrer „traditionellen“ Ausformung davon aus, dass die Regierung(en) eines Landes „wohlwollende Diktatoren“ sind, die durch ihre Tätigkeiten das Gemeinwohl maximieren. Auch daraus folgt, dass eine Aufgabenverteilung auf die unterschiedlichen Ebenen nach dem Effizienzprinzip erfolgen kann, d.h. dass jene Körperschaften für die Produktion der staatlichen Leistungen sorgen sollen, die am besten dafür geeignet sind (Subsidiarität). Kriterien dafür sind regional unterschiedliche Präferenzen der Bürger/innen,³ lokale oder regionale öffentliche Güter (Skalenerträge, Ver-

¹ Für Zusammenfassungen der wesentlichen finanzwissenschaftlichen Grundlagen siehe z.B. Nowotny und Zagler (2009), Zimmermann und Henke (2005) sowie Brümmerhoff (2007).

² Einen guten Überblick über Theorien des fiskalischen Föderalismus bieten etwa Oates (2005) sowie Ahmad und Brosio (2006); siehe auch Feld und Schneider (2002) mit besonderer Berücksichtigung der Föderalismusdiskussion in der Schweiz und in Österreich.

³ In größeren Volkswirtschaften (z.B. USA, Deutschland) sind die lokalen und regionalen Präferenzen zwischen den Jurisdiktionen vermutlich viel unterschiedlicher als in kleinen Volkswirtschaften mit we-

bundvorteile) sowie die damit möglicherweise verbundenen externen Effekte. Dies beinhaltet, dass Güter (Leistungen), die beispielsweise von sub-nationalen Regierungen bereit gestellt werden, auch von diesen finanziert werden (d.h. durch die Einhebung entsprechender Steuern).

Die Aufgabenerfüllung soll somit auf jener Ebene, bei der die Nutznießer/innen auch die Zahler/innen sind, stattfinden, und zwar sollen in jenem Ausmaß öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitgestellt werden, bei welchem die Grenzkosten der Produktion – abgedeckt durch den Steuerpreis und unter Berücksichtigung von Skalenerträgen und Verbundvorteilen – und der Grenznutzen der Nutznießer/innen gleich sind. Dadurch wäre eine effiziente Aufgabenerfüllung (Nutznießer/innen und Kostenträger/innen sind gleich) im Sinne der Allokationsfunktion des öffentlichen Sektors erfüllt (Zusammenführung der Aufgaben-, Einnahmen-, Entscheidungs- und Ausgabenverantwortung; fiskalische Konnexität sowie Äquivalenz). Fragen der Verteilung zwischen sozialen Gruppen bzw. betreffend regionaler Disparitäten (Verteilungsfunktion) als auch Fragen einer im Zeitablauf ungleichen Entwicklung von Regionen aufgrund von externen Schocks (Stabilisierungsfunktion) bleiben hier zunächst unberücksichtigt. Diese Fragen können jedoch aus ökonomischer Sicht nur unter unrealistischen Annahmen (z.B. vollständige Mobilität von Produktionsfaktoren) ignoriert werden. Praktisch bedeutet dies, dass Systeme des Finanzausgleichs aus Sicht der Finanzwissenschaft⁴ notwendigerweise vielfältigen Ansprüchen (Zielen und Prinzipien, siehe weiter unten) genügen müssen.

Fiskalische Konnexität und Äquivalenz als Grundlagen der Gestaltung des Finanzausgleichs

Für die Zuteilung staatlicher Aufgaben inklusive der entsprechenden Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sind aus ökonomischer Sicht insbesondere zwei Kriterien zu berücksichtigen: Einerseits sollen entsprechend der fiskalischen Äquivalenz die lokalen oder regionalen Präferenzen der Bürger/innen im Entscheidungsprozess abgebildet werden. Andererseits sollten regionale Einheiten groß genug sein, um entsprechend niedrige Produktionskosten (Skalenerträge) zu ermöglichen, ohne jedoch externe Nutzeffekte („Spill-overs“), die nicht durch ein Ausgleichssystem abgedeckt werden, zu produzieren. Aus diesem Blickwinkel wären beispielsweise die Außenpolitik, das Polizeiwesen, die Landesverteidigung und das Justizwesen, aber auch einheitliche Standards in der Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik, zentralstaatliche Aufgaben (hohe Skalenerträge bzw. hohe externe Effekte). Gemeindeaufgaben sind demgegenüber in den Bereichen der örtlichen Sicherheit, der Feuerwehr, der Kinder- und Altenbetreuung oder der örtlichen Ver- und Entsorgung (lokale Infrastruktur) zu sehen. Welche Aufgaben unter diesen Kriterien den Bundesländern zu überlassen wären, bleibt hierbei zunächst offen.⁵

sentlich geringerer Bevölkerung. Insofern ergibt sich die föderale Struktur Österreichs aus einer historischen Perspektive, die aber möglicherweise nur mangelhaft mit tatsächlich unterschiedlichen Präferenzen der Bürger/innen für die Quantität und Qualität öffentlicher Güter begründet werden kann.

⁴ Für die Diskussion über die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung in einem föderalen System mögen realiter auch andere Kriterien (neben ökonomischen bzw. im engeren Sinn finanzwissenschaftlichen) eine Rolle spielen. Bußjäger (2006) nennt in der Zusammenfassung seiner Thesen zur Aufgabenverteilung im Bundesstaat kaum ökonomische Aspekte, sondern auch beispielsweise Kultur und Tradition der Aufgabenerfüllung. Es stellt sich hierbei allenfalls die Frage, welche „tradierte“ Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung, die ökonomischen Effizienzüberlegungen entspricht, langfristig aufrechterhalten werden kann und soll.

⁵ Aus ökonomischer Sicht sind Aufgabenbereiche, die entweder nationalen oder internationalen sowie lokalen Ebenen zugerechnet werden, trennschärfer erfass- und beurteilbar als jene, die eventuell durch eine mittlere Ebene (Regionen) erfüllt werden können (sollten).

Die neueren Theorien im fiskalischen Föderalismus nehmen Abstand vom oben beschriebenen idealisierten Bild „wohlwollender Diktatoren“ und berücksichtigen die individuellen Ziele der politischen Entscheidungsträger/innen (z.B. Bürokratietheorie) sowie die Anreizwirkungen, die von der Gestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften in einem Netz vielfältiger Transaktionen ausgehen. In der Literatur wird z.B. diskutiert, wie glaubwürdig Stabilitäts- oder Konsolidierungspakte sind, bzw. wie wahrscheinlich es für Entscheidungsträger/innen auf der sub-nationalen Ebene scheint, dass der Zentralstaat für den Fall überbordender Defizite Finanzhilfen bereit stellt. Dieses moralische Risiko („Moral Hazard“) besteht darin, dass sub-nationale Entscheidungsträger/innen das System des Finanzausgleichs (im Sinne eines Verbundsystems) als eine Art Versicherung begreifen, die einspringt, wenn die eigenen Mittel nicht mehr ausreichen. Der ökonomischen Theorie zufolge bewirkt dies ein risikoreicheres Verhalten der Akteure, als wenn diese für die eigenen Handlungen direkter verantwortlich wären, d.h. dass sie entweder auf die „gemeinschaftlichen“ Mittel nicht zurückgreifen können oder den Wähler/innen rechenschaftspflichtig sind (im Sinne der Bestimmung von lokalen/regionalen Steuern, die in eigenen Abstimmungen oder allgemeinen Wahlen festgelegt werden). Beispiele aus der Schweiz zeigen, dass die direkte Kontrolle der Fiskal-/Finanzpolitik durch die Wähler/innen, beispielsweise mittels Abstimmungen in den Gemeinden, die Gemeindefschulden in der Schweiz gesenkt hat (Feld und Kirchgässner, 1999).

Formale Ziele von Finanzausgleichssystemen

Grundsätzlich sind für Systeme des Finanzausgleichs als „formale“ Ziele die *Transparenz* der finanziellen Beziehungen und die *Verantwortlichkeit* der politischen Entscheidungsträger/innen (Accountability) herausragend. Beide Ziele sind wesentlich, um Aussagen über die Effizienz *und* die Verteilungswirkungen im Rahmen des Finanzausgleichs überhaupt treffen zu können. Ergänzend dazu sind die Dimensionen der *Einfachheit* und *Administrierbarkeit* sowie der *Flexibilität* der verfügbaren Instrumente zu beachten. Komplexe Systeme erfordern nicht nur aufwändige Administrationen mit entsprechend hohen Transaktionskosten, die die Effizienz eines Systems verringern, sondern verschleiern auch die Konsequenzen der wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Akteure.⁶ Die Vielzahl an Transfers im System des österreichischen Finanzausgleichs (siehe dazu den Forschungsbericht zu Modul 2 des vorliegenden Forschungsprojektes) verringert die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger/innen und ist – aus Sicht der Effizienz – den Grundsätzen des fiskalischen Föderalismus entgegenstehend.

Für die Aufrechterhaltung der Finanzierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist ein weiteres Prinzip des Finanzausgleichs, nämlich die grundsätzlich *ausreichende Mittelausstattung* für Gemeinden oder andere öffentliche Körperschaften auch bei unzureichender eigener Steuerbasis wesentlich. Diese Mindestausstattung ist nicht nur eine Frage der Verringerung regionaler Disparitäten, sondern entspricht der Ansicht, dass privaten Haushalten und Unternehmen ein Mindestmaß an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (Daseinsvorsorge) auch in strukturschwachen Gemeinden zukommen soll.

⁶ Dieser Umstand wird dann besonders augenscheinlich, wenn den (geschätzten) 30 Expert/inn/en in Österreich, die den Finanzausgleich in allen Dimensionen verstehen und erfassen, zehntausende wirtschaftspolitische Entscheidungsträger/innen (National- und Bundesrat, Landtage, Gemeinderäte, Regierungen und ihre Sachbearbeiter/innen) gegenüberstehen, die in ihrem engen Wirkungsbereich Entscheidungen treffen, ohne über vollständige Informationen über die komplexen Wirkungen ihrer Entscheidungen auf das eigene Budget als auch auf jene anderer Körperschaften zu verfügen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ergibt sich für die (intragovernmentale) Transfergestaltung zur Unterstützung der Gemeinden bei der Bereitstellung von Mindestaustattungen das Problem, dass Transfers – ausgenommen Pauschaltransfers, deren Höhe von den Transferempfängern nicht beeinflussbar ist – grundsätzlich das Verhalten bzw. die Entscheidungsspielräume des/der Empfänger/in beeinflussen. Einerseits ist dies erwünscht, beispielsweise zum Ausgleich regionaler Disparitäten, zur Abdeckung von Sonderlasten, bei ökologisch erwünschten Entscheidungen oder generell bei der Produktion von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die positive externe Effekte („Spill-over“) auf andere Gebietskörperschaften (Regionen) haben.

Andererseits haben Transfers immer auch unerwünschte Wirkungen: Werden die finanziellen Ressourcen zur Aufgabenerfüllung fast ausschließlich durch den Zentralstaat bereit gestellt, sinken generell die Anreize zu effizienterer Ausgabenpolitik bzw. fällt die Notwendigkeit, Aufgaben auch auf jener Ebene zu finanzieren, die die Ausgaben dafür tätigt. Die gesamtstaatliche Formulierung und Implementierung von Zielen im Finanzausgleich stößt hinsichtlich der Umsetzung konkreter Maßnahmen auf sub-nationaler Ebene aber auch auf andere Probleme, beispielsweise im Hinblick auf asymmetrische Information. Aus Sicht des Gesamtstaates (Prinzipal⁷) können Ziel vorgegeben und Mittel bereitgestellt werden; die Umsetzung in konkrete Ausgabenprogramme erfolgt dann aber auf sub-nationaler Ebene (Agent) – eine Problemlage, die seit längerem auch in der Literatur zum fiskalischem Föderalismus intensiv diskutiert wird (anreizkompatible Verträge).

Inhaltliche (politische) Ziele von Finanzausgleichssystemen

Neben den oben beschriebenen „formalen“ Zielen des Finanzausgleichs ist zu diskutieren, welche inhaltlichen (wirtschaftspolitischen) Ziele der Finanzausgleich beinhalten soll im Sinne einer Zielorientierung des Finanzausgleichs, z.B. in Form von (zweckgebundenen) Transfers oder, grundsätzlich, im Sinne einer am Ergebnis orientierten Mittelzuweisung („performance-based budgeting“). In der Diskussion steht seit einiger Zeit die Frage, welche Ausgestaltung der Instrumente des Finanzausgleichs das generelle gesamtgesellschaftliche Ziel der Nachhaltigkeit (insbesondere ökologische, ökonomische und soziale Dimensionen) unterstützt. Konkret stellen sich, auch im Hinblick auf die Entwicklungen der letzten Jahre, folgende Fragen:

- Betreffend die Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung stehen die Wirkungen der Instrumente des Finanzausgleichs im Mittelpunkt, z.B. hinsichtlich des Flächen-, Energie- und Ressourcenverbrauchs, der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik sowie auch der Nachhaltigkeit der öffentlichen Schuldenpolitik.
- Eine Reihe von Transaktionen im Geflecht der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften zielt auf eine Verringerung der regionalen Disparitäten ab. Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik peripherer Regionen zeigt, dass der Finanzausgleich hierbei die Entwicklung nicht im erwünschten Ausmaß steuern konnte, obgleich die Umverteilung zugunsten finanzschwacher Gemeinden bedeutsam ist (Bröthaler et al., 2006).

⁷ In einem demokratischen Gemeinwesen ist der Prinzipal die Gemeinschaft der Wähler/innen, die ihrem Agenten (Staat) Aufträge erteilt. Hier ist gemeint, dass die Zentralregierung quasi als Auftraggeber Aufgaben an sub-nationale Ebenen übergibt. Diese Hierarchie ist auch in Unternehmen zu finden: Je nach Vergabe von Aufträgen können einerseits die Eigentümer/innen als Prinzipale fungieren oder das Management, das seinerseits als Prinzipal Aufträge an die Mitarbeiter/innen als Agenten/innen vergibt.

- Hinsichtlich der Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum ergibt sich die Frage, ob die derzeit bestehenden Regelungen und Vorsorgen im Sinne der Stabilisierungspolitik erfolgreich waren, d.h. ob es mit einem anderen (d.h. transparenten und zielorientierten) System der finanziellen Verflechtungen der Gebietskörperschaften besser gelungen wäre, die Finanz- und Wirtschaftskrise abzufedern.

Die „Zielorientierung“ des Finanzausgleichs – so wünschenswert sie beispielsweise aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung sein möge – erfordert jedoch ein gewisses Mindestmaß an Transparenz, einerseits bezüglich allfällig kontraproduktiv wirkender Instrumente. Andererseits müssen den Entscheidungsträger/inne/n die Anreizwirkungen klar erkennbar sein. Eine Zielorientierung ohne eine grundsätzlichere (d.h. vereinfachende und effizienzsteigernde) Reform dürfte ein ohnehin komplexes System noch komplexer machen. Gleiches gilt für die Aufgabenorientierung, d.h. die Erweiterung der Kriterien für die Mittelzuweisung an sub-nationale Gebietskörperschaften. Ohne eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs würde die Einführung zusätzlicher Kriterien ausschließlich zu einer weiteren Komplexitätssteigerung beitragen und somit – entsprechend dem Kriterium möglichst vollständiger Informationen der Wirkungen eigener Entscheidungen – den Zielen verstärkter Aufgabenorientierung entgegenstehen.

Während im Optimalfall eines effizienten und vereinfachten Finanzausgleichs diese Zielorientierung staatliche (gesamtwirtschaftliche) Strategien unterstützen kann, stellt sich jedoch auch die grundsätzliche Frage, welche Einflussmöglichkeiten (Gestaltungsmöglichkeiten) sub-nationale Gebietskörperschaften realistischer Weise haben. Auch wenn es beispielsweise wünschenswert ist – wie im Hinblick auf Regelungen zur Wohnbauförderung geschehen –, klimapolitische Zielsetzungen im Finanzausgleich zu verankern, ist der Beitrag zur Zielerreichung durch die österreichischen Bundesländer gering, solange eine österreichische (oder auch europäische) ökologische Steuerreform und eine stringente Klimapolitik auf nationaler Ebene fehlt.

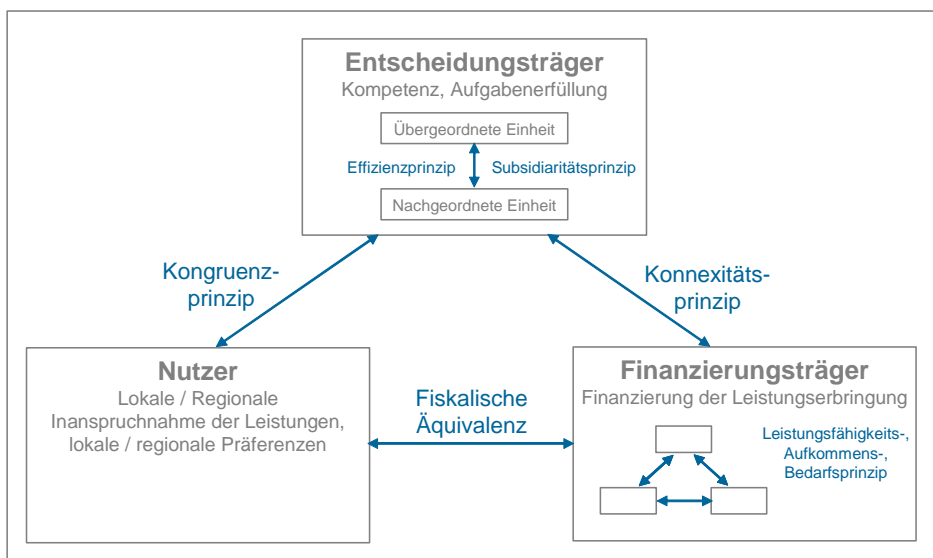
2.2 Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung

Grundsätzlich nehmen die Finanzverfassung und der Finanzausgleich die bestehende Kompetenzverteilung als gegeben an. Die durch die Bundesverfassung vorgegebene Aufgabenverteilung der einzelnen staatlichen Ebenen (Gebietskörperschaften) gibt – vermutlich seit dem ersten Entwurf der Verfassung – Grund zu Kritik, insbesondere auch aus ökonomischer Sicht. Es stellt sich vor allem die Frage, welche Kompetenzen durch die vielfältigen Veränderungen in technischer, aber auch wirtschaftlicher und politischer Hinsicht nicht schon längst in anderer Weise geordnet werden sollten, z.B. neuartige Netzwerkindustrien, Verlust nationalstaatlicher Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik, Notwendigkeit national einheitlicher Politiken (Bildungs- und Klimapolitik).

Diese Fragen können aus Sicht des Finanzausgleichs nur insofern beantwortet werden, als die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zu finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften führen, die aus Sicht der verschiedenen Prinzipien der Mittelverteilung beurteilt werden können. Eine grundlegende Reform des derzeitigen österreichischen Finanzausgleichs jedoch muss auch mit einer Debatte über die Kompetenzverteilung, also auch über den Föderalismus, untrennbar verbunden sein.

Für die Verteilung der Mittel innerhalb des Finanzausgleichs ist eine Reihe von Prinzipien grundlegend, die sowohl auf Effizienz als auch auf Gerechtigkeit (im Sinne des Ausgleichs zwischen Gebietskörperschaften) abzielen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat



Quelle: Eigene Darstellung, 2011.

Das *Konnexitätsprinzip* (*Kostentragungsprinzip*) normiert die Kostentragung für Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften und zielt auf eine Übereinstimmung der Entscheidungsträger/innen (Aufgaben- und Ausgabenverantwortung) mit den Finanzierungsträger/innen (Einnahmenverantwortung) ab. Abweichungen durch gesetzliche Regelungen sind hierbei möglich und in der Praxis weit verbreitet.

Fiskalische Äquivalenz ist ein Prinzip der Deckungsgleichheit zwischen den Nutznießern/innen eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern. Demnach sollte eine räumliche Übereinstimmung zwischen der zuständigen Gebietskörperschaft, die zur teilweisen Finanzierung der öffentlichen Leistung über lokale/regionale Abgabeneinnahmen (neben nutzungsabhängigen Gebühren und Entgelten) beiträgt, und den Nutzern, die diese Abgaben leisten, gegeben sein.

Das *Kongruenzprinzip* bezieht sich auf die räumliche Identität der Nutznießer/innen öffentlicher Leistungen und der Aufgabenverantwortlichen (Accountability): Durch die direkte Verantwortung der Entscheidungsträger/innen gegenüber den Nutzern/innen (Wählern/innen) soll eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Aufgabenerfüllung erreicht werden. Hierzu können über die Finanzausgleichsreform hinausgehende institutionelle Reformschritte (z.B. Verankerung direktdemokratischer Instrumente in der lokalen Finanzpolitik) notwendig sein.

Das *Aufkommensprinzip* geht grundsätzlich davon aus, dass die regionalen Mittelzuflüsse dem regionalen Steueraufkommen entsprechen sollen. Abgeschwächt wird dieses Prinzip durch die Abgrenzung des Steueraufkommens am Ort der Steuereinhebung (*Zahlungsprinzip*) und nicht an jenem, an dem die wirtschaftlichen Aktivitäten stattfinden.

Das *Bedarfsprinzip* wiederum geht bei der Mittelzuteilung auf den unterschiedlichen Bedarf der Gebietskörperschaften (derzeit orientiert an der Bevölkerungszahl) ein. Das *Leistungsfähigkeitsprinzip*⁸ (ähnlich dem *Lastenausgleichsprinzip* und komplementär zum *Sachlichkeitsgebot*)

⁸ Das hier angesprochene Leistungsfähigkeitsprinzip bezieht sich auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften (z.B. eigene Finanzkraft der Gemeinden) hinsichtlich der Besorgung ihrer Aufgaben und darf nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip in der Steuertheorie verwechselt werden.

geht vom Grundsatz der Einbeziehung der ökonomischen Leistungsfähigkeit bei der Mittelzu- teilung und Lastenverteilung aus (z.B. Ausgleich für besondere Lasten; Umverteilung zugunsten finanzschwacher Gemeinden). Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist auch in engem Zusammen- hang mit dem *Gerechtigkeitsprinzip* zu sehen.⁹ Dies bedeutet, dass das *Kostentragungsprinzip* nicht soweit führt, dass die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften überstrapaziert wird. Das *Gleichheitsprinzip* wiederum forciert eine einheitliche Grundausstattung (Mindestausstat- tung) mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und somit eine mögliche Umverteilung zu- gunsten finanzschwacher Gebietskörperschaften (im Gegensatz zum Effizienzprinzip, welches auf einen direkte Zusammenhang zwischen der Bereitstellung von Gütern und der Zahlung durch die Nutzer/innen abstellt). Das *Subsidiaritätsprinzip* schlussendlich erfordert die Aufga- benerfüllung auf jener gebietskörperschaftlichen Ebene, die dafür am besten geeignet ist. Insbe- sondere formuliert das Subsidiaritätsprinzip aber den Grundsatz, dass stärker zentralisierte Lö- sungen nur dann anzustreben sind, wenn der Nachweis einer besseren Aufgabenerfüllung als auf der dezentralen Ebene erbracht wird. Die „Eignung“ wiederum kann anhand verschiedener Ziel- setzungen (Effizienz, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit) beurteilt werden.

Das in den letzten Jahren intensiver diskutierte Prinzip der *Aufgabenorientierung* (siehe weiter unten sowie den Forschungsbericht zu Modul 4 dieses Projektes) ergänzt das Bedarfsprinzip durch die Orientierung von Mittelzuweisungen (im Rahmen des Steuerverbundes oder über Transfers) an sub-nationale Körperschaften nicht nur an der Bevölkerungszahl, sondern u.a. anhand geographischer, sozialer oder wirtschaftlicher Indikatoren. Damit in Zusammenhang steht die Orientierung von Zuweisungen an regionalen und lokalen ökonomischen, ökologischen und/oder sozialen Problemlagen (erweitertes Bedarfsprinzip).

Wie aus dieser knappen Darstellung ersichtlich, sind diese vielfältigen Prinzipien (Leitlinien) für die Gestaltung des Finanzausgleichs teilweise widersprechend. Die grundsätzlichen Prinzi- pien beispielsweise der Konnexität und der Kostentragung (im Sinne der ökonomischen Effi- zienz) werden durch die fehlende eigene Steuerbasis der sub-nationalen Gebietskörperschaften sowie durch die Vielzahl an intragovernmentalen Transfers zur Erfüllung der „ergänzenden“ Prinzipien (z.B. Bedarfsprinzip) im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichs de facto un- kenntlich gemacht.

Jegliche Reform des Finanzausgleichs muss somit – anhand der obigen Prinzipien – auf der grundsätzlichen Entscheidung basieren, inwiefern im gesamten System der finanziellen Bezie- hungen der Körperschaften des öffentlichen Sektors fiskalische Äquivalenz und Konnexität (institutionelle und räumliche Kongruenz der Nutznießer/innen eines öffentlichen Gutes, der Steuer- und Gebührenzahler/innen sowie der Entscheidungsträger/innen) hergestellt werden soll. Eine weitere wichtige Entscheidung betrifft die institutionellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Aufgabenerfüllung insbesondere auch auf regionaler und lokaler Ebene: Eine Ver- einheitlichung der vielfältigen Organisationsformen (Kooperationen, Ausgliederungen, öffent- lich-private Partnerschaften) sowie einer bundesweit einheitlich geregelten Erfassungs- und Verbuchungspraxis würde einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz des Finanzausgleichs schaffen.

⁹ Das Gerechtigkeitsprinzip in der Mittel- und Lastenverteilung kann in unterschiedlicher Ausformung berücksichtigt werden: Entweder es geht nur um das eventuell als gerecht angesehene Aufkommensprin- zip oder aber auch um Chancengleichheit, Berücksichtigung von Einkommensunterschieden oder um Gleichheit (siehe z. B. Schönbäck und Bröthaler, 2005). Das Gerechtigkeitsprinzip inkludiert neben den konkreten inhaltlichen auch prozedurale Fragen (Beteiligung und Machtverteilung in Verhandlungen).

2.3 Instrumente des Finanzausgleichs

Die Instrumente des Finanzausgleichs, allgemeiner jene des Steuersystems, sind entsprechend der Finanzverfassung grundsätzlich am Prinzip der Kostentragung (s.o.) zu orientieren. Die Instrumente des Finanzausgleichs in Österreich sind hierbei (vgl. Hüttner et al., 2008, S. 46 f.):

1. Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung;
2. die Verteilung von Besteuerungsrechten;
3. die Verteilung von Abgabenerträgen;
4. Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse.

Die Aufgabenerfüllung auf sub-nationaler Ebene ist demnach mit möglichst eigenen Einnahmen (Kostentragung) zu finanzieren. In der Praxis wird die Möglichkeit, davon abweichende Regelungen zu treffen, in überbordendem Anspruch genommen. Das dezentrale System der öffentlichen Aufgabenerfüllung mit sub-nationalen Ausgaben ist nur zu einem kleinen Teil durch sub-nationale (eigene) Einnahmen gedeckt. Von den gesamten Steuereinnahmen werden im System des Finanzausgleichs mehr als die Hälfte (51%) zwischen den Gebietskörperschaften umverteilt. Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz folgend müsste die regionale und lokale Aufgabenerfüllung auf dieser Ebene beschlossen, finanziert und verantwortet werden.

Die „optimale Größe“ einer regionalen Einheit hängt – wie oben bereits kurz skizziert – von den zu produzierenden öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ab, sowie davon, wie groß der Anteil an externen Effekten („Spill-over“) für andere Gebietskörperschaften ist. Die eigenen Steuern von Ländern und Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben müssten direkt im Zusammenhang mit dieser stehen (Abgabenhoheit und Ertragshoheit in einer Hand; Radizierbarkeit). Die möglicherweise höheren Transaktionskosten jeweils eigener Steuern (bzw. eigener Steuerhöhe) stehen dem Effizienzgewinn einer regional/lokal unterschiedlichen Versorgung mit öffentlichen Gütern entgegen.

Weitere zu berücksichtigende Aspekte sind Skalenerträge („Economies of scale“) und Verbundvorteile („Economies of scope“) bei Infrastruktureinrichtungen. Aber auch bei Unterschreiten der „Mindestgröße“ beispielsweise einer Gemeinde (bei nicht ausgeschöpften Skalenerträgen) könnten Leistungen von mehreren Gemeinden zusammengefasst werden (Kontrahierung). Eine Mindestausstattung mit Infrastruktur, die eine Reihe von zentral vorgegebenen technischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Anforderungen erfüllen muss, kann den Entscheidungsspielraum der sub-nationalen Ebenen in der Realität (transaktionskostensparend) einengen. Darüber hinaus ist fraglich, ob die für Effizienzsteigerung notwendige Mobilität der Produktionsfaktoren und die Transparenz des Systems für den/die Bürger/in in der Realität existieren (Ausmaß des Anreizes sowohl hinsichtlich „Steuerflucht“ als auch Zuwanderung zu „effizienten“ Gemeinden mit entsprechend hoher relativer Ausstattung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen). Grundsätzlich ist jedoch jeder Schritt in Richtung einer stärkeren Verantwortlichkeit („Accountability“) aus ökonomischer Sicht zu begrüßen, auch wenn realiter manche politische Entscheidungsträger/innen gegenüber Forderungen nach höherer Abgabenaufonomie skeptisch sind.

Neben den (derzeit eher geringen) eigenen Steuern werden die gemeinschaftlichen Abgaben als wichtigste Instrumente der Aufgabenfinanzierung über den vertikalen Finanzausgleich auf die Gebietskörperschaften verteilt. In den letzten Jahren nahmen die intragovernmentalen Transfers in großem Ausmaß an Bedeutung zu (siehe dazu Forschungsbericht zu Modul 2). Das Wach-

tum der gesamten Transfers innerhalb des Staates wuchs um über 46% (2000 bis 2008), während das nominelle Brutto-Inlandsprodukt in geringerem Ausmaß (42%) wuchs.

Eine Einführung eines (strikten) Trennsystems würde eine Reihe von Vorteilen bringen: Die Anreize zu eigener Einnahmengenerierung stiegen, häufig in der Öffentlichkeit strapazierte regionale Unterschiedlichkeiten (Bedürfnisse) könnten besser berücksichtigt werden, und asymmetrische Schocks (Konjunkturereagibilität) könnten besser aufgefangen werden. Allerdings müssten neben einer Reform der rein finanz- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen auch eine Reihe von institutionellen Neuordnungen getroffen werden, beispielsweise hinsichtlich der Verstärkung der direkten Demokratie auf regionaler und lokaler Ebene (u.a. Abstimmungen über Budgetvorlagen, über Schulden-/Steuerfinanzierung).

Nachteile aus ökonomischer Sicht bestehen im wesentlich höheren Kooperations- und Abstimmungserfordernis zur Erreichung gemeinsamer wirtschaftspolitischer Zielsetzungen (z.B. maastricht-konforme Konsolidierungspolitik) sowie in den unerwünschten Effekten des Steuer- und Standortwettbewerbs in einer ohnehin vergleichsweise kleinen Volkswirtschaft. Bei Unterschreitung der „Mindestgröße“ einer aufgabenerfüllenden Gebietskörperschaft, insbesondere bei externen Kosten und Nutzeffekten, ergibt sich aus finanzwissenschaftlichen Gründen aber wiederum die Notwendigkeit, für einen entsprechenden Ausgleich zwischen den Körperschaften zu sorgen. Darüber hinaus ist – bei Annahme einer politischen Festlegung zur etwa gleichen Ausstattung der Haushalte mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen – ein Ausgleich (Ressourcenausgleich) auch in einem Trennsystem notwendig.

Das österreichische System als Mischsystem zwischen schwachem Trennsystem und starkem Verbundsystem bietet demgegenüber den Vorteil einer Vereinheitlichung, der Koordination sowie des im System berücksichtigten Lastenausgleichs. Es bietet eine gewisse Sicherheit der Budgetplanung und damit der Finanzpolitik im Allgemeinen. Mangelnde wettbewerbliche Anreize, fehlende Konnexität, Intransparenz und unklare Verantwortlichkeiten sind die Nachteile eines Verbundsystems. Innerhalb des Verbundsystems sind die verschiedenen Instrumente des Finanzausgleichs (z.B. Erträge an gemeinschaftlichen Abgaben, Transfers) mit analogen Nachteilen verbunden. Die für die Effizienz der Aufgabenerfüllung u.a. notwendige Transparenz und damit der Informationen über die Steuererhebung, Aufgaben- und Ausgabenpolitik werden in dem derzeit bestehenden komplexen System der finanziellen Beziehungen der Körperschaften des öffentlichen Sektors nicht erreicht. Die fiskalische Autonomie der sub-nationalen Gebietskörperschaften trägt derzeit jedenfalls nicht zu einer effizienten Aufgabenerfüllung bei – zu gering ist der Anteil der eigenen Steuern und anderer Einnahmen mit autonomer Entscheidungsbefugnis. Gerade diese Transparenz und die dafür notwendigen institutionellen Vorsorgen fehlen derzeit.

Zu den genannten Nachteilen des Verbundsystems wäre auch die übermäßige Orientierung am Ressourcenausgleich zu zählen. Schließlich soll noch auf die Problematik des Verhältnisses zwischen dem bundesgesetzlichen Finanzausgleich und den „landesinternen Finanzausgleichen“, die einen großen Teil des tertiären Finanzausgleichs ausmachen, hingewiesen werden. Denn der bundesgesetzliche und der landesgesetzliche Finanzausgleich mit seinen starken Umverteilungswirkungen stehen teilweise in einem größeren Widerspruch: Während die Ertragsanteile der Gemeinden in der Unterverteilung im FAG 2008 überwiegend nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (samt einem deutlichen Ressourcenausgleich) verteilt werden, erfolgt durch die meisten landesinternen Finanzausgleiche eine beachtliche Mittelumverteilung, die dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel entgegengesetzt wirkt.

3 Abgrenzung, Struktur und Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs

TU Wien (J. Bröthaler, M. Getzner)

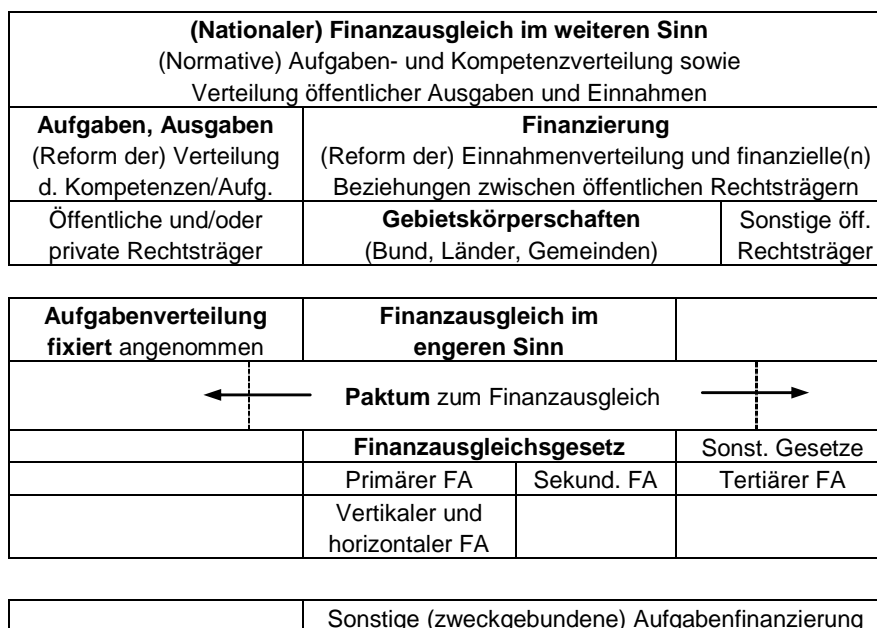
Eine grundlegende Neugestaltung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern setzt voraus, dass man sich vorab mit den bestehenden Elementen des Finanzausgleichs im engeren und weiteren Sinn und den Wechselwirkungen zwischen diesen intensiv auseinandersetzt. Eine systematische Klärung der offensichtlichen und latenten Mängel, die historische Begründung von Entwicklungen sowie eine Offenlegung kontroversieller Themen bestimmen zusammen mit (finanz)wissenschaftlichen Vorstellungen mögliche Stoßrichtungen einer Reform, vermeiden neue Designfehler und erleichtern die Überzeugungsarbeit für einen neuen Finanzausgleich.

In diesem Abschnitt wird kurz auf die Abgrenzung und Struktur des bestehenden österreichischen Finanzausgleichs eingegangen. Im Anschluss wird auf zentrale Punkte zum Reformbedarf des Abgaben- und Transfersystems in Österreich eingegangen.

3.1 Abgrenzung des bestehenden Finanzausgleichs

Der *Finanzausgleich im weiteren Sinn* umfasst nach einer allgemeinen Definition die gesamte Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund, Länder und Gemeinden auf der Grundlage des B-VG (Kompetenzen der Gesetzgebung und Vollziehung) und des F-VG (Grundsätze und Prinzipien der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften). Bei dieser weiteren Sicht des Finanzausgleichs sind auch alle sonstigen öffentlichen Rechtsträger, insbesondere bei einer Reformdiskussion, mit einzubeziehen (Abbildung 3, siehe hierzu auch Bauer, Thöni, 2008 sowie Bröthaler, 2008).

Abbildung 3: Abgrenzung des Finanzausgleichs



Quelle: Bauer, Bröthaler, 2008 (in Bauer, Thöni, 2008, S. 22); eigene Darstellung, 2011.

Der *Finanzausgleich im engeren Sinn* betrachtet (in einer definitorisch strengen Abgrenzung) 1. die Aufgabenverteilung als gegeben und beschränkt sich 2. ausschließlich auf die Gebietskörperschaften, 3. ausschließlich auf die Einnahmenverteilung (nur Abgaben und Transfers zwischen Gebietskörperschaften), soweit sie 4. im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt sind. Im Mittelpunkt stehen insbesondere die im Finanzausgleichsgesetz geregelten Bestimmungen über Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung, die Verteilung von Besteuerungsrechten (Abgabehoheit), die Verteilung von Abgabenerträgen (Ertragshoheit) sowie Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse zwischen den Gebietskörperschaften.

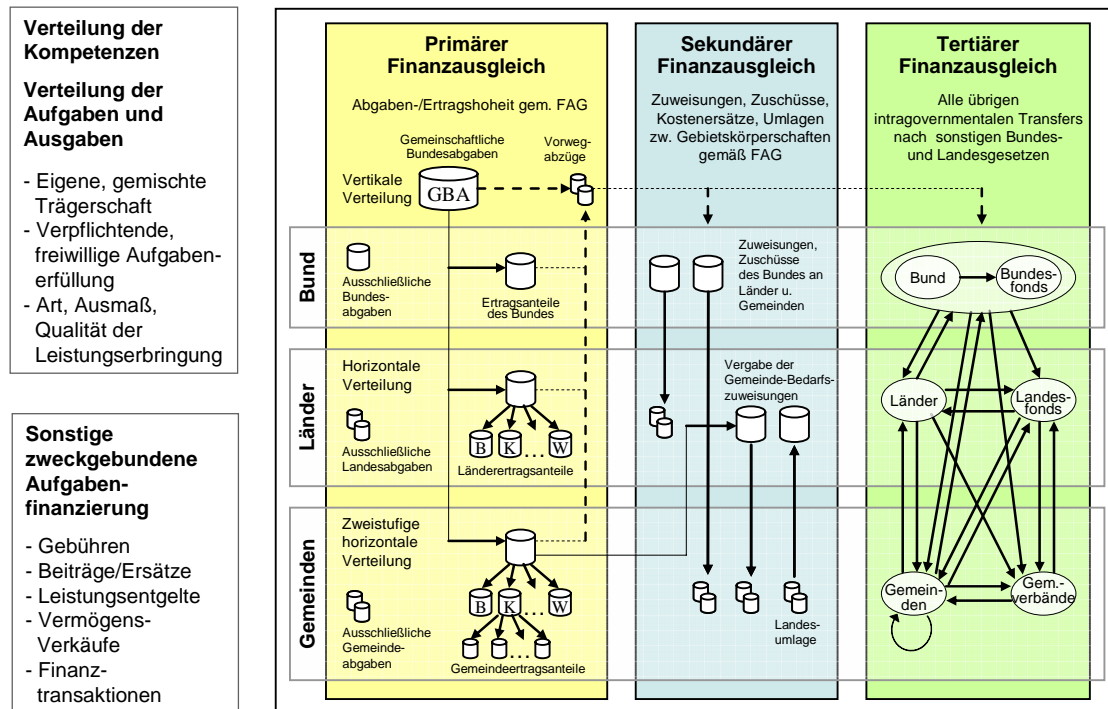
3.2 Struktur des bestehenden Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich im engeren Sinn gliedert sich grundsätzlich in den primären Finanzausgleich und den sekundären Finanzausgleich (Abbildung 4).

Der *primäre Finanzausgleich* regelt die Abgabehoheit und die Ertragshoheit. Bei der Verteilung der Abgabenerträge ist weiters zwischen dem *vertikalen Finanzausgleich* (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden) und dem *horizontalen Finanzausgleich* (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Untereinheiten der jeweiligen Ebene, also zwischen den Bundesländern einerseits sowie länderspezifisch zwischen den Gemeinden und im Anschluss daran gemeindeweise andererseits) zu unterscheiden.

Der *sekundäre Finanzausgleich* umfasst die im FAG geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Kostentragungen und sonstigen Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzausweisungen, Zuschüssen). Die finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden werden dabei, mit Ausnahme einer Obergrenze für die Landesumlage, nicht berücksichtigt.

Abbildung 4: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich



Quelle: Bröthaler, Bauer, Schönback, 2006, S. 63; eigene Ergänzung und Darstellung, 2011.

Der *tertiäre Finanzausgleich* umfasst alle weiteren nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern. Die Abgrenzung der sekundären gegenüber den tertiären Transfers zielt auf jene Finanzströme ab, die

- auf Verhandlungen der Finanzausgleichspartner (Bund, Länder, Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund) beruhen, bei denen das Bemühen um Kompromisse im Vordergrund steht,
- bundeseinheitlich und traditionsgemäß zeitlich befristet geregelt sind (FAG),
- einheitliche institutionelle Rahmenbedingungen aufweisen und auch
- länderübergreifende Verteilungs- und Ausgleichsverfahren beinhalten.

Der Finanzausgleich im engeren wie im weiteren Sinn sowie auch die hier dargestellten Interdependenzen sind teilweise nicht scharf abgrenzbar. Dies betrifft u.a. Auffassungsunterschiede bei der Zurechnung von Vorwegabzügen, die Abgrenzung zwischen ausschließlichen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie zu Transfers (sekundäre als Kompensation für Verluste bei der primären Verteilung; tertiäre, die die primäre und sekundäre Verteilung maßgeblich verändern) sowie die Abgrenzung zu sonstiger laufender Finanzierung (z.B. Gebühren und Beiträge).

Wesentliche Elemente des bestehenden Finanzausgleichssystems in Österreich, die im Hinblick auf eine grundlegende Reform nach verschiedenen ökonomischen, rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten näher analysiert und bewertet werden müssen, sind nachfolgend angeführt.

<p>Rechtliche, institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen Aufgaben- und Kompetenzverteilung, Finanzierungsverantwortung, Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung durch Gebietskörperschaften und involvierte sonstige öffentliche und private Rechtsträger, Kooperation zwischen Ländern/Gemeinden, Gemeindestruktur(reform); Aspekte der Autonomie und Verantwortlichkeiten</p>
<p>Aufgabenfinanzierung Abgaben (Eigene Abgaben, Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben); Transfers zw. Gebietskörperschaften und Transfers zu sonstigen öffentlichen oder privaten Rechtsträgern; Gebühren, Beiträge/Ersätze, Leistungsentgelte, sonstige Vermögenseinnahmen</p>
<p>Rahmenbedingungen des Finanzausgleichs (Verfassungs)rechtliche Rahmenbedingungen und Grundsätze (F-VG): Eigene Kostentragung, Sachlichkeitsgebot (Übereinstimmung mit Lastenverteilung, Grenzen der Leistungsfähigkeit), Kompetenz-Kompetenz des Bundes, bundes- und landesgesetzliche Bestimmungen zur Aufgabenverantwortung und –finanzierung; Sonstige Rahmenbedingungen: Übereinstimmung mit Zielen des Staates, Verhandlungsprinzip, Periodische Festlegung des FAG (3-6 Jahre)</p>
<p>Abgabenrechtliche Bestimmungen Abgabenhoheit und Ertragshoheit: Ausschließliche Abgaben Bund/Länder/Gemeinden, geteilte Abgaben (Gemeinschaftliche Bundesabgaben, Zuschlagsabgaben, Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand)</p>
<p>Verteilung der Abgabenerträge (gemäß FAG) Vorwegabzüge vor und nach vertikaler Aufteilung (u.a. für gemeinschaftliche Aufgabenfinanzierung); Vertikale Aufteilung der Ertragsanteile der Gebietskörperschaften (nach Fixschlüsseln); Horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile (nach einfacher Volkszahl, örtlichem Aufkommen, Fixschlüssel); Horizontale länderweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile (nach einfacher und gewichteter Volkszahl, örtlichem Aufkommen und Fixschlüsseln), Vorwegabzug für Gemeinde-Bedarfszuweisungen; Horizontale gemeindeweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile (Vorausanteile nach Unterschied Finanzkraft/Finanzbedarf, Getränke-/Werbesteuerausgleich, verschiedene weitere Ausgleichsvorausanteile, Aufteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel)</p>
<p>Sekundäre Transfers (gemäß FAG) Finanzzuweisungen/Bedarfszuweisungen/Zuschüsse Bund an Länder, Bund an Gemeinden, Länder an Gemeinden (BZ), Gemeinden an Länder (Landesumlage); Kostentragungen (Ersatz von Besoldungskosten für Landes- und Religionslehrer, sonstige Ersätze)</p>
<p>Tertiäre Transfers (nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen) Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (außerhalb FAG geregelt), Transfers der Gebietskörperschaften zu sonstigen öffentlichen Rechtsträgern (Verbände, Fonds), Transfers zwischen sonstigen öffentlichen Rechtsträgern; Transfers zu (öffentlichen oder ausgegliederten privaten) Unternehmen</p>

3.3 Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs

TU Wien, WIFO, KDZ, IHS, Ergebnisse zu Workshop 1 und 2 (BMF)

Der Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs kann grundsätzlich aus theoretischen Vorstellungen an einen effizienten und verteilungsgerechten Finanzausgleich abgeleitet werden. Zu berücksichtigen sind auch der Reformbedarf, wie er in der öffentlichen (politischen) Debatte wahrgenommen und formuliert wird, und die Reformmaßnahmen, die (in den letzten Jahrzehnten) als Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften daraus resultierten. Nachfolgend werden weiters Reformfordernisse in ausgewählten Themenbereichen näher ausgeführt. Hiefür werden die Ergebnisse aus den Detailstudien zum vorliegenden Forschungsprojekt (Module 2 bis 4) zu den Problemen im bestehenden System und den resultierenden Reformfordernissen herangezogen.

3.3.1 Bisherige Reformen zum Finanzausgleich in Österreich

Für die anschließende Diskussion des Reformbedarfs zum österreichischen Finanzausgleich werden einleitend die bisherigen Reformschritte zum Finanzausgleich i.e.S. dargestellt. Tabelle 1 zeigt im Überblick die wesentlichen Maßnahmen der letzten vier Finanzausgleichsperioden.

Tabelle 1: Reformmaßnahmen im österreichischen Finanzausgleich 1997–2008

	Reformmaßnahmen gemäß FAG 1997, 2001, 2005, 2008
Grundstruktur des Finanzausgleichs	<i>Keine Änderung</i> der grundsätzlichen Struktur des Finanzausgleichs
Primärer Finanzausgleich Abgabehoheit und Ertragshoheit	<i>Ausweitung des Steuerverbundes</i> durch ertragsneutrale Umwandlung ausschließlicher Abgaben (primär des Bundes) in gemeinschaftliche Bundesabgaben: 1998 Körperschaftsteuer; 2001 Ausgleich für Abschaffung Getränkesteuer bzw. Anzeigen- und Ankündigungsabgabe; 2005 Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Energieabgaben, Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Konzessionsabgabe; 2009 Wohnbauförderungsbeitrag; 2005 Möglichkeit der Kommunalsteuerteilung zwischen Gemeinden
Vorwegabzüge vor und nach vertikaler Aufteilung der Ertragsanteile	1997 Anpassung an Steuerreformen bzw. EU-Beitragsfinanzierung, 2008/2011 Stufenweise Abschaffung des Konsolidierungsbeitrages
Vertikale Aufteilung der Ertragsanteile der Gebietskörperschaften	2005/2008 Weitgehende Vereinheitlichung der Fixschlüssel für die vertikale Aufteilung der einzelnen gemeinschaftlichen Abgaben
Horizontale Aufteilung	<i>Keine Änderung</i> der grundsätzlichen Aufteilung (Ober-/Unterverteilung), 1997 Ersatz verschiedener Aufteilungsschlüssel durch Fixschlüssel 2001 Vereinheitlichung der länderweisen Aufteilungsschlüssel 2009 Anwendung der jährlichen Bevölkerungsstatistik
Horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile	2008 Ertragsneutrale Einrechnung sekundärer Transfers in die horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile (und teilweise jährliche Valorisierung)
Horizontale länderweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile	2005/2008 Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (teilweise Kompensation über sekundäre Transfers), 2008 Einrechnung sek. Transfers
Horizontale gemeindeweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile	2005/2008 Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels 2008 Zusätzliche Ausgleichsvorausanteile (Transferumwandlung, Kompensation für Abs-Abflachung, Abschaffung der Selbstträgerschaft)
Sekundäre Transfers (Finanzzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Zuschüsse und Landesumlage gemäß FAG) Kostentragungen	1997–2008 Ausweitung der Transfers (z.T. zur Kompensation von Verlusten, z.T. Anpassung an Änderungen im primären Finanzausgleich) 2008 Umwandlung der Mehrzahl der Transfers des Bundes an Länder und einzelner Transfers des Bundes an Gemeinden in Ertragsanteile; 2008 Temporäre Förderung von Gemeindefusionen und -kooperationen 2005/2008 Verknüpfung der Kostenersätze für Landeslehrer mit aufgabenbezogenen Anforderungen, weitere Ersätze obsolet durch Ausgliederungen
Tertiäre Transfers (nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen)	<i>Keine Entflechtung</i> bei weiteren intragovernmentalen Transfers, überdurchschnittliche Steigerung der Transfers, insb. von Gemeinde- an Landesebene

Quelle: FAG 1997/2001/2005/2008; Bauer, 2008; Bröthaler, 2008; eigene Zusammenstellung, 2011.

Die eigenen Abgaben wurden vermindert, der Steuerverbund und das Transfersystem hingegen erheblich ausgeweitet. Die grundlegende Struktur des Finanzausgleichs i.e.S. (Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) wurde in den letzten Jahrzehnten nicht geändert. Sieht man von den komplizierten Übergangsbestimmungen der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze ab (zuletzt insbesondere betreffend die Transferumwandlung in Ertragsanteile), so ist eine Vereinfachung der Mittelverteilung im Finanzausgleich i.e.S. zu konstatieren. Dies betrifft vor allem die Vereinheitlichung von Aufteilungsschlüsseln und die Bereinigung des sekundären Finanzausgleichs (Umwandlung von Transfers des Bundes an die Länder in Ertragsanteile).

Die Gewichtungen bei der Mittelverteilung sind ausschließlich historisch zu begründen, Änderungen betrafen nur ertragsneutrale Umrechnungen. Das Aufkommensprinzip wurde (weiter) abgeschwächt und durch das Bedarfsprinzip ersetzt bzw. ergänzt. Das örtliche Aufkommen als horizontaler Aufteilungsschlüssel wurde schrittweise durch Fixschlüssel ersetzt, deren Gestaltung sich in allen Fällen an der ursprünglichen Mittelaufteilung orientierte. Die grundsätzlichen Probleme der bestehenden Verzerrungen der Aufteilung wurden damit nicht behoben.¹⁰

Es erfolgte eine verstärkte Verknüpfung mit Aufgaben (im Finanzausgleichspaktum), die Umsetzung von Maßnahmen wurde jedoch stets über zusätzliche Transfers vorgenommen. Es wurden keine Reformschritte zur Entflechtung der umfangreichen weiteren Transfers des tertiären Finanzausgleichs, insbesondere jener zwischen der Landes- und der Gemeindeebene gesetzt. Die Intransparenz des Transfersystems wurde demnach nicht behoben, sondern im Gegenteil noch verstärkt.

Die Anpassungsmaßnahmen der letzten Jahre bieten auf der einen Seite erhöhte Planungssicherheit, vermeiden Effekte des „stillen Finanzausgleichs“ und gewährleisten, dass die Gebietskörperschaften bei steigendem oder fallendem Aufkommen anteilig im gleichen Maße betroffen sind. Die Folgen auf der anderen Seite sind jedoch verstärkte Abhängigkeit der subnationalen Gebietskörperschaften vom Finanzausgleich, verringerte Eigenverantwortlichkeit, möglicherweise überzogener Druck auf Gleichverteilung der Finanzausstattung pro Einwohner, immer schwächer werdende Verbindung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung und unzureichende Berücksichtigung regionaler Spezifika (unterschiedliche Aufgaben, regionale Lage, interkommunale Verflechtungen, Sonderlasten, positive und negative externe Effekte der Aktivitäten einzelner Gemeinden), die einer wirtschaftlich effizienten, ökologisch verträglichen und sozial ausgewogenen Ressourcenallokation und Aufgabenerfüllung entgegenstehen.

¹⁰ Die Fixschlüssel bei der horizontalen länderweisen (und teils gemeindeweisen) Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden, nach denen knapp ein Viertel der Mittel verteilt wird, gehen überwiegend auf das ehemalige länderweise Aufkommen an Getränkesteuer (1993–1997), Anzeigen- und Ankündigungsabgabe (1996–1998), Gewerbesteuer (1989–1993), veranlagter Einkommensteuer (1997/2005) und Kapitalertragsteuer I (1997) zurück. Die örtliche Zuordnung des (ehemaligen) Aufkommens einkommensabhängiger Steuern nach dem angewendeten Zahlungsprinzip (am Ort der Steuereinhebung unabhängig vom Ort der wirtschaftlichen Leistung) ist insbesondere in Bezug auf multiregionale Unternehmen und Unternehmenszentralen als problematisch einzuschätzen. Diese Verzerrungen wurden mit der ertragsneutralen Fixierung der Schlüssel in die bestehende Mittelaufteilung übernommen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die gemeindeweise Aufteilung des Getränkesteuerausgleichs gemäß § 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008, die im VfGH-Erkenntnis vom 11. März 2010 (GZ G 276/09-14) als verfassungswidrig aufgehoben wurde. Demnach sei "eine finanzausgleichsrechtliche Regelung, die die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden nach Aufhebung der Getränkesteuer in einer Weise vornimmt, die auf das Aufkommen dieser Steuer in den letzten Jahren vor ihrer Aufhebung abstellt, zwar als Übergangsregelung, nicht aber als Dauerlösung zu rechtfertigen".

3.3.2 Reformbedarf aus Sicht der aktuellen politischen Diskussion

Eine Einschätzung des Reformbedarfs zum Finanzausgleich i.w.S. aus politischer Sicht bzw. unterschiedlichen Interessenslagen der Finanzausgleichspartner kann aus den geplanten Verhandlungsthemen bzw. den konkreten Verhandlungsschwerpunkten zum Paktum des Finanzausgleichs, losgelöst von den tatsächlichen Verhandlungsergebnissen, abgeleitet werden. Der Themenkatalog in den Finanzausgleichsverhandlungen zum FAG 2008 sah zusammengefasst folgende Verhandlungsschwerpunkte vor (siehe Huemer, Matzinger, Maurer, 2008, S. 64 ff.):

- **Strukturreformen im Finanzausgleich** (Abgabenautonomie, Stärkung finanzschwacher Gemeinden, Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, Finanzkraft-/Finanzbedarfsausgleich, interkommunale Zusammenarbeit, Statutarstädte, Bestandsgarantien für gemeindeeigene Steuern, nationale und internationale Empfehlungen zur Reform des österreichischen Finanzausgleichs),
- **Maßnahmen zu Transfers** (Transfers des Bundes, Transfers und Umlagen der Länder, Neuorientierung/Fokussierung einzelner Transfers, Transferumwandlung in Ertragsanteile),
- **Maßnahmen zu Aufgabenbereichen** (Bildung: Anpassung der Stellenpläne der Landeslehrer/innen, Fachhochschulen, verpflichtendes Vorschuljahr),
- **Finanzierung einzelner Aufgabenbereiche und gemeinsamer Projekte** (Siedlungswasserwirtschaft, EU-Beitrag, Aufgabenübertragungen, ländliches Wegenetz, Hochwasser-, Lawinenschutz; Mindestsicherung, Pflege, Landesstraßen; Gesundheitsfinanzierung, Dynamik im Gesundheits- und Sozialbereich),
- **Staats- und Verwaltungsreform** (Fortführung bzw. Umsetzung der Verwaltungsreformen sowie Pensionsreform, Steuerreform, Reform der Grundsteuer),
- **Österreichischer Stabilitätspakt** (Kordinierung der Haushaltsführung, gesamtstaatliches Haushaltsgleichgewicht).

Von diesen angeführten Themen wurden einige gar nicht, einige teilweise im Finanzausgleich umgesetzt. Es wurden jedoch keine grundsätzlichen, systematischen Strukturreformen des Finanzausgleichs im engeren und im weiteren Sinne angegangen.¹¹ Zudem stehen Reformen in den verschiedenen Aufgabenbereichen, insbesondere unter geänderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, aus, die hinsichtlich Finanzierung in enger Verbindung mit dem Finanzausgleich stehen.

¹¹ Für eine Einschätzung des Finanzausgleichs 2008 aus Sicht der Länder und Gemeinden siehe u.a. Pölzl (2008); Puchner und Weninger (2008) sowie Mödlhammer, Hink und Pilz (2007).

3.3.3 Grundlegender Reformbedarf (theoretische Sicht)

Der grundlegende Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs kann vor allem auch aus theoretischer Sicht abgeleitet und begründet werden. Es ergeben sich folgende wesentliche Reformfordernisse, die im Zuge einer umfassenden Neugestaltung des Finanzausgleichs berücksichtigt werden müssen:

- **Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung**
Die Orientierung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung ist zunächst auf objektiven Kriterien zu stützen. Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus bietet hier eine Reihe von Argumenten, welche Aufgaben auf welcher Ebene der Gebietskörperschaften am effizientesten zu erfüllen sind. Die praktisch unverändert gebliebene Kompetenzverteilung seit Bestehen der österreichischen Verfassung ist schon allein aufgrund des technischen und wirtschaftlichen Wandels, aber auch aus Sicht der vielfältigen internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen (Klimaschutz, Artenschutz, wirtschafts- und fiskalpolitische Vorgaben und Koordinierung) höchst reformbedürftig.
- **Verstärkte Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung**
Der wichtigste grundsätzliche Bereich für Reformen des österreichischen Finanzausgleichs liegt in der Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung. Auf jeder Ebene des Staatsaufbaus muss gewährleistet werden, dass politische Entscheidungsträger/innen die finanziellen Konsequenzen ihrer Entscheidungen klar vor Augen haben, und dass Aufgaben und standardisierte Rahmenbedingungen, die von Gebietskörperschaften höherer Ebene bestimmt oder bestellt werden, auch entsprechend finanziert werden, bzw. die Finanzierungsmöglichkeiten durch eigene Einnahmen gegeben sind.
- **Verstärkte Abgabenaufonomie und verminderter Steuerverbund**
Mit den hier erwähnten Reformbereichen direkt verknüpft sind die Stärkung der Abgabenaufonomie und eine damit einhergehende Verminderung des Steuerverbunds. Ein zuletzt öfter gehörtes Argument im Rahmen der österreichischen Föderalismusdiskussion ist die Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene. Die Stärkung von Wettbewerbselementen kann nur dann sinnvoll umgesetzt werden, wenn nicht nur Aufgaben entsprechend den lokalen und regionalen Präferenzen gestaltet werden (fiskalische Äquivalenz), sondern damit direkt auch die zur Finanzierung der Aufgaben notwendige Abgabenaufonomie verbunden ist.
- **Zielorientierung des Finanzausgleichs**
Unter Zielorientierung des Finanzausgleichs wird die grundsätzliche Festschreibung gesamtwirtschaftlicher und –gesellschaftlicher Ziele im Finanzausgleich verstanden. Ein Beispiel einer Zielorientierung ist hierbei die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft. Dieses Ziel ist nach wie vor verankert, auch wenn sich der Problemdruck im Bereich der Wasserwirtschaft in den letzten Jahren bereits stark verändert hat. Ähnliches gilt für den Bereich der Wohnraumschaffung. Die Festschreibung wichtiger Ziele (und das Auflösen bereits erreichter oder als nicht mehr wesentlich erachteter) kann eine wichtige Signalwirkung ausüben. Rossmann (2008) nennt als Bereiche inhaltlicher Ziele des Finanzausgleichs finanz-, wirtschafts-, sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen. Da eine zu große Vielfalt an inhaltlichen Zielen einer effizienten Zielerreichung – aufgrund der großen Vermischung und somit unklaren Anreizsetzung und Intransparenz – entgegenstehen, sollten inhaltliche Ziele auf einige wenige Hauptziele konzentriert sein. Beispiele für wichtige neue Zielsetzungen im Finanzausgleich können der Klimaschutz oder eine nachhaltige Raumentwicklung sein.

- Transparenz und Entflechtung von Transfers**

Wie bereits oben angesprochen, ist die Transparenz der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften eine weitere wichtige Voraussetzung für die Verantwortlichkeit der fiskalpolitischen Entscheidungsträger/innen. Zusammen mit der Aufgabenentflechtung und der Stärkung der Abgabenaufonomie stellt Transparenz eine wichtige Grundvoraussetzung einer effizienten öffentlichen Aufgabenerfüllung dar. Der österreichische Finanzausgleich ist derzeit mit einem überbordenden und nur für wenige Expert/inn/en noch einigermaßen durchschaubaren Transfergeflecht verbunden. Der Reformbedarf besteht hierbei somit in einer radikalen Vereinfachung und Entflechtung der Transfers.
- Trennung von allokativen und distributiven Zielen und Wirkungen von Transfers**

Die vielfältigen Transferbeziehungen im öffentlichen Sektor behindern eine klare Beurteilung der allokativen und distributiven Wirkungen des Systems. In einer Vielzahl von Fällen werden allokativen und distributiven Ziele vermischt, die daraus entstehenden Anreiz- und Verteilungswirkungen werden unklar.
- Aufgabenadäquate eigene Mittelausstattung**

Die Gebietskörperschaften insbesondere der sub-nationalen Ebene werden derzeit in unterschiedlichem Ausmaß durch Transfers finanziert. Ein Reformbedarf besteht insofern als die in der Finanzverfassung festgeschriebene ausreichende (eigene) Mittelausstattung für die Besorgung der Aufgaben durch zahlreiche Einzelregelungen unterlaufen wird. Die Stärkung der Konnexität und somit der Abgabenaufonomie ist daher ein wichtiges Element des Reformbedarfs des österreichischen Finanzausgleichs.
- Zusammengefasster Finanzkraftausgleich**

Die Zersplitterung im Bereich des Finanzkraftausgleichs bewirkt Intransparenz – der Reformbedarf ist darin zu sehen, dass die vielfältigen Regelungen beseitigt werden sollen und nur ein einziger klar nachvollziehbarer Transfer zum Finanzkraftausgleich übrig bleiben soll. Mit dem derzeitigen System sind auch Anreiz- und Verzerrungswirkungen im Sinne einer „Armutsfalle“ für Gebietskörperschaften (Abhängigkeit von den vielfältigen Transfer-einnahmen ohne Anreiz und Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erschließen) verbunden.
- Zielgerichteter Lastenausgleich**

Unter Berücksichtigung der Ziele des Finanzausgleichs ist für einen Lastenausgleich zu sorgen, der insbesondere die positiven Nutzeffekte („Spill-over“) zentralörtlicher Gemeinden auf das Umland in ausreichendem Maße abgilt, wobei auf die positiven Nutzeffekte der zentralörtlichen Konzentration der Gemeindebürger/innen ebenfalls eingegangen werden sollte.
- Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden**

Durch Intransparenz und fehlende fiskalische Konnexität sind die Bedingungen für einen effizienten Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden derzeit nicht gegeben. Der Wettbewerb in Bezug auf unterschiedliche Niveaus der Aufgabenerfüllung (z.B. nach regionalen oder lokalen Präferenzen unterschiedliche Bereitstellung öffentlicher Güter) fehlt derzeit praktisch zur Gänze. Der Reformbedarf wird somit insbesondere dort gesehen, wo die Standortvor- und -nachteile für private Haushalte und Unternehmen deutlicher hervortreten. Grundsätzlich sind klarere Rahmenbedingungen zu begrüßen. Es stellt sich allerdings in einem kleinen Land wie Österreich die Frage, ob das Wettbewerbselement im Föderalismus oder Kooperation und Koordination gefördert werden sollen.

- **Gemeindestruktur und –kooperation**

Schlussendlich wird ein wichtiger Bereich des Reformbedarfs dort gesehen, wo derzeit Anreize für Gemeindekooperationen fehlen, d.h. wo mögliche Skaleneffekte nicht ausgenützt werden, bzw. wo eine Unterversorgung oder Unterfinanzierung mit öffentlichen Dienstleistungen, die wesentliche externe Effekte („Spill-over“) auf andere benachbarte Gemeinde haben, entsteht.

3.3.4 Ergebnisse von Teilstudien zum Reformbedarf in ausgewählten Bereichen

Die folgenden Ausführungen fassen die Ergebnisse von Teilstudien zur Finanzausgleichsreform (Module 2–4) kurz zusammen. Die Darstellung beschränkt sich hier auf empirische Ergebnisse und die wesentlichen Problembereiche in den einzelnen Themenbereichen. Auf die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen für eine Gesamtreform des Finanzausgleichs und erarbeitete Reformvorschläge in den Teilstudien wird im nächsten Abschnitt näher eingegangen.

Das Modul 1, das sich mit Aspekten der Abgabenaufonomie aus rechtswissenschaftlicher Sicht befasst, wurde getrennt bearbeitet und floss daher nicht in den Endbericht der vorliegenden Studie ein (das Thema Abgabenaufonomie aus ökonomischer Sicht wird derzeit nicht bearbeitet).

3.3.4.1 Modul 2 – Transfers und Kostentragung

KDZ, WIFO, TU Wien (2010)

Status der Transferbeziehungen

Über die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen werden derzeit über Transfers zwischen und innerhalb der Ebenen der Staates (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, d.h. neben den Gebietskörperschaften auch Fonds, Verbände, Sozialversicherung, ausgegliederte Einheiten des Staates u.a.) umverteilt. Das gesamte Transfervolumen innerhalb des Staates stieg von rund 28 Mrd. Euro (2000) auf 41 Mrd. Euro (2008). Das Transfervolumen stieg damit stärker als das nominelle Brutto-Inlandsprodukt (46,4 Prozent vs. 42,9 Prozent). Insbesondere die Landesebene ist der größte Empfänger im gesamten Transfersystem, 51 Prozent der (nichtfinanziellen, unkonsolidierten) Einnahmen der Landesebene stammen aus Transfers.

Der Gesamtanzahl an Transfers, die bezüglich des Verwaltungsaufwands unterschiedlich zu beurteilen sind („automatische“ Überweisung bis hin zu komplexen Antrags- und Prüfungsverfahren), steht ein Mehrfaches an zu administrierenden Überweisungsvorgängen gegenüber. Die Transferverflechtungen der Länder und Gemeinden umfassen rund 216.000 Transfers, davon sind rund 92.000 intragovernmentale Transfers, 76.000 extragovernmentale Transfers und etwa 48.000 Kostenbeiträge und -ersätze von/an öffentliche und private Rechtsträger. Pro Gemeinde fallen jährlich im Durchschnitt etwa 50 Transfervorgänge an, bei großen Gemeinden bis zu 150.

Die Netto-Transfers gestalten sich hierbei in einer zeitlich unterschiedlichen Dynamik. Die sekundären Netto-Transfers der Gemeinden entfaltetten eine geringe Dynamik, während die tertiären Transferausgaben der Gemeinden im Zeitraum 1995 bis 2008 wesentlich stärker wuchsen als die Transfereinnahmen. Die tertiären Netto-Transfers der Gemeinden verdreifachten sich von minus 0,5 Mrd. Euro (1995) auf minus 1,5 Mrd. Euro (2008).

Sekundäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

Mit dem FAG 2008 wurde ein Schritt in Richtung der Transferentflechtung unternommen: Sekundäre Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden wurden durch Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ersetzt. Das Volumen an umgewandelten Transfers der Länder betrug 3,97 Mrd. Euro; somit wurden die gesamten sekundären Transfereinnahmen der Länder (bislang 8,49 Mrd. Euro) um 46 Prozent reduziert. Die Umwandlung in Ertragsanteile erhöhte die Autonomie der Länder hinsichtlich der Einnahmenverwendung. Dieser Reformschritt betrifft jedoch nur einen geringen Teil der gesamten intragovernmentalen Transfers, sodass das Transferdickicht kaum gelichtet wurde. Auch handelt es sich bei den umgewandelten Transfers um relativ wenig verwaltungsaufwändige Transfers.

Tertiäre Transfers zwischen Ländern und Gemeinden

Bei Betrachtung der *Sozialhilfe-, Krankenanstalten- und Landesumlage* können folgende Problembereiche im Sinne eines effizienten intragovernmentalen Transfersystems genannt werden:

- **Allokative Ineffizienzen sind gegeben**
Auf Seiten der Gemeinden steht in den genannten Bereichen grundsätzlich ausschließlich eine Ausgabenverantwortlichkeit, wodurch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht gewahrt ist. Aus ökonomischer Sicht ist dies insbesondere für die Bereiche Sozialhilfe i.w.S. und Krankenanstalten kritisch zu sehen, da in dieser Konstellation die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung geringer sind als bei einem Zusammenfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung.
- **Umlageneinhebung, obwohl es sich um keine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung handelt**
Träger der Sozialhilfe sowie der Krankenanstalten sind in beinahe allen Bundesländern ausschließlich die Länder. Es wird daher eine Umlage eingehoben, obwohl es sich um keine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung handelt.
- **Starke Orientierung an der Finanzkraft berücksichtigt nicht unterschiedliche Aufgabenlasten**
Die genannten Umlagen orientieren sich mit der Finanzkraft ausschließlich bzw. vorwiegend an einer Inputgröße und verfolgen grundsätzlich distributive Ziele. Ein Lastenausgleich (aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer oder geografisch-topografischer Erfordernisse) erfolgt nicht.
- **Je nach Bundesland unterschiedliche Belastungen und distributive Wirkungen**
Unterschiedliche Kostenbeitragssätze und Verteilungskriterien in den einzelnen Bundesländern führen zu sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Gemeinden mit grundsätzlich ähnlichen Aufgabenbereichen je nach Bundesland unterschiedlich belastet bzw. gefördert werden.

Gesamteinschätzung

Grundsätzlich sind folgende Problembereiche zum Transfersystem festzuhalten:

- **Intransparente Zielsetzungen und Verteilungskriterien am Beispiel der Bedarfszuweisungen**
Im Bereich der Bedarfszuweisungen bestehen in den meisten Bundesländern keine transparenten Verteilungskriterien oder Zielsetzungen. Insbesondere ist nicht geklärt, ob grundsätzlich allokativen oder distributiven Zielen verfolgt werden. Weiters sind hohe Transaktionskosten mit den Bedarfszuweisungen verbunden.

- **Sekundärer Finanzausgleich und Umlagen kehren primären Finanzausgleich um**
Im primären Finanzausgleich sind insbesondere Städte mit über 10.000 Einwohnern sowie finanzkräftigere Gemeinden besser gestellt. Demgegenüber kommt es durch den sekundären Finanzausgleich und die Umlagenbelastungen in den Bereichen Sozialhilfe und Krankenanstalten zu einer Umverteilung zulasten finanzkräftiger und größerer Gemeinden. Vergleicht man die Ertragsanteile vor und nach Berücksichtigung sekundärer Transfers und Umlagen reduziert sich das Verhältnis bei Betrachtung der Gemeindegröße von 1:1,54 auf 1:1,28 bei den Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen zu den Gemeinden über 50.000 EinwohnerInnen sowie bei Betrachtung nach Finanzkraft-Quintilen von 1:1,27 auf 1:0,83 bei den finanzkraftschwächsten (1. Quintil) und den finanzkraftstärksten Gemeinden (5. Quintil). Das heißt, nach dem sekundären Finanzausgleich und den beiden Umlagen verbleiben den finanzkraftschwächsten Gemeinden rund 720 Euro je EinwohnerIn aus den Ertragsanteilen, während die finanzkraftstärksten Gemeinden nur noch mit rund 600 Euro je EinwohnerIn ausgestattet sind.
- **Hohe Transaktionskosten**
Die Transaktionskosten auf der Ebene Länder – Gemeinden belaufen sich auf rund 33 Mio. Euro p.a., wobei dabei Such-, Informations- und Lobbyingaufwendungen nur ansatzweise berücksichtigt sind. In Summe sind 330 Vollbeschäftigungsäquivalente (VBÄ, ohne sonstige Aufgabenbereiche) bis 390 VBÄ (alle Aufgabenbereiche) im Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden gebunden. Das Verhältnis zwischen Transaktionskosten und Transfersummen bewegt sich in einer Bandbreite von 2,4 bis 4,5 Prozent.
- **Mangelnde Orientierung an Output und Outcome**
Transfers von den Ländern an die Gemeinden orientieren sich in erster Linie an den Ausgabenerfordernissen, nicht jedoch an den damit verfolgten Leistungen und Wirkungen.

Wie in der vorliegenden Studie ausgeführt wird, bestehen vielfältige intragovernmentale Transfers, die hinsichtlich ihrer jeweiligen Ziele und Wirkungen kaum mehr erfasst und gesteuert werden können. Ein guter Teil der intragovernmentalen Transfers weist auch allokativen Ineffizienzen auf, wodurch knappe finanzielle Ressourcen vergeudet werden.

3.3.4.2 Modul 3 – Gemeindestruktur und -kooperation

WIFO, KDZ (2010)

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform- und der Finanzausgleichsdiskussion taucht wiederkehrend das Argument auf, dass "kleinteilige Strukturen" des österreichischen Föderalismus einer effizienten und kostengünstigen staatlichen Aufgabenerfüllung entgegenstehen. Derzeit (Stand: Ende 2009) gibt es in Österreich 2.357 Gemeinden (inklusive Wien). Davon haben mehr als ein Viertel aller Einheiten eine Einwohnerzahl unter 1.000; knapp die Hälfte der Gemeinden hat weniger als 1.500 Einwohner. In diesem Kontext wurde daher in jüngerer Zeit wieder verstärkt gefordert, die kleinteilige Gemeindestruktur

- entweder durch gezielte Zusammenlegungen
 - oder durch eine intensiviertere Kooperation der Einheiten die vermeintlichen Nachteile der Kleinheit zu überwinden,
- und Effizienzgewinne zu erzielen und Einsparungen im öffentlichen Sektor zu generieren.

Die Frage, ob durch Reformen kleinteiliger Gemeindestrukturen Verbesserungen der Effizienz der kommunalen Leistungserstellung (Qualitätsverbesserungen, Kosteneinsparungen) erreicht

werden können, wird seit geraumer Zeit in der ökonomischen, aber auch in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur thematisiert. Ausgangspunkt der Debatte ist vielfach die Überlegung, dass insbesondere Kleingemeinden die für die effiziente Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen erforderlichen Mindestgrößen nicht erreichen und mithin Einspar- und Effizienzpotentiale durch Skalen- oder Verbundvorteile nicht ausgeschöpft werden. Zusammenschlüsse oder verstärkte Kooperationen der Kommunen könnten dabei Lösungsmechanismen sein. Ebenso werden von einer Neuordnung der Gemeindestrukturen Effizienzverbesserungen bei der Bereitstellung von Leistungen mit überörtlichem Charakter erwartet. Dagegen wird eingewendet, dass bei intensivierter Zusammenarbeit interne und externe (politische) Transaktionskosten die Vorteilhaftigkeit solcher Arrangements beträchtlich einschränken könnten.

Vorliegende empirische Studien der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben stützen grundsätzlich die Vermutung nicht ausgeschöpfter Effizienzpotentiale in den österreichischen Gemeinden, vor allem bei Kleingemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern. Eine aktuelle Betrachtung nach einzelnen Aufgabenbereichen ergibt jedoch ein erheblich differenzierteres Bild. Die Daten zeigen, dass bei einer feineren Unterteilung der Gemeindegrößenklassen in Schritten von 250 Einwohnern für Kommunen unter 1.000 Einwohner nur in zwei von acht Voranschlagsgruppen wirklich höhere Pro-Kopf-Ausgaben festzustellen sind. Unausgeschöpfte Skalenvorteile sind insbesondere im Bereich der "Allgemeinen Verwaltung" nach VA0 (bzw. die Hauptverwaltung, VA01/02) zu vermuten. Der Medianwert der Pro-Kopf-Ausgaben in der VA0 beträgt in der Klasse 0 bis 250 Einwohner 509 € in der Klasse 251 bis 500 Einwohner 369 € in der Klasse 501 bis 750 Einwohner 312 €. Bei den Ausgaben für Öffentliche Ordnung und Sicherheit (u. a. auch Sicherheitspolizei und Feuerwehr) gibt es zwar ebenfalls Hinweise auf Größenvorteile. Die Differenz der Klassenmediane der Kleinstgemeinden (unter 250 Einwohner) und dem Median der Klasse 2.001 bis 2.500 Einwohner beläuft sich aber auf lediglich 16 €/je Einwohner. In anderen Aufgabenbereichen können Skaleneffekte empirisch kaum beobachtet werden. Insgesamt scheinen Gemeindemindestgrößen allenfalls für die Allgemeine Verwaltung und (eingeschränkt) für kommunale Infrastruktureinrichtungen zu existieren. Diese Resultate stehen im Einklang mit den Ergebnissen zahlreicher internationaler Studien, die nur wenige Hinweise auf kostenminimierende Einwohnerzahlen liefern. Offensichtlich gibt es keine sachlich begründbare, einheitliche Norm zur Festlegung einer generell anzustrebenden Optimalgröße.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und inwieweit durch eine Gemeindestrukturreformpolitik Zusammenschlüsse oder weitreichende ("gesamthafte") Kooperation gezielt und aktiv gefördert werden sollten (z. B. durch eine Modifikation des § 21 (9) FAG), oder ob eine passive Politik zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von strukturellen Reformen eine geeignetere Reformoption sein könnte.

Gesamteinschätzung

- Durch Reformen kleinteiliger Gemeindestrukturen können unter Umständen Verbesserungen der Effizienz der kommunalen Leistungserstellung (Qualitätsverbesserungen, Kosteneinsparungen) erreicht werden. Bei der Frage nach der geeigneten Strategie (Gemeindezusammenschlüsse oder Verstärkung der Kooperationen) sind nicht nur mögliche Skalenerträge, sondern zahlreiche weitere, unterschiedliche Facetten zu berücksichtigen.
- Abgesehen von deutlichen Hinweisen auf die ökonomische Ineffizienz von Kleinstgemeinden gibt es außerdem keine sachlich begründbare, einheitliche Norm zur Festlegung einer generell anzustrebenden Optimalgröße von Gemeinden.

- Auch für Kleingemeinden kann *nicht automatisch* von der Überlegenheit fusionierter Strukturen ausgegangen werden, da die wesentlichen Skalenvorteile primär im Bereich der Allgemeinen Verwaltung zu existieren scheinen.
- Die Frage, ob die übergeordneten gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Länder) sich auf eine (passive) Verbesserung der rechtlich-organisatorischen Rahmenbedingungen für Gemeindezusammenschlüsse und –kooperationen beschränken sollten, oder eine aktive Förderungspolitik (auch unter Einsatz finanzieller Mittel) betreiben sollen, kann nicht ohne eine grundlegende Prüfung der politökonomischen Strukturreformhindernisse beantwortet werden.
- Das Setzen von entsprechenden Anreizen kann verschiedene Maßnahmen umfassen: Umstellung der Förderung im FAG und Vergabe von Bedarfszuweisungsmitteln, temporäre finanzielle Starthilfen, Gleichbehandlung von gesamthaften Gemeindekooperationen im FAG, Kosten der Kleinheit und Ineffizienzen spürbar machen, Nachteile von Kooperationen im FAG minimieren.
- Weitere Vorschläge zur Gemeindestrukturreformpolitik (abseits des Finanzausgleichs im engeren Sinn) finden sich in der Detailstudie (WIFO, KDZ, 2010).

3.3.4.3 Modul 4 – Aufgabenorientierung

IHS, KDZ, TU Wien (2010)

Aufgabenorientierung im weiteren Sinn beschäftigt sich mit der konkreten Zuordnung von Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen sowie der entsprechenden Ausstattung mit finanziellen Mitteln, entweder über eigene Abgaben, Steuerverbund oder Transferleistungen. Die Zuteilung hat anhand rationaler Kriterien zu erfolgen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht würden dies zum Beispiel die fiskalische Äquivalenz und das Konnexitätsprinzip sein. Eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung ist ein wesentliches Element einer Aufgabenorientierung im Finanzausgleich.

Der derzeitige Finanzausgleich ist die Folge einer jahrzehntelangen Entwicklung, die über die Zeit zu einer gewissen Starrheit im System geführt hat. Die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes erfolgt zu einem erheblichen Teil über den Indikator der Bevölkerungszahl, entweder direkt oder in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Daneben existiert noch ein erhebliches Volumen, welches über Fixschlüssel verteilt wird. Diese Fixschlüssel gehen primär auf eine frühere Verteilung nach dem (regionalen) Abgabenaufkommen zurück, nur in geringem Ausmaß auf aufgabenspezifische Sonderlasten. Im internationalen Umfeld erfolgt die Mittelzuteilung oder zumindest ein Teil davon über Indikatoren, die explizit demographische, sozioökonomische oder topographische sowie zentralörtliche Sonderlasten abdecken sollen. Der große Unterschied zum österreichischen Finanzausgleich besteht vor allem in der expliziten Darstellung und damit auch der Nachvollziehbarkeit der Abdeckung dieser Sonderlasten. Im österreichischen System ist dies derzeit nur mehr schwer möglich. Der Zusammenhang der Fixschlüssel bzw. des abgestuften Bevölkerungsschlüssel mit Sonderlasten ist nur bedingt eruiert. Eine Evaluierung unterbleibt häufig, somit ist die Verteilung bis auf marginale Änderungen zementiert.

Ein zusätzliches Problem betrifft die unüberschaubare Anzahl an intragovernmentalen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs im weiteren Sinne. Diese Verflechtungen in der Finanzierung von Aufgaben, die Verflechtung in der Aufgabendurchführung

rung, unterschiedliche Verbuchungspraktiken und länderweise unterschiedliche Regelungen in den Zuständigkeiten erschweren die Berücksichtigung der Aufgaben in der Mittelzuteilung. Eine Entflechtung würde die Transparenz deutlich erhöhen.

Die Aufnahme zusätzlicher Indikatoren für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse ist daher notwendig, um die Transparenz des Systems und eine Evaluierung bzw. Anpassung an neue Gegebenheiten zu ermöglichen, wobei eine vorangegangene Entflechtung Voraussetzung ist. Mit solchen Indikatoren sollen die über die Basisaufgaben hinausgehenden Sonderlasten einschließlich zentralörtlicher Aufgaben abgegolten werden. Über die Zeit haben sich nicht nur Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften ergeben, sondern auch die Bedeutung der Aufgaben hat sich teilweise deutlich verändert. Ein flexibleres und transparenteres System kann auf diese Veränderungen eingehen und in der Mittelverteilung berücksichtigen. Dies würde auch die Effizienz dahingehend erhöhen, dass eine Orientierung an den Aufgaben der Gebietskörperschaften möglich ist und eine deutlich bessere Feinsteuerung sowohl bei der Verteilung der Aufgaben als auch der Mittelzuteilung erlaubt. Dies betrifft sowohl die vertikale Verteilung als auch die horizontale Verteilung von Finanzmitteln.

Gesamteinschätzung

- Die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes nach der Bevölkerungsanzahl greift zu kurz. Unterschiedliche Belastungen der untergeordneten Gebietskörperschaften basierend auf demographischen, sozio-ökonomischen, topographischen, zentralörtlichen bzw. ballungsräumsspezifischen Kriterien sollten berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung von Lasten über Fixschlüssel ist intransparent und deutlich zu starr, was eine ineffiziente Mittelverteilung zur Folge hat.
- Voraussetzung für eine Aufgabenorientierung ist eine Aufgabenentflechtung und Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung. Dieses Prinzip muss jedoch auch unabhängig von einer verstärkten Aufgabenorientierung verfolgt werden, um politische Verantwortlichkeit zu schaffen.
- Die internationalen Beispiele zeigen, dass Aufgabenorientierung in der Mittelzuweisung (Lastenausgleich) und Ressourcenausgleich Hand in Hand gehen. Das derzeitige System des Ressourcenausgleichs setzt vor allem auf den Ausgleich innerhalb eines Bundeslandes an. Eine stärkere Berücksichtigung der Unterschiede über die Bundesländer hinweg wäre notwendig.

3.4 Schlussfolgerungen zum Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs

Als wichtigste Schlussfolgerungen zum Reformbedarf ergeben sich die folgenden Eckpunkte, anhand derer der bestehende österreichische Finanzausgleich beurteilt werden soll bzw. nach welchen sich eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu richten hätte:

- **Konnexität:** Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung und Stärkung der Verantwortlichkeit durch Aufgabenentflechtung, Abbau von Mischfinanzierungen und verstärkte Abgabenautonomie;
- **Fiskalische Äquivalenz:** Stärkung der Äquivalenz von Nutzer/innen und Zahler/innen, wobei externe Effekte und „Spill-overs“ besonders berücksichtigt werden müssen;
- **Reduktion der Transfers** auf zwei bis drei Kernbereiche (Ressourcen/Finanzkraftausgleich, Lastenausgleich, allokativer Transfers);
- **Zielorientierung:** Ausrichten des Finanzausgleichs an wenigen strategischen Zielen und damit Flexibilisierung;
- **Aufgabenorientierung:** Ausrichten von Teilen der Mittelverteilung im Steuerverbund an spezifischen Bedarfskriterien;
- Trennung der **allokativen** und **distributiven** Ziele und Wirkungen im Steuerverbund und Transfersystem der öffentlichen Rechtsträger;
- **Integration und Systematik:** Berücksichtigung der gesamten finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und umfassende, systematische Neugestaltung der gesamten Architektur des Finanzausgleichs.

Der in dem vorliegenden Forschungsprojekt als evident beschriebene Reformbedarf ist in eine entsprechende Reformstrategie überzuführen, worauf im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

4 Optionen und Strategien für eine grundlegende Reform des österreichischen Finanzausgleichs

TU Wien (J. Bröthaler, M. Getzner), WIFO (H. Pitlik, M. Schratzenstaller), KDZ (P. Biwald, H. Bauer), IHS (U. Schuh, L. Strohner)

Für eine grundlegende Reform des österreichischen Finanzausgleichs sind grundsätzlich verschiedene Rahmenbedingungen, politische Festlegungen und strategische Ansätze zu klären sowie finanz- und rechtswissenschaftlich fundierte Elemente eines neuen Finanzausgleichs zu entwickeln:

- Ziele, Schwerpunkte, Voraussetzungen einer Reform des Finanzausgleichs,
- Strategische Elemente der Finanzausgleichsreform,
- Gesamtarchitektur eines neuen Finanzausgleichs,
- Begründung und Spezifikation einzelner Systemelemente eines neuen Finanzausgleichs,
- Gestaltung des Reformprozesses.

In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Elemente einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs diskutiert. Dabei wird von einem breiteren Verständnis des Finanzausgleichs ausgegangen, das neben der Mittelaufteilung auf die Gebietskörperschaften über Abgaben und Transfers auch die Kompetenzen und Aufgaben der Gebietskörperschaften, finanzpolitische Prioritätensetzung ebenso wie aufgabenpolitische und finanzwirtschaftliche Dynamik einbezieht.

In der Folge wird auch auf internationale Beispiele Bezug genommen, soweit vergleichbare Bestimmungen und Reformen – aufgrund des unterschiedlichen Staatsaufbaus (z.B. Föderalismusmodell, Kompetenzen, Gestaltung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, Abgabenaufonomie) – auch für die Gestaltung des Reformprozesses in Österreich übertragbar sind. Die internationalen Beispiele wurden in den Detailstudien näher dargestellt¹². Bezug genommen wird hier insbesondere auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz (NFA)¹³ und auf die Föderalismusreform in Deutschland.¹⁴

¹² Siehe Berichte zu Modul 2 "Transfers und Kostentragung" (KDZ, WIFO, TU Wien, 2010, Teil A, Kapitel 4), Modul 3 "Gemeindestruktur und -Kooperation" (WIFO, KDZ, 2010, Kapitel 2.3) sowie Modul 4 "Verstärkte Aufgabenorientierung" (IHS, KDZ, TU Wien, 2010, Kapitel 2.1).

¹³ Aufgabenentflechtung (von 31 Gemeinschaftsaufgaben 15 an Kantone, 6 an Bund), vertikale Zusammenarbeit Bund-Kantone bei Aufgaben mit nationalen Anliegen (Leistungsvereinbarungen mit Globalbeiträgen), interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (horizontale Abgeltung räumlicher externer Effekte), Finanzkraftausgleich (Umverteilung nach Steuerpotenzial), Finanzbedarfsausgleich (Abgeltung von Sonderlasten), Härteausgleich (für Übergang zu NFA).

¹⁴ Entflechtung der Entscheidungsprozesse (Verringerung der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Bundesgesetze); Reduktion der Gemeinschaftsaufgaben (Bildungsplanung, Hochschulen); Änderungen bei Finanzhilfen des Bundes (Reduktion in Bereichen ohne überregionale externe Effekte; Befristung, degressive Ausgestaltung, Evaluierung); Leichte Aufwertung der Steuerautonomie der Länder (Steuerrecht bei Grunderwerbsteuer); Übergangsregelungen (längerfristige Transfers des Bundes an Länder).

4.1 Rahmenbedingungen und Ziele der Reform

Für eine Finanzausgleichsreform sind zum einen allgemeine Rahmenbedingungen zu beachten:

- Es ist die Koordination zwischen den Gebietskörperschaften im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und international bindende Vorgaben sowie nachhaltig geordnete Haushalte im Sinne des Art. 13 B-VG sicherzustellen.
- Der Finanzausgleich muss in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung erfolgen und darauf Bedacht nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden (§ 4 des Finanzverfassungsgesetzes 1948).
- Die Umstellung auf einen neuen Finanzausgleich soll keine Erhöhung der österreichischen Staatsquoten (z.B. Abgabenquote), auch nicht in der Übergangsphase, nach sich ziehen.

Zum anderen spielen spezifische Rahmenbedingungen eine Rolle, auf die in der Folge noch näher einzugehen ist. Hierzu gehören Rahmenbedingungen im Sinne von Voraussetzungen für eine zweckmäßige Neugestaltung des Finanzausgleichs (etwa Entflechtung in einzelnen Aufgabenbereichen), finanzausgleichspolitische Interessenslagen der Gebietskörperschaften ebenso wie aktuelle wirtschaftspolitische, demographische und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Das zeitgerechte Herbeiführen der erforderlichen Voraussetzungen, die aktive Berücksichtigung nicht beeinflussbarer Entwicklungen und der flexible Umgang mit nicht durchsetzbaren Rahmenbedingungen sind explizit Bestandteil des Finanzausgleichsreformprozesses.

Die zentralen Ziele der Reform des Finanzausgleichs im engeren und weiteren Sinn sind, ausgehend von dem in Kapitel 3.4 zusammengefassten Reformbedarf, insbesondere Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung (Konnexität), fiskalische Äquivalenz, Reduktion und Entflechtung der Transfers, Zielorientierung sowie Aufgabenorientierung. Im Zentrum steht die Erhöhung der Allokationseffizienz.

Beispielsweise war die inhaltliche Stoßrichtung der Schweizer Finanzausgleichsreform primär effizienzorientiert: Sämtliche Reformen sollen die Allokationseffizienz des gesamten Finanzausgleichssystems verbessern. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenentflechtung, die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit bei Aufgaben mit regionalen Spillovers und den neu gestalteten Finanzkraftausgleich. Lediglich die stärkere Aufgabenorientierung der Mittelverteilung verfolgt auch ein Verteilungsziel.

Diese effizienzorientierte Ausrichtung von Reformen im Finanzausgleich kann auch für Reformen im österreichischen Finanzausgleich als Vorbild dienen: Dieser weist, wie dargelegt, eine starke und unsystematische Verteilungsorientierung auf und steht einer effizienten Mittelallokation auf den subnationalen Ebenen – insbesondere auf der Ebene der Bundesländer – eher entgegen, da negative Anreize für die subnationalen Ebenen bestehen, Verantwortung für die Mittelaufbringung sowie für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu übernehmen. Auch die Bereiche, auf die sich die jüngste Schweizer Finanzausgleichsreform konzentrierte – Aufgabenentflechtung, regionale Zusammenarbeit, Finanzkraftausgleich, Aufgabenorientierung der Mittelverteilung – sind (neben der in Österreich nur schwach ausgeprägten subnationalen Abgabenaufonomie) auch im österreichischen Finanzausgleich die zentralen Reformbereiche.

4.2 Strategische Elemente der Finanzausgleichsreform

Im Folgenden werden die wesentlichen Elemente einer Reform des österreichischen Finanzausgleichs im Sinne einer Gesamtstrategie diskutiert. Dabei wird auf Basis der vorliegenden Ergebnisse von folgenden grundlegenden Themenbereichen ausgegangen, die im Zuge des Reformprozesses zu erarbeiten bzw. festzulegen sind.

Strategische Elemente einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs:

1. Planung und Gestaltung des Reformprozesses
2. Festlegung des Reformansatzes
3. Föderalismusmodell Österreich
4. Positionierung der Finanzausgleichsreform
5. Abgrenzung des Finanzausgleichs
6. Ziele des Finanzausgleichs
7. Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs
8. Funktionsanalysen
9. Spezifikation der Module des Finanzausgleichs
10. Evaluierung

4.3 Planung und Gestaltung des Reformprozesses

WIFO (M. Schratzenstaller), KDZ (H. Bauer), TU Wien (J. Bröthaler, M. Getzner)

Aus den Beispielen Deutschland und Schweiz lassen sich sowohl allgemeine Prinzipien für den Reformprozess als auch für die inhaltliche Stoßrichtung von Finanzausgleichsreformen ableiten.

Fokus des Reformansatzes

Das wichtigste Prinzip für die Ausrichtung des Reformprozesses selbst, das aus den deutschen und Schweizer Erfahrungen abgeleitet werden kann, ist, sich nicht auf punktuelle Reformen zu beschränken, sondern die **gesamte Architektur des Finanzausgleichs** zu berücksichtigen. In Deutschland wurden bereits bei der Vorbereitung der Föderalismusreform wichtige Reformbereiche – dies betrifft insbesondere die Stärkung der subnationalen Abgabenaufonomie – ausgespart, um die Gesamtreform nicht am zu erwartenden Widerstand scheitern zu lassen. Das Beispiel Schweiz dagegen zeigt, dass eine in sich konsistente Neuausrichtung der gesamten Finanzausgleichsarchitektur, die Interdependenzen zwischen einzelnen Bereichen berücksichtigt, möglicherweise auch skeptische Akteure überzeugen kann. Hinzu kommt, dass aufgrund von vielfältigen Interdependenzen zwischen den Teilbereichen des Finanzausgleichs grundlegende, isolierte Reformen in den einzelnen Teilbereichen weniger aussichtsreich sind. So sind etwa der Ausbau der subnationalen Abgabenaufonomie und die Entflechtung der Aufgabenzuteilung zwi-

schen den Gebietskörperschaften unverzichtbare Voraussetzungen für eine grundlegende Bereinigung des Systems der intragovernmentalen Transfers.

Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass ein in Deutschland und mehr noch in Österreich wenig konsensueller Problemkomplex – die Ausweitung der subzentralen Abgabenaufonomie – in der Schweiz nicht Bestandteil der letzten Finanzausgleichsreform war, da die subnationalen Ebenen traditionell über ein hohes Ausmaß an Abgabenaufonomie verfügen. Damit war eine wichtige Voraussetzung für die stärkere Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, als eines der Kernziele der jüngsten Reform des Schweizer Finanzausgleichs, anders als in Deutschland und Österreich bereits vor der Finanzausgleichsreform gegeben.

Ausgestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses

Eine weitere Lehre, die aus dem Beispiel Schweiz gezogen werden kann, betrifft die Ausgestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Die Reform hatte mit insgesamt 16 Jahren – von Beginn der Reformdiskussion im Jahr 1992 bis zur Umsetzung im Jahr 2008 – eine sehr lange Vorlaufzeit. Diese ermöglichte es, in mehreren Feedback-Schleifen auch die Wissenschaft bzw. die Experten/innen mit einzubeziehen und ggf. entsprechend der Empfehlungen bzw. Evaluierungen von Reformvorschlägen diese noch zu modifizieren. Außerdem erlaubte es die Länge des Prozesses, die Meinungsbildung bei den politischen Entscheidungsträgern der einzelnen Jurisdiktionen bzw. Gebietskörperschaften ebenso wie bei den Bürgern, die letztlich über die Reform abstimmen, mit fundierten Informationen und Diskussionen positiv zu beeinflussen.

Der Ablauf der Reform in der Schweiz legt für Österreich nahe, eine grundlegende Reform des föderalen Systems von den alle 4 bis 6 Jahre stattfindenden Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften über das den nächsten 4- bis 6-Jahreszeitraum abdeckende Finanzausgleichspaktum zu entkoppeln. Der für diese Verhandlungen vorgesehene relativ knappe Zeitraum von mehreren Monaten wie auch deren Inhalt – nämlich die Festlegung der detaillierten Finanzströme zwischen und innerhalb der Gebietskörperschaften auf der Basis der geltenden Regelungen – lassen im Grunde nur inkrementelle Veränderungen in den Teilbereichen des Finanzausgleichs zu. In diesen Verhandlungen geht es letztlich um den Interessenausgleich zwischen den unmittelbar von den finanziellen Regelungen der nächsten Finanzausgleichsperiode betroffenen Stakeholdern. Daher finden sie naturgemäß ohne Beiziehung externer, unabhängiger Experten statt, was das Verharren bei und das Beharren auf den gegebenen Verteilungsergebnissen weiter begünstigt. Dies erklärt, weshalb in den letzten Finanzausgleichsvereinbarungen lediglich Anpassungen innerhalb der gegebenen Finanzausgleichsarchitektur und der ihr inhärenten Logik vorgenommen wurden (siehe hierzu Kap. 3.3.1).

Die Arbeit an grundlegenden strukturellen Reformen an der Finanzausgleichsarchitektur muss grundsätzlich losgelöst von den konkreten Verhandlungen am nächsten Finanzausgleichspaktum stattfinden. Ist eine Einigung auf die konkrete Ausgestaltung dieser Fundamentalreform erzielt worden, so ist das nächste Finanzausgleichspaktum in diese Struktur zu gießen.

Ausgestaltung von Übergangsregelungen

Das Beispiel Schweiz zeigt weiterhin, dass Regelungen zur Abfederung von finanziellen Härten für einzelne Gebietskörperschaften bzw. Jurisdiktionen oder allgemeiner die Kompensation von reformbedingten Verlusten ein wichtiger Bestandteil einer umfassenden Strukturreform sind, die die Akzeptanz sämtlicher Gebietskörperschaften finden und deren Mitwirkungen bei der Reform sicherstellen soll. Allerdings gilt es, wie die deutsche Finanzausgleichsreform deutlich

macht, solche Übergangsregelungen mit einem überschaubaren zeitlichen Horizont auszustatten. Auch sollten Verluste einzelner Gebietskörperschaften nicht vollständig oder zum großen Teil kompensiert werden. Schließlich sollten die entsprechenden finanziellen Mittel nicht zweckgebunden sein, sondern ohne Verwendungsaufgabe gewährt werden, damit die empfangenden Gebietskörperschaften sie in dem Sinne effizient einsetzen können, dass sie ihre durch die Reform verschlechterte Position so schnell und weit wie möglich verbessern können. Diese drei Punkte sind in der deutschen Föderalismusreform nicht beachtet worden. Die hier gewährten langen Übergangsfristen sowie die weitgehenden finanziellen Kompensation für die Bundesländer bergen einerseits die Gefahr, dass diese Übergangsregelungen als Gewohnheitsrecht oder wohl erworbene Rechte betrachtet werden, was die Forderung nach einer dauerhaften Gewährung der entsprechenden finanziellen Mittel nach sich ziehen könnte. Andererseits schwächt ein zu weitgehender, nicht degressiv gewährter finanzieller Ausgleich die Anreize, die aufgrund der Reform verschlechterte budgetäre Situation durch eigene Anstrengungen (etwa eine nachhaltige Standort- und Ansiedlungspolitik oder die Ausschöpfung der eigenen Steuer- und Einnahmequellen) zu verbessern. Schließlich erhöhen umfangreiche Übergangsregelungen die Komplexität des Finanzausgleichs und schwächen sein Steuerungspotential. Die Zementierung von Übergangsregelungen ist ein Grund für die Zunahme der Komplexität im österreichischen Finanzausgleich.

Zeitliche Perspektive der Finanzausgleichsreform

Ein wesentlicher Schritt wurde bereits im Paktum zum FAG 2008 mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur "grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs" gesetzt. Eine konsequente Fortführung dieser Richtungweisenden politischen Initiative legt eine rasche und effiziente Umsetzung vor Ablauf der derzeitigen FAG-Periode 2008–2013 nahe (allenfalls könnte auch eine Verlängerung der bestehenden FAG-Periode um 1 bis 2 Jahre in Betracht gezogen werden). Andernfalls ist wohl von einer Verschiebung der Reform um eine weitere (potenziell sechsjährige) FAG-Periode auszugehen.

Von zentraler Bedeutung wäre demnach eine politische Grundsatzentscheidung über eine grundlegende Reform innerhalb der nächsten 1–2 Jahre (vor den nächsten Verhandlungen zum Finanzausgleich). Die grundsätzliche Entscheidung betrifft vor allem eine neue Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs und einen möglichst verbindlichen Zeitplan. Die Festlegung der neuen Architektur umfasst auch die Abgrenzung, welche Bestandteile des bisherigen Finanzausgleichs in den Reformprozess einbezogen werden sollen. Die konkrete Umsetzung einzelner Bestandteile des neuen Finanzausgleichs kann auch innerhalb der nächsten Finanzausgleichsperiode erfolgen, sofern die strategischen Weichen für einen neuen Finanzausgleich gestellt wurden.

	Zeitliche Perspektive des Reformprozesses
2011–2013	Ausarbeitung der konkreten Reformschritte und insbesondere der neuen Gesamtarchitektur, Strategische Entscheidung über eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs, Schaffung der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Reform
2014–2016	Rechtliche Umsetzung der Finanzausgleichsreform einschließlich Übergangsbestimmungen, ggf. Schaffung wichtiger ergänzender Voraussetzungen und sukzessive Realisierung einzelner Teile
2017–2019	Evaluierung, ggf. Anpassung einzelner Bestandteile

4.4 Festlegung des Reformansatzes

Ausgehend von der derzeitigen Struktur des Finanzausgleichs ist eine grundlegende Entscheidung erforderlich, ob der Finanzausgleich in einem kurz- bis mittelfristigen Reformprozess von Grund auf neu oder eher längerfristig inkrementell gestaltet werden soll oder eine weitere marginale Anpassung des Finanzausgleichs verfolgt werden soll. Es stehen demnach drei Optionen einer Finanzausgleichsreform zur Diskussion:

1. **Völlige Neuordnung des Finanzausgleichs**

Diese Reformoption könnte als die schnellste und radikalste im Sinne einer grundsätzlich neuen Architektur des Finanzausgleichs aufgefasst werden. Im Rahmen dieses Reformansatzes wird versucht, in kurzer Zeit eine vollständig neue Architektur zu schaffen und zu implementieren. Klarzustellen ist dabei, welche bisherigen Regelungen durch welche neuen Elemente ersetzt werden und welche (zweckmäßigerweise kurzen) Übergangsregelungen hierfür erforderlich sind. Vorteile dieses Ansatzes sind sicherlich die rasche Umsetzung und die Abstimmung der einzelnen Elemente und Zielsetzungen der Finanzausgleichsreform in einem Guss. Auch wenn die Notwendigkeit einer derartigen Neuorientierung ökonomisch (finanzwissenschaftlich) begründet werden kann, kann die politische Umsetzung (z.B. Selbstverständnis der beteiligten Entscheidungsträger/innen, konkreter Reformwillen, fehlendes Problembewusstsein) schwierig sein.

2. **Inkrementelle zielorientierte Entwicklung eines neuen Finanzausgleichs**

Der zweite Reformansatz ist von der Zielrichtung und dem Ergebnis im Idealfall von ersten Reformansatz kaum unterschiedlich, zieht sich jedoch über einen mittel- bis längerfristigen Zeitraum. In einzelnen, separaten Reformschritten wird das System des Finanzausgleichs bzw. dessen Elemente anhand eines vorher definierten (verhandelten) Zielsystems ausgerichtet. Vorteil hierbei ist, dass die Entscheidungsträger/innen ihre Politiken an die neuen Rahmenbedingungen langsamer anpassen können und ein allfälliger Bedarf nach Überarbeitungen schneller zutage tritt. Nachteil dieser „Entwicklungsoption“ ist, dass die Reform – aufgeteilt in einzelne kleinere Reformschritte – eventuell nicht bis zum notwendigen, vollständigen Umbau des Finanzausgleichs getragen wird.

3. **Marginale Anpassung des bestehenden Finanzausgleichs**

Unter diesem „Reformansatz“ könnten jene vielfältigen Maßnahmen verstanden werden, die in der Vergangenheit im Zuge der Verhandlungen über die neue Finanzausgleichperiode aus verschiedenen Gründen zu Veränderungen im Finanzausgleich geführt haben. Die meist isolierten Maßnahmen betreffen teils Anpassungen an abgabenrechtliche Änderungen (etwa neue Steuern), teils FAG-endogene Vereinfachungen (z.B. ertragsneutrale Umwandlung einzelner Transfers in Ertragsanteile) und teils politisch erwünschte Änderungen der Mittelaufteilung (z.B. Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels). Die Architektur des Finanzausgleichs bleibt dabei im Grunde unverändert. Unberücksichtigt bleiben meist Interdependenzen und Gesamtwirkungen der einzelnen Maßnahmen. Während jeder Reformschritt in Richtung einer Effizienzsteigerung zu begrüßen ist, kann bei den bisherigen „marginalen Änderungen“ insgesamt eher ein gegenteiliger Effekt beobachtet werden: Die Steigerung der Komplexität und die Verringerung der fiskalischen Äquivalenz und Konnektivität waren die Ergebnisse der isoliert betrachtet effizienten und verteilungspolitisch erwünschten Maßnahmen. Vor diesem Hintergrund kann ein solcher Reformansatz definitiv nicht empfohlen werden.

Werden nur einzelne Elemente einer zukünftig notwendigen Reform umgesetzt, bleibt der gewünschte Effizienzeffekt ungewiss. Wird beispielsweise in einer Reform nur die Aufgabenorientierung verstärkt, so wird das bereits unübersehbar komplexe System des Finanzausgleichs noch intransparenter, da zusätzliche Determinanten der Mittelzuweisung für Entscheidungsträger/innen nur in einem transparenten System eine Informationsgrundlage für die Fiskalpolitik entfalten können. Bleibt der Finanzausgleich unverändert intransparent, kann eine marginale Änderung (z.B. Aufgabenorientierung) auch zum gegenteiligen (unerwünschten) Effekt führen (Förderung der Ineffizienz, Verstärkung fraglicher Verteilungswirkungen, Schaffung neuer, allenfalls kontraproduktiver Anreizwirkungen). Eine Stärkung der Abgabenaufonomie – auch wenn jeder Schritt in diese Richtung aus ökonomischer Sicht erwünscht ist – kann nur dann maßgebliche Effizienzwirkungen entfalten, wenn die daraus folgenden Anreizwirkungen für die Entscheidungsträger/innen (im Hinblick auf Verantwortlichkeit und sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung) klar hervortreten. Bei einem unveränderten Transfersystem mit den weiter oben besprochenen Problemen ist nicht zu erwarten, dass die gewünschten Effekte aufgrund der nach wie vor im Transfersystem auftretenden verzerrenden Wirkungen eintreten.

4.5 Föderalismusmodell Österreich

KDZ (H. Bauer), TU Wien (J. Bröthaler, M. Getzner)

Grundsätzliche Föderalismus-Modelle

Die Reformoptionen des Finanzausgleichs beziehen sich zunächst auf die grundsätzliche Entscheidung, welche Form des Föderalismus für Österreich angestrebt werden soll. Pitlik et al. (2010) unterscheiden in folgende Optionen:

- Der **Wettbewerbsföderalismus** ist durch eine hohe dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, verbunden mit einer Konkurrenz der Regionen unter einander, gekennzeichnet. Institutionelle Voraussetzungen sind u.a. vielfältige direktdemokratische Instrumente, die zu Transparenz und Kontrolle der politischen Entscheidungsträger/innen führen. Die Schweiz ist das wichtigste Beispiel für einen Wettbewerbsföderalismus, der bis zur Festsetzung von Einkommen- und Vermögenssteuer durch die Kantone geht.
- Der **kooperative Föderalismus** betont das Zusammenwirken der einzelnen staatlichen Ebenen. Interessenausgleich und Kooperation bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben steht im Mittelpunkt. Deutschland und Österreich können als Beispiele für diese Art des Föderalismus dienen. Da in Österreich der Föderalismus weniger stark ausgeprägt ist als in Deutschland, wäre es möglich, das Wettbewerbselement in Österreich bei einer Reform gestärkt werden (Ausbau der sub-nationalen Steueraufonomie; Wegfall der komplexen Transferbeziehungen).
- Das Konzept des „**solidarischen Wettbewerbsföderalismus**“ fußt auf einer Chancengleichheit der Regionen: Wettbewerbselemente werden auf Basis gleicher Entwicklungschancen zwischen den Regionen gesehen, wobei eine ungleiche Entwicklung der regionalen Lebensverhältnisse bis zu einem bestimmten Grad akzeptiert wird.
- Schlussendlich kann unter „**Vollzugsföderalismus**“ eine Variante dezentraler Aufgabenerfüllung verstanden werden, in der sub-nationale Ebenen (Regionen, Gemeinden) ohne eigene Entscheidungsbefugnis auf Basis zentraler Vorgaben bestimmte Aufgaben erfüllen bzw. Gesetze vollziehen. Als Beispiel kann in Österreich die mittelbare Bundesverwaltung dienen, innerhalb derer sub-nationale Ebenen als Bundesorgane tätig werden.

Die in vorliegendem Bericht besprochenen Reformoptionen und Reformstrategien zielen darauf ab, Elemente des dritten hier genannten Konzeptes zu stärken. Wie bereits oben erwähnt, führt die Abarbeitung des oben erörterten Reformbedarfs – unter Berücksichtigung der verschiedenen Argumente aus Sicht der Effizienz, Gerechtigkeit und Demokratiepoltik – zu einer Reihe von Reformoptionen, die sich in Intensität und ihren Wirkungen wesentlich unterscheiden.

Reform des FA ohne Vorstellungen zur Entwicklung föderaler Verhältnisse kaum möglich

Für eine Reform des Finanzausgleichs wäre eine Diskussion und Einigung auf zentrale Elemente des österreichischen Föderalismus, insbesondere von Elementen des fiskalischen Föderalismus hilfreich. Diesen Gedanken strich Frey (2005) bereits im Jahr 2005 bei Abschluss der Überlegungen für den neuen Finanzausgleich der Schweiz heraus. Er schrieb: „Zentraler Ausgangspunkt für die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs bildet die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus. Diese geht davon aus, dass die dezentrale Erstellung von staatlichen Leistungen mit Effizienzvorteilen verbunden ist, weil den regional unterschiedlichen Präferenzen der Bevölkerung besser entsprochen werden kann als in einem zentralistischen System...“.

Föderalistische „Modelle“ für Verteilung von Aufgaben und Steuerhoheit

In den älteren Arbeiten zum Fiscal Federalism werden politische Entscheidungsträger/innen als wohlmeinende und altruistische Vertreter ihrer Bürger/innen modelliert (siehe dazu auch Kapitel 2.1 des vorliegenden Berichts). Die Kompetenzverteilung folgt in diesem Konzept einem statischen Kalkül der Maximierung einer, wie auch immer definierten gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion. Man könnte sagen, dass der österreichische Finanzausgleich – sofern er überhaupt auf diesem Modell aufsetzt – es allerdings mehr schlecht als recht und insbesondere auf der Seite der Ausgaben berücksichtigt hat.

Die jüngere ökonomische Forschung auf diesem Gebiet greift demgegenüber explizit das Gedankengut der Public Choice-Theorie auf und spricht vom Modell des „Wettbewerbsföderalismus“. Nach diesem Modell verfolgen Politik und öffentliche Verwaltungen aller staatlichen Ebenen auch Eigeninteressen, die der Realisierung des Gemeinwohls entgegenstehen können. Eine Organisation des Staatswesens, deren konstituierendes Element die Konkurrenz der Gebietskörperschaften um Bürger/innen und um Unternehmungen sowie um mobile Steuerzahler/innen ist, trägt aus der Sicht des wettbewerbsföderalistischen Ansatzes dazu bei, Ineffizienzen der politisch-bürokratischen Willensbildungsprozesse zu begrenzen.

Fiskalföderalismus und Zuordnung der Steuerhoheiten

Für Überlegungen zur Reform des Finanzausgleichs im weiteren Sinn wäre die rationale (d.h. aus ökonomischer Sicht effiziente) Verteilung von Kompetenzen und von öffentlichen Aufgaben durch einen höheren Grad an Dezentralisierung als heute gekennzeichnet.

Für den Finanzausgleich im engeren Sinn, bei dem es um die Aufbringung der öffentlichen Einnahmen geht, wäre zu klären, wie die heute in hohem Grad zentralisierte Einnahmenbeschaffung modellmäßig zu reformieren wäre. Insbesondere geht es um die Frage – die schon seit vielen Jahren in der hierzulande nur spärliche Debatte erwogen wird – der Vergrößerung der Einnahmenautonomie der Finanzausgleichspartner. Ihr hat sich z.B. im Jahr 1991 Ruppe im Bericht der Strukturreformkommission verschrieben (Ruppe, 1991).

Im Fiskalföderalismus folgt die Zuordnung der Einnahmenkompetenzen der Zuweisung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen. Inwieweit einzelne Steuern als geeignete Bundes-, Länder- oder Gemeindesteuern angesehen werden, hängt dabei von verschiedenen Faktoren ab:

- Effiziente politische Entscheidungen über die Quantität und die Qualität der bereitzustellenden Kollektivgüter setzen auf jeder Ebene im Gemeinwesen die Übereinstimmung von Nutzenempfängern/innen sowie Trägern/innen der Finanzierungslasten voraus (Äquivalenzargument). Auf kommunaler Ebene kommen aus dieser Perspektive vor allem Steuern infrage, die nach Möglichkeit nur von Bürgern/innen und Unternehmen des lokalen Gemeinwesens zu tragen sind. Insbesondere deshalb wird die Grundsteuer oft als idealtypische Gemeindesteuer angesehen. Verbrauchsteuern werden aufgrund der Möglichkeit des Steuerexports als Gemeindesteuern eher abgelehnt.
- Bei der Zuordnung von Besteuerungskompetenzen sind im Konzept des fiskalischen Föderalismus die positiven, aber auch die möglicherweise negativen Wirkungen des Steuerwettbewerbs gegeneinander abzuwägen. Beschränkungen der subzentralen Autonomie hinsichtlich der Wahl der Steuersätze (Mindestsätze, Vereinheitlichung) sind aus diesem Blickwinkel möglicherweise erforderlich.
- Die Gebietskörperschaften sind mit Finanzierungsquellen auszustatten, die ihnen die Erfüllung ihrer Ausgabenverpflichtungen ermöglichen. Insbesondere sollte eine regionale Ungleichverteilung des Steueraufkommens durch die Festlegung der Steuerbasis vermieden werden. Interregionale Ungleichgewichte zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf sind durch vertikale und horizontale Finanztransfers (Ressourcen- und Lastenausgleich) teilweise auszugleichen, die in einem einfachen und transparenten System administriert werden können.
- Steuern haben schließlich auch instrumentalen Charakter zur Erreichung bestimmter wirtschaftspolitischer Ziele. Einkommen- und Vermögenssteuern dienen z.B. explizit der Realisierung von Umverteilungs- oder Stabilisierungszielen. Nach den Vorstellungen des Fiskalföderalismus sollte die Zuordnung dieser Abgaben an die Zentralebene erfolgen, die für die Formulierung und Umsetzung dieser wirtschaftspolitischen Ziele betraut sein sollte.

Insgesamt ist dadurch der theoretisch optimale Zentralisierungsgrad der Einnahmekompetenzen im traditionellen Ansatz des Fiskalföderalismus erheblich höher als der Grad der Zentralisierung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen. Vertikale und horizontale Transfers sowie Restriktionen für die Steuergestaltung der subzentralen Ebenen ergänzen in diesem Konzept eine autonome Steuerpolitik der Länder und Gemeinden.

Einnahmenkompetenzen nach dem Konzept des Wettbewerbsföderalismus

Im wettbewerblichen Föderalismus¹⁵, der etwa von Zimmermann und Henke (2005)¹⁶ vertreten wird, nimmt die steuerpolitische Gestaltungsfreiheit der lokalen und regionalen Einheiten einen deutlich anderen Stellenwert ein, denn nur eine weit gehende Entscheidungsautonomie auch auf der Einnahmenseite des Budgets ermöglicht einen effizienzfördernden föderativen Wettbewerb. Zimmermann und Henke (2005) beziehen sich hierbei auf die etwa in Deutschland und Öster-

¹⁵ Der folgende Abschnitt basiert auf den Ausführungen in Pitlik (2007).

¹⁶ Zimmermann und Henke (2005, S. 199 f.) gehen von einer Kritik am Fiskalföderalismus aus, der „vor allem die Möglichkeit der Wanderung zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene nicht explizit berücksichtigt ... Diese Wanderungen sind deshalb wichtig, weil dadurch die Gebietskörperschaften einer Ebene miteinander in Wettbewerb um die kostengünstigsten und präferenzgerechtesten Angebote treten“.

reich gegebenen Beschränkungen der lokalen Ebene in der Wahl der Steuersätze durch Vorgaben der Zentralebene. Zimmermann und Henke (2005) ebenso wie Frey (2005) sehen die tendenzielle Harmonisierung der Besteuerung im Fiskalföderalismus als vergleichbar mit einer wettbewerbsbeschränkenden Kartellbildung: „Steuerwettbewerb bietet ... nicht nur wirtschaftliche Vorteile, sondern auch einen Schutz vor dem übermäßigen Zugriff des Fiskus ... Verständlicherweise wird in Hochsteuergebieten von den Verantwortlichen für die öffentlichen Finanzen der vom Steuerwettbewerb ausgehende Effizienzdruck als unangenehm empfunden. Sie versuchen daher, den Steuerwettbewerb durch Harmonisierung einzuschränken“ (Frey, 2005, S. 115). Der Nobelpreisträger James Buchanan spricht in diesem Zusammenhang von einem „Kartell der Finanzminister zur Ausbeutung der Steuerpflichtigen“ (Frey, 2005, S. 115). Zimmermann plädiert daher für umfassende Autonomie der Kommunen in der Tarifgestaltung der Grundsteuer oder auch für lokale Zuschlagsrechte bei der Einkommensteuer.

Allerdings können auch hier – nach Pitlik (2010) – einige spezielle Probleme auftreten. Auf den ersten Blick bieten Hebesatz- oder Zuschlagsrechte der unteren Ebenen bei der Einkommenssteuer wesentliche Vorteile: Erstens kann ein Wettbewerb der Gemeinden nicht mittels steuerlicher Sondervorteile erfolgen, die langfristig zu einer Aushöhlung der Steuerbasis führen würden. Zweitens vollzieht sich der Wettbewerb transparent, da nur der Steuersatz als lokaler Aktionsparameter auf die im Bundesstaat einheitliche Bemessungsgrundlage angewendet werden kann. Zuschlagsrechte lokaler Einheiten auf eine bundesgesetzlich geregelte Einkommensteuer bedeuten aber, dass zwei (oder mehr) gebietskörperschaftliche Ebenen gleichzeitig auf dieselbe Steuerbasis zugreifen. Im Prinzip wird dadurch einer ökonomisch unerwünschten Doppelbesteuerung der Einkommen Vorschub geleistet. Mangelnde vertikale Koordination zwischen über- und untergeordneten Einheiten könnte dann schnell zu einer hohen Steuerbelastung führen, insbesondere wenn die interregionale Mobilität der Steuersubjekte eher gering ist. Um dem entgegen zu wirken, werden Anrechnungssysteme vorgeschlagen, bei denen die lokale Steuerschuld mit den Steuerlasten gegenüber der übergeordneten Gebietskörperschaft verrechnet wird. Ist dabei die Abzugsfähigkeit der lokalen Steuern von den Bundessteuern vorgesehen, wird der Steuerwettbewerb durch vertikale externe Effekte unterminiert: Die Kommunen (bzw. die Länder) könnten durch höhere Zuschlagssätze Mehreinnahmen erzielen, die zu Lasten der Steuererträge der übergeordneten Einheit und damit der Steuerzahler in allen anderen Gebietskörperschaften gehen.

Der Wettbewerbsföderalismus führt nach Zimmermann und Henke (2005, S. 200) auch zu „stärkeren regionalen Unterschieden in der Wirtschaftskraft und den Lebensverhältnissen“, was in einem deutlichen Gegensatz zur bisherigen Politik stehen dürfte. Dieser Politikansatz besteht darin, die Wohlstandsunterschiede zwischen Gemeinden, Ländern und auch größeren/kleineren Regionen nicht zu groß werden zu lassen, damit sie gesellschaftlich noch toleriert werden. Dies zeigt der geltende Finanzausgleich deutlich, da man auf „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ setzt und hierfür starke Maßnahmen der horizontalen Umverteilung ergreift. Ob dies unter den Verhältnissen der Globalisierung, des demografischen Wandels (nachhaltige Abwanderungen aus nördlichen und südlichen Randgebieten, Obersteiermark) auch künftig gilt, wäre zu hinterfragen.

Steht somit ein Wettbewerb über ausgeprägte Einnahme-Kompetenzen der unteren staatlichen Ebenen in einem scharfen Gegensatz zur herrschenden Politik, sollte daher auch der Ansatz des „Vergleichswettbewerbs“ (yardstick competition) als ein weiteres Element der Weiterentwicklung des österreichischen Föderalismus betrachtet werden. Dem Konzept des Vergleichswettbewerbs zufolge soll es den Wählerinnen und Wählern einer Gebietskörperschaft ermöglicht

werden, ihre Regierung als „gut“ oder „schlecht“ einzuschätzen. „Eine ‚gute‘ Regierung zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich um die Maximierung der Wohlfahrt eines Landes bemüht. Im Gegensatz dazu versucht eine ‚schlechte‘ Regierung, die unter ihrer Kontrolle stehenden Ressourcen in den Eigenkonsum oder den Konsum der Interessensgruppen zu lenken, von denen sie unterstützt wird“ (Apolte, 2008, S. 32). Schlechte Regierungen würden abgewählt werden und ein Wettbewerb von Ideen bzw. Vorschlägen wohlfahrtssteigernder Maßnahmen und deren Umsetzung erfolgen. Wettbewerbsversagen ist zwar grundsätzlich nicht zu befürchten, jedoch wird der Wettbewerb eingeschränkt, da vielfache Informationsdefizite bestehen, u.a. wegen der Verflechtungen in der Trägerschaft und bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, aber z.B. auch durch das Vorschreiben von Richtwerten für Gebühren kommunaler Infrastrukturleistungen. Andererseits begünstigt der Vergleichswettbewerb auch die „Verbreitung von Wissen in der Politik und führt somit in einer dynamischen Perspektive zu Effizienzsteigerungen“ (Feld, 2008, S. 48).

Neue Impulse für die Bundesstaatsdiskussion und von Public Governance in Österreich

Aus den kurz referierten Ansätzen des Fiskalföderalismus mit den beiden Formen des Steuerwettbewerbs und des Ideenwettbewerbs lassen sich für die Debatte über die Weiterentwicklung der föderalen Praxis in Österreich einige Punkte ableiten.

Eine für alle Zeiten gültige Form des Föderalismus kann es nicht geben; vielmehr sollen die Verhältnisse zwischen Zentralstaat und den subnationalen Gebietskörperschaften immer wieder neu ausbalanciert werden; anstelle fixierter Strukturen gilt es, sich zu einem Prozess der permanenten Anpassung an sich ändernde Umfeldbedingungen und an neue Erfordernisse zu bekennen.

Ähnlich wie andere föderale Staaten, z.B. Kanada, die Schweiz oder Spanien, sollte Österreich auf eine Form des Wettbewerbsföderalismus setzen und – darauf aufbauend – die Elemente des Trennsystems im Finanzausgleich stärken. Thöni spricht sich für „eine Umorientierung in Richtung auf ‚mehr oder stärker dosierten Wettbewerbsföderalismus‘ mit entsprechender Abgabenhöhe“ aus (Thöni, 2008, S. 213). Er verweist darauf, dass eine solche Reform bereits in den späten 1970er Jahren von der Gruppe von Finanzausgleichs-Experten um Matzner, Ruppe und Smekal vorgeschlagen worden ist (Matzner, 1977).

Es ist keine ausschließliche Orientierung auf dem einen oder anderen Ansatz notwendig, um regionale und kommunale Entscheidungsprozesse stärker unter Wettbewerbsbedingungen zu treffen. Ein dosierter Steuerwettbewerb und Yardstick Competition schließen sich gegenseitig nicht aus (Strohner, 2008, S. 57), vielmehr können sie einander ergänzen.

Allerdings gilt es, die Rahmenbedingungen für die stärkere Wettbewerbsorientierung zu schaffen. Dazu zählen die Verbesserung in den Zuständigkeiten der einzelnen staatlichen Ebenen, eine verstärkte Accountability der regionalen und kommunalen Politik für die Formulierung und Umsetzung der jeweiligen politischen Prioritäten, für die Aufbringung der öffentlichen Mittel und für den möglichst effizienten Mitteleinsatz. Weiters benötigen die Bürgerinnen und Bürger, ebenso wie alle anderen Kontrollinstitutionen mehr Transparenz und Informationen zu Qualität und Kosten des öffentlichen Handelns sowie Ergebnisse von Evaluierungen, von Rechnungshofeinschauen, um die Bewertung der politischen Arbeit in den einzelnen Gebietskörperschaften vornehmen zu können.

4.6 Positionierung der Finanzausgleichsreform

Ein wichtiger strategischer Aspekt ist die Positionierung der Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen. Einerseits sollen dadurch die Interdependenzen zwischen den Reformbereichen aufgezeigt werden. Andererseits ist es wichtig, die Finanzausgleichsreform – zur Vermeidung von Reformblockaden – als wichtigen Reformbereich im österreichischen Staatswesen zu begreifen, der für einige Reformen eine Voraussetzung, zu anderen parallel, und im Verhältnis zu weiteren nachgelagert sein kann.

Es ist zum Gelingen des Reformprozesses eine anfängliche Klarstellung erforderlich, welche weiteren Reformbereiche für die FA-Reform

- unerlässliche Voraussetzung,
- wesentliche Bestandteile,
- strategische Push-Faktoren und Anreize zur Reform,
- essentielle Hindernisse oder
- völlig getrennt von der FA-Reform zu betrachten sind.

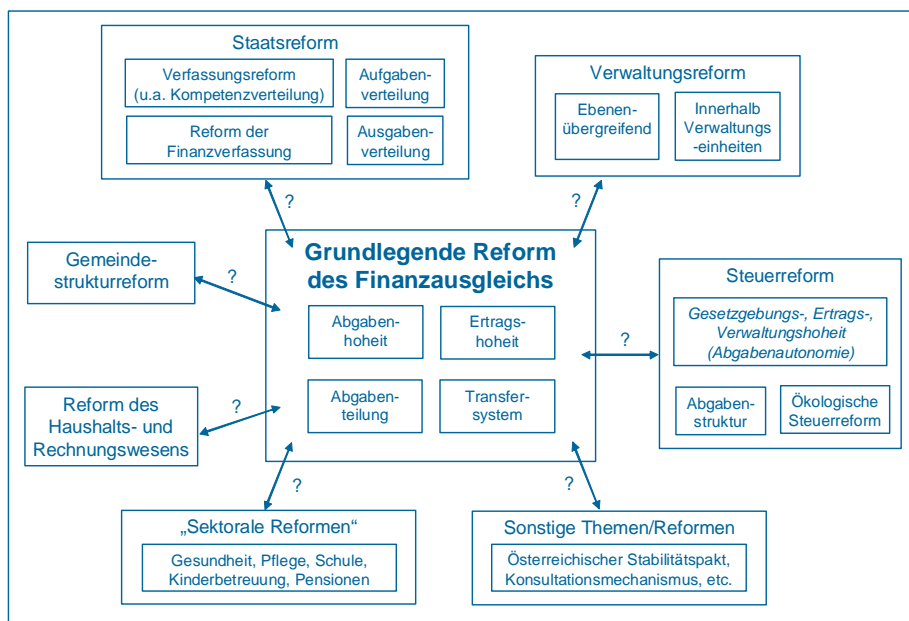
Es sind die Interdependenzen einer Finanzausgleichsreform mit weiteren Reformbereichen und deren Einbeziehung in den FA-Reformprozess abzuwägen. Analog zu den oben angesprochenen Reformansätzen ist eine möglichst weitgehende Reform mehrerer Bereiche des Staatswesens (z.B. Verfassungs- und Kompetenzverteilungsreform) aus finanzwissenschaftlicher Sicht bedeutend, da für einen effizienten Finanzausgleich viele Bedingungen geschaffen werden. Grundsätzlich ergeben sich hier wiederum drei Optionen, wobei der Grad der Effizienzsteigerung einer Finanzausgleichsreform abnimmt, je isolierter die Finanzausgleichsreform betrachtet und umgesetzt wird:

- möglichst umfassende Einbeziehung weiterer Reformbereiche,
- punktuelle Verknüpfung mit weiteren Bereichen,
- isolierte Finanzausgleichsreform (ggf. in einer ersten Phase).

Abbildung 5 zeigt exemplarisch Schnittstellen einer Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen. Im Zentrum stehen die grundlegenden Elemente des Finanzausgleichs (Abgaben-/Ertragshoheit und Transfers, im engeren Sinn nur zwischen den Gebietskörperschaften).

Zur Aufgabenentflechtung, aber auch zur Schaffung von Konnexität sind sicherlich Elemente der *Staatsreform* (Verfassung und Föderalismus) Voraussetzungen, ansonsten kann eine Reform des Finanzausgleichs (im engeren Sinn) lediglich am jetzigen ineffizienten System der Kompetenzverteilung hinsichtlich Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen aufbauen. Es ist daher für die verschiedenen Aufgabenbereiche (der Länder und Gemeinden) abzuwägen, ob die Aufgabenentflechtung wesentlicher Bestandteil der FA-Reform sein soll, Optionen mit und ohne Aufgabenentflechtung entwickelt werden müssen oder lediglich Ziele formuliert werden, die im Sinne der FA-Reform längerfristig anzustreben sind. Relevante Aufgabenbereiche betreffen in Österreich etwa Kinderbetreuung, Allgemeinbildende und Berufsbildende Schulen, soziale Sicherheit und Krankenanstalten (siehe IHS, KDZ, TU Wien, 2010). In der Schweiz war beispielsweise die Aufgabenentflechtung nach dem Subsidiaritätsprinzip ein Kernstück bei der "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung" (NFA). Sie wurde nach Frey (2001) jedoch auch als möglicher Stolperstein der Reform wahrgenommen. Es wurde als zweckmäßig eingeschätzt, umstrittene Aufgabenentflechtungen oder Aufgabenbereiche, bei welchen ohnehin Reformen mit ähnlichen Stossrichtungen in Gange waren, aus dem NFA-Reformpaket auszuklammern.

Abbildung 5: Positionierung der Finanzausgleichsreform



Quelle: Eigene Darstellung, 2011.

Zu klären ist weiters, welche Bestandteile einer *ebenenübergreifenden Verwaltungsreform* relevante Voraussetzungen für eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs darstellen und welche Bereiche parallel entwickelt oder ausgeklammert werden können. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der ebenenübergreifenden Steuerung bei den von Bund, Ländern (und Gemeinden) gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben. Vorliegende Reformvorschläge zur Neugestaltung der Steuerungsmechanismen in Mehrebenensystemen sehen dabei eine stärkere Trennung von strategischen und operativen Verantwortlichkeiten vor, die auch für die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen von zentraler Bedeutung sind (Pitlik et al., 2010, Kap. 3). Verwaltungsreformen innerhalb der Verwaltungseinheiten dürften in diesem Kontext eher nachrangig zu sehen sein. Im Hinblick auf eine substantielle Reform des Transfersystems könnte vermutlich eine Reform des Finanzausgleichs auch einen wichtigen Beitrag für eine Verwaltungsreform erbringen. Ebenso können inhaltliche, *sektorale Reformen* in wichtigen Teilbereichen eng mit der Finanzausgleichsreform verknüpft sein.

Steuerreformen stehen klarerweise in enger Verbindung mit dem Finanzausgleich. Allerdings ist für eine Finanzausgleichsreform nur das grundsätzliche Prozedere für Anpassungen an abgabenrechtliche Änderungen (wie zuletzt etwa bei Einführung der Bankenabgabe) zu klären. Ebenso bestehen wenig direkte Anknüpfungspunkte mit einer inhaltlich-politischen Ausrichtung des Steuersystems (z.B. einer ökologischen Steuerreform).

Der österreichische *Stabilitätspakt* steht in enger Verbindung mit dem Finanzausgleich im Hinblick auf eine koordinierte Budgetpolitik der Gebietskörperschaften. Der (vertikale) Finanzausgleich beeinflusst schließlich auch die Stabilitätsbeiträge der Gebietskörperschaftsebenen. In den letzten Jahren war der Stabilitätspakt demnach auch Bestandteil der Verhandlungen zum Finanzausgleich (das FAG 2008 sah schließlich in § 24 (9) eine Kürzung der Ertragsanteile für Länder vor, die nicht bis 31. Dezember 2008 eine Stabilitätsvereinbarung ratifiziert haben).

Andere Reformbereiche (z.B. Haushalts- und Rechnungswesen, Gemeindestrukturreform) sind Bereiche, obwohl sie in die gleiche Richtung zielen wie die Reform des Finanzausgleichs, die getrennt von der FA-Reform parallel betrachtet werden können.

4.7 Abgrenzung des Finanzausgleichs

Es ist grundsätzlich eine genauere strategische Abgrenzung in institutioneller und ökonomischer Hinsicht, und zwar sowohl im Hinblick auf den Reformprozess als auch im Hinblick auf einen neuen bundeseinheitlichen Finanzausgleich zu thematisieren.

Institutionelle Abgrenzung

Die im Reformprozess betrachteten Finanzbeziehungen können schwerpunktmäßig beschränkt werden auf vertikale und horizontale Beziehungen zwischen

- Bund – Länder – Gemeinden,
- Länder – Gemeinden oder
- allen (je Aufgabenbereich involvierten) öffentlichen Rechtsträgern.

Angesichts des oben ausgeführten Reformbedarfs zum bestehenden Finanzausgleich in Österreich ist für den Reformprozess grundsätzlich von einem gesamthaften Betrachtungsansatz der finanziellen Beziehungen zwischen allen Gebietskörperschaften einerseits und einer systematischen Abgrenzung zu sonstigen Rechtsträgern andererseits auszugehen (für einzelne Aufgabenbereiche ist möglicherweise die Einbeziehung der Sozialversicherungsträger zweckmäßig).

In weiterer Folge ist strategisch festzulegen, inwieweit länderübergreifende und länderinterne finanziellen Verflechtungen in einem neuen Finanzausgleich (i.e.S. gemäß FAG) durch bundesgesetzliche Bestimmungen zu den finanziellen Beziehungen zu regeln sind und welche Elemente landesgesetzlich als Bestandteil der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs zu regeln sind sowie welche Instrumente bei landesgesetzlichen Festlegungen zur Anwendung kommen sollten (z.B. freiwillig, informell, anreizorientiert, Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG).

Ökonomische Abgrenzung

Genauere Festlegungen sind weiters hinsichtlich ökonomischer Abgrenzungsprinzipien erforderlich, insbesondere Abgrenzung

- des Steuerverbundes gegenüber intragovernmentale Transfers,
- der intragovernmentalen Transfers gegenüber Kostenbeiträgen/-ersätzen und Leistungsverrechnungen zwischen den Gebietskörperschaften sowie extragovernmentalen Transfers,
- des Finanzausgleichs (Abgaben und Transfers) gegenüber sonstiger Aufgabenfinanzierung.

Angesichts des akuten Reformbedarfs ist es unerlässlich, in den Reformprozess die eigenen Abgaben, die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie vor allem die gesamten (intragovernmentalen) Transfers zwischen den Gebietskörperschaften einzubeziehen. Haushaltstechnische Abgrenzungsfragen bei den Transfers (z.B. gegenüber intragovernmentalen Kostenersätzen) und mögliche Auffassungsunterschiede bei der Zurechnung von Transfers (z.B. Transfers aus eigenen oder weiterzuleitenden Mitteln des Gebers, Transfers für Aufgaben des Gebers oder eigene Aufgaben des Empfängers) sind hier im Einzelfall zu beurteilen.

Die Abgrenzung der Einnahmen aus dem Finanzausgleich im engeren Sinn gegenüber sonstiger Aufgabenfinanzierung (Gebühren, Leistungsentgelte, sonstige Vermögenseinnahmen) ist vor allem im Hinblick auf eine (systematische) Definition von Finanzkraft und Finanzbedarf von Bedeutung. In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, inwieweit Ausgaben bzw. Normausgaben in eine Ermittlung des Finanzierungsbedarfs und der Leistungsfähigkeit einbezogen werden können bzw. sollen. Weitergehende Abgrenzungsfragen betreffen etwa Fragen, inwieweit (gemeinde- bzw. länderweise) Finanzkraft anhand der Steuereinnahmen oder der zugrundeliegenden Steuerbemessungsgrundlagen definiert werden kann.

4.8 Ziele des Finanzausgleichs

Für einen erfolgreichen Reformprozess ist es notwendig, die Unterscheidung in die unterschiedlichen Zieldefinitionen und –konzepte zu treffen: Es ist eine genauere Trennung in jene Ziele, die mit der Reform des Finanzausgleichs verfolgt werden, und jene Ziele, die in einem neuen Finanzausgleich verfolgt werden sollen, erforderlich. Darüber hinaus ist generell eine Zielorientierung des Finanzausgleichs zu thematisieren (inhaltliche politische Ziele und Schwerpunkte, die mit bestimmten Instrumenten des Finanzausgleichs verfolgt werden). Im Zusammenhang mit den Zielen der Finanzausgleichsreform sind demnach folgende Zielsetzungen (Zielsysteme) zu unterscheiden:

1. Ziele der Reform des Finanzausgleichs

Darunter ist zu verstehen, dass die Reform eine Reihe von Zielen verfolgen kann, z.B. die Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Konkret können als Ziele der Finanzausgleichsreform u.a. folgende Aspekte genannt werden:

- Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung durch Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung (Konnexität);
- Herstellen von Transparenz und Verantwortlichkeit (Accountability) durch Aufgabentflechtung;
- Schaffung von Anreizstrukturen für eigene Mittelbeschaffung und effiziente Mittelverwendung;
- Stärkung der sub-nationalen Finanzautonomie, insbesondere der Abgabenaufonomie;
- Abbau von Mischfinanzierung, radikale Beschneidung des Transfersystems;
- Verstärkte Aufgabenorientierung der Mittelzuweisungen.

2. Ziele des Finanzausgleichs

Darunter sind jene Zielsetzungen zu zählen, die mit dem reformierten Finanzausgleich erreicht werden sollen. Diese liegen beispielsweise in folgenden Bereichen:

- Balance von Effizienz-, Wachstums- und Gleichheitszielen in Übereinstimmung mit verfassungsgemäßen Zielen;
- Ausgleich von Finanzkraft-Unterschieden;
- Lastenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften;
- Schaffung der Rahmenbedingungen für regionale Wettbewerbsfähigkeit und angemessener Wettbewerb zwischen Regionen bzw. Gemeinden;
- Ausschöpfen der Potenziale zur Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften (vertikal zwischen den Gebietskörperschaftsebenen ebenso wie horizontal zwischen Länder sowie zwischen Kleingemeinden und zwischen Städten und Stadtumlandgemeinden).

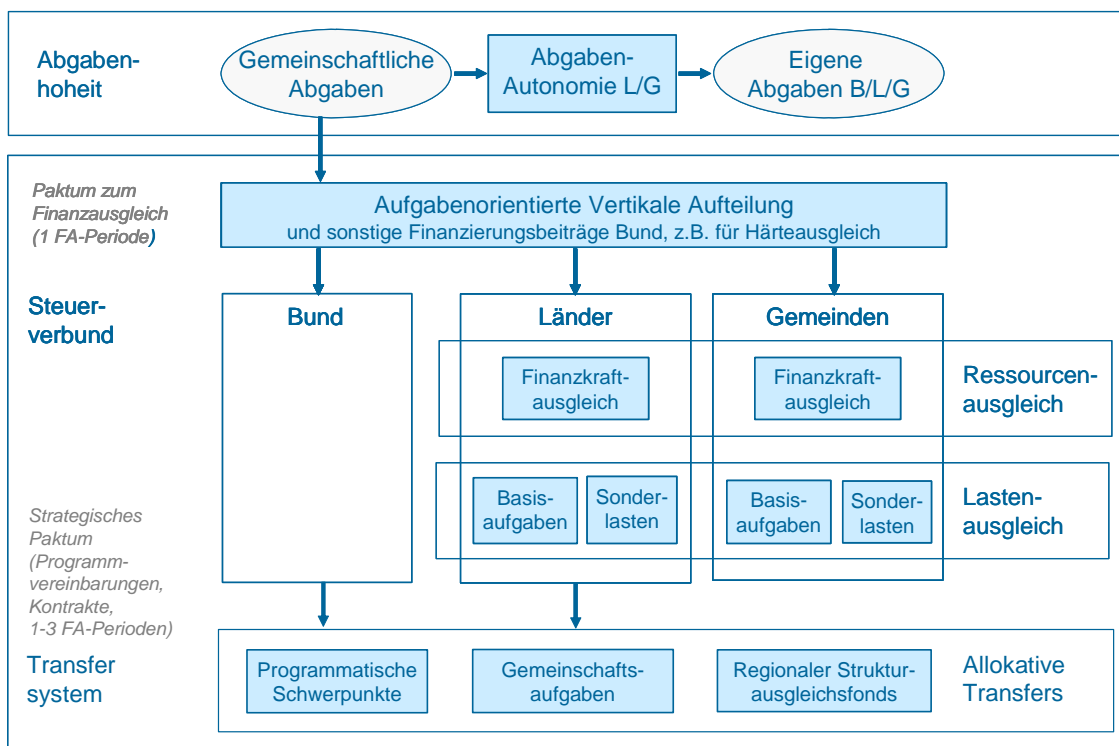
3. Inhaltliche Zielorientierung des Finanzausgleichs

Hierunter werden inhaltliche politische Zielsetzungen verstanden, die durch eigene Instrumente mit spezifischen Anreizwirkungen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben entsprechen (siehe dazu auch Kapitel 2.1). Diese Ausrichtung kann die Verankerung politischer Prioritäten betreffend wirtschafts-, finanz-, sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitische Ziele beinhalten (siehe dazu etwa Rossmann, 2008). Die Berücksichtigung zeitlich limitierter Prioritäten setzt eine Flexibilisierung des Finanzausgleichs sowie eine Operationalisierung der Ziele und verpflichtende Evaluierung der Zielerreichung voraus. Um eine überbordende Bürokratie zu vermeiden und die Steuerungsfähigkeit zu gewährleisten, ist dabei klarerweise eine Beschränkung auf Kernziele, auf wenige möglichst aussagekräftige Indikatoren und auf zentrale Evaluierungen bzw. ein schlankes Berichtswesen erforderlich.

4.9 Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs

Fundament einer mittel- bis längerfristigen zielorientierten Reform des Finanzausgleichs ist eine *neue Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs*, die die gesamte Finanzierung der Gebietskörperschaften aus eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie vor allem die gesamten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften umfassen muss. Dabei geht es primär um eine systematische Festlegung und Bündelung der finanziellen Verflechtungen zu einzelnen Modulen des Finanzausgleichs. Abbildung 6 zeigt im Überblick eine mögliche Struktur einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs. Wie oben ausgeführt stellt die Gesamtarchitektur die zentrale Grundsatzentscheidung einer Reform des Finanzausgleichs dar.

Abbildung 6: Perspektive einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung, 2011.

Wesentlich für eine Neugestaltung der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs ist,

- die Grundstruktur des Finanzausgleichs (FA-Module) systematisch festzulegen,
- einzelne Ziele jeweils durch ein Instrument abzubilden,
- Voraussetzungen einzelner FA-Module zu bestimmen,
- die Dotierung der einzelnen FA-Module klarzustellen,
- Interdependenzen zwischen den FA-Modulen offen zu legen,
- Anreizstrukturen offensiv mit FA-Modulen zu verknüpfen sowie
- den Übergang vom bestehenden Finanzausgleichssystem zu den Elementen der neuen Architektur detailliert zu begründen und festzulegen.

Die konkrete Ausgestaltung der FA-Module ist längerfristig flexibel zu handhaben, etwa durch regelmäßige institutionalisierte Evaluierung und Verbesserung oder anlassbezogene Anpassung. Die Gewichtungen der einzelnen FA-Module und die Gewichtungen von Verteilungsregelungen innerhalb der Module sind periodisch in Verhandlungen politisch festzulegen.

Anzumerken ist, dass grundsätzlich ein fließender Übergang zwischen Ertragsanteilen am Steuerverbund und zweckfreien Transfers besteht. Als Instrument kommen tendenziell Aufteilungsverfahren bei den Ertragsanteilen zur Anwendung, wenn eher permanente bundeseinheitliche Regelungen zweckmäßig sind, die Mittel zweckfrei verwendet werden sollen und auf aufgabenübergreifende Aspekte Bezug genommen wird. Transfers kommen speziell dann zur Anwendung, wenn einzelne Aufgabenbereiche oder nur einzelne Jurisdiktionen betroffen sind oder spezielle Vereinbarungen zwischen einzelnen Jurisdiktionen (Kontrakte) erforderlich sind.

4.9.1 Abgabenautonomie

Mit einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichssystems stehen fundamentale Reformen zur Diskussion, die im Hinblick auf verstärkte Konnexität und Eigenverantwortlichkeit eine konsequenten Entflechtung von Aufgaben, einen damit einher gehenden Abbau von Mischfinanzierungen und vor allem eine Stärkung der subnationalen Abgabenautonomie erfordern.

Im Rahmen der bisher bearbeiteten Teilstudien zum vorliegenden Gesamtprojekt wird das Thema sub-nationale Abgabenautonomie aus steuerrechtlicher Sicht, nicht jedoch aus ökonomischer Sicht behandelt (siehe Kap. 1.3). Letztlich schon seit Jahrzehnten zur Diskussion stehen hier – im Sinne eines (solidarischen) Wettbewerbsföderalismus und losgelöst von der Vollzugshoheit (Einhebung) – eine erweiterte Steuerhoheit bzw. stärkere Nutzung des Abgabenerfindungsrechtes der Länder, Umwandlung gemeinschaftlicher Bundesabgaben in ausschließliche Landesabgaben (z. B. Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe, Kraftfahrzeugsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer), bundeseinheitlich geregelte Zuschläge der Länder zu Stammabgaben des Bundes (z. B. der Einkommensteuer) und ein erweiterter faktischer Spielraum bei Steuerhebesätzen, insbesondere der Gemeinden bei den Grundsteuern (siehe hierzu z. B. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1992; Bauer, Thöni, 2005; Pitlik et al., 2010).

Ergänzend zu thematisieren ist auch eine erweiterte Finanzautonomie der sub-nationalen Gebietskörperschaften – im Kontext des Finanzausgleichs insbesondere dadurch, dass die Mittel im Verhandlungswege über mittel- bis längerfristige Vereinbarungen verstärkt zweckfrei gewährt werden.

4.9.2 Aufgabenorientierte vertikale Verteilung

Die vertikale Mittelaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften umfasst grundsätzlich

- die *eigenen Abgaben* des Bundes, der Länder und der Gemeinden,
- die *vertikale Teilung der Ertragsanteile* an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben,
- die *Vorwegabzüge* von eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben und
- die *gesamten vertikalen Netto-Transferströme* der Gebietskörperschaften.

In einer neuen Gesamtarchitektur sind vor allem eine stärkere Bündelung der vertikalen Verteilungseffekte und ein stärkerer Bezug zu den Aufgaben der Gebietskörperschaftsebenen anzustreben. Das Ausmaß der vertikalen Mittelaufteilung ist bislang vor allem historisch begründbar, zumal Änderungen des Steuersystems bzw. der Mittelverteilung im Regelfall grosso modo ertragsneutral angepasst wurden. Vertikale Aufgabenverschiebungen haben bisher entweder zu keinen Änderungen der vertikalen Mittelaufteilung oder zu zusätzlichen (temporär oder permanent angelegten) vertikalen Transfers geführt. Eine neue – wie bisher pauschale oder aufgabenbezogen definierte – vertikale Mittelaufteilung im Steuerverbund ist einerseits mit den Bestimmungen zur Abgabenautonomie und andererseits mit den Finanzierungsbeiträgen der Gebietskörperschaften in einem neuen Transfersystem (siehe unten) abzustimmen.

4.9.3 Ressourcenausgleich

Unerwünschte Finanzkraftunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften einer subnationalen föderalen Ebene sollen künftig möglichst nur durch einen einzigen *Transfer des Ressourcenausgleichs* – im jeweils politisch gewünschten Ausmaß – im Rahmen eines horizontalen Ausgleichs verringert werden. Für den Finanzkraftausgleich soll jeweils ein einziger, zweckfreier, permanenter, schlüsselmäßiger horizontaler Transfer auf der Ebene der Länder und ebenso auf der Ebene der Gemeinden verwendet werden. Um regionalen Erfordernissen entsprechen zu können, erscheint es eher zweckmäßig, den Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden länderweise zu organisieren. Die Begründung für einen horizontalen statt oder ergänzend zu einem vertikalen Finanzkraftausgleich wäre durch die damit erzielte Transparenz (Überblick, Überprüfbarkeit) gegeben. Der horizontale Transfer des Ressourcenausgleichs kann auch als (expliziter) Bestandteil der horizontalen Mittelverteilung im Steuerverbund umgesetzt werden.

Als wichtige *Maßnahme des Übergangs* auf das neue System der intragovernmentalen Transfers wäre für die Dauer von ein bis zwei Finanzausgleichsperioden eine Ergänzung durch *einen* anfänglich höheren vertikalen Transfer aus einem beim Bund eingerichteten Übergangsfonds und in einer zweiten Periode eines geringeren Bundestransfers zweckmäßig.

4.9.4 Lastenausgleich

Die horizontale Verteilung der Mittel des Steuerverbundes nach der Bevölkerungszahl, direkt oder in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, ist prinzipiell verwaltungstechnisch einfach und leicht nachvollziehbar, jedoch werden unterschiedliche Lasten der Länder und Gemeinden auf horizontaler Ebene nicht berücksichtigt. Die Vernachlässigung kann zu einer ineffizienten Mittelverteilung führen, indem Gebietskörperschaften mit geringeren „Lasten“ zu viele finanzielle Mittel zugewiesen werden. Internationale Beispiele zeigen, dass in vielen Ländern zusätzliche Indikatoren für die Mittelvergabe herangezogen werden. In Österreich werden zwar über die Fixschlüssel unterschiedliche Aufgaben zu einem bestimmten Grad berücksichtigt, jedoch ist dieses System intransparent und zu starr und führt somit zu Ineffizienzen.

Die Analyse hat gezeigt, dass eine Untergliederung nach Basisaufgaben und Sonderlasten sinnvoll wäre. Für Basisaufgaben wäre eine Zuteilung von Mitteln nach der Einwohnerzahl vorzusehen. Für Sonderlasten wären spezielle Indikatoren vorzusehen, nach denen eine Zuteilung erfolgt. Unterschiedliche Sonderlasten ergeben sich durch demografische, topografische, sozio-ökonomische, zentralörtliche bzw. ballungsraumspezifische Unterschiede. Bei der Festlegung der Indikatoren ist prinzipiell darauf zu achten, dass die Anzahl beschränkt ist, eine Beeinflussung der Ausprägung durch die jeweilige Gebietskörperschaft prinzipiell gering ist¹⁷ und die notwendigen rechtsverbindlichen Daten verfügbar sind bzw. regelmäßig erhoben werden (siehe hierzu Forschungsbericht zu Modul 4, IHS, KDZ, TU Wien, 2010).

Voraussetzungen für eine verstärkte Aufgabenorientierung sind eine Aufgabenentflechtung und eindeutige Finanzierungsverantwortung. Die Ko-Finanzierung von Aufgaben (etwa im Bereich Krankenanstalten und Sozialhilfe) mit länderweisen unterschiedlichen Regelungen stellt ein Problem dar. Dies verhindert zwar nicht die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lasten in der Mittelverteilung, erfordert aber vor allem auf Länderebene merkliche Anpassungen.

¹⁷ Ein Abweichen von diesem Kriterium kann gerechtfertigt werden, falls zentral vorgegebene Ziele erreicht oder möglicherweise auch Economies of scale erzielt werden sollen.

4.9.5 Ergänzende allokativer Transfers

Konsequente Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung kann eine Reihe von intragovernmentalen Transferzwecken bzw. Transfers überflüssig machen und die Notwendigkeit der Gewährung von Transfers deutlich einschränken. Transfers soll vor allem ergänzende Funktion zukommen, wobei allokativer Ziele im Mittelpunkt stehen. Damit verbleiben als Transferzwecke vor allem Abgeltungen regionaler Spill-overs und Realisierung von Economies of Scale.

Allokative Transfers sollen stark am grundsätzlichen Ziel der Förderung des effizienten Mitteleinsatzes durch Nutzen von Economies of Scale sowie des Ausgleichs von positiven externen Effekten, die von zentralörtlichen Leistungen ausgehen, und temporär an programmatischen Schwerpunkten ausgerichtet werden. Allokative Transfers sollen möglichst gut an die zu erbringenden Leistungen geknüpft und damit outputorientiert gestaltet werden. Daraus wird für ein reformiertes intragovernmentales Transfer-System Folgendes abzuleiten sein:

- Die bisher im Bereich der Pflichtschulen über *kostenersatzähnliche horizontale Transfers erfolgenden Lasten-Ausgleiche* innerhalb der Schulsprengel sollten beibehalten sowie durch - partielle - Ausweitung der Schulsprengel (etwa über die Bundesländergrenzen hinweg) und durch andere Kooperationsformen die Abstimmung der Angebote zwischen Schulen und Schulstandorten gefördert und die Abgeltung der Inanspruchnahme zwischen den jeweils beteiligten Gebietskörperschaften ermöglicht werden.
- Ein einziger (*eventuell pauschaler*) *Lastenausgleich* sollte für zentralörtliche Lasten im Kulturbereich aus einem bei den einzelnen Ländern eingerichteten Förderungsfonds für zentralörtliche Leistungen geleistet werden, der beispielsweise je zur Hälfte vom Land und von den Gemeinden gespeist wird. Die Höhe des pauschalen Transfers wird sich auch nach dem Ausmaß der Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen im Rahmen der aufgabenorientierten Verteilung der Mittel des Steuerverbundes richten müssen.
- Zur generellen *Förderung von Economies of Scale and Scope* in den verschiedenen Aufgabenbereichen von Ländern und/oder Gemeinden, die bisher nicht erbracht oder zuwenig interkommunal und/oder interregional abgestimmt werden, sollen *standardisierte horizontale Vereinbarungen zwischen den jeweils beteiligten Partnern* dienen, mit denen die Spill-overs längerfristig – etwa auf zehn Jahre – anteilig abgegolten werden.

Für Aufgaben, die aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen in Kooperation zwischen der zentralstaatlichen und einer subnationalen Ebene (regionale und lokale Ebene) bzw. zwischen einer übergeordneten und einer dezentralen Ebene erledigt werden, wären ein *Lastenausgleich* durch spezifische vertikale Transfers zu schaffen und spezifische outputorientierte Regelungen für Kontrakte zu entwickeln.

Ein ergänzender *vertikaler Strukturausgleichs-Transfer* könnte für wirtschaftsschwache Regionen und damit für relativ finanzärmere Regionen vorgesehen werden. Dieser wäre aus einem durch den Bund und/oder die Länder und/oder die Gesamtheit der Gemeinden zu dotierenden regionalen Strukturausgleichsfonds zu leisten. Ziel des oder der (eventuell für Großregionen eingerichteten) Fonds wäre es, einen partiellen Ausgleich schwieriger räumlicher oder sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen, die zur Schwächung der regionalen Finanzkraft und zu Sonderlasten führen, durch Ko-Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu bieten.

Übergangslösungen

Das neue hier vorgeschlagene Transfersystem enthält neben dem umverteilenden Transfer zum Ressourcenausgleich nur wenige allokativer Transfers. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Viel-

zahl heutiger intragovernmentaler (primär vertikaler) Transfers aufgelassen werden muss. Dies könnte in einer Übergangsphase in folgenden Schritten erfolgen:

1. Auflösen der Landesumlage und anderer Umlagen der Gemeinden an das Land mit Kompensation durch erhöhte Anteile der Länder am Steuerverbund zu Lasten der Gemeinden.
2. Abgehen von bisherigen Vorwegabzügen, Bedarfs- und Finanzzuweisungen.
3. Klare Trennung der Verantwortlichkeit für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Ländern und Gemeinden – z.B. Kinderbetreuung als Gemeindeaufgabe, Führung von Pflichtschulen als Landesaufgabe.
4. Klare Regelung der Aufgabe der sozialen Sicherung (eventuell auch ÖPNV) als gemeinschaftliche subnationale Aufgabe – d.h. möglichst einheitliche gesetzliche Regelung und Finanzierung bei den Ländern, dezentrale Führung der mobilen Dienste, Pflegeheime auf Basis von Normkosten auf der Gemeindeebene.
5. Reform des Gesundheitswesens, insbesondere Klarstellung der Regelungen zur Führung von Krankenanstalten inklusive Finanzierungsverantwortung als horizontale oder vertikale Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder.

Eine Reform der vertikalen Transfers des sekundären und tertiären Finanzausgleichs wäre in erster Linie durch Abtausch bei den Ertragsanteilen vorzunehmen, mittelfristig auch durch Anpassung bei den eigenen Abgaben (Modul Abgabenautonomie). In einer Übergangsphase sollte der Abtausch grundsätzlich aufkommensneutral für die Länder und die Gesamtheit der Gemeinden erfolgen. Zu berücksichtigen ist dabei zum Einen die unterschiedliche Dynamik bei den bisherigen Transfers gegenüber jener bei den Ertragsanteilen. Von Bedeutung ist demnach gleichzeitig eine entsprechende nachhaltige Mittelausstattung und Finanzierungsverantwortung in korrespondierenden Aufgabenbereichen. Zum anderen sind die länderweisen Unterschiede bei den einzelnen bisherigen Transfers und die Umverteilungswirkungen auf die einzelnen Gemeinden zu beachten. Diese können durch entsprechende Übergangslösungen bei der horizontalen Verteilung der Gemeindeertragsanteile berücksichtigt werden. Allerdings sollten diese Umverteilungseffekte bereits in der Übergangsphase möglichst pauschaliert und vor allem zusammengefasst für die zahlreichen bisherigen Transfers berücksichtigt werden.

4.10 Funktionsanalysen

Ein wichtiger Teil des Reformprozesses besteht in Funktionsanalysen verschiedener Aufgabenbereiche. Wie Matzner (1977) bereits feststellte, sind Funktionsanalysen wichtige notwendige Ergänzungen der Finanzausgleichspolitik. In Funktionsanalysen werden die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung der verschiedenen (öffentlichen) Körperschaften in einem inhaltlichen Bereich betrachtet. Wesentlicher Bestandteil von Funktionsanalysen ist die Analyse der Akteure (Entscheidungsträger/innen), der Transaktionen und Verflechtungen mit anderen Ebenen und Akteuren. Derartige Analysen erbringen wichtige Rückschlüsse für die konkrete Aufgabenerfüllung sowie für die Einnahmen- und Ausgabenverflechtungen und bieten eine wesentliche Grundlage für konkrete Politikbereiche. Funktionsanalysen erscheinen insbesondere in folgenden Bereichen als Grundlage für die Finanzausgleichsreform dringend notwendig:

1. Gesundheitswesen;
2. Öffentlicher Personen-Nahverkehr;
3. Bildungswesen;
4. Pflege und Altenbetreuung;
5. Sozialwesen und Mindestsicherung.

Die hier eingeforderten Funktionsanalysen liegen in vielen Teilaspekten und Untersuchungen bereits vor – umso wichtiger ist es, bei der Neugestaltung der finanziellen Beziehungen auf diese inhaltlichen Teilbereiche besonders einzugehen und die Effizienzpotenziale, die sich aus einer veränderten Aufgabenerfüllung und anders gestalteter Finanzierung ergeben, ausschöpfen zu können. Bestehende Reformmodelle für die obigen Bereiche müssen in Überlegungen zu inhaltlichen Reformen in den oben genannten Bereich jedenfalls berücksichtigt werden.

4.11 Spezifikation der Module des Finanzausgleichs

Die Ausarbeitung der einzelnen Module der neuen Finanzausgleichsarchitektur (siehe Abbildung 6) ist Bestandteil weiterführender Arbeiten zur Vorbereitung der Reform. Wesentliche Punkte bei der Entwicklung der einzelnen Finanzausgleichsmodule sind:

- Klarstellung der konkreten Ziele, der ökonomisch-rechtlichen Grundlagen,
- Operationale Umsetzung der einzelnen Systemelemente innerhalb der FA-Module,
- Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen FA-Modulen und der Verbindungen zu Regelungen außerhalb des Finanzausgleichs (etwa auf Basis von Funktionsanalysen),
- Gegenüberstellung der Ziele, der Gestaltungsmerkmale und der Wirkungen neuer FA-Module im Vergleich zu jenen der korrespondierenden bisherigen Regelungen.

4.12 Evaluierung

Evaluierungsmaßnahmen stellen ein bedeutendes strategisches Element des Reformprozesses dar und wären als integriertes „Modul“ im neuen Finanzausgleichssystem vorzusehen. Evaluierungen sind dabei in zwei Bereichen wesentlich:

1. **Evaluierung des Reformprozesses:** Der Reformprozess selbst muss laufend evaluiert werden, um mögliche Schwachstellen der Reformmaßnahmen rechtzeitig erkennen und entsprechend gegensteuern zu können und um die allokativen und distributiven Wirkungen der Maßnahmen im Vergleich zu den bisherigen Umverteilungsmassen einschätzen zu können. Dies bildet auch eine Grundlage für die Dimensionierung von Übergangslösungen (z.B. Härteausgleich). Wichtig bei derartigen Evaluierungen ist, dass die Zielsetzungen und die Konsequenzen, die aus Evaluierungen gezogen werden können oder sollen, in abstrakter Form vor Beginn des Prozesses klar gemacht werden. Wesentlich ist dabei auch, dass die Auswirkungen der Reform nicht nur an den unmittelbaren finanziellen Effekten (Gewinner und Verlierer im Vergleich zur derzeitigen Mittelzuteilung) bemessen werden, sondern auch die (mittel- und längerfristigen) Perspektiven bei geänderter Eigenverantwortlichkeit und Autonomie und geänderten Rahmenbedingungen in eine Beurteilung einbezogen werden.
2. **Evaluierung der Wirkungen des Finanzausgleichs:** Regelmäßige, gesetzlich festgelegte Evaluierungen der allokativen und distributiven Wirkungen des Finanzausgleichs schaffen die Informationsgrundlagen für eine Beurteilung der Gesamtwirkungen des Finanzausgleichs (Abgaben und Transfers zwischen den Gebietskörperschaften). Wie in den Teilberichten zu den Modulen 2 bis 4 deutlich wird, sind die allokativen und distributiven Wirkungen des Finanzausgleichs in ihrer Gesamtheit derzeit nicht ausreichend bekannt. Gerade aber die Kenntnis dieser Wirkungen ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass finanzpolitische Entscheidungsträger/innen effiziente und auch den eigenen politischen Vorstellungen entsprechende Entscheidungen über politische Programme und deren Finanzierung treffen

können. Wesentlich wäre demnach, die FAG-Evaluierungsberichte auch dem Gesetzgeber vorzulegen, um die Informationsbasis und das Bewusstsein über die ökonomischen und sozialen Wirkungen von Gesetzesvorschlägen und –beschlüssen, die die Mittelverteilung und –verwendung im öffentlichen Sektor berühren, zu verbreitern und zu schärfen.

Die in dieser Studie dargestellten Einschätzungen zum Reformbedarf und die Ausführungen zu wesentlichen Elementen einer Reformstrategie sind als Grundlage für eine vertiefte wissenschaftliche, verwaltungspraktische und finanzpolitische Diskussion einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs zu verstehen.

Quellenverzeichnis

- Ahmad, E., Brosio, G., Ed. (2006), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Apolte, L. (2008), Zentralisierung, Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb, in: Bauer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Hrsg. (2008), *Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat*, Wien, S. 23–35.
- Bauer, H., Thöni, E. (2005), Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden – Grundsätze und Ansätze der Realisierung, in: *KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Städtebund (2005), Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 1*, NWV, Wien - Graz, S. 215–232
- Bauer, H., Schratzenstaller, M., Hrsg. (2007), *Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers*, Wien – Graz.
- Bauer, H., Hrsg. (2008), *Finanzausgleich 2008, Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 8, NWV, Wien/Graz.
- Bauer, H., Thöni, E. (2008), Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: Bauer (2008), S. 19–39.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992), *Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse*, Wien.
- BMF (2010), Bundesministerium für Finanzen, *Budget – Finanzbeziehungen zu Länder und Gemeinden*, Unterlagen zum Finanzausgleich, www.bmf.gv.at/budget/ (Okt. 2010), Wien.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönback, W. (2006), *Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung*, Springer, Wien – New York.
- Bröthaler, J. (2007), Einnahmenautonomie auf der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends, in: Bauer/Schratzenstaller (2007), S. 32–61.
- Bröthaler, J. (2008), Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948–2008 und finanzielle Auswirkungen 1976–2011, in: Bauer (2008), S. 213–244.
- Brümmerhoff, D. (2007), *Finanzwissenschaft*, Oldenbourg, München.
- Bußjäger, P. (2006), *Homogenität und Differenz – Zur Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich*, Braumüller, Wien.
- FAG 2008, *Finanzausgleichsgesetz 2008, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2013 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden sowie Bundesgesetz, mit dem ein Finanzausgleichsgesetz 2008 erlassen wird und das Zweckzuschussgesetz 2001, das Katastrophenfondsgesetz 1996, das Finanzausgleichsgesetz 2005, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Bundesgesetz BGBl. Nr. 301/1989, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Umweltförderungsgesetz geändert werden*, BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 66/2008, BGBl. I Nr. 85/2008, BGBl. I Nr. 17/2010, BGBl. I Nr. 26/2010 (VfGH), BGBl. I Nr. 34/2010, BGBl. I Nr. 54/2010, BGBl. I Nr. 73/2010.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G. (1999), Does Direct Democracy Reduce Public Debt, Evidence from Swiss Municipalities?, *Public Choice* 109 (3-4), pp. 347–370.
- Feld, L. P., Schneider, F. (2002), Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R., Hrsg. (2002), *Kompodium der österreichischen Finanzpolitik*, Springer Wien – New York, S. 675–703.

- Feld, L. P. (2008), Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung, in: Bauer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Hrsg. (2008), Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Wien, S. 36–55.
- Frey, R. L. (2001), Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs, Bericht zu Handen der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Universität Basel.
- Frey, R. L. (2005), Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich, in: Frey, R. L., Hrsg. (2005): Föderalismus – zukunftstauglich?!, Zürich, S. 11–42.
- Huemer, U., Matzinger, A., Maurer, A. (2008), Zum Paktum des Finanzausgleichs 2008, in: Bauer (2008), S. 64–88.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U. (2008), Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar, in: Bauer (2008), S. 89–212 sowie Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, in: Bauer (2008) S. 43–51.
- IHS, KDZ, TU Wien (2010), Bauer, H., Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Hochholdingner, N., Reis, S., Schuh, U., Strohnner, L., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, Studie des IHS – Institut für Höhere Studien in Kooperation mit KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und TU Wien – Technische Universität Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik) im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, November 2010.
- KDZ, Hrsg. (2005), Zentrum für Verwaltungsforschung, Finanzausgleich 2005 – Ein Handbuch, mit Kommentar zum FAG 2005, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 1, NWV, Wien-Graz.
- KDZ, WIFO, TU Wien (2010), Biwald, P., Bauer, H., Bröthaler, J., Getzner, M., Mitterer, K., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Transfers und Kostentragung, Studie des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Kooperation mit WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und TU Wien – Technische Universität Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik) im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, November 2010.
- Matzner, E., Hrsg. (1977), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Orac, Wien.
- Mödlhammer, H., Hink, R., Pilz, D. (2007), Mödlhammer, H., Nach Abschluss des FAG viele Wünsche an Gemeinden – Kein Geld-Füllhorn (Kommentar, S. 5), Hink, R., Neuer Finanzausgleich gilt ab Jahresbeginn 2008 – Frisches Geld für Gemeinden (S. 8–9) sowie Pilz, D., Details zum Finanzausgleich – Gemeinden erreichen einen tragbaren Kompromiss (S. 10–12), Kommunal 10/2007, Wien.
- Nowotny, E., Zagler, M. (2009), Der öffentliche Sektor – Einführung in die Finanzwissenschaft, Springer, Berlin, Heidelberg.
- Oates, W. E. (2005), Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance* 13 (3), pp. 349–373.
- Österreich-Konvent (2005), Endbericht 1/ENDB-K, www.konvent.gv.at, Wien.
- Pitlik, H. (2007), Kommentar zu den Beiträgen von Johann Bröthaler und Horst Zimmermann, in: Bauer/Schratzenstaller (2007), S. 64–68.
- Pitlik, H., et al. (2010), Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

- Pölzl, M. (2008), Der Finanzausgleich 2008 aus Sicht der Länder, in: Bauer (2008), S. 254–262.
- Puchner, O., Weninger, T., Der Finanzausgleich 2008 aus Sicht der Städte, in: Bauer (2008), S. 263–279.
- Rechnungshof (2007), Verwaltungsreform; Positionen, Reihe 2007/1, Wien.
- Rechnungshof (2009), Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau; Positionen, Reihe 2009/1, Wien.
- Rossmann, B. (2008), Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich, in: Bauer (2008), S. 307–322.
- Ruppe, H. G. (1991), Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung – Teilbereich Finanzverfassung, in: BKA, Hrsg. (o.J.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, S. 384 f.
- Schönböck, W., Bröthaler, J. (2005), Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs, in: RFG, Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden, 1/2005, Manz, Wien, S. 4–13.
- Strohner, L. (2008). Zur Dezentralisierung von Kompetenzen und finanziellen Mitteln - ein Diskussionsbeitrag zu Thomas Apolte und Lars P. Feld, in: Bauer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Hrsg. (2008), Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat, Wien.
- WIFO, KDZ (2010), Pitlik, H., Wirth, K., Lehner B., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung und des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, November 2010.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. (2005), Finanzwissenschaft, München.
- Zimmermann, H. (2007), Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie – Kriterien und Ansatzpunkte, in: Bauer/Schratzenstaller (2007), S. 21–31.

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Reformmaßnahmen im österreichischen Finanzausgleich 1997–2008	23
Abbildung 1: Aufbau des Forschungsprojektes „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs" 10	
Abbildung 2: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat	16
Abbildung 3: Abgrenzung des Finanzausgleichs	20
Abbildung 4: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich	21
Abbildung 5: Positionierung der Finanzausgleichsreform	47
Abbildung 6: Perspektive einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs	50