

Fiskalföderalismus und Finanzausgleich in Österreich

Anton Matzinger¹

1 GL MR MMag. Dr. Anton Matzinger ist stv. Leiter der Budgetsektion des BMF, Leiter der Gruppe Querschnitt dieser Sektion und der Abteilung Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die dargestellte Meinung ist diejenige des Autors und nicht notwendigerweise die des BMF

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

Einleitung

Ich habe als Thema den Fiskalföderalismus und den Finanzausgleich - und das ist natürlich ein weites Land. Ich habe mir überlegt, welche Regionen ich Ihnen dazu zeigen kann.

Eine Veranstaltung wie diese bietet Gelegenheit, ein bisschen zurückzudenken, eine Metaschau zu machen und grundsätzliche Überlegungen anzustellen. Ich werde daher nicht die Komplexitäten des Finanzausgleichsgesetzes erörtern und welches Instrument funktional ist und was man alles berechnen kann, sondern Systemüberlegungen und Systembedenken darstellen.

Hier sind mir im Wesentlichen drei Gebiete eingefallen, über die man zu diesem Thema und bei dieser Gelegenheit sprechen sollte. Das sind

- die Fiskalföderalismustheorie,
- die verfassungsrechtliche Basis unseres Systems des Fiskalföderalismus und Finanzausgleichs in Österreich, eine rechtliche Grundlage, die aber, und das ist heute schon angeklungen, zu ergänzen ist, gerade für Österreich, durch
- die politische Praxis, durch die Verfassungsrealität und warum diese so ist, wie sie ist.

Aus diesen Grundlagen heraus versuche ich ein System zu skizzieren, das in sich stabil ist, aber doch etliche der Schwächen, die wir heute schon adressiert haben und über die ich auch sprechen möchte, vermeiden sollte. Das ist eine Reformableitung.

Theorie des Föderalismus

Zur Fiskalföderalismustheorie: hier darf ich auf Wallace Oates verweisen, der in seinem berühmten Essay über Fiscal Federalism im Journal of Economic Literature¹ den Fiskalföderalismus definiert. Er setzt sich dazu mit den Funktionen und Instrumenten auseinander, die man zentralisieren oder dezentralisieren sollte. Da sind sehr grundlegende Aussagen enthalten. Jetzt müsste klarerweise folgen, was sagt die Fiskalföderalismustheorie im Einzelnen, welche Konzepte gibt

es. Und das kann ich mir nun sehr leicht machen, weil es aus der jüngsten Zeit eine zusammenfassende Präsentation von Prof. Getzner gibt², die auf der Homepage des Fiskalrates veröffentlicht ist und die diese Dinge wesentlich besser abdeckt als ich das jemals tun könnte. Ich empfehle allen die Homepage des Fiskalrates anzuklicken, das ist eine sehr interessante Darstellung.

Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs

Rahmenbedingungen

Ich selbst darf mich dann aber auf die anderen Punkte konzentrieren und beginne mit der verfassungsrechtlichen Ausgangsbasis. Von der haben wir heute schon vieles gehört, bereits auch mit dem ersten Vortrag. Ich kann mich daher darauf beschränken, das zusammenfassend nochmal hervorzuheben. Die wesentliche Rahmenbedingung und Ausgangsbedingung ist das bundesstaatliche Grundprinzip, das Österreich als Bundesstaat, als Föderalstaat, konstituiert. Für unser engeres Thema, den Fiskalföderalismus ist natürlich ganz zentral, dass in der Verfassung auch festgesetzt wird, dass das Haushaltswesen im selbständigen Wirkungsbereich der Länder bleibt.

Wie Sie sehen, erwähne ich an dieser Stelle noch nicht die Steuerhoheit, die Steuerautonomie, eigentlich ein ganz wesentliches Ding aus dem Steuerbewilligungsrecht der Stände, der Länder, würde man heute sagen. Davon sind ganz wichtige Impulse zur Entwicklung der Demokratie ausgegangen, aber in unserem Verfassungsrecht ist das sicher nicht das, was im zentralen Fokus steht.

Wichtig aber ist, dass wir ein 3-stufiges System des Föderalismus haben, hinausgehend über die klassische Beschränkung auf Bund und Länder, nämlich dass die Gemeinden aufgrund der Gemeindeautonomie Selbstverwaltung haben, ein eigenes Budgetrecht haben, aber auch eine Gemeindeaufsicht haben, die im Wesentlichen von den Ländern ausgeübt wird.

1 An Essay on Fiscal Federalism. Wallace E. Oates. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149

2 Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie, Michael Getzner, Technische Universität Wien; <http://www.fiskalrat.at/workshops/foederalismus-in-oesterreich.html>

Aufgabenverteilung

Bei der Aufgabenverteilung gibt es zwei ganz wichtige Bereiche: die hoheitliche Aufgabenverteilung und die privatrechtliche. In der hoheitlichen könnte man zusammenfassen, dass man im Prinzip weiß, welche Aufgaben wer hat. Die Gesetzgebung ist in Masse und in wichtigen Dingen beim Bund konzentriert, die Länder sind im Vollzug sehr stark. Auch heute ist schon das Wort Vollzugsföderalismus gefallen. Das Problem, das wir haben und das sich auch stark auf den Finanzausgleich auswirkt, ist, dass es sehr starke Verflechtungen in vielen Bereichen gibt, bekannt ist natürlich das Thema der Schule, das Thema der Gesundheit. Auch in der Umwelt ist das so, und dies führe ich hier jetzt als Positivbeispiel an, weil es natürlich Bereiche gibt, wo es sehr sinnvoll ist, wenn nicht eine Gebietskörperschaftsebene die Aufgabenerfüllung irgendeines „Wesens“ der Verfassung usurpiert, sondern das mit den anderen Gebietskörperschaften teilt, je nach logischen Funktionen.

Das war die hoheitliche Aufgabenverteilung. Privatrechtlich kann bei uns in Österreich prinzipiell jede Gebietskörperschaft die Aufgaben erfüllen, die sie will, vorausgesetzt, sie hat das Geld dafür. Da sind wir wieder beim Finanzausgleich.

Das Problem aus meiner Sicht ist diese so genannte Privatwirtschaftsverwaltung. Sie ist eine Quelle der Doppelgleisigkeiten und Ineffizienzen. Und hier ist es aufs Innigste zu wünschen, dass wir endlich zu einem Fortschritt kämen in einer klareren Aufgabenabgrenzung. Sie müsste ja durchaus nicht so strikt sein wie die hoheitliche Kompetenzverteilung, sollte aber doch einige Bereiche, in den diese Doppelgleisigkeiten besonders ausgeprägt sind, den Gebietskörperschaften zuweisen und klarer strukturieren.

Im engeren Bereich der Finanzverfassung haben wir eine ganz starke Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund, und zwar nicht nur beim Bund, sondern sogar beim einfachen Bundesgesetzgeber. Eigentlich werden in Österreich die Aufgaben der Gebietskörperschaften, die Kompetenzen, durch Verfassungsgesetz und Verfassungsregelung zugeteilt, im Bereich der Finanzverfassung werden aber die zentralen und wichtigsten Aufgaben durch den einfachen Bundesgesetzgeber zugeteilt. Das ist ein Beispiel einer für einen Bundesstaat eigentlich einmaligen Zentralisierung. Die Finanzverfassung setzt den Rahmen, die Ausführung erfolgt dann durch das einfache Bundesgesetz, das Finanzausgleichsgesetz.

Gibt es Ziele des Finanzausgleichs?

Manchmal wird gesagt, gerade auch von Ökonomen, dass es in unserer Finanzverfassung an Zielsetzung mangelt. Das, glaube ich, ist so nicht der Fall, denn wir haben Zielvorgaben im Finanzverfassungsgesetz für den Finanzausgleich: die Lasten der öffentlichen Verwaltung sind zu berücksichtigen und abzudecken durch den Finanzausgleich und dabei die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. In dieser Zielsetzung liegt also eine Finanzbedarfs- und Finanzkraftanlehnung. Aber natürlich, das ist eine Formulierung, die aus dem Jahr 1948 stammt und hier möglicherweise in der Präzisierung überholt sein könnte und durch andere Zielsetzungen möglicherweise zu ersetzen ist. Derzeit stellt aber die Zielvorgabe der Finanzverfassung sehr klar auf eine

Angleichung der Lebensverhältnisse der Menschen in Österreich ab, wie es für Deutschland ja sogar explizit formuliert ist, bei uns eben indirekt in dieser Weise.

System der Finanzverfassung – Zusammenfassung

Die Finanzverfassung hat als wesentlichste Inhalte Regelungen zur Kostentragung, zur Abgabehoheit und zu den Transfers. Bei der Kostentragung haben wir die auch heute schon angesprochene Konnexität als Grundregel, als letzter Redner hat man immer den Vorteil, dass man schon aufbauen kann auf dem, was bisher gesagt wurde: Konnexität, also dass prinzipiell diejenige Gebietskörperschaft, die eine Aufgabe besorgt, auch die Kosten dafür zu tragen hat.

Bei der Abgabehoheit gibt es die bereits erwähnte Kompetenzkonzentration beim Bund, und interessanterweise kommt hier jetzt die Abgabenautonomie. Aber eigentlich ist das nur eine residuale Abgabenautonomie. Es zeigt sich, dass die Länder eine Abgabenautonomie haben, in Österreich war das lange bestritten in der Juristerei und hat sich erst durchgesetzt, weil man Bezug genommen hat auf einen Nebensatz des § 8 Abs. 3 des Finanzverfassungsgesetzes, wo es passant praktisch gesagt wird, dass es auch Abgabengesetze der Länder geben kann. Das zeigt also auch die Wertigkeit, die dieser Abgabenautonomie bisher und auch im Design dieses Systems zugekommen ist. Es gibt in der Finanzverfassung auch vereinzelte Berechtigungen für die Gemeinden, die sich auf das Abgabewesen auswirken.

Dieses System der Abgabenzuweisungen bzw. Abgabenteilungen, das dann mit dem Finanzausgleichsgesetz effektiert wird, wird ergänzt durch Transfers, die auch schon in der Finanzverfassung vorgesehen werden, und die diese Regelung gewissermaßen zur Feinsteuerung der Konzeption abrunden sollen.

Finanzverfassung und Fiskalföderalismustheorie

Jetzt kann ich sehr gut Gebrauch machen von der Zusammenfassung der Fiskalföderalismustheorie, die Prof. Getzner vorgelegt hat: es ergibt sich ein Dreieck aus Konnexität, Kongruenz und fiskalischer Äquivalenz.

Fiskalische Äquivalenz bezieht sich darauf, dass die Bewohner eines Gebietes letzten Endes auch die Kosten ihrer Regierung zu tragen haben. Konnexität bedeutet, dass das, was an Aufgaben erledigt wird, auch von dieser Gebietskörperschaft bezahlt wird und die Kongruenz, dass die Bürger hier bei der Aufgabenbestimmung durch ihre gewählten Entscheidungsträger mitbestimmen. In sich ergibt das, wieder schön grafisch dargestellt, ein in sich geschlossenes System.

Wenn man das jetzt auf unsere Finanzverfassung überträgt, wird man wohl sagen: ja, zur Konnexität haben wir hier Aussagen, man könnte sich darüber unterhalten, wie das gesetzlich durchgeführt wird. Hinsichtlich der fiskalischen Äquivalenz gibt es in unserer Finanzverfassung eigentlich überhaupt keine Aussage. Das ist von der Konzeption her 1948 nicht vorgesehen worden. Bei der Kongruenz verweise

ich auf die Kompetenzverteilung: Ja, es gibt hier Regelungen über die Kongruenz, allerdings durch diese starken Verflechtungen und durch die Möglichkeit der Privatwirtschaftsverwaltung, alles zu tun, was man für politisch tagesaktuell hält, wird das sehr stark verschliffen.

Hier sind zentrale Schwächen unseres Systems, wie man durch den Vergleich dieser Regelungen der Finanzverfassung mit der Föderalismustheorie und diesem geschlossenen System der effizienten föderalen Verantwortung erkennen kann. In der Finanzverfassung haben wir auch einen Gleichheitsgrundsatz, der schon ein bisschen als Zielsetzung von mir dargestellt worden ist, de facto läuft es darauf hinaus, dass der Bundesgesetzgeber - und in den Bereichen wo der Landesgesetzgeber Regelungen macht gibt es Ähnliches - seine Regelungen und seine vielen Kompetenzen in einer fairen Art und Weise ausüben muss und nicht einzelne Gebietskörperschaften oder überhaupt die anderen Gebietskörperschaften zu seinen eigenen Gunsten übervorteilen darf.

Politische Praxis des Finanzausgleichs

Finanzausgleichpaktum

Das führt uns dann auch schon ein bisschen in den nächsten Bereich hinein, nämlich in die Praxis des Finanzausgleichs und des Fiskalföderalismus. Denn aus diesem finanzverfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz können wir die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften im Bereich des Finanzausgleichs ableiten. Es hat sich daraus ein System der Finanzausgleichspartnerschaft entwickelt, wo der Bund, die Länder und die Gemeinden zusammenkommen und über Regelungen beraten und diese abstimmen und in der Regel, insbesondere wenn es sich um größere Dinge handelt, wie den Beginn einer neuen Finanzausgleichsperiode, wird das in einem sogenannten Paktum festgelegt und auch unterschrieben. Der Verfassungsgerichtshof sagt, wenn der gesetzlich geregelte Finanzausgleich diesem Paktum, dieser Vereinbarung, diesen Verhandlungen entspricht, dann vermutet er, dass dieser Finanzausgleich sachlich ist, dem Gleichheitsgrundsatz entspricht und er geht dann nicht ohne weiteres in Prüfungen von einzelnen Regelungen ein.

Dieses Paktum ist übrigens ein ganz verflixtes Ding, das ist de facto ein politisches Agreement, das eine gewisse rechtliche Bedeutung hat durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, es ist ‚soft law‘, das ist mehr als nur eine Absprache von Gentlemen. Wenn z.B. Bürgermeister Häupl, das wurde heute zitiert, dem Finanzminister ausrichtet, das Pensionssystem der Stadt Wien geht ihn nichts an, so muss man ihn daran erinnern, dass die Finanzstadträtin dieses Paktum unterschrieben hat im Jahr 2007, wo genau das drinnen steht, dass die Länder, und damit auch Wien, eine Pensionsreform finanziell gleichwertig nach dem Muster des Bundes machen und das ist bis heute von Wien nicht umgesetzt. Wir sehen, dieses System der Zusammenarbeit, der Kooperation hat Lücken, ist nicht erzwingbar, ist nicht rechtlich einklagbar und man muss auch in diesem Bereich überlegen, wie man zum Grundsatz kommt, dass diese Dinge eingehalten werden, die vom Bund erfüllt wurden, aber nicht zur Vollständigkeit von

Wien. Zur Ehrenrettung Wiens muss ich aber auch sagen, dass man etwas getan hat und dass die Unterschiede zum Bund, also im Vergleich zu den Summen, um die es im Finanzausgleich geht, doch geringer sind. Der Rechnungshof sagt jedenfalls, das ist nicht umgesetzt worden.

Aber weiter zur politischen Praxis, aus der rechtlichen Säule hat sich hier im Bereich des Fiskalföderalismus eine politische Praxis entwickelt. Und ich habe gerade dargestellt, dass wir nach unserer Verfassung eine sehr zentralistische Regelung haben, mit einem Übergewicht des Bundes, der alles allein regeln könnte, solange man das halbwegs fair macht. Es gibt kein subnationales Vetorecht dagegen. Auch der Bundesrat z.B. kann nur aufschiebend gegen das Finanzausgleichsgesetz oder finanzrechtliche Regelungen auftreten. Das ist also die eine Seite.

Verfassungsbuchstaben und Verfassungsrealität

Die Verfassungsrealität schaut anders aus. Die schaut so aus, dass der Bund gegen die Länder gar nichts beschließen kann. Und das hat viele Gründe, von denen ich hier einige aufliste.

Die Bundesregierung selbst ist abhängig, besteht aus Parteien, Koalitionsparteien, und diese wiederum sind abhängig von ihren Landesparteien, in vielfacher Form.

Wichtige Akteure in unserem System sind die Landesparteien, die Landesobleute. Wenn der Herr Landesparteivorsitzende die Zahlungen an die Bundespartei einstellt, hat die Bundespartei ein Problem. Die Bundesparteien brauchen die Landesparteien auch zur Organisation von Wahlkämpfen, die müssen laufen, damit im Wahlkampf irgendetwas funktioniert. Und natürlich in den Parteivorständen sind die Landesparteioberleute prominent vertreten und auch da braucht man den Support als Bundesparteiobmann.

Im Nationalrat haben wir 183 Abgeordnete, aber die große und überwiegende Mehrzahl davon wird von den Landesparteien nominiert. Ich glaube, es sind 144 von 183, die auf den Landeslisten nominiert wurden und die wissen natürlich ganz genau, wo der Bartel den Most holt und was man tun muss, damit man weiterhin nominiert wird bei der nächsten Wahl. Ein Bundesgesetz, das gegen die zentralen Interessen der Landeshauptleute verstößt, ist im Nationalrat einfach nicht durchbringbar, das geht ganz einfach nicht. Auch in der Regierung selbst gibt es einen Druck zu regional ausgewogener Ministerbestellung, Spindelegger wollte einen Kärntner zum Landwirtschaftsminister machen, der Tiroler Landeshauptmann hat auf den Tisch gehaut und mit seinem innerparteilichen Gewicht sich auch entsprechend durchgesetzt. Auch in der Ministerbestellung ist der Parteiobmann also nicht frei, sondern im Gegenteil, der einzelne Minister ist natürlich auf die Unterstützung seines Landes hier entsprechend angewiesen.

In diesem System der politischen Abhängigkeiten von den Ländern findet jetzt der Finanzausgleich statt. Der Bund wird durch den Bundesminister für Finanzen vertreten, der aber über diese Einbindung der Länder hinaus natürlich auch noch andere Abhängigkeiten zu berücksichtigen hat: Er muss sich natürlich innerhalb seiner eigenen Partei abstimmen und

von deren Willen mitgetragen sein, er muss sich mit dem Koalitionspartner im Finanzausgleich abstimmen und dann natürlich mit dem Parlament, und hier habe ich die Landeslisten bereits erwähnt. Bei den Ländern schaut es ähnlich aus. Unser erster und primärer Ansprechpartner ist natürlich die Landesfinanzreferentenkonferenz, die Landesräte, die für die Finanzen zuständig sind, aber wenn es wichtige Dinge zu entscheiden gibt, dann schaltet sich auch die Landeshauptleutekonferenz ein, die gestern ja auch getagt hat und eben wichtige Aussagen zum kommenden Finanzausgleich und zur Abgabenaufonomie getätigt hat. Wir kommen darauf noch zurück.

Die Landeshauptleutekonferenz ist ein interessantes Konstrukt, wir wissen, sie ist außerverfassungsrechtlich, weil sie in der Verfassung kaum vorkommt. Trotzdem hat sie eine ganz wichtige Rolle im politischen System Österreichs. Heute wurde bereits gesagt, große Vetopower, kaum Gestaltungsmacht, da brechen nämlich dann Interessensgegensätze auf und das führt dazu, dass sie nicht positiv gestalten können. Was ich interessant und auch ein bisschen amüsant finde, die Landeshauptleutekonferenz ist eigentlich kein föderales Organ. Sie ist eine Kathedrale des Zentralismus, wenn ich es ein bisschen überspitzt formulieren darf. Ich habe mir einmal die Mühe gemacht, die Protokolle und Tagesordnungen der Landeshauptleutekonferenz für einige Jahre anzuschauen und man stellt dort fest: Ganz überwiegend sind die Landeshauptleute, wie übrigens auch die anderen Landeskonferenzen, damit beschäftigt, Einheitlichkeit herzustellen. Da geht es nicht darum, Föderalismusvielfalt zuzulassen und daraus zu lernen, sondern es geht darum, Einheitlichkeit herzustellen, damit man gegen den Bund eine möglichst schlagkräftige Argumentation hat und das durchsetzen kann. Hier findet also viel Zentralisierung statt, in einem Organ, das man eigentlich dem ersten Anschein nach dem Föderalismus zuordnen würde. Funktionell sehe ich das anders.

Gemeinden in der politischen Praxis des Finanzausgleichs

Wichtig sind im dreistufigen föderalen System auch die Gemeinden, vertreten durch den österreichischen Gemeindebund und den österreichischen Städtebund. Wenn man aber die Stellung der Gemeinden, insbesondere im Finanzausgleich, anschaut, stellt man fest, sie sind zwar Teil des 3-stufigen Systems, aber sie sind doch deutlich schwächer als die Länder verankert, weil sie von jenen abhängig sind. Die Länder haben die Gemeinden ganz fest im Griff. Es gibt kaum etwas, was so zentralistisch organisiert ist wie ein österreichisches Bundesland und auch gegenüber den Gemeinden gilt das.

Das zweite Problem der Gemeinden ist, dass es einen Interessensgegensatz von Gemeinde- und Städtebund gibt, das kann man mit dem Schlagwort abgestufter Bevölkerungsschlüssel zusammenfassen oder allgemeiner formuliert, geht es natürlich um die urbanen Zentren vs. den ländlichen Raum, das sich hier widerspiegelt. Die beiden Gemeindebünde haben nur ein unverbindliches Vertretungsrecht, das was sie dazu sagen im Paktum, ist nicht rechtsverbindlich für die einzelne Gemeinde. Da gibt es natürlich auch immer wieder einzelne Gemeinden, die gegen den Stachel locken und solche, die

sich andere Wege vorstellen als die, die vereinbart worden sind von Gemeinde- und Städtebund mit ihren Partnern. Das schwächt natürlich das Vertretungsrecht der Gemeinden, wenn die Handschlagqualität nicht stimmt.

Soft Budget Constraint der Länder und Kartellföderalismus

Die stärksten sind also die Länder. Die Konsequenzen dieser Stellungen und Einflüsse sind die, dass wir eine schwache Bundesstellung haben, in der aber der Bund die Gesamtverantwortung für die Steuerbelastung trägt und in der die Länder eine ‚soft budget constraint‘ haben. Die Landespolitiker, wie alle anderen natürlich auch, sind an ihrer Nutzenmaximierung interessiert und setzen sich daher für Partikulärinteressen, für diejenigen Interessen ein, die sie für ihr Land zu benötigen glauben. In Folge der fehlenden Abgabenaufonomie können sich die Länder nicht auf die Einnahmenseite, etwa auf die Senkung der Steuerlast konzentrieren, sie müssen sich auf Leistungen konzentrieren.

Wenn ich es positiv formuliere, Leistungen sind in der Regel mit Ausgaben verbunden, das heißt das Länderinteresse liegt grundsätzlich daran, genügend Geld zu bekommen, damit sie möglichst viele Leistungen erbringen können. Für die Wähler ist das System nicht durchsichtig. Es bewirkt für sie, dass ihre Landesvertretung zu wenig Effizienzanreize hat, die Steuerquote wird dadurch tendenziell erhöht, wir haben eine hohe Bundesverschuldung und eine niedrige Landesverschuldung. Würde der Bund seine Transfers in irgendeiner Form kürzen, wäre das System binnen kürzester Zeit umgekehrt. Das hängt wenig damit zusammen, welche Politiker am sparsamsten sind oder nicht, sondern eher damit, dass die Finanzausstattung nun einmal so ist, wie sie ist.

Wir haben also hier einerseits den Bundesstaat und andererseits etwas, was ich als Kartellföderalismus bezeichnen möchte, da es eben dadurch charakterisiert wird, dass man versucht, einheitliche Positionen und Preise gegenüber dem Kunden herzustellen. Auf der anderen Seite die öffentlichen Haushalte, die natürlich die bekannten Probleme haben: Systemimmanente Kostensteigerungen, Ansprüche auch der Öffentlichkeit an Qualität und Quantität der öffentlichen Leistungen und bei den Einnahmen besteht das Problem, dass die Abgabenquote bereits sehr hoch ist.

Ein Lösungsinstrument, das man früher manchmal gebraucht hat, nämlich Erhöhung der Zuteilungen an die Länder, in einiger Zeit darauf gefolgt von Steuererhöhungen, das ist irgendwie ausgereizt und als Lösungsmöglichkeit am Ende. Unter die EU-Vorgaben fällt die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung; in die Verschuldung zu gehen ist also auch nicht mehr so einfach, wie es vielleicht einmal gewesen ist.

Generell fehlt es diesem System an Verantwortlichkeit. Die subnationale Finanzierung ist für die Steuerzahler und Wähler nicht durchschaubar, aber in Wirklichkeit auch für die Politiker nicht mehr durchschaubar, die ja jeweils nicht das Gesamtsystem vor sich haben, sondern ihr eigenes Partikularsystem. Von den Finanzmärkten, aber auch sonstigen Teilnehmern erfolgt bisher eine sehr hohe ‚bailing-out‘ Einschätzung. Es ist natürlich möglich, dass sich durch Kärnten hier etwas ändert, das ist aber durchaus noch nicht entschieden,

wir werden die weitere Entwicklung hier sehr interessiert beobachten. Bei den Wählern hat es bisher keine Erfahrungen gegeben, dass die Landeshaushaltspolitik und die Landespolitik auch negativ für die Menschen im Land sein kann, wenn sie nicht gut funktioniert. Auch hier ist Kärnten jetzt ein Beispiel, wo man schmerzhaft erlebt, dass so etwas der Fall sein kann. Wir werden sehen, ob dies auch eine Trendwende für die Politik bedeutet.

Für die Länder und die Landespolitiker und deren Bedürfnisse ist die Landeshauptleutekonferenz natürlich der Hebel, um über die Finanzausgleichsverhandlungen die Dotationen zu erhöhen. So existiert die von mir bereits erwähnte ‚soft budget constraint‘ für die Länder. Das schwierige Problem, der ‚soft budget constraint‘ ist, dass es zu wenig Effizienzanreize gibt. Das ist aus Sicht der Länderpolitiker durchaus verständlich. Das ist ja nicht etwas über Gut und Böse, worüber ich spreche, sondern ich spreche von Rollen, die eingenommen werden auf Grund der Umstände und der Vorgaben. Wenn die Länder einschneidende Maßnahmen machen, um Einsparungen zu treffen, kann das die eigene Wählerschaft negativ betreffen, aber für sie ist keine politische Rendite drinnen.

Am schönsten kann man das Beispiel bei den Landeslehrern beschreiben. Die Landeslehrer sind Angestellte der Länder, werden aber de facto vom Bund bezahlt. Warum sollte ein Landespolitiker einen Anreiz haben, hier Einsparungen zu erzielen, möglicherweise weniger Lehrer in seinem Land zur Verfügung zu haben, möglicherweise Schulen schließen zu müssen? Von den Lehrern selbst, aber vor allem von den Eltern, von den Wählern, wird hier die Landespolitik verantwortlich gemacht. Hat sie irgendetwas davon? Nein. Die Bildungsministerin und der Finanzminister ersparen sich Geld. Da kann kein Effizienzanreiz vorkommen in diesem System.

Fiskalillusionen

Das zweite große Problem sind die Fiskalillusionen. Wenn Landesprojekte, und ich sage das jetzt nicht im technischen oder rechtlichen Sinn, sondern Projekte, an denen das Land Interesse hat und die es durchsetzen möchte, wenn solche Landesprojekte durch den Bund finanziert werden oder mitfinanziert werden, dann erzeugt das natürlich für die Landeskassen den Eindruck von Kostenersparungen. Wenn eine andere Gebietskörperschaft mitzahlt, dann entlastet das das eigene Budget, belastet aber die Steuerzahler letzten Endes des gesamten Bundesgebietes. Das gilt natürlich auch für den Bund. Die Bundespolitiker tummeln sich nicht ungern in diesem Feld, weil es natürlich schön ist, wenn man gewissermaßen zum halben Preis eine ganze Medizinuniversität bekommt und sich also auch hier das ‚Federl an den Hut‘ stecken kann. Aber dieser Druck, der von allen Ländern kommt, solche Projekte mitzufinanzieren, gemeinsam zu finanzieren, führt natürlich insgesamt zur Steigerung der Ausgaben des Bundes und der Abgabenquote.

An dieser Stelle nur eine kurze Anekdote, es hat sich Landeshauptmann Haider seinerzeit sehr dafür eingesetzt und auch durchgesetzt, dass ein Tunnel zwischen der Steiermark und Kärnten gebaut wird, der nach Einschätzung der Fachleute, die man damals geladen hat, nicht die oberste Priorität gewesen wäre. Finanzminister Grassler hat sich damals auch

wiederum und im Gegenzug sehr bemüht, eine Mitfinanzierung der beiden betroffenen Länder sicherzustellen, hat das auch durchgesetzt. 2-3 Wochen nachdem der Vertrag über die Mitfinanzierung unterzeichnet war, haben wir einen Brief bekommen von der damaligen Landeshauptfrau der Steiermark, wo sie sinngemäß gesagt hat, lieber Herr Finanzminister, die Belastung des steirischen Budgets durch diese Mitfinanzierung ist jetzt so groß, dass wir um eine Sonderdotation ersuchen, damit wir das wieder besser zahlen können. Das war natürlich zeitlich zu knapp und zu offensichtlich, das hat nicht ganz so funktioniert, aber es zeigt glaube ich sehr schön die Mechanismen dieser Aufgabenerfüllung und dieser Mitfinanzierung.

Reformableitung

Wie könnte nun ein stabiles anderes System aussehen? Ich glaube, es muss so aussehen, dass die Landespolitiker ein Eigeninteresse haben, mit dem Finanzausgleichssystem, wie es gestaltet ist, selbst für ihre politischen Leistungen auch von der Wählerschaft belohnt zu werden. Das ist natürlich die Möglichkeit, das eigene Budget merklich durch Landesabgaben zu finanzieren, aber auch gestalten zu können, das heißt entweder ein höheres Leistungsangebot zu machen mit einer höheren Belastung, oder den umgekehrten Weg zu gehen, geringere Leistung, geringere Belastung, idealerweise höhere Effizienz und geringere Belastung. Entscheidend an diesem System ist, dass es eine Merklichkeit gibt für die Landessteuerzahler. So gesehen unterstütze ich auch die Aussagen, die die Länder gestern bei der Landeshauptleutekonferenz gemacht haben, wo sie gesagt haben, sie wollen Milliarden, alles oder nichts usw. Von der verhandlungstechnischen Perspektive bin ich allerdings ein wenig skeptisch, jemand der mit einer ‚alles oder nichts‘ Position in eine Verhandlung hineingeht, legt es auf ein Scheitern aus, wage ich jetzt einmal zu prognostizieren. Obwohl es nach meiner Einschätzung inhaltlich sehr wohl in die richtige Richtung geht.

Das zweite Instrument, das allerdings nicht so mächtig ist wie die Steuerautonomie, ist aus der Forderung abzuleiten, dass wenn jemand Entscheidungsträger ist, er auch wirklich entscheiden können müsste. Wenn es verhindert wird, dass ein Entscheidungsträger Entscheidungen trifft, dann hat er kein Interesse mehr am effizienten Mitteleinsatz, sondern nur mehr am möglichst hohen Mitteleinsatz. Die Wohnbauförderung könnte man hier als Beispiel nennen. Als in der Vergangenheit hohe Beträge für Wohnbauförderung zweckgewidmet waren, hat sich der jeweilige Wohnbaureferent nicht mit dem Landesfinanzreferenten auseinandersetzen müssen, wo die höchste Notwendigkeit zum Einsatz dieser Mittel war. Wir haben derzeit die Kritik daran, an dieser Freigabe der Zweckwidmung und unser Minister hat sich zum Ziel gesetzt, diese Zweckwidmung wieder einzuführen, was ich für einen begrenzten Zeitraum, wo der politische Bedarf für etwas besteht, auch in diesem System einsehe, aber ich glaube, es dürfte nicht wieder zu einer permanenten Regelung werden, sondern müsste auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt werden.

Entscheidend ist die Möglichkeit der subnationalen Politik, die Sachentscheidungen und die Finanzierungsentscheidungen über Landesaufgaben zu treffen, auch wenn das mögli-

cherweise nur das zweitbeste ist und die Steuerautonomie, also wie man zum Geld kommt, über die Bürger fehlt.

Intelligent Design des Finanzausgleichs erforderlich

Damit komme ich nun zur Troika des effizienten Finanzausgleichs, die ich in der Zusammenführung der Einnahmenverantwortung und Entscheidungsverantwortung und Ausgabenverantwortung sehe. Und ich glaube, das kann man sehr gut in Beziehung setzen zu dem Dreieck, das uns Prof. Getzner in seiner Präsentation zeigt. Die Einnahmenverantwortung assoziiere ich mit der fiskalischen Äquivalenz, die Entscheidungsverantwortung mit der Kongruenz und die Ausgabenverantwortung mit der Konnexität. Das wäre also ein ähnlicher Befund.

Damit komme ich auch schon zum Schluss, und beschäftige mich jetzt damit, ob es eine revolutionäre oder evolutionäre Änderung wird. Ganz generell vorausgeschickt: Im Bereich des Finanzausgleichs glaube ich weder an Revolution noch an Evolution, sondern an ‚intelligent design‘, ich hoffe, dass uns das gelingen wird.

Aber wie kommen wir zum ‚intelligent design‘-System? Das bestehende System ist, wie wir heute mehrfach erwähnt haben, suboptimal. Es hat aber natürlich eine Beharrungstendenz, weil es für die Entscheidungsträger momentan gefühlte Vorteile bringt. Die Landespolitik kann durch ihre

‚soft-budget-constraint‘ positive Politikrenten erwirtschaften, der Bund trägt die Verantwortung für die Steuern und der Zusammenhang wird weder für die Wähler und Steuerzahler noch für die Politiker in ihrer Mehrheit wirklich klar werden. Das heißt also, wir müssen einen Übergang finden und diesen Übergang sehe ich vor allem daran, dass wir auf der Fachebene nun schon seit einigen Jahren eine Diskussion über die Vor- und Nachteile von Steuerautonomie der Länder begonnen haben. Vor einigen Jahren war es noch undenkbar, dass es so etwas in Österreich überhaupt gibt. Mittlerweile greift das schon auf die Politik über.

Ich bin ein bisschen skeptisch, ob das ein Bekenntnis vom Herzen und auch vom Kopf her ist, ich halte das momentan noch für Lippenbekenntnisse, aber Max Planck hat einmal für die Wissenschaft gesagt, dass ein Paradigmenwechsel in der Wissenschaft nicht durch Überzeugung und durch bessere Argumente stattfindet, sondern durch den Antritt einer neuen Generation. Ich gehe davon aus, hier an der TU ist das anders, aber für die Entscheidungsträger des Finanzausgleichs fürchte ich, ist ein Kern Wahrheit darin. Wir sehen das auch schon ein bisschen in Vorarlberg, der alte Landeshauptmann war ein strikter Gegner jeglicher Steuerautonomie, der neue Landeshauptmann möchte darüber reden und diskutieren. Wenn von der Wissenschaft, von den Experten, von den internationalen Organisationen die Argumente aufbereitet werden und in Diskussion gehalten werden, werden in einer langen Perspektive, glaube ich, auch hier Fortschritte zu erzielen sein. Dankeschön.