

Österreichs Finanzausgleich im Spannungsfeld von Macht, Effizienz und Gerechtigkeit

Helfried Bauer

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2024 des Bundes wurde – nach schwierigen Verhandlungen – durch die Länder begrüßt, von einem Teil der Gemeinden jedoch abgelehnt. Aus sozialwissenschaftlichen Perspektiven wurde es vielfach nur unter größeren Vorbehalten zur Kenntnis genommen. Expert*innen für Gesundheitswesen, Elementarpädagogik, Klimaschutz, Raumplanung¹ sowie etliche Wirtschaftsforscher*innen bemängelten das Fehlen von Reformen. Solche wären erforderlich, um verletzten Grundsätzen und/oder dem Ausbleiben von Funktions-, Rechts-, Transaktions- und regionalen Inzidenzanalysen sowie von Qualitätsevaluierungen zu begegnen.

Dazu muss gesagt werden, dass bei der Beurteilung des Finanzausgleichs in Österreich lediglich ökonomische und juristische Betrachtungsweisen dominieren. D.h. für die Politikevaluation bedient man sich lediglich weniger Bewertungsmaßstäbe wie v.a. Effizienz oder Gerechtigkeit. Es geht dabei meist um die generelle Mittelallokation in vertikaler Hinsicht (auf die einzelnen staatlichen Ebenen) bzw. um die horizontale Verteilung zwischen den Bundesländern und zwischen den Gemeinden, um akuten Finanznöten der nächsten drei bis vier Jahren zu begegnen. Daneben gilt es, inhaltliche und finanzielle Aspekte in politisch bedeutsamen Aufgabenbereichen wie derzeit Gesundheitssicherung/Spitalsfinanzierung, Pflege und die Elementarbildung zu regeln, in denen meist besondere Herausforderungen für alle drei staatlichen Ebenen bestehen. Darüber wird ausführlich – v.a. zwischen dem Bundesfinanzminister und Vertretern der Länderfinanzreferenten – verhandelt. Förderungen des Bundes an Länder und Gemeinden (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse v.a. für Investitionen) spielen dabei eine nicht unbedeutende Rolle; sie dienen teils als Zugeständnisse des Bundes an die Verhandlungspartner, teils werden auch einzelne Aspekte der Aufgabenorientierung sowie der Nachhaltigkeit angepeilt – und damit nicht zuletzt viel Bürokratie ausgelöst. Anforderungen wie solche bezüglich der Abstimmung zwischen längerfristigen strategischen Zielen, über Transparenz, Wirkungskontrolle und Ergebnisverantwortung für den Mitteleinsatz werden kaum eingelöst. Oftmals werden die hierfür erforderlichen Daten nicht erhoben oder,

falls es sie gibt, werden sie unter Verschluss gehalten oder gar ignoriert. Auch Evaluierungen der Effektivität des Mitteleinsatzes in vorangegangenen Finanzausgleichsperioden sind kaum ein politisches Thema.

Wie kann es aber sein, dass bestimmte Instrumente des Finanzausgleichs, wie z.B. die in der Finanzverfassung 1948 (F-VG 1948) angeführten bundesgesetzlich geregelten eigenen Abgaben der Gemeinden (dies sind lediglich die Grundsteuer und die Kommunalsteuer), seit Jahrzehnten hinsichtlich deren Relevanz als Beitrag zur finanziellen Sicherung der Gemeindeautonomie bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben der Gemeinden kaum angepasst worden sind? Wie kann es sein, dass im „Finanzausgleich der letzten Jahrzehnte bei der vertikalen und horizontalen Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften boden- oder umweltbezogene Abgaben keine Rolle spielen“², obwohl damit wesentliche Lenkungen – z.B. gegen den übermäßigen Bodenverbrauch – möglich wären?

Die Antwort auf diese Fragen fällt leicht: Bei traditionell begrenzten Blickwinkeln auf aktuelle Budgetnöte, auf Machterhalt, sich Begnügen mit dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“, bei der Orientierung auf das Dringende und damit Ausblenden anderer Gesichtspunkte für „Gutes Regieren“ erschließen sich halt keine neuen Optionen. Wichtig für ein besseres Funktionieren des Finanzausgleichs wären zum einen wesentliche demokratiepolitische Kriterien – so etwa *Menschenrechte* und *Föderalismusqualität*, die „die Handlungsmacht der nachgeordneten Gebietskörperschaften stärken“ (wie es W. Schönböck in einem Kommentar zu diesem Beitrag formulierte) und die gleichzeitig ihre politische Ergebnisverantwortung fördern. Auch governance-bezogene Grundsätze zählen dazu wie *Anreizeffekte* (z.B. bessere horizontale Koordination zwischen Gemeinden) oder verbesserte *Funktionalität einzelner Instrumente des Finanzausgleichs* (wie wenigstens klare Bilanzen über die finanziellen Transaktionen zwischen dem jeweiligen Bundesland und den Gemeinden) sowie eine *Verbesserung der FAG-Verhandlungsprozesse zur Koordinierung von Wirkungen*.

¹ Siehe hierzu v.a. die Beiträge von Bittschi et al., Bröthaler/Getzner, Cypionka, Grossmann, Mitterer im kürzlich erschienen Handbuch des KDZ zum Finanzausgleich 2024 (Bauer et al., 2024).

² Bröthaler/Getzner (2024, S. 526).

Das Ausmaß, in dem *Menschenrechte* Berücksichtigung finden, hängt auch von der Art und Qualität der öffentlichen Aufgabenerfüllung und damit auch voll von ihrer Finanzierung ab.³ Oftmals tritt dies in kleineren Gemeinden markant zutage, wo keine mietbaren Wohnungen oder kein öffentlicher Verkehr angeboten werden. Oder große Diversität in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung wird bei Angeboten zur Elementarbildung ungenügend berücksichtigt. Es geht auch um die *Verteilungsgerechtigkeit* des Finanzausgleichs auf der Gemeindeebene, zu der es *nicht* ausreicht, nur die strukturell bedingten kommunalen Einnahmenunterschiede zu betrachten und Maßnahmen des Ressourcenausgleichs vorzusehen. Vielmehr müssen auch die *Lasten*, also die unterschiedlichen Aufgaben und Ausgabenerfordernisse aufgrund sozialer Strukturen und anderer (z.B. topografischer) Besonderheiten berücksichtigt werden. Diese werden im österreichischen Finanzausgleichssystem seit Jahrzehnten viel zu wenig beachtet. In der Schweiz dagegen werden seit der großen Reform im Jahr 2008 auch die kantonalen Lasten im FAG⁴ zwischen Bund und Kantonen und meist seit den 2015er Jahren auch die kommunalen Lasten innerhalb der Regime der innerkantonalen Finanzausgleiche berücksichtigt.

Ein weiterer Schwachpunkt in der Konzeption und Praxis des Finanzausgleichs in Österreich ist das *Föderalismusverständnis*⁵, das der Finanzverfassung zugrunde liegt. Das F-VG 1948 berücksichtigt kaum die Autonomieregelungen der Gemeinden in der B-VG Novelle aus dem Jahr 1962 noch erscheint das F-VG 1948 kompatibel mit der Praxis der zunehmenden gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung im bestehenden „Verbundföderalismus“⁶ in Österreich.

Durch § 2 des F-VG 1948⁷ wird die fiskalische Autonomie der Gemeinden in erheblichem Maße eingeschränkt. Denn diese Regelung sieht das Prinzip der eigenen Kostentragung jeder Gebietskörperschaft vor, die jedoch durch eine einfachgesetzliche bundes- oder landesgesetzliche Regelung aufgehoben werden kann. Damit sind Tür und Tor geöffnet, um Gemeinden im Weg landesgesetzlicher Bestimmungen zur Beteiligung an der Erfüllung und Finanzierung von Landesaufgaben zu verpflichten – was faktisch in beachtlichem Ausmaß erfolgt. Daraus entstehen wesentliche Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung, denn Gemeindepolitik wird teilweise auf eine Form des „Vollzugsföderalismus“ reduziert. Wegen der Zentralisierung der Abgabenerhebung beim Bund ist gleichzeitig auch die Beschaffung der erforderlichen Finanzmittel für die Gemeinden selbst stark beschränkt, nämlich auf die Erhebung von Gebühren und Entgelten.

Es gilt deshalb, der institutionalisierten Beschränkungen des Konzepts des Föderalismus in Österreich und dessen fortgesetzter Einengung hierzulande in Forschung und Lehre und erst recht in der politischen Praxis entgegen zu wirken. Denn die Grundidee des Föderalismus ist reizvoll und potenziell fruchtbringend, wenn sie nicht der Versuchung des Separatismus erliegt bzw. dafür missbraucht wird. Ein Staatsaufbau, in dem die räumliche Nähe politischer Entscheidungsträger der mittleren und unteren Ebene der Gebietskörperschaften zu den dort jeweils lebenden Staatsbürgern und sonstigen legitimierte Mitbewohnern (sowie ansässigen Unternehmen) dazu genutzt werden kann, Arten der öffentlichen Aufgabenteilung und-erfüllung durch diese Körperschaften mit den Präferenzen der Menschen (und den Erfordernissen der dort tätigen Unternehmen) möglichst gut in Übereinstimmung zu bringen. Ebenso trägt eine bessere Gewinnung und Verarbeitung von Informationen durch Dezentralität zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz, sozialen Gerechtigkeit, ökologischen Nachhaltigkeit sowie Widerstandskraft gegen Krisen, also für mehr Resilienz bei.

³ Vorrangig durch die Raumplanung herbeigeführte einförmige Flächennutzungen in kleineren Gemeinden und über Instrumente des Finanzausgleichs (z.B. Bedarfszuweisungen) geförderte bestimmte Infrastrukturen können weniger gerecht und effizient sein als funktionelle Vielfalt durch Nutzungsmischungen. Siehe dazu Davy (2014), Raumplanung und die Politik der Menschenwürde, in Blas et al. (2014, S. 60).

⁴ Beachtenswert erscheint zu dieser Problematik der Beitrag von Mair/Mosler/Schaltegger (2024), Regionaler Lastenausgleich in der Schweiz, in: Bauer et al. (2024, S. 468–485).

⁵ Grundsätzlich wird mit Föderalismus ein Prinzip staatlicher Machtverteilung und Organisation (Kompetenz- und Aufgabenverteilung sowie Finanzierung) bezeichnet. Dieses Prinzip wurde bereits 1748 durch Montesquieu begründet, der die Trennung von legislativer, exekutiver und justizieller Gewalt forderte. Auch das Entstehen einer föderalen Ordnung bereits Ende des 18. Jahrhunderts in Nordamerika und 1848 in der Schweiz, wo sich Kantone, Provinzen, Städte auch auf eine zentrale „Staatsmacht“ einigten, bedeutete Verteilung von Macht und Kompetenzen. Aus ökonomischer Sicht trug Oates 1972 mit dem Dezentralisierungstheorem zur Erkenntnis bei, dass die Verteilung von öffentlichen Aufgaben und Ausgaben sowie die Zuweisung von Steuern auf subnationale Gebietskörperschaften (unter bestimmten Gegebenheiten) besser und leichter auf die Präferenzen von Bevölkerung und Unternehmen erfolgen kann als durch den Zentralstaat. Ausführlicher siehe Bauer (2024), Finanzausgleich im föderalen Staat, in Bauer et al. (2024, S. 23–35).

⁶ Spahn (2008, S. 184) verweist auf Vor- und Nachteile dieser Ausprägung von Föderalismus und stellt diese einem „Wettbewerbsföderalismus“ gegenüber.

⁷ §2 F-VG 1948 lautet: Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

Literaturverzeichnis

Ahmad, E., Brosio, G. (2008), Handbook of Fiscal Federalism. 2nd ed., Verlag Cheltenham.

Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Hrsg. (2024), Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch, Mit Kommentar zum FAG 2024, NWV, Verlag Österreich, Wien.

Bauer, H., Finanzausgleich im föderalen Staat – Begriffe, Grundsätze, Konzepte und das System in Österreich, in: Bauer et al. (2024), S. 23–58.

Bittschi, B., Famira-Mühlberger, U., Kletzan-Slamanig, D., Klien, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M. (2024), Finanzausgleich 2024 bis 2028: Erste Schritte zu einer Wirkungsorientierung, in: Bauer et al. (2024), S. 389–409.

Blaas, W., Bröthaler, J., Getzner, M., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Hrsg. (2014), Perspektiven der staatlichen Aufgabenerfüllung – Zwischen budgetärer Knappheit und integrativem Anspruch, Verlag Österreich, Wien.

Bröthaler, J., Getzner, M. (2024), Zur Raumorientierung des Finanzausgleichs, in: Bauer et al. (2024), S. 517–535.

Cypionka, T. (2024), Der Finanzausgleich und die 15a-Verhandlungen als Window of Opportunity für Reformen des Gesundheitswesens, in: Bauer et al. (2024), S. 487–500.

Davy, B. (2014), Raumplanung und die Politik der Menschenwürde, in: Blaas et al. (2024), S. 51–76.

Grossmann, B. (2024), Österreichischer Finanzausgleich und der neue Fiskalrahmen der EU, in: Bauer et al. (2024), S. 432–449.

Keuschnigg, C., Loretz, S. (2015), Finanzautonomie der Bundesländer- Eine Finanzpolitik näher am Bürger, Manuskript, St. Gallen-Wien.

Mair, L., Mosler, M., Schaltegger, Ch., Regionaler Lastenausgleich in der Schweiz, in: Bauer et al. (2024), S. 468–486.

Mitterer, K. (2024), Klimaschutz und Klimawandelanpassung im Finanzausgleich, in: Bauer et al. (2024), S. 501–516.

Spahn, P.B. (2008), Contract Federalism, in: Ahmad/Brosio (2008), S. 182–197.