

© Helferfer info-Z Salzburg

Reformperspektiven im öffentlichen Finanzmanagement

Der österreichische Finanzausgleich ist durch Planbarkeit, Stabilität sowie durch Konsens zwischen den Finanzausgleichspartnern und durch nur schrittweise Veränderungen gekennzeichnet. Wissenschaftler stellen die Frage nach einem eventuell weiteren Reformbedarf – vor allem in grundsätzlichen Fragen – und sehen Ansatzpunkte in einer stärkeren Dezentralisierung, dem Abbau von Transfers, der Stärkung der nachgeordneten Ebenen und mehr Transparenz und Flexibilität im Mitteleinsatz. Der Beitrag ist die Zusammenfassung eines vom WIFO gemeinsam mit dem KDZ organisierten Seminars im November 2005 und soll – zeitgerecht vor den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen – Denkanstöße liefern.

Hon.-Prof. Dkfm. Dr. Helfried Bauer

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Univ.-Doz. Dr. Heinz Handler und Dr. Margit Schratzenstaller

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohe Stabilität des Finanzausgleichs

Einen Überblick über die Vielzahl von Studien und Erkenntnissen gibt die vom KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Städtebund herausgegebene Publikation „Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005“.

Workshop – internationale Erfahrungen

Um das Zeitfenster bis zur Eröffnung der nächsten Verhandlungen im Jahr 2008 zu einer erweiterten Meinungsbildung zu nutzen, organisierten das KDZ und das WIFO im November 2005 einen international besetzten Workshop mit dem Titel „Reform des Finanzausgleichs/öffentlichen Finanzmanagements – Internationale Erfahrungen

und Reformperspektiven für Österreich“.¹ Der gute Besuch der Veranstaltung zeigte, dass sowohl von Seiten der an den Finanzausgleichsvereinbarungen beteiligten politischen Akteure aller föderalen Ebenen als auch von Seiten der Wissenschaft und der Politikberatung sehr

¹ Unterstützt wurde die Veranstaltung von Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Industriellenvereinigung und der Kommunalkredit AG.

großes Interesse an einer grundsätzlichen Diskussion zentraler Problemfelder des österreichischen Finanzausgleichs und des öffentlichen Finanzmanagements besteht.

Struktur möglicher Reformen

In ihren Eingangsstatements wiesen Reinhard Platzer (Kommunalkredit Austria) und Karl Aiginger (WIFO) auf die unbestrittenen Vorteile des österreichischen Finanzausgleichs hin – Stabilität, Planbarkeit und Einbeziehung aller Gebietskörperschaften. Dennoch gebe es Reformbedarf, etwa angesichts der zunehmend komplexen intragovernmentalen Transferbeziehungen oder der geringen Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften.

Der Workshop konzentrierte sich insbesondere auf drei Bereiche, nämlich

- die Zuweisung der Besteuerungsrechte auf Bund, Länder und Gemeinden,
- die intragovernmentalen Transferbeziehungen sowie
- die Ausgestaltung der fiskal-föderalen Beziehungen im Allgemeinen und des öffentlichen Haushaltsrechtes im Besonderen.

Der erste Teil widmete sich internationalen Erfahrungen und aktuellen Entwicklungen, der zweite Teil der Diskussion über Reformperspektiven für die österreichische Finanzwirtschaft.

Internationale Erfahrungen

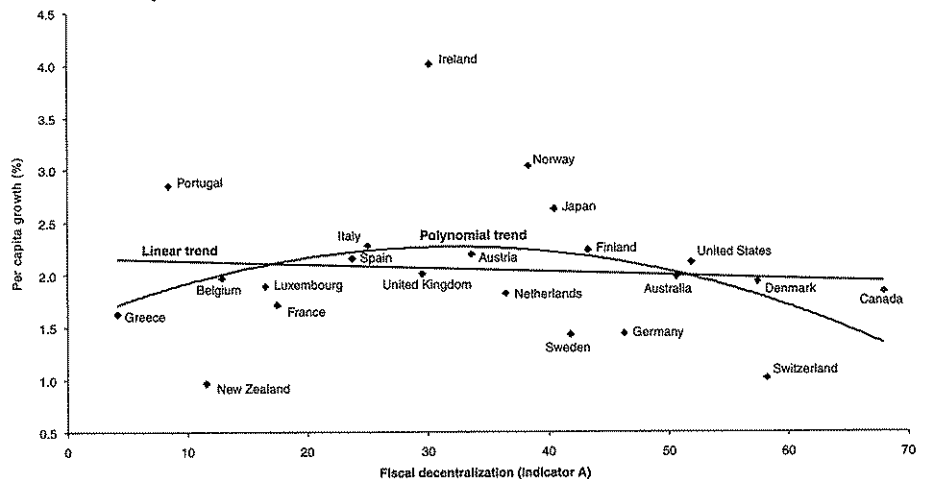
Fiskalische Dezentralisierung Mittleres Niveau scheint optimal

Ausgangspunkt des Referates von Ulrich Thießen (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin) war die Feststellung, dass es keinen eindeutigen theoretischen Zusammenhang zwischen dem Dezentralisierungsgrad der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und dem Wirtschaftswachstum gebe.

Thießen präsentierte die Ergebnisse eigener ökonomischer Analysen, die Hinweise auf einen umgekehrt u-förmigen Zusammenhang zwischen Dezentralisierungsgrad und Wachstum – und somit auf einen „optimalen Dezentralisierungsgrad“ – liefern: Ausgehend von einem relativ hohen Zentralisierungsgrad fördere Dezentralisierung die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote sowie das Wachstum der totalen Faktorproduktivität und des Pro-Kopf-Einkommens, allerdings nur bis zu einem gewissen Dezentralisierungsgrad.

Thießen wies jedoch auch auf die Grenzen seiner Untersuchungen hin, etwa die Schwierigkeit, geeignete Dezentralisierungsindikatoren zu finden.

Grafik 1: Wachstum pro Kopf und fiskalische Dezentralisierung in OECD-Hoheinkommensländern (in % jahresdurchschnittlich für den Zeitraum 1973–1998 für 22 Länder)



* Pro-Kopf-Wachstumsraten sind langfristige Durchschnitte.

Quellen: Pro-Kopf-Wachstum, aus Weltbank: *World Development Indicators*. Indikator für fiskalische Dezentralisierung, aus Internationaler Währungsfonds: *Government Finance Statistics Yearbook*.

Föderativstaat braucht Steuerwettbewerb

René L. Frey (CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel) führte seine Hauptthese aus:

„Ein Föderativstaat mit einheitlichen Steuersätzen ist wie ein marktwirtschaftliches System mit Einheitspreisen.“ Steuerwettbewerb sei – so Frey – eine grundsätzliche Voraussetzung für das Funktionieren föderativer Systeme; dass sich in der Realität die damit verknüpfte theoretische Erwartung eines „race to the bottom“ nicht erfülle, zeige das Beispiel der Schweiz.

Stärkere Zusammenführung von Einnahmen-/Ausgaben- und Entscheidungsverantwortung

Auf der Grundlage der theoretischen Literatur, so Anton Matzinger (Bundesministerium für Finanzen, Wien) in seinem Kommentar zu den Beiträgen von Frey und Thießen, sei die Frage, ob Österreich durch mehr oder weniger Föderalismus bzw. subnationale Steuerautonomie positive Wohlfandeffekte erzielen könne, nicht eindeutig zu beantworten. Da in Österreich die Föderalismusdiskussion häufig auf der Basis von „Glaubensbekenntnissen“ geführt werde, sei die Versachlichung der Debatte durch die Diskussion eines optimalen (De)zentralisierungsgrades begrüßenswert. Künftige Reformen sollten auf die Zusammenführung von Einnahmen-, Entscheidungs- und Ausgabenverantwortung auf allen föderalen Ebenen abzielen; die vermehrte Steuerautonomie der nachgeordneten staatlichen Ebenen sei hierzu ein wesentliches Element.

Der neue Finanzausgleich der Schweiz

Die jüngsten Reformen im Schweizer Finanzausgleich behandelte Gebhard Kirchgässner (Universität St. Gallen). Der sogenannte „Neue Finanzausgleich“ (NFA) wird als grundlegende Instrumente die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen, interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und einen Finanzausgleich im engeren Sinn beinhalten und 2008 in Kraft treten. Er regelt die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesebene und den Schweizer Kantonen; Auswirkungen der Neuregelungen sind jedoch auch auf die innerkantonalen Finanzbeziehungen zwischen Kantonen und Gemeinden zu erwarten. Insgesamt stelle – so das Resümee Kirchgässners – die Reform einen guten Kompromiss zwischen dem Erhalt der Anreize einerseits und dem Ausgleich der bestehenden Potenziale andererseits dar und sei damit überwiegend als Erfolg zu werten.

Die Sicht der OECD

Andreas Wörgötter (OECD, Paris) führte aus, dass zur Verbesserung der fiskal-föderalen Beziehungen die grundlegende Aufgabenteilung im föderalistischen System, Transparenz, Steuerautonomie, Finanzierungsprinzipien, Umverteilung, die Integration von Externalitäten, Anreize, die Effizienz der Erstellung öffentlicher Leistungen sowie makroökonomisches Management und Koordination besonders relevant seien. Ausführlich ging Wörgötter auf die im jüngsten Österreich-Bericht der OECD spezifizierten Reformbereiche und -bedarfe im österreichischen Finanzausgleich ein:

- die Stärkung der Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften,
- die Notwendigkeit, intragovernmentale Transfers treffsicherer und transparenter auszugestalten,
- die Überwindung der bestehenden Fragmentierung bei der Entscheidungsfindung,
- die Realisierung von Kostendegressions-effekten bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und
- die Reform der budgetären Regelwerke auf allen föderalen Ebenen.

Kein „Patentrezept“ sichtbar

Bruno Rossmann (Bundesarbeitskammer, Wien) bescheinigte in seinem Diskussionsbeitrag zunächst dem NFA in der Schweiz eine Reihe von Stärken: die Verbesserung der Effektivität und Effizienz des Finanzausgleichs sowie seiner Steuerbarkeit, die saubere Trennung zwischen Effizienz- und Umverteilungszielen sowie die Entlastung anderer Politikbereiche von Umverteilungszielen. Allerdings sei das Kernstück des NFA, die Aufgabenentflechtung, verwässert worden. Auch stelle sich die Frage, ob die schweizerischen Steuerbelastungsunterschiede politisch noch akzeptabel seien. Als problematisch wertete Rossmann auch die Ausklammerung der territorialen Organisationsreform aus der jüngsten schweizerischen Finanzausgleichsreform. Bezüglich der Prinzipien und Vorschläge der OECD zur Verbesserung der fiskalischen Beziehungen in Österreich könne er vielem zustimmen. Was erstens aber die Verteilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die Gemeinden angehe, so bleibe unklar, ob die vorgeschlagene indikatorbasierte Verteilung der kommunalen Ertragsanteile den abgestuften Bevölkerungsschlüssel ersetzen oder lediglich ergänzen sollten. Zweitens sollte sorgfältig geprüft werden, ob der Ausbau der Steuerhoheit der Länder in Form von eigenen Abgaben nicht dem vorgeschlagenen Zuschlagsrecht der Länder auf die Einkommensteuer vorzuziehen sei.

Reformperspektiven für Österreich

Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden

Mit der Forderung nach „Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden“ und damit einem der wohl umstrittensten Themenkomplexe in der aktuellen Debatte leitete Erich Thöni (Universität Innsbruck) die Reformdiskussion über den österreichischen Finanzausgleich ein. Generell seien der Autonomie der nachgeordneten Ebe-

nen, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz eine stärkere Priorität in der Finanzausgleichsorientierung beizumessen.

Das „erdrückende Übergewicht“ des Bundes bei der Finanzierungsverantwortung sei abzubauen. Hierzu müssten das Ausmaß des Steuerverbundes verringert und die Steuerhoheit der Länder und der Gemeinden ausgebaut werden. Dies impliziere keinesfalls einen „uneingeschränkten Wettbewerbsföderalismus“, da föderale Strukturen auch gewisse Kosten verursachen. Es bestünden aber durchaus Spielräume für eine moderate Veränderung der Steuerautonomie auf Länder- und Gemeindeebene im Sinne eines „solidarischen Wettbewerbsföderalismus“. Als besonders geeignet für die Zuweisung an die dezentralen föderalen Ebenen stellte Thöni wegen deren geringer interregionaler Mobilität Grund- und Vermögensteuern sowie Steuern auf natürliche Ressourcen heraus.

Weniger Transfers!

Im Mittelpunkt der Ausführungen von Helfried Bauer (KDZ) und Wilfried Schönböck (Technische Universität Wien) stand die „Entflechtung der intragovernmentalen Transfers“.

Länder sind „Transfergewinner“, Gemeinden „Transferverlierer“

Eine empirische Untersuchung der längerfristigen Entwicklung der Nettotransfers nach Gebietskörperschaften zeigt unter anderem steigende Nettotransfers für Länder und Sozialversicherungsträger, während jene an Wien (als Land und Gemeinde) kaum zunahm und jene an Gemeinden und Gemeindeverbände sogar eine deutlich rückläufige Tendenz aufwies.

Praktische Reformperspektiven

Schließlich skizzierten Bauer und Schönböck praktische Reformperspektiven für eine rationale und transparente Ausgestaltung der intragovernmentalen Transferbeziehungen in Österreich:

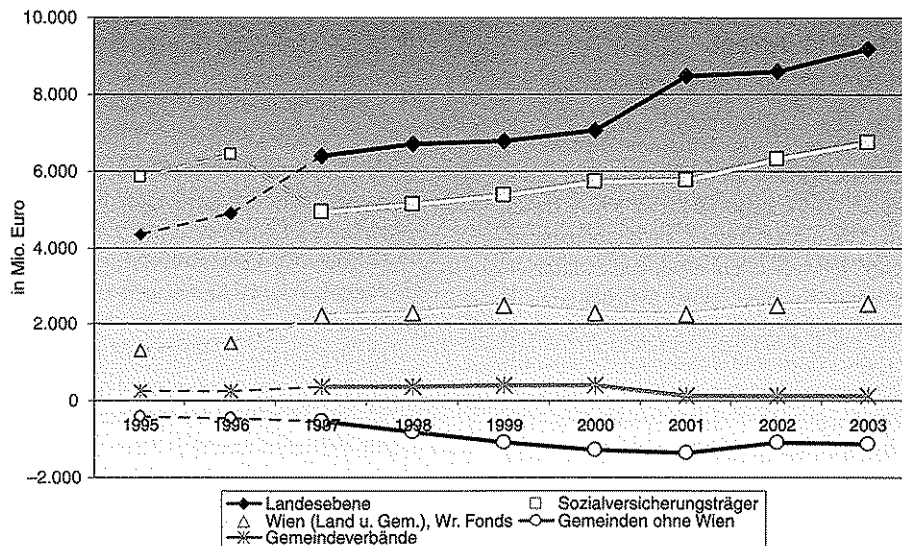
- So sollten Transfers wieder stärker allo-kative Ziele verfolgen,
- auch seien die Finanzierung der dezentralen Aufgabenerfüllung über Steuern und Gebühren und
- der gleichzeitige Abbau von Kofinanzierungen zu forcieren.
- Darüber hinaus sollten bei einzelnen Aufgaben Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen benachbarten Gemeinden verstärkt genutzt werden.
- Neben einer grundlegenden Überprüfung der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den föderalen Ebenen und der verstärkten Zielorientierung intragovernmentaler Transfers sei die Einrichtung eines Transferinformationssystems zu empfehlen.

Aufkommensprinzip stärken – Administrationskosten niedrig halten

Ralf Kronberger (Wirtschaftskammer Österreich, Wien) riet in seinem Kommentar zu einer sorgfältigen Prüfung von Nutzen und Kosten einer stärkeren Steuerautonomie für die nachgeordneten Gebietskörperschaften. Eine Verstärkung des Aufkommensprinzips bei der Zuteilung der Steuereinnahmen sei anzustreben, da das örtliche bzw. länderweise Steueraufkommen teilweise Ausdruck einer aktiven Wirtschaftspolitik und entsprechender Lasten in Form von Ansiedlungs-, Erschließungs-, Infrastruktur-, Ballungs- und Umweltkosten sei. Gleichzeitig solle eine stärkere Betonung der Abgabena-autonomie aber keine höheren administrativen

Grafik 2: Nettotransfers im Staatssektor nach Subsektoren 1995–2003 (in Mio. €)

Quelle: Bröthaler, Bauer, Schönböck 2006



Kosten verursachen. Kronberger verwies abschließend auf einige empirische Studien, wonach die Steuervollzugs- und -befolgungskosten in der Schweiz – ein Land mit einem hohen Ausmaß an dezentraler Steuerhoheit – beträchtlich seien.

Verbesserte Steuerungsinstrumente im öffentlichen Finanzmanagement

Optionen zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz der Staatstätigkeit durch den Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente waren das Oberthema der letzten Session des Workshops.

Zentralen Steuerungsbedarf abbauen – Finanzausstattung und horizontale Koordination verbessern

Gisela Färber (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer) ging in ihrem Beitrag von dem Befund aus, dass in „realen Welten“ eine optimale Aufgaben- und Ausgabenverteilung auf die föderalen Ebenen vielfach nicht gegeben – und wegen fehlender Mehrheiten häufig auch nicht zu verwirklichen – sei, sodass sich zusätzlicher Steuerungsbedarf im Verhältnis zwischen der zentralen und den dezentralen Ebenen ergebe. Da in der politischen Praxis Ausgestaltungen des Finanzausgleichs in mehrerer Hinsicht manipulationsanfällig seien, sei von vornherein darauf zu achten, dass der Steuerungsbedarf durch den Abbau von vertikalen Verflechtungen und den Ausbau horizontaler Kooperationen ebenso wie durch eine bedarfsgerechte primäre Finanzausstattung gerade auch der nachgeordneten föderalen Ebenen minimiert werde. Für Österreich würde dies, so Färber, eine höhere Autonomie der dezentralen Ebene bezüglich gemeinsamer steuerlicher Bemessungsgrundlagen erfordern, gleichzeitig aber auch einen zusätzlichen Ausgleich bei Finanzausgleichstransfers implizieren.

Neues Bundeshaushaltsrecht ab 2007 bzw. 2011 geplant

Gerhard Steger (Bundesministerium für Finanzen, Wien) erläuterte anschließend die Grundzüge der geplanten Reform des österreichischen Bundeshaushaltsrechtes, das ab 2007 bzw. 2011 in Kraft treten soll. Sie umfasst einen verfassungsrechtlichen Teil (vor allem eine neue Staatszielbestimmung) und einen haushaltsrechtlichen Teil. Letzter sieht einen Strategiebericht, einen mittelfristigen Finanzrahmen, wie er etwa vom IWF als „best practice“-Instrument der Budgetsteuerung empfohlen wird, inklusive Ausgabenobergrenzen vor, außerdem im Sinne der Effektivität und Transparenz der Haushaltsgebarung veränderte Grundsätze der

Haushaltsführung. Die „revolutionärste“ Änderung im Rahmen des Haushaltsrechtes bezieht sich auf die Stärkung der Wirkungsorientierung der öffentlichen Ausgaben. Weiters werden eine Ausweitung der bisherigen Flexibilisierungsklausel und generell eine Neuregelung des Rücklagensystems zur erhöhten Flexibilität des Mitteleinsatzes vorgeschlagen.

Mehr Transparenz und Flexibilität des Mitteleinsatzes wünschenswert

Stefan Mara (Industriellenvereinigung) betonte in seinem Kommentar, dass die von Färber propagierte Zusammenführung von Aufgaben- und Mittelverantwortung grundsätzlich sinnvoll erscheine. Theoretisch ermögliche der dadurch intensivierte Systemwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften die Realisierung von Effizienzpotenzialen. Allerdings sei es fraglich, ob die hierfür erforderliche Transparenz der öffentlichen Mittelverwendung in Österreich gegeben sei. Vielmehr sei es so, dass die Transparenz der öffentlichen Finanzen in Österreich erst mit Nachdruck entwickelt werden müsse. Zu begrüßen seien die Vorhaben im Rahmen der geplanten Haushaltsrechtsreform des Bundes. Besonders Instrumente, die eine Flexibilisierung der Mittelverwendung ermöglichten, wie die „Flexi-Klau-

sel“ oder Globalbudgets, könnten einerseits die Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes erhöhen, führten andererseits aber auch zu einem wünschenswerten Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung.

Risiken und Kosten einer verstärkten Steuerautonomie

Als positiv bewertete auch Gerhard Lehner (Wirtschaftsuniversität Wien) die Haushaltsrechtsreform des Bundes. Bedenken äußerte er dagegen insbesondere hinsichtlich einer Erweiterung der Abgabenaufonomie von Ländern und Gemeinden. Neben der Gefahr eines Steuerwettbewerbs sei ein weiteres mögliches Problem ein regional ungleich verteiltes Aufkommen bei Steuern mit regional konzentrierten Bemessungsgrundlagen.

In ihrem Schlussstatement kündigte Margit Schratzenstaller (WIFO) an, dass weitere Veranstaltungen zur Diskussion der künftigen Gestaltung des Finanzausgleichs geplant seien.

Schriftliche Fassungen der Referate sowie der Diskussionsbeiträge werden demnächst in einem Sammelband veröffentlicht werden.

Städtebund-Linktipp:
www.wifo.ac.at

Kernstädte tragen höhere Belastungen

In der November-Ausgabe des Mitteilungsblatts des Schweizerischen Städteverbands „Die Stadt“ wurde über eine Studie des Schweizerischen Bundesamts für Raumentwicklung mit dem Titel „Monitoring Urbaner Raum Schweiz“ berichtet.

Bei aller Unterschiedlichkeit der jeweiligen Aufgabenverteilung und Finanzierung weisen die zentralen Orte ab 50.000 Einwohner in der Schweiz ähnliche Finanzergebnisse wie die österreichischen Städte auf. In der Schweiz liegen die Ausgaben in den Städten pro Kopf um 84% höher als in den Umlandgemeinden. Selbst nach Abzug der zweckgebundenen Einnahmen verbleibt eine um rund 45% höhere Nettobelastung der Kernstädte. Die erhöhten Ausgaben können nur durch die höheren Einnahmen aus Unternehmenssteuern und letztlich durch eine um 16% höhere Steuerbelastung der Wohnbevölkerung der Städte finanziert werden. Dies wird von den Städten als nicht länger zumutbare Belastung empfunden.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit den Resultaten der seinerzeitigen Studien zur aufgabenorientierten Gemeindefinanzierung, die das Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (ifip) an der Technischen Universität Wien und Univ.-Prof. Dr. Schneider, Linz, durchgeführt haben, stellt man eine ähnliche Belastung der österreichischen Kernstädte fest. Die Bruttoausgaben lagen um 80% höher als in den kleineren Gemeinden, was zum Teil auf ballungsraumspezifische Aufgaben (z. B. öffentliche Verkehrsmittel), zum größeren Teil jedoch auf die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben (z. B. Leistungen im Bereich des Gesundheitswesens, Kultur und Sport) zurückzuführen ist (siehe Bröthaler et al., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Springer Verlag, Wien, 2002, Seite 67). Nach dem österreichischen Finanzausgleich erhalten jedoch die Städte über 50.000 Einwohner über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nur um etwa 55% mehr Mittel pro Kopf, sodass auch die größeren Städte in Österreich mit ihren eigenen Abgaben (Kommunalsteuer und Grundsteuer) die Bürger in den Umlandgemeinden finanzieren. (E. P.)

Städtebund-Linktipp: www.staedteverband.ch