

Helfried BAUER, Margit SCHRATZENSTALLER

Ausgewählte Reformfordernisse im österreichischen Finanzausgleich

Grundlegende Reformen im Finanzausgleich werden seit langem von einzelnen Expertinnen und Experten in Österreich sowie von den supranationalen Organisationen (z.B. OECD, IWF) gefordert,¹ wobei sowohl bezüglich der Problemanalyse als auch der inhaltlichen Stoßrichtung der erforderlichen Reformen weitgehende Einigkeit besteht. Auch seitens einzelner Vertreterinnen und Vertreter von Gebietskörperschaften werden bei den periodisch wiederkehrenden Finanzausgleichsverhandlungen Veränderungen gefordert, wenngleich sich diese im Fall der subnationalen Gebietskörperschaften jeweils auf zusätzliche Mittelausstattung und kaum auf die reformbedürftigen Strukturen des Finanzausgleichs beziehen. Die wichtigsten Reformbereiche und Reformansätze wurden jüngst in mehreren im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen in Auftrag gegebenen Studien zusammengefasst und konkretisiert. Neben grundsätzlichen Überlegungen zu Reformoptionen und Reformstrategien² standen im Fokus eine verstärkte Aufgabenorientierung bei der Mittelverteilung³, Gemeindestruktur und Gemeindekooperationen⁴ und Transfers und Kostentragung⁵. Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse und Erkenntnisse dieser und anderer einschlägiger Studien zusammengefasst. Dabei wird im ersten Abschnitt auf Prämissen, Prinzipien und Vorgangsweise einer Reform des Finanzausgleichs eingegangen. Der zweite Abschnitt widmet sich inhaltlichen Fragen einer Reform des Finanzausgleichs.

1. Prämissen, Prinzipien und Vorgangsweise einer Reform des Finanzausgleichs

1.1 Rahmenbedingungen und Ziele

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs muss insbesondere drei Rahmenbedingungen beachten. Erstens ist ein breiteres Verständnis von Finanzausgleich erforderlich: Angesichts der bestehenden Strukturdefizite im Finanzausgleich sowie der langfristigen künftigen wirtschaftspolitischen Herausforderungen sind sowohl die Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften als auch die aufgabenpoliti-

1 Vgl. stellvertretend für viele: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Finanzverfassung, 1992. Thöni: Stellwert, 2002. Bauer; Schratzenstaller (Hrsg.): Steuerautonomie, 2007. Bauer; Pitlik; Schratzenstaller (Hrsg.): Reformen, 2008. Bauer; Handler; Schratzenstaller (Hrsg.): Finanzmanagement, 2006.

2 Vgl. dazu: Bauer u.a.: Reformoptionen, 2011.

3 Vgl. dazu: Bauer u.a.: Aufgabenorientierung, 2010.

4 Vgl. dazu: Pitlik; Wirth; Lehner: Gemeindestruktur, 2010.

5 Vgl. dazu: Biwald u.a.: Transfers, 2010.

sche und finanzwirtschaftliche Dynamik auf den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen bei der künftigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Zweitens soll die künftige Finanzausgleichsarchitektur eine effektive Koordination zwischen den Gebietskörperschaften hinsichtlich der Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte ermöglichen. Drittens sollen die österreichischen Staatsquoten (etwa die Abgabenquote) durch die Umstellung auf einen neuen Finanzausgleich nicht erhöht werden.

Zentrale Ziele einer Reform des Finanzausgleichs sind:

- Verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs, insbesondere in Hinblick auf zentrale wirtschaftspolitische Ziele (z.B. Klimaschutz)
- Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung durch Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung (Konnexität)
- Herstellung von Transparenz und Verantwortlichkeit der öffentlichen Akteure für Resultate und Mitteleinsatz
- Herstellung von fiskalischer Äquivalenz (die Nutznießerinnen und Nutznießer öffentlicher Leistungen sollen auch jene sein, die für die Bereitstellung dieser Leistungen über Steuern und Abgaben einen entsprechenden finanziellen Beitrag zahlen)
- Stärkung der subnationalen Finanzautonomie, insbesondere der Abgabenautonomie, und damit einher gehend ein Abbau des Steuerverbunds
- Abbau von Mischfinanzierungen, radikale Beschneidung des Transfersystems zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie zur Erhöhung der Transparenz
- Schaffung von Anreizstrukturen für die eigene Mittelbeschaffung und effiziente Mittelverwendung
- Verstärkte Aufgabenorientierung vor allem bei der Mittelzuweisung

Damit sollte eine Reform des österreichischen Finanzausgleichs, der heute vor allem durch eine starke, allerdings unsystematische Verteilungswirkung gekennzeichnet ist und keine Anreize für die subnationalen Gebietskörperschaften (insbesondere die Bundesländer) enthält, Verantwortung für die Mittelaufbringung sowie für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu übernehmen, in erster Linie effizienz- und wirkungsorientiert sein.

1.2 Strategische Elemente

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs sollte auf mehreren strategischen Elementen beruhen.

Planung und Gestaltung des Reformprozesses

Bei der Planung und Gestaltung des Reformprozesses gilt es, wie jüngere internationale Erfahrungen (z.B. Schweiz, Deutschland etc.) zeigen, den Fokus auf die gesamte Finanzausgleichsarchitektur zu legen. Eine Beschränkung auf punktuelle oder marginale Reformen würde die fundamentalen Probleme nicht beseitigen und möglicherweise die Komplexität des ohnehin intransparenten Systems noch weiter erhöhen. Auch kann eine in sich konsistente Neuausrichtung der gesamten Architektur des Finanz-

ausgleichs möglicherweise auch skeptische Akteurinnen und Akteure überzeugen, und sie wird den vielfältigen Interdependenzen zwischen den Teilbereichen des Finanzausgleichs gerecht. Wichtig ist darüber hinaus eine Entkoppelung von den regelmäßigen Verhandlungen des auf jeweils eine Periode von vier bis sechs Jahren befristeten Finanzausgleichsgesetzes, die aufgrund des vorgesehenen knappen Zeitraums sowie des inhaltlich beschränkten Fokus (Festlegung der detaillierten Finanzströme zwischen und innerhalb der Gebietskörperschaften auf Basis der geltenden Regelungen) im Prinzip nur inkrementelle Veränderungen in Teilbereichen des Finanzausgleichs zulassen, unter Einbeziehung von Politik, Verwaltung, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit. Auch ist eine geeignete Ausgestaltung von Übergangsregelungen wichtig: Einerseits helfen Übergangsregelungen die Akzeptanz bei den beteiligten Gebietskörperschaften sicherzustellen. Andererseits sollten sie eine überschaubare zeitliche Befristung aufweisen und nur eine teilweise Kompensation von Verlusten bieten, um nicht als Gewohnheitsrecht betrachtet zu werden, und um nicht eigene Anreize zur Verbesserung der durch die Reform verschlechterten budgetären Situation durch eigene Anstrengungen zu schwächen.

Föderalismusmodell Österreich

Einer der wichtigsten Ausgangspunkte und Grundlagen für fundamentale Reformen im Finanzausgleich ist die Entscheidung für ein zeitgemäßes Föderalismusmodell, dessen Verwirklichung mit einem reformierten Finanzausgleich angestrebt wird. Eine Neuordnung der Aufgabenverteilung und der föderalen Abgabenhöhe sollte auf einem (explizit gemachten) Föderalismusmodell beruhen. Ausgehend von den grundlegenden Föderalismusmodellen⁶ – Wettbewerbsföderalismus, kooperativer Föderalismus, solidarischer Wettbewerbsföderalismus und Vollzugsföderalismus – erscheint vor dem Hintergrund des bestehenden Staatsaufbaus in Österreich und des politischen Systems sowie der Effizienzdefizite des bestehenden Finanzausgleichs generell eine Orientierung an einem „*solidarischen interregionalen Wettbewerbsföderalismus*“⁷ angemessen. Mit einem solchen Konzept wird im Interesse bürgernaher und präferenzgerechter politischer Entscheidungen eine dosierte Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern angestrebt, womit Voraussetzungen für einen solidarischen und innovativen Entwicklungsprozess durch eine Ausweitung der Abgabenhöhe, durch eine klare Aufgabenverteilung und Ausgabenverantwortung („*Wer bestellt, bezahlt.*“) und durch einen Vergleich von Nutzen-Kosten-Relationen geschaffen werden sollen.

Positionierung der Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen

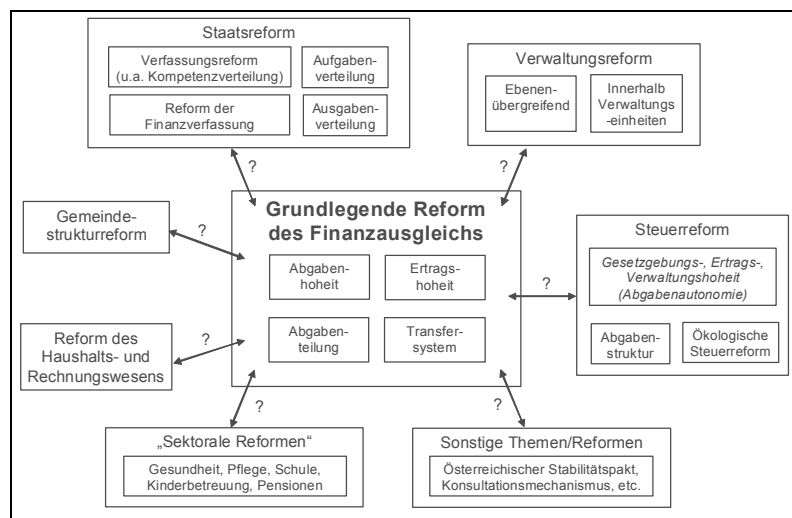
Auch die Positionierung der Finanzausgleichsreform und die Identifikation von Interdependenzen zu anderen Reformbereichen ist ein wichtiger strategischer Aspekt. Vor Beginn der Reform ist klarzustellen, welche weiteren

6 Vgl. dazu unter anderem Arbeiten von Erich Thöni aus den Jahren 1986, 2005 und zuletzt 2008 sowie Bauer et al.: Reformoptionen, 2011.

7 Thöni: Finanzierung, 2008, S. 221.

Reformbereiche für eine gelingende Finanzausgleichsreform unerlässliche Voraussetzung sind: Welche Reformbereiche bilden wesentliche Bestandteile einer Finanzausgleichsreform, welche stellen strategische Push-Faktoren und Anreize zur Reform dar, welche essentiellen Hindernisse hierfür bestehen oder welche Reformbereiche sind völlig getrennt von der Finanzausgleichsreform zu sehen. Eine Staatsreform ist insofern eine zentrale Voraussetzung, als sie zur Aufgabenentflechtung sowie zur Schaffung von Konnexität erforderlich ist. Dies gilt auch für eine ebenenübergreifende Verwaltungsreform. Steuerreformen sind ebenso wie der österreichische Stabilitätspakt wichtige, mit dem Finanzausgleich eng verbundene Reformbereiche. Dagegen können andere Reformbereiche – etwa Haushalts- und Rechnungswesen, Gemeindestrukturreform – von der Finanzausgleichsreform getrennt betrachtet werden, auch wenn sie in die gleiche Richtung zielen.

Abbildung 1: Positionierung der Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen



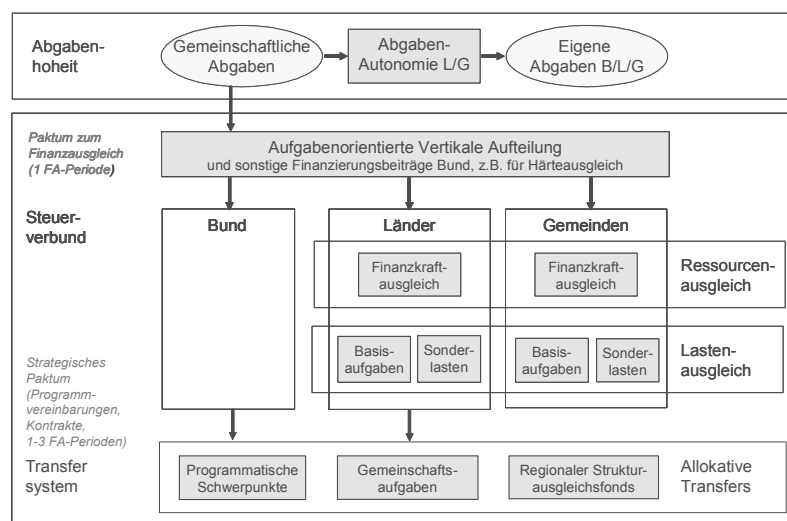
Quelle: Bauer u.a.: Reformoptionen, 2011, S. 47

Abbildung 1 illustriert die Positionierung der Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen. Damit in Zusammenhang steht die grundsätzliche Entscheidung, ob den Reformen ein weit oder ein eng gefasstes Verständnis von Finanzausgleich zugrunde gelegt wird. Der Finanzausgleich im weiteren Sinn regelt die Mittelverteilung unter Bezugnahme auf im Zeitablauf – aus politischen, wirtschaftlichen, sozialen Gründen – veränderliche Aufgaben, auf Verschiebungen von Prioritäten der Aufgaben einzelner staatlicher Ebenen (im vertikalen Finanzausgleich) oder einzelner Gebietskörperschaften (im horizontalen Finanzausgleich); beim Finanzausgleich im engeren Sinn wird die Aufgabenverteilung hingegen grundsätzlich als unveränderlich betrachtet, so dass lediglich die Mittelverteilung zur Disposition gestellt wird.

Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs (im engeren Sinn) soll die Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs betreffen. Kernbereiche dieser neuen Gesamtarchitektur sind die Abgabenautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen, eine aufgabenorientierte vertikale Mittelverteilung, ein Ressourcenausgleich (Bündelung aller bisherigen Transfers) und Lastenausgleich (für Basisaufgaben und Sonderlasten) sowie einige wenige zeitlich und thematisch begrenzte alloкатive Transfers. Abbildung 2 stellt die Gesamtarchitektur eines grundlegend reformierten Finanzausgleichs dar.

Abbildung 2: Perspektive einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs



Quelle: Bauer u.a.: Reformoptionen, 2011, S. 50

Funktionsanalysen

Als Voraussetzung für die Neugestaltung der Finanzausgleichsbeziehungen in zentralen inhaltlichen Bereichen sind Funktionsanalysen durchzuführen, die die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der verschiedenen (öffentlichen) Körperschaften betrachten. Die Analyse von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowie der Transaktionen und Verflechtungen mit anderen Ebenen sowie Akteurinnen und Akteuren ist der Kern von Funktionsanalysen. Erforderlich sind solche Funktionsanalysen vor allem im Gesundheitswesen, im Öffentlichen Personennahverkehr, im Bildungswesen, bei der Pflege und Altenbetreuung sowie im Bereich Sozialwesen und Mindestsicherung: In diesen Bereichen sind einerseits derzeit die (finanziellen) Verflechtungen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften komplex, intransparent und damit reformbedürftig, andererseits werden sie angesichts der abzusehenden längerfristigen

sozio-ökonomischen Entwicklungen einen entsprechenden Bedeutungsgewinn erfahren.

Evaluierung

Schließlich sind Evaluierungen von zentraler Bedeutung. Einerseits sind der Reformprozess sowie die Auswirkungen der Reform gegenüber der bisherigen Mittelaufteilung einer regelmäßigen Evaluierung zu unterziehen. Dies ermöglicht erstens das Erkennen möglicher Schwachstellen der Reformmaßnahmen und rechtzeitiges Gegensteuern und zweitens die Einschätzung der allokativen und distributiven Wirkungen der Maßnahmen. Dabei sind nicht nur die unmittelbaren finanziellen Effekte einzubeziehen, sondern auch mittel- und längerfristige Perspektiven bei geänderter Eigenverantwortlichkeit und Autonomie sowie geänderten Rahmenbedingungen. Andererseits sind als wichtiges Element eines neuen Finanzausgleichs die Wirkungen des Finanzausgleichs selbst zu evaluieren: Regelmäßige Evaluierungen schaffen die erforderliche Informationsgrundlage für die Beurteilung der Gesamtwirkungen des Finanzausgleichs, und sie sind eine wesentliche Voraussetzung für effiziente politische Entscheidungen.

2. Inhaltliche Strategie einer Reform des Finanzausgleichs

2.1 Berücksichtigen der Interdependenzen zwischen den Elementen des Finanzausgleichs

Finanzausgleichssysteme umfassen in der Regel mehrere Elemente und Instrumente, die in einer gewissen Interdependenz zueinander stehen. Die Gestaltungselemente im Bereich der Aufgaben können Veränderungen in der Trägerschaft von Aufgaben (Zentralisierung oder Dezentralisierung), in der Intensität der Aufgabenerfüllung (Aufbau neuer Kapazitäten, Auslaufen von Programmen) betreffen, sich jedoch auch auf Neuregelungen bei bisher gemeinschaftlich erbrachten Aufgaben mehrerer staatlicher Ebenen beziehen. Es liegt auf der Hand, dass bei größeren Verschiebungen in den Kompetenzen oder in der faktischen Trägerschaft einzelner Aufgaben auch dazu korrespondierende Änderungen in der Ausstattung mit finanziellen Mitteln vorzusehen sind. Die Hauptinstrumente bei der Mittelzuweisung und Mittelverteilung sind eigene Abgaben (Verteilung der Steuerhoheit) und gemeinschaftliche Abgaben (Ertragshoheit über Anteile am Steuerverbund) sowie als ergänzende Instrumente intragovernmentale Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene (horizontal) und/oder vertikal zwischen den staatlichen Ebenen. Geht man von einer Begrenzung der gesamten Quote der Abgaben im Staat aus, stehen eigene Abgaben und gemeinschaftliche Bundesabgaben in einem komplementären Verhältnis zueinander. Ebenso bedeuten eine verstärkte Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und damit die Stärkung des Konnexitätsprinzips einen Abbau von Mischfinanzierungen sowie die Stärkung der subnationalen Steuerhoheit; ein Ausbau der eigenen Steuerhoheit bedingt wiederum einen angemessenen Finanzkraftausgleich über horizontale Transfers.

2.2 Ausbau der eigenen Abgabenhöhe der subnationalen Gebietskörperschaften und korrespondierende Reduktion des Steuerverbundes

Ein maßgeblicher und unverzichtbarer Angelpunkt der inhaltlichen Neugestaltung des Finanzausgleichs ist die Stärkung der subnationalen Abgabenhöhe. Sie ist in Hinblick auf die Realisierung des Prinzips der Finanzautonomie der Gebietskörperschaften sowie des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz, also einer besseren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundstücken und Immobilien an der Finanzierung der Aufgaben von Ländern und Gemeinden, die sie nutzen, unverzichtbar. Hierzu liegen diverse Studien im In- und Ausland vor, die bereits seit Jahren eine Erweiterung der Steuerhoheit bzw. die stärkere Nutzung des Abgabenerfindungsrechts der Länder sowie eine Umwandlung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben in ausschließliche Landesabgaben (z.B. Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe, Kraftfahrzeugsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer) sowie bundesgesetzlich geregelte Zuschläge der Länder zu Stammabgaben des Bundes, wie etwa zur Einkommensteuer, zur Diskussion stellen.⁸ Auch zu den ausschließlichen Gemeindeabgaben bestehen in Teilbereichen – wie etwa der Grundsteuer und der Kommunalsteuer – verschiedene Reformüberlegungen, so beispielsweise bezüglich der Bemessungsgrundlagen, der Steuerbefreiungen und der Steuersätze (z.B. bei verschiedenen Grundstücksnutzungen) und/oder erhöhter Spielräume bei den Hebesätzen der Grundsteuern. Die – wenngleich teilweise nur formale – Abgabenhöhe der Gemeinden umfasst im Durchschnitt der Gemeinden etwa 21 Prozent der laufenden Einnahmen;⁹ ein solches Ausmaß könnte auch bei den Ländern angestrebt werden, deren eigene Steuerhoheit derzeit nur zu etwa 3 Prozent ihrer Einnahmen aus dem Finanzausgleichssystem beiträgt.

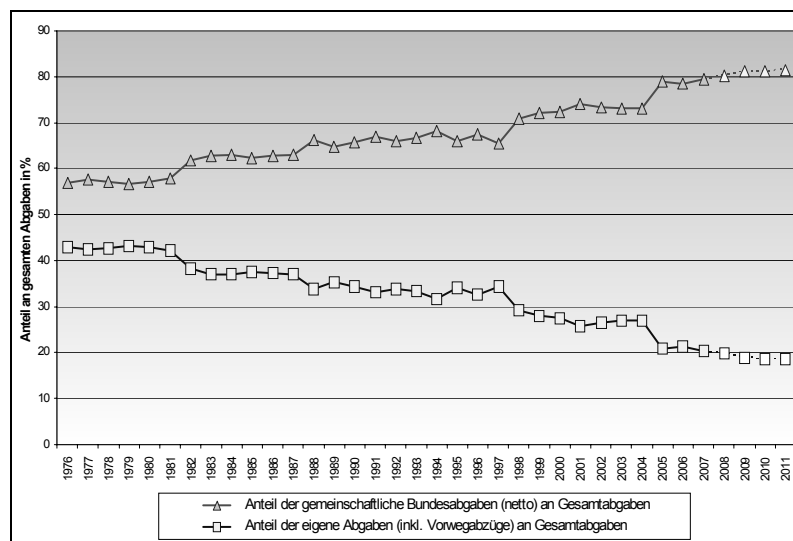
Ein weiterer Eckpfeiler der grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs betrifft den Steuerverbund. Dieser wurde in den vergangenen Jahrzehnten substanziell ausgeweitet, dementsprechend reduziert wurde der Anteil der jeweiligen eigenen Abgaben des Bundes und vor allem der Gemeinden. In Abbildung 3 wird gezeigt, dass sich das Verhältnis zwischen eigenen Abgaben von Bund, Ländern und Gemeinden und den Einnahmen aus dem Steuerverbund (gemeinschaftliche Bundesabgaben, an denen die drei staatlichen Ebenen teilhaben) von etwa 40:60 Anfang der 1980er Jahre auf 20:80 in den Jahren nach 2005 verändert hat. Dies hat beachtliche Konsequenzen für den horizontalen Finanzausgleich auf der Ebene der Gemeinden, da die eigenen Abgaben nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens anfallen – mit teils großen Differenzen in den Pro-Kopf-Einnahmen wirtschaftlich gut bzw. wirtschaftlich ungünstig strukturierter Gemeinden –, während die Mittel des Steuerverbundes auf die Gemeinden teils nach

8 Vgl. dazu u.a.: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Finanzverfassung, 1992. Bauer; Thöni: Steuerhoheit, 2005. Pitlik; Wirth; Lehner: Gemeindestruktur, 2010 sowie http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2 [Download: 21.08.2011].

9 Mitterer; Biwald; Hochholding: Gemeindefinanzen, 2010, S. 29.

dem örtlichen Einkommen, teils nach der Einwohnerzahl bzw. nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt werden.

Abbildung 3: Veränderung der Relation zwischen eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben



Quelle: Bröthaler: Entwicklung, 2008, S. 225

Bisherige Veränderungen bei der vertikalen Mittelverteilung haben eine Vereinheitlichung der Aufteilungsschlüssel der verschiedenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben vorgenommen und bei der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile das Verteilungsprinzip des örtlichen Einkommens abgeschwächt, dagegen die Mittelverteilung nach der Einwohnerzahl (Bedarfsprinzip) verstärkt. Weiters wurde im horizontalen Gemeindefinanzausgleich die Differenzierung der Mittelverteilung nach der Einwohnerzahl (abgestufter Bevölkerungsschlüssel) signifikant reduziert. Damit wurde auf die differenzierten Aufgaben unterschiedlich strukturierter Gebietskörperschaften ebenso wie auf die unterschiedliche Ausgabenintensität der Aufgabenerfüllung kaum Bezug genommen. Mit einer stärker an den Aufgaben orientierten Mittelverteilung könnte diese Problematik entschärft und nachhaltig gelöst werden.

2.3 Aufgabenorientierung bei der Mittelverteilung des Steuerverbundes

Für eine reformierte Verteilung der Ressourcen des Steuerverbundes soll durch teilweise Anwendung des Prinzips einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im vertikalen und im horizontalen Finanzausgleich ein besserer Konnex zu differenzierten Aufgaben und unterschiedlichen Stückkosten hergestellt werden, als es die heute überwiegend nach der Volkszahl vorgenommene Verteilung zulässt. Im vertikalen Finanzausgleich geht es

dabei darum, die durch strategische Übereinkünfte zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarten neuen inhaltlichen Prioritäten (z.B. Ausbau der Pflege, Vereinheitlichung bzw. Verstärkung der sozialen Mindestsicherung) durch Verschiebungen der vertikalen Mittelverteilung finanziell abzusichern.

Im vertikalen Finanzausgleich kann die Aufgabenorientierung nach Programmen und/oder durch Verschiebungen in den Aufteilungsschlüsseln erfolgen. Bisher wurde in einigen Fällen der Weg über einzelne Programme und deren Dotierung gewählt. So sind etwa im Paktum zum FAG 2008¹⁰ mehrere aufgabenbezogene Finanzierungen – vorerst nur grob – vereinbart worden, so beispielsweise bezüglich der 24 Stunden-Pflege und der Mindestsicherung.

Pflege¹¹: Auf Basis der noch abzuschließenden Artikel 15a-Vereinbarung kommen die Finanzausgleichspartner überein, dass die Finanzierungsbeteiligung der Länder 40 Prozent beträgt. Der Gesamtbetrag wird mit € 40 Mio. gedeckelt (für Länder und Gemeinden daher € 16 Mio.).

Mindestsicherung¹²: Auf Basis der Punktation und der noch abzuschließenden und konkret auszuförmulierenden Artikel 15a-Vereinbarung kommen die Finanzausgleichspartner überein, dass die jeweilige Gebietskörperschaft die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Finanzierungsanteile trägt. Die Nettozusatzkosten für Länder und Gemeinden werden mit zusammen € 50 Mio. gedeckelt.

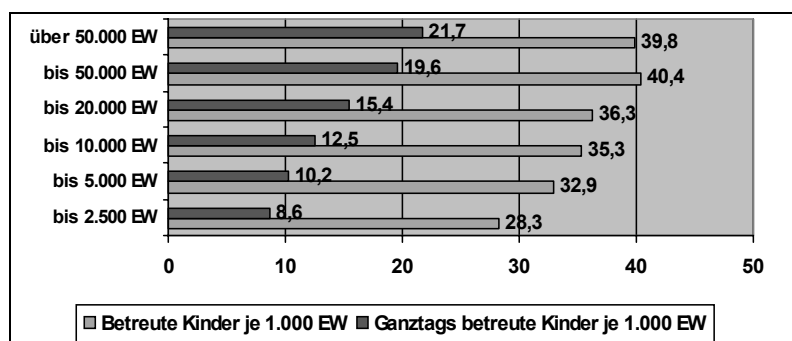
Im horizontalen Finanzausgleich besteht der Ansatz der Aufgabenorientierung darin, neben durchschnittlich ähnlichen Lasten der Aufgabenerfüllung von Gebietskörperschaften (Basisaufgaben, die meist nach einem an der Volkszahl Einwohnerschlüssel finanziert werden) auch überdurchschnittlich hohe Versorgungserfordernisse und Sonderlasten für einzelne Bundesländer und/oder Gemeinden bzw. für einzelne Gruppen von Gemeinden zu identifizieren und möglichst effizient zu finanzieren. Hierfür sind Analysen erforderlich, ob in einem klar definierten Aufgabenbereich eine durchschnittlich ähnliche Basisversorgung bezogen auf die Einwohnerzahl besteht, wofür einer der heute üblichen Indikatoren die Einwohnerzahl wäre, und/oder ob strukturell bedingte Sonderlasten bestehen. Solche Sonderlasten liegen bei überdurchschnittlich hohen Stückkosten (z.B. im Fall besonders niedriger Siedlungsdichte für einzelne Infrastrukturnetze oder im Fall der Betreuung von Kleinkindern in Krippen) vor; weiters bei überdurchschnittlich hohen Versorgungsgraden, die aus funktionellen Gründen erforderlich sind, sowie bei Nachholbedarfen.

10 Vgl. dazu den Text des Paktums in: Bauer (Hrsg.): Finanzausgleich, 2008, Anhang 4, S. 458f.

11 Im Jahr 2009 ist die im FAG-Paktum angeführte Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG als Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung durch BGBl. I Nr. 59/2009 geschlossen worden.

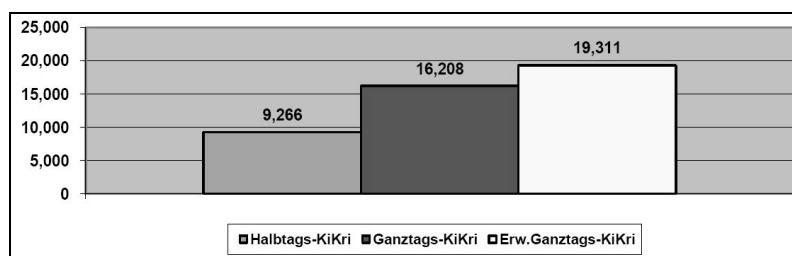
12 Im Jahr 2010 ist die im FAG-Paktum angesprochene Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG als Vereinbarung über die bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung durch BGBl. I Nr. 96/2010 geschlossen worden.

Abbildung 4: Durchschnittliches Ausmaß der Kinderbetreuung in Gemeinden nach Größenklassen, betreute Kinder pro 1.000 EW 2008/2009



Quelle: Bauer u.a.: Aufgabenorientierung, 2010, S. 86

Abbildung 5: Laufende Betriebsausgaben für unterschiedliche Arten von Kinderkrippen, 2008 in € p.a. je Platz



Quelle: Bauer u.a.: Aufgabenorientierung, 2010, S. 89

In den Abbildungen 4 und 5 werden unterschiedliche Lasten (Sonderlasten) am Beispiel der Kinderbetreuung gezeigt. Die Daten betreffen das heute gegebene unterschiedliche Ausmaß der Betreuungsangebote für Kinder – die Zahl der betreuten Kinder in kleinen, mittleren und großen Gemeinden pro 1.000 EW (zwischen 28 und 40 Kinder pro 1.000 EW) – und die Zahl der ganztägig betreuten Kinder, wobei es hier zwischen verschiedenen Größenklassen der Gemeinden zu unterschiedlichen Versorgungsgraden kommt.

Abbildung 5 zeigt die durchschnittlichen laufenden Betriebsausgaben in Euro pro Platz und Jahr – Halbtagskrippenplätze erforderten rund € 9.300,-, Ganztagskrippenplätze € 16.200,- und erweiterte Ganztagskrippenplätze € 19.300,-. Damit wird deutlich, dass für bestimmte Aufgaben die erbrachten Leistungsmengen und die geforderten oder gebotenen Qualitäten erheblich differieren, was bei einer aufgabenbezogenen Mittelbemessung durch die Verwendung von leistungsbezogenen Indikatoren Berücksichtigung findet.

Zur Berücksichtigung von Sonderlasten und unterschiedlichen Aufgaben von zentralen Orten und kleineren ländlichen Gemeinden werden in einzelnen Ländern struktur- und leistungsbezogene Kriterien zur Verteilung

lung von Mitteln des Steuerverbundes oder für die Gewährung von Zuschüssen übergeordneter Gebietskörperschaften an Länder/Regionen/Gemeinden gewählt. Hieran könnte sich auch eine stärker aufgabenorientierte Mittelverteilung in Österreich orientieren.

Beispiele für Kriterien/Indikatoren für die Aufgabenorientierung im horizontalen Finanzausgleich subnationaler Gebietskörperschaften:

- *Dänemark*: ein Teil der Finanzmittel der Gemeinden wird auf der Basis von demografischen Indikatoren (Einwohnerzahl, Anteile von Altersgruppen an der gesamten Einwohnerzahl etc.) und sozio-ökonomischen Indikatoren (z.B. Anteil gering verdienender Haushalte, Zahl der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger, Zahl von Patientinnen und Patienten in psychiatrischer Behandlung etc.; diese werden zu einem zusammengesetzten Indikator gebündelt) verteilt.
- *Schweiz*: im Rahmen des Lastenausgleichs zwischen den Kantonen werden Zuschüsse für sozio-demografische (Sonder-)Lasten städtischer Kantone (Indikatoren für Armut wie die Zahl der Langzeitarbeitslosen, Ausländeranteile; Kernstadtindikatoren – hohe Siedlungsdichte) sowie für geografisch-topografische Lasten dünn besiedelter Gebirgskantone (Lasten der Seehöhe, der Steilheit, Anteil von Einwohnerinnen und Einwohnern in Kleinstgemeinden) gewährt.
- Für *Österreich*¹³ könnte beispielsweise ein Lastenausgleich für die Länder im Bereich Bildung teils nach dem Kriterium Volkszahl, teils nach Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Berufsbildenden Schulen (Sonderlast) vorgenommen werden, im Bereich Gesundheit zum Großteil nach der Volkszahl und für den Risikoausgleich (Sonderlast) auf der Grundlage der Verteilung der Bevölkerung nach Alter und Geschlecht, im Bereich technische Infrastruktur überwiegend als Sonderlast nach der vereinbarten Länge des Straßennetzes und der Angebote des öffentlichen Verkehrs erfolgen. Weiters könnte auf der Ebene der Gemeinden ein Lastenausgleich im Bereich der Kinderbetreuung anhand der Zahl der betreuten Kinder differenziert nach zwei Altersklassen der Kinder und nach der täglichen Betreuungsdauer vorgenommen werden.¹⁴

2.3 Entflechtung und Abbau der Transfers, Optionen für verbleibende Transfers

Transfers dienen in föderalen Systemen dem Schließen „fiskalischer Lücken“ (Anwar Shah). Diese entstehen in der Praxis meist wegen unangemessener Aufgabenzuteilung, als Folge der Zentralisierung der Steuerhoheit, wegen ruinösem Steuerwettbewerb subnationaler Regierungen und/oder wegen fehlenden Besteuerungsspielräumen (z.B. keine flexiblen Steuer- oder Hebesätze). Teile dieser Begründungen gelten auch für das System des österreichischen Finanzausgleichs, wobei im bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleich – im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs – neben den Vorwegabzügen für einzelne Aufgaben Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse des Bundes an die subnationalen

13 Vgl. dazu: Bauer u.a.: Aufgabenorientierung, 2010, S. 150.

14 Vgl. dazu: Bauer u.a.: Aufgabenorientierung, 2010, S. 151.

Gebietskörperschaften¹⁵ sowie die Landesumlage (Transfers der Gemeinden an die Länder) und die Dotierung der Länder zur Gewährung von Bedarfszuweisungen an die Gemeinden anzuführen sind. Ein weiterer Bereich finanzieller Verflechtungen besteht vor allem zwischen den Ländern und den jeweiligen Gemeinden, teils auch horizontal zwischen Gemeinden; dieser Bereich ist teils landesgesetzlich, teils durch Richtlinien der Landesregierungen geregelt und wird als tertiärer Finanzausgleich bezeichnet.

Transfereinnahmen der Länder und der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs

Die Ersätze der Besoldungskosten für die Landes- und Religionslehrerinnen bzw. Landes- und Religionslehrer stellen die bedeutendste Transferzahlung des Bundes an die Länder dar. Sie betragen im Jahr 2008 etwa € 4,2 Mrd. (rund € 3 Mrd. dieser Kostenersätze werden für aktive Lehrerinnen und Lehrer in allgemein bildenden Pflichtschulen geleistet; rund € 1 Mrd. für pensionierte Landeslehrerinnen und Landeslehrer); im Jahr 2004 betragen die Ersätze für die Lehrerbesoldung rund € 3,7 Mrd.; sie sind im Zeitraum zwischen 2004 bis 2008 um rund 13 Prozent gestiegen. Weitere Transfers des Bundes an die Länder betreffen Zuschüsse zur Krankenanstaltenfinanzierung sowie zur Sprachförderung; zusätzlich erhalten die Länder von den Gemeinden die Landesumlage in Höhe von rund € 300 Mio.

Die Gemeinden empfangen teils bedeutende Einnahmen aus Transferzahlungen des Bundes und/oder der Länder, die durch das FAG 2008 grundlegend geregelt werden, teils leisten sie auch Transfers, nämlich die bereits erwähnte Landesumlage. In Tabelle 1 erfolgt eine Darstellung dieser Transfers; es lässt sich daraus ablesen, wie die durchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen der Einnahmen aus Ertragsanteilen in den einzelnen Größenklassen durch die sekundären Transfers, die stark umverteilend wirken, verändert werden.

Tabelle 1: Netto-Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Spielbankabgabe) und sekundäre Transfers der Gemeinden gemäß FAG 2008 nach Größenklassen (für das Jahr 2008, in €/EW)

Gemeinden nach Größenklassen in € / EW	Ertragsanteile (ohne BZ) § 9 (7) FAG	Gemeinde-Bedarfszuw. § 11 (1)	Landesumlage § 5 FAG	OPNV, Polizei § 20 FAG	Finanzkraftstärkung § 21 FAG	Theater § 23 (1) FAG	Sekundäre Netto-Transfers	Ertragsant. und sek. Trf. gesamt
bis 2.500 EW	690	175	-32	1	17	0	161	850
2.501-5.000 EW	688	107	-42	1	18	0	84	772
5.001-10.000 EW	678	77	-54	1	8	0	33	711
10.001-20.000 EW	811	62	-57	3	11	0	19	830
20.001-50.000 EW	967	63	-53	9	6	3	28	994
über 50.000 EW	1.063	61	-93	22	1	9	0	1.064
Gesamt o.W.	771	111	-50	5	12	2	79	850

Quelle: Auszug aus Tab. 17 in Biwald u.a.: Transfers, 2010, S. 55

Im Durchschnitt aller Gemeinden ohne Wien erfolgt durch die sekundären Transfers eine Aufstockung der ursprünglichen Einnahmen aus Ertragsanteilen von € 771,- pro EW p.c. netto um € 79,- p.c., so dass sich die Einnahmen auf € 850,- pro Kopf (d.h. um über 10 Prozent) erhöhen.

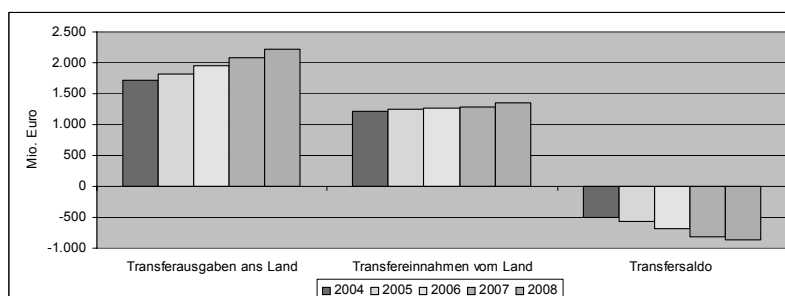
¹⁵ Mit dem FAG 2008 wurde ein größerer Teil bisheriger Zuschüsse des Bundes an die Länder in erhöhte Anteile der Länder am Steuerverbund umgewandelt.

Die Pro-Kopf-Einnahmen aus Ertragsanteilen der Kleingemeinden von € 690,- p.c. werden durch die Transfereinnahmen und Transferausgaben jedoch markant stärker aufgestockt als jene der mittleren und größeren Gemeinden, nämlich um € 161,- p.c. oder um knapp mehr als ein Fünftel auf € 850,- p.c. Für die mittleren und größeren Gemeinden (zwischen 10.001 und 50.000 EW) beträgt der Saldo der sekundären Transfers zwischen € 19,- und 33,- p.c.; damit ist ein deutlich geringerer Aufstockungseffekt verbunden. Für die großen Städte mit mehr als 50.000 EW ergibt sich überhaupt keine Aufstockung. Die sekundären Transfers dienen in hohem Ausmaß Zielen des Finanzkraftausgleichs, wodurch die über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel bewirkte differenzierte Ausstattung der Gemeinden unterschiedlicher Größe mit Ertragsanteilen wieder abgeschwächt wird.

Transferverflechtungen als „Kernstück“ der landesinternen Finanzausgleiche

Eine deutliche Verstärkung der Umverteilungseffekte sowie massive Nettomittelabflüsse von den Gemeinden zu den Ländern ergeben sich aus den Transferverflechtungen zwischen Land und Gemeinden als bedeutende Elemente des tertiären Finanzausgleichs. Hierzu zählen die Umlagezahlungen der Gemeinden der meisten Bundesländer zur Ko-Finanzierung von Landesaufgaben im Bereich der Sozialhilfe im weitesten Sinn und zur Abgangsdeckung der Landes-Krankenanstalten. Daneben bestehen auch in anderen Aufgabenbereichen – teilweise wechselseitige – Transferbeziehungen, so etwa bei der vorschulischen Erziehung sowie bei den Pflichtschulen. In Abbildung 5 sind diese Transfereinnahmen und Transferausgaben der Gemeinden (von den Gemeinden an das Land sowie vom Land an die Gemeinden) ausgewiesen; zusätzlich sind in jenen Bundesländern, in denen die Sozialhilfe und die Krankenanstalten-Abgangsdeckung teilweise über Gemeindeverbände (vor allem Oberösterreich und Steiermark bezüglich der Sozialhilfe, Tirol für die Krankenanstalten) abgewickelt werden, die korrespondierenden Transfers hinzugerechnet worden.

Abbildung 5: Transfereinnahmen und Transferausgaben der Gemeinden (ohne Wien) des tertiären Finanzausgleichs sowie Saldi der Transfers in Mio. €, 2004-2008



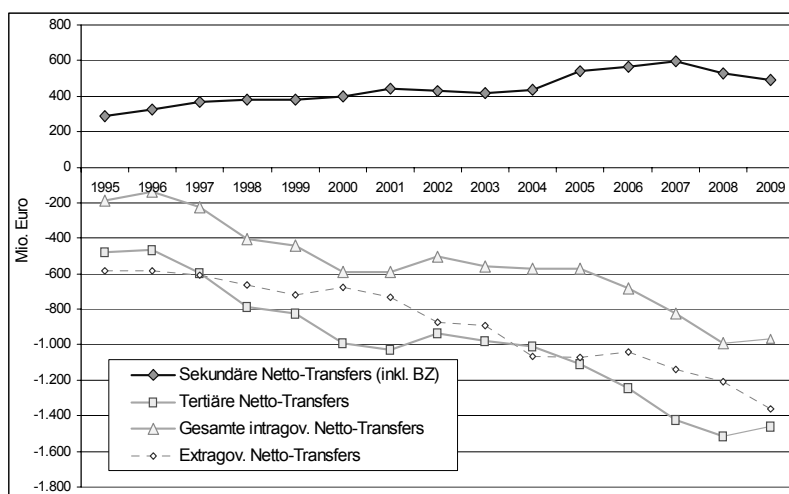
Quelle: Biwald u.a.: Transfers, 2010, S. 60

Abbildung 5 kann entnommen werden, dass die Transfereinnahmen der Gemeinden von den Ländern im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2008 um

insgesamt 10 Prozent gestiegen, die Transferausgaben der Gemeinden an das jeweilige Land hingegen um 28 Prozent erhöht worden sind. Dementsprechend ist der für die Gemeinden negative Transfersaldo von minus € 500 Mio. im Jahr 2004 auf minus € 865 Mio. im Jahr 2008 angewachsen, was einer Zunahme von 73 Prozent entspricht. Die negativen Salden der vertikalen Transerverflechtungen zwischen Gemeinden und dem jeweiligen Land bedeuten für die Gemeinden eine ständig wachsende Finanzierungslücke, die außerhalb des bundeseinheitlichen Finanzausgleichs gemäß dem FAG 2008 entsteht. Ähnlich wie bei den zuerst behandelten Transfers des sekundären Finanzausgleichs werden auch die Umlagen der Gemeinden zur Ko-Finanzierung der Sozialhilfe und der öffentlichen Krankenanstalten sowie ein großer Teil der anderen Transfers zwischen Land und Gemeinden abhängig von der Finanzkraft der Gemeinden bemessen. Dadurch werden insbesondere finanzkräftige kleinere Gemeinden sowie generell mittlere und größere Städte pro Kopf deutlich stärker belastet als die große Mehrheit der finanzschwächeren Gemeinden.

In Abbildung 6 wird die beträchtliche Zunahme des Netto-Mittelabflusses aus den gesamten intragovernmentalen Transfers der Gemeinden (Saldi der Transfers des sekundären und des tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden zusammen) in den Jahren 1995 bis 2009 ausgewiesen: Der negative Saldo der gesamten intragovernmentalen Transfers betrug im Jahr 1995 etwa minus € 300 Mio.; in den Jahren 2000 und 2001 ist dieser negative Saldo auf fast € 600 Mio. gestiegen und erreicht in den Jahren 2008 und 2009 etwa ein Niveau von fast minus € 1 Mrd. Zum Vergleich: Die gesamten Einnahmen der Gemeinden ohne Wien aus dem Steuerverbund betragen im Jahr 2008 € 5,1 Mrd.

Abbildung 6: Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) des sekundären und tertiären Finanzausgleichs, 1995-2008 in Mio. €



Quelle: Biwald u.a.: Transfers, 2010, S. 43

Das Ausmaß des Mittelabflusses von den finanzkräftigeren Gemeinden durch die wichtigsten Umlagezahlungen soll hier anhand von Daten für eine typische niederösterreichische Mittelstadt mit regionaler Bedeutung (Stadt Wiener Neustadt) illustriert werden (vgl. dazu Tabelle 2). In diesem Fall steigen die Einnahmen aus den Ertragsanteilen der Stadt an gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen 2008 und nach der Finanzplanung für 2012 insgesamt nur geringfügig um 3,5 Prozent; die Umlagen für die Ko-Finanzierung der Landeskrankenanstalten und für die Sozialhilfe im weitesten Sinn steigen dagegen so kräftig, dass der verbleibende Betrag der Ertragsanteile von € 23,2 Mio. (2008) auf € 17,4 Mio. (2012) sinkt; weniger als die Hälfte der ursprünglichen Ertragsanteile verbleiben so in den Jahren 2011 und 2012 für die Aufgabenerfüllung der Stadt.

Tabelle 2: Einnahmen aus Ertragsanteilen, Umlagezahlungen der Stadt Wiener Neustadt

Einn. aus Ertragsanteilen / Ausg. für Umlagen	2008 in Mio. €	2009 in Mio. €	2010 in Mio. €	2011 in Mio. €	2012 in Mio. €	Veränderung zw. 08/12 in %
Ertragsanteile aus gemeinschaftl. Bundesabg. (EAT)	37,531	37,127	35,700	38,230	38,851	+ 3,5
KH-Umlagen	7,900	8,845	9,420	10,160	11,075	+ 40,2
Umlagen f. Soz.hilfe i.w.S.	6,378	7,304	8,211	9,551	10,417	+ 63,3
Summe der Umlagen	14,278	16,149	17,631	19,711	21,492	+ 50,5
Ertragsanteile abzügl. Umlagen (verbleib. EAT)	23,253	20,978	18,069	18,519	17,359	- 25,3
Verbleib. EAT in % der ursprüngl. EAT	61,9	56,5	50,6	48,4	44,6	

Quelle: Stadt Wiener Neustadt: Rechnungsabschlüsse 2008-2010 sowie mittelfristige Finanzplanung 2010-2013

Zu den wichtigsten Problemen, welche die Transferverflechtungen des tertiären Finanzausgleichs für die Gemeinden mit sich bringen, zählen die

- Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, da die Gemeinden einen Teil der den Ländern entstehenden Ausgaben ko-finanzieren, was nicht nur den effizienten Mitteleinsatz bei den Ländern beeinträchtigt, sondern auch keine Mitsprachemöglichkeiten für die Gemeinden bietet;
- einseitige Orientierung der Umlagen an der Finanzkraft, wobei die unterschiedlichen Aufgabenlasten der Gemeinden unberücksichtigt bleiben; neben dem Mittelabfluss von den Gemeinden bestehen zusätzlich erhebliche Umverteilungswirkungen, die zu den Regelungen des primären Finanzausgleichs konträr sind;
- intransparenten Zielsetzungen, die von den Ländern mit der Gewährung von Bedarfszuweisungen und anderen Zuschüssen verfolgt werden;

- je nach Bundesland unterschiedlichen Belastungen und distributiven Wirkungen, wogegen die Aufgaben der Gemeinden bundesweit ziemlich einheitlich geregelt sind.

Abbau der Transfers und Reformaspekte

Durch Aufgabenentflechtungen, Ausbau der Abgabenhöhe sowie aufgabenorientierte Verteilung von Mitteln des Steuerverbundes können die in der österreichischen Praxis bestehenden Transfers des sekundären Finanzausgleichs sowie die vertikalen Transfers zwischen Land und Gemeinden (teils sekundärer, teils tertiärer Finanzausgleich) zu einem großen Teil beseitigt werden, z.B. Landesumlage, Umlagen für Sozialhilfe oder zur Krankenhaus-Abgangsdeckung sowie Zuschüsse zu Investitionen der Gemeinden. Auch den Grundprinzipien des Finanzausgleichs – wie Verstärkung des Konnexitätsprinzips, Sicherung der fiskalischen (Gruppen-) Äquivalenz und der Finanzautonomie, teilweise Verfolgung des Trennprinzips, Beschränkung der Transfers als Ergänzung der Abgabenteilung – kann damit wieder mehr Gewicht verliehen werden.

Überlegungen zur Reform der Transfers führen zu drei wesentlichen Transferarten – Transfers zum Ressourcenausgleich, allokativen Transfers zur Abgeltung von Sonderlasten und Transfers zur Finanzierung von subnationalen Gemeinschaftsaufgaben.

1. Transfers zum Finanzkraft- bzw. Ressourcenausgleich

Unerwünschte Unterschiede in der Finanzkraft der subnationalen Gebietskörperschaften können nach den – teils bereits seit Jahrzehnten geäußerten – Vorschlägen der Expertinnen und Experten im Rahmen eines horizontalen, weil transparenten, Ausgleichs auf jeder der beiden föderalen Ebenen im jeweils politisch gewünschten Ausmaß verringert werden. Es geht dabei darum, wie viel letztlich bei den Gebietskörperschaften mit überdurchschnittlicher Finanzkraft abgeschöpft und/oder auf wie viel Prozent des Landes- oder des Bundesdurchschnitts eine unterdurchschnittliche Finanzkraft einzelner Länder bzw. Gemeinden aufgestockt werden soll, was insbesondere einen politischen Kompromiss zwischen Wachstumsziel und Umverteilungsziel erfordert. Aus ökonomischer Sicht können zum Ausmaß des Ressourcenausgleichs lediglich zwei Überlegungen/Eckpunkte angeführt werden:

- a. den finanzschwächeren Gebietskörperschaften müssen Anreize für eigene wirtschafts- u. strukturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der Finanzkraft verbleiben (d.h. kein vollständiger Ausgleich);
- b. ein Bezug zum interregionalen/interkommunalen Kooperations-, Konkurrenz- u. Konfliktpotenzial ist jeweils erforderlich; dies kann am Beispiel benachbarter Gemeinden unterschiedlicher Wirtschaftskraft erläutert werden: Besteht zwischen diesen Gemeinden kaum Zusammenarbeit, vielleicht sogar ein gespanntes Konkurrenzverhältnis, wird die Forderung nach Unterstützung der jeweils finanzschwächeren Gemeinden durch einen Ressourcenausgleich zu Lasten der finanzkräftigeren erhoben werden; kooperieren diese Gemeinden dagegen, werden neben Transfers verschiedene andere Ausgleichsmaßnahmen

(z.B. arbeitsteilige Erledigung von Aufgaben) ergriffen werden können; vereinigen sich diese Gemeinden zu einer einzigen, erübrigen sich explizite Transfers zum Finanzkraftausgleich überhaupt, da der Ausgleich internalisiert wird.

2. Allokative Transfers zur Nutzung von economies of scale zwischen Gemeinden und zwischen benachbarten Ländern sowie zur Abgeltung von Sonderlasten aufgrund zentralörtlicher Funktionen

Die bisher im Pflichtschulbereich in der Regel gut funktionierenden horizontalen Lastenausgleiche zwischen Gemeinden eines Schulsprengels könnten generell zwischen Ländern bzw. Gemeinden zur verstärkten Nutzung von Größen- und Produktionstiefenvorteilen bei diversen Dienstleistungen und anderen Gütern sowie zur Vermeidung suboptimaler Angebotslagen ausgebaut werden – etwa in anderen Betreuungs- und Bildungseinrichtungen. Ähnlich können auch von zentralen Standorten erbrachte Kultur-, Planungs-, Förderungs- und Freizeitaufgaben durch horizontale, eventuell auch pauschale vertikale Transfers gemeinschaftlich organisiert, genutzt und finanziert werden. Es wäre hierbei zu prüfen, ob solche allokativen Transfers nur zur Anschubfinanzierung oder permanent geleistet werden sollen. Wie bereits ausgeführt, erübrigen sich dauerhafte Transfers zum Teil dort, wo eine gut funktionierende Kooperation besteht und verschiedene Formen von Kosten-, Nutzensausgleichen eingesetzt werden können.

3. Lastenabgeltung bei subnationalen „Gemeinschaftsaufgaben“

Für Aufgaben, die aus wirtschaftlichen und anderen sachlichen Gründen in Kooperation zwischen einer übergeordneten und einer ausführenden Ebene erledigt werden sollen, könnten vertikale Transfers hilfreich sein; Beispiele hierfür wäre die Planung und Durchführung strukturverbessernder Projekte oder die regionale Organisation des öffentlichen Verkehrs, der Altenpflege etc., für die eine übergeordnete Gebietskörperschaft grundsätzliche Planungs- und Regelungsaufgaben leistet, während lokale Einrichtungen zur operativen Umsetzung beitragen.

3. Schlussbemerkungen

Die hier erläuterten Ansätze einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs bilden eine anwendungsorientierte Ausführung finanzwissenschaftlicher Grundsätze kombiniert mit praktischen Bezügen aus der nationalen und internationalen Reformdebatte und diesbezüglichen Erfahrungen. Wie einleitend ausgeführt, ist eine Reform des Finanzausgleichssystems wegen der bestehenden vielfachen Interdependenzen kompliziert – und zugleich einfach, da nur wenige Grundsätze zur Anwendung kommen müssen, die aufeinander aufbauen. Angesichts der wissenschaftlichen Fundierung und der anderswo erwiesenen Brauchbarkeit der Vorschläge kommt es bei der Systemreform doch darauf an, eine vertiefte verwaltungspraktische und finanzpolitische Diskussion zu führen und die Reformbereitschaft zu erhöhen. Die bisherige Finanzausgleichspolitik, nur die unbedingt erforderlichen Anpassungen sowie einzelne Detailreformen vorzunehmen, hat das seinerzeit einigermaßen ausbalancierte System,

das zudem auf einem damals grundsätzlich neu angelegten föderalistischen Element (der Gemeindeverfassungsnovelle 1962) beruhte, nach Jahrzehnten der punktuellen Retuschen in eine Schiefelage gebracht, die durch weitere Korrekturen nicht behoben werden kann. Mittel- bis längerfristig sind erhebliche Vorteile der Erneuerung des Finanzausgleichssystems zu erwarten, welche die Mühen einer Reform, welche die Systemzusammenhänge wahrt, wohl überwiegen. Zudem lässt sich die Reform in zwei bis drei Phasen unterteilen, jeweils mit der Perspektive Teile der öffentlichen Aufgaben und ihrer Finanzierung zu entflechten und durch Übergangsregelungen auch die praktische Umsetzung zu erleichtern.