

Editorial

Finanzausgleich 2008: Mehr Geld, aber keine Reformen

I. Immer wieder geht's ums Geld

Am 10. Oktober 2007 wurde ein neuer Finanzausgleich für eine Dauer von sechs Jahren paktiert. Mit diesem Pakt wurde einem Wunsch der Länder nach vorzeitigen Verhandlungen entsprochen. Die über den Sommer im Eilzugstempo geführten Finanzausgleichverhandlungen standen unter dem Einfluss einer konjunkturell sehr günstigen Entwicklung, was den raschen Abschluss beschleunigt haben dürfte. Bereits ein flüchtiger Blick auf die wichtigsten Ergebnisse zeigt, dass einmal mehr die Verteilung der Mittel im Vordergrund stand und nicht die Veränderung der Verantwortungs- und Entscheidungsstrukturen oder ein aufgabenorientierter kommunaler Finanzausgleich:

- Der Bund stellt für die Finanzierung der Spitäler jährlich zusätzlich 100 Mio. € zur Verfügung, die ab 2009 gemäß der Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben valorisiert werden.
- Im Bereich der Mindestsicherung und der 24-Stunden-Pflege wird der Mehraufwand für die Länder und Gemeinden mit zusammen 66 Mio. € jährlich „gedeckt“.
- Zum Ausbau der Sprachförderung und Kinderbetreuung stellen die Länder 20 Mio. € in den Jahren 2008 bis 2010 zur Verfügung, der Bund leistet Zweckzuschüsse in dieser Höhe.
- Zur Bewältigung von Strukturproblemen im Bereich der Pflichtschulen (sinkende Schülerzahlen, Förderungsbedürfnisse) gewährt der Bund den Ländern zusätzliche Mittel.
- Die Konsolidierungsbeiträge der Länder und Gemeinden an den Bund, die im Zuge des Sparpakets des Jahres 1996 zur Erfüllung der Konvergenzkriterien im Vorfeld des Beitritts Österreichs zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt wurden, werden in zwei Etappen abgeschafft.
- Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird ab dem Jahr 2011 weiter abgeflacht. Den Gemeinden unter 10.000 Einwohnern werden zusätzlich 100 Mio. € bei gleichzeitiger Kompensation der Minder-einnahmen der größeren Gemeinden und Städte zur Verfügung gestellt; den mittleren und größeren Städten über 10.000 Einwohnern fließen dagegen lediglich 16 Mio. € zusätzlich zu.
- Der Großteil der Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden wird verteilungsneutral in Ertragsanteile umgewandelt. Damit

erfolgt eine Valorisierung entsprechend der künftigen Entwicklung der Ertragsanteile bei bisher fixen Transfers, wovon vor allem die Länder profitieren.

- Die Mittel der Wohnbauförderung sollen ab 2009 dem Klimaschutz zugutekommen.
- Für Gemeindefusionen ist ein zeitlich befristeter Vorweganteil vorgesehen, wobei die konkrete Ausgestaltung den Ländern vorbehalten bleibt.
- Es wird ein neuer innerösterreichischer Stabilitätspakt für die Dauer von sechs Jahren abgeschlossen. Die Zielwerte der Finanzierungssalden entsprechen jenen des Regierungsprogramms, das vorsieht, dass bis zum Jahr 2010 ein Maastricht-Überschuss von 0,4% des BIP erzielt werden soll. Für die Jahre nach 2010 wird dieser Zielwert fortgeschrieben.

Eine Gesamtschau der finanziellen Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs zeigt, dass den Ländern ab der zweiten Etappe jährlich rund 380 Mio. € mehr an Mitteln zur Verfügung stehen werden, den Gemeinden in Summe dagegen nur 158 Mio. €. Zusammen bedeuten die Mehreinnahmen der Länder und Gemeinden von rund 530 Mio. € bei insgesamt rund 57,4 Mrd. € an gesamten Ertragsanteilen (für Bund, Ländern und Gemeinden) im Jahr 2007, dass der Bund finanzielle Zugeständnisse von deutlich weniger als 1% der gesamten Masse an Ertragsanteilen gemacht und gleichzeitig die Kofinanzierung von Projekten der Bundesregierung erreicht hat. Vergleicht man diese Verschiebung um weniger als 1 Prozentpunkt mit den Anteilsgewinnen des Bundes bei der Verteilung der Ertragsanteile von 4 Prozentpunkten seit dem Jahr 2000, dann wird deutlich, dass damit die Zentralisierungstendenz in der bundesstaatlichen Finanzwirtschaft kaum verändert, bestenfalls gebremst wird.

Legt man die genannten Mehreinnahmen der Gemeinden – also auch jene aus dem Konsolidierungsbeitrag – in einer ersten überschlägigen Berechnung auf die Zahl der EinwohnerInnen in den Gemeinden der verschiedenen Größenklassen um, dürften sich ab 2011 die jährlichen Einnahmen der Gemeinden lediglich um etwa 12 bis 13 € pro Kopf in den Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen erhöhen und um jährlich bis zu 20 € pro Kopf in den großen Städten mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass mit dem Paktum die Mehreinnahmen im Finanzausgleich mit der Übernahme zusätzlicher Betreuungsleistungen durch Gemeinden und Länder im Bereich der Kinder-, Schüler- und Altenbetreuung verknüpft wurde.

Zur Illustration dieses „Geschäftes“ sollen folgende Angaben für eine „Durchschnittsgemeinde“ herangezogen werden: Für einen einzigen zusätzlichen Kindergartenplatz (Kinderkrippe, Kindergarten) muss

nach Berechnungen des KDZ-Zentrums für Verwaltungsforschung jährlich mit einer Nettolast (also nach Abzug der Elternbeiträge und der Landeszuschüsse) der Gemeinde bei Halbtagsbetreuung von etwa 1.300 € (Kindergarten) bis rund 3.200 € (Kinderkrippe), bei Ganztagsbetreuung von 2.580 € (Kindergarten) bis etwa 6.400 € gerechnet werden.

II. Viele offene Kernforderungen der einzelnen Finanzausgleichspartner

Die Forderungen der Finanzausgleichspartner konzentrierten sich in erster Linie auf zusätzliche finanzielle Mittel und auf andere finanzielle Angelegenheiten (z. B. Umsetzung von Pensionsreformen, Neuregelung des EU-Beitrags), während Forderungen nach Strukturreformen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn eher nachrangig waren. Solche Reformansprüche wurden einerseits vom Bund, vor allem aber vom Städtebund angesprochen. Der Bund ging hauptsächlich mit der Forderung nach einer Erhöhung der Steuerautonomie der Länder und nach einer Fortsetzung der Verwaltungsreform in die Verhandlungen. Sehr viel weiter gehend waren die Reformforderungen des Städtebundes, der einen aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich, eine Reform der Grundsteuer und eine Entflechtung des „Transferchaos“ forderte. Damit war er auch der einzige Verhandlungspartner, der eine Stärkung des Konnexitätsgrundsatzes im Sinne einer Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung einforderte.

Wenngleich der Schwerpunkt bei den Forderungen auf zusätzlichen finanziellen Ressourcen seitens der Länder und Gemeinden und beim Bund auf mehr Einsparungen durch Verwaltungsreformen lagen und wenngleich bereits zum Auftakt der Gespräche die Frage der Ausweitung der Steuerautonomie der Länder von der Agenda genommen wurde, zeigte sich in den Verhandlungen selbst ein thematisch breiterer Zugang. So etwa wurden im Bereich der Bildung eine bessere Aufgabenwahrnehmung durch die Länder sowie die Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung diskutiert. Das finanzielle Angebot seitens des Bundes und die dank einer guten Konjunktur reichlich fließenden Einnahmen begünstigten jedoch eine rasche Einigung. Damit sind auch die genannten Diskussionen um partielle Reformansätze der Finanzausgleichspartner abrupt beendet worden. Angesichts der finanziellen Probleme der größeren Städte und Ballungszentren bleibt es völlig unverständlich, warum beispielsweise die Frage der Finanzierung zentralörtlicher Aufgaben und damit eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs nicht stärker in den Vordergrund

der Verhandlungen gerückt werden konnte. Vielmehr konnte sich der Gemeindebund – wie schon beim Finanzausgleich 2005 – mit seiner Forderung nach einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (Erhöhung des untersten Vervielfachers für die Gemeinden bis zu 10.000 EinwohnerInnen) durchsetzen.

III. Versäumte Chance auf strukturelle Reformen

Neben der bereits angesprochenen weitgehenden Vernachlässigung der Aufgabenorientierung im kommunalen Finanzausgleich sind auch die folgenden Themen nicht oder nicht ausreichend behandelt, geschweige denn gelöst worden.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, die in einigen Aufgabenbereichen Doppelgleisigkeiten (z. B. im Sozialbereich), in anderen Aufgabenbereichen geteilten Kompetenzen und Mischfinanzierungen zeigt (z. B. bei Bau und Betrieb der Pflichtschulen) ist nicht ausreichend diskutiert und letztlich daher nicht bereinigt worden. Das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- sowie Finanzierungsverantwortung setzt nicht nur falsche Anreize, sondern führt auch zu einer Verzerrung der Prioritäten sowie zu einer Ausgabenverschwendung. Damit bleiben Effizienz- und Qualitätsverluste für die BürgerInnen weiterhin bestehen.

Die sehr beschränkte Steuerhoheit von Ländern und Gemeinden ist nicht verändert worden. Der Anteil der Landesabgaben an den Einnahmen der Länder ist von allen föderalen Staaten der Welt in Österreich atypisch niedrig, er liegt nur bei etwa drei Prozent. Auch die Ausstattung der Gemeinden mit einer aufkommensstärkeren Grundsteuer, als es die auf historischen Einheitswerten fußende heutige Grundsteuer ist, konnte ebenso wenig erreicht werden wie die Beseitigung der in der Wiederaufbauzeit eingeführten zeitlichen Grundsteuerbefreiungen für Wohnbauten (auf Basis landesgesetzlicher Regelungen zu Lasten der Gemeindehaushalte). Dies ist unter den Gesichtspunkten der Verantwortlichkeit und der Orientierung an den lokalen und regionalen Präferenzen bedenklich bzw. unter Berücksichtigung der Wanderungsbilanzen der Ballungsgebiete und sonstiger demographischer Tendenzen unbefriedigend.

Mit dem Finanzausgleich 2005 wurde das Spannungsverhältnis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zwischen den kleineren Gemeinden (bis 10.000 EinwohnerInnen, Vervielfacher $1\frac{1}{2}$) und den größten Gemeinden (mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen und Wien, Vervielfacher $2\frac{1}{3}$) von 1 : 1,75 auf 1 : 1,55 reduziert. Mit der nun festgelegten weiteren Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ab 2011 für die kleineren Gemeinden auf $1\frac{21}{34}$ verringert sich das

Spannungsverhältnis weiter auf 1 : 1,44. Weitere finanzpolitische Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden – etwa die stärkere Belastung der größeren Gemeinden aus Zahlungen der Landesumlage, die faktisch zu einer stärkeren Förderung der Kleingemeinden aus den Bedarfszuweisungsmitteln führt – bewirken eine weitere Reduktion dieses Spannungsverhältnisses auf etwa 1 : 1,2. Damit ist das Instrument des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weitgehend seiner intendierten Wirkungen beraubt worden. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel hatte in früheren Jahren eine wesentlich feinere Abstufung der Gemeindegrößen, nahm auf die seinerzeit wesentlich umfangreicheren Einnahmen der Gemeinden aus Gemeindeabgaben Bedacht und berücksichtigte die empirisch beobachtbaren Aufgaben-, Kosten- und Einnahmenunterschiede zwischen den Gemeinden „im ländlichen Raum“ und den verstädterten Gebieten. Will man eine Balance zwischen faktischen Aufgaben und den Nettofinanzierungserfordernissen der Gemeinden verschiedener Größe und verschiedener infrastruktureller Erfordernisse bzw. stadt-wirtschaftlicher Typen herstellen, wird man – was überall auf der Welt geschieht – andere bevölkerungsbezogene und aufgabenbezogene Kriterien für die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes bzw. zentralstaatlicher Transfers an die Gemeinden wählen sowie ein neues Verhältnis zwischen eigenen Steuern und Anteilen am Steuerverbund anstreben müssen. Solche aufgabenbezogenen Verteilungsgesichtspunkte sind etwa Art und Ausmaß zentralörtlicher Funktionen (z. B. in Frankreich, in Italien) und sonstiger spezifischer Aufgaben (etwa Fremdenverkehrsort – in Italien), spezifische Ausgabenerfordernisse in den Metropolen (z. B. in Dänemark, Italien für Großstädte über 500.000 Einwohner), bevölkerungsstrukturbezogene Indikatoren (etwa der „Sozialindex“ in Dänemark und in Italien) und sozioökonomische Strukturen in einzelnen Regionen (Italien).

Es versteht sich von selbst, dass spezifische Aufgaben für einzelne Kategorien von Gemeinden, wie z. B. der österreichischen Statutarstädte mit ihrer Funktion als Bezirksverwaltungsbehörden, möglichst präzise abgegolten werden müssen, wobei die ihnen entstehenden Ausgaben eine wichtige Basis hierfür bilden. Denkbar ist auch, dass zumindest ein Teil der regionalen „spill-overs“ (z. B. Abgeltungen für einzelne zentralörtliche Leistungen) in Form von spezifischen Transferzahlungen zwischen den beteiligten Gemeinden einer Region abgegolten werden.

Schließlich wäre noch das vielfältige, intransparente Netz von Transfers zwischen den Gebietskörperschaften anzusprechen. Durch die im neuen FAG vorgesehene Umwandlung von Bundestransfers an die Länder und an die Gemeinden in Ertragsanteile, ebenso durch das

schrittweise Abschaffen des Konsolidierungsbeitrages von Ländern und Gemeinden an den Bund erfolgt eine gewisse Entflechtung der Transferbeziehungen. Damit werden aber das bestehende „Transferchaos“, das besonders durch die vielfältigen gegenseitigen Finanzzuweisungen, Umlagen, Beiträge u. dgl. zwischen den Ländern und den Gemeinden existiert, und die starken damit verbundenen Umverteilungswirkungen von finanzkräftigeren zu finanzschwächeren Gemeinden nicht wesentlich tangiert. Das Chaos bleibt somit bis auf Weiteres bestehen, die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen bedürfen noch substanzieller Anstrengungen. Der Anreiz für diesbezügliche Reformen ist jedoch mit der Einigung auf einen neuen Finanzausgleich deutlich gesunken. Auf die lange Bank schieben lässt sich das Problem der Transfers aber wohl nicht, zumal auch international (OECD, IWF) heftige Kritik an der Ineffizienz und Zielungenauigkeit des bestehenden Transferchaos geäußert wird. Auch kann die Reform der Verteilung der Gemeindeanteile am Steuerverbund nicht ohne Bezug zum gesamten System der Gemeinde- und Länderfinanzierung und damit auch zu den Transfers nicht brauchbar gelöst werden. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass es im Finanzausgleich 2008 nicht einmal gelungen ist, die seit Jahrzehnten als systemfremd kritisierte Landesumlage endgültig abzuschaffen.

Der Finanzausgleich sollte aber nicht nur an Hand der geringfügigen Mittelverschiebungen und technischen Retouches beurteilt werden, sondern auch auf Basis der wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele und Strategien sowie der struktur- bzw. reformpolitischen Ziele, denen er dient. Leider hat es da weder die im öffentlichen Management in anderen Ländern längst übliche Formulierung und Einigung über die Ziele noch transparente Rechnungen über die zu erwartenden Auswirkungen auf Gebietskörperschaften und BürgerInnen gegeben. Seit Jahrzehnten betrachtet man den Finanzausgleich im Sinn der engsten Interpretation, nämlich des Herstellens eines – nur politisch zu bestimmenden Ausmaßes – des Ausgleichs zwischen aufkommenskräftigeren zu aufkommensschwächeren Gebietskörperschaften, was besonders die allokativen Funktion der Finanzmittelverteilung im Bundesstaat zu kurz kommen lässt und damit die Wachstumsperspektiven der Volkswirtschaft schwächt.

IV. Die Hoffnung stirbt zuletzt!

Die Chance auf eine Reform des Finanzausgleichs, die auch die Kompetenzverteilung und die Finanzverfassung umfasst, wurde mit diesem Finanzausgleich vertan, weil mit dem vorzeitigen Abschluss nicht die Ergebnisse der von der Regierung eingesetzten Verwaltungs-

und Bundesstaatsreformkommission abgewartet wurden. Der zweite Schritt wurde so vor dem ersten getan. Aber selbst bei Abwarten der Ergebnisse wären wohl umfassende Reformen ausgeblieben, weil diese Kommission sich nach Aussagen eines Mitglieds nicht mit der Finanzverfassung befasst, die übrigens auch keine Erwähnung im Regierungsübereinkommen findet.

Was einmal mehr bleibt, sind Hoffnungen und Erwartungen an die eingesetzten Arbeitsgruppen. Im Finanzausgleichspaktum ist festgehalten, dass verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt werden sollen, eine davon für eine „... grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs“, eine andere zur „Reform der Struktur und Finanzierung der Gesundheit und Pflege“ und eine dritte zur „Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes“. Ergebnisse sollen bis zum Beginn der zweiten Etappe des Finanzausgleichs 2008 vorliegen. Im Paktum erfolgt jedoch keinerlei inhaltliche Präzisierung. Auch die personelle Zusammensetzung und die institutionelle Einbettung bleiben ungeklärt. Wenn also so vieles offen bleibt und der Anreiz für eine Reform in den nächsten sechs Jahren gering ist, besteht dann überhaupt die Chance auf eine emanzipatorische Reform des Finanzausgleichs im weiteren Sinn?

Die Frage ist zweifelsohne dann mit einem Ja zu beantworten, wenn die organisatorischen und politischen Ursachen des Scheiterns der jüngeren und jüngsten Reformprozesse (Pakt von Perchtoldsdorf, Österreich-Konvent, Reformkommission 2007) ernst genommen und beiseite geräumt werden. Ein erfolgreicher Modernisierungsprozess setzt aber zumindest Dreierlei voraus: den politischen Willen zur Reform bei allen Gebietskörperschaften, eine Änderung der bisherigen Denkmuster und einen Methodenwandel in prozeduraler Hinsicht. Eine offenere Diskussion über Auswirkungen und Betroffenheiten bildet eine zentrale Voraussetzung für die Überwindung des derzeit gegebenen Misstrauens zwischen Bund und Ländern auf der einen Seite und zwischen Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite. Ein Blick in die Schweiz lohnt sich. Dort tritt mit Jahresbeginn 2008 nach 15-jährigen Arbeiten die größte Föderalismusreform seit der Gründung des Bundesstaates in Form des „Neuen Finanzausgleichs“ in Kraft, der weitreichende Änderungen in der Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen erforderte und auch das Gewirr der Aufgaben und Finanzströme entflechten soll.