

BÜCHER

Finanzausgleich in Österreich: ein neues Handbuch

Rezension von: Helfried Bauer, Robert Hink, Bertram Hüttner, Ernst Knoth, Gerhard Lehner, Dietmar Pilz, Erich Pramböck, Bruno Rossmann, Martin Schneider, Gerda Zeman-Steyrer,
 Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, hrsg. vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ, KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH, Wien 2001, 327 Seiten, öS 490.

Im Lichte der geänderten inter- und supranationalen, aber auch der nationalen Rahmenbedingungen¹ erhöht sich auch in Österreich immer stärker die seit langem angemerkte, bisher nur marginal aufgegriffene Veränderungsnotwendigkeit der Organisation des Bundesstaates wie auch des Finanzausgleichs (nicht Verwaltungsreform, sondern Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform).

Deshalb ist den Herausgebern und dem Autorenkollektiv dieser Veröffentlichung zu danken, dass sie, nachdem sich über längere Zeit hinweg nur wenige österreichische Publikationen² mit der Darstellung, Erläuterung und Analyse des Finanzausgleichs insgesamt befassten,³ wiederum diese Thematik aufgreifen. Dabei ist es das zentrale Anliegen der Projektgruppe, auf die Geschichte des österreichischen Finanzausgleichs

aufmerksam zu machen und den aktuellen Finanzausgleich (2001) darzustellen und zu untersuchen sowie einige Sonderprobleme speziell zu behandeln.

Vorab aber ist bemerkenswert, dass die Herausgeberschaft der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund gemeinsam übernommen haben, sind sie doch in der Vergangenheit sowohl in der Vergabe wissenschaftlicher Aufträge als auch in deren Veröffentlichung zumeist ‚eigene Wege‘ gegangen. Allein dieser Umstand lässt auf einen bemerkenswerten Wandel des Verständnisses ‚gemeinsamer Anliegen‘ schließen.

Natürlich erhält die Arbeit dadurch aber ein besonderes ‚kommunales Gewicht‘ und ist auch in der Auswahl der Sonderprobleme ‚kommunal beeinflusst‘. Dies schränkt die thematische Breite dieser Ausarbeitung von vorneherein ein. Ob damit „allen Interessierten Einblick in die Mechanismen des Finanzausgleichs“ gegeben werden kann, wie es sich der Präsident des Städtebundes einleitend wünscht, sei leicht bezweifelt – dazu wäre eine umfassendere Behandlung aus verschiedensten Sichtweisen notwendig gewesen. Dennoch wurde eine interessante Arbeit, die – bei ‚richtiger Beurteilung‘ – wichtige Einsichten vermittelt, vorgelegt.

Der Finanzausgleich ist zentrales Element des gesamten Bundesstaates. Und das alte Motto ‚Wer das Geld hat, hat die Macht‘ verweist darauf, dass die Auseinandersetzungen und Analysen um die Verteilung der Finanzmittel des Staates stets hochaktuell waren und sind. Dieses Motto steht aber auch immer noch für ein weit verbreitetes (traditionelles) Verständnis des Finanzausgleichs als Einnahmen- und Ausgleichsverteilungsinstrument. Das neuere, auch

finanzwissenschaftliche Verständnis ist umfassender und umschließt auch die Diskussion der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben.

H. Bauer führt in seiner Einleitung jedoch wiederum den traditionellen Begriff des Finanzausgleichs ein. Dies ist verständlich, weil in Österreich generell noch diesem Verständnis nachgegangen wird. Deshalb sind auch die bisherigen ‚offiziellen‘ Finanzausgleichsreformen ausschließlich Einnahmenreformen.⁴

Im eigentlichen ersten Teil beschreibt B. Hüttner die verfassungsmäßigen Grundlagen des Finanzausgleichs (FVG 1948). In der Folge behandelt der Autor die Geschichte des Finanzausgleichs seit seinen Anfängen und macht in diesem Abschnitt besonders auf die Veränderungen und Wirkungen der Finanzausgleiche zu ihren jeweiligen Vorgängern aufmerksam. In einem weiteren Abschnitt wird das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2001 samt zahlenmäßigen Auswirkungen dargestellt und durch ihn erläutert. Dieser Teil ist das eigentliche ‚Herzstück‘ der Ausarbeitung. Es zeugt vom umfassenden Wissen und der jahrelangen Erfahrung des Autors als ‚Verhandler‘ des Finanzausgleichs.

Im zweiten Teil zeigen M. Schneider, D. Pilz und H. Bauer wichtige fiskalische Wirkungen des Finanzausgleichs auf, so etwa die Auswirkungen von Betriebsansiedlungen und Investitionsprojekten auf die kommunalen Steuererträge und die Einnahmen der Gebietskörperschaften im generellen sowie verschiedene Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs. Probleme der Anreize zu einer aktiven Ausschöpfung des eigenen ökonomischen Potenzials werden dargelegt, auf das relativ geringe Ausmaß der Steuerrückflüsse aus öffentlichen Investitionen wird aufmerksam gemacht und auf eine in Zukunft notwendige „neue Balance“ zwischen den verschiedenen Verteilungs- und Ausgleichsprinzipien (örtliches Aufkommen, „Bedarf“, Nivellierung)

– ausgewogen in den Argumenten, aber nachdrücklich – verwiesen.

Im dritten Teil befassen sich mehrere Autoren, G. Lehner, E. Knoth, B. Rossmann und G. Zeman-Steyrer, mit zentralen Elementen der verbundenen Finanzwirtschaft, die außerhalb des Finanzausgleichs geregelt sind („grauer Finanzausgleich“, vgl. Anmerkung 1). Neben einem Überblick über die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden werden insbesondere die Krankenanstaltenfinanzierung, die Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft sowie die Leistungen der Sozialhilfe angesprochen. Wie Lehner eindringlich betont – und dem ist beizupflichten –, werden generell die intergouvernementalen Transfers sowie die finanziellen Verflechtungen im Zusammenhang des Stabilitätspakts wachsende Bedeutung erhalten, die auch Spannungen nach sich ziehen kann. Es sollte daher dazu kommen, dass die Verteilung ‚rationaler‘ erfolgt. Lässt sich auch noch nicht definitiv beurteilen, inwieweit die „leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung“ die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen wird, so ist jedenfalls für die Siedlungswasserwirtschaft anzuführen, dass die bisherige Finanzierungsstruktur zu überdenken ist.

Im abschließenden „Perspektiven – Teil“ wird zunächst von E. Pramböck und R. Hink, Generalsekretäre der beiden Herausgeberverbände, das neue Finanzausgleichsgesetz diskutiert, und dann werden Perspektiven und Maßnahmen einer Finanzausgleichsreform aus der Sicht der jeweiligen gemeindlichen Interessenvertretungen angesprochen.

Im Anschluss verweist B. Hüttner auf Vereinfachungspotenziale im heutigen FAG, bevor im abschließenden Kapitel H. Bauer und B. Rossmann die vorgelegte Untersuchung zusammenzufassen versuchen. Dass die Bundesstaatsreform „notwendig“ ist, wird unterstrichen. Gleichfalls wird darauf verwiesen, dass der Finanzausgleich aufgrund seiner Un-

übersichtlichkeit und Inflexibilität eine präzisere, strategischere Zielausrichtung erfahren sollte und die sich auftuende Schere zwischen Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz zu überdenken ist. Dies würde auch eine bedeutende Neuausrichtung der Finanzhoheit der Länder und Gemeinden bedingen. Letztlich sollte eine „neue Reformstrategie aus dem Verhandlungspatt der letzten Jahrzehnte herausführen“. Diesen generellen Schlussfolgerungen kann vollinhaltlich zugestimmt werden.

Leider hat die Veröffentlichung auch einige ‚Ungereimtheiten‘ aufzuweisen⁵ – drei bedeutendere seien besonders angesprochen, weil sie die von den Autoren eingeforderte „Neuausrichtung bzw. Anpassung“, der voll zuzustimmen ist, nicht stützen:

‚Bedauerlich‘ ist die erneute Einführung des traditionellen Verständnisses von Finanzausgleich. Die Reduktion auf das traditionelle Verständnis erleichtert eben nicht die eingangs erwähnte, notwendige umfassende Anpassung. Die bisherigen Finanzausgleichsreformen sind weitgehend ausschließlich Einnahmenreformen, an ihre Stelle müsste dringend eine Aufgabenreform treten, die die anschließende Ausgaben- und Einnahmenreform leitet. Die aus dieser Nichtanpassung mehr und mehr folgende Ausrichtung der Ausgabentätigkeit der Länder und Gemeinden an ihren Einnahmen ist eine ‚Fehlorientierung‘ und damit der falsche Ansatz.

Wie erwähnt ist die Abarbeitung unausgewogen, sowohl hinsichtlich der Aufnahme von Sonderproblemen als auch der Gewichtung einzelner Kapitel. Die Arbeit weist für den Rezensenten, einen legitimen kommunalen *bias* auf, der aber zu vermitteln gewesen wäre. Unvermittelt wird damit der Eindruck des ‚interessensorientierten Anlassforschens‘ erweckt. Die Studie ist zudem in Passagen ‚zu stark ausgleichsorientiert‘ (S. 29 u.a.) angelegt.

Grundlegend fehlt aber zum besseren Verständnis der Gesamtsystematik ein einführendes Kapitel zur Theorie des *fiscal federalism* sowie zu Fragen wie „Finanzausgleich – warum? Finanzausgleich – was? Finanzausgleich – wie?“ u.a., und damit eine umfassende Klärung der Rechtfertigung, der Begriffe, der Arten u.a. Die wenigen Anmerkungen in der Einleitung sind „Andeutungen“, wie der Autor selbst bemerkt, für eine systematische Erfassung sind sie zu kurz geraten.

Insgesamt handelt es sich aber bei der vorliegenden Veröffentlichung, trotz dieser Einschränkungen, um einen sehr wichtigen Beitrag zur politischen Diskussion sehr relevanter Fragestellungen dieses Bundesstaates bzw. des traditionellen Finanzausgleichs, einer Diskussion, die leider im Rahmen der schwachen ordnungspolitischen Diskussion Österreichs viel zu wenig allgemeine Beachtung findet. Es ist zu hoffen, dass diese Veröffentlichung unter den politischen Entscheidungsträgern im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Ordnungspolitik bzw. auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen Verbreitung und Beachtung findet.

Erich Thöni

Anmerkungen

¹ Globalisierung, Integration, gesellschaftliche (demographische) Veränderungen, Komplexität und Inflexibilität der Aufgabenerfüllungen, Probleme der Finanzierung, Intransparenz der Entscheidungen u. a.

² Beirat für Wirtschaft- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (Wien 1992).

³ Die Vielzahl der veröffentlichten Studien im sonstigen europäischen Ausland, die (auch) österreichische Beiträge enthalten, finden nur wenig ‚österreichische‘, sehr wohl aber ‚außerösterreichische Beachtung‘.

⁴ In Abhebung vom ‚grauen‘, inoffiziellen Finanzausgleich, in dem maßgebliche Veränderungen sowohl in der Aufgaben- (da-

mit auch Ausgaben-) wie auch der Einnahmenverteilung neben dem „offiziellen“ vorgenommen werden.

⁵Z.B inhaltlich: Seite 16, Tabelle 1: Ob und inwieweit Sozialversicherungsträger zum „Staat“ zählen, erscheint problematisch; hier müsste wohl eher vom „öffentlichen Sektor“ in bestimmter Definition gesprochen werden. Seite 16: Mischsystem der Einnahmenerzielung, System „vermischter Aufgabenerfüllung“ und Lastenaus-

gleich. Seite 17/18: Die Abwandlung des Begriffes der intergouvernementalen Transfers zu intragouvernementalen ist unüblich! Z.B. formal: In der Einführung wird ein Unterkapitel „Bildungsbereich“ angekündigt, das aber nirgendwo abgehandelt wird – dies sollte einer professionellen Redaktion nicht passieren. Ob für ein Handbuch die Berücksichtigung von Werbeseiten notwendig und sinnvoll ist, erscheint fraglich.

Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, öS 298,- bzw. € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert. Ein Survey über aktuelle Literatur“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag, 1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: bestellung@lexisnexus.at