



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Bericht aus dem Fiskalrat, insbesondere über die Einhaltung der Fiskalregeln.

Mit der VRV 2015 zu mehr Generationengerechtigkeit.

Die Rolle des Rechnungshof Österreich bei der Bekämpfung von Korruption.

Steuerungsperspektiven bei Finanzausgleichsreformen in Krisenzeiten.

Die Zukunft des Lernens.

Jahrgang 61 (2020) · Heft 1 – 3

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Steuerungsperspektiven bei Finanzausgleichsreformen in Krisenzeiten

Von Dr. Helfried Bauer und Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer



Zur Krisenbewältigung braucht es einen funktionierenden öffentlichen Sektor und eine gute Abstimmung der Gebietskörperschaften im föderalen Staat. Dies gilt auch für den Finanzausgleich, denn in Krisenzeiten treten dessen Schwächen, z. B. hohe Transferverflechtungen oder zu starke Abhängigkeit der Länder und Gemeinden von den gemeinschaftlichen Bundesabgaben deutlich zu Tage. Nicht ohne Grund werden daher bereits seit vielen Jahren Reformen des Systems des Finanzausgleichs gefordert, welche auf die immer komplexer werdenden Anforderungen und Rahmenbedingungen im föderalen System Bezug nehmen. Bund, Länder und Gemeinden konnten sich bisher jedoch nur auf wenige substanzielle Reformen des Finanzausgleichs einigen. Dies nicht zuletzt deshalb, da in wichtigen gemeinschaftlich erbrachten Aufgaben, wie Gesundheit, Soziales und Bildung Leistungen und Finanzierungen außerhalb des bundesgesetz-

lich geregelten Finanzausgleichs – nämlich über Art. 15a Vereinbarungen – zustande gekommen sind. Damit ist aber letztlich das System des Finanzausgleichs noch komplizierter und die Demokratiequalität wegen des Ausschlusses der Gemeinden von den Bund-Länder-Verträgen geschwächt worden.

Mit dem vorliegenden Beitrag möchten wir vernachlässigte Steuerungsoptionen in die anstehenden Überlegungen und Entscheidungen zur Finanzausgleichsreform¹ in Österreich einbringen. Denn es gilt, eine stärkere Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Mittel des Steuerverbundes und die finanzielle Absicherung (eigene Abgabehoheit) für die Autonomiebereiche endlich zu verankern und generell die Koordination und Kooperation der Akteure zu verbessern. Der Beitrag gliedert sich in mehrere Abschnitte. Zu Beginn werden das unterschiedliche Verständnis von Finanzausgleich in Wissenschaft und Praxis sowie die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs thematisiert. Anschließend erfolgt ein kritischer Blick auf

¹) Siehe die Empfehlung des Fiskalrates vom 3. Dezember 2018: „Der FISK empfiehlt – auch im Hinblick auf das neu zu verhandelnde FAG (FAG neu ab 2022) – ehestmöglich einen verbindlichen Reformprozess zu definieren, welcher eine Föderalismusreform beginnend mit einer Aufgabenentflechtung zwischen den Gebietskörperschaften in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gremien vorantreibt“.

den aktuellen Status zum Finanzausgleich und die sich aus finanzwissenschaftlicher und steuerungstheoretischer Sicht ergebenden Verbesserungsbereiche im Finanzausgleich. Im dritten Teil geht es um grundsätzliche Steuerungsmechanismen und normative Governanceansätze im föderalen System, welche im letzten Abschnitt als hilfreich für Entscheidung und Durchsetzung von Reformen des Finanzausgleichssystem dargelegt werden.

1. Finanzausgleich und dessen Reform als Herausforderung im föderalen Staat

Diesem Beitrag legen wir ein umfassendes, also **finanzwissenschaftliches Verständnis** des Finanzausgleichs in einem föderalen System zugrunde. Danach umfasst der Finanzausgleich „mehrere aufeinander aufbauende Gestaltungsdimensionen, d. s. die Verteilung von Aufgaben auf die einzelnen Ebenen, (...), die Zuordnung der Finanzierungsverpflichtungen (...) und sodann die Verteilung der Einnahmenkompetenzen“². Dieses Verständnis abstrahiert von staatsrechtlichen Kategorien wie Kompetenzen für Gesetzgebung und Vollziehung, Besorgung von Angelegenheiten im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich, behördliche Aufgaben, Aufgaben im Bereich der Selbstverwaltung etc.. Es bezieht sich vielmehr auf die konkreten Aufgaben, also auf das Erbringen von Leistungen und gesellschaftlichen Wirkungen der drei staatlichen Ebenen und der einzelnen Gebietskörperschaften, für deren Erfüllung sie Ausgaben zu leisten haben und Einnahmen zur Bedeckung der Ausgaben benötigen. In hochentwickelten Industriegesellschaften und im föderalen Wohlfahrtsstaat ist die Regelung des Finanzausgleichs eine besondere politische Herausforderung, zumal es nicht nur um gegenwartsnahe ökonomische, sondern auch um Fragen der Resilienz, von künftigen Optionen sowie um die Qualität des demokratischen Systems geht.

Politik und Verwaltung verstehen **Finanzausgleich meist enger**, nämlich überwiegend als Verteilung der Steuerquellen und -erträge auf Bund, Länder und Gemeinden³. Bei der zentralen Frage nach Begründungen der vertikalen Verteilung zwischen den staatlichen Ebenen stehen jedoch theoretische Erwägungen – so etwa bezüglich Zentralität versus Dezentralität oder der Subsidiarität – im Hintergrund. Vielmehr spielen historische Entwicklungen (Entwicklung des Wohlfahrtsstaates) und staatspolitische Doktrinen in der Ersten und Zweiten Republik, Relikte aus der Zeit der NS-Diktatur sowie die machtpolitischen Kon-

²) Färber: Was ist Finanzföderalismus? 2013, S. 16 ff.

³) Vgl. die Definition des BMF: „Finanzausgleich ist die Regelung der finanziellen Beziehung zwischen den Gebietskörperschaften. Er wird zwischen den Finanzausgleichspartnern (Bund, Länder, Gemeinden) im Verhandlungsweg vereinbart und findet seinen Niederschlag in den auf einige Jahre befristeten Finanzausgleichsgesetzen“ (www.bmf.gv.at/glossar [nachgeschlagen am 10/4/2020]).

stellationen der Verhandler eine Rolle⁴. Für die horizontale Verteilung greift man zum Teil auf finanzwirtschaftliche Studien von Brecht und Popitz der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts zurück.

Die politisch gewünschte Mittelverteilung wird hauptsächlich im Finanzausgleichsgesetz des Bundes (FAG) jeweils für mehrere Jahre festgelegt. Daneben bestehen zahlreiche finanzierungsbezogene Regelungen der Länder für Gemeinden. Bund und Ländern orientieren sich hierbei an Artikel 13 (1) B-VG⁵ sowie an mehreren Abschnitten des F-VG 1948⁶, wobei § 2 F-VG 1948 die Grundlage bietet⁷. Durch die Steuergesetzgebung des Bundes sowie durch dessen FAG werden die finanziellen Mittel der einzelnen Ebenen weitgehend determiniert.

Mit diesem engeren Verständnis von Finanzausgleich besteht jedoch kein ausreichender Bezug zu den Aufgaben, insbesondere zu künftig intensiver als bisher zu erfüllenden oder zu neuen Aufgaben. Denn die vorhandenen Mittel und ihre Verteilung begrenzen die Möglichkeiten für aufgabenpolitische Veränderungen – im finanzpolitischen Jargon wird dies mit der Formel „Aufgaben folgen den Mitteln“ bezeichnet. Es kann jedoch vorteilhafter sein, zuerst bei den Aufgaben anzusetzen: Aufgaben entstehen doch vielfach auf Grund eines sozialen, wirtschaftlichen, demografischen Bedarfs. Ebenso wirken negative externe Effekte von Produktion und Konsum von Gütern (wie z. B. der CO₂-Ausstoß) auf den öffentlichen **Interventionsbedarf** ein, der durch politische Entscheidungen in Aufgaben der verschiedenen Aufgabenträger „transformiert“ wird. Erst in einem zweiten Schritt gilt es zu überlegen, wie die Finanzierung hierfür auf den einzelnen staatlichen Ebenen sichergestellt wird, was bedeutet, dass „Geld den Aufgaben folgt“⁸. Das heißt verschiedene finanzpolitische Optionen sind zu prüfen, vorhandene Mittel umzuschichten, „alte“ Aufgaben aufzulassen, geringer zu dotieren oder effizientere Methoden der Aufgabenerfüllung zu suchen oder zusätzliche Mittel zu erschließen.

Somit besteht für den föderalen Staat eine **erste Herausforderung** darin, zukunftsorientierte Verknüpfungen zwischen neuen und bereits bestehenden Aufgaben, also den konkreten inhaltlichen Leistungen und Wirkungen der nächsten Jahre und den dafür bereitzustellenden Mitteln zu schaffen.

⁴) Schneider; Bröthaler (Reform der vertikalen Verteilung, 2013, S. 100) erklären dies so: „Die vertikalen Aufteilungsverhältnisse (werden) primär durch historische Entwicklungen, politische Kultur und subjektive Einschätzungen begründet und durch die übergeordnete Ebene, zum Teil über Verhandlungen mit der untergeordneten Ebene, politisch festgelegt“.

⁵) Dieser lautet: Die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Abgabewesens (werden) durch ein eigenes Bundesverfassungsgesetz („Finanz-Verfassungsgesetz 1948“) geregelt.

⁶) Diese sind die Abschn. I Finanzausgleich (§§ 2–4 F-VG), Abschn. II Abgabewesen (§§ 5–8) und Abschn. III (Finanzzuweisungen und Zuschüsse (§§ 12, 13)).

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

⁸) Färber (Was ist Finanzföderalismus?, 2013, S. 17) stellt dazu fest: „Die Ausgabenkompetenzen folgen üblicherweise der Zuordnung der Aufgabenkompetenzen, d. h. die Gebietskörperschaft, die für Umfang und Qualität öffentlicher Leistungen zuständig ist, budgetiert und finanziert sie auch aus ihren Einnahmen“.

Dies müsste in erster Linie über Planung und andere institutionelle Regulierungen, wie Bedarfssteuerung, Aufgabenkritik (z. B. über Spending Reviews), Steuerpolitik oder Reorganisation erreicht werden. Eine solche politische Steuerung ist im föderalen Staat mit teilautonomen subnationalen Akteuren jedoch schwierig zu leisten, da die öffentlichen Aufgaben in verschiedenen Formen von Arbeitsteilung teils gemeinsam, teils im eigenen Ermessen erbracht werden. Grundsätzlich sind damit vielfache Interdependenzen zwischen den teils dezentralen Aufgabenträgern und der eher zentral gesteuerten Finanzwirtschaft⁹ gegeben. Verhandlungen über solche und andere Formen der Aufgabenteilung werden zwar laufend geführt, wobei oft unterschiedliches Verständnis von angestrebten Wirkungen/Leistungen und von Kooperation besteht. Daneben spielen auch regionale Gegebenheiten und divergierende Strategien (wie z. B. Konkurrenzdenken, Abschieben von Ergebnisverantwortung) der subnationalen Gebietskörperschaften eine Rolle.

Die Folge dieser teils prekären Konstruktion des föderalen Systems in Österreich sind langwieriges Suchen nach Kompromissen, das Entstehen von Konflikten und teils sogar Blockaden. Darunter leidet der föderale Staat und auch die Qualität der Demokratie. Daraus resultiert eine **zweite Herausforderung** der föderalen Praxis, nämlich einen trade off zwischen **Autonomie und Kooperation** an den wechselnden Gegebenheiten auszurichten. Der trade off spiegelt dabei das jeweils gegebene Verständnis von Machtverteilung im demokratischen Staat über die subnationalen Autonomien und ihre Finanzierung¹⁰ wider.

Die aufgabenbezogenen und finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften und ihren diversen Organisationsformen (Unternehmen, Fonds, Verbände) sind im Lauf der vergangenen Jahrzehnte so komplex geworden, dass die politische Steuerung häufig nur noch punktuell möglich und hinsichtlich der Interdependenzen und gesamthaften Effektivität (Leistungen und Wirkungen) kaum überschaubar ist. Den Reformbedarf hat man wohl erkannt, weshalb zahlreiche Reformvorschläge zur Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften erarbeitet worden sind (z. B. Österreich-Konvent, 2005, Rechnungshof, 2009, Reformstudien im Auftrag des BMF, seit 2011), grundlegende Reformen sind jedoch ausgeblieben. Wesentliche Voraussetzung und somit **eine dritte Herausforderung** für eine Neugestaltung des Finanzausgleichs ist es, eine **politische Einigung über eine zielführende Reformstrategie** sowie **über einen erfolgversprechenden Reformprozess** herbeizuführen.

⁹⁾ Etwa 85 Prozent der Steuereinnahmen werden durch den Bund – als eigene Bundesabgaben sowie als gemeinschaftliche Bundesabgaben – aufgebracht. Auch ein großer Teil der eigenen Abgaben der Gemeinden (Grundsteuer, Kommunalsteuer) wird durch Bundesgesetze bestimmt, wodurch den subnationalen Gebietskörperschaften keine adäquate Einnahmenhoheit eingeräumt wird.

¹⁰⁾ Siehe Thöni; Bauer: Föderalismusreformen, 2019, S. 131.

2. Finanzausgleich – Status und Verbesserungsbereiche

Eine kurze Beschreibung des Status des Finanzausgleichssystems strebt zunächst eine Separierung von finanzwirtschaftlichen und finanzwissenschaftlichen Defiziten/Problemen an. Daraus können Verbesserungsbereiche aus Steuerungssicht abgeleitet werden.

2.1 Finanzwirtschaftlicher Status

Das aktuelle System des Finanzausgleichs ist in vier Teilbereiche gegliedert, nämlich in

- (1) die eigene Steuerhoheit für jede Ebene,
- (2) den umfassenden Steuerverbund, der vom Zentralstaat über die gemeinschaftlichen Bundesabgaben gebildet und über das FAG auf jede Ebene verteilt wird,
- (3) eine Ressourcenverteilung zwischen den Ländern und „seinen“ Gemeinden, die vor allem über wechselseitige Transferzahlungen mit einem stark negativen Saldo zu Lasten der Gemeinden erfolgt und
- (4) ergänzende finanzwirtschaftliche Regelungen für bedeutsame Einzelaufgaben mit eigener institutioneller Ausgestaltung, meist über Bundesfonds, z. B. Familienlastenausgleich, Siedlungswasserwirtschaft, Pflegefonds sowie andere spezifische Transfers des Bundes. Letztere stehen meist in einem besonderen Konnex zur föderalen Organisation des Staates und/oder zu einzelnen strategischen Prioritäten des Zentralstaates.

Diese Teilbereiche weisen zahlreiche Probleme auf, da ihre grundsätzliche Funktionalität durch politische Entscheidungen der letzten Jahrzehnte eingeschränkt bzw. beeinträchtigt worden ist:

Der Bereich der eigenen Abgaben ist in seiner relativen Bedeutung bei Bund und Gemeinden im Lauf der Jahre generell reduziert worden und besteht heute in nennenswerter Weise nur mehr auf der Gemeindeebene.¹¹ Auf Länderebene bestanden bis zum FAG 2017 nur minimale eigene Abgaben; mit dem FAG 2017 erfolgte die Übertragung des Wohnbauförderungsbeitrages vom Bund an die Länder. Der Anteil der Gemeinden und Länder an den gesamten Steuereinnahmen lag 2018 nicht einmal bei neun Prozent, wovon acht Prozent auf die Gemeinden entfielen.¹²

Steuerverbund: Dieser wird über die Erträge der gemeinschaftlichen Bundesabgaben gebildet und gemäß den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes auf Bund, Länder und Gemeinden sowie als Vorausanteile an einzelne Fonds aufgeteilt. Der Steuerverbund weist mit beinahe 85 Prozent aller Abgaben den weitaus überwiegenden Teilbereich der öffentlichen Finanzwirtschaft auf. Der im

¹¹ Die Schwächung der eigenen Gemeindeabgaben ist u. a. durch den Entfall der Getränkesteuer sowie durch die fehlenden Aktualisierungen der Einheitswerte bei der Grundsteuer entstanden.

¹² http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/finanzausgleich/index.html [download 15. 4. 2020]

Finanzausgleichsgesetz festgelegte Verteilungsmodus der gemeinschaftlichen Bundesabgaben wird aus verschiedenen Gründen kritisch beurteilt, insbesondere wegen der weitgehend fehlenden (allokativen) Bezugnahme auf die Aufgaben (v. a. bezüglich Qualität und Quantität der gebotenen Leistungen) und der überwiegend ressourcenausgleichenden Wirkung.

Finanzielle Transfers zwischen Land und Gemeinden:¹³ Diese v. a. dem Bereich des tertiären Finanzausgleichs zuzurechnenden Zuschüsse und Umlagen sind vielfältig und gehen in beide Richtungen, wobei die Finanzmittel von den Gemeinden an die Länder beträchtlich höher ausfallen als die Zuschüsse der Länder an die Gemeinden¹⁴. Obwohl einzelne Zuschüsse Lenkungseffekte haben können, geht diese Funktion bei einer größeren Zahl von Transfers verloren. Ko-Finanzierungen der Gemeinden für Landesaufgaben im Weg mehrerer landesgesetzlich verfügbarer Umlagen stellen wegen ihrer mehrfachen konträren Wirkungen zum bundesgesetzlichen Finanzausgleich ein Musterbeispiel für fehlende Kohärenz dar. Zusätzlich werden dadurch Transparenz und Ergebnisverantwortung in der subnationalen Finanzwirtschaft schwer gestört.

Finanzierungslücken: Mängel der fiskalischen Äquivalenz – daher ein Auseinanderfallen von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung – erschweren klare Verknüpfungen zwischen Finanz- und Sachzielen. Hinzu kommen Maßnahmen im Rahmen des „grauen Finanzausgleichs“, welche indirekt zu fiskalischen Lücken beitragen. Dies betrifft etwa auf Ebene der Gemeinden – wenngleich regional verschieden – den Ausbau des Angebotes für Kinderbetreuung oder die Aufgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit Ganztagschulen.

Vorwegabzüge für Dotierung von Fonds (und andere Zwecke): Vor bzw. in einzelnen Phasen der Verteilung der Mittel des Steuerverbunds auf Bund, Länder und Gemeinden wird ein nicht unbeträchtlicher Teil des Abgabenaufkommens¹⁵ bestimmten Zwecken gewidmet (vor allem für Familienlastenausgleich, Siedlungswasserwirtschaft, Katastrophenfonds, Gesundheit, Pflege, Anteil der Länder und Gemeinden am EU-Beitrag) und an entsprechende Fonds überwiesen. Weder die (vielleicht abnehmende) Priorität der damit finanzierten öffentlichen Aufgaben noch die Zurechnung auf die einzelnen Gebietskörperschaften sowie die Verteilung dieser Mittel wird im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen paktiert, sondern erfolgt außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes. Die allokativen und die Verteilungswirkungen werden nicht ausreichend offen gelegt.

Daraus wird ersichtlich, dass systematische Reformen der finanzwirtschaftlichen Strukturen im föderalen Bundesstaat Sinn machten.

¹³ Siehe hierzu ausführlich Brückner; Haindl; Mitterer: Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, 2017).

¹⁴ Nach Bröthaler; Haindl; Mitterer (Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen, 2017, S. 111) „ergab sich im Jahr 2015 ein negativer Transfersaldo für die Gemeinden in Höhe 1,475 Mrd. Euro ...“.

¹⁵ Nach Bröthaler; Haindl; Mitterer (Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen, 2017, S. 87 ff.) wurden im Jahr 2015 rund 7 % des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben als Vorwegabzüge für die genannten Zwecke verwendet.

2.2 Defizite und Reformbedarf aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht stellt der Finanzausgleich prinzipiell „ein dynamisches, zentral auf Aufgaben bezogenes Steuerungssystem der Finanzwirtschaft in territorial gegliederten (dezentralisierten) und in föderal organisierten Staaten“¹⁶ dar. Dabei liegen der Aufgaben- und Finanzierungsverteilung mehrere Prinzipien bzw. Kriterien zugrunde, wie etwa das Äquivalenzprinzip, das Subsidiaritätsprinzip, Gebote der Zielorientierung, Stabilisierung, Transparenz, Effizienz und Flexibilität. Anhand dieser Prinzipien können auch mehrere **Defizite** identifiziert und hier schlagwortig angeführt werden:¹⁷

- Stark verflochtene Kompetenz- und Aufgabenverteilung auf den drei staatlichen Ebenen (Gebietskörperschaften und ihre jeweiligen ausgelagerten Organisationseinheiten) mit mangelhafter Zielabstimmung und markanten Einbußen an Ergebnisverantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften,
- mangelhafte Sicherung der Konnexität von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf jeder Ebene des Staatsaufbaus,
- deutlich unzureichende Abgabenaufonomie der subnationalen Gebietskörperschaften und zu großes Gewicht des Steuerverbundes mit Verteilungskriterien, die teils vergangene Aufgaben widerspiegeln und überwiegend Ressourcenausgleichsziele bedienen,
- mangelnde Zielorientierung¹⁸ und Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf die Verfolgung politisch-strategischer Ziele (z. B. Klimaschutz, nachhaltige Raumentwicklung),
- Transferchaos mit hohen Transaktionskosten und Einbußen an Ergebnisverantwortung,
- weiters besteht Bedarf nach einem übersichtlichen horizontalen Finanzkraftausgleich jeweils auf Ebene der Länder und auf jener der Gemeinden sowie nach prioritären Lastenausgleichen für Aufgaben mit räumlichen Spillovers oder für sonstige Lasten aus spezifischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen

2.3 Steuerungsprobleme

Neben den finanzwissenschaftlichen Reformbedarfen sind auch mehrere Defizite in Bezug auf die Steuerungsperspektive anzuführen¹⁹.

¹⁶) Bauer; Thöni: Finanzausgleich im Überblick, 2017, S. 51.

¹⁷) Siehe hierzu Bröthaler; Getzner; Schratzenstaller; Biwald; Bauer: Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs. WIFO Monatsberichte 12/2012, S. 905–918. Vgl. weiters die Beiträge von Bröthaler; Haindl; Mitterer („Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen“), von Kliem; Pitlik; Schratzenstaller („Einstieg in eine substantielle Stärkung der Abgabenaufonomie“), von Mitterer („Aufgabenorientierung“) und von Neck („Kooperativer Fiskalföderalismus“) alle enthalten im Handbuch zum Finanzausgleich 2017 (Bauer et al.: Finanzausgleich 2017).

¹⁸) Rossmann und andere fordern seit Jahren, den Finanzausgleich nicht nur flexibler, sondern auch „verstärkt auf wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele auszurichten“ (Rossmann: Finanzausgleich, 2008, S. 307).

¹⁹) Näheres hierzu in Bauer; Mitterer; Pichler: Option einer governanceorientierten Reform des Finanzausgleichs, 2019.

Grundsätzliche Zielorientierung: Die seit mehreren Jahren laufenden Prozesse des Überganges von Input- zu Output- und Outcomezielen sowie des Abwägens von teils widersprüchlichen Zielen zwischen verschiedenen Zieldimensionen (etwa der Wirtschaftspolitik, von Raumordnung oder Bildung) sind wichtige Schritte in der staatlichen Steuerung. Im Bereich des Finanzausgleichs zeigen sich jedoch erhebliche Defizite in der Zielentwicklung und -formulierung, da z. B. Wirkungsziele noch nicht auf allen staatlichen Ebenen zur Steuerung verwendet werden, da für die Mittelverteilung sehr unterschiedliche Zielvorstellungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bestehen. So fehlen in den Verhandlungen meist Bemühungen um **vorrangige gemeinsame Ziele**.

Ein Blick auf die Wirkungsziele 2018 des Bundes der UG 44 (Finanzausgleich) zeigt zudem teils sehr spezifische Ziele des Bundes, die jedenfalls dem gesamtstaatlichen Finanzausgleich nur in kleinen Teilaspekten Rechnung tragen²⁰.

Ziele für den Reformprozess: Längerfristige Reformstrategien, wie sie im Rahmen von Studien²¹ oder auch von internationalen und nationalen Institutionen – wie etwa der Europäischen Kommission²² oder dem Fiskalrat²³ – vorgeschlagen werden, konnten bisher nicht entwickelt, beschlossen und umgesetzt werden. Die im Rahmen der alle paar Jahre stattfindenden Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz des Bundes vereinbarten Verbesserungen betreffen deshalb meist nur Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen, ersetzen jedoch keinen ganzheitlichen Reformprozess.

Defizite im Zielentwicklungsprozess: Sie betreffen das Fehlen einer grundlegenden und mehrdimensionalen Zielausrichtung des österreichischen Finanzausgleichs insgesamt, jedoch ebenso die fehlende Einigung auf gemeinsame Ziel-

²⁰ Vgl. Bericht zum Wirkungsmonitoring des BKA 2018 (www.wirkungsmonitoring.gv.at/2018-wirkungsziele.html) für die UG 44. Der Bund hat vier Wirkungsziele formuliert: 1. Stabilität durch langfristig nachhaltig konsolidierte Haushalte, 2. Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote in den Ländern, 3. Sicherstellung einer möglichst getreuen, vollständigen (...) Darstellung der finanziellen Lage, 4. Umsetzung der Reformen des Finanzausgleichs 2017. Im Wirkungsmonitoring des BKA werden bis auf das Ziel 2 alle anderen Ziele als erreicht bezeichnet. Dies steht jedenfalls im Widerspruch zu der hier gebotenen Analyse, zeigt aber auch, dass der Bund seiner gesamtstaatlichen Verantwortung im Vollzug des F-VG 1948 insofern nicht nachkommt, als die Ziele des F-VG 1948 in keiner Weise angesprochen werden.

²¹ Ein guter Teil der finanzwissenschaftlichen Studien basiert – wie bereits zuvor beschrieben – auf Postulaten des lediglich effizienz-orientierten fiscal federalism, wie z. B. der Vorteilhaftigkeit einer konsequenten Anwendung der Grundsätze des Kongruenzprinzips und der fiskalischen Äquivalenz sowie einer zentralstaatlichen Steuerung (vgl. Kapucu: Fiscal federalism, 2016).

²² European Commission: Country Report Austria 2020, 2020. “The fiscal framework is still overly complex and the tax mix relies too strongly on labour. Austria’s fiscal federalism provides weak incentives for efficient public spending at subnational level, due to a considerable mismatch of revenue-raising and spending responsibilities. Greater subnational tax autonomy paired with a more transparent allocation of competences across levels of government could improve political accountability and incentives to contain costs”.

²³ Vgl. Fiskalrat: Empfehlungen Dezember 2018, 2018, S. 2: „Der FISK empfiehlt – auch im Hinblick auf das neu zu verhandelnde FAG (FAG neu ab 2022) – cheftmöglich einen verbindlichen Reformprozess zu definieren, welcher eine Föderalismusreform beginnend mit einer Aufgabenentflechtung zwischen den Gebietskörperschaften in Zusammenarbeit mit den zuständigen Gremien vorantreibt“.

setzungen der Reform des Finanzausgleichs. Diese wären jedoch Voraussetzung für den gesamten weiterführenden Reformprozess. Das mehrfache Scheitern von Finanzausgleichsreformen lässt sich auf mehrere Faktoren ungenügender Zielabstimmung zurückführen. Diese sind das Fehlen einer gemeinsamen Vision, keine Einigung über den Rahmen bzw. die Reichweite der Reform, das mangelnde Anerkennen eindeutiger Diagnosen oder Mängel im Verhandlungsdesign. Dies betrifft etwa das Aufbrechen starrer Sichtweisen oder das Überwinden von Ungleichheiten bei den Verhandlungspartnern.

Defizite der Accountability: Angesichts der hohen Komplexität des Finanzausgleichs und der unklaren Kompetenzzuteilungen zeigen sich Mängel der Accountability – etwa in der transparenten Darstellung von Leistungen und Ergebnissen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Transparenzmängel im Finanzausgleich: Die bestehende hohe Komplexität im Finanzausgleich fördert Transparenzmängel. Insbesondere das Zusammenwirken verschiedener Instrumente und Maßnahmen – und die zumeist nur unzureichende Zielausrichtung derselben – erschwert eine klare Zuordnung von Wirkungen zu einzelnen Instrumenten und Maßnahmen. Hinzu kommt, dass die Transparenz nicht bei allen Transferströmen als ausreichend eingeschätzt werden kann. Dies betrifft im Besonderen die zahlreichen Transfers an Länder und Gemeinden außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes.

Mängel der Zusammenarbeit: Sowohl im Bereich der vertikalen als auch der horizontalen Zusammenarbeit sind Mängel erkennbar. Dies betrifft etwa ein uneinheitliches Problemverständnis, unzulängliche Instrumente zur laufenden Koordination zwischen den Gebietskörperschaften oder ein noch unzureichend ausgeprägtes Netzwerkdenken.

Widersprüchlichkeiten im föderalen System: Der österreichische Föderalismus leidet an seiner Widersprüchlichkeit – zwischen dem stark zentralisierten Finanzausgleich und den verfassungsrechtlich garantierten Autonomiebereichen der Länder und der Gemeinden. Hinzu kommen noch die teils interessens- und teils wertbezogenen Perspektiven der Akteure, die trotz zunehmender gegenseitiger Abhängigkeiten bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe gegenseitiges Misstrauen pflegen und zu wenig Bereitschaft zur Entwicklung gemeinsamer Ziele aufbringen. Damit leidet auch die Demokratiequalität, die durch besser funktionierende föderale Beziehungen verbessert werden könnte. Hierzu braucht es jedoch eine weiterentwickelte Steuerung. Dies soll im nächsten Abschnitt erläutert werden.

3. Grundsätzliches und Konkretes zur Steuerung im föderalen System

Steuerungs- und Regelungssysteme im Staat sind schon immer für dessen Bestehen essenziell und betreffen „die kausalen Verbindungen zwischen Strukturen (Institutionen, Machtverteilung), Interessen und Interaktionen“²⁴. Zum Un-

²⁴) Benz et al.: Einleitung, 2007, S. 14.

terschied von staatlicher Herrschaft in früheren Epochen, sind heute gegebene öffentliche Aufgaben umfassender angelegt und werden in komplizierten organisatorischen Strukturen und Prozessen umgesetzt, die teils lokal und regional vernetzt, teils national, supranational und global vernetzt sind. Aufgaben, Strukturen und Prozesse sind solcherart von vielfachen Interdependenzen geprägt. Diese bedeuten zusätzliche Herausforderungen.

3.1 Positive und normative Theorie-Elemente von Steuerung

Wie staatliche Steuerung, auch als Public Governance bezeichnet, aus analytischer Sicht strukturiert ist, zeigt die Abbildung 1.

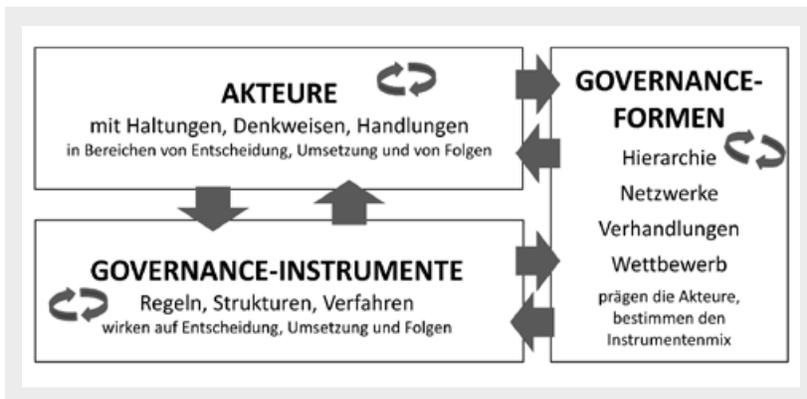


Abbildung 1: Schema des Systems von Public Governance

Quelle: Bauer; Mitterer, Konzepte von Public Governance, 2019, S. 19

Nicht nur die Entscheidungen der Akteure, sondern auch die Formen der Steuerung, d. s. ihre hauptsächlichen Mechanismen (Wirkungsweisen), welche das Handeln von Regierungen, Parlamenten und öffentlichen Verwaltungen prägen, sind in den jeweils gegebenen staatlichen Strukturen, etwa im System des kooperativen Föderalismus, von besonderem Interesse. Daneben bestehen zahlreiche Instrumentensätze, wie systembezogene (demokratiestärkende, effektivitätsfördernde, resilienzbezogene), institutionelle (organisatorische, prozessbezogene), funktionale (technisch-administrative). Zusätzlich können verschiedene Governanceformen kombiniert werden.

- Mit **Hierarchie** bezeichnet man einen Steuerungsmechanismus, der auf Über- bzw. Unterordnung zwischen Funktionen, Organisationen oder Personen fußt. In der öffentlichen Verwaltung bedeutet Hierarchie klare Anordnungs- und Zuständigkeiten der vorgesetzten Behörden und Aufsichts- bzw. Kontrollrechte. Föderale Staatsordnungen begrenzen hierarchisches Handeln des Zentralstaates, weil den subnationalen Gebietskörperschaften als „Kern jedes föderalen

Systems Autonomie in der inhaltlichen Gestaltung bestimmter Aufgaben (Kompetenzen, Finanzen)²⁵ eingeräumt wird. Dazu dienen institutionelle Maßnahmen, die auf die Verteilung der politischen Macht im Staat sowie auf die Berücksichtigung der Interessen von Minderheiten gerichtet sind. Dabei muss beachtet werden, dass die Autonomie der subnationalen Akteure jeweils auf einer spezifischen Ordnung beruht, nach der eigene oder zugewiesene Aufgaben wenigstens teilweise auch mit eigenen Ressourcen erfüllt werden müssen. Ebenso sollte ausreichende Transparenz über regionale Präferenzen und die diesbezüglichen Leistungen bestehen, weil die Akteure nicht nur dem Gesamtstaat, sondern auch ihrer regionalen Wählerschaft verantwortlich sind. Solcherart kann die gesamtstaatliche Steuerung nicht nur auf hierarchische Unterordnung, sondern auch auf das Wirken von Kooperation und/oder Wettbewerb zwischen (teil-)autonomen Gebietskörperschaften – in horizontalen und vertikalen Netzwerken verstanden – setzen.

- Solche **Netzwerke** können sich aus Gebietskörperschaften (Behörden, Dienstleister) der verschiedenen staatlichen Ebenen zusammensetzen, aber auch privatwirtschaftliche Einrichtungen, NGOs und Bürgergruppen umfassen. Sie basieren auf einem anderen Mechanismus, nämlich auf einer (begrenzten) Autonomie der Akteure und setzen auf deren relative Gleichrangigkeit. Damit sollen auf Vertrauen beruhende Kooperationen der Akteure, vielfach in Form einer Partnerschaft, teils auch in produktiver Konkurrenz bezüglich ihrer Performance, ermöglicht werden²⁶. Dies bedeutet oft eine bessere Koordinierung als in der Hierarchie und bewirkt gesteigerte Politikqualität. Die Betonung der sozialen Beziehungen im Netzwerk ist nicht nur für die Motivation der Partner, sondern auch für die Stabilität ihres Handelns bedeutsam. Netzwerke sind allerdings auch anfällig für unreine „Deals“, für Korruption, wogegen Regeln vorzusehen sind²⁷.
- **Wettbewerb** – bezeichnet eine soziale Interaktion zwischen Akteuren, die ein Gut oder ein Ziel anstreben, das nicht alle zugleich oder nicht in gleichem Maße erreichen können²⁸. Vorrangiges Ziel von Politik und Verwaltung ist oft das Erreichen von Funktionen (Ämtern) oder von Mandaten für politische Parteien/Listen. Gute Performance von Regionen oder Gemeinden scheint dagegen eher ein nachrangiges Ziel zu sein²⁹. Der Wettbewerbsmechanismus schafft bei den Teilnehmern Anreize, sich zu vergleichen, auf Maßnahmen der Konkurrenten zu reagieren; er kann auch Lernen von den Konkurrenten fördern sowie innovative Strukturen und Prozessen in verschiedenen Leistungsbereichen begünstigen. Allerdings sind auch andere Wirkungen bekannt: Im föderalen System etwa werden sich Regierungen, die im Parteienwettbewerb stehen, in Verhandlungen kompetitiver und weniger kooperativ verhalten, als es inhaltlich – etwa bei der Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben – zweckmäßig wäre.

²⁵ Thöni; Bauer: Föderalismusreformen, 2019, S. 130

²⁶ Siehe Wald; Jansen: Netzwerke, 2007, S. 97.

²⁷ Siehe Katzmaier: Über das Wirken von Netzwerken, 2013, S. 118 f.

²⁸ Siehe Benz: Politischer Wettbewerb, 2007, S. 54.

²⁹ Siehe Thöni; Bauer: Föderalismusreformen, 2019, S. 134.

Diese und andere Mechanismen (wie z. B. Formen des Verhandeln) werden für die staatliche Steuerung genützt und können teils auch kombiniert eingesetzt werden, um ihre Wirkung zu verstärken:

- Konkurrenz wirkt als Triebkraft und motiviert, zu viel Wettbewerb kann jedoch abträglich sein;
- hierarchischer Normenvollzug ist effektiv, wenn er für gemeinsam verfolgte Ziele (Kooperationsbereitschaft liegt vor) dienstbar gemacht wird;
- Verhandlungen bei ähnlichen Zielen – z. B. Annäherungen an eine gemeinsame Problemsicht – begünstigen verständigungsreiches und auf gegenseitiges Vertrauen setzendes Verhalten. Ist dagegen gemeinsames Entscheiden gesetzlich vorgeschrieben, kann sich bei Akteuren, die entgegengesetzte Ziele verfolgen oder wenig Vertrauen zueinander haben, eine Neigung zum Blockieren einstellen;
- Kooperativer Föderalismus setzt teils auf hierarchischen Normenvollzug, teils auf partnerschaftliches Erarbeiten von gemeinsamen Win-win-Zielen sowie auf Koordination.

Damit wird deutlich, dass die Mechanismen ebenso wie der Instrumentenmix zu den jeweiligen Problemlagen und den Zielen in Bezug gesetzt werden müssen.

Public Governance aus normativer Sicht

Die normative Sicht verlangt Überlegungen, politische Konzepte und Verwaltungshandeln im Sinn von „Good Governance“ zu konzipieren, umzusetzen und entsprechend weiter zu entwickeln. Good Governance bedeutet etwa das Sichern der Unabhängigkeit von einzelnen Interessen seitens der Politik und der öffentlichen Verwaltung, das Stärken von Solidarität und Gemeinwohl und der Funktionalität der föderalen Strukturen durch Bedachtnahme auf die gegebenen Interdependenzen, durch effektive Koordination, Wirkungs- und Zukunftsbezüge von politischen Entscheidungen.

Staatliche Steuerung erfolgt heute nicht nur durch Politik und Verwaltung, sondern wird auch von den Leistungsbeziehern, von Institutionen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft mitgetragen bzw. auch ausgeübt. Die Steuerung setzt deshalb auf mehreren Ebenen bzw. Bereichen (Planung, Umsetzung, Evaluierung) an und besteht aus mehreren Komponenten, nämlich aus

- Haltungen und Denkweisen im demokratischen Staat,
- Setzen von Leistungs- und Wirkungszielen,
- Regeln, organisatorischen Strukturen und Verfahren, Anreizen, Förderungen, und last not least
- kohärentem Handeln, das mehr als bisher auf die wirkungsbezogene Umsetzung achtet.

Steuerung bei föderaler Staatsorganisation³⁰ mit vielen teil-autonomen Akteuren (Gebietskörperschaften, Gemeindeverbände, öffentliche Betriebe, Fonds) ist in mehrfacher Hinsicht anspruchsvoll. Denn auf den einzelnen Ebenen können unterschiedliche politische Positionen vertreten werden und wechselnde politische Prioritätensetzungen bei einzelnen Aufgaben erfolgen. Weiters spielen Eigeninteressen der Akteure eine Rolle, auch auf Reaktionen von Interessensgruppen ist zu achten, was Flexibilität und mehrere Anpassungen erforderlich macht.

Steuerung ist zudem politisch heikel, wenn es besonderer **Abwägungen (trade-offs) bei grundlegenden, teils gegensätzlichen Zielbereichen** bedarf. Ein Beispiel dafür wäre das Abwägen, wieviel Demokratiequalität (im Weg von mehr Partizipation, von Berücksichtigung regionaler Präferenzen) geboten oder ob Effektivität und Effizienz verstärkt werden soll. Letzteres führt häufig zu Zentralisierung von Aufgaben und genießt in der politischen Praxis Vorrang.

Mehr Regeln und Anleitungen für Planen, Koordinieren, Evaluieren?

Im föderalen System und bei gemeinschaftlicher Erfüllung einzelner Aufgaben kommt es speziell auf die Koordination von Zielen und Maßnahmen sowie auf Evaluierungen an. In Anlehnung an die erst vor wenigen Jahren in Art. 13 Abs. 2 und 3 B-VG³¹ verankerten Koordinationsgebote (bezüglich der Haushaltsführung der Gebietskörperschaften und der Gleichstellung) könnte – zum Nutzen besserer Planung und Umsetzung – die **Koordinierungsleistung** der Akteure im Bundesstaat **generell festgelegt** werden. Hierbei wäre mehr als bisher auf die Qualität der Umsetzung zu achten (bezogen etwa auf Kriterien wie Kontinuität, Fairness, Transaktionskosten, Flexibilität). Dazu wäre das Kombinieren der verschiedenen möglichen Mechanismen von Governance, wie Hierarchie und gleichberechtigte Partnerschaft im Netzwerk hilfreich. Denn neben strukturellen Maßnahmen sollten auch reflexive Prozesse, die wenig über den Hierarchiemechanismus gesteuert werden können, verstärkt werden. Durch Regelungen der Evaluierungsarbeit wiederum könnte das Bewältigen der verschiedenen Interdependenzen erleichtert werden.

Während im Bereich der Finanzwirtschaft diverse Steuerungsvorschriften im F-VG 1948 und im Stabilitätspakt zur Harmonisierung der Mittelflüsse festgelegt

³⁰ Föderalismus wird wesentlich durch die Verteilung von Kompetenzen und Zuständigkeiten für öffentliche Aufgaben auf Bund, Länder und Gemeinden, durch die Regelung der Trägerschaft von (Teil-)Aufgaben und der Finanzierung bestimmt. Der zweite Aspekt besteht darin, dass über die „verwaltungsmäßige Dezentralisierung hinaus in Bezug auf mehrere Bereiche öffentlicher Funktionen auch die politische Willensbildung auf verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors erfolgt“ (Nowotny; Zagler: Der öffentliche Sektor, 2009, S. 138).

³¹ Art.13 Abs. 2 und 3 B-VG lauten: „(2) Bund, Länder und Gemeinden haben bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und nachhaltig geordnete Haushalte anzustreben. Sie haben ihre Haushaltsführung in Hinblick auf diese Ziele zu koordinieren“. (3) „Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben“.

sind, fehlen grundsätzliche Gebote für die generelle Performance, wie eben Koordination, Benchmarking, konkrete Ergebnisverantwortung (Accountability), Bürgerorientierung und Ko-Produktion. Bei verbesserter Steuerung könnten den Akteuren für die Arbeit mit Zielen und Plänen etwa eine grundsätzlich integrierte Regelung von inhaltlichen Aufgaben und deren Finanzierung sowie für die oben genannten trade-offs des öffentlichen Handelns konkrete Abwägungsgebote auferlegt werden. Mit einigem Bemühen finden sich auch tradierte Regeln die aufgehoben werden könnten.

3.2 Praxisorientierte Konzepte der Mehr-Ebenen-Steuerung

Mehr-Ebenen-Steuerung wird heute bei tendenziell gleichberechtigten Partnern als Alternative zu einem hierarchischen top-down Prozess angesehen. Marks; Hooghe; Schakel erklären Mehr-Ebenen-Steuerung umfassender: “Multi-level governance is the dispersion of authority to subnational and international jurisdictions; multilevel governance is a response to functionalist pressures for the efficient provision of public goods from the local to the global levels; multilevel governance is a response to the demand for self-rule by a group that sees itself as a distinct community”³².

Konkrete Konzepte zur Umsetzung solcher simultaner Steuerungsbemühungen liegen nicht nur in einzelnen Staaten und deren konkreten Regelungen von Föderalismus³³ und Finanzausgleich³⁴ zugrunde, sondern sind – teils recht praxisnah und partnerschaftlich angelegt – auch von der OECD, der Hertie School of Governance oder der EU entwickelt worden. Im Folgenden sollen zwei Konzepte skizziert werden.

(1) Das Mehr-Ebenen-Steuerungskonzept der OECD³⁵ geht v. a. von einer systematischen Suche nach Schwachstellen im föderalen Policy-Making aus. Damit sollen Kapazitätsmängel, wie Informations-Asymmetrien, mangelndes Verständnis von Steuerung über Wirkungsziele, fehlende institutionelle Strukturen für Dialoge und etwa unzulängliche Koordinierung raumplanerischer Maßnahmen in vielfach verflochtenen Stadt-Umland-Regionen erkannt und überwunden werden. Die einzelnen Governance-Mechanismen werden dabei meist kombiniert eingesetzt und teils innovative institutionelle Maßnahmen ergriffen. Dazu zählen nationale Agenturen für Regionalpolitik, Konsultationsforen, allokatonsbezogene Ko-Finanzierungen.

Die OECD setzt auch auf das Wirken verbesserter innerstaatlicher Verträge bei denen Herausforderungen beispielsweise bezüglich Formen der Ko-Produk-

³² Marks; Hooghe; Schakel: Multilevel governance and its effects, 2019, S. 7.

³³ Siehe Alber: Lernender Föderalismus, 2019, S. 192 ff.

³⁴ Siehe Frey (Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung, 2005, S. 123), der auf den neuen Finanzausgleich in der Schweiz hinweist, welcher Belastungsunterschiede zwischen den Kantonen abbaut und den schweizerischen Föderalismus stärkt sowie Lotz (Financing of Nordic Local Government, 2008, S. 372 ff.), der Grundsätze der Gemeindefinanzierung in Skandinavien behandelt.

³⁵ Siehe ausführlich Charbit; Romano: Contracts, 2019. S. 37 ff.

tion durch zivilgesellschaftliche Einrichtungen sowie bezüglich Regelungen für Evaluationen und/oder für Sanktionen bei Vertragsverletzungen bestehen.

(2) **Das Governance-Konzept für den Bereich der Infrastruktur** der Hertie School of Governance³⁶ umfasst drei Dimensionen der Steuerung (mit jeweils mehreren Erfolgsindikatoren), nämlich

- die Planung der Infrastrukturversorgung, v. a. hinsichtlich Qualität der strategischen Planung, der Finanzierung, der Trägerschaft,
- die Umsetzung, also Managementleistungen betreffend Koordinierung zwischen Regierungsebenen und Infrastruktursektoren, einzelner Prozesse zur Qualitätssicherung, Korruptionsprävention u. a. sowie
- die Infrastruktur-Outcomes, also die Abschätzungen von Wirkungsfolgen mit Indikatoren bezüglich des Zugangs zur Infrastruktur, zu Versorgungssicherheit und Logistik. Letztere hat sich wegen der teils extremen globalen Arbeitsteilung in vergangenen Krisen als Schwachstelle herausgestellt.

Die Praxis der Steuerung der Investitionstätigkeit in mehreren EU-Ländern an Hand der angeführten Kriterien zeigt übrigens für Österreich ein nicht ganz überraschendes Ergebnis, nämlich eine vergleichsweise gute Beurteilung der Performance in den Dimensionen „Planung der Infrastrukturversorgung“ und „Outcomes“ sowie eine deutliche Schwäche im Bereich des konkreten „Managements der Umsetzung“³⁷.

Konzepte und Maßnahmen der Mehr-Ebenen-Steuerung zeichnen sich zunächst durch die **Suche von Schwachstellen im föderalen System** aus, wodurch wenigstens ein Teil der Interdependenzen, nämlich v. a. die gegenseitigen Abhängigkeiten der Akteure voneinander sowie funktionale Interdependenzen bei einzelnen Aufgaben konkretisiert und adressiert werden können.

Diese gegenseitigen Abhängigkeiten können an Hand eines kürzlich erschienenen Berichts des Rechnungshofes zur „Pflege in Österreich“ illustriert werden. In dem Bericht heißt es u. a., dass: „die Kompetenzverteilung für die Pflege eine gemischte Zuständigkeit (schuf), wobei der Bund das Pflegegeld und die Länder die Sachleistungen regelten. Unter Mitberücksichtigung von Zweckzuschüssen des Bundes aus dem ‚Pflegefonds‘, Förderungen für die 24-Stunden-Betreuung (...) entstand so eine hohe wechselseitige Abhängigkeit der Gebietskörperschaften voneinander bei der Regelung der Pflegevorsorge“³⁸.

Aufgabenkritische Analysen im Kontext der Mehr-Ebenen-Steuerung liefern auch Erkenntnisse betreffend **Asymmetrien bei der Informationslage** der Akteure, so etwa über

- die Verteilung von Regelungen (durch Gesetze, Verordnungen, Konzepte, Verträge etc.),
- die verschiedenen Organisationsformen bei Aufgaben von Ländern und Gemeinden,

³⁶ Siehe Haber, Matthias: Governance Indicators: Infrastructure, 2016, S. 143–179.

³⁷ Haber: Governance Indicators: Infrastructure, 2016, S. 160.

³⁸ Rechnungshof: Pflege in Österreich, 2020, S. 9.

- die Schnittstellen (z. B. zwischen Institutionen der Elementarbildung, zwischen Pflege und Gesundheit),
- die Verfügbarkeit von ausgebildetem Personal und nicht zuletzt
- unterschiedliche Werthaltungen und Qualitätsstandards³⁹.

Weiters wird deutlich, dass neben dem Steuerungsmechanismus von Hierarchie auch partnerschaftliches Aushandeln und Koordinieren (durch Nutzen von Netzwerken, von dosierten Leistungswettbewerbe, durch monetäre Anreize) Platz greift. Weiters wird die politisch-administrative Steuerung gestärkt, wenn die koordinierenden Potenziale von Verhandlungen über Win-win-Lösungen und/oder von Bürgerpartizipation in die politischen Entscheidungen auch tatsächlich einfließen. Hammerschmid und Wegrich unterstreichen dies: „Political rationality will always be a key driver of decision-making, and the task of governance reforms is to increase the quality of political decision-making – not to replace politics with technocratic analysis or expert decision-making“⁴⁰.

4. Steuerungsoptionen für Reformen im Finanzausgleichssystem

Es gilt nun zu konkretisieren, wieweit konkrete Reformen im Finanzausgleichssystem durch **verbesserte Steuerung** konzipiert und auch auf den Weg gebracht werden können. In einer Studie zu Governance-orientierten Reformen des Finanzausgleichs⁴¹ haben wir die verschiedenen Möglichkeiten aufgearbeitet und in weiterer Folge auch versucht, die Akzeptanz von Governance in der Praxis – im Weg von Interviews mit mehreren Akteuren im föderalen System – zu erfassen. Hier sollen nun einige Ergebnisse angeführt werden.

4.1 Anknüpfungspunkte für verbesserte Steuerung im Finanzausgleich

Governance umfasst – wie ausgeführt – nicht nur organisatorische Strukturen, gesetzliche Regelungen und Prozesse des öffentlichen Handelns, mit denen Planung und Umsetzung der Aufgabenerfüllung bestimmt werden. Vielmehr geht es auch um **Denkweisen, Einstellungen und Haltungen**, so etwa zu Demokratiequalität im föderalen System durch mehr Transparenz und durch Bürgerpartizipation sowie um Gemeinwohl, also um gesellschaftliche Wirkungen wie Armutsabbau und Klimaschutz.

Auch **Zielsetzungen** sind ein bedeutender Steuerungsansatz: Die aktuelle Ausrichtung des bundesgesetzlichen Finanzausgleichs lediglich auf stabilitätspolitische Wirkungsziele ist zu einseitig, da auch andere Wirkungsziele strate-

³⁹ Siehe hierzu ausführlicher Bauer; Biwald: Governance im österreichischen Bundesstaat, 2019, S. 72 ff.

⁴⁰ Hammerschmid; Wegrich: Infrastructure Governance, 2016, S. 53.

⁴¹ Bauer; Mitterer; Pichler: Option einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs, 2019.

gisch bedeutsam sind, eben die genannten gesellschaftspolitischen Wirkungen. Hierfür ist die Steuerungsoption **eines verbesserten Abwägens** zwischen Nachhaltigkeitszielen in sozialer, ökonomischer und in ökologischer Hinsicht zu wählen.

Die **Mehr-Ebenen-Steuerung** – wie sie etwa die OECD verwendet – erscheint im föderalen System wegen ihrer Systematik der kritischen Analyse im Bereich der Instrumente besonders hilfreich.

Damit bestehen mehrere Ansatzpunkte von Governance für Finanzausgleichsreformen, die in der folgenden Tabelle 1 überblicksartig dargestellt sind. Diese Gliederung basiert auf dem Verständnis der OECD von vier Teilbereichen von Governance und berücksichtigt die verschiedenen (institutionellen, sachlich-fachlichen, interpersonellen) Interdependenzen, die auch mit dem Finanzausgleich so gut es geht zu adressieren wären. Zum Unterschied von der gegebenen Praxis versteht sich die hier vorliegende Option also nicht als strukturell angelegte **Mittelverteilung**, sondern als System der **Steuerung** mehrerer miteinander in Bezug stehender **Reformelemente** einschließlich der Mittelverteilung. Diese Elemente betreffen ein stärker partnerschaftliches, alle drei Ebenen umfassendes Föderalismusmodell, weiters die Verteilung von teils autonom, teils gemeinschaftlich wahrzunehmenden Aufgaben und Ressourcen sowie die Stärkung von Nachhaltigkeit, Risikovorsorge, Ergebnisverantwortung und Rechenschaftspflicht über die Performance der einzelnen staatlichen Ebenen (einschließlich institutionalisierter Regionen).

Teilbereiche der Finanzausgleichsreform	Hauptaspekte	Akzeptanz der Praxis
---	--------------	----------------------

(1) Werte und Ziele für den Finanzausgleich

Modell des gleichberechtigten/kooperativen Föderalismus	Partnerschaft aller drei Ebenen von Gebietskörperschafts; Stärken der horizontalen Kooperation	++
Verknüpfen von Aufgaben und Finanzierung	aufgabenorientierte Mittelverteilung	++
	vermehrte dezentrale Aufgabenerfüllung verlangt zusätzliche Mittel	+/-
Kohärenz nationaler und regionaler Regelung	Vermeiden von Widersprüchen	+/-
Balance von Demokratiequalität und Effektivität/Effizienz	je nach Aufgabe	+/-
Einbezug von Wirkungs- und Leistungszielen	über alle Ebenen abgestimmte Ziele	++
	Wirkungsorientierung, Wirkungsfolgenabschätzungen von Reformen	+/-

Fortsetzung Seite 52

(2) Agieren in mehreren Handlungsfeldern

maßvolles Entflechten und Neuordnen von Kompetenzen	Stärken von Verantwortlichkeiten für Performance in verschiedener Hinsicht, z. B. für Qualität	++
besseres Regeln der gemeinschaftlichen Aufgabenerbringung	Festlegen von Teil-Verantwortlichkeiten	++
Sichern der finanziellen Autonomie der subnationalen Ebenen	mehr Abgabenaunomie der Gemeinden	++
	mehr Abgabenaunomie der Länder	+/-
Stärken der Demokratiequalität	bessere Balance zwischen Regierung und Parlamenten	+/-

(3) Formen/Mechanismen der Steuerung

mehr Netzwerk und Abbau von Hierarchieelementen	gleichberechtigte Partnerschaft	+/-
besseres Verhandeln (vertikale Verteilung von Aufgabenträgerschaft und Ressourcen)	Suche nach Win-win-Lösungen	+/-
dosierter politischer Wettbewerb, Lernen voneinander (horizontale Koordination)	Anreize für Verbesserungen	+/-

(4) Instrumente der Mehr-Ebenen-Governance

Gap-Analysen für bessere vertikale und horizontale Beziehungen	Feststellen von institutionellen Schwachstellen	++
verbesserte Koordination bei gemeinschaftlicher Aufgabenerfüllung	Regeln für Koordination, für Abwägen bei widersprechenden Zielen; Schaffen gemeinsamer Steuerungsinstitutionen	++
Instrumente der Koordination	optimierte Infrastrukturplanung; Abstimmung von Dienstleistungsstandorten	++
	Schaffen von Innovationsräumen	+/-
differenzierte Leistungs-/Finanzierungsverträge	nach regionalen Präferenzen bzw. Notwendigkeiten	+/-

Tabelle 1: Teilbereiche der Finanzausgleichsreform aus Steuerungssicht und ihre Akzeptanz in der Praxis

Quelle: Bauer et al.: Option einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleich, 2019, S. 89.

Anmerkung zu Kategorien der Akzeptanz: eine vergleichsweise hohe Übereinstimmung (++) oder eine beschränkte oder nur teilweise Übereinstimmung (+/-).

Daraus ergeben sich aus unserer Sicht einige Reformvorschläge für das Finanzausgleichssystem⁴²:

- Die laufende Erfüllung gegebener gemeinschaftlicher Aufgaben durch abgestimmte Teilaufgaben für jede Ebene einschließlich der Finanzierung aus Mitteln des Steuerverbundes, welche möglichst anhand von Leistungskriterien (= Aufgabenbezug) zu verteilen sind;
- einzelne gesamtstaatliche Projekte/Programme bei spezifischen gemeinschaftlichen Aufgaben mit politischer Priorität (hinsichtlich Qualität und Quantität der Versorgung, Decken von Nachholbedarf, innovative Verfahren), wofür pauschale oder leistungsbezogene Mittelzuweisungen (teils aus Mittelum-schichtungen) an die Träger von Teilaufgaben (Länder, Gemeinden, Beteiligungen, temporäre Fonds) erfolgen;
- das Sichern der Autonomiebereiche („eigene Aufgaben“) der beiden subnationalen Ebenen in Bezug auf die Verfügbarkeit eigener Ressourcen (und damit Beenden der chronischen Unterfinanzierung von Teilen der Gemeinden), das Stärken der horizontalen Abstimmung im Interesse von konstruktiver Nachbarschaft, regionaler funktionaler Verflechtungen, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit;
- generell vermehrte indirekte Steuerung über die Mechanismen des Vergleichens und von Qualitätswettbewerben (in verschiedenen Formen, z. B. durch Einschätzungen der Leistungsempfänger/Nutzer, durch Vergleichen von Nutzen/Kosten) sowie durch Berücksichtigen der Ergebnisse aufgabenkritischer Evaluierungen und des Lernens voneinander. Dosierter politischer Wettbewerb wäre wegen seiner „Dynamisierung“ der Interaktionen zwischen gleichgestellten Partnern⁴³ zum Voranbringen verschiedener Reformen und Innovationen hilfreich. Es geht um verschiedene Formen von Vergleichen, wie z. B. das Vergleichen von Leistungs- und Managementprozessen, das Lernen voneinander oder Qualitätswettbewerbe.
- Governance-stärkende Instrumente zur Koordinierung und Kooperation, ebenso zur Regelung von Vertragsvorbereitung, von Ergebnisfeststellung und Resultatverantwortung, also Instrumente, die überwiegend einer besseren Performance dienen,
- Design und Management der Verhandlungen, Organisation der Meinungsbildung zu Problemlagen, zu möglichen Lösungen, Sichern einer einheitlichen Datenbasis, Fördern von Risikoanalysen und damit verbundenen Fragen zukünftiger Herausforderungen.

Besonderes Gewicht wird der Konzeption und dem Ablauf der Verhandlungsprozesse sowie der Verhandlungsführung mit den verschiedenen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Interessenvertretungen und Bürgerschaft in den unterschiedlichen Phasen der Reformprojekte beizumessen sein. Die Phasen betreffen die Aufbereitung des Status quo und die möglichst einvernehmliche Problemwahrnehmung, die Festlegung eines strategischen Rahmens von Aufgaben- und

⁴² Die Hinweise zur Akzeptanz der Vorschläge von Vertreterinnen und Vertretern der Praxis in Tabelle 1 werden im Abschnitt 4.2 aufgegriffen.

⁴³ Siehe Benz: Politischer Wettbewerb, 2007, S. 66: „Generell gilt, dass politischer Wettbewerb im Vergleich zu anderen Governance-Formen, wie Hierarchie (...) oder Netzwerk eine besondere Dynamik von Interaktionen bewirkt. Er ist also immer dort von Vorteil, wo Stillstand unerwünscht ist.“

Finanzierungszielen („Grundstrategie“, „institutionelle Architektur“), Autonomiebereiche und deren finanzielle Absicherung, gemeinschaftliche Aufgaben und Finanzierung sowie Folgenabschätzung für mehrere mittelfristige Geltungsperioden. Weiters wäre auch die Differenzierung zwischen nationalen und regionalen Aufgaben- und Finanzierungsregelungen zu berücksichtigen sowie Bereinigungen bei den Vorausanteilen vorzunehmen.

4.2 Akzeptanz aus Sicht der Praxis

Im Rahmen der bereits erwähnten Studie zu governanceorientierten Finanzausgleichsreformen⁴⁴ wurden auch Expertinnen und Experten der Bundes-, Länder- und Gemeindeebene aus Politik und Verwaltung befragt, inwieweit die ausgeführten Governance-Ansätze dabei helfen könnten, den Finanzausgleichsreformprozess zu unterstützen bzw. voranzutreiben (siehe Tabelle 1).

Ein wichtiges Ergebnis bildet die weitgehend geteilte Ansicht, dass Finanzausgleichs- und Föderalismusreformen nur gemeinsam lösbar sind. Weitere Punkte mit hoher Zustimmung im Bereich Föderalismus sind die gleichberechtigte Kooperation aller drei staatlichen Ebenen sowie vermehrte Bemühungen um die Koordination bei der Erfüllung gemeinschaftlicher Aufgaben.

Die Notwendigkeit einer Finanzausgleichsreform wird überwiegend als hoch eingeschätzt, allerdings besteht ausgeprägte Skepsis gegenüber einer Reform „aus einem Wurf“. Vielmehr wird ein schrittweises Vorgehen als realistischer angesehen. Vielfältige Gründe werden für das bisherige Scheitern von Reformen genannt. Diese reichen von mangelndem politischen Engagement, unzureichend definierten Reformzielen bis hin zu Schwächen im Verhandlungsdesign.

Auch wenn das Wissen über Governance in der Praxis vielfach nur ansatzweise besteht, werden doch einige konkrete Governance-Aspekte als hilfreich angesehen: Eine schwache Mehrheit der Befragten interessierte sich für Regeln zu Koordination und Zielabstimmung, für vertrauensbildende Maßnahmen und für konsensförderliches Verhandlungsdesign. Für Aufgabenkritik, Benchmarking und andere Innovationen zeigte sich eher beschränktes Interesse. Netzwerkdenken wird grundsätzlich positiv gesehen, allerdings besteht hier auch eine gewisse Skepsis der Akteure hinsichtlich der Umsetzbarkeit.

4.3 Vorschlag für eine steuerungsbetonte Reformstrategie des Finanzausgleichs

Basierend auf den theoretischen Ansätzen und den Einschätzungen aus der Praxis wurde eine Reformstrategie für den Finanzausgleich im Mehr-Ebenen-System entwickelt, welche schematisch in Abbildung 2 dargestellt und sodann kurz erläutert wird.

⁴⁴⁾ Bauer; Mitterer; Pichler: Option einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs, 2019.

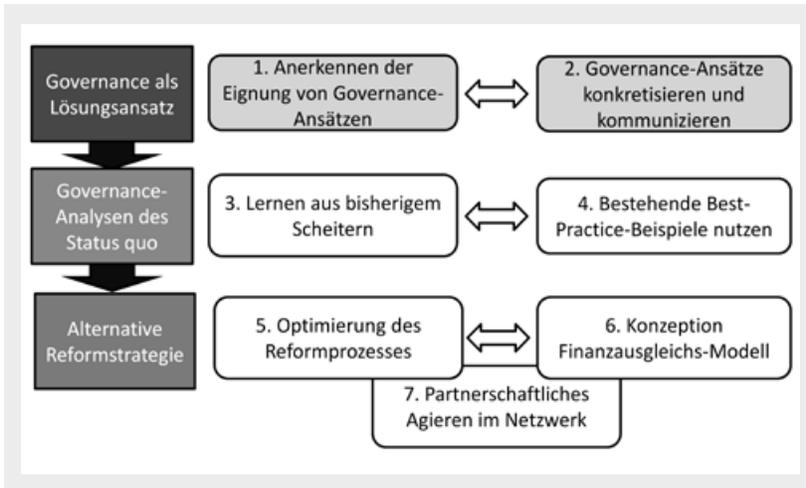


Abbildung 2: Etappen einer Reformstrategie im Finanzausgleich

Quelle: Bauer et al.: Option einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs, 2019, S. 6.

Insgesamt zeigen sich drei Etappen einer governance-orientierten Finanzausgleichsreform:

- Governance muss als Lösungsansatz anerkannt werden und allen Beteiligten entsprechend kommuniziert werden.
- Darauf aufbauend braucht es Governance-Analysen zum Status quo, um aus Vergangem und Bestehendem zu lernen.
- Schließlich wären eine Weiterentwicklung des Reformprozesses, die Qualität der Interaktionen der Akteure und die Erweiterung der inhaltlichen Konzeption des Finanzausgleichs als Innovationen zu verstehen und in Schritten umzusetzen.

Etappe 1: Governance als Lösungsansatz

Zunächst würde es eine Befassung mit und Anerkennung der Eignung von Governance-Ansätzen brauchen. Das hier zugrunde liegende Verständnis für eine strategisch angelegte und governance-orientierte Finanzausgleichsreform böte viele Potenziale, bestehende Blockaden zu reduzieren und das gesamte Finanzausgleichssystem stärker aufgabenorientiert und kooperationsbetont zu betrachten. Es geht darum, die „Spielregeln“ für Reformen angemessen zu definieren und den Fokus nicht nur auf Einsparungen, sondern auch auf die Bewältigung von Interdependenzen, ebenso etwa auf Risiken und ihre Bewertung zu legen.

Sodann wären die verschiedenen Governance-Ansätze weiter zu konkretisieren und deren Nutzen zu kommunizieren, um ein gemeinsames Verständnis von diesen, teils neuen Governance-Formen und -Regelungsbereichen zu schaffen.

Etappe 2: Governance-Analysen des Status quo

Drittens bietet sich das Lernen aus dem bisherigen Scheitern von Finanzausgleichsreformen an. So fehlen Status quo-Analysen zu den Stärken und Schwächen der bestehenden Mehr-Ebenen-Steuerung (z. B. Kompetenzverflechtungen, Autonomiemängel, fehlende Zukunftsbezüge) sowie Evaluierungen zu bisher gescheiterten Reformansätzen gesamtstaatlicher Steuerung (z. B. gemeinsame Zielfestlegung für partielle aufgabenorientierte Mittelverteilung, Grundsteuerreform, Abgabenautonomie der Länder, Kapazitätsdefizite). Ebenso gilt es, aus bestehenden Projekten der Mehr-Ebenen-Steuerung zu lernen und für die Reform zu nutzen.

Etappe 3: Entwickeln alternativer Reformstrategien

Hat man die Grundlagen für eine Weiterentwicklung des Finanzausgleichs-systems im Kontext des kooperativen Föderalismusmodells gelegt, kann eine alternative Reformstrategie entwickelt werden. Dies basiert dabei auf den drei Elementen Reformprozess, inhaltliche Konzeption und partnerschaftliches Agieren.

Somit wäre der Reformprozess zu optimieren. Dies bedeutet mehr Beachtung für das Management der Verhandlungen, etwa durch Erarbeiten strategischer Grundkonsense, eine verbesserte Entscheidungsfindung, mehr Verhandlungen im Netzwerk, Regeln für das Verhandlungsdesign sowie vertrauensbildende Maßnahmen. Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass Finanzausgleichs- und Föderalismusreformen eng miteinander verbunden sind.

Weiters bedarf es der Konzeption alternativer Modelle der Aufgabenorientierung im Finanzausgleichs. Auch hier sind die engen Verschränkungen zwischen Finanzausgleichs- und Föderalismusreform zu beachten. Reformen des Finanzausgleichs müssen dementsprechend an verschiedenen Punkten ansetzen, etwa bei der Autonomie der einzelnen Gebietskörperschaften, der Ergebnisverantwortung und Rechenschaftspflicht, der maßvollen Entflechtung der Komplexität der Aufgabenzuordnungen sowie der Verschränkung von Aufgaben- und Finanzierungssteuerung. Zur besseren Abstimmung benötigt es dabei zusätzlicher Koordinierungsinstrumente und -prozesse, sowohl vertikal als auch horizontal.

Schließlich braucht es für das Gelingen der Reformstrategien ein partnerschaftliches Agieren im Netzwerk. Gemeinschaftliche Aufgabenerbringung bietet die Chance, umfassende und komplexe Aufgaben und Herausforderungen – bei geeigneten Prozessen und Strukturen – besser meistern zu können als im klassischen Hierarchiemodus. Hierzu bedarf es vor allem des Engagements der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger zu konkreten Lösungen⁴⁵.

⁴⁵) Siehe Pichler; Oberascher: Dorfgemeinschaft als Innovationsschmiede, 2019, S. 221: „Ganz zentral gilt, dass die Politik die Innovationsbereitschaft vorlebt und davon überzeugt ist, dass neue Wege in ihrem Kontext beschritten werden können ...“.

5. Ausblicke

Insgesamt kann durch eine stärkere Berücksichtigung der Steuerungsperspektive dazu beigetragen werden, Finanzausgleichsreformen auf Erfolgskurs zu bringen. Die seit vielen Jahren nicht erledigten Reformvorhaben wären durch mehr Partnerschaft, Bewusstsein über die gegenseitigen Abhängigkeiten und Innovationsbereitschaft im Bereich der Steuerung und des Finanzausgleichs voranzutreiben.

Für die Weiterentwicklung des Finanzausgleichs können wir folgende governance-orientierten Reformansätze hervorstreichen.

Keine Finanzausgleichsreform ohne Föderalismusreform

Die notwendige Verschränkung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen bedeutet, dass die Finanzierungsströme auch auf die sich ändernden Aufgaben der Gebietskörperschaften Bedacht nehmen müssen. Hierfür wären das generelle Berücksichtigen von Autonomieerfordernissen von Ländern und Gemeinden, mehr Mittel für die subnationalen Ebenen mit der zunehmenden Aufgabenverantwortung für Lebensqualität, Klimaschutz und Integration sinnvoll. Bei gemeinschaftlich erbrachten Aufgaben wäre klares Abgrenzen von Teilleistungen zur Wahrung der Ergebnisverantwortung notwendig.

Da große Würfe (wie z. B. mit dem Österreich-Konvent beabsichtigt) nur schwer leistbar sind, sollten Reformen des Finanzausgleichs schrittweise in einzelnen Aufgabenfeldern erfolgen (z. B. Bildung, Pflege, Verkehr). Dabei sind auch die Gemeinden als gleichberechtigte Partner einzubeziehen.

Verbesserung der Mehr-Ebenen-Steuerung

Bisherige Reformen scheiterten nicht nur am inhaltlichen Dissens, sondern auch an Verfahrensfragen, wie partnerschaftlicher Interaktion (Interessenausgleich), Bereitschaft zu Kooperation und Koordination sowie Verhandlungsdesign. Deswegen sollten – auf Basis von Governance-Ansätzen – Evaluierungen zu den Gründen des bisherigen Scheiterns von Reformansätzen durchgeführt und die Optimierung der Reformprozesse angestrebt werden:

- Erarbeiten strategischer Grundkonsense unter Einbezug der Gemeindeebene (zum Finanzausgleich bzw. in einzelnen Aufgabenbereichen),
- mehr Beachtung auf Design und Management von Verhandlungen,
- Verhandlungen im Netzwerk (statt in der Hierarchie),
- vertrauensbildende Maßnahmen.

Inhaltliche Reformen des Finanzausgleichs

Es wäre an folgenden zentralen Reformthemen weiterzuarbeiten:

- **Zukunftsorientiertes Verknüpfen** von neuen und bereits bestehenden prioritären Aufgaben, also den konkreten inhaltlichen Leistungen und Wirkungen der nächsten Jahre mit den dafür bereitzustellenden Mitteln aus eigenen Abgaben und aus Mitteln des Steuerverbunds
- **Mehr aufgabenorientierte Verteilung der Mittel des Steuerverbunds**
 - Weiterführen der 2017 angepeilten Pilotprojekte (Klären der Ziele, Erproben unterschiedlicher Lastenausgleiche)
 - Erweitern der Pilotprojekte auf Ländermittel (z.B. Pflichtschulen, Gesundheit, Soziales)
- **Sichern der subnationalen Autonomiebereiche**
 - Ausbau der Abgabenaufonomie der Länder (bei horizontalem Ressourcenausgleich)
 - Reform der Grundsteuer (einschließlich deren Ökologisierung)
- **Transferbereinigung**
 - Überführen zeitlich befristeter Bundes- bzw. Länder-Transfers an Gemeinden in die laufende Finanzierung (z.B. derzeit die „Art. 15a-Mittel“ zur laufenden Finanzierung des Gratis-Kindergartens, Mittel zum laufenden Betrieb von Ganztagschulen, Dotationen des Pflegefonds)
 - bundesweit einheitlicher Grundrahmen zu deutlich reduzierten Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden: v. a. Stärkung des Lastenausgleichs gegenüber dem Ressourcenausgleich, Abbau der Ko-Finanzierung von Länderaufgaben durch die Gemeinden, Verstärken des horizontalen Ausgleichs zwischen Gemeinden bei Aufgaben mit regionaler Versorgungsfunktion (wie ÖPNV, Sozialangebote, Kultur- und Sporteinrichtungen)
- **Gesamtreform der länderinternen Finanzausgleiche** durch Übernahme des einleitend genannten umfassenden finanzwissenschaftlichen Begriffsverständnisses.

Finanzausgleichsreform als Teil der Krisenbewältigung

Die Corona-Krise zeigt die Schwächen des Finanzausgleichs deutlich auf, wie etwa zersplitterte Zuständigkeiten, komplexe Transferbeziehungen und fehlende Zusammenhänge zwischen Aufgabennotwendigkeiten und Mittelzuteilung. Ein konkretes Beispiel für mangelnde Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften sind die ausgefallenen Elternbeiträge für nicht in Anspruch genommene Kinderbetreuungsleistungen. Die gesetzliche Maßnahme zur de facto Schließung der Einrichtungen erfolgte durch den Bund, den Gemeinden fielen die Elternbeiträge als Einnahmequelle weg. Gleichzeitig können die Gemeinden die Personalausgaben in den Kindergärten und Horten nicht senken, da die Gemeinden vom Kurzarbeitsmodell ausgeschlossen sind. Ungeklärt bleibt dabei, wer für die Ausfälle finanziell aufkommen soll. So hat der Bund den Entfall der Elternbeiträge klar empfohlen, einige Länder haben diesen auch vorgeschrieben.

Die Corona-Krise zeigt Steuerungsdefizite in einigen zentralen Aufgabebereichen, wie insbesondere im Sozial- und Gesundheitsbereich. Hier werden Schnittstellenprobleme zwischen Pflege- und Gesundheitsbereich augenfällig, die Pflege leidet unter der seit langem aufgeschobenen Reformen. Personalmangel und die fehlende Lösung der Frage der Pflegefinanzierung verschärfen die Gesundheitskrise noch zusätzlich.

Ähnliches gilt für den Bildungsbereich. Die Diskussionen zur Chancengleichheit aller Schülerinnen und Schüler im Zusammenhang mit Homeschooling zeigen auf, dass die Ressourcen im Bildungssystem nicht ausreichend an den bestehenden Aufgaben ausgerichtet sind. Auch hier wäre an einer Finanzierung zu arbeiten, die an den festgelegten Wirkungen und Aufgaben des Bildungsbereiches orientiert ist. Es bleibt nur zu hoffen, dass die aktuelle Krise als Chance gesehen wird, sich endlich zu umfassenden Reformen durchzuringen.

Die Krise sollte daher zum Anlass genommen werden, längst fällige Reformen des Finanzausgleichs im Sinn des finanzwissenschaftlichen Verständnisses anzugehen. Dies erscheint auch insofern von hoher Dringlichkeit, als weitere Krisen – zu nennen wäre z.B. die Klimakrise – nur gemeinsam und durch verstärkte Resilienz gemeistert werden können. Die mit der Corona-Krise einhergehenden massiv sinkenden Investitionspotenziale der öffentlichen Haushalte machen etwa gut abgestimmte Investitionsprogramme notwendig. Dies bedeutet, auch die Gemeinden bei den „Konjunkturpaketen“ einzubeziehen, da deren Investitionen verstärkt auch die regionale Wirtschaft stärken. Wichtig wird auch sein, langfristige Ziele wie den Klimaschutz nicht zu vernachlässigen. Investitionspakete nach der Krise brauchen daher auch aufgabenspezifische Schwerpunkte, wie etwa einen klimafreundlichen Fokus. Zu denken ist hier beispielsweise an die Integration der schon seit längerem diskutierten Nahverkehrsmilliarde zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs in Ballungsräumen. Für die Gemeinden und teils auch für die Länder von großer Bedeutung wird dabei sein, dass sie stabile finanzielle Spielräume – bei erhöhter Abgabenhöhe – erlangen. Insbesondere die seit vielen Jahren steigenden Probleme in den Länder-Gemeinde-Transfersystemen bedürfen einer fairen Lösung im Rahmen der Finanzverfassung.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- ALBER, ELISABETH: Lernender Föderalismus und deliberative Demokratie. In: Biwald; Mitterer; Prorok; Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken, 2019, S. 192–212.
- BAUER, HELFRIED (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien-Graz 2008.
- BAUER, HELFRIED; BIWALD, PETER: Governance im österreichischen Bundesstaat voranbringen. In: Bauer; Biwald; Mitterer (Hrsg.): Governance-Perspektiven, 2019, S. 56–83.
- BAUER, HELFRIED; MITTERER, KAROLINE: Reform der Finanzausgleichsreform. In: Biwald; Mitterer; Prorok; Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken, 2019, S. 238–252.
- BAUER, HELFRIED; MITTERER, KAROLINE: Konzepte von Public Governance im föderalen Staat. In: Bauer; Biwald; Mitterer (Hrsg.): Governance-Perspektiven, 2019, S. 15–36.
- BAUER, HELFRIED; BIWALD, PETER; MITTERER, KAROLINE (Hrsg.): Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus, Wien-Graz 2019.
- BAUER, HELFRIED; MITTERER, KAROLINE; PICHLER, DALILAH: Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs. Wien 2019.
- BAUER, HELFRIED; BIWALD, PETER; MITTERER, KAROLINE; THÖNI, ERICH (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien-Graz 2017.
- BAUER, HELFRIED; BIWALD, PETER; PITLIK, HANS (Hrsg.): Zur Effizienz der Förderpolitik, Wien-Graz 2013.
- BENZ, ARTHUR et al.: Einleitung. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, 2007, S. 9–25.
- BENZ, ARTHUR: Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, 2007, S. 54–67
- BENZ, ARTHUR; LÜTZ, SUSANNE; SCHIMANK, UWE; SIMONIS, GEORG (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden 2007.
- BIWALD, PETER; MITTERER, KAROLINE; PROROK, THOMAS; WIRTH, KLAUS (Hrsg.): Nachhaltig wirken – Impulse für den öffentlichen Sektor. Wien 2019.
- BRÜCKNER, HELMUT; HAINDL, ANITA; MITTERER, KAROLINE: Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Thöni, Erich (Hrsg.): Finanzausgleich 2017, S. 141–174.
- BRÖTHALER, JOHANN; HAINDL, ANITA; MITTERER, KAROLINE: Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Thöni, Erich (Hrsg.): Finanzausgleich 2017, S. 79–116.
- BRÖTHALER, JOHANN; GETZNER, MICHAEL; SCHRATZENSTALLER, MARGIT; BIWALD, PETER; BAUER, HELFRIED: Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs. WIFO Monatsberichte 12/2012, S. 905–918.
- BUSSJÄGER, PETER (Hrsg.): Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich. Innsbruck 2013.
- CHARBIT, CLAIRE; ROMANO, ORIANA: Contracts across Levels of Government to improve Performance of public Policies in complex Contexts. In: Bauer; Biwald; Mitterer (Hrsg.): Governance-Perspektiven, 2019, S. 37–55.
- EUROPEAN COMMISSION: Country Report Austria 2020, 2020. EUR-Lex-52020SC0519
- FÄRBER, GISELA: Was ist Finanzföderalismus? In: Bußjäger (Hrsg.): Perspektiven des Finanzföderalismus, 2013, S. 11–38.
- FISKALRAT: Empfehlungen vom 3. Dezember 2018, Wien 2018.
- FREY, RENÉ L.: Steuerwettbewerb oder Steuerharmonisierung. In: Frey, René L. (Hrsg.): Föderalismus – zukunftstauglich?!, Zürich 2005, S. 107–124.

- HABER, MATTHIAS: Governance Indicators: Infrastructure. In: Hertie School of Governance (Hrsg.): Governance Report 2016. 2016, S. 143–179.
- HAMMERSCHMID, GERHARD; WEGRICH, KAI: Infrastructure Governance and Government Decision-making. In: Hertie School of Governance (Hrsg.): Governance Report 2016. 2016, S. 31–54.
- HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE (Hrsg.): The Governance Report 2016, Oxford, 2016.
- KAPUCU, NAIM: Fiscal Federalism. Artikel in Encyclopaedia Britannica (nachgeschlagen am 16. 4. 2020 unter <https://www.britannica.com/topic/fiscal-federalism>)
- KATZMAIR, HARALD: Über das Wirken von Netzwerken. In: Bauer; Biwald; Pitlik (Hrsg.): Zur Effizienz der Förderpolitik, 2013, S. 117–120.
- KLIEN, MICHAEL; PITLIK, HANS; SCHRATZENSTALLER, MARGIT: Einstieg in eine substantielle Stärkung der Abgabenaunomie. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Thöni, Erich (Hrsg.): Finanzausgleich 2017, S. 482–501.
- LOTZ, JORGEN: How and why is the financing of Nordic Local Government different? In: Bauer (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, 2008, S. 372–394.
- MARKS, LIESBET; MARKS, GARY; SCHAKEL; ARJAN: Multilevel governance and its effects, Manuskript, 20. 1. 2019, S. 7.
- MITTERER, KAROLINE: Stärkung der Aufgabenorientierung. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Thöni, Erich (Hrsg.): Finanzausgleich 2017, S. 445–481.
- NECK, REINHARD: Kooperativer Fiskalföderalismus und Finanzausgleichsreform in Österreich aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Thöni, Erich (Hrsg.): Finanzausgleich 2017, S. 445–458.
- NOWOTNY, EWALD; ZAGLER, MARTIN: Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 5. Auflage, Berlin-Heidelberg 2009.
- PICHLER, DALILAH; OBERASCHER, WOLFGANG: Die Dorfgemeinschaft als Innovationsschmiede – neue Wege der Governance? In: Biwald; Mitterer; Prorok; Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken, 2019, S. 124–144.
- RECHNUNGSHOF: Pflege in Österreich. Bericht Reihe Bund 2020/8.
- ROSSMANN, BRUNO: Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, 2008, S. 307–322.
- SCHNEIDER, FRIEDRICH; BRÖTHALER, JOHANN: Zur Reform der vertikalen Verteilung im österreichischen Finanzausgleich. In: Bußjäger (Hrsg.): Perspektiven des Finanzöderalismus, 2013, S. 97–144.
- THÖNI, ERICH; BAUER, HELFRIED: Föderalismusreformen oder Gamsbartföderalismus in Österreich?. In: Biwald; Mitterer; Prorok; Wirth (Hrsg.): Nachhaltig wirken, 2019, S. 124–144.
- WALD, ANDREAS; JANSEN, DOROTHEA: Netzwerke. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. 2007, S. 93–105.