

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Finanzausgleich und Verhandlungen
allgemein sowie Vorschläge für Reformen
von einem Praktiker

Finanzausgleich und Verhandlungen allgemein sowie Vorschläge für Reformen von einem Praktiker

Von Dr. Egon Mohr*

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 220.

Da ich während 26 Jahren als Beamter für die finanzausgleichsrechtlichen Fragen zuständig war und von 1990 bis 2016 an den Verhandlungen zu sechs Finanzausgleichsgesetzen teilnehmen durfte, wurde ich gebeten, meine langjährigen Erfahrungen für einen größeren Personenkreis schriftlich wiederzugeben. Ich möchte dabei nicht belehrend oder besserwissend wirken. Dennoch lässt es sich nicht vermeiden, dass bei der Schilderung meiner persönlichen Erfahrungen Wertungen und Empfehlungen von mir einfließen.

I. Finanzausgleich allgemein

1 Der Finanzausgleich ist in Österreich traditionell dreistufig.

In Deutschland ist der Finanzausgleich hingegen in wesentlichen Bereichen zweistufig. Die Dreistufigkeit wertet die Städte (Österreichischer Städtebund) und Gemeinden (Österreichischer Gemeindebund) auf und macht sie von den Bundesländern unabhängiger. Dies ist ein Vorteil für die Städte und Gemeinden einerseits und die Bundesländer andererseits.

2 Eine sehr wesentliche Frage ist, ob der Finanzausgleich eher zentralistisch oder eher föderalistisch ist.

Der österreichische Finanzausgleich ist wie allgemein anerkannt sehr zentralistisch. Nicht überraschen wird, dass ich als Landesvertreter für einen eher föderalistischen Finanzausgleich bin und in einigen Bereichen mehr Länderautonomie als Vorteil sehe. Bei der Abgabenautonomie sind mehrere Kriterien zu prüfen (z.B. die Eignung für eine Verländerung, die Mehrbelastungen für die Abgabepflichtigen, die Erschwernisse bei der Vollziehung, die Gestaltungsmöglichkeiten für die Länder usw.), weshalb eine Verländerung oft nicht zweckmäßig ist. Dies hat sich auch bei den Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2017 gezeigt, wo lediglich der Wohnbauförderungsbeitrag verändert wurde. Meines Erachtens sollte diese Übertragung in die Länderzustän-

digkeit evaluiert werden, bevor weitere Abgaben verländert werden. Es sollen die Vor- und Nachteile für alle Beteiligten genau abgewogen werden.

3 Soll der Finanzausgleich möglichst einfach oder sehr detailliert sein?

Öfters kommt der Ruf nach einfach. Einfach heißt für mich, dass auf sehr ins Detail gehende Regelungen verzichtet wird. Es werden nicht sehr viele kleinere Beträge mit vielen komplizierten Verteilungsschlüsseln den Ländern und den Gemeinden zugeteilt, sondern wenige, dafür aber große Beträge mit wenigen und einfachen Aufteilungsschlüsseln verteilt. Die Länder können damit gut leben, allerdings ist durch das Zusammenfassen mehrerer Finanzströme zu einem einzigen Finanzstrom die Transparenz nicht mehr gegeben, wie sie öfters von der Wissenschaft gefordert wird.

4 Soll die Verteilung der Finanzmittel in großen Beträgen oder in vielen kleineren Beträgen aufgabenorientiert erfolgen?

Bei den Verhandlungen zum FAG 2017 stand die Diskussion über eine aufgabenorientierte Verteilung der Finanzmittel besonders im Vordergrund. Die aufgabenorientierte Verteilung sollte wie einvernehmlich festgelegt bei der Elementarpädagogik (Kinderbetreuung und Pflichtschulen) in folgenden Jahren kommen, wurde allerdings bis heute nicht erreicht. Daraus ist ersichtlich, dass die aufgabenorientierte Verteilung nicht einfach ist und andererseits die betroffenen Finanzausgleichspartner nicht so sehr dafür sind. Die aufgabenorientierte Verteilung schränkt die Gestaltungsmöglichkeiten der empfangenden Gebietskörperschaft stark ein, weil sie zum Ansatz führt, „was muss ich alles tun, damit ich die Förderung im höchstmöglichen Ausmaß bekomme?“ Dieses Verteilungsmodell bedeutet auch ein Misstrauen gegenüber den Ländern und den Gemeinden, da sie nichts von diesen Finanzmitteln für andere Zwecke verwenden dürfen, obwohl dort der Bedarf eventuell

noch größer ist. Es soll jede Gebietskörperschaft selbst und autonom entscheiden können, wo der Bedarf am größten ist und sie als erstes handelt. Dies kann regional unterschiedlich sein oder es können einzelne Gebietskörperschaften die betreffenden Aufgaben schon übererfüllt haben. Gewisse Qualitätsstandards können unabhängig davon vorgegeben und kontrolliert werden, damit österreichweit einheitliche Standards gegeben sind.

5 Sollen es frei verfügbare Mittel sein oder sollen sie starren Zweckbindungen unterliegen?

Strenge Zweckbindungen bringen ein Misstrauen gegenüber der empfangenden Gebietskörperschaft zum Ausdruck. Zweckbindungen schränken die Gestaltungsfreiheit ein. Es ist auch möglich, dass mehr zweckgebundene Mittel zur Verfügung stehen, als für den vorgegebenen Zweck benötigt werden, weil beispielsweise schon große Vorleistungen erbracht wurden. In einem solchen Falle wird nicht gespart, sondern es werden Investitionen getätigt, die nicht ausreichend zweckmäßig sind, nur um die zweckgebundenen Mittel auszuschöpfen und allfällige künftige Kürzungen zu vermeiden.

6 Der Finanzausgleich sollte ausreichend krisenfest und resilient sein.

Mit diesen Fragen befasste sich im Juni 2021 die Impulskonferenz „Krisenfester Finanzausgleich“ und der Tagungsband dazu. Aus meiner Sicht ist der Finanzausgleich für alle drei Gebietskörperschaftsebenen ausreichend krisenfest. Krisen, die zu Mindereinnahmen und/oder zu Mehrausgaben führen, dürfen für alle Gebietskörperschaften spürbar sein und zu Sparzwängen führen, da dies das Verständnis für Krisen erhöht und zu einem Durchprüfen aller Budgetpositionen führt und Sparmaßnahmen bei lieb gewordenen Maßnahmen ermöglicht. Es ist dadurch ein gleich ausgerichtetes und harmonisches Agieren aller Gebietskörperschaften gewährleistet, wie es Art. 13 B-VG fordert. Es wäre merkwürdig und nicht sinnvoll, wenn eine Gebietskörperschaftsebene von

der Krise nicht betroffen wäre und sich konträr zu den anderen Gebietskörperschaftsebenen verhalten könnte.

7 Gleichzeitiges Außerkrafttreten aller finanzausgleichsrechtlichen Regelungen oder zeitlich aufgeteiltes und versetztes Außerkrafttreten der finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen ist eine strategische Systemfrage.

Das gleichzeitige Außerkrafttreten hat gewisse Vorteile. Es wird ein größeres Volumen verhandelt und es besteht die Möglichkeit, viele Einzelmaßnahmen in einem Gesamtpaket abzuschließen. Es wird dadurch auch leichter möglich, zu einem insgesamt einvernehmlichen Abschluss zu kommen. Es kann dadurch vermieden werden, dass faktisch permanent Finanzausgleichsverhandlungen stattfinden. Permanente Finanzausgleichsverhandlungen führen nicht unbedingt zu sachgerechteren und besseren Ergebnissen, obwohl Auswirkungen von früheren Verhandlungsergebnissen und zwischenzeitliche Veränderungen berücksichtigt werden könnten. Es könnten Fehlentscheidungen oder falsche Annahmen schneller korrigiert werden, vorausgesetzt es sind alle Finanzausgleichspartner dazu bereit.

8 Eine sehr entscheidende Frage ist die Rechtsform der finanzausgleichsrechtlichen Regelungen.

Das Finanzausgleichsgesetz ist üblicherweise ein einfaches Bundesgesetz ohne Verordnungsermächtigungen, das das Finanzausgleichspaktum umsetzt. Das gibt für die beiden anderen Gebietskörperschaftsebenen, nämlich Länder und Gemeinden, mehr Sicherheit. Daneben gibt es Maßnahmen mit großen Finanzvolumen, die in die Zuständigkeit der Länder fallen und in Form einer zeitlich befristeten Art. 15a B-VG-Vereinbarung (z.B. Krankenanstalten-Finanzierung, Pflege usw.) abgeschlossen werden. Diese Form bietet den Ländern noch mehr Sicherheit. Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes sind der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt als Vereinbarung mit Beteiligung der Gemeinden vertreten durch den Österreichischen Städtebund und

den Österreichischen Gemeindebund abgeschlossen worden. Mit entsprechender Anpassung des Ermächtigungsgesetzes wäre diese Form der Vereinbarung auch für finanzausgleichsrechtliche Regelungen denkbar, die Zuständigkeiten der Länder und Gemeinden betreffen. Diese Form entspräche am besten dem dreistufigen Finanzausgleich und brächte den drei Gebietskörperschaftsebenen die gleiche Sicherheit. Die zeitliche Befristung allgemein ist erforderlich, weil sich im Laufe der Zeit vereinbarte Angelegenheiten und deren Finanzierung deutlich verschieben können. Für wieviel Jahre ein Abschluss zweckmäßig ist, lässt sich nicht generell sagen, da die Laufzeit von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen abhängig ist. Auch bei einem Blick zurück bis 1945 lässt sich kein einheitlicher Erfahrungswert feststellen. Zu meiner Amtszeit hat man noch darauf geachtet, dass künftige Finanzausgleichsverhandlungen nicht mit regulären Nationalratswahlen zusammenfallen, da es ansonsten passieren kann, dass der Finanzausgleich mit Personen oder Vertretern von politischen Parteien verhandelt wird, die beim Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs nicht mehr im Amt sind.

9 Für die Verhandlungen eines neuen Finanzausgleichs ist wichtig, dass alle Verhandlungspartner gleiche oder zumindest ähnliche Verhandlungspositionen haben.

Es darf nicht eine Gebietskörperschaftsebene unter einem besonderen zeitlichen oder finanziellen Druck des Abschlusses stehen, während eine andere Gebietskörperschaftsebene überhaupt keinen Druck hat und allein durch Zögern die andere Gebietskörperschaftsebene in einen immensen Verhandlungs- und Zustimmungsdruk bringt. Diese Forderung der Länder ist mit dem geltenden Finanzausgleichsprovisorium umgesetzt worden.

10 Während der Geltungsdauer des Finanzausgleichs sollten die Verhandlungspositionen der Finanzausgleichspartner gleich sein.

Dies ist durch die sogenannte Schutzklausel für die Länder und Gemeinden nicht gegeben. Daher kommt immer wieder die Forderung nach Verbesserung der Schutzklausel. Ein teilweiser Ersatz dafür ist der Konsultationsmechanismus, der eine wesentliche Stärkung der Länder und Gemeinden brachte. Um seine Wirkung nicht abzustumpfen, sollte nur sehr zurückhaltend davon Gebrauch gemacht werden.

11 Nach Möglichkeit vermieden werden sollten Entscheidungen durch Höchstgerichte in finanzausgleichsrechtlichen Fragen.

Nach meinen Erfahrungen geschah dies insbesondere dann, wenn keine einvernehmliche Lösung auf politischer Ebene erreicht werden konnte, z.B. beim sogenannten Wiener Randgemeindegemeinschaftsschlüssel, beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel und beim Wohnbauförderungszweckzuschuss. Die Höchstgerichte sollten nicht an Stelle von politischen Gremien politische Fragen entscheiden müssen. Bei der Entscheidung von juristischen Fragen kann es eine Hilfe sein, die aber nur selten in Anspruch genommen werden soll. In Deutschland werden die Höchstgerichte vermehrt mit Fragen des Finanzausgleichs konfrontiert, meistens aus Gründen, weil sich die politischen Gremien nicht einigen können.

II. Finanzausgleichsverhandlungen allgemein

Da ich im Laufe von 26 Jahren bei sehr vielen Verhandlungen auch in sehr kleinem Kreise dabei war, kann ich hier auf einen großen Erfahrungsschatz zurückgreifen. Einzelne Erlebnisse wirken vermutlich anekdotenhaft, haben sich aber so zugetragen.

1 Eine gute Aufbereitung der Unterlagen und der Zahlen und die zeitgerechte Zurverfügungstellung an alle Verhandlungspartner ist eine wichtige Voraussetzung für einen sachgerechten und von allen akzeptierten Finanzausgleich. Dies war in der Vergangenheit nicht immer der Fall, unangenehm waren komplexe Tischvorlagen mit wenigen mündlichen Erklärungen oder nicht einmal Tischvorlagen. Insbesondere dann, wenn man die anderen Partner überrumpeln wollte, griff man zu dieser Methode. In den meisten Fällen hatten die Vertreter des Bundes hier einen Informationsvorsprung, der ausgenutzt wurde. Dies hat sich bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen gebessert, in dem die umfangreichen Unterlagen fristgerecht zur Verfügung gestellt oder übermittelt wurden.

2 Insbesondere bei Verhandlungen, wo es um so große Finanzvolumen geht, sollten alle Verhandlungspartner gut vorbereitet sein. Dies setzt voraus, dass alle Verhandlungspartner die zur Verfügung gestellten Unterlagen genau angesehen haben. Ich war öfters überrascht, wie schlecht vorbereitet manche Verhandlungspartner zu solchen entscheidenden Verhandlungen gekommen sind und sich auf gut vorbereitete Vertreter anderer Länder verlassen haben. Dies birgt die Gefahr, dass man von Verhandlungspartnern der Gegenseite über den Tisch gezogen wird und dies nicht sofort merkt.

3 Es sollen faire Verhandlungen stattfinden, wobei dies wesentlich vom Vorsitzenden, meist der/die Bundesminister/in für Finanzen, abhängt. Dies beginnt schon bei einer fairen Vorsitzführung. Wenn auf Überrumpelungstaktik gesetzt wird, darf man sich nicht wundern, dass das Misstrauen der anderen Verhandlungsteilnehmer immer größer wird und die Taktik nicht aufgeht. Es gibt viele Maßnahmen im „Soft-Bereich“, deren Wirkungen nicht unterschätzt werden dürfen. Ich habe einmal Verhandlungen am Aschermittwoch von 9.30 Uhr bis 21.30 Uhr ohne Pause erlebt. Hier wurde kalkuliert, dass nicht alle Verhandlungsteilnehmer gut ausgeschlafen sind und in Folge dessen Konzentrationsprobleme haben und so ein Abschluss erleichtert wird. Es kam dann

jedoch an diesem Aschermittwoch zu keinem endgültigen Abschluss, es wurden allerdings verschiedene Teilbereiche fixiert.

4 In der weiter zurückliegenden Vergangenheit war ein durchgängiges Prinzip, dass die am Vortag fixierten Einigungen am nächsten Tag von niemandem wieder aufgemacht werden konnten, weil der betreffende Verhandlungspartner über die Nacht klüger geworden ist und erkannt hat, dass die Regelung oder die Aufteilung, der er gestern zugestimmt hat, für die eigene Gebietskörperschaft nicht vorteilhaft ist. Gerechtfertigt wurde dies damit, dass dies der Beschleunigung der Verhandlungen dient, faktisch hatte es der Absicherung der Überrumpelung gedient.

5 Ein wichtiger politischer Partner hatte immer einen fixen Sitzplatz in der Mitte unmittelbar vor dem Vorsitzenden. Ein sehr guter Sitzplatz bei den Verhandlungen war von strategischem Vorteil, weshalb es günstig war, früh genug zu den Verhandlungen zu kommen, damit man noch einen guten Sitzplatz erhielt und bei den Wortmeldungen nicht (zufällig) übersehen wurde.

6 Ein sehr junger Finanzminister wollte die Finanzausgleichsverhandlungen im Stehen durchführen. Dem lag vermutlich die Überlegung zugrunde, dass einigen Verhandlungsteilnehmern nach längerer Dauer die Füße schmerzen und dies die Kompromissbereitschaft erhöht und so zur Beschleunigung der Verhandlungen beiträgt. Diese Art der Verhandlungsführung wurde nicht akzeptiert, und es wurde wieder zur ursprünglichen Form im Sitzen zurückgekehrt.

7 Es gab auch die Möglichkeit, dass die Verhandlungen unterbrochen wurden und nur ein ganz kleiner Personenkreis im Zimmer des Finanzministers versuchte, zu einem Kompromiss zu kommen. Anschließend wurde der großen Runde der Kompromissvorschlag vorgestellt und um Zustimmung dazu gebeten. Eventuell wurde auch noch der Druck auf diejenigen erhöht, die nicht zustimmen wollten. Sind sie trotzdem hart bei ihrem Nein geblieben und hatten sie gute Argumen-

te auf ihrer Seite, so haben sie öfters als „Zuckerl“ eine kleine Zugabe erhalten. Als Beweise dafür könnte man die zahlreichen Vorwegmittel bei der Krankenanstalten-Finanzierung anführen. Es konnte auch passieren, dass für den Fall, dass die Neinsager den Bogen überspannt haben, plötzlich das ursprüngliche Verständnis einiger anderer Verhandlungspartner in eine sehr konsequente Ablehnung umgeschlagen hat und für die Neinsager überhaupt nichts Zusätzliches erreicht wurde.

8 Da die Länder zu Neunt sind, war es besonders wichtig, dass sich die Länder vor jedem Verhandlungstermin intern abgestimmt haben und nur mit „einer Zunge“ gesprochen haben. Es galt als ungeschriebene Regel, dass die erste Wortmeldung nach dem Vorsitzenden vom Vertreter des vorsitzführenden Landes kam. Brandgefährlich wurde es, wenn ein oder gar mehrere Länder von dieser einheitlichen Linie ausgeschert sind und die Vertreter des Bundes dies sofort ausgenutzt haben und die Länder gegen einander ausgespielt haben.

9 Bei der länderinternen Besprechung über die Aufteilung auf die einzelnen Länder war ab und zu auch die Taktik, dass argumentiert wurde, zuerst müssen wir den Bären haben, bevor wir uns über die Aufteilung seines Felles unterhalten können. Am Ende der gemeinsamen Verhandlungen musste plötzlich alles sehr schnell gehen und es wurde festgestellt, jetzt haben wir für dieses Thema leider keine Zeit mehr, aber bei den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen werden wir uns ausgiebig mit diesem Thema befassen. Dies war ein sehr schönes Vertrösten, das allerdings auf Dauer nicht funktionierte. Es war daher für mich nicht verwunderlich, dass bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen der länderinterne Finanzausgleich schon von Beginn an viel Platz einnahm und viel Energie kostete.

10 Für einen guten Verhandlungserfolg ist auch wichtig, dass man die eigenen Stärken und die eigene Verhandlungsposition richtig einschätzt. Sollten diese irrtümlich zu hoch eingeschätzt werden, so kann es zu einer sehr unangenehmen Überraschung kommen. Um dies zu vermeiden, muss man sich rechtzeitig um gleichgesinnte Partner be-

mühen. Hier war die Achse Länder und Gemeinde- und Städtebund besonders wichtig. Aus diesem Grund gab es öfters ein „Zuckerl“ (Geschenk) von den Ländern an die Gemeinden und Städte für die gegenseitige Unterstützung. Von Bundesseite wurde natürlich immer wieder versucht, Länder und Gemeinden und Städte gegeneinander auszuspielen, was einen Verhandlungserfolg für den Bund sehr erleichtert hätte.

11 Insbesondere wenn es um einen Kompromiss geht, muss man die eigenen Spielräume¹ und die absolute Schmerzgrenze gut kennen, damit man genau weiß, wie weit man bei einem Kompromiss gehen kann. Wenn man dies nicht weiß, kann sich ein ausverhandelter Kompromiss im Nachhinein als äußerst unangenehm und schwer umzusetzen herausstellen. Auch in diesen Fragen ist eine gute Vorbereitung aller Verhandlungsteilnehmer von großem Vorteil, weil man sich nicht auf die Aussagen der Vertreter anderer Länder verlassen kann.

12 Ultimative Strategien, wie z.B. Androhung von Blockade oder Erpressungsversuche, sollten nur im Notfall und bei entsprechender Handlungsfähigkeit eingesetzt werden,² weshalb davon nur in seltenen Fällen Gebrauch gemacht werden soll. Peinlich ist es, wenn sich eine angedrohte Maßnahme als nicht umsetzbar herausstellt.

13 Es sollte bei allen Verhandlungspartnern der Wille vorhanden sein, zu einem positiven Abschluss zu kommen, und nicht nur destruktives Verhalten. Hier sind parteipolitische Strategien und Taktiken im Interesse des Gesamtwohles hintanzustellen. Einer meiner Chefs hat immer gesagt und auch danach gehandelt, „wenn es ums Geld geht, bin ich (parteipolitisch) farbenblind“. Dies war besonders dann erforderlich, wenn der/die Finanzminister/in und der betreffende Vertreter des Landes der gleichen politischen Partei angehört haben. Zum Wohle der Gebietskörperschaften müssen immer Landes- oder Gemeindeinteressen vor Parteiinteressen gehen.

¹ Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften (2020) Seite 62.

² Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften (2020) Seite 60.

14 Wenn die gegensätzlichen Positionen völlig festgefahren waren, war ein sogenannter „Eisbrecher“ notwendig, der verschiedene Formen haben konnte. Eine mögliche und erfolgversprechende Form war, die unterschiedlichen Positionen in wohlwollend-sachlicher Weise durch neue Varianten soweit zu entschärfen, dass ein weiteres Verhandeln mit einem einvernehmlichen Ergebnis wieder möglich wird.³

15 Nach dem Ende der Verhandlungen ist es Aufgabe der Beamten, die Protokolle, Gesetzes- und Vereinbarungsentwürfe sowie den Entwurf des Finanzausgleichs-Paktums genau anzusehen und allfällige Mängel sofort aufzuzeigen. Es zeigt sich, dass das Problem manchmal im Detail liegt und nicht jedes Detail auf politischer Ebene eindeutig entschieden wurde. Dann muss auf schriftlichem oder telefonischem Wege noch kurzfristig eine einvernehmliche Entscheidung herbeigeführt werden. Es gab öfters auch Verhandlungen, bei denen die Länder durch die Verbindungsstelle der Bundesländer eigene Protokolle erstellt haben. Es hat sich gezeigt, dass die Erstellung von zweifachen Protokollen, die in Detailfragen nicht genau übereingestimmt haben, auch nur die Diskrepanz sichtbar machten, aber nicht zu deren Lösung beigetragen haben. Es ist auch schon vorgekommen, dass Beamte versucht haben, durch kleine Änderungen im Protokoll oder den Gesetzes- oder Vereinbarungsentwürfen Verbesserungen für ihre Gebietskörperschaft, die politisch nicht vereinbart waren, zu erreichen. Solches Vorgehen wirkt nicht vertrauensbildend und ist daher abzulehnen. Ich war oft bei solchen unmittelbar nachfolgenden gemeinsamen Formulierungen dabei, während andere schon den Abschluss feierten. Protokolle und erläuternde Bemerkungen und das Finanzausgleichs-Paktum können bei späteren Auslegungsfragen von großer Bedeutung sein. Sie können auch bei allfälligen höchstgerichtlichen Entscheidungen eine wesentliche Entscheidungshilfe bilden.

³ Sausgruber, Verdichtete Erinnerungen Grundlagen erfolgreicher Gemeinschaften (2020) Seite 62.

III. Vorschläge für Reformen des Finanzausgleichs von einem Praktiker

1 Mehrere Vertreter der Wissenschaft haben sich schon längere Zeit mit Reformen des Finanzausgleichs befasst und dazu auch publiziert und zahlreiche Studien seit 2008 verfasst.⁴ In diesen wissenschaftlichen Arbeiten sind sehr viele Reformvorschläge enthalten. Die Notwendigkeit einer Finanzausgleichsreform wird überwiegend als sehr hoch eingeschätzt, da der geltende Finanzausgleich mehrere Defizite aufweist.

2 Nach Ansicht von Bauer und Mitterer sollten eine politische Einigung über eine zielführende Reformstrategie sowie über einen erfolversprechenden Reformprozess herbeigeführt werden und die Ziele für den Reformprozess festgelegt werden und sodann die Reformen des Finanzausgleichs schrittweise in einzelnen Aufgabenfeldern erfolgen. Diesem Reformvorschlag und dessen schrittweiser Umsetzung kann ich mich problemlos anschließen.

3 Nach der Meinung von Bauer und Mitterer sind die Finanzausgleichsreform und Föderalismusreformen eng miteinander verbunden. Hier wird es schon etwas schwieriger, da sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene für Föderalismusreformen nicht die für die Finanzen zuständigen Organe zuständig sind. Entweder müssen die Föderalismusreformen vorgängig fixiert werden oder es müssen gemeinsame Gremien sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene eingerichtet werden, die sich mit diesen Fragen beschäftigen.

⁴ Mitterer, Reformoptionen des Gemeinde-Finanzausgleichs, ÖHW 2016, H 1-3, Seiten 95 bis 115; Bauer/Mitterer, Reformen im Finanzausgleich 2017 – Stand und Perspektiven ihrer Umsetzung, ÖHW 2018, H 1-3, Seiten 51 bis 71; Bauer/Mitterer, Steuerungsperspektiven bei Finanzausgleichsreformen in Krisenzeiten, ÖHW 2020, H 1-3, Seiten 35 bis 59; Bauer/Bröthaler/Getzner/Mitterer, Reform der föderalen Finanzordnung durch bessere Verschränkung mit der Aufgabensteuerung, ÖHW 2022, Seiten 79 bis 100 (in diesem Band), oder Bauer/Blwald/Mitterer/Thöni (Hrsg.), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz 2017 Teil 5, Seiten 381 bis 529.

4 Ich bin auch der Überzeugung, dass eine Finanzausgleichsreform nicht in einem einzigen großen Wurf gelingen wird, sondern nur schrittweise in mehreren kleinen Schritten. So ist auch in der Vergangenheit in mehreren aufeinander folgenden Finanzausgleichsgesetzen einiges geglückt. Wichtig ist dabei, dass die Gesamtrichtung stimmt und nicht nach zwei Schritten vorwärts wieder ein großer Schritt rückwärts folgt.

5 Meines Erachtens sollte der Finanzausgleich noch weiter vereinfacht und gestrafft werden. Dies setzt mehr gegenseitiges Vertrauen voraus. Es könnten mehrere Beträge zusammengefasst werden und in einem Verteilvorgang aufgeteilt werden. Es ist mir bewusst, dass dadurch die Transparenz nicht erhöht wird, obwohl die neue größere Summe und der Verteilvorgang völlig transparent sind. Es könnten dadurch sehr umfangreiche und detaillierte Regelungen im Finanzausgleichsgesetz 2017 wesentlich vereinfacht und gekürzt werden oder sogar zur Gänze entfallen. Damit wird auch die Autonomie der Länder und Gemeinden gestärkt. Die Vertreter der betreffenden Gebietskörperschaft wissen am besten, wofür die Mittel am dringendsten benötigt werden. In vielen Bereichen wird die Autonomie (z.B. Schulautonomie usw.) besonders forciert, warum nicht auch bei den Ländern und Gemeinden? Auf Aufsichtsbefugnisse des Bundes könnte verzichtet werden, da andere Institutionen (z.B. Landesrechnungshöfe und der Rechnungshof des Bundes) für die Aufsicht zuständig sind.

6 Mit der Zweckbindung und der Aufgabenorientierung kommt ein Misstrauen zum Ausdruck, weshalb auf beides verzichtet werden sollte. Meines Erachtens kann man Ziele von finanzausgleichsrechtlichen Maßnahmen festlegen und schriftlich festhalten und spätestens vor Beginn der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen evaluieren, wieweit die Ziele erreicht worden sind, und die entsprechenden künftigen Maßnahmen ableiten.

7 Es spricht auch nichts dagegen, dass vor den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen die Mittelverteilung und die Aufgabenerfüllung evaluiert werden. So kann festgestellt werden, ob die Mittelverteilung noch sachgerecht ist und wie sich die Aufgaben entwickelt haben. Dies geschah in der Vergangenheit fallweise bei der Krankenanstalten-Finanzierung, wo die Mittelaufteilung transparent ist und das Ausmaß der erbrachten Leistungen an Hand der erarbeiteten und abgerechneten LKF-Punkte der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung ermittelt werden kann. So kann ohne weiteres ermittelt werden, ob die vereinbarte Mittelaufteilung noch sachgerecht ist oder korrigiert werden muss.

8 Betreffend die Abgabenaunomie sollten die Erfahrungen beim Wohnbauförderungsbeitrag genau evaluiert werden und daraus die richtigen Schlüsse gezogen werden. Es soll auch evaluiert werden, ob die Verlängerung die erhofften Vorteile gebracht hat oder nicht. Nur bei entsprechenden positiven Effekten soll über die Verlängerung von weiteren Abgaben nachgedacht werden. Wenn man so wie ich relativ weit zurückblicken kann, fällt auf, dass die Anzahl der ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben seit 1945 gesunken ist und sich öfters der Bund gegen neue Landes- oder Gemeindeabgaben gestellt hat. Argumente waren öfters, dass es sich entweder um eine gleichartige Abgabe von demselben Besteuerungsgegenstand handle oder die Abgabe die Einheit des Währungs-, Wirtschafts- und Zollgebietes verletze. Es ist daher nicht richtig, dass die Länder nie bereit waren, die eigene Abgabenhöhe wahrzunehmen oder auszuweiten. Bei einem Vergleich mit der Schweiz und ihren kantonalen Abgaben ist der Vergleich sehr präzise und umfassend durchzuführen. Unterschiede der Schweiz zu Österreich in der Abgabenverwaltung und der vertikalen und horizontalen Aufteilung des Abgabenertrages sollen genau festgestellt und dokumentiert werden, da sie einfach und praxisnah sind. Da sich dies in Österreich bisher anders entwickelt hat, bezweifle ich, ob dies bei uns in dieser Einfachheit und Praxisnähe gelingen wird. Mir ist aufgefallen, dass bei der Diskussion über die Abgabenaunomie der

Länder viele auf die Schweiz verweisen, dies aber bei der Diskussion über Föderalismusreformen nicht tun.

9 Der Blick in das Ausland ist oft von großem Vorteil, weil man hier neue Modelle studieren kann und Erfahrungswerte auch mitgeliefert erhält. Wir Ländervertreter haben uns in der Vergangenheit auch mit dem deutschen Finanzausgleich befasst und uns die Schweizer Finanzausgleichsreform genau erklären lassen. Hier kann man sich für Österreich gute Ideen für Finanzausgleichsreformen holen.

10 Unbedingt repariert werden muss die Grundsteuer. Hier ist ein Blick nach Deutschland und die dort gewählte Reform mit stärkerer Einbindung der Länder (Länderöffnungsklausel) und den drei Grundsteuermodellen (Flächen-Lagemodell, Flächenmodell/Bodenwertmodell und Bundesmodell) zumindest eine Reformidee für Österreich. Auch hier müssen die Ausgangsvoraussetzungen und die Details der neuen Modelle genau analysiert werden, sollte an eine Angleichung gedacht werden.

11 Abschließend stimme ich gerne und voll überzeugt auch der Forderung von Bauer und Mitterer zu, dass die Koordination und Kooperation der Akteure des Finanzausgleichs generell verbessert werden soll,⁵ nicht nur bei den Finanzausgleichsverhandlungen, sondern auch in den Zeiträumen dazwischen.

⁵ Bauer/Mitterer, Steuerungsperspektiven bei Finanzausgleichsreformen in Krisenzeiten, ÖHW 2020 H 1-3, Seite 35.

Impressum

Für die Abonnenten:

1. Erscheinungsweise: Die Zeitschrift der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen erscheint halbjährlich.

2. Bezugspreis: Jahresabonnement € 20,-; Preis für Einzelheftbezug € 10,- (zuzgl. Porto).

3. Einzahlungen auf das Konto der Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen, IBAN: AT25 6000 0000 0731 0009, BIC: BAWAATWWW.

4. Mit der Leistung des **Mitgliedsbeitrages** ist der Anspruch auf den unentgeltlichen Bezug der Zeitschrift verbunden. Der jährliche Mitgliedsbeitrag beträgt laut Beschluss der Mitgliederversammlung (MV) vom 17. Oktober 2003 für Einzelmitglieder € 10,-; für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 2.001 bis 5.000 € 49,40, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 5.001 bis 10.000 € 66,10, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 10.001 bis 50.000 € 99,50, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50.000 € 165,60. Für den Bund und die Länder sowie für juristische Personen wird der Mitgliedsbeitrag gesondert festgesetzt (Hinweis: Betragsglättung lt. Beschluss der MV vom 4. Oktober 2021).

Herausgeber, Eigentümer, Verleger, Verwaltung und Vertrieb:

Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen, zuhanden des Vorsitzenden, Hofrat Mag. Hansjörg Teissl, p.A. Martina Wagner, Verbindungsstelle der Bundesländer, A-1010 Wien, Schenkenstraße 4/III, Tel. 01/5353761; teisslha@gmail.com.

Schriftleitung, für den Inhalt verantwortlich, sowie Bücher und Zeitschriften zur Rezension: Dr. Philipp Lust, Bundesministerium für Finanzen, 1010 Wien, Johannesgasse 5, philipp.lust@bmf.gv.at – in Abstimmung mit Mag. Hansjörg Teissl und mit Unterstützung von Mag.^a Karoline Pilcz.

Als Richtwert für Beiträge gilt eine Länge von 15.000 Zeichen (inkl. Leerzeichen), die gerne deutlich unterschritten werden kann, das Doppelte jedoch nicht überschreiten soll. Die Struktur der Beiträge kann in numerische Unterpunkte (1, 2,...) sowie darunter in Kleinbuchstaben (a., b,...) unterteilt werden. Literatur ist in den Fußnoten, nicht am Beitragsende zu zitieren, wobei Folgezitate verkürzt erfolgen sollten (nach Möglichkeit grob im Sinne der Abkürzungs- und Zitierregeln der österreichischen Rechtssprache und europarechtlicher Rechtsquellen, AZR, des Manz Verlages, aber jedenfalls einheitlich, wobei Abkürzungen wie „z.B.“ gerne Punkte enthalten können; das Fußnotenzeichen im Haupttext ist nach allfälligen Satzzeichen wie Punkt oder Beistrich zu setzen; wenn sich Wörter auf unterschiedliche Geschlechter beziehen und damit eine unterschiedliche Endung einhergeht, so kann dem seitens der Autor:innen durch Setzung eines Doppelpunktes Rechnung getragen werden).

Bücher und Zeitschriften werden zur Rezension nur angenommen, wenn ihr Inhalt auf dem Arbeitsgebiet der Gesellschaft liegt. Eine Verpflichtung zur Besprechung oder Rücksendung von nicht angeforderten Schriften übernimmt die Schriftleitung nicht.

Verlagsrechte: Nachdrucke, Übersetzungen in andere Sprachen, Vervielfältigungen jeder Art, auch fotografische, digital und fonetische, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus dürfen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der Gesellschaft und mit Quellenangabe (kurz: ÖHW) hergestellt werden (alle Rechte gehen mit Annahme eines Beitrages auf die Gesellschaft über).

Verantwortlichkeit: Mit Namen gekennzeichnete Beiträge stellen die Ansicht des Verfassers dar. Soweit bei personenbezogenen Bezeichnungen nur die männliche Form angeführt ist, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise, wenn es nicht ausdrücklich anders angegeben ist. Der Standpunkt der Gesellschaft ist durch die Veröffentlichung eines Beitrages in keiner Weise festgelegt.

Druck: Druckeria GmbH, Schotterweg 24, 2483 Weigelsdorf.

Gestaltung: wachbergerteissl e.U., wachbergerteissl.at

Offenlegung gemäß § 25 des Mediengesetzes, BGBl. Nr. 314/1981:

Dem Vorstand des Vereines „Gesellschaft für das öffentliche Haushaltswesen“ gehören an: MMag. Christian K ö t t l (Stv. Vorsitzender), Dr. Philipp L u s t (Schriftleitung – in Abstimmung mit Mag. Hansjörg Teissl), Senatsrat Mag. Christoph M a s c h e k, Dr. Egon M o h r (Geschäftsführer des wissenschaftlichen Beirates), OARⁱⁿ Michaela S c h a t z, RR Christian S c h l e r i t z k o, MSc., Hofrat Mag. Hansjörg T e i s s l (Vorsitzender).

Die Richtung wird im § 2 der Satzungen der Gesellschaft wie folgt bestimmt: Zweck der Gesellschaft ist die sachliche Untersuchung und Erörterung von Fragen auf dem Gebiet des öffentlichen Haushaltswesens und der Kontrolle frei von Bindungen jeder Art.
