



Technische Universität Wien  
Department für Raumplanung  
Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

raum ifip



BMF

BUNDESMINISTERIUM  
FÜR FINANZEN

## Föderalismus

[R]evolutionäre Perspektiven für Österreich?

# Österreichs Fiskalföderalismus und der Finanzausgleich

IFIP-Jahrestagung 2015, 7. Mai 2015  
Technische Universität Wien

**Anton Matzinger**

BMF, II/3 - Finanzverfassung und Finanzausgleich

## Fiskalföderalismus

- Ökonomische Theorie
- (Verfassungs)rechtliche Regelung
- Politische Praxis
- Reformableitung

## Fiscal federalism

is concerned with "understanding which functions and instruments are

- best centralized and which are
- best placed in the sphere of decentralized levels of government"

Oates, An Essay on Fiscal Federalism, JEL, 1999

## Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie

Getzner, <http://www.fiskalrat.at/workshops/foederalismus-in-oesterreich.html>

## B-VG

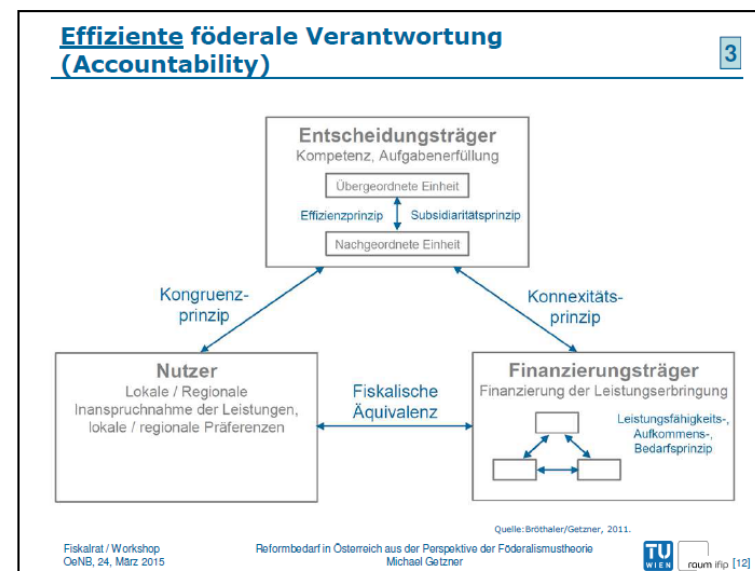
- Bundesstaatliches Grundprinzip
- Haushaltswesen bleibt im selbständigen Wirkungsbereich der Länder
- Gemeinden: Selbstverwaltung, Budgetrecht, Gemeindeautonomie und Gemeindeaufsicht
- Aufgabenverteilung:
  - Hoheitlich: ja; GG bei Bund konzentriert, Verwaltungsföderalismus der Länder; tw. starke Verflechtungen – bspw. Schule, Gesundheit, Umwelt;
  - Privatrechtlich: nein; Doppelgleisigkeiten

## F-VG - Finanzverfassung

- Starke Zentralisierung der Kompetenzen bei einfacher Bundesgesetzgebung
- Finanzverfassung setzt Rahmen – Ausführung durch Finanzausgleichsgesetz
- Zielvorgabe durch F-VG:
  - Lasten der öffentlichen Verwaltung und
  - Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften

- **F-VG - Finanzverfassung**
  - **Kostentragung**
    - Konnexität als Grundregel
  - **Abgabehoheit**
    - Kompetenzkonzentration bei Bund
    - Residuale Abgabenautonomie der Länder - § 8 Abs. 3 F-VG
    - Vereinzelte Berechtigungen der Gemeinden
  - **Transfers**
    - systemergänzend

Es fehlen Aussagen zur  
fiskalischen Äquivalenz  
Kongruenz: siehe Kompetenzverteilung



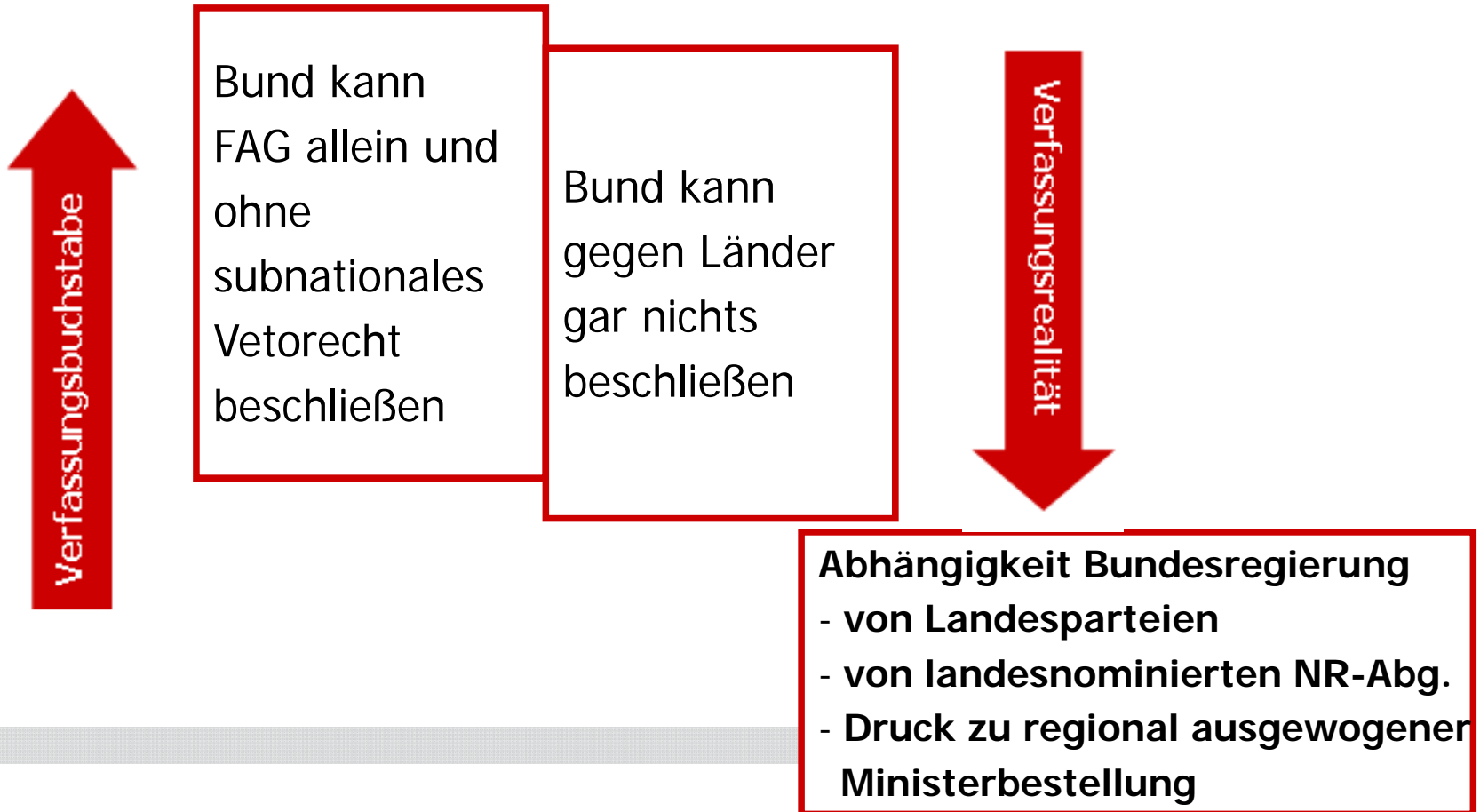
## *Finanzausgleich (§ 4 F-VG):*

- Hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu sein.
- Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften sind nicht zu überschreiten.

## *Praxis:*

- Finanzausgleichspartner (Bund, Länder und Gemeinden, diese vertreten durch den Österreichischen Städtebund und Österreichischen Gemeindebund)
- Verhandlungen über den Finanzausgleich: → Paktum
- VfGH: paktkonformer Finanzausgleich
  - „Vermutung der Sachlichkeit“
  - entspricht Finanzverfassung-Gleichheitsgrundsatz

## Kompetenzverteilung des F-VG





# Akteure Bund

Bundesminister für Finanzen

Koalitionspartner

Parlament

149 von 183 Abgeordneten sind auf Landeslisten nominiert

# Akteure Länder



Landesfinanzreferentenkonferenz -  
LFRK



Landeshauptleutekonferenz -  
LHK



Landesparteien - Landesobleute

# Akteure - Gemeinden

## Österreichischer Städtebund:

*Präsident Häupl, idR vertreten durch Bgm. Nagl und Schaden*



## Österreichischer Gemeindebund:

*Präsident Mödlhammer*

## Probleme für Gemeinden:

- Abhängigkeit von Ländern
- Interessensgegensätze Gemeindebund – Städtebund
- nur unverbindliches Vertretungsrecht

# Konsequenzen des polit. Systems

## Schwache Bundesstellung

- Bund trägt Gesamtverantwortung für Steuerbelastung
- Soft budget constraint der Länder

## Nutzenmaximierung der L-Politiker

- Partikulärinteressen setzen sich durch im FA
- L-Orientierung an Leistungen = Ausgaben

## Länderorientierung an Ausgaben für Wähler

- wenig Effizienzanzreiz
- zu hohe Steuerquote
- hohe Bundes-, niedere Landesverschuldung

→ Effizienzverluste

## Rahmenbedingungen des österreichischen Finanzausgleich als Ausgangsposition

- Bundesstaat und „Kartellföderalismus“
- Anforderungen an die öffentlichen Haushalte:
  - Ausgaben
    - systemimmanente Kostensteigerungen (öffentlicher Dienst, Sozialsystem, Gesundheits- und Alterssicherung);
    - steigende Ansprüche der Öffentlichkeit an Qualität und Quantität öffentlicher Leistungen;
  - Einnahmen
    - Abgabenquote hoch, Abgabenkonkurrenz
    - internationaler Standortwettbewerb und
- Nachhaltigkeit der Haushaltsführung – EU Vorgaben

## Mangel an Verantwortlichkeit (accountability) der Entscheidungsträger für Effizienz des Gesamtsystems

Subnationale Finanzierung für Steuerzahler/ Wähler/Politiker kaum durchschaubar

Bailing-out Einschätzung bisher sehr hoch.  
Kärnten?

Keine Erfahrung, dass L-Haushaltspolitik auch negative Stimuli haben kann.  
Kärnten?

LHK: politökonomischer Hebel für Dotationserhöhung

Soft budget constraint

- Systemimmanente Effizienzanzreize für subnationale Regierungen eher gering
  - einschneidende Maßnahmen könnten eigene Wählerschaft negativ betreffen
  - tw. keine unmittelbare politische Rendite in Richtung Wählerstimmenmaximierung
- Fiskalillusionen bei Politikern und Landesbürgern
  - (Mit)Finanzierung von Landesprojekten durch Bund erzeugt Eindruck von Kosteneinsparungen
    - ➔ die Mittel der anderen GK entlasten das eigene Budget, belasten aber die Steuerzahler des gesamte Bundesgebietes
  - Der von allen Ländern kommende Mitfinanzierungs-Druck führt tendenziell zur Steigerung von Ausgaben des Bundes und darauf folgend der Abgabenquote

## Reform muss bei Interessen der Entscheidungsträger ansetzen

- Landespolitiker müssen Möglichkeit haben, durch eine sparsame Budgetpolitik eine politische Dividende zu erwirtschaften.

## Instrument 1:

- Möglichkeit für Länder ihre Budgets in merklichen Ausmaß durch eigene Landesabgaben zu finanzieren
- Möglichkeit für Länder Einnahmen durch Erhöhungen oder Steuersenkungen zu steuern
- Merklichkeit für Landes-Steuerzahler wesentlich



Unterschiedliche Aufgaben konkurrieren um knappe Mittel

- Aufgabe der Politik: Festlegung der Prioritäten
- Wird diese politische Aufgabe durch institutionelle Regelungen verhindert, bleibt nur das Interesse der Entscheidungsträger
  - am (möglichst hohen) Mitteleinsatz selbst,
  - jedoch nicht mehr am ökonomischen Mitteleinsatz

## Instrument 2

Möglichkeit der subnationalen Politik Sach- und Finanzierungs-Entscheidungen über Landesaufgaben zu treffen

## Die Troika des effizienten Finanzausgleichs

### Zusammenführung von

- Einnahmenverantwortung → fiskalische Äquivalenz
- Entscheidungsverantwortung → Kongruenz
- Ausgabenverantwortung → Konnexität

### Beispiel Landeslehrer

- Gebietskörperschaften übergreifende Fachbrüderschaften (BildungsMin, Schulstellen der Länder) +
- fehlendes Eigeninteresse der Finanzressorts der Länder durch den vollständigen Kostenersatz

ergibt im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohen Mitteleinsatz

# (R)evolutionärer Paradigmenwechsel?

Vorgeschlagene Reformen wären wesentliche Änderung des Finanzausgleichs - insbesondere merkliche Steuerautonomie

Bestehendes System: suboptimal, aber Beharrungstendenz

- Landespolitik kann positive Politikrenten durch soft budget erwirtschaften
- Verantwortung für Abgabenhöhe und -erhebung bei Bund
- Zusammenhang mit Steuerlast wird durch Fiskalillusion verschleiert

Intelligent Design des Finanzausgleichs

- Diskussion durch Experten und Wissenschaft leitet Paradigmenwechsel ein – lange Perspektive!

Max Planck:

Paradigmenwechsel nicht durch Überzeugung, sondern durch neue Generation!



**Danke für Ihre  
Aufmerksamkeit**