

Johann Bröthaler, Michael Getzner (TU Wien), Margit Schratzenstaller (WIFO), Peter Biwald, Helfried Bauer (KDZ)

Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs

Ausgehend von allgemeinen Grundsätzen des fiskalischen Föderalismus, der bisherigen Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs und von Befunden zum Reformbedarf des Finanzausgleichs im weiteren Sinn können strategische Elemente einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs definiert werden. Dazu gehören vor allem die Gestaltung des Reformprozesses in Abstimmung mit weiteren Bereichen der Staats- und Föderalismusreform und eine neue Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs.

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie von TU Wien, WIFO, KDZ und IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen: Johann Bröthaler, Michael Getzner (TU Wien), Hans Piflik, Margit Schratzenstaller (WIFO), Peter Biwald, Helfried Bauer (KDZ), Ulrich Schuh, Ludwig Strohner (IHS), Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien (November 2010; 59 Seiten, 30 €, kostenloser Download: <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41360>). • Begutachtung: Michael Böheim (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich (WIFO) • E-Mail-Adressen: johann.broethaler@tuwien.ac.at, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

Das System des Finanzausgleichs und die Ausgestaltung der föderalen Struktur des österreichischen Staates werden in der öffentlichen Debatte sowie in der wissenschaftlichen Diskussion aus einer Vielzahl von Perspektiven als höchst reformbedürftig eingeschätzt. Die (finanziellen) Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften und den ihnen angeschlossenen Institutionen wurden über die letzten Jahrzehnte so komplex, dass die politische Steuerung häufig nur noch punktuell möglich und hinsichtlich der Interdependenzen und gesamthaften Effizienz- und Verteilungseffekte kaum überschaubar ist. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Reformvorschläge zur Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften erarbeitet (z. B. *Österreich-Konvent*, 2005, *Rechnungshof*, 2007, 2009), grundlegende Reformen sind jedoch ausgeblieben. Wesentliche Voraussetzung und Herausforderung für eine Neugestaltung des Finanzausgleichs ist demnach, eine politische Einigung auf den Reformprozess und eine zielführende Reformstrategie herbeizuführen.

Ein föderalistischer Staatsaufbau mit mehr oder weniger autonomen Einheiten auf mehreren Ebenen ist notwendigerweise mit einer Vielzahl von komplexen institutionellen, aufgabenbezogenen und finanziellen Beziehungen verbunden. Im Spannungsfeld von Effizienz¹⁾ und Ausgleich spielen dabei allokatons-, verteilungs- und stabilisierungspolitische Gesichtspunkte auf allen Ebenen des Staates eine wesentliche Rolle.

Für die Verteilung der Aufgaben und Ausgaben sowie der Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs der Gebietskörperschaften sind verschiedene allgemeine Leit-

Ziele und Grundsätze von Finanzausgleichssystemen

Ziele

¹⁾ Effizienz bedeutet hier sowohl, dass das Leistungsangebot den Präferenzen der Bevölkerung entspricht (Struktureffizienz) als auch, dass dies mit geringstmöglichem Mitteleinsatz erfolgt (Kosteneffizienz; siehe etwa Piflik et al., 2010).

linien und Prinzipien von Bedeutung, die aus theoretischen Erwägungen insbesondere des *fiskalischen Föderalismus*²⁾ abgeleitet werden können.

Dies sind zum einen *formale Ziele*, insbesondere Transparenz der Regelungen und Wirkungsweisen, Einfachheit, Administrierbarkeit, Flexibilität der Instrumente sowie Kohärenz der einzelnen Teilbereiche des Finanzausgleichs.

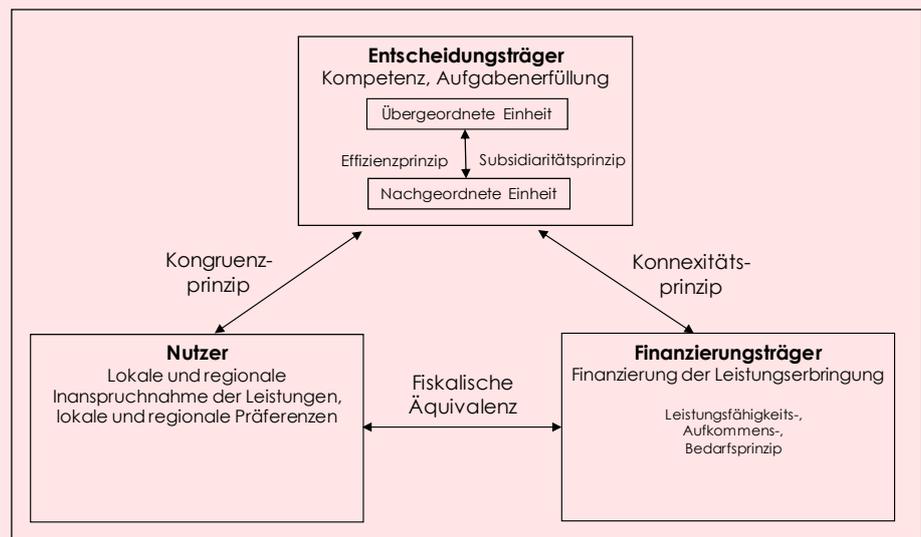
Zum anderen sind *fiskal- und verteilungspolitische Ziele* wesentlich, etwa Kontinuität (im Sinne des Sachlichkeitsgebotes gemäß § 4 F-VG), Ausmaß des Ausgleichs regionaler Disparitäten, der Steuerbarkeit, Anreizwirkungen, Autonomie und *Verantwortlichkeit*.

Schließlich steht auch eine verstärkte *inhaltliche Zielorientierung* des Finanzausgleichs bzw. eine am Ergebnis orientierte Mittelzuweisung ("performance-based allocation") zur Diskussion, d. h. wieweit die Instrumente des Finanzausgleichs explizit an wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Zielen auszurichten und wirkungsorientiert umzusetzen sind.

Eine Reform des Finanzausgleichs ist untrennbar mit einer Diskussion über die Form des Föderalismus und die Aufgaben- und Kompetenzverteilung verbunden. Dabei sind verschiedene Prinzipien zu beachten, die sowohl auf Effizienz als auch Gerechtigkeit im Sinne des (finanziellen) Ausgleichs zwischen Gebietskörperschaften abzielen (Abbildung 1).

Grundsätze der Aufgaben- und Mittelverteilung

Abbildung 1: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat



Q: Bröthaler et al. (2011), S. 16.

Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip, wonach die Verantwortung für Aufgabenerfüllung bzw. Leistungserbringung der jeweils kleinsten dafür geeigneten Einheit zu übertragen ist, ist vor allem die Herstellung fiskalischer Äquivalenz und Konnexität zentral. Gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen jene, die von einer öffentlichen Leistung profitieren, auch jene sein, die (neben nutzungsabhängigen Gebühren und Entgelten) über Abgaben zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen. Nach dem Grundsatz der Konnexität steuern Entscheidungsträger nicht nur die Aufgaben und Ausgaben, sondern auch die dafür notwendigen Einnahmen. Als Voraussetzung für diese an Effizienz orientierten Prinzipien kann institutionelle und räumliche Kongruenz gelten, also die direkte Verantwortung der Entscheidungsträger gegenüber den Nutzern und Nutzerinnen (Wahlberechtigten).

²⁾ Zu Theorien des fiskalischen Föderalismus siehe etwa Oates (2005) und Ahmad – Brosio (2006) bzw. Feld – Schneider (2002) mit besonderer Berücksichtigung der Föderalismusdiskussion in der Schweiz und in Österreich.

Für die Mittelverteilung im Finanzausgleich sind darüber hinaus weitere – im politisch gewünschten Verhältnis angewandte – Prinzipien maßgeblich (u. a. Aufkommens-, Bedarfs-, Aufgabenorientierungs-, Leistungsfähigkeits-, Gleichheitsprinzip).

Ausgehend vom Prinzip der eigenen Kostentragung und dem Sachlichkeitsgebot sind nach der Finanzverfassung vier Instrumente des Finanzausgleichs vorgesehen (vgl. Hüttner – Griebler – Huemer, 2008A, 2008B):

- Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung,
- Verteilung von Besteuerungsrechten,
- Verteilung von Abgabenerträgen,
- Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse.

Bei Reformüberlegungen sind neben diesen fiskalischen Instrumenten unter den gegebenen Rahmenbedingungen (Kompetenz-Kompetenz des Bundes) ergänzend die traditionellen politischen Instrumente (kompromissorientierte Verhandlungen, Paktum zum Finanzausgleich) und mögliche neue Instrumente (Kontrakte, Kooperations-, Programmvereinbarungen) zu berücksichtigen bzw. neu zu gestalten.

Eine grundlegende Neugestaltung des Finanzausgleichs erfordert eine klare Abgrenzung der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und eine Auseinandersetzung mit den bestehenden Elementen und bisherigen Anpassungen des Finanzausgleichs.

Der *Finanzausgleich im weiteren Sinn* umfasst nach einer allgemeinen Definition die gesamte Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf der Grundlage des B-VG und des F-VG. Bei dieser weiteren Sicht des Finanzausgleichs sind auch alle sonstigen öffentlichen Rechtsträger mit einzubeziehen (Abbildung 2).

Instrumente des Finanzausgleichs

Abgrenzung und Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs

Abgrenzung

Abbildung 2: Abgrenzung des Finanzausgleichs

(Nationaler) Finanzausgleich i. w. S. (Normative) Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie Verteilung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen			
Aufgaben, Ausgaben Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben		Finanzierung Einnahmenverteilung und finanzielle Beziehungen zwischen öffentlichen Rechtsträgern	
Öffentliche und/oder private Rechtsträger		Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden)	Sonstige öffentliche Rechtsträger
Aufgabenverteilung fixiert angenommen	Finanzausgleich i. e. S.		
← Paktum zum Finanzausgleich →			
	Finanzausgleichsgesetz		Sonstige Gesetze
	Primärer Finanzausgleich	Sekundärer Finanzausgleich	Tertiärer Finanzausgleich
	Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich		
Sonstige (zweckgebundene) Aufgabenfinanzierung			

Q: Bauer – Thöni (2008), Bröthaler (2008), Bröthaler et al. (2011).

Der *Finanzausgleich im engeren Sinn* betrachtet die Aufgabenverteilung als gegeben und beschränkt sich definitorisch ausschließlich auf die Einnahmenverteilung (nur Abgaben und Transfers zwischen Gebietskörperschaften), soweit sie im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt ist. Er gliedert sich in den primären und den sekundären Finanzausgleich. Der *primäre Finanzausgleich* regelt die Verteilung der Besteuerungsrechte (Abgabenhöhe) sowie die vertikale und horizontale Verteilung

**Bisherige Reformen zum
Finanzausgleich**

der Abgabenerträge (Ertragshoheit). Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im FAG geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Finanzausweisungen und Zweckzuschüssen zwischen den Gebietskörperschaften. Die Transfers zwischen Ländern und Gemeinden werden dabei, mit Ausnahme einer Obergrenze für die Landesumlage, nicht berücksichtigt. Der tertiäre Finanzausgleich umfasst alle weiteren, außerhalb des FAG durch Bundes- und Landesgesetze geregelten Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern.

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs muss sich mit der Entwicklung des bestehenden Finanzausgleichs und den bisherigen Reformmaßnahmen als Ergebnis periodischer Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften auseinandersetzen. Übersicht 1 zeigt im Überblick die wesentlichen Reformmaßnahmen zum Finanzausgleich im engeren Sinn in den letzten vier Finanzausgleichsperioden.

Übersicht 1: Reformmaßnahmen im österreichischen Finanzausgleich 1997/2008

Gemäß FAG 1997, 2001, 2005, 2008

Grundstruktur des Finanzausgleichs	Keine Änderung der grundsätzlichen Struktur des Finanzausgleichs
Primärer Finanzausgleich Abgabenhöhe und Ertragshoheit	Ausweitung des Steuerverbundes durch ertragsneutrale Umwandlung ausschließlicher Abgaben (primär des Bundes) in gemeinschaftliche Bundesabgaben: 1998 Körperschaftsteuer 2001 Ausgleich für Abschaffung der Getränkesteuer bzw. der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe 2005 Umwandlung von Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Energieabgaben, Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe, Konzessionsabgabe in gemeinschaftliche Abgaben 2009 Umwandlung von Wohnbauförderungsbeitrag in gemeinschaftliche Abgaben 2005 Möglichkeit der Kommunalsteuerteilung zwischen Gemeinden
Vorwegabzüge vor und nach vertikaler Aufteilung der Ertragsanteile	1997 Anpassung an Steuerreformen bzw. EU-Beitragsfinanzierung 2008 und 2011 stufenweise Abschaffung des Konsolidierungsbeitrages
Vertikale Aufteilung der Ertragsanteile der Gebietskörperschaften	2005 und 2008 weitgehende Vereinheitlichung der Fixschlüssel für die vertikale Aufteilung der einzelnen gemeinschaftlichen Abgaben
Horizontale Aufteilung	Keine Änderung der grundsätzlichen Aufteilung (Ober-, Unterverteilung) 1997 Ersatz verschiedener Aufteilungsschlüssel durch Fixschlüssel 2001 Vereinheitlichung der länderweisen Aufteilungsschlüssel 2009 Anwendung der jährlichen Bevölkerungsstatistik
Horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile	2008 Ertragsneutrale Einrechnung sekundärer Transfers in die horizontale Aufteilung der Länderertragsanteile (und teilweise jährliche Valorisierung)
Horizontale länderweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile	2005 und 2008 Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (teilweise Kompensation über sekundäre Transfers) 2008 Einrechnung sekundärer Transfers
Horizontale gemeindeweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile	2005 und 2008 Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels 2008 Zusätzliche Ausgleichsvorausanteile (Transferumwandlung, Kompensation für Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, Abschaffung der Selbstträgerschaft)
Sekundäre Transfers Finanzausweisungen, Bedarfszuweisungen, Zuschüsse und Landesumlage gemäß FAG	1997 bis 2008 Ausweitung der Transfers (zum Teil zur Kompensation von Verlusten, zum Teil Anpassung an Änderungen im primären Finanzausgleich) 2008 Umwandlung der Mehrzahl der Transfers des Bundes an Länder und einzelner Transfers des Bundes an Gemeinden in Ertragsanteile 2008 Temporäre Förderung von Gemeindefusionen und -kooperationen
Kostentragungen	2005 und 2008 Verknüpfung der Kostenersätze für Landeslehrer mit aufgabenbezogenen Anforderungen, weitere Ersätze obsolet durch Ausgliederungen
Tertiäre Transfers Nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen	Keine Entflechtung der weiteren intragovernmentalen Transfers Überdurchschnittliche Steigerung der Transfers, insbesondere von Gemeinde- an Landesebene

Q: Bröthaler (2008), Bröthaler et al. (2011), S. 23.

Die Struktur des Finanzausgleichs im engeren Sinn wurde in den letzten Jahrzehnten nicht geändert. Die Reformen betrafen im Wesentlichen die Ausweitung des Steuerverbundes (durch Wegfall oder Umwandlung eigener Abgaben) sowie die horizontale Mittelverteilung (Ersatz von Schlüsseln nach dem Aufkommensprinzip durch Fix-

schlüssel, Anwendung der jährlichen Bevölkerungsstatistik). Abgesehen von den komplizierten Übergangsbestimmungen der jeweiligen Finanzausgleichsgesetze (meist ertragsneutrale Anpassungen) ist eine Vereinfachung der Mittelverteilung im Finanzausgleich zu verzeichnen. Dies betrifft vor allem die Vereinheitlichung von Aufteilungsschlüsseln und die Bereinigung des sekundären Finanzausgleichs (Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile). Hingegen wurden keine Schritte zur Entflechtung der überdurchschnittlich steigenden Transfers des tertiären Finanzausgleichs gesetzt, insbesondere der Transfers zwischen der Landes- und der Gemeindeebene. Die Intransparenz des Transfersystems wurde demnach nicht behoben, sondern im Gegenteil noch verstärkt.

Die Anpassungsmaßnahmen der letzten Jahre verbessern einerseits die Planungssicherheit, vermeiden Effekte des "stillen Finanzausgleichs" und gewährleisten, dass die Gebietskörperschaften bei Veränderungen des Aufkommens anteilig im gleichen Ausmaß betroffen sind. Die Folgen sind jedoch andererseits eine verstärkte Abhängigkeit der subnationalen Gebietskörperschaften vom Finanzausgleich, eine Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit, möglicherweise überzogener Druck auf Gleichverteilung der Finanzausstattung pro Kopf, eine Schwächung der Verbindung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung und unzureichende Berücksichtigung regionaler Spezifika (unterschiedliche Aufgaben, regionale Lage, Sonderlasten, externe Effekte der Aktivitäten einzelner Gemeinden), die einer wirtschaftlich effizienten, ökologisch verträglichen und sozial ausgewogenen Ressourcenallokation und Aufgabenerfüllung entgegenstehen.

Basierend auf theoretischen Forderungen an einen effizienten und verteilungsgerechten Finanzausgleich, empirischen Befunden und praktischen Erfahrungen müsste eine umfassende Neugestaltung des Finanzausgleichs insbesondere folgende Reformfordernisse berücksichtigen:

- *Reform der Kompetenz- und Aufgabenverteilung* auf die Gebietskörperschaftsebenen unter expliziter Einbeziehung der Gemeindeebene aufgrund des technischen und wirtschaftlichen Wandels und geänderter internationaler Verflechtungen und Verpflichtungen,
- *verstärkte Konnexität* der Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung auf jeder Ebene des Staatsaufbaus,
- *verstärkte Abgabenautonomie* der subnationalen Gebietskörperschaften und damit Verminderung des Steuerverbundes in Abstimmung mit Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- *Zielorientierung und Flexibilisierung des Finanzausgleichs* im Hinblick auf die operationale, zeitlich limitierte Festlegung politisch-strategischer Ziele (z. B. Klimaschutz, nachhaltige Raumentwicklung),
- *Verringerung der Transfers* durch umfassende Vereinfachung und Entflechtung der Transfers, um Transparenz und Verantwortlichkeit zu steigern,
- *Trennung von allokativen und distributiven Zielen* in der Mittelverteilung im Steuerverbund und Transfersystem, um Transparenz und Wirkungssicherheit zu erhöhen,
- *konsolidierter Finanzkraftausgleich* durch Schaffung eines einzigen klar nachvollziehbaren Umverteilungsvorganges zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen Ländern bzw. zwischen Gemeinden,
- *fiskalische Äquivalenz und aufgabenorientierter Lastenausgleich* für Aufgaben mit räumlichen Spillovers oder für sonstige Lasten aus spezifischen sozioökonomischen oder geographischen Rahmenbedingungen,
- *angemessener Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden* durch verstärkte dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und erhöhte Transparenz der Standortvor- und -nachteile,
- *Forcierung von Gemeindestrukturen und -kooperation* zur verstärkten Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch angemessene Förderung von Kooperation und Fusion,

Grundlegender Reformbedarf

- *verstärkte Integration und Systematik* durch eine neue strukturierte Architektur des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der gesamten finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und der Wechselwirkungen zwischen den Teilbereichen des Finanzausgleichs.

Optionen und Strategien

Für eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs sind verschiedene Rahmenbedingungen, politische Festlegungen und strategische Ansätze zu klären sowie finanz- und rechtswissenschaftlich fundierte Elemente eines neuen Finanzausgleichs zu entwickeln. Grundlage ist – im Sinne einer Gesamtstrategie – ein breiteres Verständnis des Finanzausgleichs, das neben der Mittelaufteilung auf die Gebietskörperschaften über Abgaben und Transfers auch die Kompetenzen und Aufgaben der Gebietskörperschaften, finanzpolitische Prioritäten ebenso wie die aufgabenpolitische und finanzwirtschaftliche Dynamik einbezieht. *Bröthaler et al. (2011)* gehen von folgenden 10 strategischen Elementen einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs aus:

- Festlegung des Reformansatzes,
- Planung und Gestaltung des Reformprozesses,
- Föderalismusmodell Österreich,
- Positionierung der Finanzausgleichsreform,
- institutionelle und ökonomische Abgrenzung,
- Festlegung der Ziele,
- Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs,
- Modulspezifikation,
- Funktionsanalysen,
- Evaluierung.

Die zusammenfassende Diskussion dieser Punkte geht auch auf internationale Beispiele, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz (NFA)³⁾ und auf die Föderalismusreform in Deutschland⁴⁾ ein.

Festlegung des Reformansatzes

Im Gegensatz zur über Jahrzehnte nur marginalen Anpassung des Finanzausgleichs ist eine explizite Entscheidung der Finanzausgleichspartner erforderlich, ob der Finanzausgleich in einem kurz- bis mittelfristigen Reformprozess von Grund auf neu oder in einem evolutionären längerfristigen Prozess zielorientiert-inkrementell entwickelt werden soll.

Planung und Gestaltung des Reformprozesses

Aus den deutschen und Schweizer Erfahrungen kann vor allem abgeleitet werden, sich nicht auf punktuelle Reformen zu beschränken, sondern die *gesamte Architektur des Finanzausgleichs* zu berücksichtigen. In Deutschland wurden bereits bei der Vorbereitung der Föderalismusreform wichtige Reformbereiche ausgespart, insbesondere die Stärkung der subnationalen Abgabenautonomie, um die Gesamtreform nicht am zu erwartenden Widerstand scheitern zu lassen. Wie das Beispiel der Schweiz dagegen zeigt, kann eine in sich konsistente Neuausrichtung der gesamten Finanzausgleichsarchitektur, die Interdependenzen zwischen einzelnen Bereichen berücksichtigt, möglicherweise auch skeptische Akteure überzeugen. Aufgrund von

Fokus der Reform

³⁾ "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung" (NFA): Aufgabenentflechtung (von 31 Gemeinschaftsaufgaben wurden 15 an Kantone und 6 an den Bund übertragen), vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei Aufgaben mit nationalem Anliegen (Leistungsvereinbarungen mit Globalbeiträgen), interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (horizontale Abgeltung räumlicher externer Effekte), Finanzkraftausgleich (Umverteilung nach Steuerpotential), Finanzbedarfsausgleich (Abgeltung von Sonderlasten), Härteausgleich (für Übergang zu NFA).

⁴⁾ Entflechtung der Entscheidungsprozesse (Verringerung der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Bundesgesetze), Verringerung der Gemeinschaftsaufgaben (Bildungsplanung, Hochschulen), Änderung der Finanzhilfen des Bundes (Senkung in Bereichen ohne überregionale externe Effekte, Befristung, degressive Ausgestaltung, Evaluierung), leichte Aufwertung der Steuerautonomie der Länder (Steuersatzrecht in der Grunderwerbsteuer), Übergangsregelungen (längerfristige Transfers des Bundes an die Länder).

vielfältigen Interdependenzen sind zudem isolierte Reformen in den einzelnen Teilbereichen des Finanzausgleichs weniger aussichtsreich.

Eine weitere Lehre, die aus dem Beispiel Schweiz gezogen werden kann, betrifft die Ausgestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Die Reform hatte mit insgesamt 16 Jahren – von Beginn der Reformdiskussion im Jahr 1992 bis zur Umsetzung im Jahr 2008 – eine sehr lange Vorlaufzeit. In mehreren Feedback-Schleifen konnten daher auch die Wissenschaft bzw. die Experten und Expertinnen einbezogen werden. Die Meinungsbildung wurde sowohl in den Gebietskörperschaften als auch in der Bevölkerung, die letztlich über die Reform abstimmte, mit fundierten Informationen und Diskussionen positiv beeinflusst.

Der Ablauf der Reform in der Schweiz legt für Österreich nahe, eine grundlegende Reform des föderalen Systems von den alle 4 bis 6 Jahre stattfindenden Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften zu entkoppeln. Der für diese Verhandlungen vorgesehene relativ knappe Zeitraum von mehreren Monaten wie auch deren Inhalt lassen im Grunde nur punktuelle inkrementelle Veränderungen zu. In diesen Verhandlungen geht es letztlich um den Interessenausgleich zwischen den unmittelbar von den finanziellen Regelungen der nächsten Finanzausgleichsperiode betroffenen Stakeholdern.

Wie das Beispiel Schweiz weiters zeigt, sind Regelungen zur Abfederung von finanziellen Härten für einzelne Gebietskörperschaften und die Kompensation von reformbedingten Verlusten wichtige Bestandteile einer umfassenden Strukturreform, um die Akzeptanz sämtlicher Gebietskörperschaften zu finden und deren Mitwirkungen bei der Reform sicherzustellen. Allerdings gilt es, wie die deutsche Finanzausgleichsreform deutlich macht, solche Übergangsregelungen mit einem überschaubaren zeitlichen Horizont auszustatten. Auch sollten Verluste einzelner Gebietskörperschaften nicht vollständig oder zum großen Teil kompensiert werden. Schließlich erhöhen umfangreiche Übergangsregelungen die Komplexität des Finanzausgleichs und schwächen sein Steuerungspotential.

Die Reformoptionen des Finanzausgleichs beziehen sich zunächst auf die grundsätzliche Entscheidung, welche Form des Föderalismus für Österreich angestrebt werden soll. *Pitlik et al. (2010)* unterscheiden Konzepte des *Wettbewerbsföderalismus* (hohe dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, Konkurrenz der Regionen untereinander), des *kooperativen Föderalismus* (Zusammenwirken der einzelnen staatlichen Ebenen, Interessenausgleich und Kooperation), des *solidarischen Wettbewerbsföderalismus* (Chancengleichheit der Regionen, Einbau von Wettbewerbselementen) sowie des *Vollzugsföderalismus* (dezentrale Aufgabenerfüllung durch subnationale Ebenen ohne eigene Entscheidungsbefugnis auf Basis zentraler Vorgaben).

In Österreich besteht seit Jahrzehnten ein föderales System, in dem vor allem die Relation zwischen Bund und Ländern politisch stark ausgeprägt ist; die Gemeinden und die anderen Selbstverwaltungskörper (z. B. der Bereich der Sozialversicherung) stehen in diesem System öfters abseits⁵⁾. Das föderale System weist einen hohen Grad der Zentralisierung in Gesetzgebung und Aufgabenfinanzierung auf, wobei für die kostspieligen Aufgaben – wie Bildung, Gesundheitswesen, Wirtschaftsförderung – gemischte Trägerschaften, Parallelverwaltungen und teils Ko-Finanzierung üblich sind. Auch im Verhältnis zwischen Land und Gemeinden ist ein hoher Grad der Zentralisierung gegeben. Diese Praxis entspricht dem Modell des "Vollzugsföderalismus", wonach jeweils "untergeordnete" Ebenen mit eingeschränkter Entscheidungsbefugnis vor allem auf Basis zentraler Vorgaben bestimmte Aufgaben erfüllen.

Für eine Reform des Finanzausgleichs wäre eine Diskussion von zentralen Elementen des österreichischen Föderalismus, von Elementen des fiskalischen Föderalismus ebenso wie von demokratiepolitischen Überlegungen zur besseren Einbeziehung von Gemeinden und Agglomerationsräumen in die Politik- und Aufgabengestaltung

Zeitliche Perspektive des Umsetzungsprozesses

Ausgestaltung von Übergangsregelungen

Föderalismusmodell Österreich

Grundsätzliche Föderalismusmodelle

Einigung auf österreichischen Föderalismus erforderlich

⁵⁾ *Neisser (2011, S. 29)*: "Der österreichische Föderalismus wurde traditionell immer als Zwei-Ebenen-Struktur verstanden: Bund gegen Länder – und umgekehrt . . ."

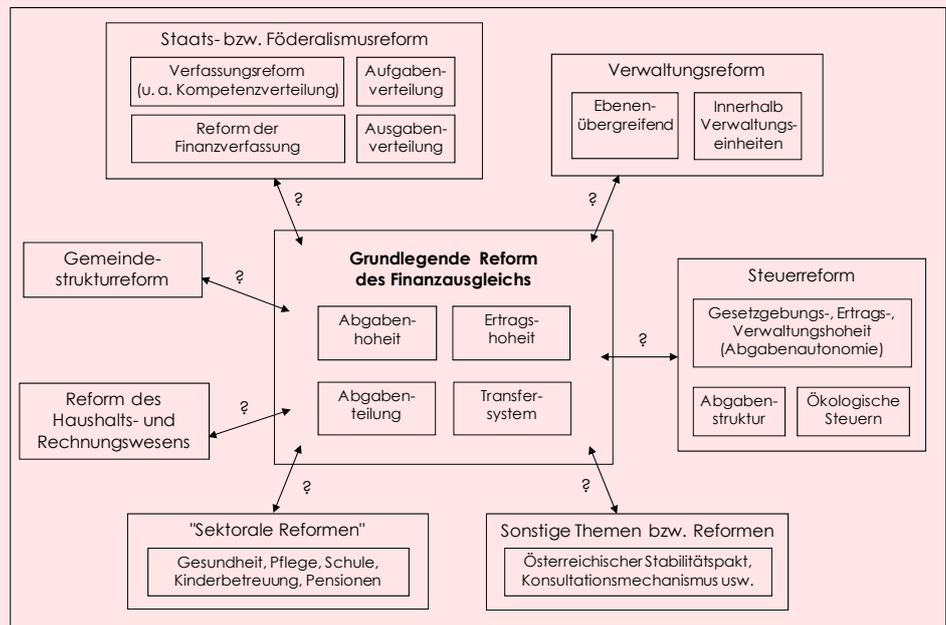
des Staates insgesamt hilfreich. Diesen Gedanken strich Frey (2005) bereits im Jahr 2005 bei Abschluss der Überlegungen für den neuen Finanzausgleich der Schweiz heraus: "Zentraler Ausgangspunkt für die Reform des schweizerischen Finanzausgleichs bildet die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus."

Auch österreichische Expertinnen und Experten treten seit Jahren für einen realistischen Diskurs über eine Neuausrichtung des österreichischen Systems des Föderalismus und eine Verknüpfung mit dem Finanzausgleich ein. So plädiert etwa der Ökonom Thöni (2008, S. 221) für einen "solidarischen interregionalen Wettbewerbsföderalismus", und der Politikwissenschaftler Pelinka (2007, S. 146) fordert eine bessere Balance zwischen "Effizienzgewinnen und Demokratievorteilen". Unter Effizienzgewinnen muss nicht unbedingt Rezentralisierung der Erfüllung von Aufgaben verstanden werden (also eine Verschiebung von Aufgaben zum Bund und von den Gemeinden zum Land), denn auch durch institutionelle Vorkehrungen wie z. B. das Vergleichen und Lernen voneinander (Benchmarking), durch Kooperation von Aufgabenträgern zur Erreichung von Wirkungen (z. B. Agglomerationspolitik⁴⁾, durch Innovationen in der politisch-administrativen Organisationskultur kann die Aufgabenerfüllung auch auf den subnationalen Ebenen effizienter und effektiver werden. Ebenso bedeutet Verbesserung der Demokratie nicht unbedingt, den Ländern mehr Kompetenzen zuzuweisen. Eine Verbesserung der Demokratie wird auch durch eine Steigerung von Transparenz und Bürgerbeteiligung bei Planung und Durchführung von Aufgaben erreicht, ebenso durch den Vergleich der erbrachten Leistungen, Wirkungen und resultierenden Steuerbelastung zwischen Ländern und zwischen Gemeinden.

Ein wichtiger strategischer Aspekt ist die Positionierung der Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen, um wechselseitige Blockaden möglichst zu vermeiden. Abbildung 3 zeigt exemplarisch Schnittstellen einer Finanzausgleichsreform.

Positionierung und Abgrenzung der Finanzausgleichsreform

Abbildung 3: Positionierung der Finanzausgleichsreform



Q: Bröthaler et al. (2011), S. 47.

⁴⁾ Im Österreichischen Raumentwicklungskonzept 2011 werden die Notwendigkeit einer Agglomerationspolitik betont und u. a. Stadtregionen als Handlungsfeld definiert (ÖROK, 2011, S. 84): "Stadtregionen sind wachsende und auch in Zukunft bedeutsame Siedlungselemente, als politische oder rechtliche Einheit sind sie jedoch nicht existent. . . . Die zukunftsorientierte Positionierung von Stadtregionen, eingebettet auch in neue Modelle der Regional Governance und des finanziellen Ausgleichs, zielt insbesondere auf einen fairen Interessenausgleich zwischen Kernstadt und Umland ab."

Es ist im Einzelnen strategisch abzuwägen, welche Bereiche für eine Finanzausgleichsreform unmittelbar relevant sind, welche parallel entwickelt oder ausgeklammert werden können und für welche Bereiche lediglich längerfristige Ziele formuliert werden können, ohne den Reformersfolg zu beeinträchtigen.

Von zentraler Bedeutung sind hier verschiedene Elemente der *Staatsreform* und der ebenenübergreifenden Verwaltungsreform hinsichtlich der von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben. In der Schweiz war etwa die Aufgabenefflechtung nach dem Subsidiaritätsprinzip ein Kernstück der "Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung" (NFA). Sie wurde nach Frey (2001) jedoch auch als möglicher Stolperstein der Reform wahrgenommen. Umstrittene Aufgabenbereiche, in denen ohnehin Reformen mit ähnlicher Stoßrichtung im Gange waren, wurden demnach aus dem NFA-Reformpaket ausgeklammert.

Im Hinblick sowohl auf den Reformprozess als auch auf einen neuen Finanzausgleich ist klarzustellen, wieweit die gesamten vertikalen und horizontalen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften oder nur jene zwischen Ländern und Gemeinden oder auch jene zu weiteren involvierten öffentlichen Rechtsträgern schwerpunktmäßig berücksichtigt werden. Weiters ist strategisch festzulegen, wieweit länderübergreifende und länderinterne finanzielle Verflechtungen durch Bundesgesetze oder Landesgesetze (hier auch: wieweit als Bestandteil der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs) zu regeln sind.

Neben der institutionellen Abgrenzung sind vor allem auch die Grenzlinien zwischen Steuerverbund, Transfersystem und sonstiger Aufgabenfinanzierung neu festzulegen. Angesichts des akuten Reformbedarfes erscheint es unerlässlich, in den Reformprozess die eigenen Abgaben, die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie vor allem die gesamten (intragovernmentalen) Transfers zwischen den Gebietskörperschaften einzubeziehen.

Für die geforderte explizite Zieldiskussion sind die Ziele der Reform des Finanzausgleichs (z. B. Steigerung der Effizienz und Transparenz, Schaffung von Verantwortlichkeit) von jenen des neuen Finanzausgleichs (etwa Finanzkraft-, Lastenausgleich) zu unterscheiden. Darüber hinaus ist generell eine Zielorientierung des Finanzausgleichs anzustreben (inhaltliche wirtschafts-, finanz-, sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitische Ziele und Schwerpunkte, die mit bestimmten Instrumenten des Finanzausgleichs zeitlich limitiert verfolgt werden; siehe dazu z. B. Rossmann, 2008, Bauer, 2012).

Fundament einer mittel- bis längerfristigen zielorientierten Reform des Finanzausgleichs ist die Entscheidung für eine *neue Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs*. Dabei geht es primär um eine systematische Festlegung und Bündelung der finanziellen Verflechtungen zu einzelnen Modulen des Finanzausgleichs. Abbildung 4 zeigt im Überblick eine mögliche Struktur eines neuen Finanzausgleichs.

Wesentlich für eine Neugestaltung der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs ist,

- die Grundstruktur des Finanzausgleichs (Module) systematisch festzulegen,
- einzelne Ziele jeweils durch ein Instrument abzubilden,
- Voraussetzungen für einzelne Module des Finanzausgleichs zu bestimmen,
- die Dotierung der einzelnen Module klarzustellen und zu sichern,
- Interdependenzen zwischen den Modulen offenzulegen,
- Anreizstrukturen offensiv mit Modulen zu verknüpfen sowie
- den Übergang vom bestehenden Finanzausgleichssystem zu den Elementen der neuen Architektur detailliert zu begründen und festzulegen.

Die konkrete Ausgestaltung der Finanzausgleichsmodule müsste regelmäßig evaluiert und längerfristig flexibel gehandhabt werden. Die Gewichtung der einzelnen Module und der Verteilungsregelungen innerhalb der Module ist periodisch zu verhandeln und durch die Politik festzulegen.

Grundsätzlich ist der Übergang zwischen Ertragsanteilen am Steuerverbund und Transfers fließend. Tendenziell wird eher das Instrument der Ertragsanteile angewandt, wenn permanente bundeseinheitliche Regelungen zweckmäßig sind, die

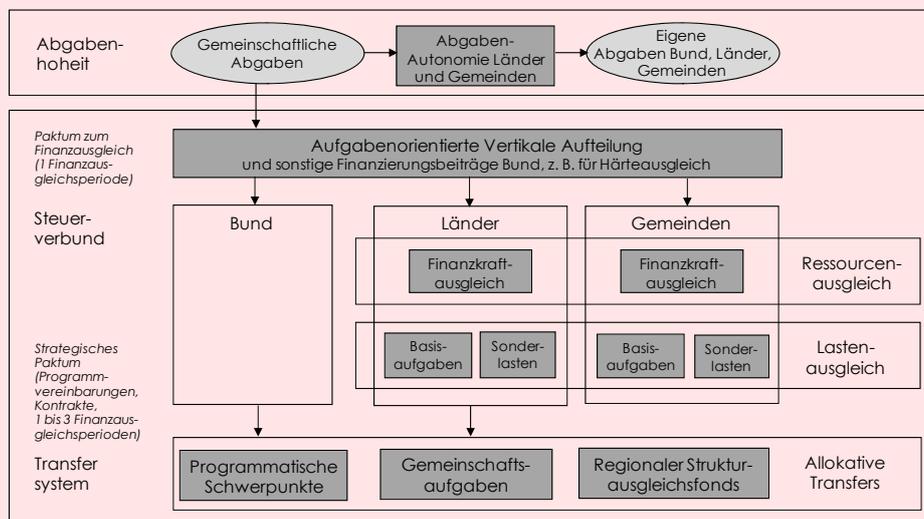
Institutionelle und ökonomische Abgrenzung

Festlegung der Ziele

Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs

Mittel zweckfrei verwendet werden sollen und aufgabenübergreifende Aspekte zu berücksichtigen sind. Das Instrument der Transfers wird dann genutzt, wenn einzelne Aufgabenbereiche oder nur einzelne Jurisdiktionen betroffen oder spezielle Vereinbarungen zwischen einzelnen Jurisdiktionen (Kontrakte) erforderlich sind.

Abbildung 4: Perspektive einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs



Q: Bröthaler et al. (2011), S. 50.

Abgabenautonomie

Im Hinblick auf ein angemessenes Verhältnis der Aufgaben und Ausgaben zu den dezentralen Einnahmenkompetenzen steht – letztlich seit Jahrzehnten⁷⁾ – eine Stärkung der subnationalen Abgabenautonomie im Sinne der fiskalischen Äquivalenz und Konnexität zur Diskussion, etwa durch Stärkung des Abgabenerfindungsrechtes der Länder, Umwandlung gemeinschaftlicher in ausschließliche Abgaben (z. B. Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe), Zuschläge zu Stammabgaben des Bundes (z. B. Einkommensteuer) oder erweiterten Spielraum bei Steuerhebesätzen (z. B. Grundsteuer). Dabei spielen Effizienzüberlegungen sowie verteilungs- und stabilisierungspolitische Überlegungen eine wesentliche Rolle.

Wieweit einzelne Steuern für dezentrale Autonomie geeignet sind, ist zum einen nach ökonomischen Kriterien zu beurteilen (etwa Ergiebigkeit der Steuerbasis, regionale Streuung, Wettbewerbsanfälligkeit, Konjunktorempfindlichkeit, Lenkungspotential, Transparenz; Bauer – Biwald – Haindl et al., 2012, in diesem Heft). Zum anderen sind Fragen von Finanzverfassungs- und Steuerrecht (etwa regionale Zuordnung von Steuertatbeständen, Vermeidung von Doppelbesteuerung; Achatz, 2012) sowie verwaltungsökonomische Aspekte (effiziente Abgabeneinhebung) von Bedeutung.

Die Abgabehoheit ist mit der vertikalen und horizontalen Aufteilung im Steuerverbund und im Transfersystem explizit abzustimmen, wobei als wesentliches Anliegen die gesamten finanzkraftabhängigen Kompensationseffekte und Anreizwirkungen zu berücksichtigen sind.

Aufgabenorientierte vertikale Verteilung

Die vertikale Mittelaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften umfasst grundsätzlich

- die eigenen Abgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden,
- die vertikale Teilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben,
- die Vorwegabzüge von eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben und
- die gesamten vertikalen Nettotransferströme der Gebietskörperschaften.

⁷⁾ Siehe z. B. Ruppe (1991), Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992), Bauer – Thöni (2005), Pitlik et al. (2010).

In einer neuen Gesamtarchitektur ist vor allem eine radikale Bündelung der vertikalen Mittelzuteilung an die Gebietskörperschaftsebenen anzustreben. Die vertikalen Abgabenanteile und Anpassungen bei Reorganisation der Aufgabenverteilung werden wohl wie bisher im Verhandlungswege festzulegen sein. Ein direkter Bezug zu Aufgaben ist bei (einigen wenigen) gemeinschaftlichen Aufgabenbereichen und neuen Instrumenten der vertikalen Zusammenarbeit anzustreben.

Unterschiede in der Finanzkraft der Gebietskörperschaften auf der Ebene der Länder und der Gemeinden sollen künftig jeweils anhand eines einzigen schlüsselmäßigen Zuteilungsvorgangs bei der horizontalen Abgabenteilung – im jeweils politisch gewünschten Ausmaß – verringert werden (bei den intragovernmentalen Transfers sollten dagegen distributive Ziele vermieden werden). Um regionale Besonderheiten zu berücksichtigen, wäre der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden länderweise zu organisieren.

Die Begründung für einen horizontalen statt oder ergänzend zu einem vertikalen Finanzausgleich wäre durch die damit erzielte Transparenz (Überblick, Überprüfbarkeit) gegeben. Als wichtige Übergangsmaßnahme wäre für die Dauer von ein bis zwei Finanzausgleichsperioden eine Ergänzung durch einen anfänglich höheren und in einer zweiten Periode geringeren vertikalen Bundestransfer aus einem beim Bund eingerichteten Übergangsfonds zweckmäßig.

Der Finanzbedarf wird bisher nur in Form der einfachen und gewichteten Bevölkerungszahl berücksichtigt. Spezielle und schwierig zu beeinflussende Lasten der Länder und Gemeinden sollten möglichst pauschal in einem einzigen Verteilungsvorgang der horizontalen Abgabenteilung berücksichtigt werden (ein Finanzierungsbeitrag des Bundes wäre bereits oben bei der vertikalen Verteilung zu berücksichtigen).

Für eine aufgabenorientierte horizontale Mittelverteilung wird eine Untergliederung nach Basisaufgaben und Sonderlasten vorgeschlagen. Für Basisaufgaben wäre eine Zuteilung von Mitteln nach der Einwohnerzahl vorzusehen. Für Sonderlasten wären weitere demographische, topographische bzw. sozioökonomische Aufteilungsindikatoren und nur für spezifische Aufgaben ergänzende Transfers vorzusehen (siehe dazu *Bauer – Biwald – Bröthaler et al., 2012*, in diesem Heft).

Mit einer konsequenten Aufgabenentflechtung und einer transparenten Neugestaltung des Steuerverbundes sollte Transfers nur noch ergänzende Funktion zukommen; allokativen Ziele sollten dabei im Mittelpunkt stehen (vor allem Abgeltung regionaler Spillovers, Realisierung von Economies of Scale) und das intragovernmentale Transfersystem auf einige wenige Transferbereiche beschränkt werden.

Transfers können temporär an programmatischen Schwerpunkten einer übergeordneten Ebene ausgerichtet werden und vertikale Transfers (aus eigenen Mitteln des Transfergebers) für entsprechende Anreize oder Leistungen der untergeordneten Ebene eingesetzt werden.

Für gemeinschaftliche Aufgaben, die aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen in Kooperation zwischen mehreren Ebenen oder Einheiten einer Ebene erfüllt werden sollen, wären spezifische outputorientierte Vereinbarungen zu den Zielen und Leistungen zu entwickeln und Finanzierungsbeiträge über vertikale bzw. horizontale Transfers festzulegen.

Schließlich könnten für wirtschaftsschwache Regionen ergänzende vertikale Transfers aus einem regionalen Strukturausgleichsfonds vorgesehen werden, der von Bund und/oder Ländern und/oder der Gesamtheit der Gemeinden zu dotieren wäre.

Sofern die strategischen Weichen für einen neuen Finanzausgleich gestellt wurden, kann die konkrete Ausgestaltung der Module des Finanzausgleichs (rechtliche Festlegungen, operationale Umsetzung bis hin zur politischen Gewichtung) auch mittel- bis längerfristig angelegt werden, um eine zielgerichtete Abstimmung von Aufgabenreformen und einer Finanzausgleichsreform zu ermöglichen und die Effizienzpotentiale bei geänderter Aufgabenerfüllung und Finanzierung ausschöpfen zu können.

Ressourcenausgleich

Lastenausgleich

Ergänzende allokativen Transfers

Modulspezifikation, Funktionsanalysen, Evaluierung

Eine wichtige ergänzende Grundlage im Reformprozess und generell der Finanzausgleichspolitik sind hier auch Funktionsanalysen für einzelne öffentliche Leistungsbereiche, die in vielen Teilaspekten und Untersuchungen bereits vorliegen (z. B. zu Gesundheit, Bildung, Verkehr; *Matzner, 1977*).

Schließlich ist auch entsprechender Raum für Evaluierungen zu schaffen, einerseits der Reformschritte selbst und der Auswirkungen der Reform gegenüber der bisherigen Mittelaufteilung sowie andererseits künftig für regelmäßige Evaluierungen der gesamten allokativen und distributiven Verteilungswirkungen als wichtiges Element eines neuen Finanzausgleichs.

Zusammenfassung und Schluss- folgerungen

Ein effizienter und effektiver Finanzausgleich beruht vor allem auf fiskalischer Äquivalenz und Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger. Die Gebietskörperschaften können demnach ihre Aufgaben dem öffentlichen Interesse entsprechend auf Basis des Subsidiaritätsprinzips dann erfüllen, wenn die Verantwortung für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen weitgehend zusammenfällt. Abweichungen von diesem Grundprinzip sind u. a. für spezielle Aufgaben (Zentralörtlichkeit, Lastenausgleich) oder bei Ressourcenmangel (Ressourcenausgleich) möglich.

Im Lichte dieser theoretischen Grundlinien wird das österreichische System des Finanzausgleichs, aber auch grundsätzlich die föderale Struktur des österreichischen Staates als höchst reformbedürftig eingeschätzt. Viele Reformvorschläge zur Verwaltungsreform, zur Kompetenzverteilung und zur Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der Gebietskörperschaften wurden in den letzten Jahren erarbeitet, grundlegende Reformen sind jedoch ausgeblieben. Die finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften und den ihnen angeschlossenen Institutionen wurden über die letzten Jahrzehnte so komplex, dass politische Steuerung häufig nur noch punktuell möglich ist. Die im Einzelnen allenfalls nachvollziehbaren Transaktionen im System des Finanzausgleichs sind hinsichtlich ihrer Interdependenzen und ihrer gesamthafter Wirkungen auf Effizienz und Verteilung kaum überschaubar. Dies erschwert eine wirkungsorientierte Steuerung der staatlichen Aufgabenerfüllung beträchtlich.

Zur Reform des Finanzausgleichs ist ein grundlegender und stark vereinfachender Ansatz anzustreben, der auch vor einer Diskussion des Föderalismusmodells nicht zurückschreckt. Die Reform des Finanzausgleichs (im weiteren Sinn) soll sich somit nicht in wenigen Details der finanziellen Beziehungen der Gebietskörperschaften erschöpfen, sondern sich einerseits am erfolgreichen Reformmodell etwa der Schweiz orientieren und andererseits im Kontext mit anderen wichtigen Reformbereichen, insbesondere der Staats- und Verwaltungsreform, gesehen werden.

Wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Neugestaltung des Finanzausgleichs sind eine politische Grundsatzentscheidung zum Reformprozess (mit einem möglichst verbindlichen Zeitplan, losgelöst von Verhandlungen zum Finanzausgleich) und der Entwurf einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs, die die gesamte Finanzierung der Gebietskörperschaften aus eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie vor allem die gesamten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften umfassen sollte. Als zentrale Elemente stehen hier die vertikale Verteilung unter Einbeziehung der Abgabenaufonomie, ein Ressourcenausgleich (Bündelung aller bisherigen Transfers), ein Lastenausgleich (für Basisaufgaben und Sonderlasten) sowie einige wenige zeitlich und thematisch begrenzte allokativen Transfers zur Diskussion.

Literaturhinweise

- Achatz, M., Zur Stärkung der Abgabenaufonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder). Rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung der Praxisrelevanz und Operationalität, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Linz, 2012.
- Ahmad, E., Brosio, G. (Hrsg.), Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien–Graz, 2008.
- Bauer, H., "Verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs – ein Plädoyer", in Kahl, A. (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Manz, Wien, 2012, S. 235-262.

- Bauer, H., Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Mitterer, K., Schratzenstaller, M., "Transferbeziehungen im Bundesstaat – Status und Reformperspektiven", WIFO-Monatsberichte, 2012, 85(12), S. 943-955, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/46044>.
- Bauer, H., Biwald, P., Haindl, A., Piflik, H., Schratzenstaller, M., "Ausbau der Abgabenhöhe der Gemeinden. Grundsätze und Optionen", WIFO-Monatsberichte, 2012, 85(12), S. 919-930, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/46042>.
- Bauer, H., Thöni, E., "Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden – Grundsätze und Ansätze der Realisierung", in: Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 1, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und Österreichischer Städtebund, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien–Graz, 2005, S. 215-232.
- Bauer, H., Thöni, E., "Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung", in Bauer (2008), S. 19-39.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien, 1992.
- Bröthaler, J., "Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948-2008 und finanzielle Auswirkungen 1976-2011", in Bauer (2008), S. 213-244.
- Bröthaler, J., Getzner, M., Piflik, H., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., Schuh, U., Strohnner, L., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Reformoptionen und Reformstrategien, TU Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik), WIFO, KDZ und IHS, Wien, 2011, https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/5361/StudienzurReformdes_11884/ (auch erschienen als WIFO-Studie, 2010, <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/41360>).
- FAG 2008, Finanzausgleichsgesetz 2008, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 4/2012.
- Feld, L. P., Schneider, F., "Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich", in Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Springer, Wien–New York, 2002, S. 675-703.

Options and Strategies for a Fundamental Reform of the Austrian Fiscal Equalisation System – Summary

Efficient and effective fiscal equalisation is above all based on fiscal equivalence and the accountability of decision makers. This means that the public-interest orientated fulfilment of tasks based on the principle of subsidiarity can take place when the responsibilities for tasks, spending and revenues are in accordance. Divergences from this fundamental principle are possible, for example, in the case of special tasks (centrality, equalisation of burdens) or a lack of resources (resource equalisation).

In light of these (theoretical) principles, the present study finds the Austrian system of fiscal equalisation as well as the overall Austrian federal structure to be in urgent need of reform. Many proposals for the reform of administration, the allocation of competencies and functions, spending and fiscal responsibility have been developed in recent years, however basic reforms have yet to go into effect. The (fiscal) interdependencies between the territorial authorities and connected institutions have become so complex over recent decades that political steering is only selectively possible. It is almost impossible to assess the interdependencies and overall effects on efficiency and allocation of individually traceable transactions within the fiscal equalisation scheme.

To reform the fiscal equalisation system, the present article argues for a fundamental and highly simplified approach that does not shy away from a discussion of the Austrian model of federalism. The reform of the fiscal equalisation scheme (in the broader sense) should not get caught up in a few select details of fiscal relations between territorial authorities, but instead take example from successful reforms such as those carried out in Switzerland, and view reforms within the context of other important areas of reform, such as state and administrative reforms.

A key precondition for the successful reform of fiscal equalisation is a fundamental policy decision on the reform process (with as binding a timetable as possible, uncoupled from negotiations on fiscal equalisation) and a new framework of fiscal equalisation that encompasses the overall financing of territorial authorities through own and shared taxes, as well as the overall transfers between the territorial authorities.

Central elements of this discussion are vertical allocation (including tax autonomy), resource equalisation (the bundling of all prior transfers), the equalisation of burdens (for basic tasks and special charges) as well as select temporally and thematically limited allocative transfers.

- Frey, R. L., Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs, Bericht zu Handen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Universität Basel, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum, Basel, 2001.
- Frey, R. L., "Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich", in Frey, R. L. (Hrsg.), *Föderalismus – zukunftstauglich?!*, Zürich, 2005, S. 11-42.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U. (2008A), "Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar", in *Bauer (2008)*, S. 89-212.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U. (2008B), "Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs", in *Bauer (2008)*, S. 43-51.
- Matzner, E. (Hrsg.), *Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich – eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen*, Orac, Wien, 1977.
- Neisser, H., "Perspektiven der österreichischen Bundesstaatsreform", in Lütgenau, St. A. (Hrsg.), *Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa*, Innsbruck, 2011, S. 28-36.
- Oates, W. E., "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 2005, 13(3), S. 349-373.
- ÖROK – Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖREK – Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2011, Wien, 2011.
- Österreich-Konvent, Endbericht 1/ENDB-K, Wien, 2005, <http://www.konvent.gv.at>.
- Pelinka, A., "Föderalismus für das 21. Jahrhundert – Perspektiven der Weiterentwicklung", in Steger, F. M. (Hrsg.), *Baustelle Bundesstaat*, Wien, 2007, S. 119-153.
- Pitlik, H., Bock-Schappelwein, J., Handler, H., Hölzl, W., Reinstaller, A., Pasterniak, A., *Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor*, WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/38606>.
- Rechnungshof, "Verwaltungsreform", Positionen, 2007, (2007/1), <http://www.rechnungshof.gv.at>.
- Rechnungshof, "Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau", Positionen, 2009, (2009/1), <http://www.rechnungshof.gv.at>.
- Rossmann, B., "Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich", in *Bauer (2008)*, S. 307-322.
- Ruppe, H. G., "Neuordnung der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung – Teilbereich Finanzverfassung", in Bundeskanzleramt (Hrsg.), *Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich*, Wien, 1991, S. 384ff.
- Thöni, E., "Finanzierung öffentlicher Aufgaben – einige grundlegende Bemerkungen zum ungenutzten Beitrag der österreichischen Länder", in Biwald, P., Dearing, E., Weninger, T. (Hrsg.), *Innovation im öffentlichen Sektor*. Festschrift für Helfried Bauer, Wien-Graz, 2008, S. 210-222.