

# Föderalismusreform

Mission Impossible?

DER WEIS[S]E SALON

30. Jänner 2014

## Ein paar (Vor-)Urteile zum Einstieg...

- „Kann sich ein kleines Land wie Österreich den Föderalismus mit 9 Bundesländern, 80 Bezirken und 2354 Gemeinden leisten?“
  - „Föderalismus ist teuer und nur für große Staaten geeignet“
- „Wozu brauchen wir neun verschiedene Jugendschutzgesetze, Bauordnungen, ...?“ „Österreich wäre gut beraten, den Faktor 9 endlich ernsthaft in Angriff zu nehmen“
  - „einheitliche Vorschriften sind besser“, „Doppelgleisigkeiten vermeiden“
- „Die Landeshauptleute als Problembären der Republik“, „Stranguliert der Föderalismus Österreich?“, „Bundesrat: Abwerten? Aufwerten? Abschaffen?“
  - „Föderalismus verursacht komplizierte Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsblockaden“
- „Steuererhöhungen: Länder und Gemeinden profitieren stärker als Bund“
  - „Länder und Gemeinden beuten den Bund aus“

# Agenda

- Warum Föderalismus? Theoretische Basis
- Fiskalischer Föderalismus in Österreich:  
Kursorische Bestandsaufnahme
- Chancen für eine Föderalismusreform?

# (Fiskalischer) Föderalismus

## Theoretische Basis

- **Prinzip fiskalischer Äquivalenz und institutioneller Kongruenz**
  - (räumliche) Gruppe, die staatl. bereitgestellte Kollektivgüter *nutzen*  
= Gruppe, die die Kollektivgutnutzung *finanzieren*  
= Gruppe, die über Menge /Qualität der Güter kollektiv *entscheidet*
  - Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs-  
*Verantwortung* ist Voraussetzung für effiziente Bereitstellung
  - Institutionelle Kongruenz impliziert, dass Bund/Länder/Gemeinden  
über eigene Mittelaufbringung autonom entscheiden (nicht nur  
„Konnexität“)
- **(horizontaler) Wettbewerb und Checks & Balances**
  - Verhinderung politischer Machtkonzentration, insbes. „Power to Tax“
  - Wettbewerb als treibende Kraft für innovative Politikideen und  
effizientes Handeln („Entdeckungsverfahren“)
  - Kanäle: Mobilität der Bürger, Unternehmen und Informationen (über  
Menge/Qualität/Preis der öffentlichen Leistungen)
  - institutionelle Kongruenz Vorbedingung für institutionellen Wettbewerb

# (Fiskalischer) Föderalismus

## Theoretische Basis: Voraussetzungen

- Föderalismus = **Organisationsprinzip** für einen effizienten Staatsaufbau
- **regional/lokal differierende Lösungen** müssen möglich sein: Vielfalt und Offenheit für unterschiedliche Entwicklungen der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen
  - nicht nur bei kulturell, geographisch, klimatisch etc. bedingten Präferenzunterschieden
  - sondern auch zur Machtbegrenzung und Forcierung von Innovation
- politische **Verantwortlichkeiten** für EAA müssen transparent sein und politische Sanktionsmechanismen funktionieren
  - freilich: im unitarischen System sind die Anforderungen an den demokratischen Prozess noch viel stärker

# (Fiskalischer) Föderalismus in Österreich

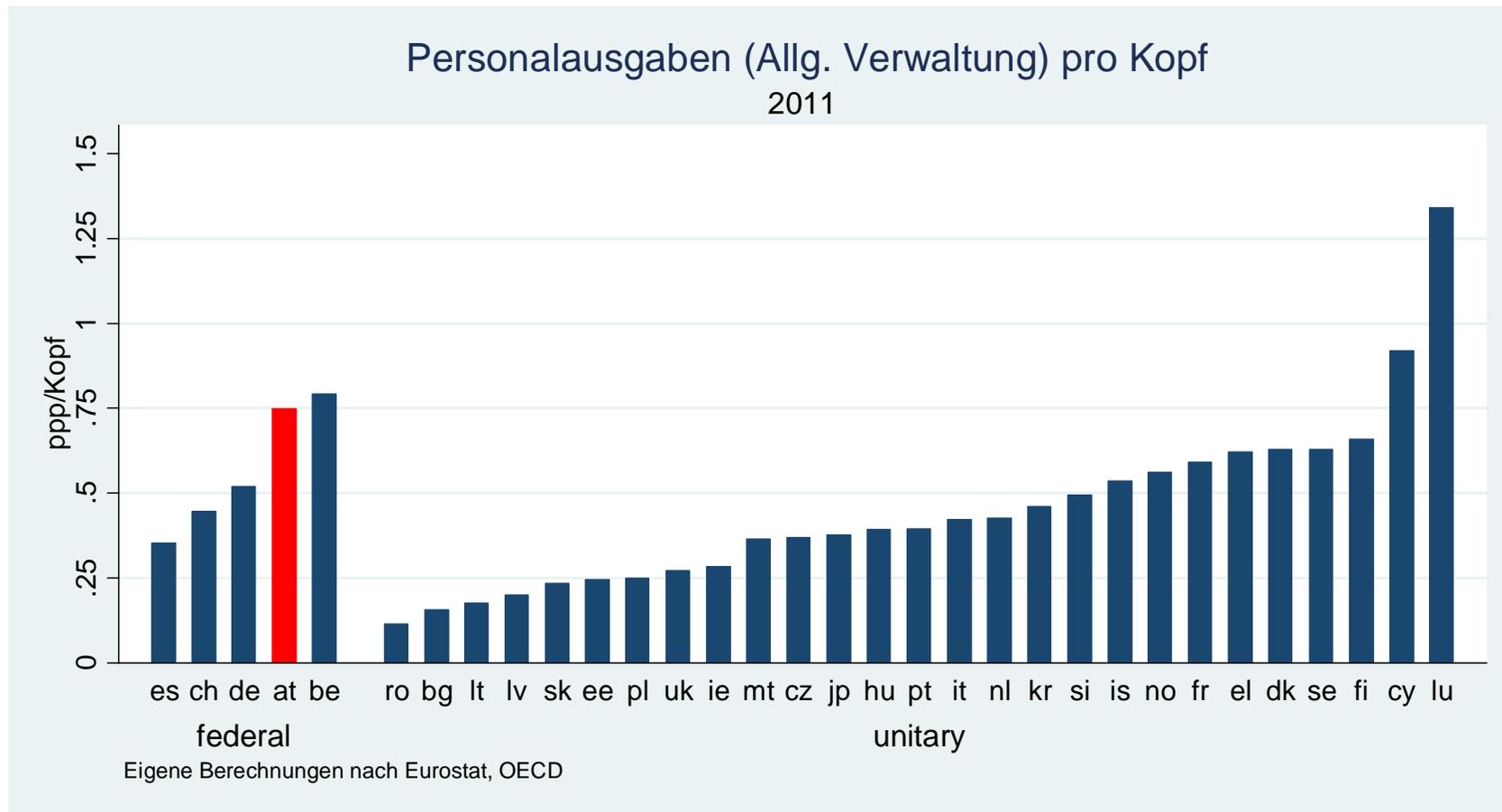
## Eine kursorische Bestandsaufnahme (1)

- **hoch zentralisierter Bundesstaat**
  - praktisch alle bedeutenden Gesetzesmaterien sind Bundessache (ausschließlich oder als Rahmengesetz)
  - formell kaum eigenständige Länderkompetenzen („Kompetenzsplitter“) für Raumplanung, Gesundheitswesen, Jagdwesen, ...
  - Privatwirtschaftsverwaltung ohne Bindung an Kompetenzregeln
- **Verbundföderalismus als dominierendes Entscheidungsprinzip**
  - formell schwaches Zweikammer-System: aufschiebendes Vetorecht der Länderkammer (Bundesrat)
  - „Realverfassung“: starke politische Mitentscheidungsfunktion der Länder auf Bundesebene
  - Vollzugsföderalismus: Länder v.a. mit administrativen Verantwortlichkeiten (u.a. mittelbare Bundesverwaltung)
  - ausgeprägte politische/formelle Kooperation (horizontal und vertikal) und informelle Vetorechte (checks & balances)

# Wie teuer ist der (österreichische) Föderalismus?

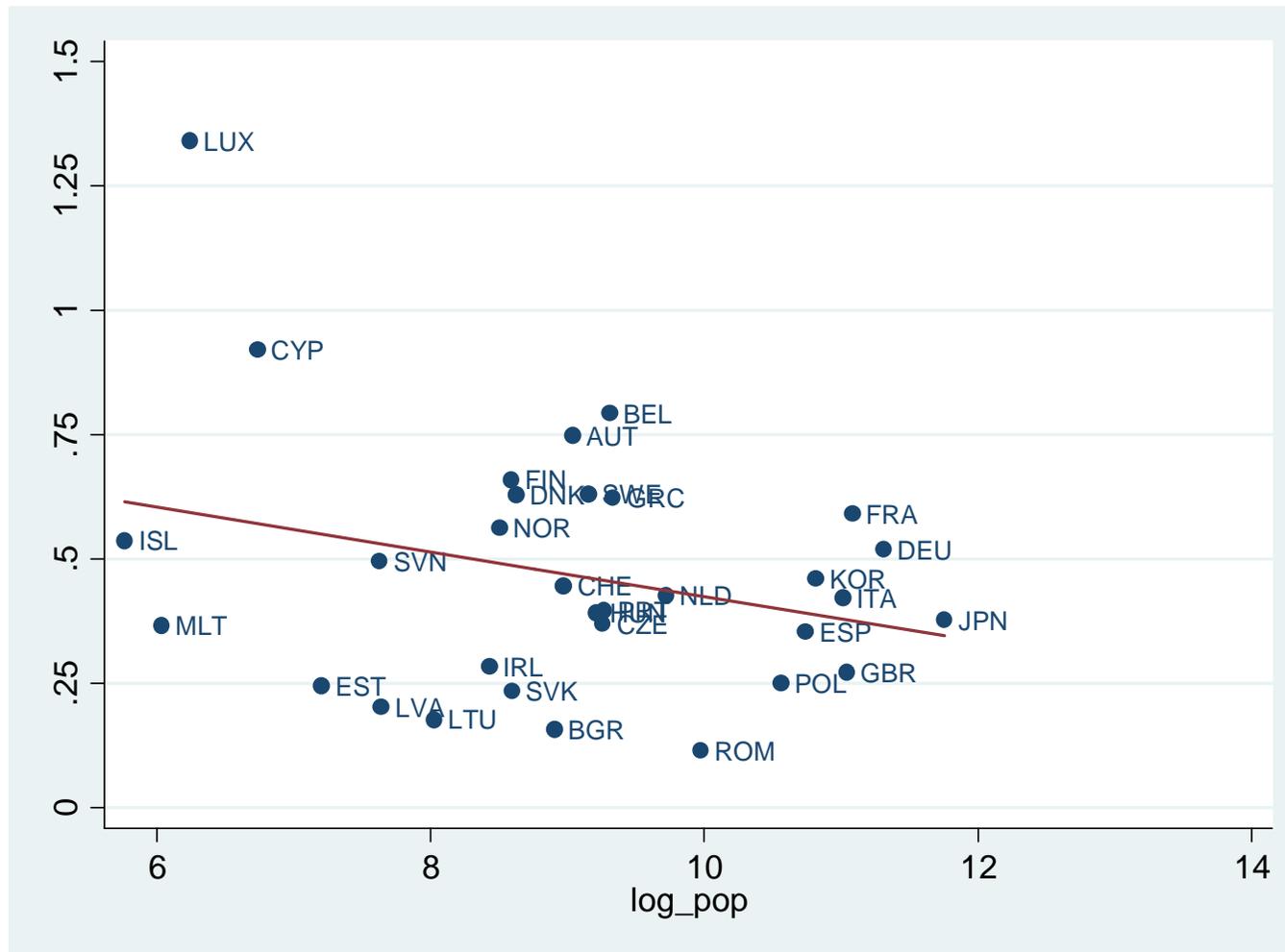
## *Allgemeine Verwaltung*

1.000 €/Kopf, bereinigt um Kaufkraftdifferenzen



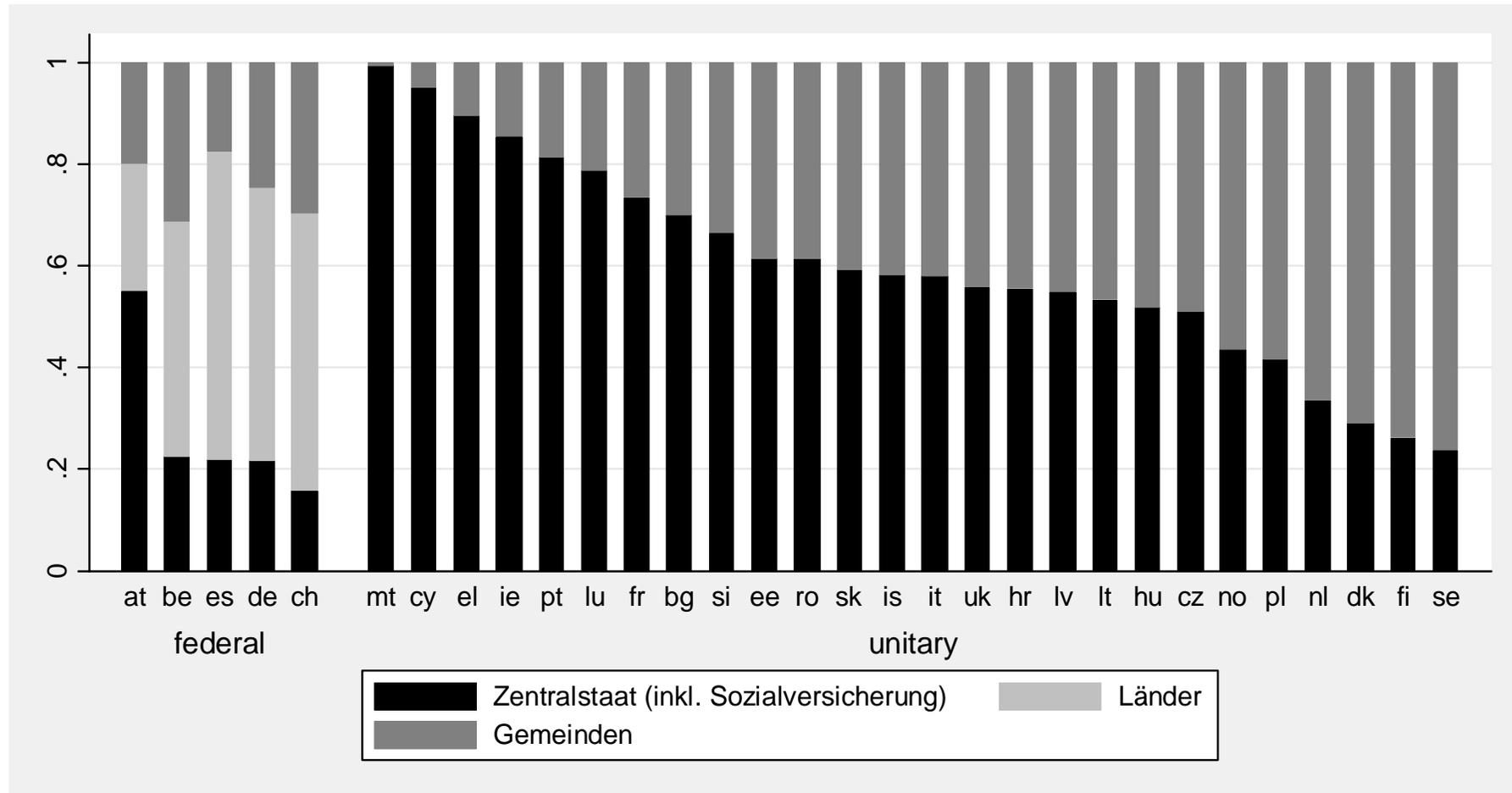
# Größennachteile?

Personalaufwand in der Allg. Verwaltung  
1.000 €/Kopf, bereinigt um Kaufkraftdifferenzen



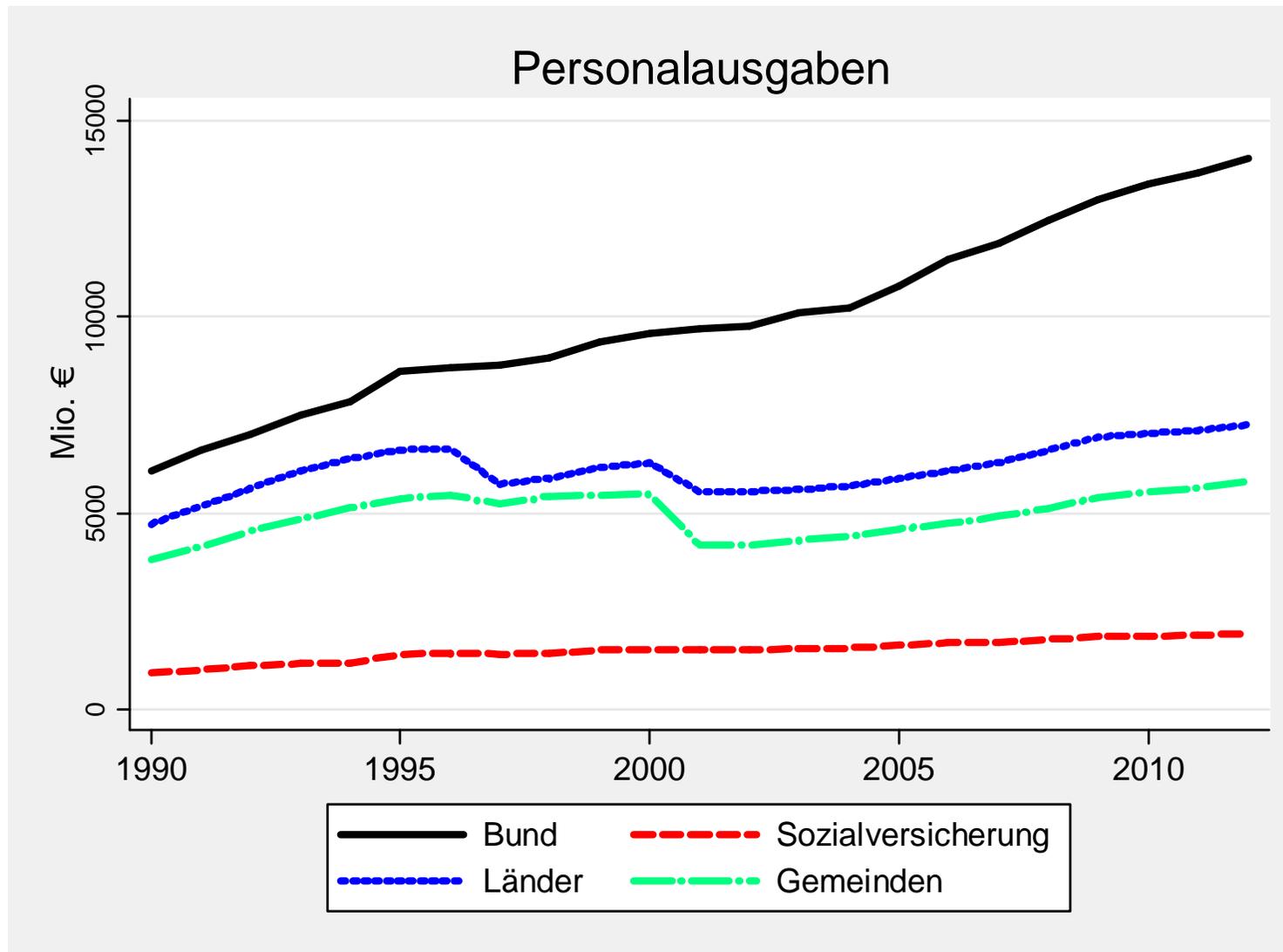
# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

## Personalaufwand Sektor Staat (Anteile nach Ebenen)



# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

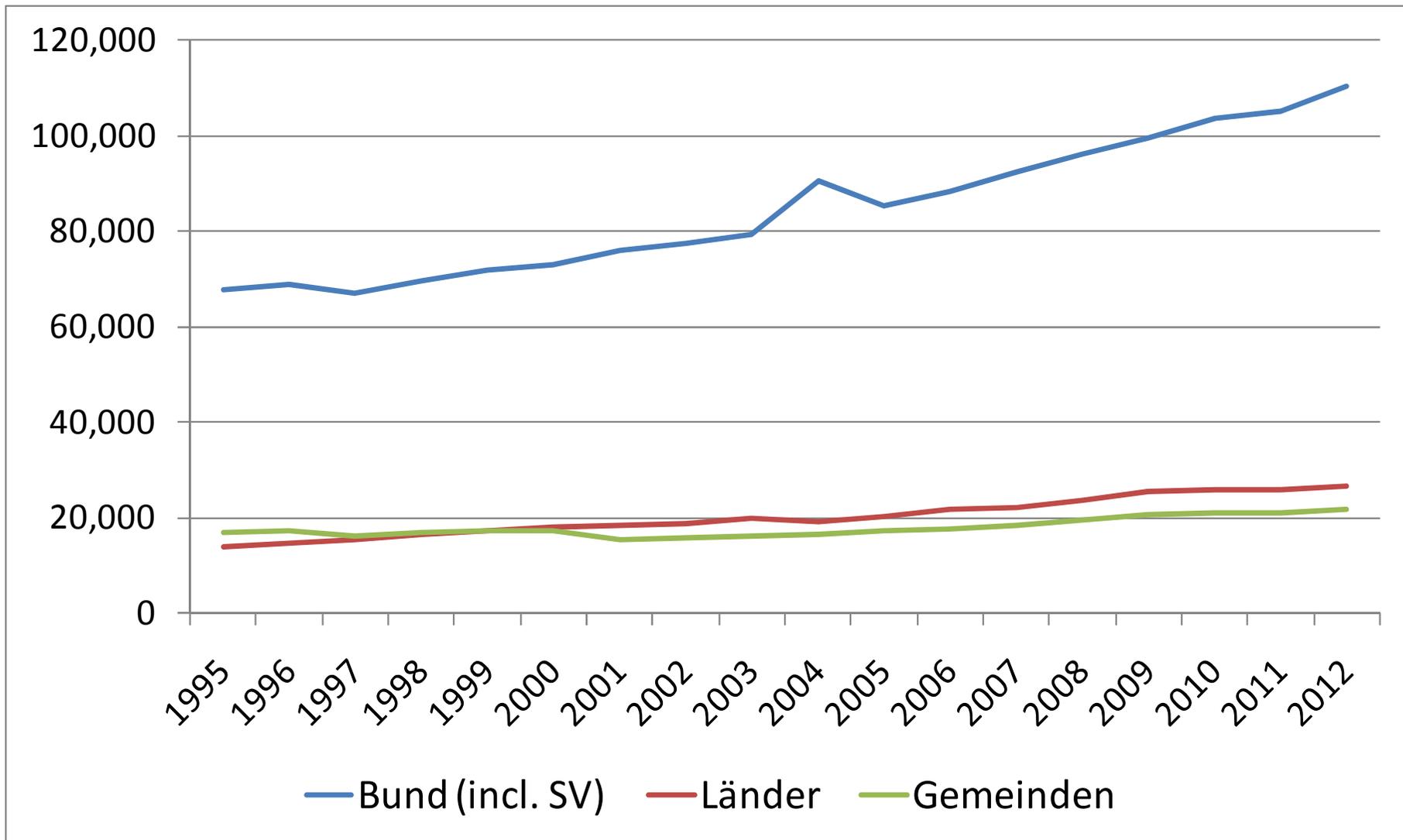
## Personalaufwand Sektor Staat: Entwicklung nach Ebenen



# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

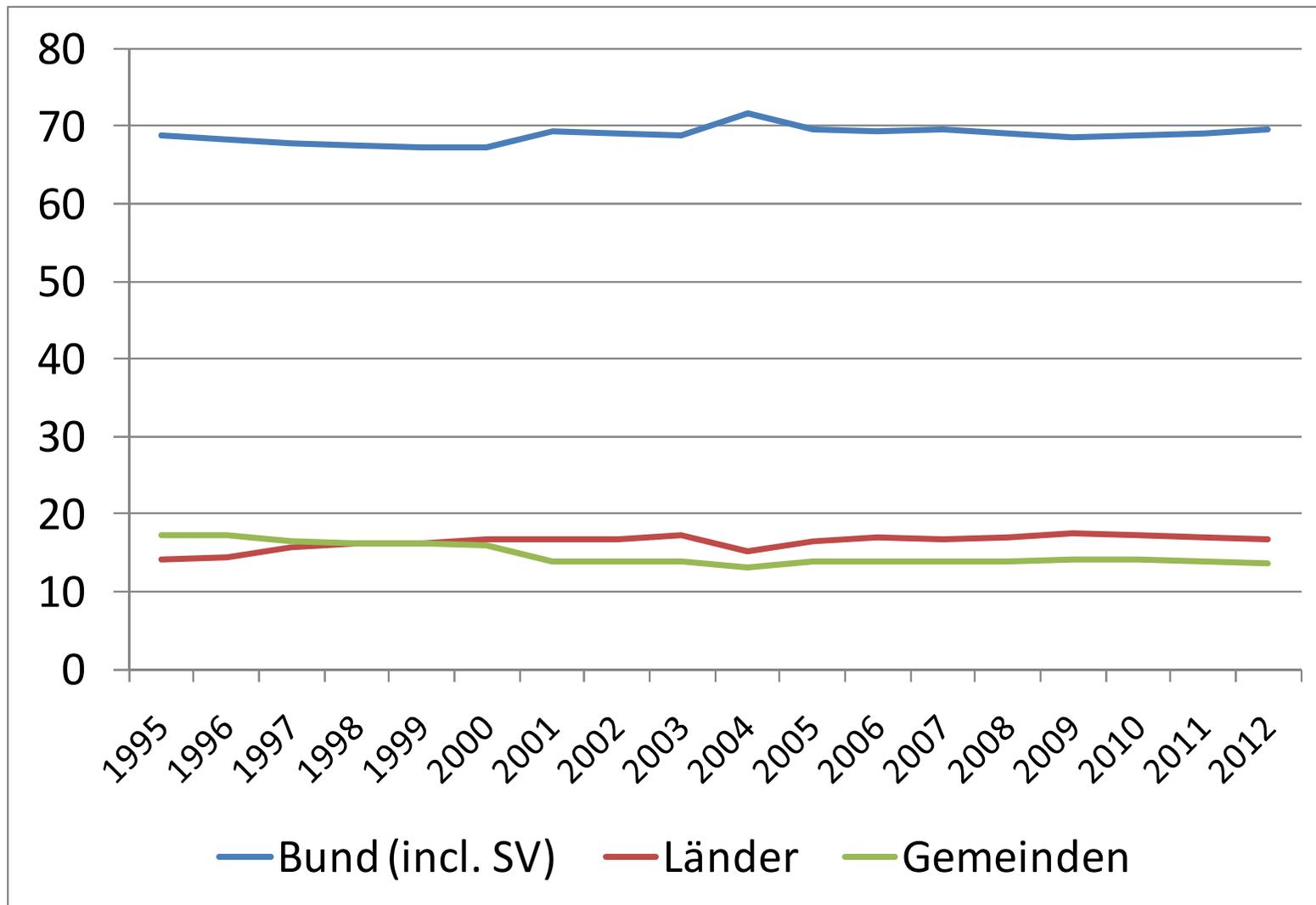
## Konsolidierte Gesamtausgaben: Entwicklung der Ebenen

(in Mio. €)



# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

Konsolidierte Gesamtausgaben: Anteile der Ebenen (in %)



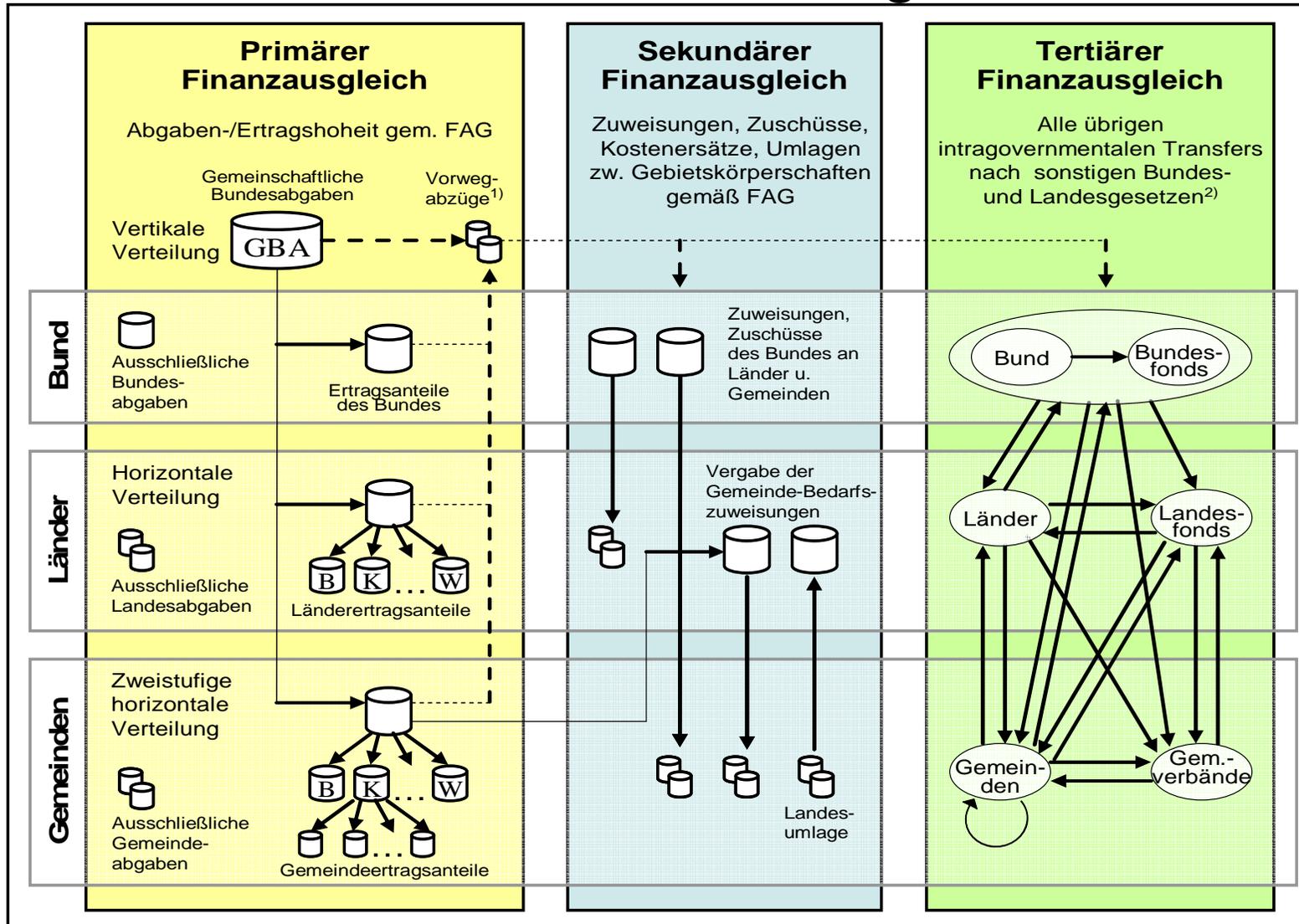
# (Fiskalischer) Föderalismus in Österreich

## Eine kursorische Bestandsaufnahme (2)

- **hoch zentralisierte Finanzverfassung**
  - Steuergesetzgebungskompetenz fast exklusiv beim Bund
  - keine relevanten Steuergesetzgebungshoheiten bei Ländern, Gemeinden: eingeschränkte Kompetenz über Grundsteuerhebesätze
  - „eigene Steuern“ der Länder/Gemeinden (zB Kommunalsteuer): rechtliche Gestaltungskompetenzen des Bundes
  - Finanzausgleichsgesetz: Bundesgesetz mit faktischer Vetoposition der Ländervertreter
- **Verbundsystem als dominierendes Prinzip auf Einnahmeseite**
  - überragende Bedeutung gemeinschaftlicher Bundesabgaben
    - von unter 60% (1970er) auf über 80% der Gesamtabgaben gewachsen
  - komplexes System von Zuschüssen, Zuweisungen, Kostenersätzen, Umlagen und sonstigen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften
  - interner Stabilitätspakt: regelt Verschuldungsziele der GK

# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

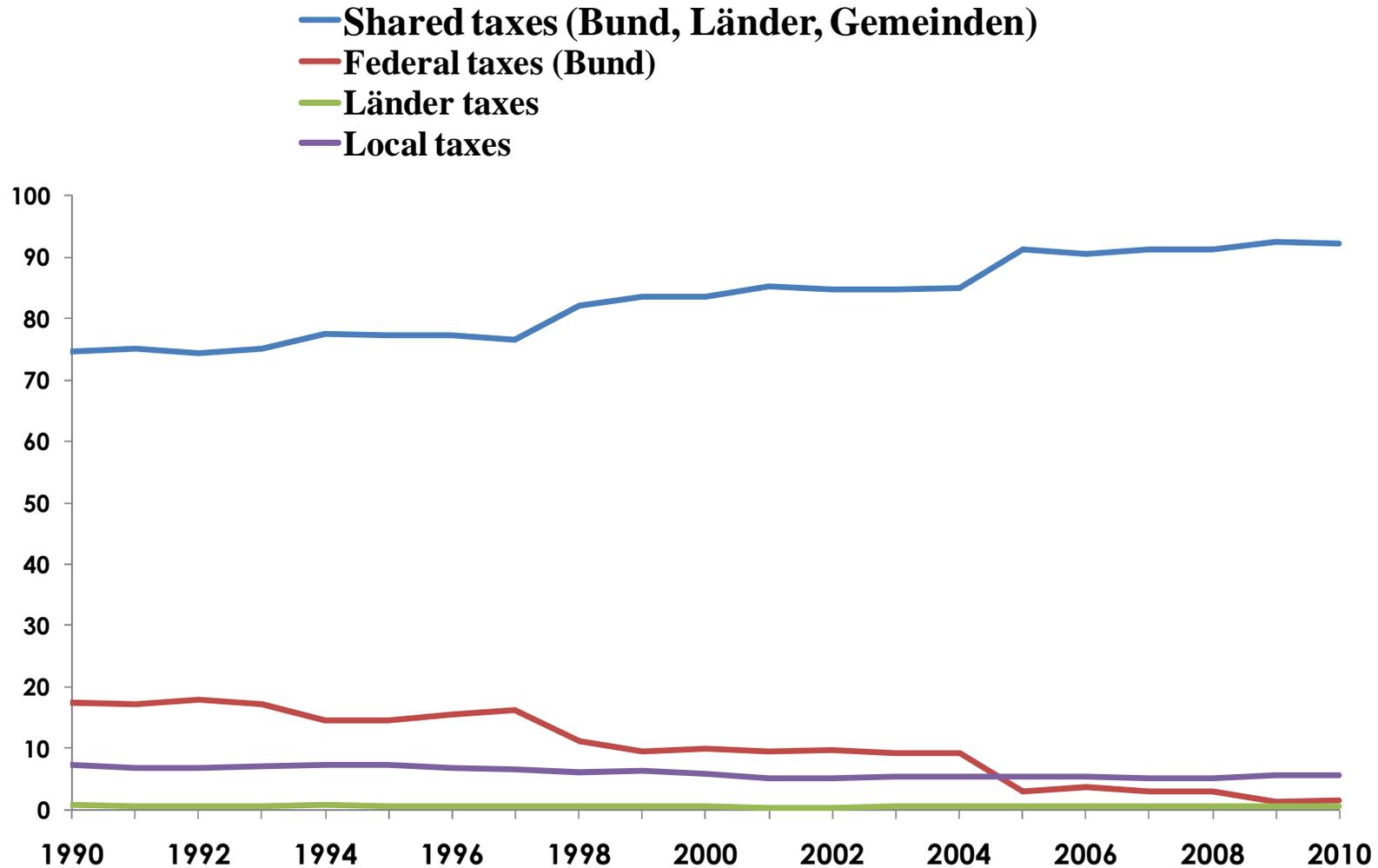
## Schema des Finanzausgleichs



Quelle: Bröthaler – Bauer – Schönböck (2006)

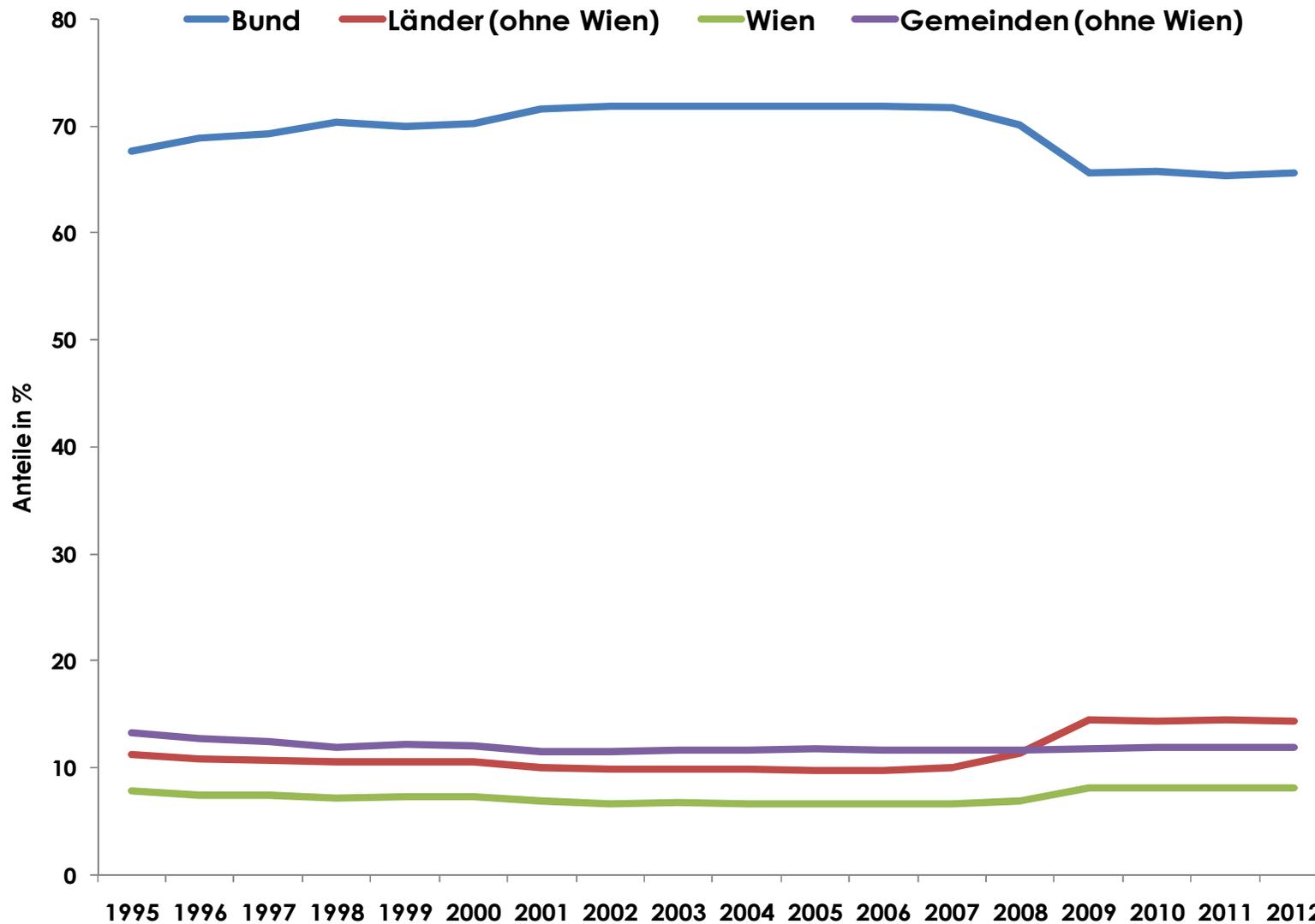
# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

## Gemeinschaftsteuern vs. eigene Steuern (Anteile in %)

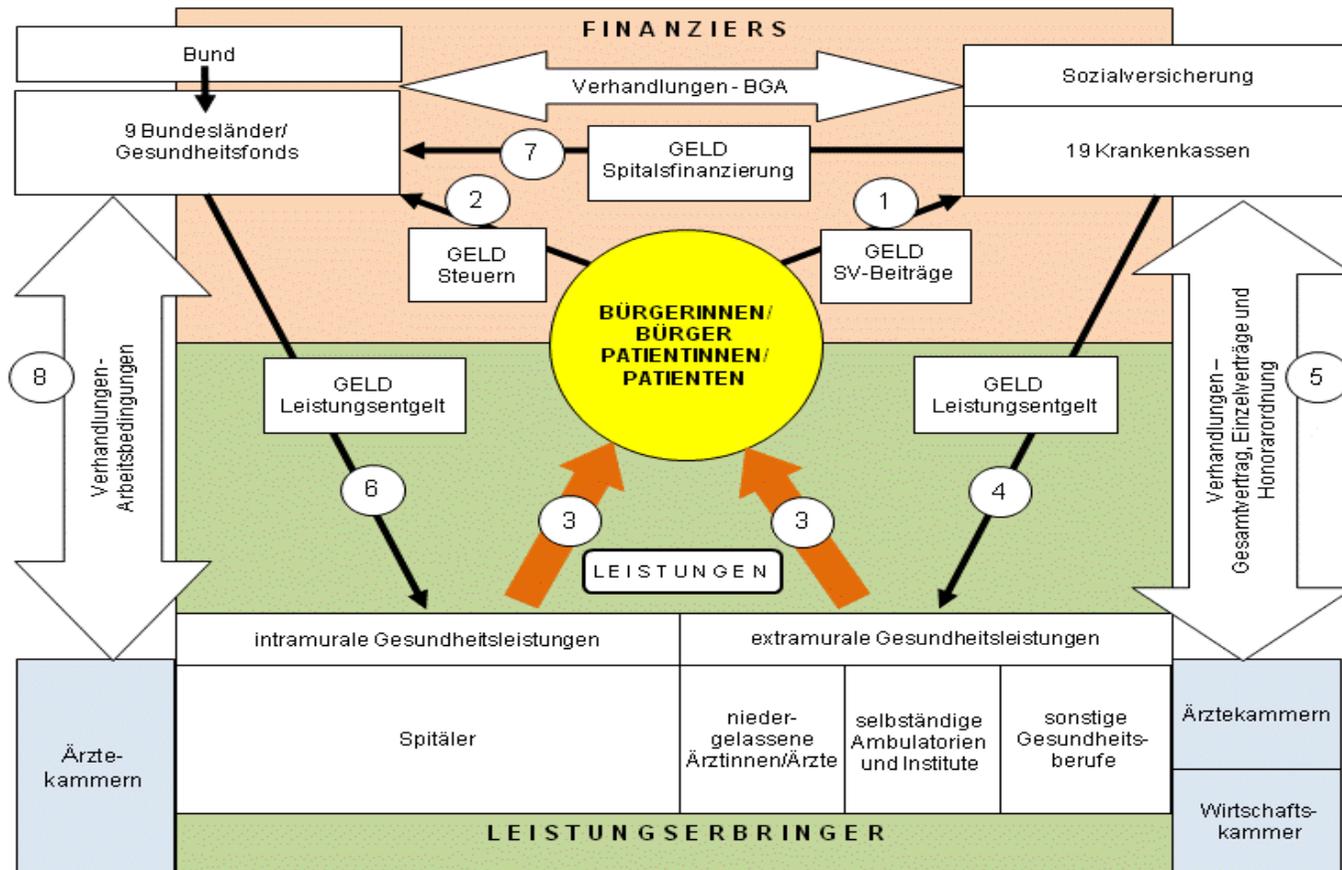


# Fiskalische Zentralisierung in Österreich

## Abgabenerträge der Ebenen nach Erhalt der Ertragsanteile

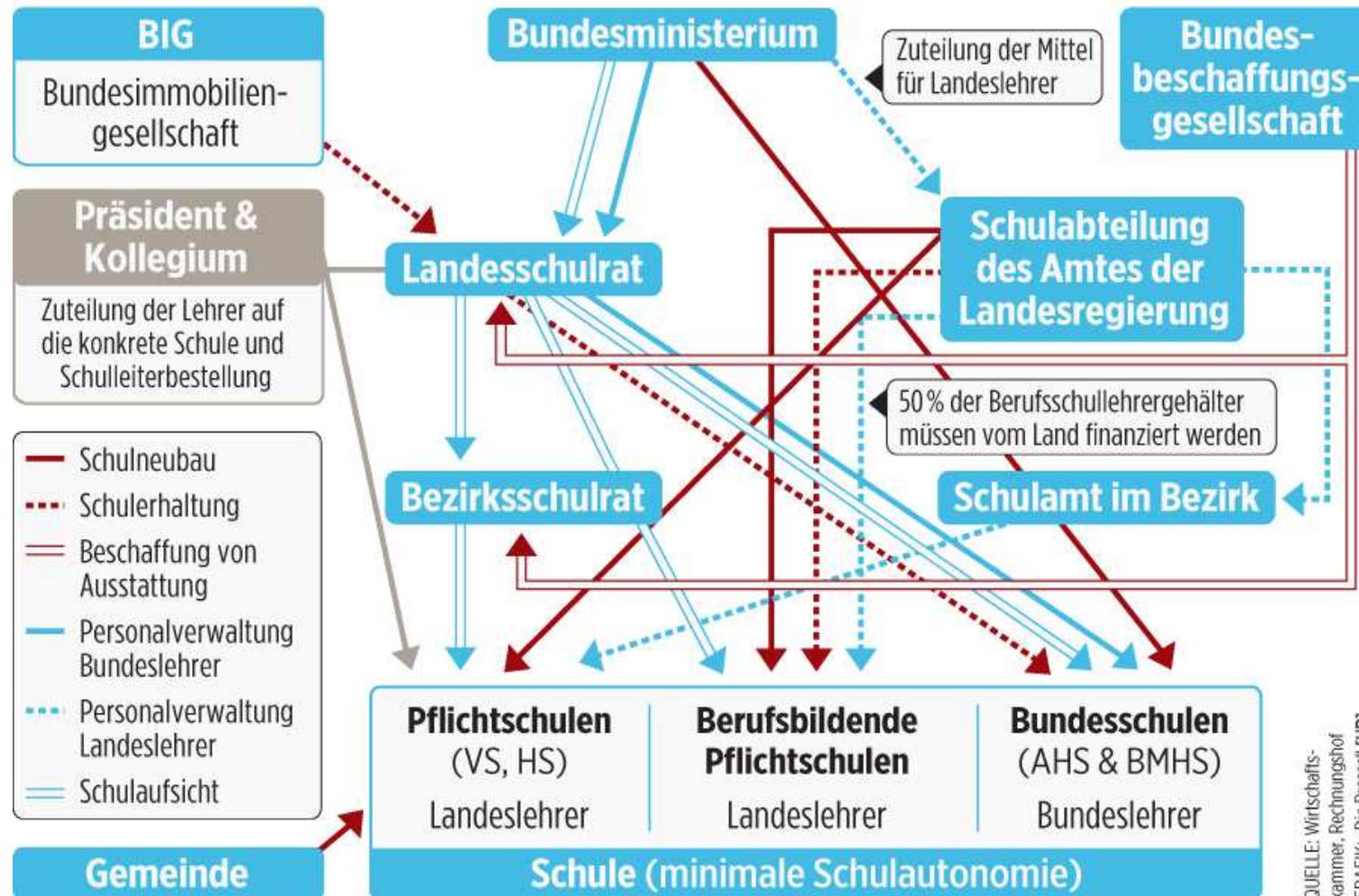


# Beispiel: Kompetenzverteilung im Gesundheitswesen



# Beispiel: Kompetenzverteilung im Schulwesen

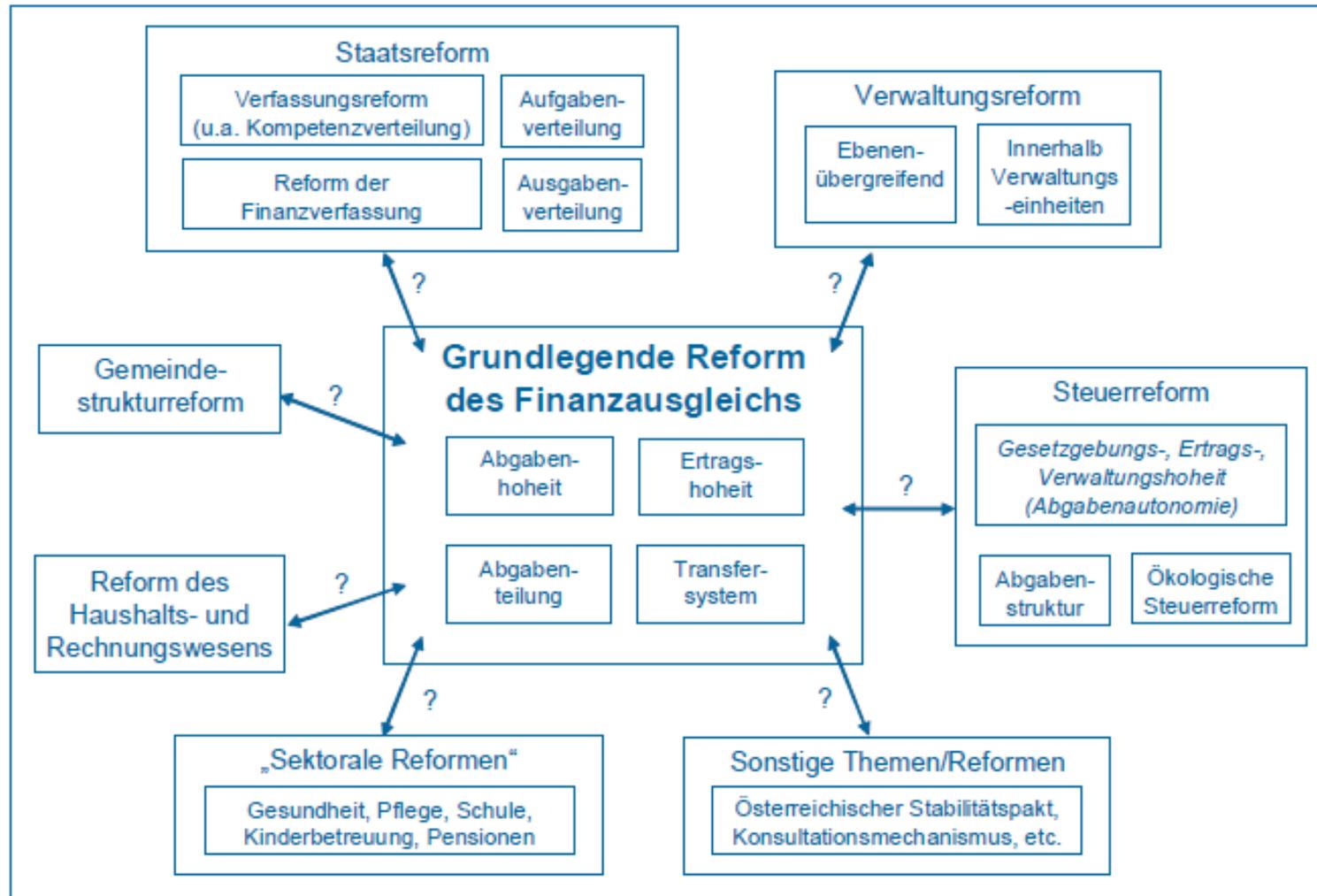
## So funktioniert die Schulverwaltung jetzt



# Föderalismus in Theorie und Praxis (Version Austria)

- **Größtmögliche Entfernung vom Prinzip der institutionellen Kongruenz und vom Prinzip des institutionellen Wettbewerbs**
  - fehlende/geringe Abgabenaufonomie auf allen Ebenen: „Wettbewerb“ erfolgt allenfalls über Ausgabenseite der Budgets
  - Gemeinschaftsabgaben + dezentrale Ausgabenverantwortlichkeit
    - Anreize für zusätzliche Ausgaben, fehlende Anreize zu Effizienz, da Steuerlast von Bürgern anderer Einheiten (teilweise) getragen wird
  - z.B. Gemeindefusionen: wer trägt eigentlich die ökonomischen Kosten ineffizient kleiner Gemeindegößen?
  - Intransparenz durch Mischverantwortlichkeiten, Steuerzentralisierung und Transfersystem: politische accountability-Probleme
  - ...
  - **„System der organisierten Verantwortungslosigkeit“**

# Problemfelder einer Föderalismus/Finanzausgleichsreform



Q.: Bröthaler et al. (2011): Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien



# Reformversuche

(ohne Anspruch auf Vollständigkeit ...)

- Expertengruppe zu öffentlichen Aufgaben und Finanzausgleich (1977)
- Strukturreformkommission (1989)
- Perchtoldsdorfer Abkommen (1992)
- Aufgabenreformkommission (2000)
- Österreich-Konvent (2003-2005)
- (Finanzausgleichsreform 2007)
- Expertengruppe zur Staats- und Verwaltungsreform (2007/08)
- Arbeitspakete in Arbeitsgruppe Konsolidierung (2009-2011)
- Finanzausgleich: Reformoptionen und –strategien  
[https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Reformoptionen\\_und\\_Reformstrategien.pdf?3vtfkfo](https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Reformoptionen_und_Reformstrategien.pdf?3vtfkfo)
- Regierungsprogramm vom Dezember 2013
  - Föderalismusreform (parlamentarische Ebene)
  - Finanzausgleichsreform (FA-Partner)

Wie hoch ist Wahrscheinlichkeit einer „echten Föderalismusreform“?

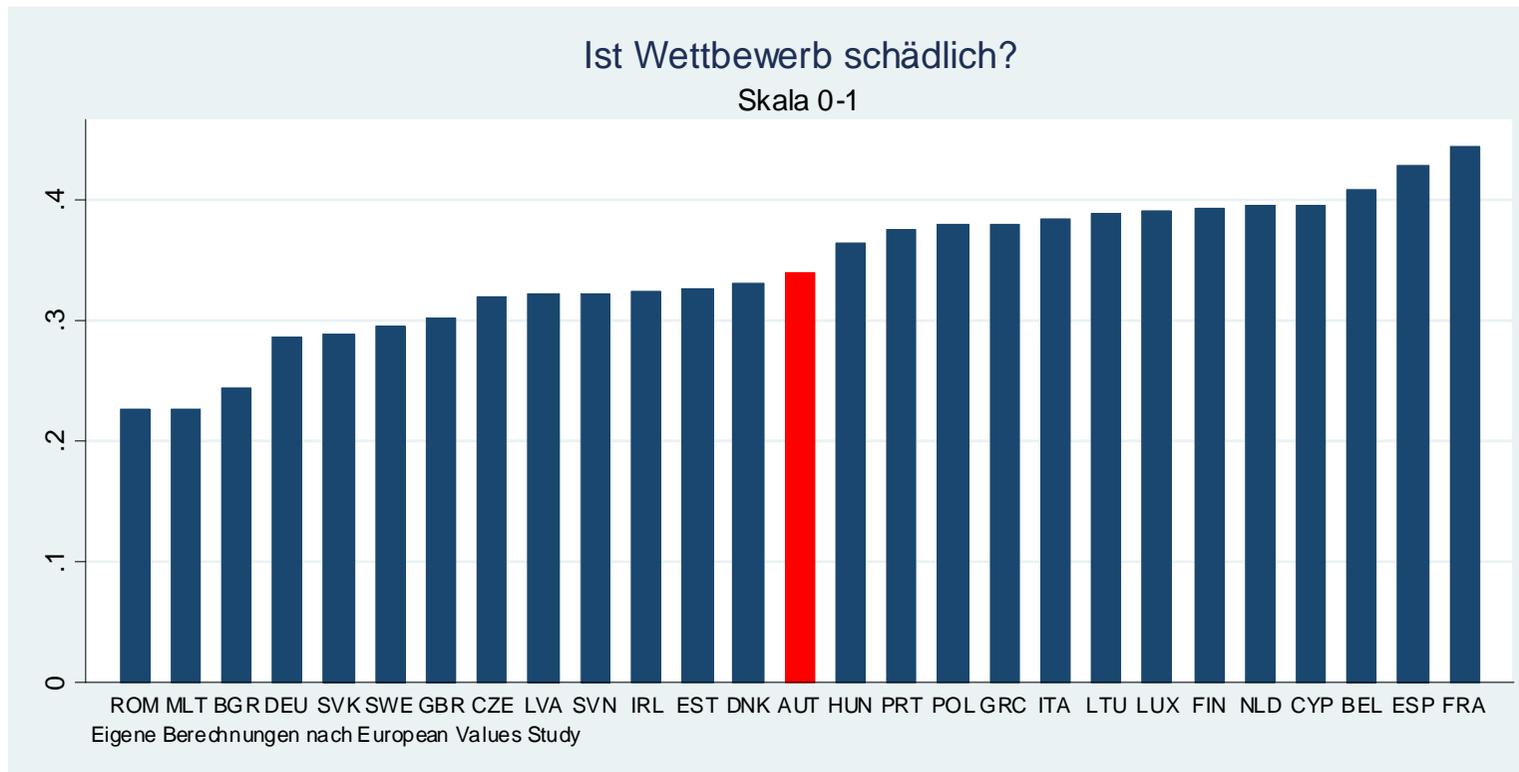
# Chancen für eine Föderalismusreform? (1)

- Föderalismusreform ist nicht Abschaffung einzelner Ebenen, generelle Zentralisierung oder Dezentralisierung
  - sind (einzelne) Bundesländer/Gemeinden lebensfähige Einheiten?
- sondern die Herstellung der **Bedingungen für institutionelle Kongruenz** und **institutionellen Wettbewerb** durch
  - Aufgabenentflechtung
  - Aufwertung der Steuer- und Ausgabenautonomie der Ebenen
  - Abbau der Transferverflechtungen
- (Zu) viele Problemfelder, die simultan angegangen werden müssten?
  - **graduelle** Vorgehensweise besser?
- Oder sind viele Problemfelder nicht gerade eine Chance?
  - Große Reform („**big bang**“) durch Abtausch und/oder **Bündelung** von Reforminhalten („*do ut des*“)

## Chancen für eine Föderalismusreform (2)

- Kartellhypothese (Brennan/Buchanan, 1980): Transparenz und fiskalischer Wettbewerb **nicht im Interesse von Politik und Bürokratie**
  - “The best of all monopoly profits is a quiet life” (John Hicks, 1935)
  - Bürger und Unternehmen profitieren (als Konsumenten der Staatsleistungen und als Steuerzahler) von Transparenz und Konkurrenz durch Leistungsvergleiche und Mobilität
  - Leistungs- und Steuervereinheitlichung („Harmonisierung“) ist Analogie zum Anbieterkartell → höhere Steuern, geringere Qualität
  - Finanzausgleichs- und Transfersystem dient der Kartellstabilisierung
- **Und die Bürger?**

## Chancen für eine Föderalismusreform? (3) Wie stehen die Österreicher zu Wettbewerb?



- Aber: “While 88.1 per cent of the population agrees with the statement ‘The Länder should rather close ranks and not confront each other in competition’, only 9.3 per cent reject it.”  
*Bußjäger (2012) Federalism without Federal Values?*

... also doch?



Politisch zumindest nicht ganz ungefährlich...



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

*apl Prof. Dr. Hans Pitlik*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Forschungsbereichsordinator

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Arsenal, Objekt 20

1030 Wien

Tel.: +43/1/7982601-240

e-mail: [hans.pitlik@wifo.at](mailto:hans.pitlik@wifo.at)