

Kooperativer Fiskalföderalismus und Finanzausgleichsreform in Österreich aus finanzwissenschaftlicher Sicht

Reinhard Neck

1. Einleitung

Angesichts der aktuellen Diskussion in Österreich bedarf es kaum einer weiteren Begründung, warum man die Fragen des fiskalischen Föderalismus und allgemein des Föderalismus sowie insbesondere die Fragen der Reform des österreichischen Finanzausgleichs detailliert untersuchen soll. Über mehrere Perioden hinweg wurde eine Reform des österreichischen Finanzausgleichs angesagt und immer wieder verschoben, bis mit Beginn des Jahres 2017 endlich Änderungen im aktuellen Finanzausgleich in Kraft treten konnten. Die öffentliche Diskussion konzentriert sich vielfach – weitgehend zu Recht – auf Ineffizienzen und Funktionsprobleme des österreichischen Systems des Fiskalföderalismus und plädiert teilweise für eine Aufhebung der Autonomie der Länder, in geringerem Ausmaß für die Zusammenlegung von Bundesländern, in jedem Fall für eine grundlegende Reform der österreichischen Finanzverfassung und des System des österreichischen Finanzausgleichs. In diesem Beitrag sollen diese Fragen aus der Sicht der Finanzwissenschaft untersucht werden, wobei hier nur einige elementare Aspekte des fiskalischen Föderalismus erörtert werden können. Die internationale Literatur zu dem Thema ist sehr umfangreich und hat gerade in den letzten Jahrzehnten wesentliche Beiträge hervorgebracht, die hier in einer einführenden und politikorientierten Darstellung nicht im Detail behandelt werden können.¹

Im Einzelnen ist der Beitrag folgendermaßen gegliedert: In Abschnitt 2 werden einige Begriffe kurz erklärt. Abschnitt 3 hat das für die Finanzverfassung und den Finanzausgleich zentrale Prinzip der Subsidiarität zum Gegenstand. Abschnitt 4 beinhaltet eine kurze Darstellung der wichtigsten Aussagen der finanzwissenschaftlichen Theorie des fiskalischen Föderalismus, soweit sie für eine Beurteilung der österreichischen Situation von Bedeutung sind. Dabei konzentrieren wir uns auf normative Aspekte, d.h. auf Überlegungen, wie nach bestimmten Kriterien eine Finanzverfassung gestaltet werden soll, damit sie die grundlegenden Ziele, denen sie in einer Demokratie dienen soll, erfüllen kann. Abschnitt 5 skizziert einige Folgerungen für den österreichischen Finanzausgleich und versucht eine Evaluierung des „neuen“ Finanzausgleichs. Dabei wird auch die Frage erörtert, ob und wie Finanzausgleichsreformen gelingen können.

¹ Für weitere Literaturangaben und grundlegende Beiträge vgl. z.B. Ahmad und Brosio (2008, 2011, 2015).

2. Begriffliche Klärungen

Unter *Föderalismus* versteht man generell ein verfassungsmäßig festgelegtes System, in dem zumindest zwei Ebenen der Regierung vorhanden sind, von denen jede eine gewisse echte Autonomie von der anderen hat. Das heißt, dass die Regierungen auf jeder Ebene in erster Linie ihren entsprechenden Wählern verantwortlich sind.² Diese Definition ist weniger scharf, als sie zunächst erscheinen möchte, da die Frage offen bleibt, in welchem Ausmaß die „untere“ Ebene jeweils von der „oberen“ Ebene unabhängig ist bzw. wie die beiden Ebenen miteinander verschränkt sind. Wenn man diese Definition des (politischen) Föderalismus auf jene des fiskalischen Föderalismus spezialisiert, so behandelt der *fiskalische Föderalismus* die Interaktion der verschiedenen Ebenen innerhalb eines föderalen Systems, wobei insbesondere die Finanzbeziehungen, d.h. die Einhebung der Steuern, die Tüftung der Staatsausgaben sowie die Gestaltung der Verschuldung im Mittelpunkt des Interesses stehen.³ Im Prinzip versucht diese Theorie des fiskalischen Föderalismus, allgemeine Prinzipien zu entwickeln und die konkreten föderalen Systeme anhand dieser Prinzipien zu evaluieren. *Föderative Finanzverfassungen* werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur von sogenannten *unitarischen* unterschieden, in denen die gesamte Entscheidungsgewalt über Staatsausgaben und Staatseinnahmen in den Händen einer zentralen Regierungseinheit liegt.

Innerhalb des Föderalismus kann man wieder verschiedene Formen unterscheiden. Insbesondere kann man den sogenannten dualen Föderalismus oder Wettbewerbsföderalismus vom kooperativen Föderalismus unterscheiden. Dabei bezeichnet der *duale Föderalismus* föderale Systeme, in denen eine klare Aufgabentrennung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen vorliegt und parallele Institutionen auf den zwei oder mehr Regierungsebenen vorhanden sind. Die Vereinigten Staaten von Amerika können in diesem Sinn als Beispiel eines dualen Föderalismus genannt werden, aber auch die Schweiz, in der die einzelnen Ebenen jeweils eine beträchtliche Autonomie haben. Im Gegensatz dazu ist der *kooperative Föderalismus* gekennzeichnet durch eine Kooperation zwischen den verschiedenen Regierungsebenen bzw. verschiedenen Regierungen auf einer (der unteren) Ebene. Österreich und die Bundesrepublik Deutschland sind Beispiele für den kooperativen Föderalismus.

Allerdings wird in der politikwissenschaftlichen Literatur⁴ betont, dass sich der kooperative Föderalismus in Deutschland immer stärker in Richtung Politikverflechtung entwickelt hat. *Politikverflechtung* bedeutet eine besonders starke Form der Kooperation, in der gemeinsame Verantwortung der beiden oder mehrerer Regierungsebenen für einen beträchtlichen oder für

² Anderson (2008), S. 15 ff.

³ Anderson (2010), S. 2 f.

⁴ Sturm (2010), S.23 ff.

den größten Teil der Staatseinnahmen und Staatsausgaben verfassungsrechtlich abgesichert sind. Fritz Scharpf⁵, der den Begriff Politikverflechtung geprägt hat, betont, dass hier ein gemeinsames Entscheidungsverfahren erforderlich ist, das wegen der Vielzahl beteiligter Interessen schwerfällig, ineffizient und intransparent ist und zu Entscheidungen führt, die allen beteiligten Interessen, aber nicht notwendigerweise einem (wie auch immer umschriebenen) Gesamtwohl entsprechen. Scharpf spricht auch von der sogenannten *Politikverflechtungsfalle*, die die Unreformierbarkeit eines durch Politikverflechtung charakterisierten kooperativen Föderalismus bedingt.

Dies ergibt sich aus den Interessen der jeweiligen Regierungen auf allen Ebenen. Insbesondere führt dieses System dazu, dass die oberste Regierungsebene bestrebt und meist dabei auch erfolgreich ist, Kompetenzen der unteren Ebenen an sich zu ziehen, um die eigenen Interessen durchsetzen zu können, wogegen die unteren Ebenen bei Angelegenheiten der oberen Ebene Mitwirkungsrechte einfordern. Die politikwissenschaftliche Literatur, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, ist also durchaus kritisch gegenüber dem kooperativen Föderalismus eingestellt und skizziert ähnliche Entwicklungen in Richtung auf einen „unitarischen Bundesstaat“⁶, wie sie von der Finanzwissenschaft unter dem Namen Popitz'sches Gesetz als Gesetz der Anziehungskraft des zentralstaatlichen Etats schon vor langer Zeit festgestellt wurden.⁷

Sowohl Föderalismus wie Unitarismus können im Sinn von Max Weber als Idealtypen ausformuliert werden, wobei im ersteren Fall nahezu sämtliche Kompetenzen bei den Gliedstaaten liegen, während im letzteren Fall eine völlige Zentralisierung insbesondere der für die öffentlichen Finanzen maßgeblichen Entscheidungen vorliegt. In der Realität sind diese Idealtypen in dieser Form nie eindeutig feststellbar, doch kann man die einzelnen realen föderalen Systeme entsprechend in einer vergleichenden Untersuchung diesen beiden Idealtypen zuordnen. Ähnliches gilt für die Unterscheidung zwischen kooperativem und Wettbewerbsföderalismus. Wenn die Bundesrepublik Deutschland in der Literatur als ein Beispiel eines kooperativen Föderalismus genannt wird, so gilt dies noch viel mehr für Österreich, in dem die einzelnen Bundesländer als Gliedstaaten kaum die Minimalbedingungen für eine staatliche Existenz aufweisen können. Der österreichische Finanzföderalismus und allgemein der österreichische Föderalismus verdient daher nur in eingeschränktem Sinn diese Bezeichnung. In jedem Fall handelt es sich dabei um einen Fall eines kooperativen Föderalismus mit Politikverflechtung.

3. Das Subsidiaritätsprinzip

⁵ Scharpf et al. (1976).

⁶ Hesse (1962).

⁷ Popitz (1927).

Wenn man eine normative Behandlung und Bewertung realer Institutionen versucht, ist immer die Frage entscheidend, von welchen Prinzipien man dabei ausgeht. Eine sehr nützliche und in der aktuellen Diskussion immer wieder vorgebrachte Grundlage dafür ist das sogenannte *Subsidiaritätsprinzip*. Obwohl das Prinzip selbst wesentlich älter ist⁸, wurde es in der modernen Form als Element der Katholischen Soziallehre in der Enzyklika *Quadragesimo anno* von Papst Pius XI. 1931 formuliert. Die klassische Stelle lautet: „Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, dass unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muss doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz fest gehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“ (QA 79).

Hier handelt es sich um eine fundamentale sozialphilosophische Maxime, die im Rahmen der *Katholischen Soziallehre* zusammen mit den Prinzipien der Personalität und der Solidarität eine Grundlage für die Organisation staatlicher Institutionen bildet. Das Subsidiaritätsprinzip normiert gewissermaßen einen Vorrang nicht nur der einzelnen Person vor dem Gemeinwesen, sondern auch innerhalb der Gemeinwesen einen Vorrang der kleineren vor den größeren und damit (in der Terminologie des Föderalismus) der unteren vor der oberen Ebenen. Man kann das Subsidiaritätsprinzip als Begründung für einen grundsätzlich föderalistischen Staatsaufbau verwenden, allerdings besteht keine A-priori-Begründung für eine bestimmte Form des Föderalismus, sodass sowohl ein Wettbewerbsföderalismus wie ein kooperativer Föderalismus den Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips genügen können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Grundaussage des Subsidiaritätsprinzips nicht nur in der Katholischen Soziallehre, dort allerdings explizit, aufgetreten ist, sondern auch in anderen, insbesondere protestantischen Soziallehren, eine beträchtliche Rolle spielt. Beispielsweise sind die Arbeiten von Johannes Althusius⁹ durchaus im Sinne der Betonung föderalistischen Denkens anzusehen. Dieser protestantische Gelehrte und Praktiker der Rechtsphilosophie hat bereits zu Beginn des 17. Jahrhunderts die Vorzüge eines föderal geordneten Gemeinwesens im Detail analysiert.

⁸ Vgl. z. B. Waschkuhn (1995).

⁹ Althusius (1981).

Das Subsidiaritätsprinzip findet sich nicht in der österreichischen Bundesverfassung (im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland, wo es indirekt im Grundgesetz vorkommt), wohl aber im Vertrag über die *Europäische Union*. Insbesondere heißt es in Art. 5 EUV:

- (1) [...] Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- (3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll vorgesehenen Verfahren.

Diese Verankerung des Subsidiaritätsprinzips klingt zunächst einmal sehr vielversprechend, ist jedoch in zweierlei Hinsicht eingeschränkt. Einerseits handelt es sich nur um Kompetenzen, in denen nicht die ausschließliche Zuständigkeit der EU normiert ist. Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der EU sind relativ zahlreich und wurden im Laufe der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union immer zahlreicher. Andererseits liegt eine Einschränkung darin, dass die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs dem Subsidiaritätsprinzip relativ geringen Stellenwert einräumt und vielmehr die Zielsetzung einer immer stärkeren Vertiefung der Europäischen Union als Richtschnur ihrer Entscheidungen heranzieht. Immerhin ist aber ein Test nach dem Subsidiaritätsprinzip in der EU vorgesehen und müsste bei einer Reform der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Nationalstaaten vorgenommen werden (die allerdings in absehbarer Zeit nicht zu erwarten ist). Der grundsätzliche Vorrang der jeweils unteren Einheiten bezieht sich übrigens nicht nur auf die Nationalstaaten, sondern auch gegenüber diesen auf deren Teilstaaten, Bezirke und Gemeinden. Die gegenwärtig weit verbreitete Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der EU, die sich an der Wahlurne in dem Erfolg rechtspopulistischer und europafeindlicher Parteien manifestiert, sollte die Entscheidungsträger der EU in ihrem eigenen Interesse dazu bringen, Schritte in Richtung auf eine Reform mit stärkerer Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips zu unternehmen. Ein vielversprechender Ansatz in dieser Richtung war ein von der Kommissarin für Budget in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt mit anschließender öffentlicher Diskussion, die allerdings von ihren Nachfolgern nicht substantiell weitergeführt wurde.¹⁰

¹⁰ Der Verfasser dieses Beitrags hat daran mitgearbeitet: ECORYS et al. (2008).

4. Finanzwissenschaftliche Theorie des fiskalischen Föderalismus

4.1 Die Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik

Die Finanzwissenschaft als Teildisziplin der Volkswirtschaftslehre beschäftigt sich mit den finanziellen (und anderen) Aspekten des öffentlichen Sektors. Ebenso wie allgemein in der Volkswirtschaftslehre ist die normative Grundlage der Finanzwissenschaft das Prinzip der Konsumentensouveränität: Die Präferenzen und Interessen der Konsumenten sind maßgeblich für die Bewertung von wirtschaftlichen und politisch-ökonomischen Systemen. Im Bereich des öffentlichen Sektors handelt es sich darum, die Präferenzen der Staatsbürger bestmöglich zu erfüllen. Dabei wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass Präferenzen zwar nicht unveränderbar, aber doch weniger veränderlich sind als Beschränkungen, denen die Wirtschaftssubjekte unterliegen. Insbesondere ist unter normativen Gesichtspunkten nicht von vornherein einzusehen, warum bestimmte Präferenzen nicht berücksichtigt werden sollen. George Stigler und Gary Becker haben das in der berühmten lateinischen Formel „*De gustibus non est disputandum*“ zusammengefasst und ein entsprechendes methodisches Gerüst dazu entwickelt.¹¹

Bezüglich der positiven Grundlage der Ökonomik, also bezüglich der Annahmen und Theorien über das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte und ihrer Interaktionen im Rahmen eines ökonomischen Systems und (politisch gesprochen) im Rahmen eines Staatswesens, wird üblicherweise die Annahme des *Homo oeconomicus* als verhaltenstheoretische Grundlage gewählt. Dieses Konzept, das oft im Sinne einer rein egoistischen Orientierung oder einer vollständig rationalen Berechnung der optimalen Handlungsmöglichkeiten missverstanden wird, kann viel allgemeiner interpretiert werden.¹² Wesentlich für dieses Konzept ist vielmehr die Annahme, dass einzelne Individuen entsprechend ihren Präferenzen unter gegebenen Beschränkungen handeln. Das heißt, die einzelnen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, Konsumentinnen und Konsumenten, Produzentinnen und Produzenten etc. erfüllen ihre Rollen in dem Sinn, dass sie bei ihren Entscheidungen die bei gegebenem Informationsstand für sie beste Alternative allen anderen vorziehen. Dabei kann die Zielfunktion bzw. können die Präferenzen der Individuen durchaus auch andere Argumente enthalten als die jeweilige Güterversorgung. Beispielsweise kann man altruistische aber auch missgünstige Präferenzen in die Analyse einbeziehen, auch in die Wohlfahrtsanalyse.¹³ Eine große Fülle von empirischen, insbesondere experimentellen Ergebnissen zeigt auch tatsächlich, dass bestimmte altruistische Verhaltensweisen in Hinblick auf Entscheidungen von Individuen in sozialen Situationen einschließlich wirtschaftlicher Entscheidungen durchaus vorkommen.¹⁴

¹¹ Stigler und Becker (1977).

¹² Z.B. Kirchgässner (2013).

¹³ Z.B. Hochman und Rodgers (1969).

¹⁴ Vgl. Kolm und Ythier (2006).

Wenn man Institutionen evaluieren will, wie das im Fall der Finanzverfassung oder des Finanzausgleichs der Fall ist, bietet sich die von Frey und Kirchgässner entwickelte *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik* an.¹⁵ In dieser Theorie, die auf der Ökonomischen Theorie der Politik (Politischen Ökonomie, Public Choice) beruht, wird angenommen, dass sich die einzelnen Akteure eines politisch-ökonomischen Systems gemäß ihren eigenen Interessen verhalten. Diese Interessen können, müssen aber nicht auch gemeinwohlrelevante Überlegungen beinhalten; in jedem Fall sind die Interessen, die die jeweiligen Akteure als für sie maßgeblich ansehen, handlungsleitend. Aus dieser Tatsache, die vielfach empirisch belegt ist,¹⁶ folgt, dass der sogenannte *laufende politische Prozess*, in dem etwa Entscheidungen prozesspolitischer Art getroffen werden (wie die Budgetentscheidungen), nur schwer von außen beeinflusst werden kann, weil hier jeweils eigene Interessen der Akteure, einschließlich der Vertreter der Regierung, der Verwaltung und anderer staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen, das Ergebnis mehr oder minder determinieren.

Deswegen unterscheiden die Verfasser dieser Theorie der demokratischen Wirtschaftspolitik eine Ebene des *gesellschaftlichen Grundkonsenses* von jener des laufenden politischen Prozesses. Diese Vorstellung beruht auf philosophischen Theorien vom Gesellschaftsvertrag, wie sie in der Neuzeit u.a. von Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, John Rawls, Robert Nozick und James Buchanan entwickelt wurden. Ein gesellschaftlicher Grundkonsens ist ein gedankliches Konstrukt, bei dem die einzelnen Akteure ihre eigenen Interessen nicht oder nicht gut kennen und daher bereit sind, von ihnen zu abstrahieren und sich auf ein Ergebnis zu einigen, das ihnen später im laufenden politischen Prozess möglicherweise auch suboptimale Ergebnisse liefert, die aber zugunsten der damit implizierten Gemeinwohlorientierung in Kauf genommen werden. Man mag diese gedankliche Konstruktion des gesellschaftlichen Grundkonsenses als überzogen und für praktische Entscheidungen nicht unbedingt sehr relevant bezeichnen; Tatsache ist jedoch, dass die Vorstellung, dass einzelne Akteure ihre Interessen zurückstellen mögen, durchaus eine moralisch relevante Idee ist. Sie kann zumindest ansatzweise in Situationen zum Tragen kommen, in denen eine grundlegende Änderung einer Verfassung, und hier besonders einer Finanzverfassung, thematisiert wird. Der Hauptkritikpunkt richtet sich dagegen, dass diese Theorie keine Aussagen darüber trifft, wie die Akteure, die tatsächliche Entscheidungen über die Verfassung zu treffen haben, dazu gebracht werden können, von ihren eigenen Interessen zu abstrahieren, die ihnen ja in der Realität zwar unvollkommen, aber doch im Wesentlichen bekannt sind.

4.2 Das Dezentralisierungstheorem

¹⁵ Frey und Kirchgässner (2002).

¹⁶ Mueller (2003).

Der Finanzwissenschaftler und Umweltökonom Wallace Oates (1937–2015) hat in seinem grundlegenden Werk über fiskalischen Föderalismus¹⁷ einen Satz formuliert, der inhaltlich im Wesentlichen dem Subsidiaritätsprinzip entspricht und dieses auf eine räumliche Untergliederung eines Gemeinwesens anwendet. Er zeigt in diesem Buch folgendes Ergebnis, das sogenannte *Dezentralisierungstheorem*:¹⁸ Wenn ein öffentliches Gut in abgeschlossenen geographischen Teilräumen angeboten werden kann und wenn dessen Erzeugungsgrenzkosten und Durchschnittskosten bei jedem Produktionsniveau in jedem Teilraum die gleichen sind, unabhängig davon, ob die Leistung zentral oder dezentral erzeugt wird, dann ist es immer effizienter oder wenigstens gleich effizient, wenn lokale Regierungen die an die jeweilige Nachfrage angepassten Outputs bereitstellen, als wenn die Zentralregierung einen einheitlichen Output (wie groß er auch immer sei) bereitstellt. Dies bedeutet, dass eine Gliederung eines Gemeinwesens in Teilgebiete immer dann besonders nützlich und den entsprechenden Zielen der Bürgerinnen und Bürger entsprechend ist, wenn diese Teilbereiche unterschiedliche Präferenzen aufweisen. Man spricht in diesem Zusammenhang von statischen Vorteilen, die insbesondere gewährleisten können, dass Bürgerpräferenzen besser erfüllt werden als in einer zentralisierten geographischen Einheit. Mehrere kleine Gebietskörperschaften sind, wie man leicht zeigen kann, weniger großen überlegen, wenn Entscheidungen mit einfacher Mehrheit getroffen werden. Betrachten wir beispielsweise folgende Situation: Eine geographische Einheit (ein Staat) bestehe aus zwei Teilgebieten A und B, in denen die Einwohner jeweils unterschiedliche Präferenzen bezüglich zweier Schulsysteme X und Y haben, also beispielsweise Gesamtschule oder gegliederte Schule. Die Verteilung der Präferenzen sei so gestaltet, wie in der Tabelle 1 dargestellt ist.¹⁹

Meinung der Einwohner	Optionen	
	Schulsystem X	Schulsystem Y
Einwohner in A	20.000	30.000
Einwohner in B	35.000	15.000
Einwohner insgesamt	55.000	45.000

In diesem Fall ist es offensichtlich, dass bei Geltung der einfachen Mehrheitsregel eine zentralisierte Entscheidung für das Schulsystem X getroffen wird und 45.000 Befürworter des Schulsystems Y ihre Präferenzen nicht erfüllt sehen und daher enttäuscht werden. Wird dagegen dezentral entschieden, so wird in A das Schulsystem Y und in B das Schulsystem Y eingeführt, wobei die Summe der enttäuschten Wähler mit 35.000 um 10.000 geringer ist.

¹⁷ Oates (1972).

¹⁸ Die Formulierung folgt Blankart (2011), S. 617 f.

¹⁹ Blankart (2011), S. 616 f.

Wenn man also das Kriterium der Erfüllung der Präferenzen der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, das ja für eine Demokratie konstitutiv sein sollte, heranzieht, so zeigt sich, dass in diesem Fall eine dezentrale Entscheidungsstruktur einer zentralen vorzuziehen ist. Dagegen wird vielfach das Argument von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ angeführt, das dafür spricht, dass man eine zentrale Lösung vorzieht. Aus der Sicht der Theorie der demokratischen Wirtschaftspolitik kann dieses Argument nur dann normativen Gehalt haben, wenn eine entsprechende Mehrheit der Einwohner des gesamten Gebietes eine Präferenz für ein einheitliches Schulsystem hat. Dies müsste aber jedenfalls gezeigt werden, weil dies eine weitere Alternative und damit eine Veränderung der entsprechenden Präferenzen im Vergleich zu der dargestellten Situation bedingen würde. Besteht eine solche Präferenz nicht oder nur bei einer Minderheit der Einwohner des gesamten Gebiets, so ist dieses Argument aus der Sicht der Theorie der demokratischen Wirtschaftspolitik nicht entscheidungsrelevant.

Aus dem Dezentralisierungstheorem folgt direkt für den kooperativen Föderalismus, dass eine politische Kompromisslösung das Problem der Präferenz Erfüllung in der Regel nicht verbessert und keinen Ersatz für einen Föderalismus darstellt, in dem tatsächlich auf der jeweils unteren Ebene entschieden wird. Autonomie erweist sich im Allgemeinen einer Kompromisslösung als überlegen. Das hier dargestellte Ergebnis ist natürlich an einem sehr vereinfachten Beispiel gezeigt worden; wenn etwa Transaktionskosten für den Wechsel zwischen Schulsystemen berücksichtigt werden oder Skaleneffekte vorliegen, die eine zentralisierte Lösung billiger machen als eine dezentralisierte, ist das entsprechend zu relativieren.

Neben den sogenannten statischen Vorteilen gibt es allerdings auch noch dynamische Vorteile der Dezentralisierung, die sich insbesondere aufgrund eines Wettbewerbsföderalismus ergeben. So wie in der Wirtschaft Wettbewerb als Lernverfahren angesehen werden kann, in dem durch den Vergleich (etwa das bekannte Benchmarking) mit den Mitbewerbern bessere Lösungen wie in einem Laboratorium erprobt und nachgeahmt werden können, kann dies auch in einem gewissen Ausmaß im sogenannten Systemwettbewerb erfolgen. Diese Annäherung an eine bessere und vielleicht sogar optimale Lösung im Sinne von Trial-and-Error-Prozessen kann dazu führen, dass sich das Bessere durchsetzt, indem es mehr Nachahmer findet und bessere Systeme auch rascher wachsen. Natürlich ist der Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften nicht ohne Weiteres einem Wettbewerb zwischen Unternehmungen gleichzusetzen, noch dazu dem idealisierten Wettbewerb der vollkommenen Konkurrenz, der in der Wirtschaftstheorie oft vorausgesetzt wird.²⁰ Aber ebenso wie auch in oligopolistischen Marktstrukturen scharfer Wettbewerb Innovationsdynamik erzeugt, kann dies auch durch Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ermöglicht werden.

²⁰ In diesem Sinn sind die Einschränkungen, die Sinn (2003) analysiert, zu beachten.

4.3 Institutionelle Kongruenz und fiskalische Äquivalenz

Für die Ausgestaltung der jeweiligen fiskalischen Institutionen im Rahmen einer föderalen Struktur ist die Frage der institutionellen Kongruenz oder Inkongruenz von großer Bedeutung. *Institutionelle Kongruenz* bedeutet, dass Entscheidungsträger, Nutznießer und Steuerzahler weitestgehend zusammenfallen, während sie bei *institutioneller Inkongruenz* auseinanderfallen. Im ersteren Fall ist jede Gebietskörperschaft im Wesentlichen für ihr eigenes Budget verantwortlich und das Prinzip „Steuern entsprechen Preisen“ ist weitgehend erfüllt. Bei institutioneller Inkongruenz dagegen sind die Kreise der Steuerzahler, der Entscheidungsträger und der Nutznießer insofern verschieden, als eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Personen jeweils nur einem oder zwei, aber nicht allen drei Kreisen angehört. Dies verursacht in der Terminologie der Wirtschaftswissenschaften sogenannte externe Effekte oder Spillover-Effekte, d.h. die Steuerzahler werden für Entscheidungen zur Kasse gebeten, die sie nicht beeinflussen können und/oder die ihnen keinen direkten Nutzen bringen, oder die Entscheidungsträger gehören einer anderen Gebietskörperschaft an als die Nutznießer usw. Wenn der Nutzerkreis gleich dem Kostenträgerkreis ist, also der räumliche Kreis der Nutznießer dem räumlichen Kreis der Kosten- und Entscheidungsträger, dann spricht man von *fiskalischer Äquivalenz*. Diese ist nicht gegeben, wenn entweder Nutzen externalisiert werden, d.h. dass die Kosten- und Entscheidungsträger nur ein Teil der Nutznießer sind und auch Trittbrettfahrer, d.h. Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in anderen räumlichen Einheiten, mitfinanzieren. Ebenso ist bei einer Externalisierung von Kosten diese fiskalische Äquivalenz nicht gegeben. In diesem Fall ist der räumliche Kreis der Nutznießer kleiner und die Kosten- und Entscheidungsträger zahlen und entscheiden nur für einen Teil ihrer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger. In Österreich ist ein typisches Beispiel für die institutionelle Inkongruenz die Situation bei den Landeslehrern, wobei der Bund die Kosten trägt, das Bundesland aber über die Einstellung entscheidet und auch die Nutznießer weitgehend nur die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger des Bundeslandes umfasst. Dieses Beispiel ist so krass, dass es in deutschsprachigen Lehrbüchern sogar als Musterbeispiel einer institutionellen Inkongruenz und fehlender fiskalischer Äquivalenz genannt wird.²¹ Es ist aber nur eines von vielen Beispielen für die inadäquate Situation des gegenwärtigen österreichischen Finanzausgleichs, in dem die Verantwortung für Entscheidungen und die Konsequenzen dieser Entscheidungen vielfach auseinanderfallen.

Eine vollständige Deckung der drei Kreise von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern wird kaum herbeiführbar sein, eine Annäherung an diese Situation sollte jedoch als Ziel einer verantwortungsbewussten Wirtschafts- und Finanzpolitik Vorrang haben. Man möge die dadurch bewirkte Kosteneinsparung nicht geringschätzen; im Sinne einer Opportunitätskostenbetrachtung sollte man vielmehr immer die möglichen Nutzen der durch

²¹ Z.B. bei Blankart (2011), S. 631.

diese Ineffizienzen verlorenen alternativen Verwendungen von Geldmitteln in den Entscheidungskalkül einbeziehen.

5. Folgerungen für den österreichischen Finanzausgleich

Die österreichische Verfassung ist in Grundzügen im Bundes-Verfassungsgesetz aus 1920 i.d.F. der großen Novelle 1929 und zahlloser weiterer Novellierungen und zusätzlicher Verfassungsbestimmungen im Grundsatz festgelegt und für den Bereich der öffentlichen Finanzen im Finanz-Verfassungsgesetz aus 1948 näher bestimmt. Auf diesem wieder beruhen die Finanzausgleichsgesetze, die in mehr oder minder periodischen Abständen beschlossen werden. In der Bundesverfassung ist die *Kompetenzverteilung* so geregelt, dass die Kompetenzen des Bundes taxativ aufgezählt werden, einschließlich gemeinsamer Kompetenzen von Bund und Bundesländern, während die nicht genannten Kompetenzen gemäß der Generalklausel des Art. 15 (1) den Ländern überlassen bleiben.

Das würde zunächst auf den ersten Blick dem Subsidiaritätsprinzip scheinbar entsprechen; tatsächlich jedoch ist die den Ländern belassene Materie, zumindest was die Gesetzgebung der Länder betrifft, äußerst beschränkt, und selbst in diesem Bereich ist seit dem Beschluss der Bundesverfassung eine Tendenz zur Zentralisierung eingetreten, die die Kompetenzen der Länder weiter ausgehöhlt hat. Dazu gehören nicht nur Verfassungsgesetze, die bestimmte Materien wie landwirtschaftliche Regulierungen der Ebene des Bundes zuweisen, sondern auch die Regelungen über 15a-Verträge, die typisch für die österreichische Version des kooperativen Föderalismus sind.

Andererseits entspricht dieser Zentralisierungstendenz bei den Kompetenzen keine entsprechende Machtzusammenballung auf der Bundesebene. Tatsächlich ist eine Institution, die verfassungsmäßig überhaupt nicht legitimiert ist, die Landeshauptleutekonferenz, ein Machtzentrum, das die Bundespolitik entscheidend beeinflusst. Der Grund dafür liegt darin, dass die politischen Parteien in Österreich regional dezentralisiert sind und durch nicht synchronisierte Wahlen zu den gesetzgebenden Körperschaften der Bundesländer immer wieder Druck auf die Parteizentralen ausgeübt wird, im Sinne von Bundesländerinteressen (oder was von Seiten der Landeshauptleute als solches identifiziert wird) zu entscheiden.

Diese Situation ist seit langem Gegenstand heftiger Diskussionen und wird zunehmend immer mehr als unbefriedigend angesehen. Für eine mögliche Reform gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten: Man kann entweder einen unitarischen Einheitsstaat anstreben, in dem es keine Bundesländer mehr gibt, als extreme Lösung, oder in dem Bundesländer zusammengelegt werden oder die Landesgesetzgebung abgeschafft wird oder ähnliche Maßnahmen, die zu einer weiteren Zentralisierung führen und die letztlich das föderale Prinzip des österreichischen Staates völlig abschaffen würden. Vermutlich wären solche Änderungen, wenn sie hinreichend konsequent eingeführt würden, einer Volksabstimmung zu unterziehen,

da es sich dabei um Gesamtänderungen der österreichischen Bundesverfassung handeln würde, die das föderale Prinzip aushebeln.

Die andere Alternative wäre die Bewegung in Richtung auf einen „echten“ Föderalismus. Diese Alternative wird in der österreichischen Diskussion weniger oft vorgebracht und gefordert. Dies ist seltsam, denn ein Nachbarland Österreichs, die *Schweiz*, kann hier durchaus als Vorbild dienen. Wenn immer gesagt wird, Österreich sei zu klein dafür, dass neun Bundesländer Entscheidungskompetenzen haben, so ist die Schweiz ein schlagendes Argument dagegen. Die Schweiz hat 26 Kantone (einschließlich der Halbkantone), und die Schweizer Kantone haben wesentlich mehr Entscheidungskompetenzen über die Finanzen, sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite, als es die österreichischen Bundesländer formell haben. Zwar wird auch in der Schweiz eine Tendenz zu einer Zentralisierung beklagt, aber die Widerstände der Bevölkerung gegen die Zentralisierungstendenzen erschweren diese und die direkte Demokratie erlaubt es den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, durch Abstimmungen solche Zentralisierungsbestrebungen zu konterkarieren, wenn sie nicht ihren Präferenzen entsprechen.

Eine Kombination von stärker wettbewerblich orientiertem Föderalismus und direkter Demokratie wäre eine Möglichkeit, der sich Österreich durchaus öffnen sollte. Dabei ist das Argument, dass diese Dezentralisierung mit Kosten verbunden ist, beispielsweise mit Kosten von parallelen Administrationen etwa bei der Steuereinhebung, nicht zutreffend, da die Schweiz im Vergleich zu Österreich einen deutlich geringeren öffentlichen Sektor und insbesondere geringere Verwaltungskosten aufweist als Österreich. Sieht man sich bestimmte wirtschaftlich und politisch relevante Indikatoren an, so fällt ein Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz in vieler Hinsicht zugunsten der Schweiz aus.²² Beispielsweise ist die Schweiz ein führendes Land in Hinblick auf Innovation und Kreativität, Schweizer Universitäten und Fachhochschulen liefern ausgezeichnete Ergebnisse in Forschung und Lehre, die schweizerische Ausbildung der Lehrlinge ist jener in Österreich zumindest nicht unterlegen, wichtige wirtschaftspolitische Ziele wie Arbeitslosigkeit, Inflation und Wirtschaftswachstum werden in der Schweiz besser erfüllt als in Österreich, die Staatsverschuldung der Schweiz (im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung des Landes) ist deutlich geringer als in Österreich, die Steuerbelastung ist geringer, usw.

Natürlich sind für diese Ergebnisse nicht nur die unterschiedlichen Regelungen des fiskalischen Föderalismus verantwortlich, sondern auch die historische Entwicklung der Schweiz, die als eines der wenigen Länder Europas seit langer Zeit (seit dem Sonderbundeskrieg in der Mitte des 19. Jahrhunderts) nicht direkt von einem Krieg betroffen war. Diese Pfadabhängigkeit der Entwicklung ist jedoch mehr als siebenzig Jahre nach dem

²² Zuletzt wieder (als ein Beispiel von vielen): „Schweiz bleibt global der Talentemagnet. Studie: Österreich liegt im globalen Wettbewerb um kluge Köpfe an 18. Stelle“ (Die Presse, 17.1.2017, S. 18).

Zweiten Weltkrieg nicht mehr so stark, dass sie die Unterschiede in Hinblick auf die genannten Indikatoren zwischen der Schweiz und Österreich (und übrigens teilweise auch zwischen der Schweiz und Deutschland) erklären könnte. Eine Reform des österreichischen Finanzausgleichs, die mit einer Reform der österreichischen Finanzverfassung einhergeht und in die Richtung einer Annäherung an institutionelle Strukturen, wie sie in der Schweiz vorherrschen, mit sich bringt, sollte durchaus eine Alternative sein, die in der wirtschaftspolitischen Diskussion als reale Möglichkeit zu sehen ist.

Wie kann man in Hinblick auf diese Überlegungen, den sogenannten „neuen“ Finanzausgleich bewerten? Wenn man sich das *Paktum* durchliest, so gewinnt man zunächst den Eindruck, der am besten mit dem bekannten Spruch von Horaz charakterisiert werden kann: „parturient montes, nascetur ridiculus mus“.²³ Tatsächlich ist die lange Zeit hindurch vorbereitete und immer wieder verschobene Reform des Finanzausgleichs kein großer Wurf in dem Sinn, dass eine Richtungsentscheidung in Hinblick auf eine deutliche Verbesserung der institutionellen Struktur der finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Österreich erreicht worden wäre. Auf der anderen Seite ist es sicher richtig, dass einzelne Maßnahmen, die beschlossen wurden, in die richtige Richtung weisen. Das gilt etwa für den an prominenter Stelle genannten Einstieg in die Aufgabenorientierung oder die Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags in eine ausschließliche Landesabgabe – wobei sich Vertreter der Bundesländer allerdings bereits beeilten zu versichern, sie würden ohnedies einheitliche Regelungen beschließen und nicht in einen Wettbewerb eintreten. Auch die Übertragung des Ausgleichs zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden vom Bund an die Länder ist tendenziell eine Reform, die föderalistische Elemente stärken kann. Die meisten anderen Maßnahmen betreffen technische Änderungen oder zusätzliche Mittel für bestimmte Zwecke, die in Hinblick auf die in unserem Beitrag ausgeführten Zielsetzungen als neutral zu qualifizieren sind. Eine ausführlichere Evaluierung der mit 1.1.2017 in Kraft getretenen Neuerungen wird an anderer Stelle in diesem Buch gegeben.

Eine Gesamtbewertung würde daher das berühmte Bild vom teilweise vollen, teilweise leeren Glas nahelegen. Allerdings sind selbst die in Aussicht genommenen Maßnahmen vielfach nur Absichtsbekundungen. Wenn man den Text des Paktums durchliest, sieht man, dass die häufigsten Begriffe, die darin vorkommen, sich auf solche Absichten beschränken: es ist geplant, es ist vorgesehen, es soll ein Arbeitskreis gebildet werden, etc. In diesem Sinn kann man wirklich sagen, dass nach der Reform des Finanzausgleichs der Schritt zu einer nächsten Reform sofort unternommen werden muss. Personelle Änderungen im Bereich der Landeshauptleutekonferenz, die mit einer entsprechenden Generationenabläse einhergehen, könnten die Chance bieten, hier einer Situation etwas näher zu kommen, die dem gesellschaftlichen Grundkonsens der Theorie der demokratischen Wirtschaftspolitik

²³ Die Berge kreißen und geboren wird eine lächerliche Maus.

entspricht, weil neue Akteure weniger stark an bisherige Interessen gebunden sind als langjährige Vertreter des bestehenden Systems.

Damit ergibt sich zuletzt die Frage, ob und wie Finanzausgleichsreformen überhaupt gelingen können. Es ist unrealistisch, einen wirklich großen Entwurf in der gegenwärtigen Situation zu erwarten, in der der Druck in Richtung auf Reformen nicht so groß ist, dass er die politischen Entscheidungsträger dazu veranlasst, sich auf solche Änderungen zu einigen. Bestimmte Vorstellungen diesbezüglich leiden an der Dysfunktionalität utopischen Denkens. Verschiedene Ansätze der Wirtschaftswissenschaften zeigen auch, dass grundlegende Änderungen in „normalen“ Zeiten schwer möglich sind und hier die *vested interests* jeglichen großen Änderungen entgegenstehen. Es sollte aber möglich sein, im Sinne eines *piecemeal engineering* an einzelnen Schrauben der gesetzlichen und finanzverfassungsrechtlichen Regelungen zu drehen, um in Richtung eines besseren Föderalismus für Österreich zu kommen. Wenig spricht dagegen, sich hier die Schweiz als Vorbild zu nehmen, die auch tatsächlich in den letzten Jahrzehnten entsprechende institutionelle Regelungen verändert hat. Wenn derartige Institutionenänderungen stattfinden, sollte dabei nicht auf die Möglichkeit der Verstärkung direktdemokratischer Elemente in den Entscheidungsstrukturen vergessen werden. Auch das muss letztlich ein gradueller Prozess sein, in dem auch die entsprechenden Akteure (nicht nur die Politikerinnen und Politiker, sondern auch die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger) lernen, verantwortungsbewusste politische Entscheidungen zu treffen. Entscheidend für das Zustandekommen und Gelingen solcher Veränderungen wird jedoch primär das zivilgesellschaftliche Engagement der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sein.

6. Literaturverzeichnis

Ahmad, Ehtisham; Brosio, Giorgio (Hrsg.): Handbook of Fiscal Federalism. Cheltenham, UK 2008.

Ahmad, Ehtisham; Brosio, Giorgio (Hrsg.): Effective Federalism and Local Finance (=International Library of Critical Writings in Economics, Bd. 249). Cheltenham, UK 2011.

Ahmad, Ehtisham; Brosio, Giorgio (Hrsg.): Handbook of Multilevel Finance. Cheltenham, UK 2015.

Althusius, Johannes: Politica. Methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata. Aalen 1981 (Original 1603).

Anderson, George: Föderalismus. Eine Einführung (UTB Nr. 3170). Opladen 2008.

Anderson, George: Fiscal Federalism: A Comparative Introduction. Oxford, UK 2010.

Blankart, Charles B.: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 8. Aufl., München 2011.

ECORYS; CPB; IFO: A Study on EU Spending. Final Report. Rotterdam 2008.

- Frey, Bruno S.; Kirchgässner, Gebhard: Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung. 3. Aufl., München 2002.
- Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe 1962.
- Hochman, Harold M.; Rodgers, James D.: Pareto Optimal Redistribution. In: American Economic Review 59 (1969), 4, S. 542-557.
- Kirchgässner, Gebhard: Homo oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (=Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 74). 4. Aufl., Tübingen 2013.
- Kolm, Serge-Christophe; Ythier, Jean Mercier (Hrsg.): Handbook of the Economics of Giving, Altruism and Reciprocity. 2 Bde., Amsterdam 2006.
- Mueller, Dennis C.: Public Choice III. Cambridge, UK 2003.
- Oates, Wallace E.: Fiscal Federalism. New York, NY 1972.
- Popitz, Johannes: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Bd., hrsg. Wilhelm Gerloff, Franz Meisel, Tübingen 1927, S. 338-375.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Königstein im Taunus 1976.
- Sinn, Hans-Werner: The New Systems Competition. Oxford, UK 2003.
- Stigler, George J.; Becker, Gary S.: De Gustibus Non Est Disputandum. In: American Economic Review 67 (1977), 2, S. 76-90.
- Sturm, Roland: Föderalismus. Eine Einführung. 2. Aufl., Baden-Baden 2010.
- Waschkuhn, Arno: Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“. Opladen 1995.