

Editorial

Finanzausgleich 1993 – Folgt einem heißen Sommer auch ein heißer Herbst?

Der Finanzausgleich rückt regelmäßig dann in den Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Interesses der Gebietskörperschaften, wenn eine Finanzausgleichsperiode zu Ende geht. Wirft man einen Blick zurück in die Vergangenheit, so zeigen die einnahmenseitigen Anteile zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Zeitablauf eine erstaunliche Konstanz. Diese Konstanz wird offensichtlich als kleinster gemeinsamer Nenner unterschiedlicher Gerechtigkeitsvorstellungen aufgefaßt und determiniert das Verhandlungsergebnis. Eine Folge dieses „Verhandlungs-Patts“ besteht darin, daß Reformüberlegungen praktisch keine Rolle spielten, weil jeder der Finanzausgleichspartner befürchtete, Verlierer dieses Nullsummenspiels zu werden.

Seit dem Finanzausgleichsgesetz 1989 hat sich jedoch das wirtschaftspolitische Umfeld geändert, zu den alten Anpassungserfordernissen sind neue Herausforderungen hinzugekommen. Zu letzteren gehören die Umwälzungen im Osten, die Bewältigung der Flüchtlingsproblematik, die Ökologisierung des Steuersystems und der in absehbarer Zeit bevorstehende Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, der die Gebietskörperschaften mit 14 bis 17 Milliarden Schilling belasten wird. In diesem Zusammenhang bedeutsam sind die in den Maastrichter Verträgen vom Dezember 1991 formulierten Konvergenzkriterien für die Teilnahme an der Europäischen Währungsunion. Dort wird als Maßstab für die Beurteilung der Budgetdisziplin festgehalten, daß das Verhältnis des öffentlichen Defizits zum BIP die 3-Prozent-Grenze nicht übersteigen und die öffentliche Verschuldung insgesamt nicht über 60 Prozent des BIP liegen darf.

Bemerkenswert an den Konvergenzkriterien ist, daß sie sich auf alle öffentlichen Haushalte beziehen, womit die Konsolidierung zu einer langfristigen Aufgabe aller öffentlichen Haushalte wird. Gegenwärtig wird in Österreich das Hauptgewicht der Konsolidierungslast auf den Bundeshaushalt gelegt, wobei zu wenig beachtet wird, daß der Bund die Gebietskörperschaft mit der größten Finanzanspannung ist. So zeigt die Entwicklung der Finanzschulden und der Neuverschuldung folgendes Bild:

Stiegen beim Bund zwischen 1985 und 1990 die Finanzschulden um rund 64 Prozent, so erhöhten sie sich bei den Ländern ohne Wien unter Berücksichtigung der sogenannten

„inneren Anleihen“ um nur 17,1 Prozent. Jene der Gemeinden ohne Wien stiegen im gleichen Zeitraum um etwa 15 Prozent. Die Schulden Wiens erhöhten sich nur um 2 Prozent. Die Nettokreditaufnahmen der Länder ohne Wien sind seit 1984 kontinuierlich zurückgegangen, 1990 stiegen sie wieder geringfügig an. Sie lagen, gemessen an den Ausgaben, 1983 bei 4,3 Prozent, 1990 bei 0,6 Prozent.

Diese Entwicklung weist deutlich auf eine Konsolidierung bei den Landeshaushalten hin, wobei der Konsolidierungspfad in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich war. Eine Ausnahme ist beispielsweise der Salzburger Landeshaushalt, wo die finanzielle Anspannung deutlich höher als im Durchschnitt der Länder ist.

Auch der Saldo der laufenden Gebarung – das wichtigste Maß für den Grad der Knappheit finanzieller Mittel einer Gebietskörperschaft – weist auf eine relativ stärkere Position der Bundesländer im Vergleich zum Bundessektor hin. Ähnliches wie für die Bundesländer gilt für die Gemeinden. Akzeptiert man dieses Maß und geht davon aus, daß die Dringlichkeit der Ausgabentätigkeit bei allen Gebietskörperschaften gleich groß war, dann müssen in Hinkunft dem Bund relativ zur derzeitigen Mittelausstattung mehr Mittel zugestanden werden als den Bundesländern. Damit soll jedoch die Budgetpolitik des Bundes keinesfalls aus ihrer Verpflichtung zu strukturellen, d. h. dauerhaft wirkenden, Maßnahmen entlassen werden.

Zusätzlich zu den neuen Herausforderungen und den unterschiedlichen finanziellen Rahmenbedingungen der einzelnen Gebietskörperschaften treten auch Anpassungserfordernisse, die sich aus dem Arbeitsübereinkommen der Bundesregierung ergeben. Dort wurde als zentraler Gedanke festgehalten, daß die Verantwortlichkeit für Einnahmen und Ausgaben stärker als bisher in Übereinstimmung gebracht werden soll.

Die österreichische Finanzverfassung ist sehr zentralistisch. Die Kritik in der finanzwissenschaftlichen Literatur richtet sich vor allem auf das in der Bundesverfassung nicht ausreichend verankerte Prinzip des Föderalismus, denn sie überträgt die Kompetenz-Kompetenz in Abgabenangelegenheiten an den einfachen Bundesgesetzgeber, ohne den anderen Finanzausgleichspartnern entsprechende Mitspracherechte zu verschaffen. Zudem sei die Landesgesetzgebung selbst dort, wo sie autonom tätig werden könnte, mit einer Reihe von Einschränkungen konfrontiert. Ganz im Hintergrund stünden die Gemeinden in der Finanzverfassung. Aus rein rechtlicher Sicht ist die Position der Länder und Gemeinden somit in der Verteilung der Steuereinnahmen eher schwach.

Der geringe Grad an Einnahmenautonomie bestätigt sich, wenn man einen Blick auf die Einnahmenstruktur von Län-

dern und Gemeinden wirft. Nahezu 93 Prozent der Ländereinnahmen stammen entweder aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben (ca. 46 Prozent) oder aus Finanzausweisungen, Zuschüssen oder Beiträgen (etwa 47 Prozent). Nur 2,4 Prozent der Einnahmen stammen aus eigenen Abgaben. Bei den Ländern dominiert somit das Verbundsystem und das mit noch geringerer Autonomie verbundene Zuweisungssystem – mit einem hohen Anteil an Zweckbindungen (Besoldung der Landeslehrer, Wohnbauförderung). Realpolitisch betrachtet zogen die Länder die Ertragsanteile stets den eigenen Abgaben vor, da sie um die ergiebigen Steuern mit hoher Aufkommenselastizität fürchteten. Damit einher ging ein Abschieben der Verantwortung für die Steuerpolitik auf den Bund. Deutlich höher ist die Einnahmenautonomie bei den Gemeinden, wengleich der Anteil der ausschließlichen Gemeindeabgaben (ca. 17 Prozent der Gesamteinnahmen) zurückging.

Auch ein internationaler Vergleich zeigt, daß Österreich eine Einnahmen- und Ausgabenstruktur hat, die der von zentralistisch organisierten Staaten näherkommt als der von Bundesstaaten. Die laufenden Verhandlungen für einen neuen Finanzausgleich bieten daher die Chance für eine Reform in Richtung der international vorherrschenden Struktur in Bundesstaaten. Dies nicht nur im Hinblick auf eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Länder und Gemeinden, sondern auch im Hinblick auf ein größeres Bewußtsein der Öffentlichkeit für die Steuern, die von der jeweiligen Gebietskörperschaft eingehoben werden.

In einer jüngst vom Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen veröffentlichten Studie zum Finanzausgleich wurden eine Reihe von Reformvorschlägen für eine umfassende Autonomie der Haushaltsführung der einzelnen Gebietskörperschaften gemacht. Eine Stärkung der finanziellen Autonomie der Länder und Gemeinden in Richtung Eigenverantwortung für die Aufbringung der notwendigen Mittel und autonome Gestaltung könne durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden:

- Der Kernbereich der Abgaben- und Ertragshoheit sollte schon in der Finanzverfassung unter expliziter Nennung der Einkommen- und Umsatzsteuer als geteilte Abgaben festgelegt werden.
- In einem zweiten Schritt sollte das Trennsystem ausgebaut werden, wobei noch weiter darüber nachzudenken wäre, welche Steuern welcher gebietskörperschaftlichen Ebene zugeteilt werden könnten. Beispielsweise könnten örtlich bzw. länderweise gut radizierbare Steuern wie etwa die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe oder die Kfz-Besteuerung den Ländern bzw. Gemeinden als ausschließliche Abgaben zugewiesen werden.

- Ein weiterer Schritt zu einem Mehr an Steuerverantwortung für die Länder und Gemeinden könnte durch Umwandlung von gemeinschaftlichen Bundesabgaben – insbesondere der Einkommensteuer – in Stamm- und Zuschlagsabgabe erreicht werden, wobei die Einhebung weiterhin durch den Bund erfolgen sollte. Die Zuschläge sollten einheitlich sein, um den Vorteil der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes zu erhalten. Konkret würde das bedeuten, daß an die Stelle von Ertragsanteilen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben eine Zuschlagsabgabe tritt, über deren Höhe bzw. Veränderung geeignete Landes(Gemeinde)gremien – Bundesrat, Landeshauptleutekonferenz etc. – entscheiden müßten. Das wäre ein entscheidender Schritt weg vom bisherigen Bittstellertum.
- Zur Stärkung der fiskalischen Äquivalenz, d. h. der weitgehenden Deckungsgleichheit von politischer Aufgabenverantwortung und Abgabenertrag gehört aber auch eine deutliche Reduktion des hohen Volumens an Transfers und Kostentragungen. Der Abbau könnte durch eine klare Zuordnung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung an einzelne Ebenen erfolgen. Dadurch könnte das leidige Problem der Besoldung der Landeslehrer, wo sich der Bund relativ erfolglos im Vorjahr um eine 10prozentige Kostenbeteiligung seitens der Länder bemühte, gelöst werden. Ähnliches gilt für den Bereich des Wohnbaus. Auch hier könnten an die Stelle von Zuschüssen höhere Ertragsanteile im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs treten.

Ein Nebeneffekt des Ausbaus der eigenen Steuerhoheit besteht darin, daß die ständig kritisierte Landesumlage entfallen könnte. In ihrer Wirkung kommt sie einer Besteuerung der Gemeinden durch die Länder gleich.

So einfach die beiden zentralen Vorschläge – Ausbau der Besteuerungsrechte von Ländern und Gemeinden sowie Abbau der Transferzahlungen – auch klingen, es darf nicht übersehen werden, daß insbesondere der Ausbau der Besteuerungsrechte erheblichen Sprengstoff in sich birgt, wenn er nicht von einem geeigneten länderweisen Ausgleich begleitet wird. Das gilt insbesondere für die Zuschlagsabgaben, egal ob die Einhebung nach dem Zahlungsprinzip (Orientierung am zuständigen Finanzamt) oder nach dem Aufkommensprinzip (Radizierung nach der jeweiligen wirtschaftlichen Aktivität, die die Steuerpflicht auslöst) erfolgt. In beiden Fällen stellt sich die Frage nach einer gerechten Verteilung zwischen „armen“ und „reichen“ Gebietskörperschaften, horizontal wie vertikal. Jede Reform des Finanzausgleichs muß, wenn sie erfolgreich sein soll, dem Ausgleichsgedanken als einem Prinzip Rechnung tragen.

Die Finanzausgleichsstudie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen enthält neben den Vorschlägen zur Stärkung der Einnahmenautonomie auch eine Reihe von Vorschlägen zu Dauerbrennern der Finanzausgleichsdiskussion.

Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs sind im Verlauf der 80er Jahre Verzerrungen bei der Verteilung der einkommensabhängigen Steuern zutage getreten. Einmal bei jenen Beträgen, die in einem fixen Verhältnis von 3:1 zwischen Lohn- und Einkommensteuer geteilt werden (Beispiel: Abgeltungsbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds). Mittlerweile würde ein Aufteilungsverhältnis von 4 : 1 der Wirklichkeit wesentlich näher kommen. Zum anderen führen Anrechnungen von Lohn- und Kapitalertragsteuer bei der Veranlagung zur Einkommensteuer zu Aufkommensverlagerungen, die sich infolge verschiedener Aufteilungsschlüssel auch auf den vertikalen Finanzausgleich auswirken. Zusätzlich wird das Steueraufkommen zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuer durch die Tatsache beeinflusst, daß immer mehr Unternehmungen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft – begünstigt durch die Steuerreform 1988 – auftreten. Es erscheint daher sinnvoll, zumindest auf die einkommensabhängigen Steuern unter Einbeziehung der Körperschaftsteuer, die bisher eine ausschließliche Bundesabgabe ist, einen einheitlichen Verteilungsschlüssel anzuwenden, um die genannten Verzerrungen zu vermeiden.

Unter den zahlreichen, historisch gewachsenen Verteilungsschlüsseln des horizontalen Finanzausgleichs dominiert gegenwärtig das Bedarfsprinzip das Aufkommensprinzip. Nahezu ausschließliche Bedarfskomponente ist derzeit die (abgestufte) Bevölkerungszahl. Da das Steueraufkommen auch Ausdruck einer bestimmten Wirtschaftspolitik und entsprechender Lasten in Form von Ansiedlungs-, Erschließungs-, Infrastruktur- und Umweltkosten ist, könnte überlegt werden, ob nicht das Aufkommensprinzip gestärkt werden sollte. Dabei wäre davon auszugehen, daß die Länder und Gemeinden österreichweit mit einer einheitlichen Basisausstattung an Finanzmitteln pro Kopf versehen werden sollten. Die Bevölkerungszahl als dominanter Verteilungsschlüssel sollte in ihrer Bedeutung etwas zurückgedrängt werden. Gemeinden mit zentralörtlichen Einrichtungen (Landeshaupt- und Bezirkshauptstadt, Standorte mit Krankenhäusern etc.) sollten für zentralörtliche Einrichtungen eine Abgeltung erhalten. Gemeinden, die „public bads“ wie z. B. Deponien übernehmen, sollten dafür eine Entschädigung erhalten.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sollte an den Stufengrenzen durch eine Einschleifregelung für Gemeinden knapp unterhalb der betreffenden Stufengrenzen zu ihren Gunsten entschärft werden.

Schließlich könnte der Finanzkraftbegriff, der sich gegenwärtig nur an der Grund- und Gewerbesteuer orientiert und daher die tatsächliche Einnahmensituation der Gemeinden nur unzureichend widerspiegelt, so adaptiert werden, daß er wenigstens die vier großen Gemeindeabgaben (Lohnsummen-, Gewerbe-, Getränke- und Grundsteuer) umfaßt.

Auch für diese Vorschläge gilt, daß sie von einem entsprechenden Ausgleich zwischen „armen“ und „reichen“ Finanzausgleichspartnern begleitet werden müssen.

Die Verhandlungen für den Finanzausgleich 1993 wurden im Mai eröffnet. Die Länder und Gemeinden ließen in ihren jeweiligen Memoranden erkennen, daß es ihnen vorrangig darum geht, daß 1993 wiederum eine lastengerechte Einnahmenverteilung hergestellt wird. Sie fordern eine Abgeltung der Belastungen, die ihnen vom Bundesgesetzgeber aufgebürdet wurden. Eine Mitbeteiligung an der Konsolidierung des Bundesbudgets lehnen sie rundweg ab. Demgegenüber ließ der Bund bei der Eröffnung der Finanzausgleichsgespräche erkennen, daß eine Strukturveränderung des Finanzausgleiches wünschenswert sei. Es gehe ihm nicht um eine bloße Übernahme des Finanzausgleiches 1989. Diese Forderungen stecken die Grenze ab, innerhalb derer sich der neue Finanzausgleich bewegen wird. Sie lassen erkennen, daß die Bereitschaft der Länder und Gemeinden zu Veränderungen praktisch nicht vorhanden ist. Ihre Position ist vergangenheitsbezogen und dient der Aufrechnung der Vergangenheit. Ein zukunftsorientierter Finanzausgleich erfordert jedoch ein Abrücken von dieser besitzstandwahrenden Haltung. Beharrt der Bund in den Verhandlungen auf seiner Forderung nach Strukturänderungen im Sinne des Koalitionsübereinkommens, dann könnte einem heißen Sommer auch ein heißer Herbst folgen. An einem Mangel an Reformvorschlägen werden Strukturveränderungen im Finanzausgleich jedenfalls nicht scheitern.