

Erich Thöni, Stefan Garbislander

Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat

Die im Maastricht-Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien sowie die gegenwärtig in der EU-Kommission diskutierten Zielvorstellungen eines generellen Budgetausgleichs stellen finanzpolitische Restriktionen für alle EU-Mitgliedstaaten und ihre Gebietskörperschaften dar. Insbesondere machen sie eine ebenenübergreifende Abstimmung in Hinblick auf das Haushaltsdefizit erforderlich. Welche Konsequenzen hat Österreich aus diesen Anforderungen gezogen?

Versehen mit länderspezifischen Schlagworten wie „devolution“ in Großbritannien, „federalismo“ in Italien, „Reform des Finanzausgleichs“ in der Bundesrepublik Deutschland oder „Bundesstaatsreform“ in Österreich findet in den EU-Mitgliedstaaten zur Zeit eine Diskussion über die Organisationsstruktur des öffentlichen Sektors und seiner Aufgaben- sowie seiner Finanzierungsverantwortung statt. Die unterschiedliche Tiefe und polit-ökonomische Ausrichtung dieser Diskussion soll jedoch nicht deren zum Teil auch gemeinsamen integrationsbedingten Ursachen verdecken: Insbesondere die im Maastricht-Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien, die Verpflichtung zur Koordination der öffentlichen Haushalte nach gemeinschaftsrechtlichen Regeln sowie die gegenwärtig in der EU-Kommission diskutierte Zielvorstellung eines generellen Budgetausgleichs („close to balance“) stellen finanzpolitische Restriktionen und Herausforderungen für alle EU-Mitgliedstaaten und ihre Gebietskörperschaften dar.

In diesem Beitrag soll nun die „österreichische Sicht“ dieser Diskussion dargelegt und die hier getroffenen institutionellen Maßnahmen (der innerösterreichische Stabilitätspakt und der sogenannte Konsultationsmechanismus), die durchaus beispielgebend für andere Partnerstaaten in der Europäischen Union sein könnten, analysiert werden.

Die Notwendigkeit einer immer dringender werden den fiskalföderalen Reform des österreichischen Bundesstaates wurde und wird im wesentlichen durch zwei Entwicklungen bedingt:

□ Einerseits richteten und richten sich die EU-Konvergenzkriterien an den Gesamtstaat und erforderten bzw. erfordern daher insbesondere bei der Defizit- und Staatsschuldenquote eine ebenenübergreifende Abstimmung;

□ andererseits ermöglicht die bestehende österreichische Finanzverfassung sowie aktuelle Vorschläge zu einer Bundesstaatsreform nach wie vor zahlreiche Ansatzpunkte für eine „stille Lastübertragung“ auf die Länder und Gemeinden.

Obwohl Bund, Länder und Gemeinden in Österreich aufgrund verfassungsmäßiger Bestimmungen zur gesamtwirtschaftlichen Ausrichtung ihrer Haushalts- und damit auch Ihrer Verschuldungspolitik angehalten sind (Art. 13 Abs. 2 Bundesverfassungsgesetz), wurde bis zum Inkrafttreten der Maastricht-Restriktionen kaum ein politischer Bedarf nach einer verstärkten Kooperation oder sogar Koordination in Fragen von Höhe und Struktur der öffentlichen Haushalte, insbesondere der Kreditfinanzierung gesehen.

In den letzten beiden Jahrzehnten verlief die Entwicklung der Finanzierungsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden durchaus sehr gegenläufig und das „politische Bewußtsein“ für ein gesamtstaatliches öffentliches Defizits war bei den Finanzpolitikern von Bund, Länder und Gemeinden kaum gegeben: Während das durchschnittliche Finanzierungsdefizit für den Bund in den achtziger Jahren zwischen 3 und 4% des BIP lag, konnten die Gemeinden und insbesondere die Länder im gleichen Zeitraum fast ausschließlich Finanzierungsüberschüsse (ca. 0,2% bzw. 0,82% des BIP) erzielen¹.

Eine Trendwende setzte jedoch in den für Österreich europapolitisch entscheidenden Jahren 1993 bis 1996 ein: Der Konjunktureenbruch und das erweiterte sozialpolitische Engagement des öffentlichen Sektors erhöhten das Finanzierungsdefizit des Bundes im Jahre 1993 auf 4,5% des BIP, gleichzeitig sanken die

Prof. Dr. Erich Thöni, 52, lehrt Finanzwissenschaft und Sportökonomik an der Universität Innsbruck; Stefan Garbislander, 26, Mag., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck.

Haushaltsüberschüsse von Ländern und Gemeinden auf 0,6% des BIP ab und wurden schließlich im Jahre 1995 sogar negativ. Eine langfristige Gewährleistung des 3%-Kriteriums von Maastricht ohne positiven bzw. zumindest ausgeglichenen Finanzierungssaldo der Länder und Gemeinden war alleine schon aufgrund struktureller Merkmale des Bundeshaushaltes kaum gegeben. Die durch die Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Haushaltskonsolidierung ausgelöste politische Debatte führte letztlich zum sogenannten Strukturbereinigungsgesetz 1996 („Sparpaket II“), welches die Grundlage der Budgetkonsolidierung (insbesondere des Bundes) der letzten Jahre bildete (siehe Tabelle 1).

Das Verhältnis von Ländern und Gemeinden

Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bis 1997 wurde zwar auch ohne tiefgreifende Bundesstaatsreform erreicht, dennoch haben die politischen Erfahrungen dieser Jahre die Notwendigkeit eines geeigneten institutionellen Rahmens zur gegenseitigen Abstimmung der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften aufgezeigt.

Bis zur Einführung der neuen bundesstaatlichen Mechanismen bestand nur im Verhältnis von Ländern und Gemeinden in Form der Bewilligungsverfahren für kommunale Fremdfinanzierung ein gewisser, allerdings sehr einseitiger, institutioneller Rahmen für eine ebenenübergreifende Haushaltskoordinierung.

Neben dieser bewilligungsrechtlichen Beziehung zwischen Ländern und Gemeinden bestand eine bundesstaatliche Haushaltskoordinierung bislang nur in sehr impliziter Form einerseits (1) über die in der österreichischen Finanzverfassung festgehaltenen Prinzipien des Lastenausgleichs und der Kostentragung sowie – darauf aufbauend – (2) über die im jeweiligen Finanzausgleich vereinbarte Verteilung der öffentlichen Abgaben.

Österreichs reformbedürftige Finanzverfassung i.e.S. (also Einnahmenverteilung und Ausgleich betreffend) stammt bereits aus dem Jahre 1948 (Finanzver-

Tabelle 1
Finanzierungssalden des öffentlichen Sektors und der Gebietskörperschaften (in Mill. Euro)

Staatliche Ebene	1994	1995	1996	1997	1998*	1999**
Öffentlicher Sektor	8057,16	8618,49	6566,21	3432,92	4028,26	3964,30
Bund	7921,99	8191,54	7295,92	4690,89	4866,17	4990,14
Länder (exkl. Wien)	-461,04	-272,67	-730,51	-815,68	-	-
Gemeinden (inkl. Wien)	688,87	634,22	170,56	-170,56	-716,55	-883,70
Sozialversicherungen	-92,66	65,41	-169,76	-271,72	-122,09	-143,17

Anmerkungen: Ein Minuszeichen bedeutet einen Finanzierungsüberschuß. * Vorläufiges Ergebnis. ** Erste Schätzungen

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt (ÖSTAT): Datenbank 1999; eigene Berechnungen.

fassungsgesetz 1948) und bezieht sich zudem inhaltlich stark auf ihre Vorgängerin aus dem Jahre 1922². Durch die Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers, aber auch durch andere Bestimmungen (Schutz bestehender Bundesabgaben, Einspruchs- und Eingriffsermächtigungen etc.) weist das Finanzverfassungsgesetz 1948 aus formalrechtlicher Sicht – zumindest für einen Bundesstaat – erheblich zentralistische Züge auf, welche die Grundlage für „cost-shifting“- und „cost-sharing“-Politiken des Bundes bilden³.

Obwohl der Reformbedarf der österreichischen Finanzverfassung durchaus im Sinne des weiteren Begriffsumfanges, nämlich der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenseite, seit langem bekannt ist, wird deren Notwendigkeit bzw. gar deren mögliche Ausgestaltung in den vielen Vorschlägen, die zu einer umfassenden Bundesstaatsreform in den letzten Jahren ausgearbeitet wurden, meist nur implizit angedeutet. Die bisherigen Finanzausgleichsdiskussionen reduzieren sich überwiegend auf eine Einnahmendiskussion. Die Bundesstaats- sowie Gemeindegeldverwaltungs-Reformdiskussionen werden getrennt geführt. Der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezusammenhang wird dabei überwiegend vernachlässigt.

Österreichs Finanzausgleich

Während Österreichs Finanzverfassung nur die wesentlichen Rahmenbedingungen und Prinzipien der staatlichen Organisationsstruktur festlegt, bildete der periodische Finanzausgleich den bislang wesentlichen institutionellen Rahmen zur fiskalischen Kooperation der Gebietskörperschaften. Österreichs Finanzausgleich weist – ebenso wie dessen deutsches

¹ Vgl. G. Lehner: Gemeinsame Finanzverantwortung im Bundesstaat, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), 39. Jg. (1998), H. 1-2, S. 6-7.

² Vgl. J. Hengstschläger, A. Janko: Der Finanzausgleich im Bundesstaat, in: H. Schambeck (Hrsg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich, Wien 1997, S. 181-185.

³ Vgl. F. X. Wissgott: Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik, Wien 1973; später u.a. auch E. Thöni: Der Finanzausgleich 1985 – Eine polit-ökonomische Beurteilung ausgewählter Änderungsnotwendigkeiten, in: W. Weigel, E. Leithner, R. Windisch (Hrsg.): Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien 1986, S. 381-398.

Pendant – nur wenige Züge eines Trennsystems auf und beruht überwiegend auf gemeinschaftlichen (Bundes-)Abgaben.

Dieser Mangel an Finanzautonomie insbesondere hinsichtlich der Länder ist nicht nur mit der verfassungsmäßigen Dominanz des Bundes, sondern durchaus auch polit-ökonomisch zu begründen: So läßt sich die finanzpolitische Positionierung der Länder als „task-fulfilling without taxation“ beschreiben; für die Landespolitik ergibt sich hieraus die Möglichkeit, populäre Aufgabenbereiche bürgernah zu gestalten und die Verantwortung der hiermit verbundenen Steuerleistungen (auch Steuererhöhungen) auf die Bundespolitik abzuwälzen. In diesem Falle kann man von einer Lastverschiebungsumkehr sprechen. Der Erfolg einer derartigen Strategie hängt jedoch von der Verfügbarkeit ausreichender Ertragsanteile ab. Es ist einsichtig, daß in Zeiten fiskalischer Restriktionen und zusätzlicher (gegenläufiger) Lastverschiebungspolitiken des Bundes ein derartiges strategisches Verhalten nur erschwert umsetzbar ist.

Trotz dieser Anreizwirkungen stellt der Finanzausgleich ein gewisses Gegengewicht zu den zentralisierenden Zügen der Finanzverfassung dar. Der Finanzausgleich bietet durch die kooperative Verteilung der Ertragsanteile grundsätzlich Möglichkeiten für eine partnerschaftliche Koordination der gebietskörperschaftlichen Verschuldungspolitiken. Obwohl eine explizite Verhandlungspflicht des Bundes mit den Ländern und Gemeinden über den Finanzausgleich nicht verfassungsmäßig verankert ist – der Bund also die Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen de jure selbständig festlegen könnte –, bedingt Österreichs korporatives politisches System jedoch die Einbindung von Ländern und Gemeinden in die periodisch stattfindenden Finanzausgleichsverhandlungen.

Mit der Implementierung des sogenannten „Konsultationsmechanismus“ und des „innerösterreichischen“ Stabilitätspaktes im Januar 1999 wurde nun versucht, für die Kooperation der Gebietskörperschaften einen erweiterten institutionellen Rahmen zu schaffen. Vordergründig betrachtet bilden beide Vereinbarungen einen „Erfolg“ für alle Gebietskörperschaften: Länder und Gemeinden haben im Rahmen des Konsultationsmechanismus nun eine verfassungsmäßig zugesicherte Möglichkeit, einer einseitigen Veränderung des Aufgaben- und Finanzierungsgefüges durch den Bund zu begegnen. Dem Bund hingegen ist es gelungen, durch eine explizite Festschreibung der Defizitquoten im Stabilitätspakt die Haushaltspolitik der Länder und Gemeinden zu koordinieren. Die Effektivität dieser Mechanismen ist hier-

mit jedoch noch nicht gesichert; diese wird entscheidend von deren Anreizwirkungen – partnerschaftlich oder doch strategisch? – und deren materiellen Substanz – also dem Ausmaß des tatsächlich betroffenen Kompetenzkataloges – abhängen.

Der Konsultationsmechanismus

Der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt bilden zwar grundsätzlich eigenständige Vereinbarungen, dennoch läßt sich bereits aus den obigen Ausführungen auf eine hohe ökonomische wie auch rechtliche Wechselwirkung schließen⁴.

Die Intention des Konsultationsmechanismus liegt darin, zu verhindern, daß Gebietskörperschaften ohne deren Einverständnis durch rechtsetzende Maßnahmen anderer Gebietskörperschaften finanzielle Konsequenzen zu tragen haben (beispielsweise durch die Delegation von Vollzugsaufgaben). Gegenstand der Vereinbarung sind die „durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben“ (Art. 4 der Konsultationsvereinbarung). Grundsätzlich liegt die Pflicht zur Kostentragung zunächst bei der rechtsetzenden Gebietskörperschaft; die Möglichkeit eines „cost-sharings“ hängt vom „stillen Einverständnis“ oder von einer ausdrücklichen Vereinbarung im Rahmen der sogenannten Konsultationsgremien ab.

Bezüglich seiner Intentionen läßt sich daher eine deutliche Übereinstimmung des österreichischen Konsultationsmechanismus mit dem entsprechenden Art. 106 Abs. 8 des deutschen Grundgesetzes (GG) konstatieren⁵: Auch durch die Regelung im Grundgesetz (GG) sollen Länder und Gemeinden für Mehrausgaben oder Mindereinnahmen aufgrund bundespolitisch veranlaßter „besonderer Einrichtungen“ entschädigt werden, falls ihnen die Sonderbelastung nicht zugemutet werden kann. Der Vorzug des österreichischen Ansatzes besteht in dessen spezifischer institutioneller Ausgestaltung.

Um die erforderlichen impliziten oder expliziten Übereinkünfte zu gewährleisten, bedingt der Konsul-

⁴ Vgl. B. Hüttner: Konsultationsmechanismus – Kosten rechtsetzender Maßnahmen – Stabilitätspakt, in: Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ), Nr. 1 (1999), S. 5-12.

⁵ Art. 106 Abs. 8 GG besagt: Veranlaßt der Bund in einzelnen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbände) besondere Einrichtungen, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) unmittelbare Mehrausgaben oder Mindereinnahmen (Sonderbelastungen) verursachen, gewährt der Bund den erforderlichen Ausgleich, wenn und soweit den Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) nicht zugemutet werden kann, die Sonderbelastungen zu tragen. Entschädigungsleistungen Dritter und finanzielle Vorteile, die diesen Ländern oder Gemeinden (Gemeindeverbänden) als Folge der Einrichtungen erwachsen, werden bei dem Ausgleich berücksichtigt.

tationsmechanismus folgende Verpflichtungen für die Gebietskörperschaften:

- Informationsverpflichtung,
- Verhandlungsverpflichtung,
- Kostenberechnungsverpflichtung,
- Ausgabenersatzverpflichtung.

Die Informationsverpflichtung besteht darin, daß bei rechtsetzenden Maßnahmen mit entsprechenden finanziellen Außenwirkungen die jeweils anderen Gebietskörperschaften zunächst in Kenntnis hiervon gesetzt werden. Mit der Informationsverpflichtung ist die Möglichkeit zur Stellungnahme seitens der Gebietskörperschaften innerhalb gewisser Fristen verbunden⁶.

Der institutionelle Rahmen

Mit dem Recht zur Stellungnahme ist jedoch noch keine inhaltliche Einwirkungsmöglichkeit im Sinne einer Verhandlungsverpflichtung der Gebietskörperschaften über den jeweiligen Sachverhalt gegeben. Der institutionalisierte Rahmen hierfür wird erst durch die sogenannten Konsultationsgremien geschaffen. Länder und Gemeinden können diese Konsultationsgremien einberufen, falls sie durch entsprechende Vorhaben des Bundes von zusätzlichen Ausgaben mit mehr als 0,1 Promille ihrer Ertragsanteile an den Verbundeinnahmen betroffen sind. Bei Vorhaben eines Landes, welche zu finanziellen Mehrbelastungen für die Gemeinden von über 0,25 Promille der Gemeindeertragsanteile des betreffenden Landes führen, können die Gemeinden ihrerseits eine Einberufung eines entsprechenden Konsultationsgremiums bewirken. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, die Konsultationsgremien einzuberufen, falls einzelne Vorhaben von Bund bzw. von Ländern zwar nicht die entsprechenden Grenzwerte erreichen, diese aber durch die Summe der Vorhaben der jeweiligen Gebietskörperschaft innerhalb eines Jahres um das Siebenfache überschritten werden.

Bei der personellen Zusammensetzung dieser Gremien wird auf einen „Interessenausgleich“ der Gebietskörperschaften abgezielt. So setzen sich diese Gremien regelmäßig aus jeweils drei Mitgliedern der Bundesregierung und der Landesregierung(en) sowie jeweils einem Vertreter des Städtebundes bzw. des

Gemeindebundes zusammen; bezüglich ihrer Entscheidungsfindung sind die Konsultationsgremien als Kollegialorgane konstituiert.

Obwohl die Konsultationsgremien nur Empfehlungen aussprechen können, haben diese in ihren Konsequenzen durchaus die Wirkung einer bindenden Entscheidung. Kommt nämlich keine Übereinkunft über die Höhe des Kostenersatzes zustande oder wird die Empfehlung über die Kostentragung von der rechtsetzenden Gebietskörperschaft ignoriert, hat diese „die tatsächlich entstandenen finanziellen Mehrausgaben soweit diese einer sparsamen, wirtschaftlichen sowie zweckmäßigen Vollziehung entsprechen“ zu ersetzen. Dies entspricht der oben angeführten Ausgabenersatzverpflichtung.

Verpflichtung zur Kostenberechnung

Ein wesentliches Element der Konsultationsvereinbarung besteht weiter in der Kostenberechnungsverpflichtung, welche letztlich eine Folgekostenrechnung impliziert. Da das Ziel der Vereinbarung in einem angemessenen Kostenersatz für Mehrleistungen der Länder und Gemeinden im Rahmen der mittelbaren Aufgabenerfüllung im Bundesstaat besteht, bedarf es geeigneter Kalkulationskriterien zur Ermittlung dieser fiskalischen Konsequenzen. Obwohl das Bekenntnis zur Folgekostenrechnung durchaus als bedeutender Fortschritt zu rein statischen Kalkulationen der Vergangenheit gewürdigt werden soll, greift diese solange zu kurz, wie hierbei auf einen rein finanzwirtschaftlichen Kostenbegriff abgestellt wird. Eine Berücksichtigung ausschließlich des Refinanzierungsbedarfs der jeweiligen Gebietskörperschaften ist für eine als erforderlich erachtete ökonomische Wirkungsanalyse nicht zielführend. Sinnvoll wäre die verstärkte Verwendung von geeigneten Kosten-Nutzen-Analysen bereits in der Entwurfsphase von Gesetzen und Verordnungen sowie die Sicherstellung einer ergebnisorientierten Finanzierung durch die ausführende Gebietskörperschaft⁷.

Trotz seiner ambitionierten Zielvorstellung wird die Wirkungsweise des Konsultationsabkommens durch eine Reihe von Ausnahmebestimmungen wesentlich eingeschränkt. Keine Geltung hat das Übereinkommen

- bei Maßnahmen entsprechend dem EU-Gemeinschaftsrecht, welche einer zwingenden Umsetzung entsprechend der Richtlinien bzw. Verordnungen bedürfen;
- wenn die Gebietskörperschaft durch die rechtsetzenden Maßnahmen als Träger von Privatrechten be-

⁶ Bei Gesetzesentwürfen und Verordnungsentwürfen seitens des Bundes bzw. der Ländern wird den Gemeinden sowie den Ländern bzw. dem Bund eine vierwöchige Frist zur Stellungnahme eingeräumt. Bei beschlußreifen Regierungsvorlagen beträgt diese Frist eine Woche.

⁷ Eine Verwendung von Kosten-Nutzen-Analysen ist grundsätzlich in den §§ 17 und 23 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) vorgesehen.

troffen ist; dies gilt jedoch nicht für jene Aufgabenbereiche, in denen die entsprechende Gebietskörperschaft regelmäßig tätig ist (beispielsweise Länder und Gemeinden als Träger von Krankenhäusern);

auf dem Gebiet des Abgabenrechts und der bundesgesetzlichen Regelungen des Finanzausgleichs sowie hieraus abgeleiteter landesgesetzlicher Regelungen.

Gerade letztere Ausnahme erweist sich als besonders bedeutsam: Der Bund kann weiterhin in grundsätzlichen Fragen der Staatsfinanzierung als „Koordinator“ fungieren und ist hierbei zu keiner ausdrücklichen Kooperation mit Ländern und Gemeinden gezwungen.

Während der Konsultationsmechanismus somit vorwiegend eine verfahrensrechtliche Institution für die (zukünftige) Aufgabenwahrnehmung im Bundesstaat darstellt, zielt der Stabilitätspakt – wie bereits erwähnt – auf eine Haushaltskoordinierung zur Begrenzung der gebietskörperschaftlichen Defizite ab.

Der Stabilitätspakt

Vergleichbar dem Konsultationsmechanismus beinhaltet auch der Stabilitätspakt einen institutionellen Rahmen in Form eines gesamtösterreichischen Koordinierungskomitees sowie entsprechender Landeskoordinierungskomitees.

Wesentliche Aufgabenbereiche dieser Komitees bilden

die Festlegung eines gesamtstaatlichen Haushaltsdefizits und dessen Umlegung auf den Bund, die Länder und länderweise auf die Gemeinden;

die Sicherstellung einer mittelfristigen Ausrichtung der Haushaltspolitik der einzelnen Gebietskörperschaften;

die Festlegung von gegenseitigen Informationspflichten (siehe Konsultationsmechanismus) sowie von verbindlichen Richtlinien für die Erstellung von Haushaltsvoranschlägen;

die Überwachung der Defizit- und Schuldenstandsentwicklung;

die Ausarbeitung geeigneter finanzpolitischer Maßnahmen zur Begrenzung eines sich gegebenenfalls abzeichnenden bzw. vom Europäischen Rat festgestellten übermäßigen Defizits des öffentlichen Sektors;

die Entscheidung über die Aufteilung eventueller Sanktionslasten.

Tabelle 2
Aufteilung der Defizitquote von 0,11%
der Länder

Burgenland	8,361486%
Kärnten	10,507517%
Niederösterreich	24,457642%
Oberösterreich	17,067903%
Salzburg	6,174039%
Steiermark	21,106987%
Tirol	8,081744%
Vorarlberg	4,242682%

Tabelle 3
Aufteilung der Defizitquote von 0,10%
der Gemeinden

Bundesländer	Defizitquote	Zahl der Gemeinden
Burgenland	4,055238%	171
Kärnten	9,044265%	132
Niederösterreich	22,887226%	573
Oberösterreich	21,525546%	445
Salzburg	7,963123%	119
Steiermark	19,078515%	543
Tirol	10,080573%	279
Vorarlberg	5,365514%	96

Kernpunkt des Stabilitätspaktes bildet die Vereinbarung über die Aufteilung des zugestandenen Defizitspielraums des öffentlichen Sektors. Hiervon entfallen 90% auf den Bund (Bundesquote) und die verbleibenden 10% zusammen auf Länder und Gemeinden (Länder- und Gemeindequote). Eventuell zu tragende Sanktionslasten werden im Verhältnis zur Überschreitung des Defizitkriteriums durch Abzüge an entsprechenden Ertragsanteilen der Gebietskörperschaft finanziert.

Das Haushaltsziel des öffentlichen Sektors wird durch das gesamtösterreichische Koordinierungskomitee in Anlehnung an die entsprechenden Vorgaben durch die Europäische Union festgelegt; d.h., sinkt der derzeitige Referenzwert von 3% des BIP auf die von der Bundesregierung bis 2001 angestrebten 1,4%, sind die Defizitvolumina betragsmäßig entsprechend anzupassen. Unabhängig von der Höhe des gesamtstaatlichen Defizitkriteriums verbleibt den Ländern und Gemeinden jedoch auf jeden Fall eine Defizitquote von 0,3% des BIP, wobei hiervon 0,11% auf die Länder ohne Wien, 0,09% auf Wien als Land und Gemeinde sowie 0,1% auf die verbleibenden 2358 österreichischen Gemeinden entfallen. Zusätzlich wird für die Länder und Gemeinden eine finanzielle Manö-

viermasse im Ausmaße von 10% des gesamtstaatlichen Defizitkriteriums (derzeit also 0,03% des BIP, was ca. 58 Mill. Euro entspricht) bereitgestellt, mit der konjunkturellen sowie strukturellen Veränderungen begegnet werden sollte.

Die Festlegung der jeweiligen Länderquoten und der länderweisen Gemeindequoten orientierte sich sowohl an der entsprechenden Volkszahl als auch an „gegebenenfalls besonderen fiskalischen Erfordernissen“. Im Detail vereinbarte man die in den Tabellen 2 und 3 dargestellten Regelungen (ohne Wien).

Eine Festlegung von Defizitquoten für die einzelnen Gemeinden wurde nicht vereinbart; man befürchtete eine zunehmende Inflexibilität der Gemeindehaushalte insbesondere bei Berücksichtigung der Bedeutung kommunaler Investitionen (ca. 60% der gesamten öffentlichen Investitionen). Ein Überschreiten der jeweiligen Defizitquote haben die Gemeinden eines Landes daher gemeinsam zu verantworten, wobei aber die einzelnen Gemeinden ebenso wie die Länder interne Vereinbarungen über eine gänzliche oder teilweise Abtretung der Defizitquoten schließen können.

Eine polit-ökonomische Analyse

Während die ökonomische Föderalismustheorie die Vorteilhaftigkeit des Konkurrenzföderalismus bei Ausgestaltung dezentraler Systeme betont, berücksichtigt Österreichs Realverfassung fast ausschließlich Elemente des kooperativen Föderalismus sowie zentral koordinierte bzw. dezentrierte Politikbereiche. In diesem Sinne stehen der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt zwar nach wie vor in der Tradition von Österreichs politischem System, wirken aber immerhin den zentralen Koordinierungstendenzen der Finanzverfassung entgegen und stärken – zumindest aus rechtlicher Sicht – dezentrale Tendenzen und die Kooperation der Gebietskörperschaften. Durch die Beteiligung der Länder und Gemeinden als verfassungsmäßig verankerte, gleichwertige Partner in den als Kollegialorganen eingesetzten Konsultations- bzw. Haushaltsgremien wird deren bundesstaatlich zustehende Kontrollmöglichkeit – auch im gegenseitigen Verhältnis – ausgeweitet.

Die Landes- und Gemeindepolitik betont in der politischen „Vermarktung“ insbesondere den Konsultationsmechanismus und dessen Intentionen: Eine Fortführung von „cost-sharing-“ und „cost-shifting“-Politiken des Bundes im Sinne einseitiger Aufgabenüberwälzungen auf Länder und Gemeinden ohne entsprechende Erweiterung des Finanzierungspotentials solle bzw. könne durch den neu geschaffenen institutionellen Rahmen grundsätzlich unterbunden werden.

Hingegen scheint aus politischer Sicht für den Bund die explizite Festschreibung von Defizitquoten durch den Stabilitätspakt primär. Nur so könne die Bundespolitik sowohl gegenüber den EU-Institutionen als auch gegenüber der Bevölkerung eine tragfähige Haushalts- und Finanzpolitik des öffentlichen Sektors gewährleisten und zugleich den Finanzierungsspielraum für den Bund erhalten.

Die konkrete Ausgestaltung von Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt als institutionalisierte Verhandlungssysteme beinhaltet jedoch Ansatzpunkte, die den grundsätzlichen Zielvorstellungen entgegenwirken könnten. Diese Implikationen betreffen insbesondere

- ein mögliches Demokratie- und Transparenzdefizit;
- eine Tendenz zu Minimallösungen, falls das finanzielle Ausgleichssystem ineffizient ist bzw. vom politischen Entscheidungsprozeß verzerrt wird;
- Anreize für strategisches Verhalten bzw. Trittbrettfahrerverhalten zur Erzielung von Sondervorteilen (insbesondere bei den Gemeinden).

Durch die spezifische Ausgestaltung der beiden Mechanismen werden zumindest implizit wesentliche budget- und haushaltswirksame Entscheidungen aus der parlamentarischen Verantwortung gelöst und auf die jeweiligen „paritätischen“ Gremien übertragen. Es sei daher kritisch zu hinterfragen, ob die jeweils politisch kommunizierten Zielvorstellungen durch die beiden Abkommen tatsächlich gewährleistet werden (sollen) oder ob Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt nicht vielmehr Instrumente zunehmender vertikaler sowie horizontaler Politikverflechtung darstellen.

In diesem Sinne läßt sich ein mit den Abkommen verbundenes Demokratie- und Transparenzdefizit konstatieren, das eine zunehmende Inkongruenz von Entscheidungs-, Finanzierungs-, und Durchführungskompetenz bedingen könnte. Ziel des Konsultationsmechanismus wäre ja gerade, derartigen Überschneidungen möglichst entgegenzuwirken; ob sich dies aufgrund des zu erwarteten politischen „log-rollings“ tatsächlich realisieren läßt, wird die Praxis lehren.

Des weiteren implizieren auf Verhandlungssystemen beruhende Entscheidungsprozesse aufgrund der gegenläufigen Interessen der Entscheidungsträger oft nur die Umsetzung von „Minimallösungen“, die aus Sicht der einzelnen Gebietskörperschaften durchaus rational sind, aus der Perspektive des öffentlichen Sektors aber letztlich nur suboptimale Ergebnisse darstellen.

Es kann aber gezeigt werden, daß diese „Minimal-lösungen“ nur zu erwarten sind, falls keine entsprechenden Ausgleichszahlungen geleistet werden. Aus ökonomischer Sicht kann der Konsultationsmechanismus dann „wohlfahrtsfördernd“ sein, falls es gelingt, das System der Ausgleichszahlungen effizient zu gestalten. Können hingegen Landes- und Gemeindepolitiker auf keine adäquate Entschädigung für die übernommenen Aufgaben vertrauen, werden aus Sicht des öffentlichen Sektors letztlich zu wenige Vorhaben umgesetzt.

Neben der bereits diskutierten Möglichkeit eines Demokratiedefizits und der Notwendigkeit eines effektiven Ausgleichssystems im Rahmen des Konsultationsmechanismus impliziert insbesondere der Stabilitätspakt bereits erwähnte Anreize für strategisches Verhalten der Gebietskörperschaften; diese Anreize könnten durchaus die Gewährleistung einer tragfähigen Haushalts- und Finanzpolitik des öffentlichen Sektors gefährden. Als Ursache hierfür läßt sich zum einen die nur ungenügende Festschreibung und Definition von Sanktionsmaßnahmen konstatieren, des weiteren bestehen aufgrund der gemeinsamen, länderweisen Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Einhaltung der betreffenden Defizitquote Anreize zum Trittbrettfahrerverhalten für die einzelne Kommune. Obwohl die fehlende Vereinbarung von Defizitquoten für die einzelnen Gemeinden aus Gründen der Haushaltsflexibilität durchaus begründet sein mag, dürfen die hierdurch bedingten Anzeigeeffekte nicht vernachlässigt werden. Verfolgt nur eine einzelne Gemeinde eine nicht tragfähige Haushalts- und Finanzpolitik,

wird die entsprechende länderweise Defizitquote wahrscheinlich nicht überschritten und die entsprechende Gemeinde profitiert von einem erweiterten finanziellen Spielraum. Bei Überschreitung dieser Quote werden hingegen nur dann Sanktionsmaßnahmen folgen, falls hierdurch das gesamtstaatliche Defizitkriterium verfehlt wird. Es bestehen somit durchaus Anreize für einzelne Kommunen, ihre Haushaltspolitik nicht an den Gesichtspunkten der Tragfähigkeit und des Budgetausgleichs auszurichten, eine wirkungsvolle Haushaltskoordination der Gemeinden dürfte sich daher – insbesondere länderübergreifend – als entsprechend komplex erweisen⁸.

Schlußbemerkung

Wie in diesem Beitrag verdeutlicht werden konnte, begründen die Notwendigkeit einer längst angebrachten Reform der aus dem Jahre 1948 stammenden Finanzverfassung sowie die neuen fiskalischen Restriktionen im Zusammenhang mit der Europäischen Währungsunion die wesentlichen Anstoßmomente der gegenwärtigen österreichischen Föderalismusdiskussion. Auf eine wirklich tiefgreifende Bundesstaatsreform konnten sich Österreichs Gebietskörperschaften bisher noch nicht einigen, so daß der Konsultationsmechanismus und der hiermit verbundene Stabilitätspakt die bislang einzigen institutionellen Konsequenzen der föderalen Reformdiskussion bilden.

Dennoch nahm und nimmt Österreich durch die Implementierung dieser neuen bundesstaatlichen Arrangements eine gewisse Vorreiterrolle innerhalb der Europäischen Union ein; den meisten Partnerstaaten steht ein vergleichbares Überdenken der Organisations- und Finanzierungsstruktur ihres öffentlichen Sektors noch bevor.

⁸ Vgl. E. Thöni, S. Garbislander: Fiscal Federalism in Austria – Facts and New Developments, in: Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck, H. 2 (1997), S. 16-17.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer). Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann; Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 27. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.