

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article

Strukturreformen im Bundesstaat - vergessen oder verdrängt?

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (2000) : Strukturreformen im Bundesstaat - vergessen oder verdrängt?, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 26, Iss. 2, pp. 173-181

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332568>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Editorial

Strukturreformen im Bundesstaat – vergessen oder verdrängt?

Die Diskussionen über den Zustand der öffentlichen Finanzen in Österreich finden kein Ende. Begriffe wie Budgetkonsolidierung, Kassasturz und Sparpakete beherrschen noch immer die budgetpolitische Szene. Das jüngst beschlossene Budget für das Jahr 2000 und das Regierungsprogramm der neuen Mitte-Rechts-Regierung tragen dazu bei, daß die Diskussion anhalten wird. Einerseits ist die Konsolidierung im heurigen Jahr aufgrund fehlender Strukturmaßnahmen nicht nachhaltig, andererseits reißen die zahlreichen Wahlversprechungen – von den Steuergeschenken an die Unternehmer und Bauern bis hin zum Kinderbetreuungsgeld – und zusätzliche Prioritätensetzungen (Erhöhung des Budgets für die Landesverteidigung, Erhöhung der Forschungsquote etc.) weitere Budgetlöcher auf, die nach den Vorstellungen der Regierung überwiegend ausgabenseitig "finanziert" werden sollen. Wenn die Regierung ihr politisches Programm realisieren will, dann muß davon ausgegangen werden, daß sich die verteilungspolitische Schieflage, die bereits in den Steuer- und Gebührenerhöhungen sowie den Kürzungen der Ermessensausgaben im Budget 2000 angelegt ist, weiter verschärfen wird. Angesichts eines wenig konsistenten Regierungsprogramms stellt sich mit Recht die Frage, ob die darin vorgesehenen Strukturmaßnahmen ausreichen werden, in den kommenden Jahren realistische Budgets zu erstellen.

II.

Seit der Verwirklichung der zweiten Stufe der Währungsunion ist in fast allen EU-Staaten die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ein zentrales Thema der Wirtschaftspolitik. Zunächst ging es darum, die Drei-Prozent-Hürde zu nehmen, nunmehr gilt es, die in den Konvergenz- und Stabilitätsprogrammen vorgegebenen Budgetpfade zu realisieren. Die Zielsetzungen für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit bewegen sich mehr und mehr in Richtung ausgeglichener Haushalte bzw. in Richtung Überschüsse. Im Durchschnitt der EU-15 wird nach den jüngsten Prognosen der Europäischen Kommission das "net borrowing" des Gesamtstaates von 0,6% des BIP im Jahr 1999 auf 0,4% des BIP im Jahr 2000 zurückgehen. Damit sind die EU-Staaten der

Zielsetzung ausgeglichener Haushalte schon sehr nahe gekommen. Für die Länder der Währungsunion liegen die Werte etwa einen halben Prozentpunkt darüber. Das Bild ändert sich einigermaßen, wenn man die Länder einzeln betrachtet. Heuer wird es sieben Überschußländer geben (Dänemark, Irland, Luxemburg, Niederlande, Finnland, Schweden, Großbritannien), und unter den Defizitländern werden zwei einen Wert unter 1% des BIP erreichen (Belgien, Spanien). Die übrigen Länder weisen ein Defizit von 1% des BIP und mehr aus (Deutschland, Griechenland, Frankreich, Italien, Portugal und Österreich). Österreich weist in dieser Prognose das höchste Budgetdefizit aus. Aus diesem Grunde wurde das im März präsentierte österreichische Stabilitätsprogramm von der Kommission entsprechend scharf kritisiert. Es wird darauf hingewiesen, daß zwischen 1997 und 1999 praktisch kein Konsolidierungsfortschritt erzielt wurde, und das Stabilitätsprogramm wurde als wenig ambitioniert bezeichnet. Auch die Zielerreichung wird angesichts der Finanzierungsprobleme in der Krankenversicherung und niedrigerer Überschüsse der Länder und Gemeinden angezweifelt. Diese Zweifel finden jedoch in der Kommissionsprognose keinen Niederschlag. Als positiv hervorgehoben werden lediglich die geplanten Reformen im öffentlichen Dienst sowie im Bereich der Pensions- und Krankenversicherung, weil es sich dabei um echte Strukturmaßnahmen handle. Im Gegensatz zur Kommissionsprognose geht das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut für 2000 von einem Finanzierungsdefizit von 2% aus, da die Länder und Gemeinden den erwarteten Überschuß von 0,5% des BIP nicht erbringen werden können.

Ähnlich scharf wurde schon das Stabilitätsprogramm des Jahres zuvor kritisiert, obwohl der Zielwert für das Jahr 2002 mit einem Finanzierungsdefizit von 1,4% des BIP vom Ecofin-Rat als *"close to balance"* akzeptiert wurde. Dieser Zielwert wurde von der alten Regierung bewußt angestrebt, weil sie sich ein Mindestausmaß an budgetpolitischer Flexibilität für wirtschaftspolitische Schwerpunktsetzungen erhalten wollte. Die neue Mitte-Rechts Regierung wird mit ihrer Zielsetzung eines langfristig ausgeglichenen Bundeshaushaltes einen budgetpolitischen Kurswechsel vornehmen, der allerdings aufgrund der geplanten Steuer- und Ausgabenprogramme wenig glaubwürdig ist. Da die Länder und Gemeinden in den vergangenen Jahren stets Budgetüberschüsse aufwiesen, bedeutet das, daß die neue Regierung Budgetüberschüsse anstrebt und damit in den nächsten Jahren auf einen flexibleren Einsatz der Budgetpolitik verzichtet. Ein Zeitpunkt für die Erreichung von Budgetüberschüssen wird nicht genannt, als Zwischenziel wird bis zum Jahr 2005 ein gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von 1% des BIP festgelegt. Ohne mit den

Ländern und Gemeinden eine Vereinbarung getroffen zu haben, wird ein konstanter Konsolidierungsbeitrag von ½% des BIP eingefordert. Das weist nicht nur auf ein Koordinierungsdefizit hin, sondern auch auf grundlegende Schwächen des innerösterreichischen Stabilitätspakts.

III.

Zieht man die Konsolidierungsprozesse der neunziger Jahre in anderen Ländern zum Vergleich heran, so läßt sich ein österreichisches Spezifikum erkennen. Österreich hat im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten den Konsolidierungspfad nicht konsequent eingehalten. So wurde der im Jahr 1997 erreichte Konsolidierungserfolg in den folgenden Jahren zum Teil wieder verspielt. Verschiedene Faktoren kommen als Erklärung für dieses Phänomen in Frage: ein hoher Anteil von Maßnahmen mit Einmaleffekt, der politische Konjunkturzyklus und strukturelle Ursachen.

Allen drei Ursachen ist gemeinsam, daß sie nicht erst in den neunziger Jahren auftauchten. Maßnahmen mit Einmaleffekten (Erlöse aus Privatisierungen, Rücklagenauflösungen, Sonderdividenden, Abschöpfen von Fondsüberschüssen etc.) finden sich seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre regelmäßig im Bundeshaushalt. Ihr Anteil an den Einnahmen schwankt zwar sehr stark, es gibt jedoch einzelne Jahre in denen in hohem Maße auf sie zurückgegriffen wurde. 2000 ist das herausragendste Jahr; knapp 60% der Konsolidierungsmaßnahmen beschränken sich in ihrer Wirksamkeit auf dieses Jahr. Das ist mehr als im Jahr 1997, dessen Finanzierungsdefizit über den Beitritt zur dritten Stufe der Währungsunion entschied. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union haben manche dieser Maßnahmen zusätzlich zur Einmaligkeit den Nachteil, daß sie nicht auf den Finanzierungssaldo nach Maastricht angerechnet werden, sondern nur das administrative Defizit verringern. Um diesen Nachteil auszugleichen, wurden von spitzfindigen Beamten des Finanzressorts Wege herausgefunden, wie man mit Einnahmen aus solchen Maßnahmen trotzdem den Maastricht-Saldo senken konnte. Aber wer kennt schon den Unterschied zwischen dem administrativen Defizit und dem Finanzierungsdefizit nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung? In der österreichischen Debatte hat man ohnehin den Eindruck, daß beide Begriffe synonym verwendet werden – von Politikern und Wirtschaftsjournalisten gleichermaßen. Die Einmalmaßnahmen sind nicht das geblieben, was sie sein sollten: Überbrückungshilfen bis zum Wirksamwerden von strukturellen Reformen. Und das, obwohl es Bestrebungen gegeben hat, die mittelfristige Orientierung der Budgetpolitik durch neue Instrumente (Budgetbericht, Budget-

programm) zu stärken. Vorschläge des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zur inhaltlichen Ausgestaltung und Nutzbarmachung dieser Instrumente wurden nicht aufgegriffen und konnten daher nicht zur Erhöhung der ökonomischen Rationalität der Budgetpolitik beitragen. Auch der Rat und die Europäische Kommission haben in ihrer Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm die Einmalmaßnahmen in den Jahren 2000 bis 2003 scharf kritisiert.

Der politische Konjunkturzyklus dürfte in Österreich ebenfalls ausgeprägter vorhanden sein als in anderen Ländern. Wir können in der österreichischen Budgetpolitik einen Wettlauf im Erfinden neuer Leistungen feststellen, der sich nicht auf Wahljahre beschränkte und daher mit hohen budgetären Kosten verbunden war. Die Wahlergebnisse der letzten Jahre haben den geringen politischen Nutzen dieses Wettlaufs deutlich vor Augen geführt. Begünstigt wurde dieser Wettlauf durch systemimmanente Strukturschwächen im Bundeshaushalts- und im Finanzausgleichsgesetz, allen voran die große Bedeutung von Zweckbindungen in den öffentlichen Haushalten.

Als dritte Ursache wurden Strukturprobleme genannt. Auch hier dürfte gelten, daß Österreich seine Strukturprobleme in geringerem Ausmaß bewältigt hat als andere Staaten der EU. Das Wissen um die Strukturprobleme ist nicht neu. Anhaltspunkte dafür liefern die von der Europäischen Kommission und der OECD berechneten strukturellen Budgetsalden. Dabei werden durch verschiedene Bereinigungsverfahren konjunkturelle Einflüsse herausgefiltert. In den Veränderungen dieser strukturellen Salden spiegeln sich nicht-konjunkturelle Maßnahmen, darunter diskretionäre Maßnahmen und Einmaleffekte. Die Schätzungen der Europäischen Kommission für 2000 und 2001 erhärten neuerlich den Verdacht auf strukturelle Schwächen. Viele strukturelle Probleme sind seit Jahren bekannt. Ein Teil davon, der kleinere, wird im Regierungsprogramm angesprochen und soll in den nächsten Jahren gelöst werden. Dazu gehören Reformen in der Pensionsversicherung, im Gesundheitswesen und im öffentlichen Dienst. In einigen zentralen Bereichen kommt das Regierungsprogramm über vage Aussagen nicht hinaus. Das betrifft die in Österreich seit vielen Jahren geforderte Reform des Bundesstaates und damit zusammenhängend die Reform des Finanzausgleichs. Im Kapitel Bundesstaatsreform wird an die Anfang der neunziger Jahre geführte Debatte angeknüpft und deren Umsetzung angekündigt, obwohl diese letztlich zu keinen substantiellen Ergebnissen geführt hat. Manche der geplanten Änderungen dürften die vorherrschenden Diskrepanzen sogar vergrößern. Obwohl der geltende Finanzausgleich mit Jahresende ausläuft, gibt es im Regierungsprogramm nur wenig Konkretes dazu. Es werden ledig-

lich einige Themen genannt, die der Bund in die Verhandlungen einbringen will. Das Ziel ist dabei weniger eine echte Reform, sondern einerseits die Realisierung des Maastricht-Beitrags der Länder und Gemeinden in Höhe von $\frac{1}{2}\%$ des BIP sowie andererseits die Realisierung von Wahlversprechungen (Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zur Stärkung der Finanzkraft kleiner Gemeinden).

IV.

Die Diskussion zur Reform des Bundesstaates in den neunziger Jahren, die auf eine umfassende Aufgabenentflechtung zielte, scheiterte an unüberwindbaren Widerständen der verschiedenen Interessen der Gebietskörperschaften. Die im Regierungsprogramm vorgesehene Umsetzung der Vereinbarung von Perchtoldsdorf scheint daher wenig zielführend. Um die Entscheidungsträger nicht neuerlich zu überfordern, erschiene ein Ansatz zielführender, der versucht, die zentralen Probleme der heutigen Aufgabenerfüllung im Bundesstaat zu lösen.¹

Die gegebene staatliche Organisation des österreichischen Bundesstaates hat aufgrund des damit verbundenen hohen Verflechtungsgrades zu einer extremen Unübersichtlichkeit geführt, in der die politische und wirtschaftliche Verantwortlichkeit für die inhaltliche Aufgabenerledigung und deren Finanzierung nicht mehr eindeutig erkennbar ist. Damit verbunden ist eine mangelhafte Planung und Koordination, es fehlt insbesondere eine gesamthafte Steuerung und Koordinierung, die umso bedeutsamer wird, je höher der Grad der Arbeitsteilung, der Delegation und Dezentralisierung bei Ausgaben- und Aufgabenentscheidungen ist.

In der öffentlichen Finanzverfassung Österreichs ist zwar der Grundsatz verankert, daß jede Regierungsebene die Lasten, die sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergeben, selbst trägt. Er wird jedoch im Finanzausgleichsgesetz sowie anderen spezifischen Materiegesetzen verletzt. Im Lauf von Jahrzehnten hat sich dadurch ein komplexes System von finanziellen Transfers und Kostentragungen herausgebildet.

Die daraus resultierenden Probleme können besonders gut an der Organisation des Pflichtschulwesens demonstriert werden. In diesem Bereich determiniert der Bund im wesentlichen die Gesetzgebung, deren Vollziehung von den Ländern wahrgenommen wird. Aufgrund einer Kostentragungsregelung ersetzt der Bund den Ländern den Personalaufwand für die Landeslehrer. Mangels ausreichender Informationen über den Personaleinsatz von Pflichtschullehrern ist der Bund aber nicht in der Lage, die Umsetzung seiner Normen entsprechend zu kontrollieren. Dazu kommt,

daß die auf Bundes- und Landesebene getroffenen Entscheidungen auch finanzielle Konsequenzen für die Gemeinden als Schulerhalter von Pflichtschulen haben. Umgekehrt errichten die autonomen Gemeinden vielfach Schulgebäude, ohne sich am tatsächlichen Bedarf zu orientieren. Sie sind nicht in ausreichendem Ausmaß in eine verbindliche Standortplanung eingebunden. Die mangelnde Übereinstimmung von Entscheidungs-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung, d.h. das Fehlen von fiskalischer Äquivalenz, begünstigt eine unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung und führt tendenziell zu einem Überangebot an Leistungen und zu einer Fehlallokation der Ressourcen. Der kontinuierliche Anstieg des Aktivitätsaufwands der Landeslehrer bei rückläufigen Schülerzahlen ist das Ergebnis der gegebenen Organisationsform.

Die hohe Abhängigkeit der Länder und Gemeinden von Transferzahlungen begünstigt durch ihre Unüberschaubarkeit und Unkontrollierbarkeit nicht nur Unwirtschaftlichkeiten, Parallelförderungen und (hohe) Transaktionskosten, sie hat auch das Entstehen einer lebendigen Autonomie und Selbstverwaltung im Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung, insbesondere aber deren Entflechtung und eigene Finanzierung entscheidend gehemmt. Ablesbar ist dies u.a. daran, daß in den letzten Jahren die Diskussion zum Finanzausgleich über die Aufbringung und Verteilung der finanziellen Mittel im Bundesstaat nicht hinausging, obwohl er auch die Aufgabenverteilung umfaßt. Eine Folge war, daß die Qualität und/oder die Intensität der Aufgabenerfüllung vorrangig von den Finanzpotentialen bestimmt wurde. Systematischere und grundsätzliche Betrachtungen von Aufgaben und ihrer Verteilung auf die einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen blieben weitgehend ausgeklammert.

In der Finanzpolitik gilt zwar grundsätzlich das Prinzip der Non-Affektation, d.h. der Grundsatz, daß alle Einnahmen zur Bedeckung des gesamten Ausgabenbedarfes zur Verfügung stehen müssen, dennoch spielen zweckgebundene Einnahmen und öffentliche Fonds als Spezialfälle von Zweckbindungen eine große Rolle. Durch Zweckbindungen werden alljährlich erhebliche Budgetmittel mit dem Argument der Reservierung der Mittel für einen "guten Zweck" aus der aktuellen Budgetdebatte ausgespart. Allein beim Bund ist etwa ein Drittel seiner öffentlichen Abgaben zweckgewidmet (inklusive Zuschüsse zur Wohnbauförderung und Bedarfszuweisungen). Auch die Länder haben im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabenerfüllung eine ausgeprägte Fondswirtschaft eingerichtet (Schulbauförderungsfonds, Krankenhausfonds, Kulturfonds etc). Beim Bund betrifft dies etwa die Siedlungswasserwirtschaft, die Familienförderung, die Behebung und Vorbeugung von Katastrophen, die Strukturfonds als Nachfolger des KRAZAF etc.

Die Gefahr von Zweckbindungen liegt ganz allgemein in einem Rückfall in die alte Form der "Töpfewirtschaft". Die Finanzwissenschaft steht den Fonds und Zweckbindungen aus verschiedenen Gründen skeptisch gegenüber. Sie führen zu einer Beeinträchtigung der Budgetflexibilität (Verstärkung der Budgetstarrheit), zu einer unerwünschten Bevorzugung und Sonderstellung bestimmter Aufgabenbereiche und damit zu einer Tendenz der Ausweitung der Staatsquote, tendenziell zu einem Überangebot an Leistungen und damit zu Fehlallokationen – siehe die ständig neuen Leistungen im Familienlastenausgleichsfonds – und nicht zuletzt zu einer Durchbrechung der traditionellen Budgetgrundsätze. Insgesamt dürften sie – so das Ergebnis von Untersuchungen – eher zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte beitragen, weil sie zu einer Kumulierung nachteiliger Eigenschaften von Zuschüssen und Überadministrierung führen. Dadurch werden gerade in Zeiten knapper budgetärer Mittel gesellschaftspolitische Zielsetzungen des Budgets erschwert. Diese Überlegungen, geänderte Rahmenbedingungen (demographische Entwicklung, Sättigungstendenzen), aber auch verteilungspolitische Ziele legen es nahe, das Instrument der Zweckbindung und die institutionelle Ausformung in Fonds permanent einer Überprüfung zu unterziehen. Eine weitgehende Aufhebung der Zweckbindungen würde den budgetären Handlungsspielraum beträchtlich erweitern.

Die geltenden Budgetregeln, insbesondere die Jährlichkeit und die Prinzipien der sachlichen und zeitlichen Spezifikation, erschweren vor allem bei den Gebietskörperschaften eine flexible und umfassende Budgetierung sowie eine mehrjährige Budgetplanung. Bei neuen Problemen besteht nicht eine Tendenz, die bisher gegebenen Ressourcen umzustrukturieren, sondern neue Institutionen zu schaffen. Anstelle eines strategischen Managements wird in Österreich noch immer ein additives Ressourcenmanagement betrieben.

Das derzeitige Finanzausgleichssystem führt durch die gegebene Form der Zuteilung von Aufgaben und Mitteln zu einem ausgeprägten Konkurrenzverhalten auf Bundesländer-, insbesondere aber auf Gemeindeebene. Verflochtene Wirtschaftsräume benötigen für eine erfolgreiche zukünftige Entwicklung zunehmend Kooperationslösungen, weil viele regional- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen heute nicht mehr im Alleingang erreicht werden können. Da die durch das Finanzausgleichssystem ausgelösten fiskalischen Anreize das Zustandekommen von Kooperationen behindern, führen sie im Hinblick auf die gesamte Wohlfahrt zu suboptimalen Ergebnissen.

V.

Auf internationaler Ebene wurden bestehende Problemlösungsmuster und Steuerungsansätze öffentlicher Verwaltungen zunehmend in Frage gestellt. Im Zentrum von neuen Regelungen standen Bemühungen um einen neuen Finanzausgleich, eine Neubestimmung der föderalen Aufgabenverteilung, um eine neue Finanzverfassung sowie die Anreicherung des öffentlichen Managements um betriebswirtschaftliche Elemente (*New Public Management*). Anstelle einer umfassenden Aufgabenentflechtung, die bisher vor allem am Widerstand der Länder gescheitert ist, wäre daher auch in Österreich eine Strategie sinnvoll, die versucht, verschiedene Prinzipien des öffentlichen Managements zu verfolgen. Demnach ginge es um die stärkere Berücksichtigung von Bedarfsgerechtigkeit, eine verbesserte Steuerung der Aufgabenerfüllung und die Verbesserung der Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung. Eine zentrale Rolle kommt dabei einem neuen Finanzausgleich zu. Gefordert wird ein geänderter Finanzausgleich auch in der Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm. Darin heißt es, daß eine anreizkompatible Budgetpolitik eine bessere Übereinstimmung von Einnahmen- und Ausgabenkompetenz erforderlich mache. Wenn das Finanzausgleichssystem die oben skizzierten Probleme lösen möchte, muß es zumindest folgende Anforderungen erfüllen:

- Ein neuer Finanzausgleich sollte darauf abzielen, die komplexen Verflechtungen im Bundesstaat zu reduzieren und damit autonome Spielräume für die jeweils hauptverantwortliche staatliche Ebene zu schaffen. Am Beispiel der Organisation des Pflichtschulwesens könnte eine neue Lösung so ausschauen, daß dem Bund die strategischen Entscheidungen (bundesweit einheitlich geltende Grundzüge des primären Bildungswesens, Finanzierung aus Steuermitteln) übertragen werden, während für die operative Umsetzung die bürgernähere Ebene verantwortlich wäre.
- Ein neuer Finanzausgleich müßte weiters sein gesamtes Instrumentarium auf mehr Transparenz und Flexibilität, auf seine finanziellen Anreizwirkungen, auf Vereinfachung sowie auf Minimierung der Verwaltungskosten überprüfen. Das würde zu einer "Bereinigung" der finanziellen Verflechtungen zwischen dem Bund und den nachgeordneten Gebietskörperschaften wie auch zwischen den Ländern und Gemeinden führen. Das betrifft insbesondere die Transfers, die Kostentragungsbestimmungen und die Zweckbindungen.
- Drittens müßte ein neuer Finanzausgleich stärker als bisher die neuen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Seit dem Beitritt zur Europäischen Union haben wir eine zusätzliche Ebene des

Finanzausgleichs erhalten. Das bedeutet, daß die europäischen Strukturfonds mit den traditionellen Förderinstrumenten abgestimmt werden müssen.

- Schließlich müßte in einem neuen Finanzausgleich sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene das bisher sehr ausgeprägte Konkurrenzverhalten durch Kooperationen ersetzt werden, da viele wirtschafts- und siedlungspolitische Ziele im Alleingang nicht mehr oder nur in unzureichendem Ausmaß erreicht werden können. Kooperative Lösungsansätze erfordern aber geänderte finanzielle Anreize des Finanzausgleichs.

Die Umsetzung dieser Anforderungen an einen neuen, den geänderten Rahmenbedingungen genügenden Finanzausgleich setzt zumindest Dreierlei voraus: die Identifikation mit den Zielsetzungen, den Willen aller Beteiligten, tatsächlich effizientere und effektivere Lösungen herbeizuführen, und einen ausreichenden Zeitraum zur Erarbeitung von Lösungen. Skepsis ist jedenfalls angebracht, da sich die skizzierten Strukturreformen in dieser Form weder im Regierungsprogramm finden, noch genügend Zeit für Verhandlungen zur Verfügung steht. Wie es um den Reformwillen steht, kann nicht wirklich beantwortet werden. Die Rede ist von einem konstruktiven Gesprächsklima in den bereits angelaufenen Verhandlungen. Dem stehen allerdings Maßnahmen wie die Einführung einer Werbeabgabe und die beabsichtigte Reform - die jüngste Diskussion geht in Richtung Abschaffung - des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gegenüber, die das Gesprächsklima empfindlich stören, weil sie zu einer Belastung vor allem größerer Gemeinden und Städte führen.

Anmerkung

¹ In diesem Zusammenhang sei auf eine unveröffentlichte Studie des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums im Auftrag des Finanzministeriums hingewiesen, die sich mit Fragen der Verwaltungs- und Kostenminimierung im Bundesstaat beschäftigt: Effizienzsteigerung durch Aufgabenbereinigung und Verwaltungsoptimierung im Bundesstaat (Wien, November 1999).