

**Konvent-Workshop des Grünen Klubs und der Grünen Bildungswerkstatt zu**

**Fragen der Finanzverfassung – Wien, 9. Dezember 2003**

# **Reformperspektiven für den Finanzausgleich und die Finanzverfassung**

**Bruno Rossmann**

**Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik**

AK Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1041 Wien

Tel: +43-1-50165-2521

Fax: +43-1-50165-2513

@: [bruno.rossmann@akwien.at](mailto:bruno.rossmann@akwien.at)



WIEN

# Inhalt

- I. Bewertung bisheriger Reformaktivitäten
- II. Gesamthaft systematischer Ansatz und neue Strategien und Methoden des Mitteleinsatzes im öffentlichen Sektor - Grundsätze des Public Management und Good Governance
- III. Konturen für einen gesamthaft systematischen Reformansatz der Aufgabenreorganisation
- IV. Einige Schlussfolgerungen für die Finanzverfassung



**Teil I**

# **Bewertung bisheriger Reformaktivitäten**



WIEN

# Reformpaket der „Achterrunde“

## Verwaltungsreformgesetz 2001 bringt

- die Übertragung von bestimmten Zuständigkeiten auf die Bezirkshauptmannschaften (Bürgernähe)
- durch die Zusammenfassung aller für Betriebsanlagen erforderlichen Verfahren eine beschleunigte Verfahrensabwicklung
- Zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofs traten an die Stelle mehrstufiger Berufungsverfahren Entscheidungen durch die unabhängigen Verwaltungssenate (Verkürzung des Instanzenzuges)

## Deregulierungspaket zielt auf Reduktion der Regelungsdichte

**bundesseitig einsparungswirksame Maßnahmen zwischen Bund und Ländern**

**sonstige Maßnahmen zielen auf neue Organisationsstrukturen und Personalabbau beim Bund**



# Experten zum Reformpaket der „Achtterunde“

- Experten generell enttäuscht
- bisherige Aktivitäten leisteten Beitrag zu einer Verwaltungsreform, blieben aber punktuell; keine substantziellen Reformen des Bundesstaats (fehlende Verfassungsmehrheit überzeugt nicht), keine historischen Meilensteine
- keine gesamtheitlich-systematische Aufgabenkritik Ressort für Ressort bzw. Ebene für Ebene
- der punktuelle Reformansatz steht im Gegensatz zu Reformen im Ausland, etwa der Schweiz



## Teil II

**Gesamthft systematischer Ansatz  
und neue Strategien und Methoden  
des Mitteleinsatzes im öffentlichen  
Sektor - Grundsätze des Public  
Management und Good Governance**



# Erfordernisse für einen gesamthaft systematischen Ansatz

Reorganisation der Aufgaben und ihrer Finanzierung bedarf mehrerer Dimensionen:

- Ausgangspunkt ist Aufgabenkritik unter Berücksichtigung von (verwaltungs)ökonomischen Gesichtspunkten
- Abbau vermischter Trägerschaften öffentlicher Aufgaben/Mischfinanzierungen – verbesserte Steuerungsansätze für den Mitteleinsatz
- Reform des Finanzausgleichs, weitere Strukturreformen



# Neue Strategien und Methoden des Mitteleinsatzes im öffentlichen Sektor - Grundsätze des Public Management

- *Accountability*
  - Einheit von Aufgabe / Kompetenz zur Aufgabenerledigung / Finanzierung der Aufgaben
  - Kundenorientierung / Bericht über Zielerreichung an stakeholder
- Output-Orientierung  
Bestimmung der Ergebnisse / der Wirkungen
- Starke politische / strategische Planung und Steuerung bei gleichzeitiger weitgehender Delegation / Dezentralisierung der operativen Tätigkeiten
- „Wettbewerb“ / Lernen von den Besten / „Betriebsvergleiche“



# Neue Strategien und Methoden des Mitteleinsatzes im öffentlichen Sektor - Grundsätze von Good Governance

- **Transparenz**
- **Entscheidungsprozesse und öffentliche Institutionen sollten transparent sein**
- **Beteiligung**
- **Umfassende Beteiligung ergänzend zur Politik führt zu mehr Vertrauen und Prozessqualität**
- **Verantwortung (*Accountability*)**
- **Verantwortung für Qualität der Leistungen, Effizienz, etc. gegenüber Stakeholdern**
- **Effektivität**
- **Bedarfe müssen effektiv erfüllt werden, basierend auf Objektivität und Evaluierung**
- **Kohärenz**
- **Politik und Handlungen müssen zusammenpassen und verständlich sein**



## **Teil III**

# **Konturen für einen gesamthft systematischen Reformansatz der Aufgabenreorganisation**



# Berücksichtigung von verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten

## Effizienzsteigerungen vor allem durch

### Abbauen von

- Doppelgleisigkeiten (z.B. SWW: Förderungen durch B, L, G)
- „zersplitterten“ Kompetenzen (Krankenhäuser – Planung/Finanzierung → B, L, SV, KH-Träger; Betrieb → L, G, Gemeindeverbände); Pflichtschulen

### Beheben von „Konstruktionsfehlern“

- Abgangsdeckungen → Kofinanzierung von z.B. Sozialhilfe; Musikschulen ...
- Förderungen ohne Ziele, ohne zeitliche Begrenzung
- Förderungen ohne Anreize / Verknüpfen mit Reformen

### Aufgabenkritik

- Periodische Aufgabenkritik (Zweck- bzw. Verfahrenskritik)



# Weitere ökonomische Gesichtspunkte

- Einsparungen aus der Betriebsgröße / verschiedene Kostenkurven in Abhängigkeit von Anschlussdichte, Fläche, Einwohnerzahl ...
- Subsidiaritätsprinzip
- Qualitätsmanagement (professionelle Aufgabenerfüllung; Kundensicht hat Vorrang – z.B. weniger funktionelle Arbeitsteilung / mehr Organisation nach Lebenssituationen, nach Zielgruppen)
- Nachhaltigkeit (z.B. Binden an ökologische Ziele)



# Abbau vermischter Trägerschaften öffentlicher Aufgaben sowie der Mischfinanzierungen

- Österreich hat ein umfangreiches Mischsystem der Verteilung von Aufgabenzuständigkeiten sowie bei den ergänzenden FA-Regelungen (intransparent, ineffizient)
- Vermischungen zwischen den verschiedensten Ebenen: SWW, Landeslehrer, Familienförderung, Landestheater, Sozialhilfe, Verkehrsverbände, Krankenanstalten
- Zwei Ansätze für Entflechtungen und Effizienzsteigerungen
  - Zusammenführen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf einer staatlichen Ebene
  - Trennung strategischer und operativer Aspekte; strategische Ebene regelt und übernimmt Basisfinanzierung (Vorteil zentraler Steuerung);



# Verbesserte Steuerungsansätze in Anlehnung an Public Management (wirkungorientierte Verwaltungsführung)

- Neben der Trennung von strategischen und operativen Aspekten der Aufgabenerfüllung sind zu nennen:
- Verbesserung der Steuerungsleistung durch ausreichende Datenversorgung
- Verknüpfung von Finanzierungsregelungen mit Ergebniskennzahlen durch Übergang von der Inputorientierung zur Outputorientierung
- Festlegen von Zielen, Maßnahmen und Programmen und deren systematische Evaluation
- Einsatz von Wettbewerbselementen (Vergleiche, Aufspüren von „best practices“); können zur Senkung der Ausgabenintensität und zur Erhöhung der Leistungsqualität beitragen



# Reform des Finanzausgleichs

- Ausrichtung auf sozial-, wirtschafts- und finanzpolitische Ziele
  - bisher Überwiegen distributiver und fiskalischer Ziele (horizontale Verteilungsgerechtigkeit; Konstanz der Abgabenteilung)
  - andere Ziele weitgehend ausgeblendet: z.B. allokatonspolitische Ziele (Ziele der Effizienz- und Wachstumsorientierung), sozial- (Demographie) u. umweltpolitische , frauenpolitische (*gender budgeting*) Ziele
  - Koordination der Finanzpolitik zwischen B, L u. G und mittelfristige Ausrichtung der jeweiligen Haushalte Sicht aus stabilitätsorientierter bisher unzureichend
- größeres Gewicht der eigenen Einnahmen (Stärkung des Grundsatzes der eigenen Kostentragung durch Ausweiten des Trennprinzips)
- Abbau des „Zuschuss-Dschungels“ (Kostenübernahmen reduzieren; Schaffung von Transparenz durch Vereinfachung)
- besseres Abstimmen mit „Länder-Finanzausgleichen“ (klare Richtlinien für und mehr Transparenz bei der Verteilung von Mitteln)
- Zuschüsse in Form von Fall-Pauschalen (auf Basis von Norm-Kosten) zur Anreizorientierung
- Zuschüsse mit Anreizen für Wettbewerb / Vergleiche von Best-Practises



# Weitere Strukturreformen

## Reform des Gemeindesektors

- Territorialreform (Gemeindefusion)
- sehr intensive Zusammenarbeitsverträge (z.B. Kernstadt / Umlandgemeinde)
- größere regionsweit operierende Ver- / Entsorgungsbetriebe, sonstige Eigenbetriebe

## Reform der Landesverwaltungen

- Nach großen Bereichen zusammengefasste Regionalverbände / Fonds zur Planung und zum Betrieb (Gesundheits- und Altenbetreuungseinrichtungen; Regionale Bildungsverbände), so weit die Verflechtungen bestehen, auch bundesländerübergreifende
- Reform der Bezirkshauptmannschaften (regionale Steuerungscentren)
- Klären, ob bürgerbezogene Behördenverwaltung auf der Gemeinde- oder der BH-Ebene stattfindet



## **Teil IV**

# **Einige Schlussfolgerungen für die Finanzverfassung**



# Einige Schlussfolgerungen für die Finanzverfassung

## (1)

- Finanzverfassung sollte vorrangig die Grundsätze und Prinzipien festlegen, Details sollen im FAG geregelt werden
- Beschränkung auf die Mittelsicherung greift zu kurz (Gefahr der Prolongierung des Status quo), es geht auch um den passiven Finanzausgleich, d.h. die Regelung der öffentlichen Aufgaben
- Verankerung von Steuerungsgesichtspunkten in der Finanzverfassung (Ausrichtung des Finanzausgleichs an Public Management-Ansätzen)
- Verankerung von Gender Gesichtspunkten
- Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Einnahmenverantwortung ist nur eine Möglichkeit der Aufgabenentflechtung



# Einige Schlussfolgerungen für die Finanzverfassung

## (2)

- Grundsatz der Kostentragung wäre zu stärken, die Ausnahmen enger zu fassen (Zurückdrängung von Kostenübernahmen)
- Mittelsicherung ist dabei von Bedeutung, Stärkung der Einnahmenverantwortung von Ländern und Gemeinden
- Verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs als Prinzip festhalten
- Verbesserung der Koordination der Finanzpolitik mit stärkerer Ausrichtung
  - auf die mittelfristige Budgetplanung und
  - makroökonomische Stabilisierung (Staatszielbestimmung gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Art. 13 B-VG),
- jedoch keine Festschreibung von Schulden- und Defizitgrenzen für B, L u. G im F-VG

