

Anton Matzinger

Probleme der Konnexität im österreichischen Bundesstaat

24. März 2015, Wien

Resümee Prof. Schneider über Zielerfüllung des FA

1. Einleitung: Grundsätzliche Überlegungen

1.1 Aufgaben- und Kompetenzverteilung – finanzwissenschaftliche Zielvorstellungen



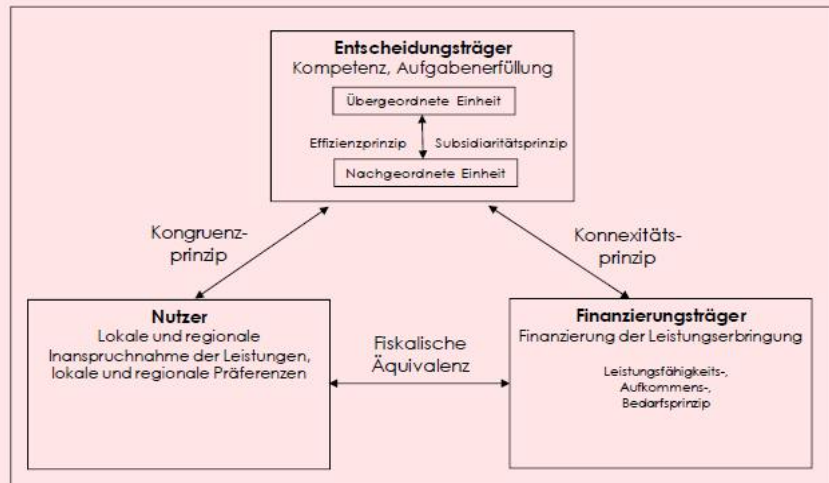
- (1) die Entflechtung der gemischten Aufgabenverantwortung und -finanzierung,
- (2) eine Verstärkung der Konnexität (Übereinstimmung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung mit der Einnahmenverantwortung),
- (3) die fiskalische Äquivalenz (Deckungsgleichheit zwischen den Nutznießern eines öffentlichen Gutes und den Finanzierungsträgern) sowie
- (4) die institutionelle Kongruenz (räumliche Identität der Nutznießer öffentlicher Leistungen und der Aufgabenverantwortlichen) im Vordergrund.

Resümee: Keines der Ziele (1) bis (4) wird in Österreich auch nur annähernd erreicht!

2

Schneider, 2015

Abbildung 1: Prinzipien der Aufgaben- und Mittelverteilung im föderalen Staat



Q: Bröthaler et al. (2011), S. 16.

Was ist Konnexität

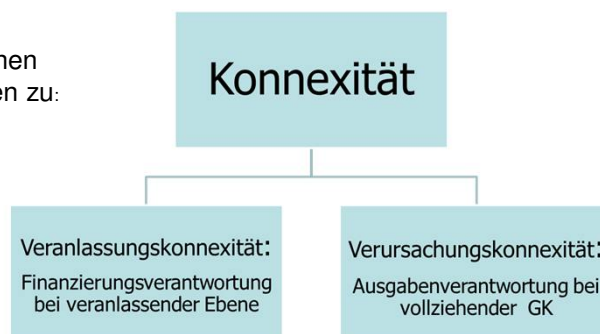
Bröthaler (2012)

- Grundsatz der Konnexität: Entscheidungsträger steuern nicht nur die Aufgaben und Ausgaben, sondern auch die dafür notwendigen Einnahmen.

Zimmermann/Henke, Finanzwissenschaft¹⁰

- Gebietskörperschaft, die anderer eine Aufgabe vorschreibt, kommt dafür auf.

Beide Definitionen lassen Varianten zu:



Anderson, 2012

Österreich

45. Bundesverfassungsgesetz vom 21. Jänner 1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanzverfassungsgesetz 1948 — F.-VG. 1948).

Der Nationalrat hat beschlossen:

I. Finanzausgleich.

§ 2. Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

§ 2 F-VG:

Grundsatz der eigenen Kostentragung = Konnexitätsgrundsatz

Ruppe (1999), Kofler (2011), jeweils Kommentar zum F-VG, § 2

Ältere Lehre, überwiegend:

- Funktionale Interpretation:
gesetzgebende Körperschaft kostentragungspflichtig =
Veranlassungskonnexität

VfSlg 9507/1982, Kremser Erkenntnis:

- Organisatorische Interpretation:
mittelbare Bundesverwaltung ist Aufgabe der besorgenden GK =
Verursachungskonnexität

Das war aber offenbar eine unbefriedigende Lösung:
Weiterentwicklung – „Wer bestellt, der zahlt!“

Artikel 4

(1) Wurde die Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium verlangt, so ist dieses zu konstituieren und hiezu vom Vorsitzenden unverzüglich einzuberufen.

(2) Wird keine Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb der genannten Frist gegeben oder kommt im Konsultationsgremium ein Einvernehmen über eine Empfehlung betreffend die Kostentragung durch die Gebietskörperschaften nicht zustande oder werden Empfehlungen des Konsultationsgremiums nicht abgewartet oder wird ihnen nicht Rechnung getragen, so ist ein Ersatz der durch die Verwirklichung des Vorhabens zusätzlich verursachten finanziellen Ausgaben zu leisten. Die Ersatzpflicht trifft jene Gebietskörperschaft, der das Organ angehört, welches das Gesetz oder die Verordnung erlassen hat. Bei

- Ergänzend wieder funktionale Kostentragung erzwingbar
Bsp.: VfGH v..12.3.2014, F1/2013, EisenbahnkreuzungsVO
- Ausnahmen; Einzelfallregelung - befristet mit Finanzausgleich;

Literaturmeinungen

- *Wicksellian Connection*
- "...Wicksell (1896) and Lindahl (1919) ... recognized that if genuine links ... were to emerge between revenue and expenditure decisions..., the public (collective) provision of goods and services would be efficient... I will henceforth call this connection the Wicksellian Connection (Breton, 1996).
- Effizienz benötigt " ... as clear a linkage between expenditure and revenue decisions as possible ..."
Bird and Slack (forthc.)
- *Benefit principle*
- Benefit prinzip erfordert Finanzierung nach der "Wicksellian connection"
- Aufgaben des öffentlichen Sektors sollen durch diejenige GK finanziert werden, welche die Nutznießer am besten repräsentiert.
Ahmad, Ehtisham et.al. (1997)
- *Unterschiede zu Konnexität*
K. ohne explizite Betrachtung der Nutznießer/Steuerzahler (Version Zimmermann)
 - Konnexität betrachtet die GK, die Regierung; nicht die Bürger;
 - Aufgabenzuteilung kann mit Benefit-Prinzip kongruent sein, aber unterschiedliche Philosophie;
Matzinger, Anton (forthc.)

Effizienz: Konnexität allein nicht hinreichend

Fiskalische Äquivalenz: diejenigen, die von einer öffentlichen Leistung profitieren, sollen auch jene sein, die zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen.

Nach dem Grundsatz der Konnexität steuern Entscheidungsträger nicht nur die Aufgaben und Ausgaben, sondern auch die dafür notwendigen Einnahmen (Version Bröthaler).

Als Voraussetzung für diese an Effizienz orientierten Prinzipien kann institutionelle und räumliche Kongruenz gelten, also **die direkte Verantwortung der Entscheidungsträger gegenüber** den Nutzern ... (**Wahlberechtigten**).

→ Steuerautonomie

Bröthaler et al., 2012

Konnexität allein erzeugt zu wenig Effizianzreiz

- Konnexität (Version Zimmermann) kann weitgehend im Verbundsystem und durch Transfers erreicht werden → soft budget constraint
- Mangels Steuerautonomie keine Verantwortlichkeit der subnationalen Politik für die Steuerlast
- Daher keine Transparenz für subnationale Wähler/Steuerzahler über Zusammenhang zwischen Steuern und öffentlichen Leistungen der SNG
- Mangels Transparenz kein Anreiz des Landeswählers
 - Konnexität betrachtet die Finanzierung, schafft aber keine regionale Inzidenz der Steuerlast
 - Konnexität allein verhindert nicht den Anreiz Fiskalillusionen zu erzeugen/zu erliegen:
 - Landes-Budgetentlastung durch Bundesbeteiligung
 - bei allen Ländern
 - führt zu Druck auf die Abgabenquote nach oben

Matzinger, Anton (forthc.)

Vorschlag Schneider ermöglicht fiskalische Äquivalenz und Konnexität

Der Vorschlag von Prof. Schneider, Abgabenautonomie für alle direkten Steuern an Länder zu geben, geht daher mE in die richtige Richtung!

Sehr radikaler Reformvorschlag

→ Pfadgebundenheit auch des FA berücksichtigen

→ neue Verantwortlichkeiten müssen erst entwickelt werden

Daher Empfehlung: step by step

→ Beginn mit Zuschlagssystem;

→ bei Erfolg Weiterentwicklung diskutieren.

Literatur

- Ahmad, Ehtisham/Hewitt, Daniel/Ruggiero, Edgardo: Assigning Expenditure Responsibilities, in: ter-Minassian, Teresa (ed.), Fiscal Federalism in Theory and Practice, 1997, IMF, Washington;
- Anderson, George/Scheller, Henrik: Fiskalföderalismus, 2012, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin Toronto;
- Bird, Richard M./ Slack, Enid: Local Taxes and Local Expenditures: Strengthening the Wicksellian Connection,, in: Copenhagen Seminar 2013, forthc.; KIPF;
- Bröthaler, Johann et.al., Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs, 2012
http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=46041&mime_type=application/pdf
- Köfler, Georg: Finanzverfassung, in: Kneihls/Lienbacher (Hg) Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2011, Verlag Österreich;
- Matzinger, Anton: Intergovernmental budget frameworks in Austria, in: The institutions of intergovernmental fiscal relations, (forthc.), OECD/KIPF;
- Ruppe, Hans-Georg: Finanzverfassung, in: Korinek/Holoubek (Hrsg), Bundesverfassungsrecht, 1999, Springer, Wien New-York
- Schneider, Friedrich/Dreer, Elisabeth: Die Neuordnung der Finanzen des Bundesstaates: Reformoptionen und Unwägbarkeiten, 2015
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk/Broer, Michael: Finanzwissenschaft¹⁰, Vahlen Verlag, München