

Vortrag beim Workshop des Fiskalrates

„Föderalismusreform in Österreich: Steuerautonomie als Kernelement zur  
Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung?“

OeNB, Wien, 24. März 2015

---

## Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie

---

Univ.-Prof. Dr. Michael Getzner

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP)  
Department für Raumplanung, Technische Universität Wien  
Resselgasse 5/2, 1040 Wien, [www.ifip.tuwien.ac.at](http://www.ifip.tuwien.ac.at)



---

### Struktur meines heutigen Beitrags

---

#### 1 Bausteine des (fiskalischen) Föderalismus

- „First generation“ theory of fiscal federalism
  - Nach Oates (2005): Gemeinwohlorientierung
    - Samuelson (öffentliche Güter), Tiebout (Voting by foot)
    - Arrow (Rolle des öffentlichen und privaten Sektors)
    - Musgrave (Allokations-, Distributions-, Stabilisierungsaufgabe des Staates)
    - Oates (Dezentralisierung)
    - Olson (fiskalische Äquivalenz)
- „Second generation“ theory of fiscal federalism
  - Principal-agent theory, „bail-out“ & fiscal commons

#### 2 Ausgewählte Föderalismustheorien & -konzepte

#### 3 Fiskalische Äquivalenz, Konnexität, Kongruenz

#### 4 Einbettung einer Reform des Finanzausgleichs

## (Ökonomische) Theorie des Föderalismus

1

### ▪ Normative Analyse des Föderalismus

≈ Begründungen des Föderalismus

- Optimale Aufgaben-/Ausgaben-/Einnahmenverantwortung
- Optimale Größe einer Gebietskörperschaft

Ausgewählte Theoriebausteine:

- Dezentralisierung: lokal/regional unterschiedliche Präferenzen für öffentliche Güter & Klubgüter
- Demokratische Kontrolle – „Nähe zum/r Bürger/in“
- Skalenerträge (Kostenverlauf) bei der Produktion öffentlicher Güter
- Externe Effekte (interregionale „Spill-over“-Effekte) & Verteilung der Wohlfahrt (des Nutzens) aus öffentlichen Gütern

### ▪ Positive Analyse des Föderalismus

≈ Funktions- und Wirkungsweise des Föderalismus

- Effizienz und Verteilungswirkungen (Inzidenz)
- Verhalten von Entscheidungsträger/innen

## Dezentralisierung: Lokale/regionale Präferenzen für öffentliche Güter

1

### ▪ Öffentliche Güter

- Gesamtstaatlich bereit gestellt
  - keine räumlich unterschiedlichen Präferenzen
- Lokale/regionale Bereitstellung aufgrund lokal/regional spezifischer Präferenzen
  - Gemeinde, politischer Bezirk, andere räumliche Einheit
  - Mögliche Beispiele für unterschiedliche Präferenzen:  
Kinderbetreuung, Feuerwehr, Sportanlagen, Straßendienst*

→ Dezentralisierungstheorem (W.E. Oates, 1972)

= Angebot eines öffentlichen Gutes in abgegrenzten Räumen & (Grenz- & Durchschnitts-) Kosten der Bereitstellung überall gleich

→ Bereitstellung durch lokale Regierungen angepasst an jeweilige lokale Präferenzen effizienter (oder zumindest gleich effizient) wie Bereitstellung eines einheitlichen Niveaus durch eine zentrale Regierung

## Dezentralisierung: Klubtheorie (Klubgüter)

1

### ▪ Klubgüter

#### • Nicht-Rivalität

Zugangsberechtigte (z.B. Gemeindemitglieder) können die Infrastruktur (Dienstleistung, Ressource) nutzen

#### • Ausschließbarkeit

Nicht-Zugangsberechtigte können durch Eintrittsgebühren, Maut, Klubkarten o.ä. ausgeschlossen werden

#### → Lokale Klubgüter

- Produktion von öffentlichen Gütern/Dienstleistungen z.B. auf Gemeindeebene
- Lokale Präferenzen/Nutzen ↔ lokale Kosten

#### → Effizienz: Nutzer/innen tragen die Kosten & entscheiden auch über die Bereitstellung

#### → Tiebout: Voting by foot (Mobilität; Besteuerung immobiler Besteuerungsgegenstände)

## Demokratische Kontrolle

1

### ▪ Lokale/regionale Entscheidungsprozesse

#### • Direkte Wohlfahrtsgewinne

- Asymmetrische Informationen
- Machtdiffusion und -kontrolle & Mobilität
- Stärkere soziale Identifikation & Demokratie  
= „Näher an der/m Bürger/in“

#### • Kosten

- Höhere Kosten der staatlichen Willensbildung (Koordination, Transaktionskosten)  
= „Kosten des Föderalismus“

#### → Abwägung der Kosten und Nutzeffekte

- Ausmaß der Unterschiede der regionalen Präferenzen
- Kosten der dezentralen Bereitstellung (im Vergleich zur zentralen Bereitstellung)

#### → „Vertikale“ Verteilung der Aufgabenerfüllung

## Skalenerträge bei der Produktion öffentlicher Güter & Dienstleistungen

1

### ▪ Kosten der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen

Abhängig von der „Größe“ einer Gebietskörperschaft?

- Kosten (Ausgaben) pro Kopf

→ Skalenerträge

- Variation der Produktionskosten (Kosten pro produzierter Einheit, Kosten pro Einwohner/in) in Abhängigkeit von der Größe (Kapazität) einer Gebietskörperschaft

→ Kriterium für die „ökonomisch optimale“ Größe einer Gebietskörperschaft

→ „Horizontale“ Verteilung der Aufgaben

## Externe Effekte: regionale „Spill-over“ Effekte

1

### ▪ Externe Effekte

#### • Positive externe Effekte einer Gemeinde auf eine andere

- Verbesserung der Erreichbarkeit durch eine neue Verkehrsverbindung
- Erholungsangebote
- Bildung, Kinderbetreuung

#### • Negative externe Effekte

- Standort für Abfalldeponie
- Emissionen

→ „Netto-Nutzen“ von Gemeindeentscheidungen

„Fiscal return“

= „Netto-Nutzen“ der Bereitstellung öffentlicher Güter unter Berücksichtigung der Kostentragung

≈ Nutzen- & Kosten-Inzidenz

↔ Interkommunaler Finanzausgleich

↔ „Matching grants“ durch die Zentralregierung

## Ausgewählte Grundkonzeptionen des Föderalismus

2

- **Wettbewerbsföderalismus**
    - Mobilität der Bürger/innen zwischen den Regionen
    - „Yardstick Competition“
    - Contract Federalism & New Public Management
  - **Kooperativer / solidarischer Föderalismus**
    - Korporatistisches Staatsverständnis
    - Gleiche Lebenschancen für alle Bürger/innen & Regionen
    - Föderalismus als „Versicherungssystem“
  - **Vollzugsföderalismus**
    - Grundsatz-/Ausführungsgesetze, Steuerverbund
    - „... highly centralized Austrian type of federalism“ (Feld, 2014)
- **Finanzausgleich: Zuordnung und Verteilung...**  
... der staatlichen Aufgaben, der Ausgaben und der Einnahmen der Gebietskörperschaften.

Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU  
WIEN  
raum ifip [9]

## Weitere Argumente in der Föderalismus-Debatte

2

- **Leviathan**
  - Ausbeutung der Bürger/innen durch den Staat (Zentralregierung) → Dezentralisierung, Mobilität, Machtkontrolle
- **Ausgestaltung des Finanzausgleichs**
  - „Fiscal commons“, „Bail out“, „Hard budget constraints“, Finanzausgleich als Versicherung → Moral hazard der lokalen/regionalen Entscheidungsträger/innen
- **Prinzipal-agent theory**
  - Wähler → politische Entscheidungsträger/innen
  - Zentralregierung → Regional/Lokalregierungen
- **Regional differenzierte öffentliche Güter durch Zentralregierung?**
  - Informationsprobleme + „Political constraints“

Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU  
WIEN  
raum ifip [10]

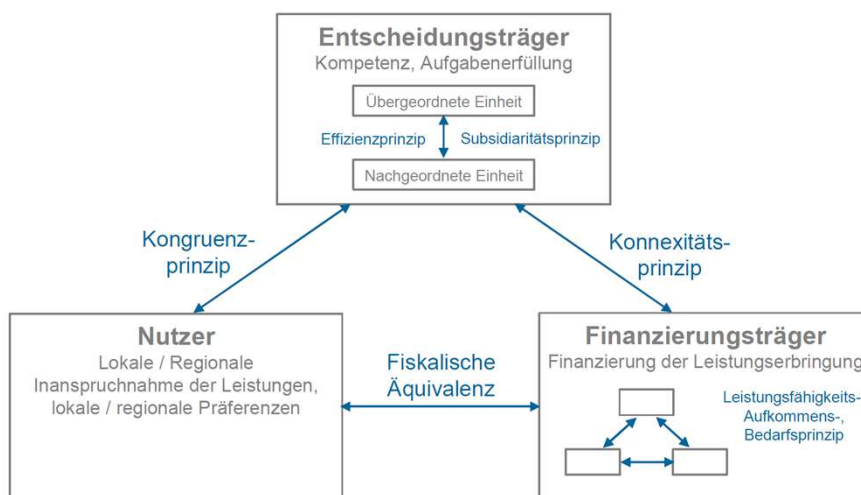
## Entstehen eines föderalen Staates

2

- **Verfassung eines Staates**
  - Kein „spontanes Entstehen“ eines föderalen Staates (wie bei Märkten häufig unterstellt)
  - Aushandlungsprozesse, Entstehen und Entscheidung für eine bestimmte Verfassung
- **Wie entsteht ein Wettbewerbsföderalismus?**
  - horizontaler - vertikaler Wettbewerb?
  - „Unveräußerlichkeit“ von Property Rights der Gebietskörperschaften
  - Wettbewerbsföderalismus erfordert ein flexibles System der Verfügungsrechte – wie kann dieses sichergestellt werden?

## Effiziente föderale Verantwortung (Accountability)

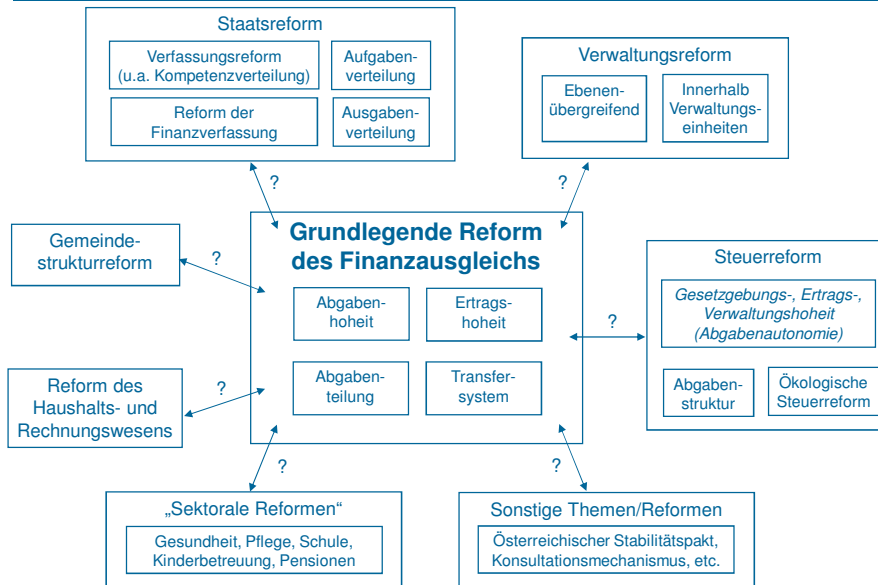
3



Quelle: Bröthaler/Getzner, 2011.

## Positionierung einer Finanzausgleichsreform

4



Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU WIEN raum ifip [13]

## Zusammenfassend: Reformbedarf ...

... ist aus meiner Sicht gegeben,

z.B. Intransparenz (ökonomische Wirkungen bezüglich Anreize, Effizienz, Verteilung unklar)

... aber: Welche Vorstellungen von Föderalismus liegen den Reformvorstellungen zugrunde?

- Derzeit: Vollzugsföderalismus, „highly centralized“, Steuerverbund, wenig eigene Einnahmen
- Accountability, Transparenz, Kostenwahrheit
- Dezentralisierung vs. (Wettbewerbs-) Föderalismus
- „Steuerautonomie“ ≈ Wettbewerbsföderalismus ↔ gleiche Lebensbedingungen, Ressourcen-/ Lastenausgleich?

→ Steigerung der Komplexität in einem ohnehin schon intransparenten System?

Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU WIEN raum ifip [14]

Vortrag beim Workshop des Fiskalrates

„Föderalismusreform in Österreich: Steuerautonomie als Kernelement zur  
Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung?“

OeNB, Wien, 24. März 2015

---

## Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie

---

Univ.-Prof. Dr. Michael Getzner

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP)  
Department für Raumplanung, Technische Universität Wien  
Resselgasse 5/2, 1040 Wien, [www.ifip.tuwien.ac.at](http://www.ifip.tuwien.ac.at)



---

### Struktur meines heutigen Beitrags

---

#### 1 Bausteine des (fiskalischen) Föderalismus

- „First generation“ theory of fiscal federalism
  - Nach Oates (2005): Gemeinwohlorientierung
    - Samuelson (öffentliche Güter), Tiebout (Voting by foot)
    - Arrow (Rolle des öffentlichen und privaten Sektors)
    - Musgrave (Allokations-, Distributions-, Stabilisierungsaufgabe des Staates)
    - Oates (Dezentralisierung)
    - Olson (fiskalische Äquivalenz)
- „Second generation“ theory of fiscal federalism
  - Principal-agent theory, „bail-out“ & fiscal commons

#### 2 Ausgewählte Föderalismustheorien & -konzepte

#### 3 Fiskalische Äquivalenz, Konnexität, Kongruenz

#### 4 Einbettung einer Reform des Finanzausgleichs



## (Ökonomische) Theorie des Föderalismus

1

### ▪ Normative Analyse des Föderalismus

≈ Begründungen des Föderalismus

- Optimale Aufgaben-/Ausgaben-/Einnahmenverantwortung
- Optimale Größe einer Gebietskörperschaft

Ausgewählte Theoriebausteine:

- Dezentralisierung: lokal/regional unterschiedliche Präferenzen für öffentliche Güter & Klubgüter
- Demokratische Kontrolle – „Nähe zum/r Bürger/in“
- Skalenerträge (Kostenverlauf) bei der Produktion öffentlicher Güter
- Externe Effekte (interregionale „Spill-over“-Effekte) & Verteilung der Wohlfahrt (des Nutzens) aus öffentlichen Gütern

### ▪ Positive Analyse des Föderalismus

≈ Funktions- und Wirkungsweise des Föderalismus

- Effizienz und Verteilungswirkungen (Inzidenz)
- Verhalten von Entscheidungsträger/innen

## Dezentralisierung: Lokale/regionale Präferenzen für öffentliche Güter

1

### ▪ Öffentliche Güter

- Gesamtstaatlich bereit gestellt  
→ keine räumlich unterschiedlichen Präferenzen
- Lokale/regionale Bereitstellung aufgrund lokal/regional spezifischer Präferenzen
  - Gemeinde, politischer Bezirk, andere räumliche Einheit

*Mögliche Beispiele für unterschiedliche Präferenzen:  
Kinderbetreuung, Feuerwehr, Sportanlagen, Straßendienst*

→ Dezentralisierungstheorem (W.E. Oates, 1972)

= Angebot eines öffentlichen Gutes in abgegrenzten Räumen & (Grenz- & Durchschnitts-) Kosten der Bereitstellung überall gleich

→ Bereitstellung durch lokale Regierungen angepasst an jeweilige lokale Präferenzen effizienter (oder zumindest gleich effizient) wie Bereitstellung eines einheitlichen Niveaus durch eine zentrale Regierung

## Dezentralisierung: Klubtheorie (Klubgüter)

1

### ▪ Klubgüter

#### • Nicht-Rivalität

Zugangsberechtigte (z.B. Gemeindemitglieder) können die Infrastruktur (Dienstleistung, Ressource) nutzen

#### • Ausschließbarkeit

Nicht-Zugangsberechtigte können durch Eintrittsgebühren, Maut, Klubkarten o.ä. ausgeschlossen werden

#### → Lokale Klubgüter

- Produktion von öffentlichen Gütern/Dienstleistungen z.B. auf Gemeindeebene
- Lokale Präferenzen/Nutzen ↔ lokale Kosten

#### → Effizienz: Nutzer/innen tragen die Kosten & entscheiden auch über die Bereitstellung

#### → Tiebout: Voting by foot (Mobilität; Besteuerung immobiler Besteuerungsgegenstände)

## Demokratische Kontrolle

1

### ▪ Lokale/regionale Entscheidungsprozesse

#### • Direkte Wohlfahrtsgewinne

- Asymmetrische Informationen
- Machtdiffusion und -kontrolle & Mobilität
- Stärkere soziale Identifikation & Demokratie  
= „Näher an der/m Bürger/in“

#### • Kosten

- Höhere Kosten der staatlichen Willensbildung (Koordination, Transaktionskosten)  
= „Kosten des Föderalismus“

#### → Abwägung der Kosten und Nutzeffekte

- Ausmaß der Unterschiede der regionalen Präferenzen
- Kosten der dezentralen Bereitstellung (im Vergleich zur zentralen Bereitstellung)

#### → „Vertikale“ Verteilung der Aufgabenerfüllung

## Skalenerträge bei der Produktion öffentlicher Güter & Dienstleistungen

1

### ▪ Kosten der Erstellung öffentlicher Dienstleistungen

Abhängig von der „Größe“ einer Gebietskörperschaft?

- Kosten (Ausgaben) pro Kopf

→ Skalenerträge

- Variation der Produktionskosten (Kosten pro produzierter Einheit, Kosten pro Einwohner/in) in Abhängigkeit von der Größe (Kapazität) einer Gebietskörperschaft

→ Kriterium für die „ökonomisch optimale“ Größe einer Gebietskörperschaft

→ „Horizontale“ Verteilung der Aufgaben

## Externe Effekte: regionale „Spill-over“ Effekte

1

### ▪ Externe Effekte

#### • Positive externe Effekte einer Gemeinde auf eine andere

- Verbesserung der Erreichbarkeit durch eine neue Verkehrsverbindung
- Erholungsangebote
- Bildung, Kinderbetreuung

#### • Negative externe Effekte

- Standort für Abfalldeponie
- Emissionen

→ „Netto-Nutzen“ von Gemeindeentscheidungen

„Fiscal return“

= „Netto-Nutzen“ der Bereitstellung öffentlicher Güter unter Berücksichtigung der Kostentragung

≈ Nutzen- & Kosten-Inzidenz

↔ Interkommunaler Finanzausgleich

↔ „Matching grants“ durch die Zentralregierung

## Ausgewählte Grundkonzeptionen des Föderalismus

2

- **Wettbewerbsföderalismus**
    - Mobilität der Bürger/innen zwischen den Regionen
    - „Yardstick Competition“
    - Contract Federalism & New Public Management
  - **Kooperativer / solidarischer Föderalismus**
    - Korporatistisches Staatsverständnis
    - Gleiche Lebenschancen für alle Bürger/innen & Regionen
    - Föderalismus als „Versicherungssystem“
  - **Vollzugsföderalismus**
    - Grundsatz-/Ausführungsgesetze, Steuerverbund
    - „... highly centralized Austrian type of federalism“ (Feld, 2014)
- **Finanzausgleich: Zuordnung und Verteilung...**  
... der staatlichen Aufgaben, der Ausgaben und der Einnahmen der Gebietskörperschaften.

Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU  
WIEN  
raum ifip [9]

## Weitere Argumente in der Föderalismus-Debatte

2

- **Leviathan**
  - Ausbeutung der Bürger/innen durch den Staat (Zentralregierung) → Dezentralisierung, Mobilität, Machtkontrolle
- **Ausgestaltung des Finanzausgleichs**
  - „Fiscal commons“, „Bail out“, „Hard budget constraints“, Finanzausgleich als Versicherung → Moral hazard der lokalen/regionalen Entscheidungsträger/innen
- **Prinzipal-agent theory**
  - Wähler → politische Entscheidungsträger/innen
  - Zentralregierung → Regional/Lokalregierungen
- **Regional differenzierte öffentliche Güter durch Zentralregierung?**
  - Informationsprobleme + „Political constraints“

Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU  
WIEN  
raum ifip [10]

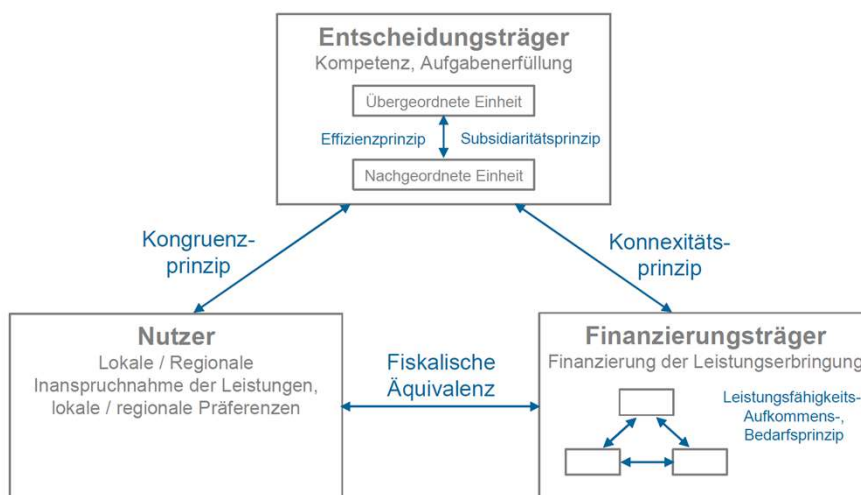
## Entstehen eines föderalen Staates

2

- **Verfassung eines Staates**
  - Kein „spontanes Entstehen“ eines föderalen Staates (wie bei Märkten häufig unterstellt)
  - Aushandlungsprozesse, Entstehen und Entscheidung für eine bestimmte Verfassung
- **Wie entsteht ein Wettbewerbsföderalismus?**
  - horizontaler - vertikaler Wettbewerb?
  - „Unveräußerlichkeit“ von Property Rights der Gebietskörperschaften
  - Wettbewerbsföderalismus erfordert ein flexibles System der Verfügungsrechte – wie kann dieses sichergestellt werden?

## Effiziente föderale Verantwortung (Accountability)

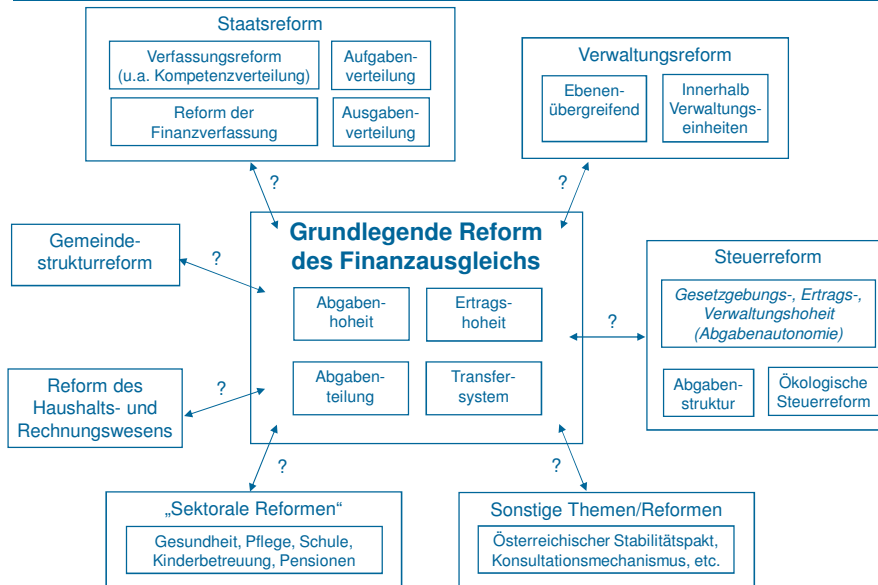
3



Quelle: Bröthaler/Getzner, 2011.

## Positionierung einer Finanzausgleichsreform

4



Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU WIEN raum ifip [13]

## Zusammenfassend: Reformbedarf ...

... ist aus meiner Sicht gegeben,

z.B. Intransparenz (ökonomische Wirkungen bezüglich Anreize, Effizienz, Verteilung unklar)

... aber: Welche Vorstellungen von Föderalismus liegen den Reformvorstellungen zugrunde?

- Derzeit: Vollzugsföderalismus, „highly centralized“, Steuerverbund, wenig eigene Einnahmen
- Accountability, Transparenz, Kostenwahrheit
- Dezentralisierung vs. (Wettbewerbs-) Föderalismus
- „Steuerautonomie“ ≈ Wettbewerbsföderalismus ↔ gleiche Lebensbedingungen, Ressourcen-/ Lastenausgleich?

→ Steigerung der Komplexität in einem ohnehin schon intransparenten System?

Fiskalrat / Workshop  
OeNB, 24. März 2015

Reformbedarf in Österreich aus der Perspektive der Föderalismustheorie  
Michael Getzner

TU WIEN raum ifip [14]