

Block I:

# Reform des Finanzausgleichs

---

## Akteure – Interessen – Handlungslogik

07-04-2011

Ferdinand Karlhofer  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Innsbruck

## Policy-making

---

### *Finanzausgleich und Bundesstaat*

1. Finanzverfassung ist Kernelement jeder Föderalismusreform
2. Zielvorgaben jeder FA-Reform:
  - (a) *Entflechtung*
  - (b) *Effizienzsteigerung*
3. Verfassungsreformen verändern Kompetenzen und Ressourcen
4. Von Neuverteilung betroffene Akteure entscheiden über die Neuverteilung ihrer eigenen Ressourcen und Aufgaben

# Policy-making

---

## *Gescheiterte Reforminitiativen – zwei Beispiele*

### Beispiel 1: Ö-Konvent

- **Arbeitsauftrag:** u.a. Neuformulierung der Grundlagen für eine „kostengünstige Erfüllung der Staatsaufgaben“ (Ausschuss X)
- **Handlungsrahmen:** (zu) weit gefasster Arbeitsauftrag; polarisierte Konstellation Regierung – Opposition; Regierung ohne 2/3-Mehrheit; geringe Motivation und schwache Beteiligung der Spitzenpolitik ; „politisierte“ Rolle der Experten
- **Beschlussvorlage:** ohne breite Akzeptanz – Ironie: Finanzverfassung zählte zu den Dissens-, nichtterritoriale Selbstverwaltung (Kammern) zu den Konsensmaterien

Quellen: Bußjäger 2005 u. 2008; Karlhofer 2006

3

# Policy-making

---

## *Gescheiterte Reforminitiativen – zwei Beispiele*

### Beispiel 2: LHK-Vorsitz Salzburg I/2007

- **Grundlage:** externes Gutachten mit optimistischem Befund
- **Begründung:** „Historische“ Chance – Große Koalition mit Verfassungsmehrheit; relativ ausgewogene Mehrheiten von ÖVP und SPÖ in den Ländern – ähnliche Initiative in Deutschland
- **Randbedingung I:** Koalition vom Start weg instabil mit Neuwahl-Perspektive – Koalitionsbruch im Sommer 2008
- **Randbedingung II:** ab 2008 in rascher Folge LTW in allen Ländern – wenig Bereitschaft zur Befassung mit Reforminitiative

F. Karlhofer

4

## Policy-making

---

### *Charakteristika des österreichischen Föderalismus*

- Parteien bilden die integrative Klammer des Bundesstaats
- Doppelte Loyalität Landesinteressen vs. (Bundes-)Parteinteressen
- Föderalismus institutionell schwach: geringe Kompetenzen von Bundesrat und Landtagen
- Föderalismus faktisch stark: Exekutivföderalismus – konzentriert bei Landeshauptleuten
- LH-Konferenz – Koordinationsorgan der Länder: Doppelrolle als Kooperationspartner und Vetospieler gegenüber dem Bund

## Policy-making

---

### *Interessenlagen und Handlungslogiken der Länder*

- „natürliche“ gemeinsame Interessen gegenüber dem Bund, wenn es um die Zuteilung von Ressourcen geht;
- „natürliche“ gemeinsame Interessen gegenüber dem Bund, wenn es um die Verteilung von Lasten geht;
- parteienübergreifende Interessenlagen gegenüber dem Bund wird fallweise überlagert (etwa im Vorfeld von Wahlen) – Konsequenz: variierende Akteurskonstellationen (Bsp: SP-LH stützt oder opponiert gegen SP-Kanzler)
- Tendenz zu kleinstem gemeinsamen Nenner; Einstimmigkeit der LHK begünstigt Entscheidungsblockaden (Lehrbeispiel Schulwesen)

# Policy-making

---

## *Erfolgsfaktoren einer FA-Reform*

1. weit geteilte Einsicht in Reformbedarf
2. breite Akzeptanz der Reformziele
3. Trennung der Entscheidungsfindung über
  - (a) *Prinzipien fairer Verteilung* und
  - (b) *konkreten Ausgleich*
4. integrative, kooperative Organisation, zugleich breite öffentliche Diskussion
5. großzügige Prozessdauer, schrittweise Angleichung widerstreitender Positionen (aber: Benz 2009: 112)

Quelle: Behnke 2010

# Policy-making

---

## *Interaktionsmodi und Entscheidungsverfahren*

1. Interaktionsmodi für politische Entscheidungen: a) einseitiges Handeln, b) hierarchische Steuerung, c) Mehrheitsentscheidungen und d) Verhandlungen
2. Verfassungsreformen haben spezifische Hürden (qualifizierte Mehrheit) – Entscheidung im Regelfall nur über d) Verhandlungen
3. Ö. ist paradigmatischer Fall einer Verhandlungsdemokratie
4. Zusammenspiel von verfassten und informellen Aushandlungsregeln und Akteuren macht Verfassungsänderung zum Governance-Problem; Rücksicht auf parteipolitische Verflechtung von Vetospielern

Quellen: Lehbruch 1993; Scharpf 2000; Mayntz/Streeck 2003; Benz 2009

## Policy-making

---

### *Tauschgeschäfte und Verhandlungspakete*

1. In Verhandlungsprozessen dominieren abhängig vom Politikfeld Konflikte zwischen Parteien oder Bund-Länder-Konflikte, bei letzteren geht es in der Regel um Macht und Ressourcen
2. Tauschgeschäft: „Den Ländern bloß ein Stück Macht nehmen zu wollen, ohne ihnen eine Gegenleistung anzubieten, führt verlässlich in jene politische Sackgasse, in die sich die Protagonisten schon seit Jahrzehnten manövrieren“
3. Verhandlungspakete: „Policies müssen [...] so (um)definiert werden, dass jede Seite in der für sie essentiellen Materie gewinnen kann, während sie in der weniger wichtigen Materie Zugeständnisse an die andere Seite macht“

## Policy-making

---

### *Schlussfolgerungen und Ausblick*

1. „Windows of opportunity“ sind für Föderalismusreformen schwer zu nutzen, da sie sich rasch wieder schließen (Wahlen in Land und Bund!)
2. Realistisch – gerade mit Blick auf die Finanzverfassung – erscheint ein evolutionärer Wandel durch überschaubare Tauschgeschäfte und Paketlösungen – unter Aktivierung der tradierten Verhandlungskultur, flankiert durch breite öffentliche Kommunikation
3. Die Föderalismusreform – speziell auch die FA-Reform – hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn der maßgebliche Akteur LHK seine Rolle als Gestaltungsfaktor und Vetomacht thematisiert und (allenfalls) neu definiert

## *Schlussfolgerungen und Ausblick*

4. Die Erfolgchancen für eine umfassende Reform bleiben gering, solange – so wie kurzfristig (2005) auch in Dtl. – die Koalitionsvarianten auf Zwangsbündnisse begrenzt bleiben – Fehlen einer „Scharnierpartei“ in koalitionsrelevanter Größenordnung

5. Im mit breiter Beteiligung im Auftrag des BMF ausgearbeiteten Konzept für eine grundlegende FA-Reform wird explizit (S. 46) auf die Abhängigkeit von Fortschritten in der Staatsreform hingewiesen – die Umsetzung des Vorhabens ist daher auch als Test für die Bereitschaft und Fähigkeit der maßgeblichen Akteure im Verhandlungssystem zu begreifen