



## Analyse des Budgetdienstes

# Verlängerung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) bis 2016

### Notwendigkeit einer Regelung

Das Finanzausgleichsgesetz 2008, das die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden regelt, tritt mit Ende des Jahres 2014 außer Kraft. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung würden die zuletzt geltenden Bestimmungen vorläufig weiter angewandt werden, einige einen integrierenden Bestandteil des Finanzausgleichs bildende 15a-Vereinbarungen würden jedoch ebenfalls mit Ende des Jahres 2014 außer Kraft treten, weshalb es für die Jahre ab 2015 einer Regelung bedarf.

Die Finanzausgleichspartner sind übereingekommen, die laufende Finanzausgleichsperiode für die Jahre 2015 und 2016 zu verlängern. Mit dieser Verlängerung soll der nötige zeitliche Rahmen für Beratungen über eine grundsätzliche Reform geschaffen werden.

Zusätzlich wurde vereinbart, dass jene befristete Regelung, die für die Jahre 2012 bis 2014 eine Erhöhung der Ertragsanteile um jährlich 20 Mio. EUR anlässlich der Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen und der Einführung der Transparenzdatenbank vorsah, auf die Jahre 2015 und 2016 ausgedehnt wird. Die Erhöhung der Ertragsanteile wird jedoch auf 10 Mio. EUR jährlich gesenkt. Damit wird den Ländern für die Landesverwaltungsgerichtshöfe und die Transparenzdatenbank zusätzlich zu den 60 Mio. EUR ein weiterer Beitrag iHv insgesamt 20 Mio. EUR zur Verfügung gestellt.



## Verlängerung von Art. 15a B-VG-Vereinbarungen

Die Verlängerung der Finanzausgleichsperiode betrifft auch jene Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, die Teil des Paktums über den Finanzausgleich ab 2008 waren. Folgende Vereinbarungen werden automatisch mitverlängert, weil bei deren zeitlichen Geltungsbereich auf das Ende der laufenden Finanzausgleichsperiode abgestellt wird:

- Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens
- Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen
- Vereinbarung über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Keine automatische Verlängerung gilt jedoch für folgende Vereinbarungen, die ebenfalls Teil des Paktums sind:

- Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung
- Vereinbarung über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten

Die Geltungsdauer dieser beiden Vereinbarungen soll nun bis Ende 2016 verlängert werden. Die letzte Vereinbarung wird rückwirkend auch für das Jahr 2014 in Kraft gesetzt. Zu den finanziellen Auswirkungen, die durch die Verlängerungen der 15a Vereinbarungen für den Bund entstehen, wurden in der diesbezüglichen Wirkungsorientierten Folgenabschätzung und in den Erläuterungen keine Angaben gemacht. Finanzielle Auswirkungen sind aber jedenfalls gegeben, weil z.B. die Vereinbarung über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgungsleistungen von öffentlichen Krankenanstalten für Insassen von Justizanstalten jährliche Zuschüsse der Länder an den Bund in Höhe von rd. 8,5 Mio. EUR vorsieht und sich der Bund verpflichtet, die Ausgaben für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung mit 60vH zu bedecken. Die Erläuterungen und die WFA zur Verlängerung des Finanzausgleichs geben daher aus Sicht des Budgetdienstes nur ein unvollständiges Bild.

Die Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots sowie über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen enthalten auch Zweckzuschüsse an die Länder, die auch in das FAG 2014 aufgenommen werden.



## Änderung Transparenzdatenbankgesetz

Auf Wunsch der Länder wird die in § 32 Abs. 6 des Transparenzdatenbankgesetzes 2012 vorgesehene Frist für die Einsichtsberechtigungen der Länder in Bundesdaten um ein Jahr vom 31. Dezember 2014 auf den 31. Dezember 2015 verschoben. Die Einsichtsberechtigung auf personenbezogene Daten stellt ein wesentliches Grundelement der Transparenzdatenbank dar. Da die Evaluierung der gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank gemäß Art. 15 Abs. 5 der 15a-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über eine Transparenzdatenbank, BGBl. I Nr. 73/2013, noch bis in das Jahr 2015 laufen wird, sollen auch die Einsichtsberechtigungen der Länder jedenfalls im Jahr 2015 noch bestehen. Zwischenzeitlich ist die bereits mit 1. Jänner 2014 geplante Aufnahme des Leistungsangebots der Länder in die Transparenzdatenbank erfolgt.

## Neugestaltung des Finanzausgleichs

Im Rahmen einer Kurzdebatte zu einer schriftlichen Anfragebeantwortung zum Finanzausgleich skizzierte der Bundesminister für Finanzen den Zeitplan für die Verhandlungen. Für den kommenden März sei ein sogenanntes Kick-off-Meeting geplant. Man werde mit der Aufgabenkritik starten und auf Grund der diesbezüglichen Ergebnisse würden dann Themen einzelnen Arbeitsgruppen zugewiesen. Ende 2015 wolle man Meilensteine fixieren und ab 2016 in die politischen Verhandlungen gehen.

Der neue Finanzausgleich müsse aufgabenorientiert sein, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollen zusammengeführt und die Transparenz erhöht werden. Als eine wesentliche Voraussetzung für den neuen Finanzausgleich nannte der Finanzminister auch die Harmonisierung des Haushaltsrechts für alle Gebietskörperschaften. Ein weiterer Themenschwerpunkt bei den Verhandlungen werde auch eine verstärkte Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden sein.

## Studien zur Neugestaltung des Finanzausgleichs

In Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs beauftragte das BMF im Jahr 2014 das Institut EcoAustria mit der Erstellung einer Analyse zum Thema „Abgabenhöhe auf Länder- und Gemeindeebene“. Eine weitere Studie wurde beim selben Institut zum Thema „Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs“ in Auftrag gegeben. Beide Studien sind noch nicht fertiggestellt bzw. noch nicht öffentlich zugänglich.



Bereits im Jahr 2010 wurden Fachleute des Wifo, IHS, EcoAustria, KDZ und der TU Wien vom Finanzministerium beauftragt, Lösungsvorschläge zur Reform des Finanzausgleichs vorzulegen. Im WIFO Monatsbericht 12/2012 präsentierten die ExpertInnen dann eine Zusammenfassung ihrer Reformstrategien, um die Politik an den Reformbedarf des österreichischen Finanzausgleichs zu erinnern. Der neue Finanzausgleich soll demnach folgende Grundsätze berücksichtigen:

- Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung und verstärkte Zusammenführung der Aufgaben- Ausgaben und Einnahmenverantwortung
- Stärkung der Abgabenautonomie der Gebietskörperschaften, Abbau des Steuerverbundes und damit einhergehend Intensivierung des Wettbewerbes zwischen Regionen und Gemeinden durch stärker dezentralisierte Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung
- Verbesserung der Zielorientierung des Finanzausgleichs – am Ergebnis orientierte Mittelzuweisungen
- Verringerung der Transfers durch Einbeziehung der Abgabenautonomie und durch eine stärker aufgabenorientierte Zuteilung von Finanzmitteln
- Forcierte Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch Reformen der Gemeindestruktur und Ausweitung der Gemeindekooperation

Die von den ExpertInnen vorgeschlagenen Reformstrategien im Einzelnen:

### **Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs**

Wesentlicher Eckpfeiler für einen effizienten und effektiven Finanzausgleich ist lt. den AutorInnen die Zusammenführung der Verantwortung für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen. Die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Neugestaltung des Finanzausgleichs sind demnach eine politische Grundsatzeinigung zum Reformprozess (mit einem möglichst verbindlichen Zeitplan, losgelöst von den Verhandlungen zum Finanzausgleich) und ein Entwurf einer neuen Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs, die die gesamte Finanzierung der Gebietskörperschaften aus eigenen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie vor allem die gesamten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften umfassen sollte.



## **Ausbau der Abgabehoheit der Gemeinden – Grundsätze und Optionen**

Die Erhöhung der kommunalen Abgabenautonomie ist laut den AutorInnen ein entscheidendes Element zur Stärkung des Konnexes zwischen Ausgaben- und Einnahmenverantwortung. Dabei geht es vor allem darum, in welchem Ausmaß die Gemeinden eigene finanzpolitische Gestaltungsfreiheit für ihre Einnahmen erhalten sollen. Die AutorInnen diskutieren mehrere Optionen und sehen vor allem die Grundsteuer als wesentliche Säule einer erweiterten kommunalen Abgabehoheit. Darüber hinaus sind auch Zuschläge auf die Einkommensteuer oder umweltbezogene kommunale Abgaben geeignet. Diskutiert werden zudem Vor- und Nachteile von Zweitwohnsitzabgaben, eines Ausbaus der Kommunalsteuer, der Besteuerung von Alkoholkonsum ev. in Verbindung mit der Vergnügungssteuerpflicht oder von Gemeinde-Infrastrukturbeiträgen von Unternehmen und Privaten, die nicht über bestehende Gebühren/Beiträge finanziert werden.

## **Reform des fiskalischen Ausgleichs in Österreich – Stärkere Bezugnahme auf die Aufgaben von Ländern und Gemeinden**

Das zentrale horizontale Verteilungskriterium im österreichischen Finanzausgleich ist derzeit die Bevölkerungszahl. Problematisch erscheint den AutorInnen, dass die Bevölkerungszahl nicht ausreichend mit der Belastung durch zugeordnete Aufgaben korreliert. Die AutorInnen stellen unterschiedliche Zuweisungen von Finanzmitteln für Basisaufgaben und Sonderlasten zur Diskussion. Die Anwendung zusätzlicher, vor allem demographischer und sozioökonomischer Kriterien (explizite, nachvollziehbare Indikatoren je nach Aufgabenbereich: z.B. Kinderbetreuung - Zahl und Altersstruktur der Kinder) für die Verteilung würde aus ihrer Sicht die Übereinstimmung von zugewiesenen Finanzmitteln und zugeordneten Aufgaben auf Länder- und Gemeindeebene verbessern. Damit könnte auch die inhaltliche Zielorientierung des Finanzausgleichs verstärkt werden.



## **Transferbeziehungen im Bundesstaat – Status und Reformperspektiven**

Die Zusammenfassung von Aufgaben, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für öffentliche Leistungen wie Bildung, Kinderbetreuung, Gesundheit und Sozialhilfe und die Stärkung der subnationalen Abgabenautonomie würde die Notwendigkeit von Transfers deutlich einschränken. Damit könnte das Transfersystem substantiell vereinfacht und transparenter gemacht werden. Die AutorInnen präsentieren ein Reformmodell, in dem eine Vielzahl heutiger intragovernmentaler Transfers gebündelt werden. Um schrittweise dahin zu gelangen, wird eine Übergangslösung skizziert, die als wesentliche Elemente das Auflösen der Landesumlage, das Abgehen von bisherigen Vorwegabzügen sowie Vorschläge für die Gestaltung in den Bereichen Kinderbetreuung, Schulen, soziale Sicherheit und Krankenanstalten umfasst.

## **Gemeindestrukturreformen und Gemeindekooperation**

Gemeindestrukturreformen, Mindestgrößen und Fusionen sind Themen in vielen europäischen Ländern. In Österreich gibt es lt. den AutorInnen eine vergleichsweise hohe Anzahl kleiner Gemeinden (mehr als 1/4 der 2357 Gemeinden haben weniger als 1.000, knapp 73 % weniger als 2.500 EinwohnerInnen). Seit Anfang der 1990er Jahre gab es nur drei Zusammenschlüsse, hingegen waren seit 1980 58 Gemeindetrennungen zu verzeichnen. In der Studie noch nicht berücksichtigt wurde die umfassende Strukturreform, die die Steiermark nun für 2015 in Aussicht nimmt. Die Anzahl der steirischen Gemeinden soll damit von 542 auf 288 reduziert werden.

Die ExpertInnen analysieren die Hintergründe für mangelnde Anreizstrukturen für Zusammenlegungen und diskutieren alternative Formen interkommunaler Kooperation, um eine effizientere und kostengünstigere Aufgabenerfüllung zu gewährleisten und Verbundvorteile zu nutzen. Empfohlen wird eine Stärkung der fiskalischen Autonomie. Würden Gemeinden die Kosten ineffizienter Lösungen und strukturbedingter Kostennachteile selbst tragen, dann bestehen auch verstärkt Anreize für Fusionen und Kooperationen.

Die Langversionen der vom BMF beauftragten Studien werden auf Mailanfrage gerne vom Budgetdienst übermittelt.