

# Bericht

## des Finanzausschusses

über die Regierungsvorlage (1332 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem ein Finanzausgleichsgesetz 2017 erlassen wird sowie das Finanzausgleichsgesetz 1997, das Finanzausgleichsgesetz 2001, das Finanzausgleichsgesetz 2005, das Finanzausgleichsgesetz 2008, das Umweltförderungsgesetz, das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz und das Bundespflegegeldgesetz geändert werden und das Bedarfszuweisungsgesetz aufgehoben wird,

den Antrag 1170/A(E) der Abgeordneten Mag. Dr. Matthias Strolz, Kolleginnen und Kollegen betreffend Entflechtung der Transfers im Rahmen der Finanzausgleichsreform und

den Antrag 1167/A(E) der Abgeordneten Mag. Dr. Matthias Strolz, Kolleginnen und Kollegen betreffend Steuerautonomie für Länder und Gemeinden

**Hauptgesichtspunkte des Entwurfes der Regierungsvorlage:**

### **1. Reform des Finanzausgleichs:**

Am 7. November 2016 haben sich die Vertreter der Gebietskörperschaften auf den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 geeinigt und in einem „Paktum“ festgehalten, welches die Grundlage für den vorliegenden Gesetzentwurf bildet. Stärker als bei früheren Finanzausgleichsverhandlungen waren die Verhandlungen vom Ziel geprägt, die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften grundlegend zu ändern, wobei als Reformthemen insbesondere die Aufgabenorientierung und eine verstärkte Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden diskutiert wurden.

Mit dem neuen Finanzausgleich ist die Einführung von Aufgabenorientierung und Abgabenaufonomie und damit ein erster Schritt für einen grundlegenden Systemwandel gelungen. Weitere erfolgreich abgeschlossene Reformthemen sind die Weiterführung bzw. Neuregelung von Kostendämpfungspfaden in den Aufgabenbereichen Gesundheit und Pflege, ein umfassendes Spekulationsverbots und einheitliche Obergrenzen für die Übernahme von Haftungen je Gebietskörperschaftsebene, neue Instrumente für strukturschwache Gemeinden sowie ein Klimaschutzkoordinations- und verantwortlichkeitsmechanismus. Mit Benchmarking und Spending Reviews wurden neue Instrumente für Verwaltungsreformen vereinbart, und nicht zuletzt wurde beschlossen, unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents eine Bundesstaatsreform vorzubereiten.

### **2. Aufgabenorientierung:**

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht kann die Vorgabe des § 4 F-VG als Auftrag zur Aufgabenorientierung angesehen werden, weil der Finanzausgleich als Gesamtpaket „mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung“ übereinzustimmen und sich somit an den Aufgaben der Gebietskörperschaften zu orientieren hat. Dieser Vorgabe wird die derzeitige Verteilung der Ertragsanteile zwar gerecht, allerdings zum Teil nur in pauschaler Art und Weise. Es ist daher erforderlich, die allgemeinen Schlüssel wie insb. der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und die diversen Fixschlüssel im Sinne einer konkreten Aufgabenorientierung durch treffsichere aufgabenbezogene Kriterien zu ersetzen.

Ab 1. Jänner 2018 wird als Einstieg in die konkrete Aufgabenorientierung die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden teilweise durch eine aufgabenorientierte Verteilung ersetzt, und zwar im Bereich der Elementarbildung (Kinder bis sechs Jahre), und werden die Ertragsanteile der Gemeinden insoweit anhand von im Vorhinein festzulegenden quantitativen und qualitativen Parametern (wie z.B. Qualitätskriterien) verteilt werden.

Der zweite Schritt folgt mit dem Pflichtschulbereich: Bis 1. September 2018 wird die Aufgabenorientierung im Bereich Pflichtschule (sechs bis fünfzehn Jahre) einvernehmlich vorbereitet und als weiteres Pilotprojekt ab 1.1.2019 umgesetzt.

Sowohl Höhe der nach diesen Parametern zu verteilenden Ertragsanteile als auch die konkreten Parameter selbst werden im Detail in einer Verordnung der Bundesregierung festgelegt werden (§ 15 FAG 2017).

Diesen beiden bereits konkreten ersten Schritten sollen weitere folgen, wobei in Aussicht genommen ist, ab dem Jahr 2020 bzw. 2021 weitere, noch zu vereinbarende Aufgabenbereiche aufgabenorientiert zu gestalten.

### **3. Abgabenautonomie**

Der steuerrechtliche Gestaltungspielraum vor allem der Länder ist ausgesprochen gering. Berücksichtigt man, dass die Feuerschutzsteuer als eine der wichtigeren Landesabgaben bundesgesetzlich geregelt ist und daher auch für diese Abgabe dem Bund die Abgabenhoheit zukommt, verbleiben als Erträge der Länder aus Landesabgaben lediglich 323 Mio. Euro, das sind nur 1,6 % ihrer Einnahmen aus dem Finanzausgleich (ohne Wien, Basis 2014).

Mit einer verstärkten Abgabenautonomie wird das Ziel verfolgt, Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung im Vergleich stärker als bisher in einer Hand zu vereinen. Abgabenautonomie bedeutet unbestreitbar einen gewissen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Steuerschuldner und -gläubiger, allerdings kann dieser zusätzliche Aufwand durch eine entsprechende Auswahl der Besteuerungsgegenstände, die sich einfach örtlich voneinander abgrenzen lassen, in einem angemessenen Rahmen gehalten werden.

Wohnbauförderungsbeitrag als ausschließliche Landesabgabe:

Da der Wohnbauförderungsbeitrag bereits derzeit weitgehend regional über die Gebietskrankenkassen eingehoben wird, eignet sich diese Abgabe ganz besonders für einen ersten Schritt bei der Abgabenautonomie. Darüber hinaus liegt die Wohnbauförderung in Gesetzgebung und Vollziehung in der Zuständigkeit und damit Verantwortung der Länder.

Als erster Schritt für mehr Abgabenautonomie der Länder wird daher der Wohnbauförderungsbeitrag mit Wirkung vom 1.1.2018 zu einer ausschließlichen Landesabgabe mit voller Autonomie für die Länder hinsichtlich des Tarifs. Um den Verwaltungsaufwand zu minimieren, wurde vereinbart, dass der Bundesgesetzgebung grundsätzlich die Gesetzgebung vorbehalten bleibt, die Landesgesetzgeber können hingegen die Höhe des Tarifs festlegen, und zwar ohne bundesgesetzliche Vorgabe einer Ober- oder Untergrenze.

Das Aufkommen an Wohnbauförderungsbeitrag beträgt rd. 1,0 Mrd. Euro, die derzeit im Verhältnis von Bund 19,45 % zu Länder 80,55 % verteilt werden, wobei die Anteile der Länder nach der Volkszahl verteilt werden. Mit der Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags verliert der Bund seine bisherigen Anteile an dieser Abgabe, allerdings werden diese neutral auf Basis des Jahres 2016 durch einen höheren Bundesanteil an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel ersetzt. Analog werden die Umstellungseffekte auf der horizontalen Ebene durch eine Anpassung des Fixschlüssels für die länderweise Verteilung der Ertragsanteile ausgeglichen, sodass sich durch die Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags in eine ausschließliche Landesabgabe alleine keine Änderungen bei den Einnahmen der Länder ergeben. Erst in weiterer Folge werden sich unterschiedliche autonome Tarifgestaltungen oder unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen auf die Einnahmen der Länder auswirken.

Die dargestellte Verlagerung des Wohnbauförderungsbeitrags wird in § 9 FAG 2017 (gemeinschaftliche Bundesabgabe nur mehr bis zum Ende des Jahres 2017), § 16 FAG 2017 (Einordnung als ausschließliche Landes(Gemeinde)abgaben ab dem Jahr 2018) und § 21 FAG 2017 (Vorbehalt bundesgesetzlicher Regelungen) umgesetzt. Die erforderlichen abgabenrechtlichen Bundes- und Landesgesetze werden im Laufe des Jahres 2017 zu beschließen sein.

Weitere Themen der Abgabenautonomie:

Das Thema Abgabenautonomie wird mit der Verlagerung des Wohnbauförderungsbeitrags nicht abgeschlossen, es wurde vielmehr auch vereinbart, dass die Finanzausgleichspartner unter Beiziehung internationaler Experten die Zweckmäßigkeit einer verstärkten Abgabenautonomie und Optionen dafür prüfen werden. Geprüft werden soll auch eine allfällige Abschaffung des allgemeinen Einspruchsrechtes

der Bundesregierung gemäß § 9 FV-G 1948 sowie der Beschränkung bei der Findung neuer Abgaben gemäß § 8 Abs. 3 FV-G 1948, die steuerliche Behandlung von Ländern und Gemeinden sowie eine Einhebung der Kommunalsteuer durch die Sozialversicherung. Diskutiert werden soll außerdem eine Stärkung der Abgabenaufonomie der Gemeinden durch eine Reform der Grundsteuer.

#### **4. Vereinfachung des Finanzausgleichsgesetzes:**

Obwohl die Verteilung der Ertragsanteile bei den allermeisten gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dem ungefähren Schlüssel 2/3 Bund und 1/3 Länder und Gemeinden ausgesprochen einfach ist, gab es bisher ergänzend dazu komplizierte Detailregelungen, die den Vollzug des Finanzausgleichsgesetzes erschwerten und fehleranfällig machten. Zu diesen Detailregelungen gehörten auch diverse Schlüssel, die auf historischen Bezugsgrößen beruhten. Diese historischen Bezugsgrößen hatten zwar als Übergangsbestimmungen ihre Berechtigung, konnten aber aktuelle Entwicklungen nicht berücksichtigen; dazu gehören der Getränkesteuerausgleich, der Gemeinde-Werbesteuerausgleich, der Ausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft von Familienbeihilfen und die länder- und gemeindeweisen Kürzungen der Ertragsanteile aufgrund der Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund.

Im FAG 2017 wurden nunmehr alle entbehrlichen Voraussetzungen und historisch entstandenen Detailregelungen entfernt und wird die Verteilung der Ertragsanteile radikal vereinfacht. Diese Vereinfachung wird sowohl im Verhältnis Bund-Länder-Gemeinden durch eine Anpassung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben als auch länderweise durch eine entsprechende Anpassung des Fixschlüssels bei der Bildung der Ländertöpfe auf Basis des Jahres 2016 neutralisiert.

#### **5. Reform der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden**

Die im Vergleich zur alten Regelung größte Vereinfachung ist bei der Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile innerhalb der Länder auf die einzelnen Gemeinden vorgesehen, bei welcher die Anzahl der Kriterien auf drei reduziert wurde. Diese drei Kriterien sind ein länder- und größenklassenmäßig differenzierter Vorausanteil je Einwohner, ein Betrag je Nächtigung gemäß der Nächtigungsstatistik sowie der abgestufte Bevölkerungsschlüssel. Es entfallen somit bei der Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile der Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft (siehe dazu aber die Neuordnung des gemeindeweisen Finanzkraftausgleichs), der Getränkesteuerausgleich, die besonderen Schlüssel für die Werbeabgabe und damit auch der Gemeinde-Werbesteuerausgleich und die Abzüge für das ehemalige Landespflegegeld.

Diese Vereinfachung bei den Gemeinde-Ertragsanteilen wird durch eine größenklassenweise Neutralisierung und durch eine Übergangsregelung in Form einer „Dynamik-Garantie“ für jede Gemeinde begleitet.

##### **a) Größenklassenweise Neutralisierung**

Zusätzlich zur bereits erwähnten Neutralisierung der Ländertöpfe werden die sich durch diese Vereinfachungen innerhalb der Länder ergebenden Verschiebungen durch eine entsprechende Gestaltung der länder- und klassenweisen Vorweganteile ausgeglichen, d.h., dass die Ertragsanteile trotz dieser Änderung klassenweise zusammengefasst neutralisiert werden, wobei sich, soweit sich dadurch in Ausnahmefällen (wenn auch nur leicht) sinkende Voraussetzungen bei steigender Einwohnerzahl ergeben hätten, mehrere Größenklassen zusammengefasst wurden, um diesen Effekt zu vermeiden.

Basis für diese größenklassenweise Neutralisierung sind die Ertragsanteile inkl. Gemeinde-Werbesteuerausgleich, aber unter Vorwegnahme des Abbaus des Getränkesteuerausgleichs und dessen Aufstockungsregelungen, weil ja bereits im FAG 2008 eine schrittweise Abschaffung dieser Verteilungskriterien enthalten ist. Mit anderen Worten: Der Entfall des Gemeinde-Werbesteuerausgleichs wird klassenweise neutralisiert, der Entfall des Getränkesteuerausgleichs hingegen nicht; die besonderen Aufgaben von Fremdenverkehrsgemeinden werden aber nunmehr durch die Zahl der Nchtigungen berücksichtigt, wie es ja bereits derzeit in den Übergangsbestimmungen zum Abbau des Getränkesteuerausgleichs der Fall ist.

##### **b) „Dynamik-Garantie“:**

Eine zweite, über die Finanzausgleichsperiode hinaus angelegte Übergangsregelung kann als „Dynamik-Garantie“ bezeichnet werden: Die Steigerung der Ertragsanteile der einzelnen Gemeinde gegenüber dem Vorjahr soll zumindest die Hälfte des Landesdurchschnitts betragen. Zu diesem Zweck werden die Ertragsanteile einer Gemeinden, wenn sie unter diesem Niveau liegen, auf dieses Niveau aufgestockt.

Bei dieser „Dynamik-Garantie“ wird auf die Ertragsanteile je Einwohner abgestellt, sodass Ertragsanteile-Entwicklungen, die sich durch die Einwohnerzuwächse oder –abgänge ergeben, durch dieses Instrument nicht ausgeglichen werden. Die Aufstockung wird durch alle Gemeinden des Landes finanziert, und zwar auch durch die Gemeinden, deren Ertragsanteile aufgestockt werden. Damit werden zwar auch deren

Ertragsanteile unter das durch die Aufstockung angestrebte Niveau gesenkt, dieser Effekt ist aber nur im ersten Jahr von – und auch hier nur vergleichsweise geringer – Bedeutung und in den weiteren Jahren vernachlässigbar.

Nach Simulationsberechnungen durch das Bundesministerium für Finanzen werden am Ende der Finanzausgleichsperiode nur mehr ein bis zwei Dutzend Gemeinden eine Aufstockung erhalten, wobei es sich entweder um Gemeinden mit seinerzeit hohen Aufkommen an Getränkesteuern aus Einkaufszentren, um einige kleine bis kleinste Fremdenverkehrsgemeinden und um Gemeinden mit einem seinerzeit hohen Aufkommen an Anzeigenabgabe handelt. Aber auch bei diesen Gemeinden wird die Übergangsregelung Mitte der 20er-Jahre ihre Notwendigkeit verlieren.

#### **6. Neuordnung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel – interkommunale Zusammenarbeit**

Die Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel wird neu geregelt. Diese Mittel werden einerseits um die bisherigen Mittel zur Finanzkraftstärkung gemäß § 21 FAG 2008 erweitert und andererseits werden Zwecke im FAG nun grundsätzlich definiert; die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben wird auf Basis landesrechtlicher Regelungen zu erfolgen haben.

Die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel werden von den Ländern für folgende Zwecke verwendet werden:

- interkommunale Zusammenarbeit,
- Unterstützung strukturschwacher Gemeinden,
- Förderung von Gemeindezusammenlegungen,
- landesinterner Finanzkraftausgleich,
- Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Länder werden ab dem Jahr 2017 zumindest 15 %, ab dem Jahr 2020 zumindest 20 % der Mittel für die ersten drei Zwecke verwenden, wobei für die Erreichung dieser Prozentsätze die Finanzausgleichsperiode als Ganzes betrachtet wird.

Mit der ausdrücklichen Berücksichtigung des landesinternen Finanzkraftausgleichs in diesen Mitteln werden die bisherigen, aufeinander nur unzureichend abgestimmten Finanzkraftbestimmungen im FAG gebündelt:

- Es entfällt der bisherige Finanzkraftausgleich bei der Verteilung der Ertragsanteile. Diese Bestimmung hatte aufgrund seiner konkreten Ausgestaltung den Effekt, dass fast alle, nämlich rd. 95 % der Gemeinden, als finanzschwach eingestuft wurden und einen von allen Gemeinden finanzierten Vorausanteil erhielten, was im Ergebnis nur einen geringen Umverteilungseffekt mit sich brachte.
- Die bisherige Finanzzuweisung gemäß § 21 FAG 2008 wird ebenfalls neu geregelt und großteils in die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel einbezogen. Den Anspruch eines bundesweiten gemeindeweisen Finanzkraftausgleichs konnte diese Bestimmung von vornherein aufgrund seiner Konzeption mit Landestöpfen nicht erfüllen, vielmehr war der Effekt in der Praxis ein landesinterner Ausgleich, welcher trotz der detaillierten Regelungen im FAG letztlich von landesinternen Richtlinien abhing; die einzige Ausnahme bildete die Verteilung im Burgenland, weil hier kein zweiter Verteilungsdurchgang stattfand und die Verteilung im Burgenland ausschließlich auf Basis der Vorgaben des FAG erfolgte.
- Ergänzend zu diesen beiden Finanzkraftregelungen konnten und wurden schon bisher die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel für einen Finanzkraftausgleich verwendet, zumindest wurde die Finanzkraft der Gemeinde bei der Gewährung von Bedarfszuweisungen mit berücksichtigt.

Mit der Bündelung dieser Finanzkraftregelungen in den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln wird es den Ländern ermöglicht, im Rahmen einer landesrechtlichen Regelung einen konsistenten Finanzkraftausgleich innerhalb des Landes zu regeln, der auch auf die weiteren landesrechtlichen Finanzkraftregelungen – das sind insb. Landesumlagen und Kostenbeiträge der Gemeinden – Bedacht nimmt. Mit einer derartig abgestimmten Regelung kann verhindert werden, dass die Summe der Finanzkraftregelungen in Summe nicht erwünschte Effekte erzielt.

#### **7. Klimaschutzkoordinations- und Verantwortlichkeitsmechanismus**

Zur wirksamen Bekämpfung des Klimawandels hat sich die Konferenz der Vertragsparteien zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) auf ihrer 21. Konferenz in Paris im Dezember 2015 auf ein neues, globales Klimaschutzabkommen („Pariser Abkommen“) geeinigt. Dieses Abkommen sieht als Langfristziel die Begrenzung der Erderwärmung um weniger als 2 Grad Celsius gegenüber

vorindustriellen Werten vor, wobei Anstrengungen unternommen werden sollen, die Erwärmung auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen. Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichten sich die Vertragsparteien des neuen Abkommens sobald wie möglich den globalen Höchststand an Emissionen (sogenanntes „peaking“) zu erreichen und in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts eine Balance zwischen Emissionen und Senken von THG zu erzielen.

Zur konkreten Umsetzung der Ziele hat auch der Europäische Rat ein sogenanntes „Klima- und Energiepaket“ beschlossen. Dieses Paket besteht im Bereich der Emissionsreduktion aus zwei Kernelementen: Dem unionsweiten Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System; EU-ETS) einerseits und nationale Ziele der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen außerhalb des EU-ETS (sogenanntes „Effort sharing“) andererseits.

Für Österreich ist dabei im Effort sharing-Bereich – also in jenen Sektoren, die nicht vom EU-ETS erfasst sind – gemäß Entscheidung 406/2009/EG ein Reduktionsziel von 16% bis 2020 gegenüber 2005 verbindlich. Es ist dabei ein linearer Zielpfad mit jährlichen Zielen im Zeitraum 2013 bis 2020 einzuhalten.

Weitere Ziele für den Effort sharing-Bereich bis 2030 sind derzeit auf EU-Ebene in Ausarbeitung. Für Österreich bedeutet der Vorschlag der EK eine Reduktion der Treibhausgase um -36 % gegenüber 2005.

Um sicherzustellen, dass diese Ziele eingehalten werden und zu einem langfristigen Pfad zur Emissionsreduktion in Österreich beitragen, ist es erforderlich, dass die Gebietskörperschaften in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen (*ex ante*) wirksame Klimaschutz-Maßnahmen setzen. Für den Fall, dass unionsrechtliche und völkerrechtliche Ziele mit den gesetzten Maßnahmen nicht eingehalten werden können, ist zudem (*ex post*) eine Regelung zur Kostentragung für den Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten zwischen den Gebietskörperschaften geboten.

#### **8. Weitere Reformen in diesem Gesetzesvorhaben**

- Die Erhöhung der Umsatzsteueranteile der Länder um zehn Millionen Euro als pauschaler Ausgleich für die Einführung der Landesverwaltungsgerichte und der Transparenzdatenbank wird nicht verlängert.
- Bisher mussten die Länder die vom Bund am 20. des Monats überwiesenen Ertragsanteile der Gemeinden erst am 10. des Folgemonats an die Gemeinden weiterleiten, diese Frist wird auf den 23. desselben Monats verkürzt.
- Die Finanzierung der Eisenbahnkreuzungen wird durch die Einrichtung von Fonds auf Landesebene gelöst: Die Dotierung beträgt in Summe 125 Mio. Euro in den Jahren 2017 bis 2029 im Verhältnis von 50 % Bund und von 50 % Gemeinden.
- Ein Klimaschutzkoordinationsmechanismus wird eingerichtet zur Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen, damit Österreich seinen Verpflichtungen nachkommen kann. Für den allfälligen Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten wird eine pauschale Kostentragung im Verhältnis von Bund 80 % und Ländern 20 % vorgesehen.
- Die Finanzzuweisung des Bundes an die Gemeinden für Personennahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017) wird vereinfacht; mit Ausnahme der bereits im FAG 2017 festgelegten Anteile der (nach Wien) vier größten Gemeinden erfolgt die Verteilung künftig durch die Länder entsprechend der finanziellen Belastung der Gemeinden auf Basis der Daten der neuen Transparenzdatenstelle gemäß § 30a Abs. 1 ÖPNRV-G 1999. Die bisherigen Vorausanteile bei der Finanzzuweisung für Personennahverkehrs-Investitionen (§ 23 Abs. 2 FAG 2017) für die Errichtung von Autobusbahnhöfen entfallen.
- Der besondere Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss an die Länder iHv. insgesamt 180 Mio. Euro wird neu geregelt und den Ländern verwaltungseinfach ohne Erfordernis von Anträgen gewährt.
- Die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft wird weiterhin gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert, die Höhe der Barwertzusicherungen beträgt 80 Mio. Euro p.a.
- Das Bedarfszuweisungsgesetz des Bundes wird aufgehoben.

#### **9. Weitere Reformen:**

Die folgenden Vereinbarungen sind ebenfalls Teil der Vereinbarung über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017:

- Ein Kostendämpfungspfad begrenzt die Steigerungen in der Ausgaben für Pflege auf 4,6 % pro Jahr.
- Der Kostendämpfungspfad in der Gesundheit wird fortgeführt, die zulässigen Steigerungsraten werden schrittweise von 3,6 % im Jahr 2017 auf 3,2 % im Jahr 2021 verringert.

- Begleitende gesetzliche Maßnahmen werden getroffen bzw. evaluiert, um die Kostendämpfungspfade einhalten zu können. Insb. wird auch das Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz im ersten Halbjahr 2017 evaluiert und gegebenenfalls adaptiert.
- Der Spitalskostenbeitrag für Kinder und Jugendliche wird abgeschafft, der Ausfall zu einem Drittel von Bund, Ländern und SV getragen.
- Für Hospiz- und Palliativversorgung wird ebenfalls eine Drittfinanzierungslösung Bund, Länder und SV in Höhe von zusammen 18 Mio. Euro p.a. über die FAG-Periode vorgesehen.
- Wohnbau: Die Länder erstellen Wohnbauprogramme über zumindest zwei Jahre mit einer verbindlichen Wohnbauleistung und binden dafür ausreichend Mittel, zudem stellen Länder und Gemeinden stellen jährlich ihre Leistungen im Bereich Wohnbau. Bis zum Jahr 2018 wird ein Paket zur Eindämmung der Kosten im sozialen Wohnbau umgesetzt, in welchem bundesweit einheitliche Regelungen der technischen Vorschriften der Bauordnungen und sonstiger technischer Vorschriften (Bauordnungen), und eine generelle Rücknahme von überhöhten Standards und Normen, dies insb. auch im sozialen Wohnbau, umgesetzt werden.
- Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung erfolgt kein Kostenersatz des Bundes für Sachverständigen-, Dolmetscher- und Zeugengebühren in Verfahren bei den Landesverwaltungsgerichten, wenn das dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vorangegangenen Verwaltungsverfahren in mittelbarer Bundesverwaltung abgewickelt wurde.
- Paktierung eines umfassenden Spekulationsverbots: Die Länder haben bereits weitgehend das Spekulationsverbot umgesetzt. Jene Gebietskörperschaften, die noch kein Spekulationsverbot umgesetzt haben, verpflichten sich bis Ende 2017 ein gebietskörperschaftsspezifisches Spekulationsverbot umzusetzen.
- Mit einer Art. 15a-Vereinbarung wird die Übernahme von Haftungen durch die Gebietskörperschaften begrenzt.
- Die Art. 15a-Vereinbarung zum Klimaschutz im Wohnbau wird angepasst und bis zum Ende der kommenden Finanzausgleichsperiode abgeschlossen.
- Mit einem umfassenden Benchmarking werden die Leistungen der öffentlichen Hand untereinander, soweit zweckmäßig auch vertikal, hinsichtlich ihrer Effizienz bei allen Aufgabenbereichen (für den Bund z.B. die Bundesministerien und Universitäten, für die Länder z.B. Verwaltung, Krankenanstalten, Pflege, Pflichtschulen) verglichen. Für die Gemeinden erfolgt das Benchmarking wie bisher landesintern. Die Ergebnisse des Benchmarkings werden veröffentlicht. Die Abwicklung des Benchmarkings erfolgt u.a. auf Basis von Daten der Statistik Österreich im Rahmen des Österreichischen Koordinationskomitees. Das konkrete Modell ist einvernehmlich bis Ende 2018 auszuarbeiten und tritt mit 1.1.2019 in Kraft.
- Spending Reviews werden als laufender Prozess zwischen den Finanzausgleichspartnern eingeführt. Sowohl die Aufgaben als auch die Ausgaben der einzelnen Bereiche werden daraufhin untersucht, ob sie zeitgemäß sind, ob sie die gewünschten Resultate bringen, wo es sinnvolle Ansatzpunkte für Kürzungen und Einsparungen gibt, und wo Aufgaben umverteilt und Ausgaben umgeschichtet werden müssen.
- Die weiteren Schritte bei der Vorbereitung und Umsetzung der Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften im Rahmen der VRV 2015 werden vereinbart. Ab Mitte 2017 wird einvernehmlich ein online Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch erarbeitet; die Länder und Gemeinden werden ihre mittelfristige Finanzplanung in der bisherigen Form bei den Budgetdokumenten ausweisen, die Länder werden ab 1.1.2020 die Gemeindeverbände zur Einhaltung der VRV (mit Ausnahmen für kleine Gemeindeverbände) verpflichten, das Bundesministerium für Finanzen unterstützt die Erstellung von Mustervoranschlägen und Rechnungsabschlüssen der Länder und Gemeinden auf Basis der Drei-Komponenten-Rechnung.
- In den Bereichen Umwelt und Energie wird die Transparenzdatenbank von den Ländern mit Leistungsmittelungen befüllt und sodann gemeinsam mit dem Bund analysiert wird. Die Arbeiten an diesem Pilotprojekt beginnen mit 1.1.2017 und werden ab Ende 2017 evaluiert.
- Bis zum Ende des Jahres 2018 wird eine Bundesstaatsreform unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents vorbereitet.

#### **10. Finanzausgleich im engeren Sinn**

Die Umsetzung der oben genannten Reformen ist Voraussetzung für folgende Leistungen des Bundes:

- Der Bund leistet an die Länder und Gemeinden einmalig 125 Millionen Euro zur Bewältigung der besonderen Aufwendungen aus Migration und Integration. Von diesem Betrag entfallen auf die Länder 70 % und auf die Gemeinden 30 %. Damit sind sämtliche Ansprüche aus diesem Zusammenhang abgegolten.
- Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung wie unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales erhalten die Länder und Gemeinden 300 Millionen Euro jährlich. Der Pflegefonds wird mit 350 Mio. Euro weitergeführt und ab 2018 mit 4,5 % valorisiert.

Diese Einigung ist als Gesamtkompromiss zu verstehen, der nur als Summe aller Regelungen der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften verstanden werden kann und mit dem allen offenen Punkte der abgelaufenen Periode erledigt sind.

#### **Antrag 1170/A(E) der Abgeordneten Mag. Dr. Matthias Strolz, Kolleginnen und Kollegen betreffend Entflechtung der Transfers im Rahmen der Finanzausgleichsreform**

Die Abgeordneten Mag. Dr. Matthias **Strolz**, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Entschließungsantrag am 20. Mai 2015 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Der Finanzausgleich regelt die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und legt maßgeblich fest, welche Transfers vom Bund in Richtung subnationale Gebietskörperschaften für welche Bereiche fließen. Der Finanzausgleich ist somit das Herzstück der österreichischen Budgetierung, und im Kern dafür verantwortlich, was konkret mit Steuergeldern passiert. Dass das derzeitige System massiv dysfunktional ist, darüber sind sich beinahe alle Expert\_innen einig – und wird auch in regelmäßigen Abständen seitens der Regierung, den Landeshauptleuten und der Opposition wiederholt. Dabei handelt es sich außerdem nicht um eine innovative Problemanalyse, sondern eine, die seit Jahren – wenn nicht Jahrzehnten – weitergeführt wird.

Gerade wenn es darum geht, wie die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften zu gestalten sind, herrscht Konsens darüber, dass das derzeitige System unübersichtlich und ineffektiv ist:

*„Wie bereits oben angesprochen, ist die Transparenz der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften eine weitere wichtige Voraussetzung für die Verantwortlichkeit der fiskalpolitischen Entscheidungsträgerinnen. Zusammen mit der Aufgabenentflechtung und der Stärkung der Abgabenautonomie stellt Transparenz eine wichtige Grundvoraussetzung einer effizienten öffentlichen Aufgabenerfüllung dar. Der österreichische Finanzausgleich ist derzeit mit einem überbordenden und nur für wenige Expert/innen noch einigermaßen durchschaubaren Transfergeflecht verbunden. Der Reformbedarf besteht hierbei somit in einer radikalen Vereinfachung und Entflechtung der Transfers.“* (Endbericht – Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien; TU Wien, KDZ, IHS, WIFO; S. 27)

Die Transfers müssen dementsprechend transparenter gestaltet und reduziert werden. Eine neue Gesamtarchitektur der Transfers muss angedacht werden, denn punktuelle Reformen werden in diesem Zusammenhang nicht ausreichen, um eine entsprechende Optimierung zu erreichen. Hierbei steht vor allem eine neue politische Verantwortungskultur im Vordergrund, denn nur über eine Neugestaltung der Transferbeziehungen kann garantiert werden, dass ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuergeldern forciert wird: *„Andererseits haben Transfers immer auch unerwünschte Wirkungen: Werden die finanziellen Ressourcen zur Aufgabenerfüllung fast ausschließlich durch den Zentralstaat bereit gestellt, sinken generell die Anreize zu effizienterer Ausgabenpolitik bzw. fällt die Notwendigkeit, Aufgaben auch auf jener Ebene zu finanzieren, die die Ausgaben dafür tätigt.“* (Endbericht – Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien; TU Wien, KDZ, IHS, WIFO; S. 14) In den gerade angelaufenen Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleichsgesetz müssen eben diese Missstände behoben werden.“

#### **Antrag 1167/A(E) der Abgeordneten Mag. Dr. Matthias Strolz, Kolleginnen und Kollegen betreffend Steuerautonomie für Länder und Gemeinden**

Die Abgeordneten Mag. Dr. Matthias **Strolz**, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Entschließungsantrag am 20. Mai 2015 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„Laut Zielsetzung der Bundesregierung soll die Steuerreform zur Entlastung, Vereinfachung, zum Bürokratieabbau und zur Konjunkturbelebung beitragen. Damit einhergehen müsste eine weitreichende Reform des österreichischen Steuersystems. Jedoch lassen die vorliegenden Entwürfe nicht erkennen, wie die genannten Ziele konkret erreicht werden sollen. Die von Expert\_innen schon seit Jahren wiederholt geforderte erhöhte Steuerautonomie von subnationalen Gebietskörperschaften wurde im Rahmen der Reform nicht angegangen.

*„Mit den hier erwähnten Reformbereichen direkt verknüpft sind die Stärkung der Abgabenautonomie und eine damit einhergehende Verminderung des Steuerverbunds. Ein zuletzt öfter gehörtes Argument im Rahmen der österreichischen Föderalismusdiskussion ist die Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften einer Ebene. Die Stärkung von Wettbewerbselementen kann nur dann sinnvoll umgesetzt werden, wenn nicht nur Aufgaben entsprechend den lokalen und regionalen Präferenzen gestaltet werden (fiskalische Äquivalenz), sondern damit direkt auch die zur Finanzierung der Aufgaben notwendige Abgabenautonomie verbunden ist.“* (Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien; TU / WIFO / KDZ / IHS, 2011)

Angesichts der Tatsache, dass die Bundesregierung den Start der Finanzausgleichsverhandlungen mit Ende April 2015 datiert hat, ist unverständlich, weshalb der Entwurf der Regierung die genannten Einsparungs- und Neugestaltungspotentiale auf Ausgabenseite nicht konkretisiert. Die angekündigte Gegenfinanzierung, die unter anderem auf Einsparungen im Bereich Förderungen und Verwaltung beruht, ist nicht weiter ausgeführt. Mit den anstehenden Verhandlungen zum neuen Finanzausgleichsgesetz wäre es möglich, eine umfassende und nachhaltige Umgestaltung vorzunehmen. In Österreich hebt der Bund die Steuern ein – und gibt sie teilweise an Länder und Gemeinden weiter. Diese Transfers verursachen zusätzliche Verwaltungskosten und bringen Länder und Gemeinden in eine passive Empfängerrolle. Sie bekommen Geld, ohne für dessen Einhebung verantwortlich zu sein. Das führt zu überhöhten Forderungen an den Bund. Im Sinne eines verantwortungsvollen Umgangs mit Steuergeldern auf der Ausgabenseite wäre ein Schritt in Richtung erhöhte Steuerautonomie von Ländern sowie Gemeinden dringend zu erwägen.“

Der Finanzausschuss hat die Entschließungsanträge 1170/A(E) und 1167/A(E) erstmals in seiner Sitzung am 12. Mai 2016 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Dr. Rainer **Hable** die Abgeordneten Werner **Amon**, MBA, Dr. Christoph **Matznetter** und Mag. Bruno **Rossmann**. Danach wurden die Verhandlungen vertagt.

Die gegenständliche Regierungsvorlage wurde in der Sitzung des Finanzausschusses am 30. November 2016 in Verhandlung genommen. Die Berichterstattung erfolgte durch den Abgeordneten Gabriel **Obernosterer**. An der Debatte, die über die in diesem Bericht zusammengefassten Verhandlungsgegenstände unter einem geführt wurde, beteiligten sich die Abgeordneten Mag. Bruno **Rossmann**, Dr. Rainer **Hable**, MMag. DDr. Hubert **Fuchs**, Mag. Andreas **Zakostelsky** und Dr. Christoph **Matznetter** sowie der Bundesminister für Finanzen Dr. Johann Georg **Schelling**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit (**dafür**: S, V, **dagegen**: F, G, N, T) beschlossen.

Die Entschließungsanträge 1170/A(E) und 1167/A(E) gelten damit als miterledigt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Finanzausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (1332 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2016 11 30

**Gabriel Obernosterer**

Berichterstatter

**Ing. Mag. Werner Groß**

Obmann



