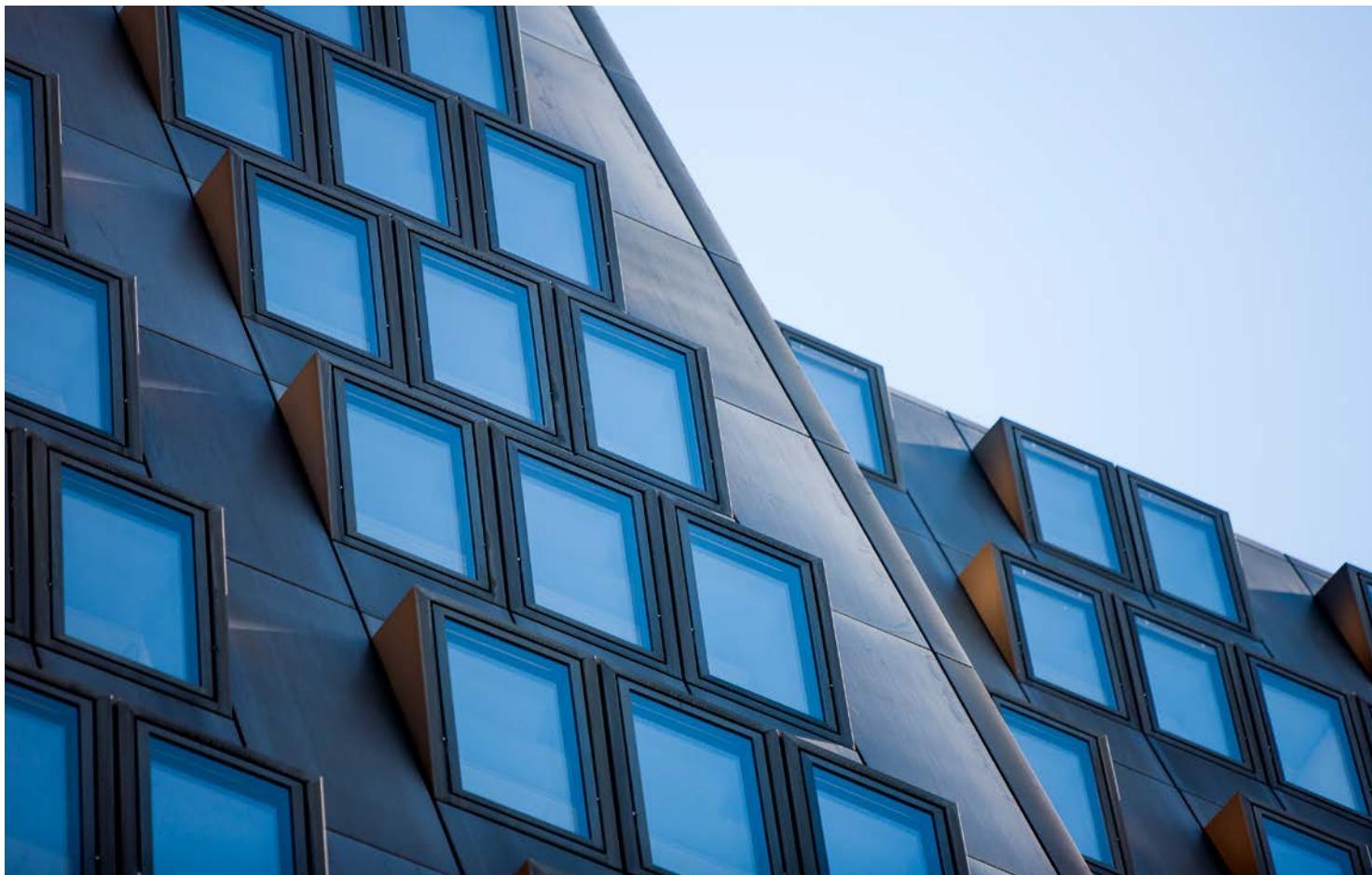


Reihe BUND 2021/17  
Reihe BURGENLAND 2021/1  
Reihe KÄRNTEN 2021/1  
Reihe NIEDERÖSTERREICH 2021/4  
Reihe OBERÖSTERREICH 2021/2  
Reihe SALZBURG 2021/2  
Reihe STEIERMARK 2021/2  
Reihe TIROL 2021/3  
Reihe VORARLBERG 2021/2  
Reihe WIEN 2021/4

**Reformprojekte im Rahmen  
des Finanzausgleichs**  
Bericht des Rechnungshofes





## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz sowie dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 8 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Mai 2021

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung	11
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Allgemeine Entwicklung	16
Rechtliche und vertragliche Grundlagen	16
Hintergrund und Ausgangslage	17
Reformprojekte und Maßnahmen	19
Chronologie	22
Koordination und Dokumentation der Umsetzung	24
Verbindlichkeit – Konsequenzen bei Nichterfüllung	27
Zusammenfassende Ergebnisse bei den Reformschwerpunkten	28
Darstellung der Reformprojekte	36
Aufgabekritik und Aufgabenorientierung	36
Abgabenautonomie	53
Gesundheit, Pflege	61
Weitere Reformprojekte und Maßnahmen	79
Schlussempfehlungen	89
Anhang	92
Rechtliche und vertragliche Grundlagen	92



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuständigkeit der Bundesministerien im überprüften Zeitraum	14
Tabelle 2: Reformprojekte und Maßnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs 2017	20
Tabelle 3: Aktivitäten zu den Reformprojekten	23
Tabelle 4: Übersicht über die Projektfortschritte der Reformprojekte; Stand April 2020	33
Tabelle 5: Übersicht Arbeitsgruppe Aufgabenorientierung	36
Tabelle 6: Übersicht Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform	42
Tabelle 7: Übersicht Arbeitsgruppe Benchmarking	47
Tabelle 8: Übersicht Arbeitsgruppe Spending Reviews	50
Tabelle 9: Übersicht Arbeitsgruppe Abgabenautonomie der Länder	53
Tabelle 10: Übersicht Arbeitsgruppe Grundsteuer	56
Tabelle 11: Übersicht Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags	59
Tabelle 12: Übersicht Evaluierung der Auswirkungen der Planungskompetenzen im Gesundheitsbereich auf die Finanzströme	61
Tabelle 13: Übersicht Evaluierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes	62
Tabelle 14: Übersicht Evaluierung des Fonds Gesundes Österreich	64
Tabelle 15: Übersicht Regelung zu den Zuschüssen für die Finanzierung von Krankenanstalten	65
Tabelle 16: Übersicht Arbeitsgruppe Sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung	66
Tabelle 17: Übersicht Arbeitsgruppe Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen	67



---

Tabelle 18: Übersicht Arbeitsgruppe Medizinprodukte	68
Tabelle 19: Übersicht Evaluierung des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Pflege	69
Tabelle 20: Übersicht Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz)	70
Tabelle 21: Übersicht Arbeitsgruppe ÖNORMEN im Pflegebereich	72
Tabelle 22: Übersicht Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)	73
Tabelle 23: Übersicht Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten	75
Tabelle 24: Übersicht Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes	76
Tabelle 25: Übersicht Evaluierung des Heimvertragsgesetzes	77
Tabelle 26: Übersicht Evaluierung der Mittel für den Personennahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017)	79
Tabelle 27: Übersicht Umsetzung des Spekulationsverbots	80
Tabelle 28: Übersicht Vereinheitlichung der Haftungsobergrenzen	81
Tabelle 29: Übersicht Gemeinsame Vorarbeiten zur VRV 2015	83
Tabelle 30: Übersicht Transparenzdatenbank im Bereich Umwelt und Energie	85
Tabelle 31: Übersicht Arbeitsgruppe zu ÖNORMEN im sozialen Wohnbau	86
Tabelle 32: Übersicht Anpassung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz	88



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schema zum Finanzausgleich 2017 \_\_\_\_\_ 19



## Abkürzungsverzeichnis

AbI.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASchG	ArbeitnehmerInnenschutzgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
(f)f.	folgend(e)
FGÖ	Fonds Gesundes Österreich
F–VG 1948	Finanzverfassungsgesetz 1948
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
KA–AZG	Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LGBI.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)



---

oBHBH	Online-Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch
OIB	Österreichisches Institut für Bautechnik
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem / und andere
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Ausgewählte Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes
VRV 2015	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015
WiFO	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung
- Bundesministerium für Finanzen
- Bundesministerium für Justiz
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
- alle Länder und Stadt Wien

## Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von November 2019 bis April 2020 die Umsetzung der im Paktum über den Finanzausgleich 2017 vereinbarten Reformprojekte. Prüfungsziel war es, zu beurteilen, inwieweit eingesetzte Arbeitsgruppen tatsächlich tätig wurden, welche konkreten inhaltlichen Aufträge sie erhielten und ob sie bereits Ergebnisse erzielten, ob Terminvorgaben bestanden und ob diese eingehalten wurden. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2019.

### Kurzfassung

Der Finanzausgleich regelt die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In Österreich beruhen die Regelungen zum Finanzausgleich auf einer vorgegebenen Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**) und im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (**F-VG 1948**). Sie umfassen im Wesentlichen die Verteilung der öffentlichen Abgabenerträge auf die verschiedenen Gebietskörperschaften und Maßnahmen zum Ausgleich der Finanzausstattung. Die Bestimmungen werden im jeweils für mehrere Jahre geltenden Finanzausgleichsgesetz konkretisiert. Darin werden die Erträge aus bestimmten Abgaben zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt. Das zur Zeit der Geburungsüberprüfung geltende Finanzausgleichsgesetz 2017 (**FAG 2017**) regelt den Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021. Der Inhalt dieses Bundesgesetzes beruht auf dem Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern, das sind der Bund, die Länder sowie die Gemeinden, letztere vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund. Das Verhandlungsergebnis wird als Paktum über den Finanzausgleich bezeichnet.



Im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 vereinbarten Bund, Länder und Gemeinden 28 Reformprojekte für die Periode 2017 bis 2021. Die Reformprojekte gliederten sich in vier Bereiche: „Aufgabekritik und Aufgabenorientierung“, „Abgabenautonomie“, „Gesundheit und Pflege“ sowie „weitere Reformprojekte und Maßnahmen“. ([TZ 2](#), [TZ 3](#), [TZ 4](#))

Obwohl bei nahezu allen Reformprojekten Aktivitäten gesetzt wurden, waren diese von unterschiedlicher Intensität. Die Bandbreite reichte von mehreren Arbeitsgruppensitzungen im Jahr bis zu einer einmaligen schriftlichen Informationsweitergabe. Zudem führte nicht jede Aktivität auch zu einem Fortschritt des Projekts. Bei einzelnen Treffen wurde festgehalten, dass keine weiteren Umsetzungsbemühungen stattfinden werden. Bei anderen Reformprojekten reichte ein Treffen, um das Projekt abzuschließen. ([TZ 5](#))

Für einzelne Reformprojekte war die Projektverantwortung weder im Paktum über den Finanzausgleich festgehalten noch zu einem späteren Zeitpunkt formell beschlossen worden. Die Finanzausgleichspartner behandelten die Reformprojekte in vielen Fällen informell im Rahmen bestehender Abstimmungstreffen zwischen dem Bund und den Ländern. Ein formeller Prozess mit festgelegten Arbeitsschritten und –zielen, einem Zeitplan sowie einem festgelegten Projektabschluss war bei den meisten Reformprojekten nicht gegeben. Eine Ausnahme stellte das Reformprojekt Benchmarking dar: Der strukturierte Prozessablauf führte in der vorgesehenen Zeit zu einem Ergebnis. ([TZ 7](#), [TZ 8](#))

Von den 28 Reformprojekten waren 14 abgeschlossen; bei sechs weiteren war der Abschluss für das Jahr 2020 vorgesehen. Nicht durchgeführt wurden die Evaluierung der Planungskompetenzen im Gesundheitsbereich (Projekt 8 – siehe [TZ 22](#)) sowie die vereinbarte Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft zum Thema OPCAT<sup>1</sup> für den Pflegebereich aufgrund von Unklarheiten bei der Zuständigkeit und der Finanzierung (Projekt 18 – siehe [TZ 32](#)).

In sechs Fällen gab es einen Abbruch während des Projekts, da

- eine Einigung der Finanzausgleichspartner unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen nicht in Sicht bzw. eine Projektumsetzung in der geplanten Form nicht möglich war oder
- nach der vorzeitigen Beendigung der XXVI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats im Jahr 2019 die laufenden Verhandlungen nicht wieder aufgenommen wurden (Bundesstaatsreform). ([TZ 13](#))

<sup>1</sup> OPCAT = UN-Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe



Die vier Reformprojekte im Bereich Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung erzielten lediglich geringe Erfolge: Die vereinbarten Reformprojekte bei der Aufgabenorientierung im Bereich der Elementarbildung und Pflichtschule waren als gescheitert zu betrachten, die diesbezügliche gesetzliche Regelung wurde rückwirkend wieder aufgehoben. Bei der Bundesstaatsreform konnten nur begrenzte Umsetzungserfolge verzeichnet werden. Wesentliche gebietskörperschaftenübergreifende Bereiche wie das Spitalswesen oder das Bildungswesen waren davon nicht umfasst. Die Projekte Benchmarking und Spending Reviews führten noch zu keinem nachhaltigen Reformfortschritt in der öffentlichen Verwaltung. ([TZ 10](#), [TZ 15](#), [TZ 16](#), [TZ 17](#), [TZ 18](#))

Die Arbeitsgruppen Abgabenautonomie und Grundsteuer erzielten keine Fortschritte und beendeten frühzeitig die Arbeitstreffen. Die Gründe lagen in der uneinheitlichen Sichtweise der Finanzausgleichspartner. Die Arbeitsgruppe Wohnbauförderungsbeitrag konnte hingegen das vorgegebene Ziel erreichen. Der Wohnbauförderungsbeitrag wurde in eine ausschließliche Landesabgabe übergeführt. ([TZ 11](#), [TZ 19](#), [TZ 20](#), [TZ 21](#))



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Finanzausgleichspartner hervor:

### **ZENTRALE EMPFEHLUNGEN**

- Bei der Vereinbarung von gemeinsamen Reformprojekten sollten die Finanzausgleichspartner das Hauptaugenmerk auf die Konzipierung der Projekte legen, dabei die Projektverantwortung eindeutig zuordnen sowie ProjektAuftrag und Projektziel klar kommunizieren. Bei fehlendem Einvernehmen in wesentlichen Fragestellungen wäre die Einvernehmensherstellung zunächst auszuklammern und stattdessen in den Arbeitsgruppen der Fokus auf die Erarbeitung von Entscheidungsalternativen zu richten. ([TZ 13](#))
- Für die Bundesstaatsreform sollten die Finanzausgleichspartner ein verbindliches Reformziel definieren und die Verhandlungen über weitere Schritte zur Reform der Kompetenzverteilung hin zu einer zeitgemäßen Erfüllung staatlicher Aufgaben wieder aufnehmen. ([TZ 16](#))
- Falls ein Bekenntnis der Finanzausgleichspartner zur Einführung von Aufgabenorientierung im Finanzausgleich noch aufrecht ist, sollte ein realistischer Zeitrahmen mit konkreten Arbeitszielen für die Erarbeitung eines konsensfähigen Modells zur Aufgabenorientierung im Finanzausgleich vorgesehen werden. ([TZ 10](#), [TZ 15](#))
- Im Paktum über den Finanzausgleich vorgesehene Maßnahmen und Reformprojekte wären bei inhaltlicher Kongruenz mit anderen Vereinbarungen (z.B. Zielsteuerung–Gesundheit) ausreichend abzustimmen, um divergierende bzw. unzureichende Vorgaben zu vermeiden. ([TZ 12](#), [TZ 22](#))



## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs 2017				
Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B–VG), BGBl. I/1930 i.d.F. BGBl. I 57/2019  Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F–VG 1948), BGBl. 45/1948 i.d.F. BGBl. I 51/2012  Finanzausgleichsgesetz 2017 (FAG 2017), BGBl. I 116/2016 i.d.F. BGBl. I 106/2018			
Projektfortschritt der 28 Reformprojekte				
Umsetzungsbereiche	Projekt abgeschlossen	Projekt läuft noch	Projekt abgebrochen	nicht durchgeführt
	Anzahl			
Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung	1	1	2	0
Abgabenumautonomie	1	0	2	0
Gesundheit und Pflege	7	3	2	2
sonstige Reformprojekte	5	2	0	0
Projektverantwortung und Projektbeteiligung bei den 28 Reformprojekten (Mehrfachnennungen möglich)				
	Projektverantwortung	Projektbeteiligung		
	Anzahl			
Finanzministerium	14			16
Länder	2			27
Gemeindebund und Städtebund	–			6
Gesundheitsministerium	7			11
Sozialministerium	3			3
Justizministerium	4			4
Bundeskanzleramt	1			–
Bildungsministerium	–			2
Familienministerium	–			1
Außenministerium	–			1
Innenministerium	1			1
Umweltministerium	1			2
Wirtschaftsministerium	–			1
Sozialversicherungsträger einschließlich Hauptverband <sup>1</sup>	–			5
Statistik Austria	–			1
Bezirkshauptmannschaften	–			1
sonstige externe Expertinnen und Experten	–			5

<sup>1</sup> seit Jänner 2020: Dachverband der Sozialversicherungsträger

Quellen: BMF; RH



Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

---



## Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Im Rahmen des Finanzausgleichs 2017 vereinbarten die Finanzausgleichspartner (Bund, Länder und Gemeinden) im Paktum über den Finanzausgleich 2017 (in der Folge: **Paktum**) die Umsetzung von gemeinsamen Reformprojekten (z.B. Arbeitsgruppen und Evaluierungen). Der RH überprüfte von November 2019 bis April 2020 den Umsetzungsfortschritt dieser Reformprojekte und beurteilte den Prozess und die Dokumentation der Umsetzung.  
  
(2) Ziel der Überprüfung war die Evaluierung, inwieweit die Finanzausgleichspartner den gemeinsamen Vereinbarungen nachkamen. Insbesondere beurteilte der RH,
  - inwieweit die im Paktum festgehaltenen Arbeitsgruppen tatsächlich tätig wurden,
  - ab wann und mit welchem konkreten inhaltlichen Auftrag sie eingesetzt wurden,
  - ob bereits Ergebnisse erzielt werden konnten sowie
  - ob Terminvorgaben bestanden und ob diese eingehalten wurden.  
(3) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2019. Bei einzelnen Reformprojekten, bei denen Reformbemühungen bestanden und schon über einen längeren Zeitraum zwischen den Finanzausgleichspartnern verhandelt wurde, berücksichtigte der RH auch Vorjahre.  
  
(4) Die Zuständigkeit auf Seiten des Bundes lag vorrangig beim Bundesministerium für Finanzen (in der Folge: **Finanzministerium**). Darüber hinaus waren aber auch weitere Ministerien mit der Projektverantwortung betraut oder bei Projekten mitbeteiligt. Aufgrund der sich ändernden Zuständigkeiten und Bezeichnungen der Ministerien im überprüften Zeitraum werden im Bericht folgende Kurzbezeichnungen verwendet:



## Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

Tabelle 1: Zuständigkeit der Bundesministerien im überprüften Zeitraum

Bezeichnung des zuständigen Ministeriums bis 7. Jänner 2018 <sup>1</sup>	Bezeichnung des zuständigen Ministeriums vom 8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020 <sup>2</sup>	Bezeichnung des zuständigen Ministeriums vom 29. Jänner 2020 bis 31. Jänner 2021 <sup>3</sup>	Kurzbezeichnung des Ministeriums im Bericht
Bundeskanzleramt (BKA) (Verfassungsdienst)	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRDJ)	Bundesministerin für EU und Verfassung im Bundeskanzleramt (BKA)	Bundeskanzleramt bzw. Justizministerium
Bundesministerium für Finanzen (BMF)	Bundesministerium für Finanzen (BMF)	Bundesministerium für Finanzen (BMF)	Finanzministerium
Bundesministerium für Inneres (BMI)	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Bundesministerium für Inneres (BMI)	Innenministerium
Bundesministerium für Justiz (BMJ)	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (BMVRDJ)	Bundesministerium für Justiz (BMJ)	Justizministerium
Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (BMGF)	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMSGK)	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)	Gesundheitsministerium
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK)	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMSGK)	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK)	Sozialministerium
Bundesministerium für Bildung (BMB)	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF)	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF)	Bildungsministerium
Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW)	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW)	Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (BMDW)	Wirtschaftsministerium
Bundesministerium für Familien und Jugend (BMFJ)	Bundesministerin im BKA für Frauen, Familien und Jugend	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (BMAFJ) <sup>4</sup>	Familienministerium
Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA)	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA)	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA)	Außenministerium
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT)	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK)	Umweltministerium

<sup>1</sup> Bundesministeriengesetz 1986, BGBl. 76/1986 i.d.F. BGBl. I 49/2016

Quelle: RH

<sup>2</sup> Bundesministeriengesetz-Novelle 2017, BGBl. I 164/2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018<sup>3</sup> Bundesministeriengesetz-Novelle 2020, BGBl. I 8/2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020<sup>4</sup> Mit der Bundesministeriengesetz-Novelle 2021, BGBl. I 30/2021, in Kraft getreten am 1. Februar 2021, ressortieren die Angelegenheiten Familie und Jugend zur Bundesministerin für Frauen im Bundeskanzleramt.



(5) Die Zuständigkeit auf Seiten der Länder lag vorrangig bei der Finanzabteilung der jeweiligen Landesverwaltung. Bei einzelnen Projekten waren aber auch andere Abteilungen mit der Abwicklung befasst. Die Zuständigkeit auf Seiten der Gemeinden nahmen Vertreterinnen und Vertreter des Österreichischen Gemeindebundes (in der Folge: **Gemeindebund**) und des Österreichischen Städtebundes (in der Folge: **Städtebund**) wahr.

(6) Zu dem im Oktober 2020 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Bildungsministerium, das Finanzministerium, das Justizministerium und das Sozialministerium, weiters die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie die Stadt Wien eine Stellungnahme ab und nahmen die Ausführungen des RH zur Kenntnis. Die Länder Oberösterreich und Steiermark verzichteten auf eine Stellungnahme.

Der RH erstattete im Mai 2021 seine Gegenäußerungen an das Finanzministerium, das Justizministerium und an die Stadt Wien.

(7) Der vorliegende Bericht gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil stellt die allgemeine Entwicklung dar und umfasst die Hintergründe, die Vorgehensweise und die Dokumentation der Durchführung der im Paktum vorgesehenen Projekte sowie eine Zusammenfassung der Projektfortschritte. Der zweite Teil geht in einer detaillierten Darstellung auf die Durchführung der einzelnen Reformprojekte ein.



## Allgemeine Entwicklung

### Rechtliche und vertragliche Grundlagen

- 2 Im Folgenden werden die wesentlichen rechtlichen und vertraglichen Grundlagen überblicksweise dargestellt; zur ausführlicheren Darstellung siehe Anhang.

#### Finanzausgleich

Unter Finanzausgleich im weiteren Sinn wird das System der Zuordnung der öffentlichen Aufgaben sowie der Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften verstanden. In Österreich beruhen die Regelungen zum Finanzausgleich auf einer vorgegebenen Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Bundes-Verfassungsgesetz (**B–VG**)<sup>2</sup> und im Finanz–Verfassungsgesetz 1948 (**F–VG 1948**)<sup>3</sup>. Sie umfassen im Wesentlichen die Verteilung der öffentlichen Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaften und Maßnahmen zum Ausgleich der Finanzausstattung sowie sonstige spezifische aufgaben- und/oder ressourcenbezogene Maßnahmen (sogenannter Finanzausgleich im engeren Sinn). In den Bereich des Bundes fallen dabei u.a.

- die ausschließlichen Bundesabgaben (z.B. Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben),
- die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (z.B. Einkommensteuer und Umsatzsteuer) einschließlich ihrer Verteilung und
- die Zuschlagsabgaben und Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand, die für den Bund erhoben werden.

Die Festlegung in ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben erfolgt im Finanzausgleichsgesetz (**FAG**), das den Kern des Finanzausgleichs bildet. Das FAG ist auf mehrere Jahre befristet und beruht auf Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften. Es regelt u.a. die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die den Großteil des gesamten Abgabenvolumens darstellen.<sup>4</sup>

Neben dem FAG bestehen weitere gesetzliche Regelungen zur Finanzierung einzelner Aufgaben (z.B. das Pflegefondsgesetz) und Art. 15a B–VG Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, z.B. für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots.

Das FAG 2017<sup>5</sup> regelt den Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021.

<sup>2</sup> BGBI. I/1930 i.d.F. BGBI. I 57/2019

<sup>3</sup> BGBI. 45/1948 i.d.F. BGBI. I 51/2012

<sup>4</sup> Öhlinger, Verfassungsrecht (2005) S. 125 f.

<sup>5</sup> BGBI. I 116/2016 i.d.F. BGBI. I 106/2018



### Paktum über den Finanzausgleich

Das FAG beruht auf dem Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern Bund, Länder und Gemeinden. Letztere werden durch den Gemeindebund und den Städtebund vertreten.<sup>6</sup> Vor Erlassung des FAG finden Verhandlungen und Beratungen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften statt.

Das Verhandlungsergebnis zwischen den Finanzausgleichspartnern, auf dessen Grundlage das FAG erlassen wird, wird auch als Paktum über den Finanzausgleich bezeichnet; es besitzt allerdings keine Gesetzeskraft.

### Art. 15a B–VG Vereinbarung

Die Staatsfunktionen sind zwischen Bund und Ländern verteilt und die Gebietskörperschaften bei der Besorgung der ihnen zukommenden Aufgaben selbstständig. Darüber hinaus besteht in verschiedenen Bereichen – vor allem auch aufgrund der zersplitterten Kompetenzaufteilung – ein Bedarf nach Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander. Eine verfassungsrechtliche Form der Kooperation stellt der in Art. 15a B–VG normierte öffentlich-rechtliche Typus des Vertrags zwischen Gebietskörperschaften dar. Der Bund und einzelne oder alle Länder sowie die Länder untereinander können gemäß Art. 15a B–VG Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereichs schließen.

### Hintergrund und Ausgangslage

- 3 (1) Bereits die Finanzausgleichsverhandlungen für das FAG 2008 standen im Zeichen von Reformüberlegungen. Dies betraf Themen, wie eine Staats- und Verwaltungsreform, die Abgabenautonomie sowie die Eindämmung der Kostendynamik im Gesundheits- und Pflegebereich, die zum Teil schon im Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2008 als Verhandlungsschwerpunkte festgehalten waren. Darüber hinaus vereinbarten die Finanzausgleichspartner die Einrichtung einer Arbeitsgruppe zu einer grundsätzlichen Reform des Finanzausgleichs. In diesem Zusammenhang beauftragte das Finanzministerium mehrere Studien und Evaluie-

<sup>6</sup> gemäß Art. 115 Abs. 3 B–VG



rungen, die Reformoptionen für den Finanzausgleich – u.a. in den Bereichen Aufgabenorientierung und Abgabenumautonomie – aufzeigen sollten.<sup>7</sup>

(2) Das FAG 2008, das ursprünglich für die Finanzausgleichsperiode 2008 bis 2013 galt, wurde mit mehreren Novellen bis zum Jahr 2016 verlängert, auch um den nötigen zeitlichen Rahmen für eine umfassende Reform des Finanzausgleichs zu erlangen. Im Jahr 2016 begannen die Finanzausgleichsverhandlungen für das FAG 2017.

(3) Noch während der Finanzausgleichsverhandlungen zum FAG 2017 legte der RH die Berichte „Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich“<sup>8</sup> und „Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark“<sup>9</sup> vor. Die beiden Berichte enthielten Empfehlungen für eine Vereinfachung der Berechnungsmodalitäten und ein Abweichen von historischen Verteilungsschlüsseln. Auch war den Verhandlungspartnern während der Finanzausgleichsverhandlungen der RH-Bericht „Finanzausgleich: Finanzzuweisungen laut § 21 FAG“<sup>10</sup> bekannt. Das FAG 2017 berücksichtigte eine Reihe von Empfehlungen des RH, wodurch es in Teilbereichen zu einer Reduktion der Komplexität kam. Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs erfolgte nicht.

(4) Im Bereich der Aufgabenorientierung wurden zunächst zwei Pilotprojekte vereinbart, deren Umsetzung am fehlenden Einvernehmen über die Verteilungskriterien scheiterte. In den Bereichen Abgabenumautonomie sowie Entflechtung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung konnten im Vorfeld des FAG 2017 keine wesentlichen Reformfortschritte erreicht werden. Stattdessen vereinbarten die Finanzausgleichspartner, erneut Arbeitsgruppen einzusetzen. Die Vereinbarungen wurden im Paktum über den Finanzausgleich 2017 festgehalten und umfassten auch zahlreiche weitere Reformprojekte der Finanzausgleichspartner (z.B. im Gesundheits- und Pflegebereich). Die Durchführung der vereinbarten Reformprojekte sollte zudem eine Grundlage für die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen darstellen.

<sup>7</sup> Institut für höhere Studien, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010); WiFO/KDZ, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010); KDZ, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Transfers und Kostentragung (2010); Technische Universität Wien, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011); Achatz, Zur Stärkung der Abgabenumautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder) (2012); EcoAustria, Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs (2014); EcoAustria, Abgabenoheit auf Länder- und Gemeindeebene (2015); KDZ/Technische Universität Wien, Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden (2016)

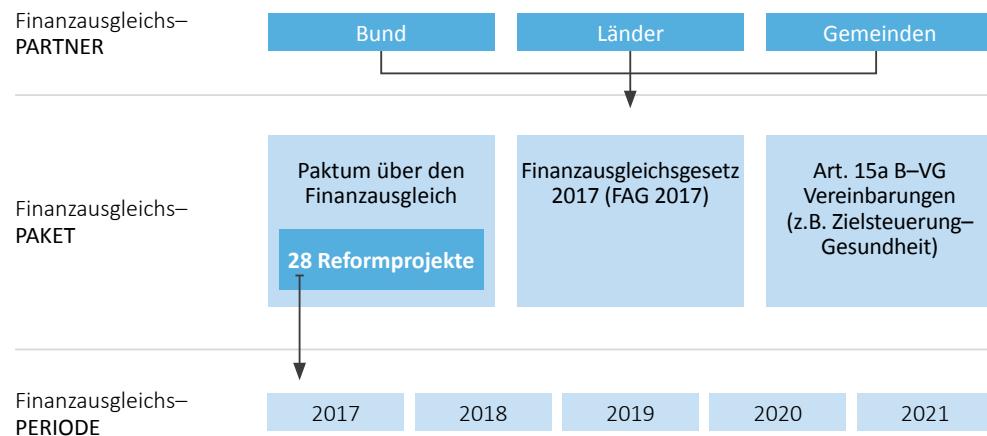
<sup>8</sup> Reihe Bund 2016/4

<sup>9</sup> Reihe Bund 2016/4

<sup>10</sup> Reihe Bund 2017/38

Folgende Abbildung veranschaulicht das Schema des Finanzausgleichs einschließlich des Paktums und der Reformprojekte:

Abbildung 1: Schema zum Finanzausgleich 2017



Quelle: BMF; Darstellung: RH

## Reformprojekte und Maßnahmen

4 Das Pakt über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 sah 28 Reformprojekte und Maßnahmen vor, die der RH in vier thematische Bereiche gliederte:

- Aufgabekritik und Aufgabenorientierung,
- Abgabenautonomie,
- Gesundheit und Pflege sowie
- weitere Reformprojekte und Maßnahmen.



## Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die 28 Projekte und Maßnahmen:

Tabelle 2: Reformprojekte und Maßnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs 2017

Reformprojekt/Maßnahmen	Inhalt/Ziel	TZ
<b>Aufgabekritik und Aufgabenorientierung</b>		
1 Arbeitsgruppe Aufgabenorientierung	Pilotprojekte: Elementarbildung, Pflichtschule Neue Verteilungssindikatoren sollen einvernehmlich festgelegt und die Integration der Art. 15a B–VG Vereinbarungen in das FAG geprüft werden.	<u>TZ 15</u>
2 Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform	Eine Reform der Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung, der Vollziehung und der Aufgabenzuordnung im Finanzausgleich soll unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich–Konvents vorbereitet werden.	<u>TZ 16</u>
3 Arbeitsgruppe Benchmarking	Aufgabenbereiche der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungen sollen untereinander und soweit zweckmäßig auch vertikal hinsichtlich ihrer Effizienz verglichen und die Ergebnisse veröffentlicht werden. Ein konkretes Modell soll ausgearbeitet werden.	<u>TZ 17</u>
4 Arbeitsgruppe Spending Reviews	Öffentliche Aufgaben und Ausgaben in einzelnen Bereichen sollen auf ihre Einsparungs– und Effizienzpotenziale untersucht und Ansatzpunkte für eine Neuausrichtung erarbeitet werden.	<u>TZ 18</u>
<b>Abgabautonomie</b>		
5 Arbeitsgruppe Abgabautonomie der Länder	Die Zweckmäßigkeit sowie diesbezügliche Optionen für eine verstärkte Abgabautonomie bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der motorbezogenen Versicherungssteuer sollen geprüft werden.	<u>TZ 19</u>
6 Arbeitsgruppe Grundsteuer	Eine Reform der Grundsteuer zur Stärkung der Abgabautonomie der Gemeinden soll vorbereitet werden.	<u>TZ 20</u>
7 Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags	Der Wohnbauförderungsbeitrag soll als ausschließliche Landesabgabe umgesetzt werden.	<u>TZ 21</u>
<b>Gesundheit, Pflege</b>		
8 Evaluierung der Planungskompetenzen im Gesundheitsbereich	Die Auswirkungen der Planungskompetenzen auf die Finanzströme im Gesundheitsbereich sollen evaluiert werden.	<u>TZ 22</u>
9 Evaluierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes	Das Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz soll mit dem Ziel, Kosten zu senken, evaluiert werden.	<u>TZ 23</u>
10 Evaluierung des Fonds Gesundes Österreich	Der Fonds Gesundes Österreich soll evaluiert werden.	<u>TZ 24</u>
11 Regelung von Zuschüssen an gemeinnützige Krankenanstalten	Die Parameter für die Aufteilung der Zuschüsse auf die Rechtsträger sollen per Verordnung erlassen werden.	<u>TZ 25</u>
12 Arbeitsgruppe Sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung	Eine Arbeitsgruppe soll Möglichkeiten für eine sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung ausarbeiten.	<u>TZ 26</u>
13 Arbeitsgruppe Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen	Die Möglichkeiten einer legitimen Umsetzung kostendämpfender Maßnahmen sollen in einer Arbeitsgruppe erarbeitet werden.	<u>TZ 27</u>
14 Arbeitsgruppe Medizinprodukte	Die neuen EU–Regelungen und Optimierungsmöglichkeiten sollen besprochen werden.	<u>TZ 28</u>
15 Evaluierung des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Pflege	Die Bestimmungen sollen evaluiert und gegebenenfalls adaptiert werden.	<u>TZ 29</u>
16 Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz)	Pflegeexpertinnen und –experten sollen in die Festlegung von Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz) miteinbezogen werden, um Fragen der Kostenfolgen in diesem Bereich verstärkt Augenmerk zu widmen.	<u>TZ 30</u>



Reformprojekt/Maßnahmen		Inhalt/Ziel	TZ
17	Arbeitsgruppe ÖNORMEN im Pflegebereich	Eine Unterarbeitsgruppe der Arbeitsgruppe ÖNORMEN (siehe Maßnahme 27) soll sich mit dem Normenthema im Bereich Pflege und Krankenanstalten befassen. Ziel wäre die Erarbeitung von konkreten Vorschlägen zur Regelung kostensparender Maßnahmen.	<u>TZ 31</u>
18	Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)	Die ruhenden Gespräche zwischen Volksanwaltschaft (als Kontrollorgan von Einrichtungen für Menschen mit Behinderung aufgrund der OPCAT-Regelung) und Ländern sollen unter Einbeziehung des Justizministeriums wieder aufgenommen werden.	<u>TZ 32</u>
19	Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten im Gesundheits- und Pflegebereich	Die Dokumentationsverpflichtungen sollen systematisch auf ihre Notwendigkeit, Zielgerichtetheit und finanziellen Auswirkungen geprüft werden.	<u>TZ 33</u>
20	Evaluierung des Heimaufenthalts- gesetzes	Die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der freiheitsbeschränkenden Maßnahmen in Form des Heimaufenthaltsgesetzes sollen mit der Zielsetzung, sie zu vereinfachen und kosteneffizienter zu gestalten, evaluiert werden.	<u>TZ 34</u>
21	Evaluierung des Heimvertrags- gesetzes	Die gesetzlichen Regelungen sollen mit der Zielsetzung, sie zu vereinfachen und kosteneffizienter zu gestalten, evaluiert werden.	<u>TZ 35</u>
weitere Reformprojekte und Maßnahmen			
22	Evaluierung der Mittel für den Personennahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017)	Die neu geregelte Verteilung der Mittel für den Personennahverkehr im Wege der Länder soll evaluiert werden.	<u>TZ 36</u>
23	Umsetzung des Spekulations- verbots	Länder, die noch kein Spekulationsverbot umgesetzt haben, verpflichten sich, ein solches umzusetzen.	<u>TZ 37</u>
24	Vereinheitlichung der Haftungs- obergrenzen	Einheitliche Haftungsobergrenzen sollen in einer Art. 15a B–VG Vereinbarung umgesetzt werden.	<u>TZ 38</u>
25	Gemeinsame Vorarbeiten zur Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)	<p>Die Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften im Rahmen der VRV 2015 soll durch folgende Maßnahmen begleitet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung eines Online–Buchhaltungs– und Bilanzierungshandbuchs,</li> <li>• Verpflichtung der Gemeindeverbände zur Einhaltung der VRV durch die Länder sowie</li> <li>• Unterstützung der Erstellung von Mustervoranschlägen und Rechnungsabschlüssen der Länder und Gemeinden durch das Finanzministerium.</li> </ul>	<u>TZ 39</u>
26	Transparenzdatenbank im Bereich Umwelt und Energie	Die Transparenzdatenbank soll in den Pilotbereichen Umwelt und Energie durch die Länder befüllt sowie anschließend mit dem Bund analysiert werden.	<u>TZ 40</u>
27	Arbeitsgruppe zu ÖNORMEN im sozialen Wohnbau	Bundesweit einheitliche Regelungen der technischen Vorschriften bei den Bauordnungen sowie eine generelle Rücknahme von überhöhten Standards und Normen sollen zur Eindämmung der Kosten im sozialen Wohnbau führen.	<u>TZ 41</u>
28	Anpassung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz	Eine Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz im Wohnbau soll angepasst und beschlossen werden.	<u>TZ 42</u>

FAG = Finanzausgleichsgesetz

Quelle: Paktum

OPCAT = UN–Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe



## Chronologie

- 5 (1) Zur Umsetzung der Arbeitsaufträge im Paktum fand am 1. Februar 2017 eine erste Besprechung der Finanzausgleichspartner<sup>11</sup> auf Beamtenebene statt, bei der die weitere Vorgehensweise, insbesondere die Bildung von Arbeitsgruppen, deren Mitglieder, Zeitpläne und Prozesse sowie ein geplantes Monitoring behandelt wurden. Wie bei den Finanzausgleichsverhandlungen wurde die Einrichtung einer politischen Gruppe – bestehend aus den Landesfinanzreferenten – vereinbart, welche die Eckpunkte bzw. Ziele für die Besprechungen auf Beamtenebene vorgeben sollte. Auf Wunsch der Länder sollten die Arbeitsgruppen grundsätzlich allen Ländern offenstehen, sodass Vertreterinnen und Vertreter aller Länder, des Gemeindebundes und des Städtebundes, des Finanzministeriums und der betroffenen Ressorts vorzusehen waren. Konkret vereinbarten die Finanzausgleichspartner die Bildung von Arbeitsgruppen in folgenden Bereichen:
- A. Aufgabenorientierung,
  - B. Abgabenumautonomie,
  - C. Wohnbauförderungsbeitragsgesetz,
  - D. Wohnbau,
  - E. Spending Reviews,
  - F. Benchmarking,
  - G. Verordnung betreffend Parameter für Zuschüsse für gemeinnützige Krankenanstalten,
  - H. Gesundheit und
  - I. Pflege.

Die Vorbereitung einer Bundesstaatsreform wurde unabhängig von der Vereinbarung im Paktum vom Bundeskanzleramt bzw. später vom Justizministerium verfolgt. Im Rahmen dieser Vorbereitungen wurde auch eine Bund–Länder–Arbeitsgruppe eingerichtet. Für die restlichen Themen bzw. Maßnahmen laut Paktum waren nach Ansicht der Finanzausgleichspartner keine zusätzlichen Arbeitsgruppen erforderlich, weil diese im Rahmen der laufenden Kontakte zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgearbeitet werden konnten oder die Umsetzung in der Eigenverantwortung der Länder lag. Die konstituierende Arbeitsgruppensitzung für die Bereiche Aufgabenorientierung, Wohnbauförderungsbeitragsgesetz, Spending Reviews, Benchmarking sowie Gesundheit und Pflege fand am 22. Februar 2017 statt, bei der jeweils die weitere Vorgehensweise festgelegt wurde.

<sup>11</sup> Bund, Länder und Gemeinden, letztere vertreten durch den Gemeindebund und den Städtebund



## Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

(2) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Aktivitäten bei den einzelnen Reformprojekten im Zeitraum 2017 bis 2019:

Tabelle 3: Aktivitäten zu den Reformprojekten

Reformprojekt	Aktivitäten		
	2017	2018	2019
<b>Aufgabekritik und Aufgabenorientierung</b>			
1 Arbeitsgruppe Aufgabenorientierung	ja	nein	nein
2 Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform	ja	ja	ja
3 Arbeitsgruppe Benchmarking	nein	ja	–
4 Arbeitsgruppe Spending Reviews	ja	ja	ja
<b>Abgabenautonomie</b>			
5 Arbeitsgruppe Abgabenautonomie der Länder	ja	ja	nein
6 Arbeitsgruppe Grundsteuer	ja	nein	nein
7 Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags	ja	–	–
<b>Gesundheit, Pflege</b>			
8 Evaluierung der Planungskompetenzen	nein	nein	nein
9 Evaluierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes	ja	ja	–
10 Evaluierung des Fonds Gesundes Österreich	nein	ja	ja
11 Regelung von Zuschüssen an gemeinnützige Krankenanstalten	ja	–	–
12 Arbeitsgruppe Sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung	ja	ja	nein
13 Arbeitsgruppe Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen	nein	ja	ja
14 Arbeitsgruppe Medizinprodukte	ja	nein	nein
15 Evaluierung des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Pflege	ja	–	–
16 Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz)	nein	ja	ja
17 Arbeitsgruppe ÖNORMEN im Pflegebereich	ja	ja	ja
18 Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)	nein	nein	nein
19 Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten	nein	ja	nein
20 Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes	nein	nein	ja
21 Evaluierung des Heimvertragsgesetzes	nein	nein	ja
<b>weitere Reformprojekte und Maßnahmen</b>			
22 Evaluierung der Mittel für den Personennahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017)	nein	nein	ja
23 Umsetzung des Spekulationsverbots	ja	ja	–
24 Vereinheitlichung der Haftungsobergrenzen	ja	ja	ja
25 Gemeinsame Vorarbeiten zur Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)	ja	ja	ja
26 Transparenzdatenbank im Bereich Umwelt und Energie	ja	ja	–
27 Arbeitsgruppe zu ÖNORMEN im sozialen Wohnbau	ja	ja	ja
28 Anpassung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz	ja	–	–

OPCAT = UN–Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

Quellen: BMF; BMJ; BMSGPK; Länder



Obwohl bei nahezu allen Reformprojekten Aktivitäten gesetzt wurden, waren diese von unterschiedlicher Intensität. Die Bandbreite reichte von mehreren Arbeitsgruppensitzungen im Jahr bis zu einer einmaligen schriftlichen Informationsweitergabe. Zudem führte nicht jede Aktivität auch zu einem Projektfortschritt. Bei einzelnen Treffen wurde etwa festgehalten, dass keine weiteren Umsetzungsbemühungen stattfinden werden. Bei anderen Reformprojekten reichte ein Treffen, um das Projekt abzuschließen.

(3) Die meisten Aktivitäten fanden im Jahr 2017 statt. Oftmals konnte schon bei den Auftaktbesprechungen das erforderliche Einvernehmen für eine gesetzliche Regelung erzielt werden oder es wurde erklärt, dass keine weiteren Aktivitäten erforderlich sind.

In den Jahren 2018 und 2019 gab es deutlich weniger neue Umsetzungsinitiativen. Ausnahmen waren die Reformprojekte im Bereich der Gesundheit und der Pflege, die sich allerdings aufgrund der engen Anknüpfung an die Vereinbarungen der Zielsteuerung—Gesundheit<sup>12</sup> an den dortigen Zeitvorgaben orientierten (siehe auch [TZ 12](#)).

## Koordination und Dokumentation der Umsetzung

### 6.1

(1) In der Auftaktbesprechung am 1. Februar 2017 schlug das Finanzministerium die Einrichtung eines öffentlichen Monitorings vor. Auf einer öffentlich zugänglichen Website sollte der Fortschritt der Themenbearbeitung ersichtlich sein. In einer Folgebesprechung präsentierte es dazu einen grafischen Entwurf. Trotz der grundsätzlichen Zustimmung der Finanzausgleichspartner zur Durchführung des vorgeschlagenen Monitorings bei einer gemeinsamen Besprechung am 27. Februar 2017 unterblieb in weiterer Folge dessen Umsetzung. Laut Angaben des Finanzministeriums waren das Fehlen der dafür erforderlichen Ressourcen sowie die sich abzeichnende (insbesondere zeitliche) Verzögerung bei der Umsetzung der Reformprojekte ausschlaggebend.

(2) Zur Dokumentation des Projektfortschritts führte das Finanzministerium<sup>13</sup> eine interne Liste der Reformprojekte des Paktums mit Angaben zu Erledigungsfristen, Umsetzungsstatus und Hintergrundinformationen. Bei zahlreichen Reformprojekten lag die Projektleitung im Finanzministerium<sup>14</sup>, deren Projektfortschritt war somit laufend dokumentiert. Bei den anderen Projekten erfolgte die Aktualisierung in

<sup>12</sup> 2013 einigten sich Bund, Länder und Sozialversicherung darauf, ein partnerschaftliches Zielsteuerungssystem zur Planung, Organisation und Finanzierung der österreichischen Gesundheitsversorgung einzurichten. Die Fortführung dieses Systems bis Ende 2021 wurde bereits beschlossen. Damit soll sichergestellt werden, dass das öffentliche Gesundheitswesen nachhaltig finanziert bleibt.

<sup>13</sup> Abteilung II/3 (Finanzausgleich und Finanzverfassung)

<sup>14</sup> vorrangig in der Abteilung II/3 (Finanzausgleich, Finanzverfassung)



unregelmäßigen Abständen nach Informationseinholung zu den Projektfortschritten.

- 6.2 Nach Ansicht des RH wären mit einem – wie vom Finanzministerium ursprünglich vorgeschlagen – öffentlich zugänglichen Monitoring eine hohe Transparenz und eine damit einhergehende stärkere Verpflichtung zur Umsetzung der Reformprojekte verbunden gewesen.

**Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, bei der Vereinbarung von gemeinsamen Reformprojekten ein öffentliches Monitoring über die Programmfortschritte einzurichten, um allen Beteiligten den gleichen Informationsstand zu sichern und eine höhere Verpflichtung zur Projektumsetzung zu erreichen. Diese Vorteile wären den dafür erforderlichen Ressourcen gegenüberzustellen.**

- 7.1 Auf Anfrage des RH im Rahmen der Geburungsüberprüfung wies das Finanzministerium jedem Reformprojekt ein projektverantwortliches Ministerium zu. Nach Kontaktaufnahme mit den angeführten Ministerien durch den RH erklärte sich allerdings das Justizministerium im Dezember 2019 als nicht zuständig für die im Paktum über den Finanzausgleich vereinbarten Reformprojekte „Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform“ und „Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)“.

Eine konkrete Projektverantwortung für die einzelnen Reformprojekte war weder im Paktum noch im Ergebnisprotokoll vom 1. Februar 2017 zur ersten Besprechung über die Umsetzung der Reformprojekte festgehalten.

Laut Finanzministerium erfolgte durch den Finanzminister vor Abschluss des Paktums eine interne Abstimmung innerhalb der Bundesregierung auf informeller Ebene, ohne eigenen Ministerratsbeschluss. Deshalb sei – so das Finanzministerium – davon auszugehen, dass die Projektverantwortung oder –mitverantwortung mit den anderen Ministerien abgestimmt sei. Darüber hinaus waren bei den finalen Gesprächen bei Abschluss des Paktums neben dem Finanzministerium auch das Bundeskanzleramt, das zur Zeit der Verhandlung für den Finanzausgleich 2017 für die Agenden des Verfassungsdienstes zuständig war, sowie das Gesundheits- und das Sozialministerium vertreten.

Im April 2018 forderte das Finanzministerium das damals auch für Verfassungsangelegenheiten zuständige Justizministerium zur Umsetzung von im Paktum beschlossenen Reformprojekten auf.

- 7.2 Der RH merkte an, dass Verbesserungspotenzial bei der Zuteilung und der Sichtbarmachung der Projektverantwortlichkeit – auch bei wechselnder Ministeriumszuständigkeit – bestand. Dies betraf vor allem jene Reformprojekte, bei denen die Projektverantwortung nicht im Finanzministerium lag, wobei der RH die fehlende



Wahrnehmung der Projektverantwortlichkeit durch das Justizministerium kritisch hervorhob.

Der RH empfahl daher den Finanzausgleichspartnern, bei der Vereinbarung gemeinsamer Reformprojekte die Projektverantwortung und den Arbeitsauftrag an die jeweilige Projektgruppe schriftlich festzulegen und rechtzeitig zu kommunizieren.

- 7.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums könne es die Schlussfolgerung des RH, wonach es seiner Projektverantwortlichkeit nicht nachgekommen sei, nicht nachvollziehen. Die vom Finanzministerium angeführte „interne Abstimmung innerhalb der Bundesregierung auf informeller Ebene, ohne eigenen Ministerratsbeschluss“ sei nicht bis auf die fachliche Ebene durchgedrungen. Das Finanzministerium habe das Justizministerium erstmals mit Schreiben vom April 2018 darauf hingewiesen, dass die Evaluierung laut Paktum bis zum Ende des ersten Halbjahres 2017 abgeschlossen sein sollte. Die in die Zuständigkeit des Justizministeriums fallenden Projekte Heimvertragsrecht und Heimaufenthaltsrecht seien dann 2019 abgeschlossen worden.
- 7.4 Der RH sah durch die Stellungnahme des Justizministeriums seine Empfehlung bestätigt, bei der Vereinbarung gemeinsamer Reformprojekte auf die schriftliche Festlegung und die rechtzeitige direkte Kommunikation der Projektverantwortlichkeit zu achten.
- 8.1 Die Umsetzung der Reformprojekte erfolgte in vielen Fällen informell und im Rahmen bestehender Abstimmungstreffen zwischen dem Bund und den Finanzabteilungen der Länder. Bei jenen Reformprojekten, die den Gesundheits- und Pflegebereich betrafen, fanden diese vielfach im Rahmen von Treffen der Zielsteuerung–Gesundheit statt.

Ein formeller Prozess – dokumentiert durch einen vereinbarten Arbeitsauftrag mit festgelegten Arbeitsschritten und –zielen, einem Zeitplan sowie einem festgelegten Projektabschluss – war bei den meisten Reformprojekten nicht gegeben.

Eine Ausnahme stellte das Reformprojekt Benchmarking dar. Für dieses Reformprojekt erteilten die Finanzausgleichspartner einen formellen Projektauftrag, der Zielvorgaben, Arbeitspakete, Meilensteine und einen zeitlichen Rahmen festlegte. Die Abwicklung des Projekts erfolgte innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens und war übersichtlich dokumentiert in Form von standardisierten Protokollen und weiteren Dokumenten, z.B. dem Abschlussbericht und dem Projekthandbuch. Als Ergebnis des Reformprojekts wurde – wie geplant – ein Leitfaden erarbeitet, der ein Vorgehensmodell für Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung beschreibt. Für einen nachhaltigen Reformfortschritt durch fortlaufende Benchmarking–Projekte



sind Entscheidungen auf politischer Ebene erforderlich. Die Arbeitsgruppe des Reformprojekts erarbeitete dafür eine fertige Entscheidungsgrundlage (siehe [TZ 17](#)).

- 8.2 Nach Ansicht des RH stellte das Reformprojekt Benchmarking ein Best-Practice-Beispiel für die Umsetzung eines Projekts dar. Der strukturierte Prozessablauf führte in der vorgesehenen Zeit zu einem Ergebnis. Demgegenüber hielt der RH kritisch fest, dass bei den meisten Reformprojekten ein ähnlich strukturierter Prozessablauf nicht vorlag.

[Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, sich bei der Vereinbarung gemeinsamer Projekte an der Projektorganisation und –abwicklung des Reformprojekts Benchmarking zu orientieren.](#)

## Verbindlichkeit – Konsequenzen bei Nichterfüllung

- 9.1 (1) Im Paktum war vereinbart, dass die Umsetzung der Reformvorhaben die Voraussetzung für folgende Leistungen des Bundes sein sollte:

- einmalig 125 Mio. EUR (davon 70 % für Länder und 30 % für Gemeinden) zur Bewältigung der besonderen Aufwendungen aus Migration und Integration,
- 300 Mio. EUR jährlich für Länder und Gemeinden zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung, wie u.a. in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales. Diese 300 Mio. EUR standen auch für die horizontalen Ausgleichsbedürfnisse zur Verfügung.
- Weiterführung des Pflegefonds mit 350 Mio. EUR und ab 2018 Valorisierung mit 4,5 %.

Die vereinbarte Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln durch den Bund sollte der Bewältigung der besonderen Aufwendungen aus Migration und Integration und in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales dienen. Mit dieser Vereinbarung sollten alle sonstigen Forderungen der Gebietskörperschaften der Finanzausgleichsperiode des FAG 2008 abgegolten sein.

(2) Die Auszahlung der Bundesmittel erfolgte bereits ab dem Jahr 2017, auch wenn viele der vorgesehenen Reformprojekte noch nicht abgeschlossen bzw. noch nicht begonnen worden waren. Darüber hinaus enthielt das Paktum keine Kriterien für die Überprüfung, ob die vorgesehenen Reformprojekte und Maßnahmen durchgeführt bzw. umgesetzt wurden. Konsequenzen bei Nichtdurchführung eines Projekts waren nicht vereinbart.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass keine Vorgehensweise für den Fall der Nichtdurchführung eines Reformprojekts oder einer Maßnahme festgelegt war. Eine Verknüpfung zwischen der Umsetzung der Reformvorhaben und der Bereitstellung von Bundesmit-



teln war daher für den RH in der im Paktum festgehaltenen Form nicht nachvollziehbar.

Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, bei der Vereinbarung gemeinsamer Projekte ein eindeutiges Projektziel vorzugeben, Kriterien für die Prüfung der Umsetzung zu formulieren und eine Vorgehensweise für den Fall der Nichtdurchführung eines Reformprojekts festzulegen.

- 9.3 Das Finanzministerium merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Anregung des RH, die Vorgehensweise für den Fall der Nichtdurchführung eines Reformprojekts vorab festzulegen, in der Praxis schwierig umzusetzen sei. Insbesondere für jene Reformprojekte, deren Vereinbarungsinhalte keiner rechtlichen Umsetzung bedürfen, könne ein Paktum als Arbeitsprogramm – vergleichbar mit dem einer neuen Bundesregierung – gesehen werden. Soweit für Reformprojekte das Einvernehmen der Finanzausgleichspartner erforderlich sei, könne dieses jedoch nicht erzwungen werden.
- 9.4 Der RH erwiderte dem Finanzministerium, dass er die besondere Situation von Reformprojekten, die ein Einvernehmen der Finanzausgleichspartner erfordern, sehr wohl berücksichtigte. Gerade deshalb hielt er es für wichtig, dass für jedes Reformprojekt ein klar definierter Umsetzungsstatus vorliegt. Dazu gehört auch – für den Fall der Nichtdurchführung eines Projekts oder der Nichtteilnahme eines oder mehrerer Finanzausgleichspartner –, bereits vorab eine Vorgehensweise zu vereinbaren, die entweder die Fortführung des Projekts durch die verbliebenen Finanzausgleichspartner oder das Einstellen der weiteren Bemühungen vorsieht.

## Zusammenfassende Ergebnisse bei den Reformschwerpunkten

### Aufgabekritik und Aufgabenorientierung

- 10.1 (1) Nach Inkrafttreten des FAG 2008 fand eine vertiefende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Finanzausgleich statt. In Studien über den Finanzausgleich wurde insbesondere eine Stärkung des Äquivalenzprinzips gefordert, das die Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung in den Mittelpunkt stellt. Die vorgeschlagenen Reformen<sup>15</sup> betrafen folglich neben der Abgabenumautonomie für Länder und Gemeinden sowie den Transferzahlungen auch eine aufgabenorientierte Mittelverteilung.

<sup>15</sup> Bauer/Mitterer, Kriterien aufgabenorientierter Gemeinde–Finanzausgleich (2009); Bauer/Biwald/Bröthaler/Getzner/Hochholdinger/Reis/Schuh/Strohner, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010)



Bei der Auftaktsitzung zu den Finanzausgleichsgesprächen für den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Finanzausgleich am 27. April 2015 bezeichnete der Finanzminister<sup>16</sup> die Aufgabenorientierung als ein wesentliches Ziel. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen eine eigene Unterarbeitsgruppe für den Bereich „Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung“ eingerichtet. Die Aufgabenkritik als Voraussetzung für eine Aufgabenorientierung rückte jedoch im Laufe der Verhandlungen in den Hintergrund und fand sich erst im Paktum mit den Vereinbarungen über Spending Reviews, Benchmarking und der Vorbereitung für eine Bundesstaatsreform wieder.<sup>17</sup> Die Behandlung der Aufgabenorientierung war im FAG 2017 zunächst in Form von zwei Pilotprojekten vorgesehen, wobei die näheren Bestimmungen (insbesondere die Verteilungskriterien) erst durch eine Verordnung der Bundesregierung zu regeln wären.

(2) Bei den vier Reformprojekten zur Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung konnten allerdings nur geringe Projekterfolge erzielt werden. Die vereinbarten Reformprojekte bei der Aufgabenorientierung im Bereich der Elementarbildung und Pflichtschule (siehe [TZ 15](#)) wurden schlussendlich nicht durchgeführt und die diesbezügliche gesetzliche Regelung rückwirkend wieder aufgehoben. Bei der Bundesstaatsreform konnten nur begrenzte Umsetzungserfolge verzeichnet werden (siehe [TZ 16](#)) und die Projekte Benchmarking und Spending Reviews (siehe [TZ 17](#) und [TZ 18](#)) hatten bis zur Gebarungsüberprüfung des RH noch zu keinem nachhaltigen Reformfortschritt in der öffentlichen Verwaltung geführt.

(3) Eine Ursache für die geringen Erfolge lag in der Schwierigkeit, die Zusammenarbeit der Finanzausgleichspartner zu koordinieren und ein Ergebnis zu erzielen, das bei allen betroffenen Verwaltungsebenen auf Zustimmung stieß.

Für die Aufgabenorientierung fehlte zudem eine von allen Beteiligten gleich verwendete Definition dieses Begriffs. Damit fehlte aber auch ein gemeinsames Verständnis der Finanzausgleichspartner über Inhalt, Umfang und Zielsetzung dieses Reformbereichs.

10.2 Der RH hob hervor, dass die Reformbereiche Aufgabenkritik, Bundesstaatsreform und verstärkte Aufgabenorientierung wiederholt bei Finanzausgleichsverhandlungen thematisiert wurden. Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Paktum die Vorbereitung einer Reform bzw. die Umsetzung von Pilotprojekten in diesen Bereichen. Der RH stellte kritisch fest, dass die Umsetzung der Aufgabenorientierung im FAG 2017 zwar zunächst in Form von zwei Pilotprojekten vorgesehen war, letztlich aber rückwirkend aufgehoben wurde, weil bei der Umsetzung keine Einigung zwischen den Finanzausgleichspartnern erzielt werden konnte.

<sup>16</sup> Dr. Hans Jörg Schelling

<sup>17</sup> Bauer/Biwald/Mitterer/Thöni, Finanzausgleich 2017: ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2017 (2017) S. 200 und S. 218



Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, in Reformbereichen, bei denen (noch) kein grundlegendes Einvernehmen über Ziele und inhaltliche Ausgestaltung besteht, zunächst die Erarbeitung von Umsetzungsoptionen zu beauftragen, um auf politischer Ebene über umsetzungsfähige Modelle als Entscheidungsgrundlage zu verfügen.

Der RH stellte zudem kritisch fest, dass eine Definition des Begriffs Aufgabenorientierung fehlte. Mangels eines einheitlichen Begriffsverständnisses unter den Finanzausgleichspartnern zur Aufgabenorientierung waren die Erwartungen und Vorstellungen an die Umsetzung der Reformprojekte in diesem Bereich unterschiedlich und daher das Risiko, dass diese Projekte scheiterten, besonders hoch.

Der RH empfahl daher den Finanzausgleichspartnern, den Begriff Aufgabenorientierung zu definieren, um ein gemeinsames Verständnis über Inhalt, Umfang und Zielsetzung dieses Reformbereichs zu erlangen.

Weiters wies der RH darauf hin, dass ein neuerliches Bekenntnis zu einer verstärkten Aufgabenorientierung auch mit der Bereitschaft zu einer Neuverteilung der Finanzmittel verbunden sein sollte, auch wenn diese eine Änderung der Verteilungseffekte mit sich bringt.

Der RH empfahl daher, falls ein Bekenntnis der Finanzausgleichspartner zur Einführung von Aufgabenorientierung im Finanzausgleich noch aufrecht ist, einen realistischen Zeitrahmen mit konkreten Arbeitszielen für die Erarbeitung eines konsensfähigen Modells zur Aufgabenorientierung im Finanzausgleich vorzusehen.

## Abgabenautonomie

- 11.1 (1) Bereits während der Verhandlungen zum FAG 2008 stellten die Finanzausgleichspartner fest, dass eine Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden eine wichtige Reformoption ist. Dies führte dazu, dass seitens des Finanzministeriums mehrere Studien als Grundlage für die folgenden Finanzausgleichsverhandlungen beauftragt wurden. Bei den Verhandlungen zum FAG 2017 konnten jedoch keine konkreten Ergebnisse in Richtung einer verstärkten Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden erzielt werden. Stattdessen waren im Paktum als Reformprojekte drei einzurichtende Arbeitsgruppen (Abgabenautonomie, Grundsteuer, Verländereung des Wohnbauförderungsbeitrags) vorgesehen, die Umsetzungsmodelle für eine verstärkte Abgabenautonomie erarbeiten und prüfen sollten.
- (2) Ein konkreter Projektauftrag, klar definierte Ziele sowie Arbeitspakte und Meilensteine wurden jedoch nicht festgelegt. Die Arbeitsgruppe Abgabenautonomie sollte prüfen, inwiefern eine verstärkte Abgabenautonomie für Länder zweckmäßig wäre und welche Optionen es dafür gäbe. Die Arbeitsgruppe Grundsteuer



sollte eine Reform der Grundsteuer vorbereiten. Die Arbeitsgruppe Wohnbauförderungsbeitrag hatte den Auftrag, die gesetzlichen Änderungen auszuarbeiten, um den Wohnbauförderungsbeitrag in eine ausschließliche Landesabgabe umzuwandeln.

(3) Die Arbeitsgruppen Abgabenumautonomie und Grundsteuer erzielten keine Fortschritte und beendeten frühzeitig die Arbeitstreffen. Die Gründe lagen in der uneinheitlichen Sichtweise der Finanzausgleichspartner.

Die Arbeitsgruppe Wohnbauförderungsbeitrag konnte hingegen das vorgegebene Ziel erreichen, sodass der Wohnbauförderungsbeitrag in eine ausschließliche Landesabgabe übergeführt wurde. Die Höhe des Tarifs blieb jedoch in der Folge in allen Ländern unverändert.

11.2 Der RH hielt fest, dass bereits bei der Vereinbarung der Reformprojekte weder ein Konsens über mögliche umsetzungsfähige Modelle für eine (verstärkte) Abgabenumautonomie der Länder noch für eine Reform der Grundsteuer bestand und dementsprechend keine aussagekräftigen Arbeitsaufträge vorlagen. Nach Ansicht des RH mangelte es zudem am erforderlichen Bekenntnis der Finanzausgleichspartner, in den angeführten Bereichen auch tatsächlich Reformen durchzuführen. Deshalb konnten in der laufenden Finanzausgleichsperiode 2017 bis 2021 keine nennenswerten Reformfortschritte erreicht werden.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 10](#) an die Finanzausgleichspartner, in Reformbereichen, bei denen (noch) kein grundlegendes Einvernehmen über Ziele und inhaltliche Ausgestaltung besteht, zunächst die Erarbeitung von Umsetzungsoptionen zu beauftragen, um auf politischer Ebene über umsetzungsfähige Modelle als Entscheidungsgrundlage zu verfügen.

## Gesundheit und Pflege

12.1 (1) Bund, Länder und Sozialversicherungen vereinbarten im Jahr 2013 eine gemeinsame Zielsteuerung im Bereich Gesundheit (Gesundheitsreform) in Form einer Art. 15a B–VG Vereinbarung. Dadurch sollten Planung, Organisation und Finanzierung des Gesundheitssystems partnerschaftlich geregelt werden. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Vereinbarung war der sogenannte Kostendämpfungspfad, bei dem eine Obergrenze des Ausgabenwachstums im Gesundheitssystem festgelegt wurde. Darüber hinaus wurde auf Grundlage dieser Vereinbarung ein Zielsteuerungsvertrag abgeschlossen, der u.a. Maßnahmen auf Bundes– und Landesebene verbindlich festlegte.



(2) Die Verhandlungen zum zweiten Zielsteuerungsvertrag für die Jahre 2017 bis 2021 zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung fanden zeitgleich zu den Finanzausgleichsverhandlungen statt. Die zugrunde liegende Art. 15a B–VG Vereinbarung war Teil des beschlossenen Finanzausgleichspakets.

(3) Die im Zielsteuerungsvertrag vereinbarten Maßnahmen fanden sich teilweise auch im Paktum wieder, allerdings mit abweichenden Inhalten und Fristen für die Umsetzung. Die Projektverantwortung für die Reformprojekte im Gesundheitsbereich war in den meisten Fällen dem Gesundheitsministerium übertragen, das auch im Rahmen der Zielsteuerung–Gesundheit Koordinationsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungen übernommen hatte. Bei Inhalt und Fristen der Reformprojekte, die zum Teil auch durch den Zielsteuerungsvertrag abgedeckt waren, orientierte sich das Gesundheitsministerium allerdings an den Vorgaben des Zielsteuerungsvertrags.

Eine Notwendigkeit für die Aufnahme der Maßnahmen aus der Zielsteuerung–Gesundheit in das Paktum lag laut Finanzministerium nicht vor, da sie ohnehin im Zielsteuerungsvertrag festgehalten waren. Aus Dokumentationsgründen bot sich jedoch die Aufnahme der wesentlichen Inhalte der mitverhandelten Art. 15a B–VG Vereinbarungen im Paktum an.

12.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Überschneidung der parallel laufenden Verhandlungen zur Zielsteuerung–Gesundheit einerseits und zum Finanzausgleich andererseits dazu führte, dass zwar in beiden Vereinbarungen Maßnahmen und Projekte festgehalten wurden, die Projekte jedoch zum Teil unterschiedliche Vorgaben hatten und die Zielsetzungen dieser Projekte im Paktum zum Teil nur mehr unzureichend ausformuliert wurden.

Der RH empfahl daher den Finanzausgleichspartnern, im Paktum vorgesehene Maßnahmen und Reformprojekte bei inhaltlicher Kongruenz mit anderen Vereinbarungen ausreichend abzustimmen, um divergierende bzw. unzureichende Vorgaben zu vermeiden.



## Übersicht über die Ergebnisse

- 13.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Projektfortschritte bei den 28 Reformprojekten aus der Sicht des RH:

Tabelle 4: Übersicht über die Projektfortschritte der Reformprojekte; Stand April 2020

Reformprojekt		Projektfortschritt	Status	
<b>Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung</b>				
1	Arbeitsgruppe Aufgabenorientierung	Projekt abgebrochen	rückwirkende Aufhebung der in § 15 FAG 2017 normierten Aufgabenorientierung	
2	Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform	Projekt abgebrochen	erste Etappe der Reform umgesetzt, keine weiteren Verhandlungen	
3	Arbeitsgruppe Benchmarking	Projekt abgeschlossen	Modell erarbeitet; Abschlussbericht lag vor	
4	Arbeitsgruppe Spending Reviews	Projekt läuft noch	Abschlussberichte lagen nicht vor	
<b>Abgabenautonomie</b>				
5	Arbeitsgruppe Abgabenautonomie der Länder	Projekt abgebrochen	keine Einigung der Finanzausgleichspartner	
6	Arbeitsgruppe Grundsteuer	Projekt abgebrochen	keine weiteren Gespräche aufgrund divergierender Ansichten der Finanzausgleichspartner	
7	Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags	Projekt abgeschlossen	gesetzliche Regelung in Kraft	
<b>Gesundheit, Pflege</b>				
8	Evaluierung der Planungskompetenzen im Gesundheitsbereich	nicht durchgeführt	keine Evaluierung; über eine alternative Umsetzung bestand keine Einigung	
9	Evaluierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes	Projekt abgeschlossen	Evaluierung durchgeführt; wegen fehlendem Konsens keine Gesetzesadaptierung	
10	Evaluierung des Fonds Gesundes Österreich	Projekt abgeschlossen	Evaluierung präsentiert	
11	Regelung von Zuschüssen an gemeinnützige Krankenanstalten	Projekt abgeschlossen	Verordnung wurde erlassen	
12	Arbeitsgruppe Sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung	Projekt läuft noch	Weiterverfolgung vorhandener Ansätze in den Zielsteuerungs–Fachgruppen	
13	Arbeitsgruppe Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen	Projekt läuft noch	Beratungen abgeschlossen; Umsetzung für 2020 geplant	
14	Arbeitsgruppe Medizinprodukte	Projekt abgebrochen	geringer Handlungsspielraum durch EU–Regelwerk; bislang kein neuer Bedarf der Länder übermittelt	
15	Evaluierung des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Pflege	Projekt abgeschlossen	Evaluierung durchgeführt; kein Änderungsbedarf festgestellt	
16	Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz)	Projekt läuft noch	Pflegeexpertise berücksichtigt; Folgekostenabschätzung offen	
17	Arbeitsgruppe ÖNORMEN im Pflegebereich	Projekt abgeschlossen	keine eigene Arbeitsgruppe, aber Einbeziehung in bereits bestehende Gremien	



## Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

Reformprojekt		Projektfortschritt	Status	
18	Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)	nicht durchgeführt	keine Aktivitäten; Zuständigkeit offen	
19	Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten im Gesundheits- und Pflegebereich	Projekt abgebrochen	keine Arbeitsgruppe; Hinweis auf europarechtlich geringen Gestaltungsspielraum und bestehende Arbeitshilfen durch Finanzministerium	
20	Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes	Projekt abgeschlossen	Evaluierung durchgeführt; kein gesetzlicher Änderungsbedarf festgestellt	
21	Evaluierung des Heimvertragsgesetzes	Projekt abgeschlossen	Evaluierung durchgeführt; kein gesetzlicher Änderungsbedarf festgestellt	
weitere Reformprojekte und Maßnahmen				
22	Evaluierung der Mittel für den Personen-nahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017)	Projekt läuft noch	Beginn der Evaluierung ab 2020 geplant	
23	Umsetzung des Spekulationsverbots	Projekt abgeschlossen	gesetzliche Regelungen in Kraft	
24	Vereinheitlichung der Haftungsobergrenzen	Projekt abgeschlossen	gesetzliche Regelungen in Kraft	
25	Gemeinsame Vorarbeiten zur Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)	Projekt läuft noch	Fertigstellung des Online-Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs für 2020 geplant; alle anderen vereinbarten Vorarbeiten umgesetzt <sup>1</sup>	
26	Transparenzdatenbank im Bereich Umwelt und Energie	Projekt abgeschlossen	Transparenzdatenbank befüllt; Analysebericht lag vor	
27	Arbeitsgruppe zu ÖNORMEN im sozialen Wohnbau	Projekt abgeschlossen	keine eigene Arbeitsgruppe, aber Einbeziehung in bereits bestehende Gremien	
28	Anpassung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz	Projekt abgeschlossen	Art. 15a B–VG Vereinbarung angepasst	

OPCAT = UN–Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe

<sup>1</sup> Die Freischaltung des Online–Buchhaltungs– und Bilanzierungshandbuchs erfolgte im August 2020.

Quellen: BMF; BMJ; BMSGPK; Länder

Von den 28 Reformprojekten waren 14 abgeschlossen; bei sechs weiteren war der Abschluss grundsätzlich noch für das Jahr 2020 vorgesehen. Nicht durchgeführt wurden die Evaluierung der Planungskompetenzen im Gesundheitsbereich (Projekt 8 – siehe [TZ 22](#)) sowie die vereinbarte Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft zum Thema OPCAT für den Pflegebereich aufgrund von Unklarheiten bei der Zuständigkeit und der Finanzierung (Projekt 18 – siehe [TZ 32](#)).

In sechs Fällen gab es einen Abbruch während des Projekts, da

- eine Einigung der Finanzausgleichspartner unter den vorgegebenen Rahmenbedingungen nicht in Sicht bzw. eine Projektumsetzung in der geplanten Form nicht möglich war oder
- nach der vorzeitigen Beendigung der XXVI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats im Jahr 2019 die laufenden Verhandlungen nicht wieder aufgenommen wurden (Bundesstaatsreform).



- 13.2 Der RH sah in der Vereinbarung von Reformprojekten durch die Finanzausgleichspartner im Rahmen des Finanzausgleichs eine gute Möglichkeit, Reformen mit dem Ziel einer höheren Effektivität und Effizienz bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und eines sohin höheren Bürgernutzens vorzubereiten.

Allerdings ist festzuhalten, dass Reformprojekte, die ohne Einvernehmen auf politischer Ebene zu den wesentlichen Fragestellungen begonnen wurden, zumeist scheiterten. Eine Verlagerung der Einvernehmensherstellung auf die Verwaltungsebene (z.B. durch Arbeitsgruppen) führte nach Ansicht des RH zu keinem Reformfortschritt, wie dies die Projekte Aufgabenorientierung, Abgabenautonomie und Grundsteuer zeigten. Wurde jedoch bei fehlendem Einvernehmen ein klarer Projektauftrag erteilt, mit dem Ziel, ein umsetzungsfähiges Modell als Entscheidungsgrundlage vorzulegen, konnte auch bei dieser Ausgangslage ein Projektabschluss erreicht werden (z.B. Benchmarking).

Als weitere Hinderungsgründe für die Umsetzung von vereinbarten Reformprojekten qualifizierte der RH das Fehlen einer klar zugeordneten Projektverantwortung (z.B. Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft zum Thema OPCAT für den Pflegebereich) und die fehlende Informationseinhaltung über den bestehenden Handlungsspielraum bereits im Vorfeld der Projektvereinbarung (z.B. bei der Evaluierung der Planungskompetenzen und der Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten).

Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, bei Vereinbarung gemeinsamer Reformprojekte das Hauptaugenmerk auf die Konzipierung der Projekte zu legen und dabei die Projektverantwortung eindeutig zuzuordnen sowie Projektauftrag und Projektziele klar zu kommunizieren. Bei fehlendem Einvernehmen in wesentlichen Fragestellungen wäre die Einvernehmensherstellung zunächst auszuklammern und stattdessen in den Arbeitsgruppen der Fokus auf die Erarbeitung von Entscheidungsalternativen zu richten.

- 13.3 Die Stadt Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass es sich beim Paktum lediglich um eine politische Willens- bzw. Absichtserklärung handle; es erscheine daher aus formellen Gründen hinterfragenswert, inwieweit die Umsetzung einer politischen Willens- bzw. Absichtserklärung überhaupt in die Prüfkompetenz des RH falle und es sich hierbei um eine Gebarungsüberprüfung handeln könne. Darüber hinaus hielt die Stadt Wien fest, dass eine Vielzahl der im Paktum enthaltenen Projekte die Evaluierung des Status quo einzelner Rechtsmaterien zum Inhalt habe; diese Projekte seien zudem aus finanzausgleichsrechtlicher Sicht von nachrangiger Bedeutung.

- 13.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass nicht das Paktum über den Finanzausgleich bzw. der Inhalt der vereinbarten Reformprojekte Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung war, sondern – wie in TZ 1 ausgeführt – der Umsetzungsfortschritt der



Reformprojekte sowie der Prozess und die Dokumentation der Umsetzung. Der RH sah dabei insofern seine Prüfungszuständigkeit gegeben, als die Umsetzung der Reformprojekte im Rahmen der Verwaltungstätigkeit der Gebietskörperschaften – insbesondere des Finanzministeriums sowie der Finanzabteilungen der Länder und der Stadt Wien – erfolgte.

## Darstellung der Reformprojekte

- 14 Im Folgenden werden die Reformprojekte, der jeweilige Projektfortschritt und der Projektstatus im Einzelnen dargestellt. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Reformprojekten im Bereich der Aufgabekritik, der Aufgabenorientierung und der Abgabenautonomie sowie bei jenen Bereichen, die bereits nach dem FAG 2008 als Reformschwerpunkte ausgewiesen waren. Die einzelnen Projekte werden – ausgehend von der inhaltlichen Festlegung im Paktum bis hin zu den jeweiligen Ergebnissen – kurz dargestellt.

### Aufgabekritik und Aufgabenorientierung

#### Reformprojekt 1: Arbeitsgruppe Aufgabenorientierung

- 15.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 5: Übersicht Arbeitsgruppe Aufgabenorientierung

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Außenministerium, Bildungsministerium, Familienministerium, Finanzministerium, Gesundheitsministerium, Länder, Gemeinde- und Städtebund, Statistik Austria
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgebrochen
Status	rückwirkende Aufhebung der in § 15 FAG 2017 normierten Aufgabenorientierung

Quelle: BMF



## (2) Vorgesichte – Verhandlungen zum Finanzausgleich

Zu Beginn der Finanzausgleichsverhandlungen kommunizierte der damalige Bundesminister für Finanzen<sup>18</sup> eine verstärkte Aufgabenorientierung als eines der wesentlichen Ziele für den Finanzausgleich 2017. Der Lenkungsausschuss<sup>19</sup> richtete zu diesem Zweck im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen eine eigene Unterarbeitsgruppe für den Bereich „Aufgabenkritik und Aufgabenorientierung“ ein.

Auch das während der Finanzausgleichsverhandlungen 2017 geltende Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013 bis 2018 sah die Erarbeitung eines neuen – aufgabenorientierten – Finanzausgleichs vor.

Als erste Bereiche für eine aufgabenorientierte Verteilung von Finanzmitteln bestimmten die Finanzausgleichspartner die Aufgabengebiete Elementarbildung und Pflichtschule. Dabei sollten pauschale Aufteilungsschlüssel, wie der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, durch Parameter ersetzt werden, welche die konkrete Aufgabenbelastung der Gemeinden, etwa bei der Kinderbetreuung, abbilden.

Ein erster Vorschlag des Bundes sah vor, die bisher von Bund, Ländern und Gemeinden in Summe verwendeten Mittel im Finanzausgleich direkt den Gemeinden aufgabenorientiert – nach betreuten Kindern oder betreuten Gruppen – zur Verfügung zu stellen.

Im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen lehnten sowohl die Länder als auch der Gemeindebund eine Zustimmung zu diesem Modell ab. Die Länder befürchteten eine Aushöhlung ihrer Kompetenz, insbesondere ihrer Steuerungsfunktion, wenn die Mittelverteilung über die Ertragsanteile der Gemeinden zentral vom Bund erfolgen würde.

<sup>18</sup> Dr. Hans Jörg Schelling

<sup>19</sup> Der Lenkungsausschuss wurde im Rahmen der Besprechung des Österreichischen Koordinationskomitees am 27. April 2015 eingerichtet und bestand aus zwei Vertretern für die Bundesregierung, Vertretern der Länder Oberösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien sowie des jeweils vorsitzenden Landes und zwei Vertretern für die Gemeinden.



### (3) Paktum

Ungeachtet dessen vereinbarten die Finanzausgleichspartner im Paktum im Rahmen eines Gesamtpakets von Finanzausgleichsthemen den Einstieg in die Aufgabenorientierung in Form von zwei Pilotprojekten:

- Das FAG 2017<sup>20</sup> sah ursprünglich vor, dass ab 1. Jänner 2018 ein Teil der Ertragsanteile nach quantitativen und qualitativen Parametern in jenem Verhältnis verteilt werden sollte, in dem Gemeinden die Aufgabe der Elementarbildung für Kinder bis sechs Jahre wahrzunehmen haben. Die einvernehmlichen Vorbereitungen dazu sollten bis 1. September 2017 abgeschlossen sein.
- Bis 1. September 2018 sollte zudem das zweite Pilotprojekt im Bereich Pflichtschule (Kinder von sechs bis 15 Jahren) vorbereitet und ab 1. Jänner 2019 abgeschlossen werden. Die Aufgabenstellung an die eingerichtete Arbeitsgruppe war, insbesondere die konkreten Verteilungsparameter einvernehmlich festzulegen, damit die näheren Vorschriften von der Bundesregierung mit Verordnung erlassen werden können.

Darüber hinaus nahmen die Finanzausgleichspartner in Aussicht, ab dem Jahr 2020 bzw. 2021 weitere noch zu vereinbarende Aufgabenbereiche aufgabenorientiert zu gestalten.

Ergänzend zu diesen Pilotprojekten sah das Paktum im Bereich der Aufgabenorientierung vor, die Integration der bestehenden drei Art. 15a B–VG Vereinbarungen im Bereich der Bildung und Betreuung von Kindern<sup>21</sup> in das FAG zu prüfen.

### (4) Organisation

Für die einvernehmliche Vorbereitung der Verordnung über die anzuwendenden Parameter für die Verteilung eines Teils der Ertragsanteile von Gemeinden nach aufgabenorientierten Kriterien richteten die Finanzausgleichspartner eine Arbeitsgruppe ein. Das Finanzministerium war für die Abwicklung des Projekts verantwortlich. An der Arbeitsgruppe nahmen Vertreterinnen und Vertreter aller Länder, des Gemeindebundes, des Städtebundes, sämtlicher betroffener Ministerien, der Statistik Austria, des Fonds Soziales Wien sowie externe Expertinnen und Experten teil. Ein konkreter Projektauftrag, klar definierte Ziele sowie Arbeitspakete und Meilensteine wurden nicht festgelegt.

<sup>20</sup> § 15 FAG 2017, in der Fassung BGBl. I 116/2016

<sup>21</sup> Das waren die Art. 15a B–VG Vereinbarungen

- über die halbtätig kostenlose und verpflichtende frühe Förderung in institutionellen Kinderbildungs- und –betreuungseinrichtungen,
- über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen und
- über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots.



Zur Umsetzung der Vereinbarung aus dem Paktum sowie diverser Arbeitsaufträge aus dem Arbeitsprogramm der Bundesregierung wurde die Bildung von zwei Unterarbeitsgruppen beschlossen. Der Unterarbeitsgruppe „Ertragsanteile“ waren folgende Aufgaben zugeteilt:

- Abstimmung bzw. Außerstreitstellung der Datengrundlagen,
- Erarbeitung von Modellen für die Verteilung von Gemeinde–Ertragsanteilen nach Parametern sowie
- allfällige Weiterführung der Art. 15a B–VG Vereinbarung sprachliche Frühförderung.

Teilnehmer dieser Unterarbeitsgruppe waren je eine Bildungsexpertin bzw. ein Bildungsexperte auf Seiten der Länder, Vertreterinnen und Vertreter von Gemeindebund und Städtebund, der Statistik Austria und der betroffenen Ministerien.

Aus der ursprünglich im Paktum vorgesehenen zweiten Unterarbeitsgruppe „Elementarpädagogik“ entstanden schließlich eigenständige Verhandlungsrunden, deren Zuständigkeit beim Bildungs– bzw. beim Familienministerium lag. Das Ergebnis der Verhandlungen mündete in die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22.

#### (5) Abwicklung

Im Zeitraum Februar 2017 bis Oktober 2017 fanden insgesamt neun Sitzungen der Arbeitsgruppe bzw. der Unterarbeitsgruppe „Ertragsanteile“ statt.<sup>22</sup> Für drei Sitzungen wurden Sitzungsprotokolle angefertigt und für zwei weitere Sitzungen eine schriftliche Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse. Zu vier Sitzungen gab es weder Teilnehmerlisten noch schriftliche Aufzeichnungen über den Inhalt und die Ergebnisse der Sitzungen.

Zwischen den Arbeitsgruppenterminen führte das Finanzministerium umfangreiche schriftliche Erhebungen bei den Ländern durch, insbesondere zur Ermittlung von Daten zur Kinderbetreuung in den Ländern.

#### (6) Ergebnisse

In der letzten Arbeitsgruppensitzung vom 25. Oktober 2017 hielten die Finanzausgleichspartner abschließend fest, dass auf Beamtenebene kein Ergebnis erzielt werden konnte. Das vom Bund vorgeschlagene Modell zur aufgabenorientierten Verteilung eines Teils der Ertragsanteile von Gemeinden im Bereich der Elementarbildung war vor allem aus Sicht des Gemeinde– und des Städtebundes aber zum Teil

<sup>22</sup> Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 22. Februar 2017 statt, die letzte Arbeitsgruppensitzung am 25. Oktober 2017.



auch aus Sicht der Länder im Wesentlichen aus folgenden Gründen nicht konsensfähig:

- Unzureichende Datenqualität: Für die Elementarpädagogik standen die von den Ländern<sup>23</sup> erhobenen Daten der Statistik Austria (Kindertagesheimstatistik) zur Verfügung. Aufgrund länderweise unterschiedlicher Vorgaben war die Datenqualität nach mehrheitlich vertretener Ansicht nicht einheitlich und daher als Grundlage nicht geeignet.
- Anteil der Ertragsanteile, der aufgabenorientiert verteilt werden soll: Weder im FAG 2017 noch im Paktum war festgelegt, welcher Anteil der Ertragsanteile aufgabenorientiert verteilt werden soll und wie dieser von den Ertragsanteilen der Gemeinden in Abzug zu bringen ist. Mehrere Länder, aber auch Gemeindebund- und Städtebundvertreter lehnten die dafür vom Bund<sup>24</sup> vorgeschlagene Höhe als zu hoch ab.
- Auswahl und Gewichtung der Parameter: Bei den Kriterien zum Angebot der Kinderbetreuungseinrichtungen (z.B. Öffnungszeiten) orientierte sich das vorgeschlagene Modell an den Begriffsbestimmungen bzw. Kategorisierungen der Art. 15a B–VG Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots.<sup>25</sup> Sowohl hinsichtlich der Auswahl der Parameter (betreute Kinder oder Gruppen) als auch deren Gewichtung konnte aufgrund der länderweise unterschiedlichen Gestaltung der Kinderbetreuung und deren datenmäßiger Erfassung kein Konsens für einheitliche Verteilungskriterien gefunden werden.
- Falsches Anreizsystem: Der Gemeindebund und zwei Länder kritisierten, dass mit dem vorgeschlagenen Modell ein falsches Anreizsystem geschaffen werde; dies könnte dazu führen, dass zusätzliche Einrichtungen nur geschaffen würden, um Gelder aus der Aufgabenorientierung zu lukrieren.
- Benachteiligung von Gemeinden mit bestehendem höherem Betreuungsangebot: Vor allem Wien und der Städtebund kritisierten, dass Städte mit bereits gutem Ausbaugrad des Kinderbetreuungsangebots ohne Aufstockung der zu verteilenden Finanzmittel gegenüber anderen Gemeinden, die erst jetzt in einen verstärkten Ausbau des Betreuungsangebots investieren, benachteiligt würden.

Zudem wurde im Protokoll der letzten Arbeitsgruppensitzung festgehalten, dass von mehreren Seiten die Sinnhaftigkeit der Aufgabenorientierung grundsätzlich in Frage gestellt werde. Nachdem die Aufgabenorientierung bei der Elementarpädagogik als Pilotprojekt vereinbart worden sei, müsse als Ergebnis konstatiert werden, dass die Aufgabenorientierung nicht funktioniere. In der Folge unterblieben auch weitere

<sup>23</sup> Die Datenmeldungen der Länder erfolgten auf freiwilliger Basis ohne gesetzliche Grundlage.

<sup>24</sup> Der Modellvorschlag des Bundes sah die Verteilung von 10 % der gekürzten Ertragsanteile, d.h. nach Abzug der Gemeinde–Bedarfzuweisungsmittel, vor und zwar länderweise durch anteilmäßige Kürzung der bisherigen Verteilungsschlüssel und innerhalb der Länder zulasten des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

<sup>25</sup> BGBl. I 120/2011 i.d.F. BGBl. I 84/2016



Bemühungen zur Vorbereitung des zweiten Pilotprojekts für den Bereich der Pflichtschule.

Im Oktober 2018 ersuchte das Finanzministerium die Länder sowie den Gemeindebund und den Städtebund um eine Stellungnahme, ob die Umsetzung der vereinbarten Aufgabenorientierung noch gewünscht wird und die Verhandlungen wieder aufgegriffen werden sollen oder ob die betreffende Regelung im FAG 2017 aufgehoben werden soll. Die Länder sowie der Gemeindebund und der Städtebund sprachen sich für eine Aufhebung der im FAG 2017 vereinbarten Aufgabenorientierung aus. Mit Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 28. Dezember 2018 wurde schließlich die in § 15 FAG 2017 normierte Aufgabenorientierung rückwirkend mit 1. Jänner 2017 wieder aufgehoben.<sup>26</sup>

Das Regierungsprogramm 2020–2024 enthielt in Bezug auf den künftigen Finanzausgleich neuerlich das Bekenntnis, dass der Aufgabenorientierung stärkeres Augenmerk zukommen soll. Das Kapitel „Verwaltungsreform und Verfassung“ sah eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung vor und als Teilaspekt davon eine aufgabenorientierte Reform des Finanzausgleichs in möglichst vielen Bereichen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der im Paktum vereinbarten Pilotprojekte zu Elementarpädagogik und Pflichtschule.

Hinsichtlich der Prüfung der Integration der Art. 15a B–VG Vereinbarungen in den Finanzausgleich forderten die Länder die Bundesregierung mit einem auf der Landesfinanzreferentenkonferenz am 20. Oktober 2017 gefassten Beschluss auf, mit der im Paktum über den Finanzausgleich 2017 vereinbarten Prüfung unverzüglich zu beginnen. Nach Ansicht des Finanzministeriums wäre die Frage, ob bzw. welche der drei Art. 15a B–VG Vereinbarungen in die neue Finanzierungsgrundlage eingehen können, erst nach einer Einigung über die konkrete Umsetzung der Aufgabenorientierung zu diskutieren gewesen. In der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe am 25. Oktober 2017 wurde schließlich nur festgehalten, dass eine Einbeziehung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zur Frühförderung aus Expertensicht nicht zweckmäßig wäre. Darüber hinaus war keine Behandlung der Integration der Art. 15a B–VG Vereinbarungen dokumentiert und fand auch nicht statt.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Finanzausgleichspartner in der eingerichteten Arbeitsgruppe für die vereinbarten Pilotprojekte im Bereich der Aufgabenorientierung das erforderliche Einvernehmen nicht erzielen konnten, obwohl wiederholt ein Bekenntnis zur Aufgabenorientierung abgegeben wurde.

Der RH merkte an, dass bereits bei den Verhandlungen zum FAG 2008 kein Einvernehmen über ein konkretes Modell zur Aufgabenorientierung erzielt werden konnte

<sup>26</sup> BGBl. I 106/2018



und sich auch im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen zum FAG 2017 ein Einvernehmen nicht abzeichnete. Auch die Zeit zwischen den Verhandlungen zum FAG 2008 und zum FAG 2017 war nicht zur Erarbeitung eines konsensfähigen Modells genutzt worden. Die Umsetzung der im FAG 2017 festgelegten Aufgabenorientierung war daher von vornherein mit einem nicht unerheblichen Risiko behaftet.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 10](#), für den Fall, dass ein Bekenntnis der Finanzausgleichspartner zur Einführung von Aufgabenorientierung im Finanzausgleich noch aufrecht ist, einen realistischen Zeitrahmen mit konkreten Arbeitszielen für die Erarbeitung eines konsensfähigen Modells zur Aufgabenorientierung im Finanzausgleich vorzusehen.

Der RH hielt auch fest, dass für die vereinbarte Prüfung der Integration der Art. 15a B–VG Vereinbarungen in das Finanzausgleichsgesetz im Paktum nicht klar definiert ist, welche Art. 15a B–VG Vereinbarungen von dieser Prüfung umfasst sein sollen. Er kritisierte, dass zu dieser Prüfung keine Unterlagen oder Ergebnisse der Arbeitsgruppe vorgelegt werden konnten.

## Reformprojekt 2: Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform

16.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 6: Übersicht Arbeitsgruppe Bundesstaatsreform

Projektverantwortung	Bundeskanzleramt bzw. Justizministerium
beteiligte Institutionen	Justizministerium, Länder
Zeitraum	2016 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt abgebrochen
Status	erste Etappe der Reform umgesetzt, zur Zeit der Geburungsüberprüfung keine weiteren Verhandlungen

Quellen: BMF; Länder

(2) Vorgeschichte – Verhandlungen zum Finanzausgleich

Im Hinblick auf die zersplitterte Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden fanden bereits seit Jahrzehnten Bemühungen für eine grundlegende Reform der Aufgabenverteilung und somit auch für eine Neuausrichtung im Finanzausgleich statt.<sup>27</sup> Die periodisch wiederkehrenden Finanzausgleichsverhandlungen

<sup>27</sup> Als Reformbemühungen können beispielhaft die politische Vereinbarung über die Neuordnung des Bundesstaates vom 8. Oktober 1992 (Perchtoldsdorfer Paktum) anlässlich des Beitritts Österreichs zur EU genannt werden, deren Umsetzung aber 1994 scheiterte, sowie der Österreich–Konvent 2003 bis 2005 und die Staatsreform–Kommission. Bis auf eine Änderung der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit konnten aber keine tiefgreifenden Reformen des Bundesstaates durchgeführt werden.



konnten jedoch nicht für eine Einigung auf eine umfassende Aufgabenkritik und grundlegende Kompetenzänderungen genutzt werden. Somit war dem jeweiligen Finanzausgleich die bestehende Aufgabenverteilung zugrunde zu legen.

Das während der Finanzausgleichsverhandlungen 2017 aktuelle Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013 bis 2018 sah im Kapitel „Staatsreform und Demokratie“ auch eine „Föderalismusreform“ vor.<sup>28</sup>

### (3) Paktum

Darüber hinaus bekannten sich Bund und Länder in einer gemeinsamen Erklärung anlässlich der Landeshauptleutekonferenz im Oktober 2016 zu einer Föderalismus- und Bundesstaatsreform und vereinbarten dafür die Einsetzung einer Bund–Länder–Arbeitsgruppe.<sup>29</sup> Dieses Bekenntnis fand Eingang in das Paktum, in dem Bund, Länder und Gemeinden festhielten, bis zum Ende des Jahres 2018 eine Bundesstaatsreform unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich–Konvents mit folgenden Schwerpunkten vorzubereiten:

- Reform der Kompetenzverteilung in der Gesetzgebung – Entflechtung der Kompetenzfelder,
- Reform der Kompetenzverteilung in der Vollziehung sowie
- Berücksichtigung der Ausgabenverschiebungen durch Kompetenzänderungen im Finanzausgleich.

Auch das Regierungsprogramm 2017–2022 sah im Kapitel „Verwaltungsreform und Verfassung“ eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie unter dem Titel „Moderner Bundesstaat“ eine Entflechtung der Kompetenzverteilung vor. Die komplexe und teils nicht mehr zeitgemäße Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordere laut Regierungsprogramm eine Neuverteilung der Verantwortlichkeiten. Als wesentlichen Schritt zur Entflechtung veralteter Zuständigkeiten und zur Schaffung klarer Regelungs- und Verantwortungsstrukturen wurde die Überprüfung und Neuordnung der Kompetenzatbestände der Art. 10 bis 15 B–VG genannt, insbesondere die Abschaffung des Kompetenztypus der Grundsatz- und Ausführungsgesetzgebung.

<sup>28</sup> klare und moderne Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern mit dem Bekenntnis zum modernen Föderalismus

<sup>29</sup> „Die Landeshauptleutekonferenz schlägt daher vor und lädt den Bund ein, nach Abschluss der laufenden Finanzausgleichsverhandlungen, jedoch spätestens im Dezember 2016, gemeinsam eine politische Arbeitsgruppe einzurichten, die Lösungen zu den vielschichtigen Problemlagen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern erarbeitet, mit dem Ziel, die Verhandlungen zum FAG 2021 auf Basis und unter Einbeziehung der Vorschläge zu führen.“



#### (4) Organisation

Laut Mitteilung des Finanzministeriums und der Länder setzten Bund und Länder im Oktober 2016 zur Vorbereitung einer Föderalismus- und Bundesstaatsreform vereinbarungsgemäß eine Bund–Länder–Arbeitsgruppe ein.

#### (5) Abwicklung

Die Landeshauptleutekonferenz vom Mai 2017 beschloss eine gemeinsame Länderposition zur Bundesstaatsreform, die auch an die Bundesregierung weitergeleitet wurde. In der Landeshauptleutekonferenz vom 10. November 2017 wurden diese Länderposition bzw. die Vorschläge bekräftigt. Darin bekannten sich die Länder im Wesentlichen zu einer Bündelung und Entflechtung von Zuständigkeiten und erklärten u.a. ihre Verhandlungsbereitschaft zur weitgehenden Auflösung der Grundsatzgesetzgebung des Art. 12 B–VG<sup>30</sup>.

Bei der Landeshauptleutekonferenz vom 18. Mai 2018 präsentierte der damalige Reform– und Justizminister<sup>31</sup> die vorläufigen Zwischenergebnisse. Auf Basis der Länderpositionen und des Regierungsprogramms konnte für eine Vielzahl der Tatbestände des Art. 12 B–VG eine Einigung für die Zuordnung zwischen Bund und Ländern gefunden und ein erstes Reformpaket ausgearbeitet werden.

Für die Klärung der verbleibenden Tatbestände (Armenwesen, Heil– und Pflegeanstalten und Elektrizitätswesen) und der weiteren Themenfelder wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Für diese Arbeitsgruppe war ein Zeitrahmen vom September 2018 bis zum Frühjahr 2019 vorgesehen.

Bei der ersten Sitzung dieser Arbeitsgruppe im Oktober 2018 erfolgte die Abstimmung über jene Tatbestände des Art. 12 B–VG, die in einem zweiten Reformpaket abgehandelt werden sollen.

Die Landeshauptleutekonferenz vom 23. November 2018 sprach sich für den Bereich der Kinder– und Jugendhilfe für den Abschluss einer Art. 15a B–VG Vereinbarung aus. Im Übrigen stimmte sie der vorgeschlagenen Vorgehensweise und dem Zeitplan des Justizministeriums für das zweite Reformpaket sowie den vorgestellten Themenblöcken für ein drittes Reformpaket zu. Für das zweite Reformpaket waren ein zweites Treffen der Bund–Länder–Arbeitsgruppe und ein Beschluss der Landeshauptleutekonferenz im Mai 2019 geplant.

<sup>30</sup> Gemäß Art. 12 B–VG ist Bundessache die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung.

<sup>31</sup> Dr. Josef Moser



Aus terminlichen Gründen konnte bis zu dieser Landeshauptleutekonferenz keine Einigung über die Zuordnung der noch offenen Tatbestände hergestellt werden.

Weitere Bemühungen in dieser Angelegenheit fanden aufgrund der vorzeitigen Beendigung der XXVI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats<sup>32</sup> nicht mehr statt.

#### (6) Ergebnisse

Als Ergebnis des Reformprojekts Bundesstaatsreform nannten Finanzministerium und Länder die Beschlussfassung des ersten Reformpakets (neue Kompetenzzuordnungen des Art. 12 B–VG und Reduktion der Zustimmungsrechte), das mit einer Novelle des B–VG vom 15. Jänner 2019<sup>33</sup> umgesetzt wurde. Dieses beinhaltete im Wesentlichen

- die Reduktion der Zustimmungsrechte von Bund und Ländern zu Maßnahmen der jeweils anderen Gebietskörperschaft,
- eine Änderung der Kompetenzverteilung in Bezug auf den Kompetenztypus der Grundsatz– und Ausführungsgesetzgebung (Art. 12 B–VG),
- eine Änderung der Kompetenzverteilung in Angelegenheiten des Schutzes personenbezogener Daten sowie eine Neuformulierung des Grundrechts auf Datenschutz,
- die Möglichkeit der Kundmachung von Verordnungen der Gemeinden im Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS) sowie
- die Schaffung einer Möglichkeit, den Verwaltungsgerichten durch (einfaches) Gesetz weitere Aufgaben zuzuweisen.

Die kompetenzrechtlichen Änderungen traten mit 1. Jänner 2020 in Kraft. Diese umfassten im Wesentlichen eine Änderung der Zuordnung einzelner Tatbestände des Art. 12 B–VG, d.h., die Tatbestände wurden entweder in die Kompetenz des Bundes nach Art. 10 B–VG oder in die Kompetenz der Länder nach Art. 15 B–VG übertragen.<sup>34</sup> Die Übertragung der Zuständigkeit für den Bereich der Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge<sup>35</sup> an die Länder war an den Abschluss einer Art. 15a B–VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über den Gegenstand des Bundes–Kinder– und Jugendhilfegesetzes 2013 geknüpft.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Auflösung des Nationalrats mit Beschluss vom Juni 2019

<sup>33</sup> BGBl. I 14/2019

<sup>34</sup> Dabei handelte es sich um die Tatbestände Bevölkerungspolitik, Volkspflegestätten, Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge, vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Kurorte sowie Kuranstalten und Kureinrichtungen zu stellende Anforderungen, natürliche Heilvorkommen, öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten, Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen und Wiederbesiedelung, Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge, Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt.

<sup>35</sup> Art. 12 Abs. 1 Z 1 B–VG i.d.F. BGBl. I 22/2018

<sup>36</sup> Art. 151 Abs. 63 B–VG i.d.F. BGBl. I 14/2019; Grund dafür war das Ziel der Aufrechterhaltung des hohen Schutzniveaus in diesem Bereich bei einer Kompetenzverschiebung. Die entsprechende Art. 15a Vereinbarung trat ebenfalls mit 1. Jänner 2020 zwischen dem Bund und allen Ländern in Kraft.



Mit dem Bildungsreformgesetz 2017, das mit 1. Jänner 2019 in Kraft trat, erfolgte eine Neuorganisation der Schulverwaltung durch Einrichtung einer neuen Bund-Länder-Behörde ohne Änderung der diesbezüglichen zersplitterten Kompetenzverteilung nach Art. 14 und 14a B–VG.<sup>37</sup>

(7) Der Fiskalrat kritisierte in seinen Empfehlungen zur Budgetpolitik vom Dezember 2018, dass wesentliche gebietskörperschaftenübergreifende Bereiche, wie das Spitalswesen oder das Bildungswesen, weder im ersten umgesetzten Reformpaket noch im zweiten geplanten Reformpaket enthalten seien.

16.2 Der RH hielt fest, dass zwar ein erstes Reformpaket für eine Entflechtung von einzelnen Kompetenzen des Art. 12 B–VG in der Bundesverfassung vereinbart und umgesetzt werden konnte, merkte aber an, dass dies in Anbetracht der angestrebten Bundesstaatsreform nur einen ersten Schritt darstellte und wesentliche gebietskörperschaftenübergreifende Bereiche wie das Spitalswesen oder das Bildungswesen darin nicht umfasst waren. Auch wurden die Verhandlungen über die weiteren in Aussicht genommenen Reformmaßnahmen nach der vorzeitigen Beendigung der XXVI. Gesetzgebungsperiode des Nationalrats im Juni 2019 nicht wieder aufgenommen.

Der RH empfahl daher den Finanzausgleichspartnern, ein verbindliches Reformziel zu definieren und die Verhandlungen über weitere Schritte zur Reform der Kompetenzverteilung hin zu einer zeitgemäßen Erfüllung staatlicher Aufgaben wieder aufzunehmen.

16.3 Das Land Vorarlberg teilte dazu in seiner Stellungnahme mit, dass die Bund–Länder–Arbeitsgruppe, an der – stellvertretend für alle Länder – Burgenland, Oberösterreich, Tirol und Wien beteiligt seien, ihre Arbeiten am 7. Oktober 2020 wieder aufgenommen habe.

<sup>37</sup> Der RH beurteilte in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf die vorgesehene Maßnahme kritisch, da die geplante Struktur die Kompetenzzersplitterung nicht beseitigt und sie damit keine umfassende Reform darstellt.



## Reformprojekt 3: Arbeitsgruppe Benchmarking

17.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 7: Übersicht Arbeitsgruppe Benchmarking

Projektverantwortung	Finanzministerium, Innenministerium und Länder
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Innenministerium, Stadt Wien, Bezirkshauptmannschaften, externe Beraterinnen bzw. Berater
Zeitraum	2018
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Modell erarbeitet; Abschlussbericht lag vor

Quelle: BMF

(2) Paktum

Bund und Länder vereinbarten im Paktum, sich gemeinsam mit den Sozialversicherungen hinsichtlich ihrer Effizienz anhand eines Benchmarkings<sup>38</sup> nach Aufgabenbereichen zu vergleichen. Die Abwicklung des Benchmarkings sollte auf Basis von Daten der Statistik Austria im Rahmen des Österreichischen Koordinationskomitees erfolgen und die Ergebnisse sollten veröffentlicht werden.

Laut Paktum war ein Benchmarking-Modell bis Ende 2018 auszuarbeiten und sollte mit 1. Jänner 2019 vorliegen. Bund und Länder einigten sich darauf, in einem ersten Schritt die Struktur bzw. den Prozess eines von Bund und Ländern gemeinsam anzuwendenden Modells zu erarbeiten und in weiterer Folge die Sicherheitsverwaltung als ersten Bereich einer ganzheitlichen Betrachtung zu unterziehen.<sup>39</sup>

(3) Organisation

Die Aufgabenstellung an die Arbeitsgruppe war die Erarbeitung eines allgemeinen Vorgehensmodells, die Erprobung des Modells anhand des Pilotprojekts „Benchmarking im Bereich der Sicherheitsverwaltung“ und letztlich die Evaluierung und Anpassung des allgemeinen Modells an die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt, um es auch in anderen Leistungsbereichen des öffentlichen Sektors anzuwenden. Ziel des Projekts war die Schaffung eines institutionalisierten Benchmarkings, um durch Vergleiche Rückschlüsse zu ermöglichen, von welcher Organisationseinheit bzw. –ebene die Leistungen am effizientesten und effektivsten erbracht werden. Zudem sollten den verantwortlichen Stellen Optimierungspotenziale angeboten werden.

<sup>38</sup> Definition laut Leitfaden „Allgemeines Vorgehensmodell für Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung“: Benchmarking ist der Prozess der Definition, Messung und Erreichung des Benchmarks, d.h. ein kontinuierlicher Überprüfungsprozess, bei dem sich eine Organisation mit Fokus auf bestimmte Objekte anhand verschiedener Kriterien vergleicht, um daraus zu lernen und besser zu werden.

<sup>39</sup> Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 28. April 2017



Im April 2018 beauftragten der Finanzminister<sup>40</sup>, der Innenminister<sup>41</sup> und die Landesfinanzreferenten formell das Projekt „Benchmarking für die öffentliche Verwaltung am Beispiel der Sicherheitsverwaltung“. Im Projektauftrag waren bereits die einzelnen Arbeitspakete des Projekts und allfällige Meilensteine<sup>42</sup> samt den zeitlichen Vorgaben sowie die jeweils Verantwortlichen festgelegt. Für das Pilotprojekt wurden jene Materien erhoben, die von den zu vergleichenden Organisationseinheiten vollzogen werden, und darauf aufbauend vier Benchmarking-Objekte festgelegt.<sup>43</sup> Für das Projekt wurde ein Lenkungsausschuss eingerichtet, dem die Ergebnisse der Arbeitspakete zur Genehmigung vorzulegen waren.<sup>44</sup> Eine interne Projektleitung war ebenso vorgesehen wie ein Projektteam, dem neben der Projektleitung weitere fünf Vertreterinnen und Vertreter beigezogen waren. Bei den einzelnen Objekten des Pilotprojekts konnten im Bedarfsfall vom Projektteam namhaft gemachte Expertinnen und Experten der beteiligten Institutionen beigezogen werden. Weiters waren ein Projektbüro, ein Team für die Projektkommunikation und eine externe Projektbegleitung als Teil der Projektorganisation eingerichtet.

#### (4) Abwicklung

Laut Paktum war das Modell für ein Benchmarking bis Ende 2018 auszuarbeiten und sollte mit 1. Jänner 2019 zur Verfügung stehen. Der Projektauftrag wurde formell im April 2018 erteilt und sah den Abschluss des Projekts bis Dezember 2018 vor. Für die Durchführung der Pilotierung war ein zeitlicher Rahmen von vier Monaten eingeplant. Eine konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe fand schon am 22. Februar 2017 statt, die aber noch nicht von jener Projektarbeitsgruppe durchgeführt wurde, die später das Projekt abwickelte. Von Februar 2018 bis Dezember 2018 fanden zwölf Sitzungen<sup>45</sup> der Projektarbeitsgruppe und des Lenkungsausschusses statt. Mit Ausnahme einer Sitzung, bei der ein Pre-Test zur Datenerhebung beim Pilotprojekt durchgeführt wurde, waren sämtliche Sitzungen in Form von klar strukturierten Besprechungsprotokollen dokumentiert.

<sup>40</sup> Hartwig Löger

<sup>41</sup> Herbert Kickl

<sup>42</sup> Das Projekt umfasste die Arbeitspakete „Kommunikationskonzept“, „Modellerstellung“ mit den Meilensteinen „Erstellung der Grundzüge eines allgemeinen Benchmarking-Modells für die öffentliche Verwaltung“ und „Erarbeitung des Benchmarking-Modells für die Sicherheitsverwaltung“ sowie die Arbeitspakete „Pilotierung“ und „Evaluierung“.

<sup>43</sup> Als Benchmarking-Objekte wurden festgelegt: Objekt 1 Verkehrsrecht, Objekt 2 Vereins- und Versammlungsangelegenheiten, Objekt 3 Waffenwesen, Objekt 4 Verwaltungsstrafverfahren und Strafvollzug. Im Bereich des Objekts 2 Waffenwesen wurden beispielsweise drei Benchmarking-Leistungen definiert: waffenrechtliche Überprüfung; Waffenurkunden/Bewilligungen; Waffenverbotsverfahren. Kennzahlen waren jeweils die Anzahl der Leistungen, der durchschnittliche Zeitaufwand in Minuten und die Arbeitsanteile an der Leistung in Prozent nach „Hochschulabschluss“, „Matura“, „restliche Bedienstete“.

<sup>44</sup> Mitglieder dieses Lenkungsausschusses waren die Leiterin bzw. der Leiter der Sektion 2 des Finanzministeriums und der Sektion 1 des Innenministeriums sowie die Landesfinanzreferenten der Länder Burgenland und Wien.

<sup>45</sup> Eine Sitzung davon war ein zweitägiger Workshop und eine weitere Sitzung der zweitägige Pre-Test zur Datenerhebung beim Pilotprojekt in Salzburg. Drei Sitzungen der Arbeitsgruppe fanden zur Projektinitialisierung (Projektvorbereitungsphase) bis zur Erteilung des Projektauftrags statt.



In diesen Protokollen waren neben den Teilnehmenden die behandelten Themen und die jeweiligen Ergebnisse sowie die weiteren Schritte knapp und übersichtlich dargestellt. Neben diesen zwölf Sitzungen fanden in der Unterarbeitsgruppe für den Leitfaden noch gesondert Treffen statt.

#### (5) Ergebnisse

Das Projekt wurde entsprechend dem Projektauftrag und den darin festgelegten Arbeitspaketen innerhalb des vorgegebenen zeitlichen Rahmens durchgeführt. Am 30. November 2018 stellte die Projektleitung den Abschlussbericht fertig, dem der erarbeitete Leitfaden<sup>46</sup> für ein allgemeines Benchmarking–Modell, der Projektauftrag und das Projekthandbuch<sup>47</sup> sowie Detailunterlagen zum durchgeföhrten Pilotprojekt „Benchmarking Sicherheitsverwaltung“ angeschlossen waren.

In der letzten Sitzung vom 12. Dezember 2018 wurde der Projektabschlussbericht im Lenkungsausschuss präsentiert. Die Landesfinanzreferenten nahmen diesen Abschlussbericht in der folgenden Konferenz vom 12. April 2019 zur Kenntnis und erachteten den entwickelten Leitfaden als ein grundsätzlich wertvolles Instrument für Vergleiche von Gebietskörperschaften in bestimmten Bereichen.

(6) Im Wege der Landesamtsdirektorenkonferenz sollten mögliche Benchmarking–Projekte auf horizontaler Ebene entwickelt werden. In der Sitzung des Österreichischen Koordinationskomitees auf Expertenebene am 30. April 2019 wurde dazu mitgeteilt, dass ein weiteres Benchmarking–Projekt auf horizontaler Ebene zwischen allen Ländern im Bereich „Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen“ vereinbart worden sei, wobei es dazu teilweise auch bereits Vorarbeiten gebe. Für Vorhaben auf kommunaler Ebene gab es noch keine konkreten Überlegungen.

- 17.2 Der RH beurteilte im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nur die Abwicklung des Projekts „Benchmarking“, eine inhaltliche Beurteilung des Projekts erfolgte nicht. Für das Projekt Benchmarking hielt der RH fest, dass Auftrag, Zielvorgaben, Arbeitspakete und Verantwortliche klar definiert waren, auch war die Abwicklung übersichtlich und nachvollziehbar dokumentiert. Trotz der zum Teil sehr knappen Zeitvorgaben erfolgte der Projektabschluss mit einem vergleichsweise kleinen Projektteam innerhalb des festgesetzten Zeitrahmens.

<sup>46</sup> Der Leitfaden beschreibt ein Vorgehensmodell für Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung, in dem die einzelnen Prozessschritte des Benchmarkings dargestellt sind, das aber auch Praxisbeispiele aus dem Pilotprojekt „Sicherheitsverwaltung“ enthält. Dieser Leitfaden sollte eine Grundlage für weitere Benchmarking–Projekte darstellen, der anhand künftiger Benchmarking–Erfahrungen verfeinert und weiterentwickelt werden kann.

<sup>47</sup> Im Projekthandbuch waren der Projektauftrag und die Projektorganisation dargestellt sowie der Plan–Termin als auch der Ist–Termin der Umsetzung für die einzelnen Arbeitspakete und Meilensteine abgebildet.



Der RH hob positiv hervor, dass ein Vorgehensmodell für die Durchführung von Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung erarbeitet wurde, das als Grundlage für weitere Benchmarking-Projekte verwendet werden kann. Darüber hinaus vereinbarten die Länder ein weiteres Benchmarking-Projekt für den Bereich „Genehmigung gewerblicher Betriebsanlagen“.

Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern,

- die Erkenntnisse aus der Projektabwicklung der Arbeitsgruppe Benchmarking auf operativer Ebene umzusetzen und
- entsprechend der bestehenden Vereinbarung weitere Benchmarking-Projekte in Angriff zu nehmen, um auf Grundlage der Erfahrungen aus dem bereits durchgeföhrten Projekt Potenziale für Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung zu erheben.

#### Reformprojekt 4: Arbeitsgruppe Spending Reviews

18.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 8: Übersicht Arbeitsgruppe Spending Reviews

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Schulgesundheit: Bildungsministerium, Finanzministerium, Gesundheitsministerium, alle Länder, Gemeinde- und Städtebund Siedlungswasserwirtschaft: Finanzministerium, Umweltministerium, alle Länder, Gemeinde- und Städtebund, Kommunalkredit Austria AG
Zeitraum	2017 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt läuft noch
Status	Abschlussberichte lagen nicht vor

Quelle: BMF

(2) Paktum

Im Hinblick auf den Reformauftrag einer Aufgabenkritik vereinbarten die Finanzausgleichspartner, Spending Reviews als einen laufenden Prozess durchzuführen. Dabei sollten laut Paktum sowohl die Aufgaben als auch die Ausgaben der einzelnen Bereiche dahingehend untersucht werden,

- 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 daraus resultierenden Empfehlungen sollten in weiterer Folge in den Budgetprozess einfließen. Der Bund hatte davor bereits Spending Reviews beim Katastrophenfonds und beim Familienlastenausgleichsfonds erprobt und für die Durchführung einen Richtlinien-Entwurf erstellt.

Für die erstmalige gemeinsame Durchführung von Spending Reviews aller Finanzausgleichspartner vereinbarten diese die Themenbereiche

- „Schulgesundheit“ und
- „Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft“.

Projektziele für die beiden neuen Projekte waren die Darstellung und Analyse der Kompetenzverteilung bzw. der Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie der Finanzierung. Weiters sollten konkrete Empfehlungen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung sowie zur Beantwortung der im Projektauftrag definierten Fragen erarbeitet werden.

#### (3) Organisation

Die formelle Beauftragung der beiden Projekte erfolgte im Oktober 2017. In beiden Projektaufträgen waren die Aufgabenstellung, die einzelnen Meilensteine samt den jeweiligen Verantwortlichen und die zeitlichen Zielvorgaben für die Erreichung der Meilensteine definiert. Beide Arbeitsgruppen umfassten jeweils rd. 35 Mitglieder.

Für beide Projekte war ein Lenkungsausschuss eingerichtet, das Finanzministerium<sup>48</sup> koordinierte die Projektabwicklung.

#### (4) Abwicklung

Im Paktum war kein zeitlicher Rahmen für die Durchführung vereinbart. Die beiden Projektaufträge legten als Dauer jeweils rund ein Jahr (September 2017 bis September 2018) fest. Die Finalisierung des Berichts als letzter Meilenstein war für Juli bis September 2018 geplant. Beide Projekte konnten jedoch nicht innerhalb des festgelegten Zeitrahmens abgeschlossen werden. Bis zum Ende der Geburtsüberprüfung<sup>49</sup> waren beide Abschlussberichte noch nicht fertiggestellt bzw. vom Lenkungsausschuss noch nicht genehmigt.

Nach Angaben des Finanzministeriums fanden beim Projekt „Schulgesundheit“ zwischen September 2017 und April 2019 insgesamt 15 Sitzungen und beim Projekt „Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft“ zwischen September 2017 und

<sup>48</sup> Abt. II/6 (Haushaltsanalysen und Verwaltungsreform)

<sup>49</sup> März 2020



November 2019 insgesamt 24 Sitzungen statt. Die letzte Sitzung des Lenkungsausschusses fand jeweils am 17. Dezember 2019 statt.

#### (5) Ergebnisse

Bei beiden Projekten lagen bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung Entwürfe von Abschlussberichten vor, die noch vom Lenkungsausschuss abschließend genehmigt werden mussten. Der Grund für die Verzögerung lag laut dem Finanzministerium und den Ländern in der Komplexität der Materie und der großen Anzahl an Projektmitgliedern. Die Tätigkeit bei den Sitzungen bestand überwiegend im Konzipieren des Abschlussberichts, wobei insbesondere auf den zeitlichen Mehraufwand durch die große Anzahl an Teilnehmerinnen und Teilnehmern in der Arbeitsgruppe hingewiesen wurde. Die Schwierigkeit bestand darin, die unterschiedlichen Positionen der vertretenen Institutionen, vor allem im Bereich der Schulgesundheit, zu berücksichtigen und dementsprechend mehrere mögliche Modelle bei den Empfehlungen zu erarbeiten und im Bericht abzubilden.

Ein Nachfolgeprojekt zur Durchführung weiterer Spending Reviews war von den Finanzausgleichspartnern noch nicht vereinbart.

Der in der Sektion II des Finanzministeriums erarbeitete Richtlinien-Entwurf für die Durchführung von Spending Reviews wurde aufgrund der Erfahrungen bei den Pilotprojekten „Schulgesundheit“ und „Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft“ weiterentwickelt, diente aber nur der internen Anwendung im Finanzministerium.

- 18.2 Der RH stellte kritisch fest, dass entgegen der Vereinbarung im Paktum, Spending Reviews im Sinne eines laufenden Prozesses zwischen den Finanzausgleichspartnern zu gestalten, bisher nur zwei Pilotprojekte begonnen und diese zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH nicht abgeschlossen waren.

Darüber hinaus stellte der RH kritisch fest, dass die von der koordinierenden Sektion des Finanzministeriums erarbeitete interne Richtlinie zur Durchführung von Spending Reviews nur als Entwurf vorlag. Nach Ansicht des RH wäre eine allgemeine Richtlinie – vergleichbar dem Vorgehensmodell aus dem Projekt Benchmarking – als Hilfestellung und im Sinne einer möglichst einheitlichen Vorgehensweise bei der Durchführung von Spending Reviews zweckmäßig.

Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, für die Durchführung von Spending Reviews ein Vorgehensmodell – vergleichbar jenem aus dem Projekt Benchmarking – auszuarbeiten. Dafür könnte auch der bereits vorliegende Entwurf der (internen) Richtlinie des Finanzministeriums in einer akkordierten Version herangezogen werden.



## Abgabenautonomie

### Reformprojekt 5: Arbeitsgruppe Abgabenautonomie der Länder

19.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 9: Übersicht Arbeitsgruppe Abgabenautonomie der Länder

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder, Gemeinde- und Städtebund
Zeitraum	2017 bis 2018
Projektfortschritt	Projekt abgebrochen
Status	keine Einigung der Finanzausgleichspartner

Quelle: BMF

(2) Vorgeschichte – Verhandlungen zum Finanzausgleich

Im Rahmen der Diskussion über die Zusammenführung der Einnahmen- und der Aufgabenverantwortung war eine verstärkte Abgabenautonomie der Länder eine Reformoption sowohl für die Finanzausgleichspartner als auch für Expertinnen und Experten. Zu diesem Thema standen einander allerdings unterschiedliche Standpunkte gegenüber. Schon beim Österreich-Konvent in den Jahren 2003 bis 2005 nahmen die Länder eine kritische Haltung gegenüber einer Ausweitung der Abgabenautonomie ein, da unterschiedliche Steuersätze in den einzelnen Ländern den Bestrebungen der EU zur Steuerharmonisierung zuwiderlaufen würden. Außerdem müssten Parallelverwaltungen aufgebaut und von den Steuerpflichtigen bürokratische Steueraufteilungen vorgenommen werden. Darüber hinaus könnten finanzschwache Regionen benachteiligt werden, was in weiterer Folge zu einer Entsolidarisierung führen könnte.

Die Abgabenautonomie wurde auch bei den Verhandlungen zum Finanzausgleich 2008 thematisiert. In den Folgejahren beauftragten die Finanzausgleichspartner mehrere Studien zu diesem Thema, die unterschiedliche Aspekte beleuchteten.<sup>50</sup> So ging aus diesen Studien u.a. hervor:

- Eine Stärkung der Abgabenautonomie der Länder könne erfolgen
  - durch Überführung von Bundessteuern an die Länder, bei der die Länder die Steuersätze festlegen (Trennsystem) oder
  - durch Aufrechterhaltung bestehender Bundessteuern, bei der die Länder Zuschlagsabgabensätze festlegen (Zuschlagssystem).

<sup>50</sup> Achatz, Zur Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder) (2012); EcoAustria, Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene (2015); WiFO, Umfassende Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer (2015)



- Der Anteil der Länder und Gemeinden an den beiden wichtigsten Steuern (Umsatzsteuer, Einkommensteuer) könnte nicht durch alternative Steuern aufgebracht werden und zudem würde die Frage der administrativen Bewältigung einer dezentralen Steuererhebung auftreten. Damit wäre der Aufbau einer dafür erforderlichen Landesverwaltung nötig.
- Eine verstärkte Abgabenumautonomie würde erfordern, dass der Abgabentatbestand eine hinreichend territoriale Anknüpfung (z.B. Grundsteuer, Wohnbauförderungsbeitrag) aufweist.
- Die Umsatzsteuer und spezielle Verbrauchsteuern (Alkohole, Mineralöl und Tabakwaren) kämen für eine Veränderung aufgrund von unionsrechtlichen Beschränkungen nicht in Betracht.
- Mittels einer Schätzung wurde erhoben, welche Auswirkungen eine Veränderung der Lohn- und Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der motorbezogenen Versicherungssteuer auf die Einnahmen der Länder hätte.

### (3) Paktum

Im Zuge der Finanzausgleichsverhandlungen für das FAG 2017 erörterten die Finanzausgleichspartner erneut in einer eigenen Arbeitsgruppe eine verstärkte Abgabenumautonomie der Länder. Im Paktum war als Reformprojekt die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe vereinbart, der folgende Arbeitsaufträge übertragen wurden:

- die Prüfung der Zweckmäßigkeit einer verstärkten Abgabenumautonomie der Länder und die diesbezüglichen Optionen bei der Einkommensteuer, der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer sowie der motorbezogenen Versicherungssteuer unter Einbeziehung von internationalen Expertinnen und Experten,
- die Befassung mit der Forderung der Länder auf Abschaffung des allgemeinen Einspruchsrechts gemäß § 9 F–VG 1948<sup>51</sup> und der Abschaffung der Beschränkung bei der Findung neuer Abgaben gemäß § 8 Abs. 3 F–VG 1948<sup>52</sup>,
- die steuerliche Behandlung von Ländern und Gemeinden sowie
- die Prüfung der Einhebung der Kommunalsteuer durch die Sozialversicherung.

Die Durchführung des Projekts oblag dem Finanzministerium.<sup>53</sup> In der Arbeitsgruppe sollten die Länder sowie der Gemeinde- und der Städtebund vertreten sein. Zusätzlich war vorgesehen, internationale Expertise einzuholen.

<sup>51</sup> § 9 F–VG 1948 regelt, dass Gesetzesbeschlüsse der Landtage, die Landes–(Gemeinde–)abgaben zum Gegenstand haben, unmittelbar nach der Beschlussfassung des Landtags und vor ihrer Kundmachung dem Bundeskanzleramt bekanntzugeben sind. Wegen Gefährdung der Bundesinteressen kann die Bundesregierung gegen einen Gesetzesbeschluss Einspruch erheben.

<sup>52</sup> § 8 Abs. 3 F–VG 1948 regelt, dass neben Bundesabgaben Zuschläge der Länder (Gemeinden) oder gleichartige Abgaben der Länder (Gemeinden) von demselben Besteuerungsgegenstand nur mit bundesgesetzlicher Ermächtigung erhoben werden dürfen.

<sup>53</sup> Sektion II, Abt. II/3 (Finanzverfassung und Finanzausgleich)



#### (4) Organisation

Bei der Auftaktveranstaltung am 1. Februar 2017 wurde die erste Arbeitsgruppensitzung für März 2017 anberaumt. Diese fand allerdings erst im Juli 2017 statt. Im Jänner 2018 folgte ein Workshop unter Beteiligung des Finanzministeriums, der Länder, des Gemeindebundes sowie internationaler Expertinnen und Experten.

#### (5) Abwicklung und Ergebnisse

Im Hinblick auf den ersten Teil des Arbeitsauftrags – verstärkte Abgabenumautonomie der Länder – fand eine Arbeitsgruppensitzung statt, bei der den Finanzausgleichspartnern Einblicke in die Erfahrungen anderer Länder mit einem höheren Grad an Abgabenumautonomie vermittelt wurden. Aufgrund der uneinheitlichen Sichtweise der Länder erzielte die Arbeitsgruppe keine Fortschritte. Als Argument gegen eine vollständige Abgabenumautonomie der Länder wurde der Aufbau von eigenen Steuerverwaltungen in den Ländern, die mit einem erheblichen Personal- und Sachaufwand verbunden wären und zu Doppelgleisigkeiten führen würden, ins Treffen geführt. Ein weiteres Argument war, dass etwaige Einnahmenausfälle ohnehin wieder im Wege eines vertikalen oder horizontalen Finanzausgleichs ausgeglichen werden müssten.

Das Finanzministerium gab auf Anfrage des RH an, dass aufgrund der fehlenden Fortschritte keine weiteren Arbeitsgruppensitzungen geplant seien.

Mit den weiteren Arbeitsaufträgen, der Abschaffung des allgemeinen Einspruchsrechts gemäß § 9 F–VG 1948, einer Beschränkung bei der Findung neuer Abgaben gemäß § 8 Abs. 3 F–VG 1948, der steuerlichen Behandlung von Ländern und Gemeinden und mit der Prüfung der Einhebung der Kommunalsteuer durch die Sozialversicherung, befasste sich die Arbeitsgruppe nicht.

19.2 Der RH stellte fest, dass die Finanzausgleichspartner trotz mehrjähriger Diskussion über das Thema Abgabenumautonomie zu keiner einheitlichen Positionierung kamen. Abgesehen davon sah das Paktum als Ziel lediglich die Prüfung einer verstärkten Abgabenumautonomie vor. Dieses – ohnehin schon sehr allgemein gehaltene Ziel – konnte nicht erreicht werden. Zudem war, wie der RH anmerkte, nur ein Teil der Arbeitsaufträge behandelt worden.

Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, nur bei einem einvernehmlichen Bekenntnis aller Finanzausgleichspartner zu einer verstärkten Abgabenumautonomie der Länder ein erneutes Projekt zum Thema „Abgabenumautonomie der Länder“ zu beginnen.



## Reformprojekt 6: Arbeitsgruppe Grundsteuer

- 20.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 10: Übersicht Arbeitsgruppe Grundsteuer

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Gemeinde- und Städtebund, Expertinnen und Experten
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgebrochen
Status	keine weiteren Gespräche aufgrund divergierender Ansichten der Finanzausgleichspartner

Quelle: BMF

- (2) Vorgeschichte

Die Grundsteuer ist eine Abgabe auf inländischen Grundbesitz, die von den Gemeinden eingehoben wird; ihnen fließt auch der Ertrag zu. Das zuständige Finanzamt stellt den Grundsteuermessbetrag fest, den die Gemeinden als Bemessungsbasis für die Grundsteuer heranziehen. Der Grundsteuermessbetrag errechnet sich aus dem Einheitswert<sup>54</sup> und dem anzuwendenden Steuersatz. Die Gemeinden setzen in weiterer Folge die Höhe der Grundsteuer fest.<sup>55</sup>

Die Finanzämter haben grundsätzlich alle neun Jahre eine Hauptfeststellung der Einheitswerte durchzuführen. Die Hauptfeststellung für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen<sup>56</sup> erfolgte jeweils zum 1. Jänner 1979, 1988 und zuletzt zum 1. Jänner 2014. Die letzte Hauptfeststellung des Grundvermögens<sup>57</sup> fand hingegen zuletzt zum 1. Jänner 1973 statt und wurde wiederholt aufgrund gesetzlicher Regelungen verschoben.<sup>58</sup>

Der Einheitswert wurde auch für andere Abgaben als Bemessungsgrundlage herangezogen, z.B. für die Erbschaftssteuer. Der Verfassungsgerichtshof (**VfGH**) stellte die grundsätzliche Eignung der Einheitswerte als Steuerbemessungsgrundlage fest. Allerdings hätten diese aufgrund ihrer fehlenden Aktualität die Eignung als Bemessungsbasis – im konkreten Fall für die Erbschaftssteuer – verloren, er hob deshalb den Grundtatbestand der Erbschaftssteuer auf.<sup>59</sup> Weitere Aufhebungen in anderen

<sup>54</sup> Der Einheitswert ist der durch das Finanzamt festgestellte Wert eines Grundstücks zu einem bestimmten Stichtag. Der Wert wird aufgrund eines gesetzlich festgelegten Verfahrens (Bewertungsgesetz 1955) festgestellt. Der Einheitswert ist in der Regel erheblich niedriger als der Verkehrswert.

<sup>55</sup> Steuermessbetrag\*Hebesatz (maximal 500 %) = jährliche Grundsteuer

<sup>56</sup> Grundsteuer A

<sup>57</sup> Grundsteuer B

<sup>58</sup> § 20 Bewertungsgesetz 1955

<sup>59</sup> VfGH 7. März 2007, G54/06 ua, VfSlg. 18.093/2007



Gesetzen folgten.<sup>60</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Finanzverwaltung im Jahr 2014 eine Hauptfeststellung hinsichtlich des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens durchführte<sup>61</sup>, die zu einem Aufbau von Rückständen bei den Einheitswertbescheiden insgesamt beitrug.<sup>62</sup>

Die Reform der Grundsteuer wurde in den letzten Jahrzehnten wiederholt thematisiert. Auch wurden dazu mehrere Modelle bzw. Ansätze erarbeitet.

### (3) Paktum

Das Paktum sah vor, dass eine Arbeitsgruppe Grundsteuer bis Mitte 2017 eine Stärkung der Abgabautonomie der Gemeinden durch eine Reform der Grundsteuer vorbereiten soll. Die Arbeitsgruppe unter der Leitung des Finanzministeriums bestand weiters aus Gemeinde- und Städtebund sowie von Gemeinde- und Städtebund nominierten Expertinnen und Experten. Im Jahr 2017 fanden mehrere Arbeitsgruppensitzungen statt. An den Sitzungen nahm auch die Statistik Austria teil, die einen Überblick über die Verwendbarkeit und Qualität von Grundstücksdaten präsentierte.

### (4) Aufgaben und Ergebnisse

Nach Angaben des Finanzministeriums war das Projektziel die Entwicklung eines Modells, das allen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird und ermöglicht, die Grundstückswerte mit einem vertretbaren Erhebungsaufwand und möglichst geringem Aufwand für die Grundeigentümer feststellen zu können. In den Arbeitsgruppentreffen konnten allerdings keine Ergebnisse hinsichtlich eines neuen Bewertungsmodells erzielt werden.

Aufgrund der divergierenden Ansichten der Finanzausgleichspartner kam es nach 2017 zu keinen weiteren Arbeitsgruppentreffen. Die Länder forderten im April 2019 den Finanzminister<sup>63</sup> auf, die Arbeit der Arbeitsgruppe Grundsteuer derart voranzutreiben, dass bis zur Jahresmitte 2019 klare Eckpunkte und legistische Entwürfe für die Weiterentwicklung der Grundsteuer vorliegen. Dadurch sollte ab dem Jahr 2020 die Bewertung der Einheitswerte durch die Gemeinden erfolgen können. Das Finanz-

<sup>60</sup> z.B. Grunderwerbsteuer, VfGH 27. Dezember 2012, G77/12

<sup>61</sup> § 20c Bewertungsgesetz 1955

<sup>62</sup> In einer Antwort zu einer diesbezüglichen parlamentarischen Anfrage im Juli 2019 wurde vom Bundesminister für Finanzen ausgeführt, dass „durch die notwendige vorrangige Bearbeitung der land- und forstwirtschaftlichen Akten über mehrere Jahre sukzessive Rückstände beim Grundvermögen aufgebaut wurden“. In einem Schreiben an die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Juli 2019 versicherte der Finanzminister, dass „die Finanzverwaltung mit verstärktem Ressourceneinsatz die Abarbeitung der Rückstände beginnend mit den unbebauten Grundstücken sowie den neu gebauten Einfamilienhäusern in Angriff nehmen“ könnte.

<sup>63</sup> Hartwig Löger



ministerium gab auf Anfrage des RH an, dass keine weiteren Arbeitsgruppensitzungen bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen geplant wären.

- 20.2 Der RH stellte fest, dass das Ziel, die Vorbereitung einer Reform der Grundsteuer zur Stärkung der Abgabenumautonomie der Gemeinden, nicht erreicht wurde. Nach dem Jahr 2017 unterblieben weitere Sitzungen der Arbeitsgruppe, obwohl nach Ansicht des RH aufgrund der Judikatur des VfGH und der Rückstände bei der Einheitsbewertung durch die Finanzämter dringender Reformbedarf vorlag.

Der RH verwies hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise auf seine Empfehlung in [TZ 10](#), in Reformbereichen, bei denen (noch) kein grundlegendes Einvernehmen über Ziele und inhaltliche Ausgestaltung besteht, zunächst die Erarbeitung von Umsetzungsoptionen zu beauftragen.

Zudem empfahl der RH den Finanzausgleichspartnern, für eine Reform der Grundsteuer einer Arbeitsgruppe einen realistischen Zeitrahmen mit konkreten Arbeitszielen für die Erarbeitung eines konsensfähigen Modells vorzugeben.

- 20.3 Laut Stellungnahme des Finanzministeriums habe in den vergangenen Jahren mehrfach eine Arbeitsgruppe getagt, um ein Modell zur Erhebung der Grundsteuer durch die Gemeinden zu entwickeln, das auch allen verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werde. Aufgrund des Spannungsfeldes zwischen der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit und der Berücksichtigung der Administrierbarkeit dieser äußerst komplexen Materie sei bislang noch kein konsensfähiges Modell gefunden worden, das auch umsetzungstauglich sei.

- 20.4 Angesichts des Reformbedarfs bei der Grundsteuer sah der RH keine Veranlassung, die Reformbemühungen auszusetzen. Gerade die vom Finanzministerium angeführte besondere Herausforderung, einen Ausgleich zwischen den verfassungsrechtlichen Anforderungen und der Berücksichtigung der Administrierbarkeit zu finden, erfordert laufende Bemühungen. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht und verwies zudem auf seine Empfehlung in [TZ 10](#), wonach in Reformbereichen, bei denen (noch) kein grundlegendes Einvernehmen über die inhaltliche Ausgestaltung besteht, zunächst Umsetzungsoptionen als Entscheidungsgrundlage auszuarbeiten wären.



## Reformprojekt 7: Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags

21 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 11: Übersicht Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrags

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Gesundheitsministerium, Wirtschaftsministerium, Land Niederösterreich und Stadt Wien <sup>1</sup> , Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger <sup>2</sup> , Versicherungsanstalt der öffentlich Bediensteten <sup>3</sup> , Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau <sup>3</sup> und Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	gesetzliche Regelung in Kraft

<sup>1</sup> stellvertretend für alle übrigen Länder

Quelle: BMF

<sup>2</sup> seit Jänner 2020: Dachverband der Sozialversicherungsträger

<sup>3</sup> seit Jänner 2020: Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau

(2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Paktum, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, mit dem Ziel, den Wohnbauförderungsbeitrag zu einer ausschließlichen Landesabgabe umzugestalten.<sup>64</sup>

Bereits davor war der Wohnbauförderungsbeitrag weitgehend regional durch die Sozialversicherungsträger eingehoben worden. Dies vereinfachte dessen Umgestaltung zu einer ausschließlichen Landesabgabe.

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten zudem, dass dem Bund die Gesetzgebung vorbehalten bleibt, die Landesgesetzgeber können hingegen die Höhe des Tarifs frei – ohne Vorgabe einer Ober- und Untergrenze durch den Bund – festlegen.

(3) Organisation und Aufgaben der Arbeitsgruppe

Das Finanzministerium übernahm die Koordination der Arbeitsgruppe. Diese bestand aus einer „kleinen Arbeitsgruppe“ und zusätzlichen Mitgliedern. In der „kleinen Arbeitsgruppe“ waren das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium sowie das Land Niederösterreich und die Stadt Wien (stellvertretend für alle Länder) vertreten. Die zusätzlichen Mitglieder kamen vom Gesundheitsministerium, dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger sowie der Versicherungsanstalt der öffentlich Bediensteten, der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau sowie der Versicherungsanstalt des österreichischen Notariats.

<sup>64</sup> Das Aufkommen dieser Steuer betrug rd. 1 Mrd. EUR.



Die erste Arbeitssitzung des Finanzministeriums und des Wirtschaftsministeriums, in der ein Gesetzesentwurf zum Wohnbauförderungsbeitrag erarbeitet wurde, fand noch vor der allgemeinen Auftaktveranstaltung der Finanzausgleichspartner im Februar 2017 statt. Dieser Entwurf wurde dann im März vor der ersten gemeinsamen Arbeitsgruppensitzung an die Mitglieder der erweiterten Arbeitsgruppe übermittelt. Von März 2017 bis Mai 2017 fanden regelmäßig Sitzungen statt, bei denen der Entwurf zum Wohnbauförderungsbeitrag diskutiert und weiterbearbeitet wurde.

#### (4) Abwicklung

In der allgemeinen Auftaktveranstaltung der Finanzausgleichspartner zur Umsetzung der Reformprojekte des Paktums am 1. Februar 2017 wurde die erste Sitzung der Arbeitsgruppe Wohnbauförderungsbeitrag für den 22. Februar terminiert. Darüber hinaus war geplant, dass die Vorlage des Gesetzesentwurfs an den Nationalrat vor dessen Sommerpause erfolgen solle und im Herbst 2017 die notwendigen Tarifgesetze der Länder durch die Landtage beschlossen werden. Bei der nachfolgenden Besprechung der Finanzausgleichspartner wurden die Mitglieder der „kleinen Arbeitsgruppe“ bestimmt sowie das Ziel der Vorlage eines begutachtungsreifen Entwurfs bis 30. April 2017 formuliert, sodass die Länder hinreichend Zeit für die landesgesetzlichen Regelungen der Tarife hätten.

#### (5) Ergebnisse

Ein Initiativantrag über ein Wohnungsförderungsbeitragsgesetz 2018 wurde – wie geplant – noch vor der Sommerpause des Nationalrats Ende Juni 2017 eingebracht. Das Bundesgesetz<sup>65</sup> wurde im Oktober 2017 kundgemacht, sodass die Regelungen ab dem Bemessungszeitraum Jänner 2018 angewendet werden konnten.

Für die landesgesetzlichen Regelungen des Tarifs konnten die Länder eine einjährige Übergangsfrist in Anspruch nehmen. Seit Jänner 2019 sind alle landesgesetzlichen Regelungen in Kraft. Die Höhe des Tarifs blieb jedoch in allen Ländern unverändert.

<sup>65</sup> Bundesgesetz, mit dem das Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 2018 erlassen wird und das Bundesgesetz über die Einhebung eines Wohnbauförderungsbeitrages sowie das Finanzausgleichsgesetz 2017 geändert werden, BGBl. I 144/2017 i.d.g.F.



## Gesundheit, Pflege

### Reformprojekt 8: Evaluierung der Planungskompetenzen

22.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 12: Übersicht Evaluierung der Auswirkungen der Planungskompetenzen im Gesundheitsbereich auf die Finanzströme

Projektverantwortung	Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Gesundheitsministerium, Länder
Zeitraum	–
Projektfortschritt	nicht durchgeführt
Status	keine Evaluierung; keine Einigung über eine alternative Umsetzung

Quelle: BMF

(2) Paktum

Bei den Finanzausgleichsverhandlungen war auch der Kostendämpfungspfad im Gesundheitsbereich ein Thema. Im Paktum waren die zulässigen Wachstumsraten für die Jahre 2017 bis 2021 angeführt. In diesem Zusammenhang vereinbarten die Finanzausgleichspartner im Paktum, die Auswirkungen der Planungskompetenzen auf die Finanzströme in den Jahren 2017 und 2018 unter Einbindung des Finanzministeriums zu evaluieren.

(3) Abwicklung und Ergebnisse

Im Rahmen der Zielsteuerung–Gesundheit wurde gemäß § 23 Gesundheits–Zielsteuerungsgesetz<sup>66</sup> Anfang 2018 die gemeinnützige Gesundheitsplanungs GmbH eingerichtet, deren Gesellschafter der Bund, die Länder und die Sozialversicherung sind. Der Bund und jedes Land übertrugen dieser Gesellschaft die Kompetenz zur Erlassung von Verordnungen über die Verbindlichmachung von Teilen des Österreichischen Strukturplans Gesundheit und der Regionalen Strukturpläne Gesundheit im jeweiligen Kompetenzbereich.

Neben der Vereinbarung aus dem Paktum bestand die Zielsteuerung–Gesundheit, die ebenfalls den Gesundheitsplanungsbereich betraf, jedoch eine andere inhaltliche und zeitliche Umsetzung vorsah.

<sup>66</sup> Gesundheits–Zielsteuerungsgesetz (G–ZG), BGBl. I 26/2017



Zu der im Paktum vereinbarten Evaluierung der Planungskompetenzen unter Beziehung des Finanzministeriums in den Jahren 2017 und 2018 kam es nicht. Das Gesundheitsministerium orientierte sich an der Zielsteuerung—Gesundheit und sah damit die Projektvereinbarung aus dem Paktum zumindest zum Teil abgedeckt; das Finanzministerium führte dieses Reformprojekt in seiner Dokumentation über die Projektfortschritte nicht an. Die Länder teilten mit, dass die Einrichtung der Gesundheitsplanungs GmbH keine Umsetzung des Reformprojekts bedeute.

- 22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Vereinbarung des Pakts nicht mit weiteren Vereinbarungen zu diesem Themenbereich abgestimmt war, weshalb konkurrierende Vorhaben entstanden. Der RH hielt zudem fest, dass keine Einigung zwischen den Finanzausgleichspartnern über den Projektfortschritt bestand.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 12](#), im Paktum vorgesehene Maßnahmen und Reformprojekte bei inhaltlicher Kongruenz mit anderen Vereinbarungen ausreichend abzustimmen, um divergierende bzw. unzureichende Vorgaben zu vermeiden.

### Reformprojekt 9: Evaluierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes

- 23 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 13: Übersicht Evaluierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes

Projektverantwortung	Sozialministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder, Gemeinde- und Städtebund, Österreichische Ärztekammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Privatkrankenanstalten, Universitätskliniken, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger <sup>1</sup> , Wirtschaftskammer
Zeitraum	2017 bis 2018
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Evaluierung durchgeführt, wegen fehlenden Konsenses keine Gesetzesadaptierung

<sup>1</sup> seit Jänner 2020: Dachverband der Sozialversicherungsträger

Quelle: BMF



## (2) Paktum

Aufgrund eines Mahnschreibens der Europäischen Kommission erfolgte 2014 eine Novellierung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes (**KA–AZG**). Im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen vertraten die Länder den Standpunkt, dass die KA–AZG–Novelle die Arbeitszeit–Richtlinie der Europäischen Union<sup>67</sup> übererfülle und machten daher Mehrkosten im Finanzausgleich geltend. Die Finanzausgleichspartner vereinbarten daher im Paktum, die KA–AZG–Novelle zu evaluieren und gegebenenfalls zu adaptieren.

## (3) Organisation

Die Projektverantwortung oblag dem Sozialministerium, das neben dem Finanzministerium, den Ländern, dem Gemeinde– und Städtebund sowie dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger auch Vertreterinnen und Vertreter der Ärztekammer, des Gewerkschaftsbundes, der Wirtschaftskammer sowie der Universitäts– und Privatkliniken zu den Sitzungen einlud.

## (4) Abwicklung

Eine konkrete zeitliche Vorgabe für die Fertigstellung der Evaluierung gab es nicht. Im Paktum wurde eine Evaluierung im ersten Halbjahr 2017 festgelegt. Insgesamt fanden zwei Arbeitstreffen, am 28. Februar 2017 und am 17. Oktober 2018, statt, weitere Treffen waren nicht vorgesehen.

## (5) Ergebnisse

Die Evaluierung des KA–AZG im Sinne des im Paktum erteilten Arbeitsauftrags fand insoweit statt, als die Vertreterinnen und Vertreter aller beteiligten Institutionen die unterschiedlichen Standpunkte diskutierten und verhandelten. Für die angestrebte Adaptierung des Gesetzes konnte in den beiden Gesprächsrunden kein Konsens erzielt werden.

Der vom Sozialministerium als Kompromiss übermittelte Formulierungsvorschlag für eine Änderung des KA–AZG fand keine Zustimmung, da er den Ländern zu wenig weitgehend und der Ärztekammer sowie dem Gewerkschaftsbund zu weitgehend war.

<sup>67</sup> Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, ABl. L 2003/299, 9



## Reformprojekt 10: Evaluierung des Fonds Gesundes Österreich

- 24 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 14: Übersicht Evaluierung des Fonds Gesundes Österreich

Projektverantwortung	Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Gesundheitsministerium, Länder
Zeitraum	2018 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Evaluierung präsentiert

Quelle: BMF

- (2) Paktum

Im Paktum hielten die Finanzausgleichspartner fest, dass der Fonds Gesundes Österreich (**FGÖ**) innerhalb der Jahre 2017 und 2018 evaluiert werden sollte.

Der FGÖ, dessen Finanzierung im Finanzausgleichsgesetz geregelt ist, hatte auf Grundlage des Gesundheitsförderungsgesetzes den Auftrag, Gesundheitsförderung und Primärprävention in Österreich zu fördern. Das Kuratorium als Kontrollorgan des FGÖ beschloss dessen Budget und setzte die thematischen Schwerpunkte. Im Kuratorium waren der Bund (Gesundheitsministerium, Finanzministerium), die Länder und die Gemeinden (vertreten durch Gemeinde- und Städtebund) sowie weitere Institutionen des österreichischen Gesundheitswesens vertreten.

In einem Kuratoriumsbeschluss des FGÖ vom 30. November 2017 erfolgte ebenfalls ein Auftrag zur Evaluierung.

- (3) Ergebnisse

Die Evaluierung wurde fristgerecht Ende 2018 fertiggestellt, die Ergebnisse wurden am 9. April 2019 präsentiert.



## Reformprojekt 11: Regelung zu den Zuschüssen für die Finanzierung von Krankenanstalten

25 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 15: Übersicht Regelung zu den Zuschüssen für die Finanzierung von Krankenanstalten

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Gesundheitsministerium, Länder
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Verordnung wurde erlassen

Quelle: BMF

(2) Paktum

Gemäß § 23 Abs. 4 FAG 2017 gewährte der Bund den Trägern von öffentlichen und privaten gemeinnützigen Krankenanstalten für die Finanzierung ihrer Aufgaben jährliche Zuschüsse. Die Parameter für die Anteile waren noch festzulegen, weshalb die Finanzausgleichspartner im Paktum festhielten, dass die Details dazu auf technischer Ebene zu klären und in weiterer Folge in einer Verordnung festzulegen wären.

(3) Ergebnisse

Mit 27. Dezember 2017 erließ das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Gesundheitsministerium und nach Anhörung der Länder eine Verordnung<sup>68</sup>, welche die Aufteilung des Zuschusses auf die einzelnen Rechtsträger regelte.

<sup>68</sup> Verordnung des Bundesministers für Finanzen über den Zuschuss an die Träger gemeinnütziger Krankenanstalten, BGBl. II 410/2017



## Reformprojekt 12: Arbeitsgruppe Sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung

26 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 16: Übersicht Arbeitsgruppe Sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung

Projektverantwortung	Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Gesundheitsministerium, Länder, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger <sup>69</sup> , Landeskrankenanstalten
Zeitraum	2017 bis 2018
Projektfortschritt	Projekt läuft noch
Status	Weiterverfolgung vorhandener Ansätze in den Zielsteuerungs–Fachgruppen

<sup>1</sup> seit Jänner 2020: Dachverband der Sozialversicherungsträger

Quellen: BMF; BMSGPK

(2) Paktum

Im Paktum vereinbarten die Finanzausgleichspartner eine sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung. Im Rahmen der Zielsteuerung–Gesundheit wurde ebenfalls eine sektoren– und bundesländerübergreifend abgestimmte, effektive und effiziente Versorgung mit Medikamenten festgelegt<sup>69</sup> und im Zielsteuerungsvertrag<sup>70</sup> eine Umsetzung bis Dezember 2019 vereinbart. Das Paktum sah keine Frist vor.

(3) Organisation und Abwicklung

Am 18. Juni 2018 fand auf Einladung des Gesundheitsministeriums eine Einkäuferkonferenz statt, an der neben Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Sozialversicherungen auch jene der Landeskrankenanstalten teilnahmen und bei der die gemeinsame Medikamentenbewirtschaftung thematisiert wurde. Verschiedene bestehende Kooperationsmodelle wurden vorgestellt und Bedarfe und Anliegen erhoben. Weiters erob das Gesundheitsministerium bei einzelnen Ländern Finanzierungsmodelle für hochpreisige Arzneimittel.

(4) Ergebnisse

Die Umsetzung einer sektorenübergreifenden Medikamentenbewirtschaftung blieb jedoch offen. Die begonnenen Ansätze wurden allerdings in den Zielsteuerungs–Fachgruppen weiterverfolgt.

<sup>69</sup> Art. 14. Abs. 3 der Art. 15a B–VG Vereinbarung Zielsteuerung–Gesundheit, BGBl. I 97/2017

<sup>70</sup> Strategisches Ziel 2, operatives Ziel 7, Maßnahme 1 im Zielsteuerungsvertrag 2017 bis 2021



(5) Die Umsetzung der im Zielsteuerungsvertrag enthaltenen Maßnahmen für eine sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung überprüfte der RH auch in seinem Bericht über die „Arzneimittelbeschaffung für ausgewählte Krankenanstalten in Salzburg und Tirol“<sup>71</sup>. Der RH hatte darauf hingewiesen, dass die Bemühungen um eine Clearingstelle im Jahr 2018 eingestellt wurden, und dem Gesundheitsministerium empfohlen, die Zielsteuerungs-Maßnahmen zur Optimierung der Medikamentenversorgung fortzusetzen.

### Reformprojekt 13: Arbeitsgruppe Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen

27 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 17: Übersicht Arbeitsgruppe Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen

Projektverantwortung	Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Gesundheitsministerium, Länder, Sozialversicherung, Krankenanstalten
Zeitraum	2018 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt läuft noch
Status	Beratungen abgeschlossen; Umsetzung für 2020 geplant

Quellen: BMF; BMSGPK

(2) Paktum

Neben dem Gesundheitsbereich ist auch für den Pflegebereich ein Kostendämpfungspfad vorgesehen, der im Paktum festgehalten wurde. Dazu vereinbarten die Finanzausgleichspartner die Einsetzung einer technischen Arbeitsgruppe, die im ersten Halbjahr 2017 konkrete Vorschläge für eine legistische Umsetzung betreffend den Bezug von Medikamenten in Pflegeheimen ausarbeiten soll. Der Arbeitsgruppe gehörten Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Ländern und der Sozialversicherung an. Eine gleichartige Vereinbarung enthielt auch der Zielsteuerungsvertrag<sup>72</sup>, der allerdings eine Terminisierung bis Dezember 2018 vorsah.

(3) Organisation des Projekts

Das Gesundheitsministerium organisierte – entsprechend dem Zielsteuerungsvertrag – Treffen zwischen den Zielsteuerungspartnern. Die Beratungen in den einberufenen Gremien fanden von Juli 2018 bis November 2019 statt. Die Fachgruppe Versorgungsprozesse, eine Steuerungseinheit der Zielsteuerung–Gesundheit mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern und der Sozialversicherung, berief

<sup>71</sup> Reihe Bund 2019/44

<sup>72</sup> Strategisches Ziel 2, operatives Ziel 7, Maßnahme 2: Schaffung von rechtlichen Grundlagen für die Beschaffung, Lagerung und Abgabe von Medikamenten in Wohn- und Pflegeheimen, Zeitplan: Dezember 2018



eine eigene Projektgruppe für die Medikamentenversorgung in Pflegeheimen ein, der auch Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bereich der Krankenanstalten und dem Pflegebereich der Länder beigezogen waren.

#### (4) Ergebnisse

Das Gesundheitsministerium betrachtete die Beratungen zu diesem Thema als abgeschlossen. Mit Beschlussfassung der Bundes-Zielsteuerungskommission vom 29. November 2019 ist eine Umsetzung für das Jahr 2020 vorgesehen.

### Reformprojekt 14: Arbeitsgruppe Medizinprodukte

28 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 18: Übersicht Arbeitsgruppe Medizinprodukte

Projektverantwortung	Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Gesundheitsministerium, Länder
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgebrochen
Status	geringer Handlungsspielraum durch EU-Regelwerk; bislang kein neuer Bedarf seitens der Länder übermittelt

Quellen: BMF; BMSGPK

#### (2) Paktum

Eine weitere vereinbarte Maßnahme im Pflegebereich betraf die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Medizinprodukte mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder, die sich mit den neuen EU-Regelungen befassen und Optimierungsmöglichkeiten erarbeiten sollte. Dabei wären auch Fragen zur Haltbarkeit und Kompatibilität von Verbrauchsmaterialien und medizinischen Geräten zu behandeln. Eine Umsetzungsfrist sah das Paktum nicht vor. Im Zielsteuerungsvertrag fand diese Maßnahme keine Berücksichtigung.

#### (3) Abwicklung und Ergebnisse

Das Gesundheitsministerium berief am 27. November 2017 ein Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder ein, in der das Gesundheitsministerium auf den geringen nationalen Spielraum im Hinblick auf das EU-Regelwerk hinwies. Die Länder sagten zu, eine Umfrage durchzuführen, die klären sollte, wo Probleme bestehen bzw. Verbesserungsbedarf gesehen wird. Die Ergebnisse waren dem Gesundheitsministerium zu übermitteln.



Die Übermittlung einer Unterlage seitens der Länder mit einer thematischen Auflistung von Verbesserungsmöglichkeiten unterblieb.

### Reformprojekt 15: Evaluierung des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Pflege

29 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 19: Übersicht Evaluierung des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Pflege

Projektverantwortung	Sozialministerium
beteiligte Institutionen	Sozialministerium, Länder, Organisationen der mobilen Altenpflege
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Evaluierung durchgeführt; kein Änderungsbedarf festgestellt

Quellen: BMF; BMSGPK

(2) Paktum

Im Paktum vereinbarten die Finanzausgleichspartner eine Evaluierung des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes (**ASchG**) in den für die mobile Pflege relevanten Bereichen, die gegebenenfalls zu einer Adaptierung des Gesetzes führen soll. Konkret angesprochen waren § 14 ASchG, der das Erfordernis einer Unterweisung regelt, und § 77a Abs. 4 ASchG, der die Anwesenheit bei Präventivdiensten regelt. Beide Bestimmungen gelten seit dem Jahr 1995.

(3) Organisation und Abwicklung

Das Paktum sah eine Evaluierung bis Jänner 2017 vor. Das Sozialministerium lud am 8. März 2017 die Länder sowie Organisationen aus dem Pflegedienstbereich ein. Gemeinde- und Städtebund kamen der Einladung nicht nach.

Im Zuge der Diskussion kamen die Beteiligten zu der Erkenntnis, dass nicht die angesprochenen Bestimmungen einer Reform bedurften, sondern Folgemaßnahmen und Folgekosten im Zusammenhang mit problematischen Wohnbedingungen der gepflegten Personen. Zudem bestand bei § 14 ASchG ohnehin kein Spielraum für Änderungen aufgrund europarechtlicher Vorgaben.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Art. 12 der Richtlinie des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG), ABl. L 1989/183, 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008, ABl. L 2008/311, 1



#### (4) Ergebnisse

Der vereinbarten Evaluierung war man aus Sicht der Projektverantwortlichen durch das Arbeitstreffen nachgekommen mit dem Ergebnis, dass keine Änderungen im ArbeitnehmerInnenschutzgesetz durchzuführen sind.

#### Reformprojekt 16: Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz)

##### 30.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 20: Übersicht Qualitätsleitlinien (Gesundheitsqualitätsgesetz)

Projektverantwortung	Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Gesundheitsministerium, Länder, Sozialversicherung
Zeitraum	2018 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt läuft noch
Status	Pflegeexpertise berücksichtigt; Folgekostenabschätzung offen

Quellen: BMF; BMSGPK

##### (2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten, dass bei der Erstellung von Qualitätsleitlinien im Sinne des Gesundheitsqualitätsgesetzes<sup>74</sup> künftig eine Abschätzung der Folgekosten erfolgen soll, die bei der Entscheidung über die Umsetzung der Leitlinie mitberücksichtigt werden muss.

Das Paktum hielt überdies die Zusage des Gesundheitsministeriums fest, in die damals schon eingerichtete Expertenrunde zwischen der Gesundheit Österreich GmbH (**GÖG**) und den Ländern auch Expertinnen und Experten aus dem Bereich Pflege (inklusive aus dem Bereich der Kostentragung) einzubeziehen, wenn dieser Bereich betroffen ist. Dadurch sollte insbesondere Fragen der Kostenfolgen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Qualitätsleitlinien verstärkt Augenmerk gewidmet werden.

<sup>74</sup> BGBI. I 179/2004 i.d.g.F.

Nach § 4 Abs. 1 kann die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Gesundheit die Entwicklung von Qualitätsstandards für die Erbringung bestimmter Gesundheitsleistungen unter Einbeziehung der jeweils Betroffenen, insbesondere der relevanten Gesundheitsberufe sowie der Patientinnen und Patienten, unterstützen.



### (3) Organisation

Das Gesundheitsministerium stellte dazu klar, dass es die angeführte Thematik unter der Bezeichnung „Qualitätsstandards“ führe und es sich bei der angesprochenen Expertenrunde um die Expertengruppen der Gremien der Zielsteuerung–Gesundheit handle, in denen Bund, Länder und Sozialversicherung vertreten sind, die von der GÖG unterstützt werden.

### (4) Organisation und Abwicklung

Eine zeitliche Vorgabe für die Umsetzung legte das Paktum nicht fest. Die vereinbarte Einbeziehung von Expertinnen und Experten aus dem Bereich der Pflege erfolgte durch Beiziehung von zwei Personen in den Gremien der Fachgruppe Versorgungsprozesse.

Das Thema Folgekostenabschätzung wurde in der Fachgruppe Versorgungsprozesse im Mai 2018 erstmals vorgebracht und danach in der Projektgruppe Qualitätsstandards bearbeitet. Ein Konzept für die Folgekostenabschätzung wurde ausgearbeitet und in der Projektgruppe diskutiert. Für eine Optimierung erachtete die Projektgruppe eine zusätzliche Expertise aus dem Bereich der Gesundheitsökonomie für notwendig und hielt in ihrer Sitzung vom Dezember 2018 fest, dass eine rasch umsetzbare Möglichkeit zur sinnvollen Kostenabschätzung bei der Erstellung von Qualitätsstandards nicht besteht.

### (5) Ergebnisse

Obwohl die Projektgruppe die weitere Bearbeitung des Themas der Folgekostenabschätzung im Zusammenhang mit der Erstellung von Qualitätsstandards auf unbestimmte Zeit verschoben hatte, stufte das Finanzministerium das Reformprojekt als umgesetzt ein.

- 30.2 Der RH teilte die Meinung des Finanzministeriums nicht und betrachtete das Reformprojekt als noch nicht umgesetzt, da tragfähige Konzepte für Folgekostenabschätzungen im Zusammenhang mit der Erstellung von Qualitätsstandards noch nicht ausgearbeitet wurden.

[Der RH empfahl den Finanzausgleichspartnern, das Projekt Qualitätsstandards im Einklang mit allen Projektbeteiligten abzuschließen.](#)



## Reformprojekt 17: Arbeitsgruppe ÖNORMEN im Pflegebereich

- 31 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 21: Übersicht Arbeitsgruppe ÖNORMEN im Pflegebereich

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Sozialministerium, Länder
Zeitraum	2017 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	keine eigene Arbeitsgruppe, aber Einbeziehung in bereits bestehende Gremien

Quelle: BMF

- (2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Paktum, dass sich die im Bereich Wohnbauförderung zum Thema ÖNORMEN und weiterer Normen<sup>75</sup> bereits eingesetzte Arbeitsgruppe in einer Unterarbeitsgruppe dem Normenthema im Bereich Pflege und Krankenanstalten widmen solle. Das Ziel war die Erarbeitung von konkreten Vorschlägen zur Regelung kostensparender Maßnahmen. Die Umsetzungsfrist legten die Finanzausgleichspartner mit Ende des ersten Halbjahres 2017 fest.

- (3) Organisation und Abwicklung

In Abstimmung mit den Ländern erfolgte eine Einbeziehung des Normenthemas im Pflege- und Krankenanstaltenbereich in die bereits bestehenden Tätigkeiten der Länderexpertengruppe zu den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (**OIB**) (siehe [TZ 41](#)).

Im Rahmen der Erarbeitung neuer OIB-Richtlinien, die als Grundlage für landesgesetzliche Regelungen erstellt werden, erfolgten im Juni 2018 unter Einbindung von Expertinnen und Experten der Länder in einer Unterarbeitsgruppe auch Ergänzungen für den Bereich Pflege und Gesundheit. Auf eine nachfolgende Umfrage des Finanzministeriums bei den Ländern, ob damit die Zielsetzung aus dem Paktum für dieses Projekt als umgesetzt betrachtet werden könne, erfolgten keine Einwände.

- (4) Ergebnisse

Die Beschlussfassung der OIB-Richtlinien erfolgte im April 2019, die landesgesetzlichen Regelungen waren ab der zweiten Jahreshälfte 2019 vorgesehen.

<sup>75</sup> Technische Richtlinie vorbeugender Brandschutz (TRVB)

HACCP: Hazard Analysis and critical control points (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte)



## Reformprojekt 18: Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)

32.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 22: Übersicht Wiederaufnahme der Gespräche mit der Volksanwaltschaft (OPCAT)

Projektverantwortung	Justizministerium
beteiligte Institutionen	Justizministerium, Länder
Zeitraum	–
Projektfortschritt	nicht durchgeführt
Status	keine Aktivitäten, Zuständigkeit offen

Quelle: BMF

(2) Vorgeschichte

Das UN–Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) ist eine Ergänzung des Anti–Folter–Übereinkommens der Vereinten Nationen. Das OPCAT–Durchführungsgesetz<sup>76</sup> übertrug der Volksanwaltschaft mit 1. Juli 2012 die Aufgabe eines „Nationalen Präventionsmechanismus“ zum Schutz der Menschenrechte. Damit ist auch die Funktion eines Kontrollorgans von Einrichtungen und Programmen für Menschen mit Behinderungen (z.B. Pflegeheime) verbunden. Das betrifft auch Einrichtungen der Länder.

(3) Paktum

Im Paktum vereinbarten die Finanzausgleichspartner, die damals ruhenden Gespräche zu diesem Thema zwischen Volksanwaltschaft und Ländern unter Einbeziehung des Justizministeriums wieder aufzunehmen, wobei die Koordination dem Justizministerium übertragen war. Eine Frist zur Umsetzung sah das Paktum nicht vor.

(4) Organisation und Abwicklung

Das Justizministerium teilte dem RH mit, weder einen Auftrag zu einem Projekt erhalten, noch diesbezüglich Aktivitäten gesetzt zu haben. Allerdings hatte das Finanzministerium mit Schreiben vom 25. April 2018 das Justizministerium aufgefordert, die Projektverantwortung zu übernehmen.

<sup>76</sup> BGBI. I 1/2012



Am 3. April 2019 fand ein Besprechungstermin des Justizministeriums und der Länder zur Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes (siehe [TZ 34](#)) und des Heimvertragsgesetzes (siehe [TZ 35](#)) statt, bei der auch die OPCAT-Kommission erwähnt wurde. Die Länder sahen dabei laut Besprechungsprotokoll einen Koordinationsbedarf zwischen den Aufsichtsbehörden. Das Justizministerium wiederum hielt fest, dass die Volksanwaltschaft Interesse an einer Untersuchung der Wirksamkeit ihrer OPCAT-Kommissionstätigkeit gezeigt hätte, aber die dafür notwendigen Mittel nicht bereitstellen könne.

#### (5) Ergebnisse

Der im Paktum vereinbarte Gesprächstermin zwischen der Volksanwaltschaft und den Ländern unter Einbeziehung des Justizministeriums fand nicht statt. Das Finanzministerium stufte die Maßnahmen als nicht umgesetzt ein.

- 32.2 Der RH verwies auf seine Feststellungen in [TZ 7](#) hinsichtlich unklarer Projektzuständigkeiten.
- 32.3 Laut Stellungnahme des Justizministeriums sei es für dieses Projekt nicht zuständig. Weder aus zivil- und strafrechtlicher Sicht noch aus Sicht der Vollzugsverwaltung liege eine Fachaufsicht über die betroffenen Einrichtungen vor. Die fachliche Zuständigkeit liege aus Sicht des Justizministeriums allenfalls beim Gesundheitsministerium. Das Justizministerium habe gegebenenfalls die Unterbringungskosten in derartigen Einrichtungen zu übernehmen, nicht aber Fachfragen im Kontext mit dem Betrieb derartiger Einrichtungen zu klären oder zu koordinieren.
- 32.4 Der RH entgegnete dem Justizministerium, dass im Paktum explizit das Justizministerium angesprochen wurde. Überdies verwies er im Hinblick auf die fehlende bzw. unzureichende Kommunikation zwischen den Finanzausgleichspartnern und dem Justizministerium auf seine diesbezüglichen Feststellungen in [TZ 7](#).



## Reformprojekt 19: Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten

33 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 23: Übersicht Arbeitsgruppe zu den Dokumentationspflichten

Projektverantwortung	Finanzministerium, Gesundheitsministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Gesundheitsministerium, Länder
Zeitraum	2018
Projektfortschritt	Projekt abgebrochen
Status	keine Arbeitsgruppe; Hinweis auf europarechtlich geringen Gestaltungsspielraum und bestehende Arbeitshilfen durch Finanzministerium

Quellen: BMF; BMSGPK

(2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner führten im Paktum an, dass die Dokumentationsverpflichtungen in mehreren Gesetzen<sup>77</sup> im Gesundheitsbereich einen sachlich nicht gerechtfertigten und im Pflegebereich einen überschießenden Dokumentationsaufwand erfordern. Sie vereinbarten daher, diese Verpflichtungen in einer Arbeitsgruppe systematisch auf ihre Notwendigkeit, Zielgerichtetheit und auf ihre finanziellen Auswirkungen hin zu prüfen. Eine Umsetzungsfrist war im Paktum nicht vorgegeben.

(3) Abwicklung

Eine Arbeitsgruppe zu diesem Thema tagte nicht. Vielmehr verwies das Finanzministerium im Schreiben vom 22. Mai 2018 an die Länder auf die Finanzausgleichsverhandlungen, die gezeigt hätten, dass zahlreichen Dokumentationspflichten europarechtliche Regelungen zugrunde liegen, die kaum einen Gestaltungsspielraum eröffnen. Weiters verwies das Finanzministerium auf eine Reihe von Arbeitshilfen des Gesundheitsministeriums, die ein Nachschlagewerk für Berufsgruppen im Gesundheits- und Pflegebereich darstellen und die Dokumentationsverpflichtungen erleichtern sollen. Insbesondere hob das Finanzministerium die 2017 veröffentlichte Arbeitshilfe Pflegedokumentation hervor und vertrat die Ansicht, dass damit dem Reformprojekt Dokumentationspflichten im Bereich der Pflege hinreichend Rechnung getragen worden sei.

<sup>77</sup> z.B. Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, Ärztegesetz, Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz



#### (4) Ergebnisse

Mit oben genanntem Schreiben vom 22. Mai 2018 ersuchte das Finanzministerium die Länder auch um Bekanntgabe konkreter, gesetzlich geregelter Dokumentationspflichten, die nicht (mehr) erforderlich erscheinen. Die Länder Kärnten und Wien teilten mit, dass aus ihrer Sicht keine weiteren Schritte in diesem Reformprojekt erforderlich wären. Das Land Niederösterreich führte in einem Schreiben an das Gesundheitsministerium aus, dass mit der Arbeitshilfe Pflegedokumentation 2017 den Dokumentationspflichten in der Pflege nachgekommen werden könne, es führte aber auch mehrere Dokumentationsthemen an, die einen hohen zeitlichen Mehraufwand erfordern. Konkrete gesetzliche Regelungen waren im Schreiben nicht angeführt.

#### Reformprojekt 20: Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes

- 34 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 24: Übersicht Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes

Projektverantwortung	Justizministerium
beteiligte Institutionen	Justizministerium, Länder
Zeitraum	2019
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Evaluierung durchgeführt; kein gesetzlicher Änderungsbedarf festgestellt

Quellen: BMF; BMJ

#### (2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Paktum eine Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes<sup>78</sup> mit der Zielsetzung, die Regelungen zu vereinfachen und kosten-effizienter zu gestalten. Ein Evaluierungsergebnis sollte bis zum Ende des ersten Halbjahres 2017 vorliegen.

#### (3) Abwicklung

Das Finanzministerium forderte das Justizministerium mit Schreiben vom 25. April 2018 auf, die Projektverantwortung zu übernehmen. Das Justizministerium führte dazu zunächst Vorgespräche mit dem Sozialministerium und mit dem Dachverband der österreichischen Heimleiter sowie einer Einrichtung zur Vertretung von Bewohnerrechten. Am 3. April 2019 fand schließlich ein Besprechungstermin mit den Ländern statt.

<sup>78</sup> BGBI. I 11/2004 i.d.g.F.



#### (4) Ergebnisse

Laut Justizministerium ergaben die Vorgespräche, dass ein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine Gesetzesänderung nicht bestand. Auch der Austausch mit den Ländern habe verdeutlicht, dass eine Verschlankung des Heimaufenthaltsgesetzes nicht gewünscht war, sondern eine Vereinfachung der Handhabung des Gesetzes in der Praxis durch administrative Maßnahmen. Aus Sicht der Länder bestand dazu ein Koordinationsbedarf zwischen den Aufsichtsbehörden. Eine gesetzliche Änderung sah das Justizministerium deshalb für nicht erforderlich.

Aufgrund der durchgeführten Gespräche und der daraus abgeleiteten Schlüsse erachteten das Finanzministerium und das Justizministerium die Evaluierung als abgeschlossen. Weitere Termine waren nicht vorgesehen.

### Reformprojekt 21: Evaluierung des Heimvertragsgesetzes

35 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 25: Übersicht Evaluierung des Heimvertragsgesetzes

Projektverantwortung	Justizministerium
beteiligte Institutionen	Justizministerium, Länder
Zeitraum	2019
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Evaluierung durchgeführt; kein gesetzlicher Änderungsbedarf festgestellt

Quellen: BMF; BMJ

#### (2) Paktum

Im Paktum vereinbarten die Finanzausgleichspartner neben der Evaluierung des Heimaufenthaltsgesetzes auch eine Evaluierung des Heimvertragsgesetzes<sup>79</sup> mit dem Ziel, die Regelungen zu vereinfachen und kosteneffizienter zu gestalten. Ein Evaluierungsergebnis war bis zum Ende des ersten Halbjahres 2017 vorgesehen.

<sup>79</sup> BGBI. I 12/2004



### (3) Abwicklung

Das Finanzministerium forderte das Justizministerium mit Schreiben vom 25. April 2018 auf, die Projektverantwortung auch für dieses Projekt zu übernehmen.

Das Justizministerium führte dazu zunächst Vorgespräche mit dem Sozialministerium und mit dem Dachverband der österreichischen Heimleiter sowie einer Einrichtung zur Vertretung von Bewohnerrechten. Am 3. April 2019 fand ein Besprechungstermin mit den Ländern statt.

### (4) Ergebnisse

Laut Justizministerium ergaben die Vorgespräche, dass – wie schon beim Heimaufenthaltsgesetz – auch beim Heimvertragsgesetz kein unmittelbarer Handlungsbedarf für eine Gesetzesänderung bestand. Auch der Austausch mit den Ländern habe verdeutlicht, dass lediglich eine Vereinfachung der Handhabung des Gesetzes in der Praxis durch administrative Maßnahmen gewünscht war. Eine gesetzliche Änderung sah das Justizministerium deshalb für nicht erforderlich.

Aufgrund der durchgeführten Gespräche und der daraus abgeleiteten Schlüsse erachteten das Finanzministerium und das Justizministerium die Evaluierung als abgeschlossen. Weitere Termine waren nicht vorgesehen.



## Weitere Reformprojekte und Maßnahmen

### Reformprojekt 22: Evaluierung der Mittel für den Personennahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017)

36 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 26: Übersicht Evaluierung der Mittel für den Personennahverkehr (§ 23 Abs. 1 FAG 2017)

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder
Zeitraum	2019
Projektfortschritt	Projekt läuft noch
Status	Beginn der Evaluierung ab 2020 geplant

Quelle: BMF

(2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner einigten sich, zur Vereinfachung des Finanzausgleichs die Finanzierungsströme gemäß § 20 Abs. 1 FAG 2008 (§ 23 Abs. 1 FAG 2017) für den Personennahverkehr mit einem Zweckzuschuss an die Länder neu zu regeln. Die Verteilung der Mittel an die Gemeinden sollte demnach im Wege der Länder erfolgen und die Umstellung laut Paktum evaluiert werden. Einen konkreten Zeitrahmen sah das Paktum dafür nicht vor.

(3) Organisation

Das Finanzministerium übernahm es, die Evaluierung zu organisieren. Es teilte dem RH mit, dass der Beginn der Evaluierung so festgesetzt wurde, um einen mehrjährigen Beobachtungszeitraum über den Vollzug verwerten zu können. Ein Ergebnis lag aufgrund der erst während der Gebarungsüberprüfung durch den RH begonnenen Evaluierung noch nicht vor. Das Finanzministerium beabsichtigte, die Ergebnisse der Evaluierung bis zum Beginn der nächsten, für 2021 geplanten Finanzausgleichsverhandlungen vorlegen zu können.



## Reformprojekt 23: Umsetzung des Spekulationsverbots

- 37 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 27: Übersicht Umsetzung des Spekulationsverbots

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder
Zeitraum	2017 bis 2018
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	gesetzliche Regelungen in Kraft

Quelle: BMF

- (2) Paktum

Bund und Länder kamen überein, in ihrem jeweiligen gesetzlichen Regelungsbereich ein Spekulationsverbot zu verankern. Während der Finanzausgleichsverhandlungen war dieses Verbot noch nicht in allen Ländern – für das jeweilige Land selbst und die Gemeinden dieses Landes – umgesetzt, z.B. fehlte ein solches Gesetz im Burgenland und in Kärnten für die Landesebene. Im Bund war dafür ebenfalls noch die Novellierung des Bundeshaushaltsgesetzes 2013<sup>80</sup> (**BHG 2013**) ausständig. Ziel der Vereinbarung im Paktum war die rechtliche Umsetzung des Spekulationsverbots bis Ende 2017.

- (3) Ergebnisse

Die gesetzlichen Regelungen sind auf allen Gebietskörperschaftsebenen in Kraft. Der Bund novellierte das BHG 2013 am 24. April 2017<sup>81</sup>. Das Land Burgenland setzte am 21. September 2017 landesgesetzlich das Spekulationsverbot um<sup>82</sup>, das Land Kärnten am 1. März 2018 für das Land und die Gemeinden<sup>83</sup>. Die anderen Länder verfügten bereits davor über gesetzliche Regelungen über ein Spekulationsverbot, die – mit

<sup>80</sup> BGBI. I 139/2009 i.d.g.F.

<sup>81</sup> BGBI. I 53/2017

<sup>82</sup> Burgenländisches Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgesetz – BglG. FGSVG, LGBI. 67/2017

<sup>83</sup> Kärntner Spekulationsverbotsgesetz – K-SpvG, LGBI. 25/2018



Ausnahme der Länder Niederösterreich und Steiermark – sowohl die Landes- als auch die Gemeindeebene umfassten<sup>84</sup>.

In Niederösterreich und in der Steiermark waren die entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung verankert, im Burgenland in einer Verordnung<sup>85</sup>.

### Reformprojekt 24: Vereinheitlichung der Haftungsobergrenzen

38 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 28: Übersicht Vereinheitlichung der Haftungsobergrenzen

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder
Zeitraum	2017 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	gesetzliche Regelungen in Kraft

Quelle: BMF

(2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Paktum, die Haftungsobergrenze je Gebietskörperschaft bzw. je Gebietskörperschaftsebene einheitlich zu berechnen. Bis dahin waren die Berechnungsformeln und Gewichtungen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gewählt, weshalb der RH in seinem Bericht „Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden“ (Reihe Bund 2015/7) eine Vereinheitlichung empfohlen hatte.

<sup>84</sup> • Niederösterreich: Gesetz über die risikoaverse Finanzgebarung (NÖ GRFG), LGBI. 3001–0, und Verordnung über die Mindestanforderungen an eine risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBI. 3001/1–0  
 • Oberösterreich: Oö. Finanzgebarungs- und Spekulationsverbotsgegesetz – Oö. FGSG, LGBI. 52/2014  
 • Salzburg: Salzburger Finanzgebarungsgesetz – S.FG, LGBI. 59/2013, sowie Salzburger Finanzgeschäfte-Verordnung, LGBI. 98/2013 i.d.F. LGBI. 80/2016

• Steiermark: Steiermärkisches Landshaushaltsgesetz 2014 (StLHG), LGBI. 176/2013 i.d.F. LGBI. 8/2018, und Steiermärkische Verordnung zur risikoaversen Finanzgebarung (StVO-RFG), LGBI. 22/2018 i.d.F. LGBI. 73/2018  
 • Tirol: Gesetz vom 6. November 2013 über die risikoaverse Finanzgebarung des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger öffentlicher Rechtsträger in Tirol, LGBI. 157/2013  
 • Vorarlberg: Spekulationsverbotsgegesetz – SVG, LGBI. 33/2014  
 • Wien: Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung, LGBI. 36/2013

<sup>85</sup> • Burgenland: Mit der Gemeinderechtsnovelle 2016 (LGBI. 83/2016) wurden in § 61 Abs. 4 Bgl. GemO 2003 (und in den entsprechenden Bestimmungen im Eisenstädter und Ruster Stadtrecht) Einschränkungen für den Abschluss von Finanzgeschäften getroffen, darunter ein Verbot zum Abschluss von Geschäften mit Fremdwährungsrisiko.  
 • Niederösterreich: § 69a NÖ Gemeindeordnung 1973, LGBI. 1000–23  
 • Steiermark: § 81a Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBI. 115/1967 i.d.F. LGBI. 34/2020



### (3) Abwicklung und Ergebnisse

Die Umsetzung erfolgte in Form einer Art. 15a B–VG Vereinbarung im Jahr 2017.<sup>86</sup> Das neue System der einheitlichen Haftungsobergrenzen sollte nach entsprechenden bundes– und landesgesetzlichen Anpassungen am 1. Jänner 2019 gemeinsam mit der VRV 2015 in Kraft treten.<sup>87</sup>

Für die Gemeinden, die nicht Vertragspartner der Art. 15a B–VG Vereinbarung waren, erließen alle Länder zeitnah landesrechtliche Regelungen zur Umsetzung der vereinbarten Haftungsobergrenzen.<sup>88</sup> Die Länder kamen der vereinbarten Vereinheitlichung der Haftungsobergrenze einerseits durch Landtagsbeschlüsse nach, die zumeist im Zusammenhang mit den Budgetbeschlüssen gefasst wurden. Andererseits passten einzelne Länder (Kärnten, Salzburg, Wien) bestehende gesetzliche Regelungen an oder erließen neue Regelungen.

Auf Bundesseite erfolgten die Novelle<sup>89</sup> des Bundeshaftungsobergrenzengesetzes<sup>90</sup> und die Festlegung einer aktuellen Haftungsobergrenze im März 2020.

<sup>86</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der Regelungen zu Haftungsobergrenzen vereinheitlicht werden – HOG–Vereinbarung, BGBl. I 134/2017

<sup>87</sup> Der Zeitpunkt für das Inkrafttreten der VRV 2015 wurde nachträglich auf den 1. Jänner 2020 verschoben.

<sup>88</sup> • Burgenland: Burgenländisches Gemeinde–Haftungsobergrenzengesetz 2018 – Bgld. GemHOG 2018, LGBl. 61/2018  
 • Kärnten: Kärntner Gemeindehaftungs–Verordnung 2019 – K–GHV 2019, LGBl. 74/2018  
 • Niederösterreich: Verordnung über die Haftungsobergrenzen der Gemeinden 2019 (NÖ HOG 2019), LGBl. 90/2018  
 • Oberösterreich: Oö. Gemeinde–Haftungsobergrenzen–Verordnung 2018, LGBl. 128/2018  
 • Salzburg: Gemeinde–Haftungsobergrenzengesetz 2018 – GemHOG 2018, LGBl. 10/2018  
 • Steiermark: Haftungsobergrenze–Verordnung 2019, LGBl. 106/2018  
 • Tirol: Verordnung der Landesregierung vom 27. November 2018 über die Festlegung von Haftungsobergrenzen für Gemeinden und Gemeindeverbände, LGBl. 135/2018  
 • Vorarlberg: Verordnung der Landesregierung über Gemeindehaftungen, LGBl. 84/2018  
 • Wien: Verordnung des Wiener Gemeinderates über die Haftungsobergrenzen, F700–000, 2018/46

<sup>89</sup> BGBl. I 11/2020

<sup>90</sup> BGBl. I 149/2011 i.d.F. BGBl. I 11/2020



## Reformprojekt 25: Gemeinsame Vorarbeiten zur Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)

39 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Projekte:

Tabelle 29: Übersicht Gemeinsame Vorarbeiten zur VRV 2015

Projektverantwortung	Finanzministerium, Länder
beteiligte Institutionen	Bund, Länder, Gemeinden sowie weitere Institutionen (u.a. Buchhaltungsagentur des Bundes, Zentrum für Verwaltungsforschung, RH)
Zeitraum	2017 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt läuft noch
Status	Fertigstellung des Online-Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs für 2020 geplant, alle anderen vereinbarten Vorarbeiten umgesetzt <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Freischaltung des Online-Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs erfolgte im August 2020.

Quelle: BMF

(2) Paktum

Die Regelungen des neuen Haushaltsrechts in Form der VRV 2015 waren inhaltlich zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmt. Allerdings bestanden unterschiedliche Standpunkte dahingehend, in welchem Umfang diese Regelungen von der Verordnungsermächtigung des Finanzministers<sup>91</sup> abgedeckt sind. Als Ergebnis vereinbarten die Länder in einer Art. 15a B–VG Vereinbarung inhaltsgleiche Regelungen zur VRV 2015. Im Rahmen des Finanzausgleichs 2017 bekräftigten die Gebietskörperschaften ihr Bekenntnis zu harmonisierten Rechnungslegungsvorschriften, wie sie in der VRV 2015 vorgesehen waren. Die kompetenzrechtliche Diskussion wurde damit zugunsten inhaltlicher Arbeiten beendet.

Im Rahmen des Paktums vereinbarten die Finanzausgleichspartner drei Vorhaben im Zusammenhang mit der VRV 2015:

- Erarbeitung eines Online-Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuchs (oBHBH),
- Verpflichtung der Gemeindeverbände zur Einhaltung der VRV 2015 ab 1. Jänner 2020 durch entsprechende Regelungen der Länder sowie
- Unterstützung bei der Erstellung von Mustervoranschlägen und –rechnungsabschlüssen der Länder und Gemeinden durch das Finanzministerium.

Zudem hielten die Finanzausgleichspartner fest, den Ausweis der mittelfristigen Finanzplanung für Länder und Gemeinden in der bisherigen Form beizubehalten.

<sup>91</sup> § 16 Abs. 1 F–VG 1948 ermächtigt den Bundesminister für Finanzen, im Einvernehmen mit dem RH Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit zu regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist.



### (3) Organisation

Die Projektverantwortung für das Online–Buchhaltungs– und Bilanzierungshandbuch oblag dem Finanzministerium, das dafür gemeinsame Workshops (Mai, Juni, Oktober 2018 sowie März 2019) mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes (Finanzministerium, Buchhaltungsagentur, RH) sowie der Länder und Gemeinden organisierte. Eine konkrete Umsetzungsfrist sah das Paktum nicht vor. Ziel des Online–Buchhaltungs– und Bilanzierungshandbuchs war es, ein webbasiertes Nachschlagewerk zu erstellen, welches die buchführenden Stellen der Gebietskörperschaften unterstützt und eine einheitliche Verbuchungspraxis fördert.

Während der Gebarungsüberprüfung durch den RH waren die Eingaben in das Online–Tool überwiegend abgeschlossen. Eine Präsentation und Bereitstellung plante das Finanzministerium für das erste Quartal 2020. Die Fertigstellung des Tools erst nach Inkrafttreten der VRV 2015 begründete das Finanzministerium mit den beschränkt vorhandenen Ressourcen aufgrund des gleichzeitig stattfindenden Umstellungsprozesses auf die neue VRV 2015 in den Ländern und Gemeinden.<sup>92</sup>

### (4) Abwicklung

Die rechtliche Umsetzung der Verpflichtung der Gemeindeverbände zur Anwendung der VRV 2015 ab 1. Jänner 2020 lag in der Verantwortung der Länder. Alle Länder verpflichteten die Gemeindeverbände zur Anwendung der VRV 2015 durch entsprechende Novellen der jeweiligen Landesgesetze bzw. Verordnungen.<sup>93</sup>

### (5) Ergebnisse

Für die Erstellung der Mustervoranschläge und –rechnungsabschlüsse war keine Frist vorgesehen. Der Gemeindebund wickelte das Projekt Mustervoranschläge und –rechnungsabschlüsse mit Unterstützung des Finanzministeriums ab. Den Projektabschluss organisierte das Finanzministerium, die Präsentation erfolgte am 20. April 2018. Die Muster waren auch auf der Website des Finanzministeriums abrufbar.

<sup>92</sup> Das Online–Buchhaltungs– und Bilanzierungshandbuch wurde im August 2020 nach Abschluss der Gebarungsüberprüfung durch den RH vom BMF freigeschalten.

<sup>93</sup> • Burgenland: § 20 Abs. 1 Burgenländische Gemeindeordnung 2003 (Bgl. GemO 2003), LGBI. 55/2003 i.d.F. LGBI. 72/2019  
 • Kärnten: § 2 Abs. 2 Kärntner Gemeindehaushaltsgesetz (K–GHG), LGBI. 80/2019  
 • Niederösterreich: § 30 NÖ Gemeindeverbundgesetz, LGBI. 1600 i.d.F. LGBI. 19/2019  
 • Oberösterreich: § 20 Oö. Gemeindeverbundgesetz (Oö. GemVG), LGBI. 51/1988 i.d.F. LGBI. 52/2019  
 • Salzburg: § 13 Abs. 2 Salzburger Gemeindeverbundgesetz, LGBI. 105/1986 i.d.F. LGBI. 96/2015  
 • Steiermark: § 20 Steiermärkisches Gemeindeverbandsorganisationsgesetz (GVOG 1997), LGBI. 66/1997 i.d.F. LGBI. 131/2014, und Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBI. 115/1967 i.d.F. LGBI. 96/2019  
 • Tirol: § 140a Tiroler Gemeindeordnung 2001 (TGO 2001), LGBI. 36/2001 i.d.F. LGBI. 138/2019  
 • Vorarlberg: Gemeindegesetz, LGBI. 40/1985 i.d.F. LGBI. 19/2020



## Reformprojekt 26: Transparenzdatenbank im Bereich Umwelt und Energie

40.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 30: Übersicht Transparenzdatenbank im Bereich Umwelt und Energie

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder
Zeitraum	2017 bis 2018
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Analysebericht für den Bereich Umwelt und Energie lag vor; Transparenzdatenbank wird in diesen beiden Bereichen befüllt

Quelle: BMF

(2) Paktum

Seit 2013 meldet der Bund seine Förderprogramme und Auszahlungen der Förderbeträge in die Transparenzdatenbank ein. Die Länder meldeten zunächst nur ihre Förderprogramme ein. Im Paktum vereinbarten die Finanzausgleichspartner zunächst für die Pilotbereiche Umwelt und Energie, die Transparenzdatenbank beginnend mit 1. Jänner 2017 auch mit Auszahlungen der Förderbeträge der Länder zu befüllen. Darüber hinaus wurde vereinbart, die Förderperiode 2017 gemeinsam hinsichtlich ihrer Zielerreichung und Zweckdienlichkeit zu analysieren.

(3) Ergebnisse

Das Finanzministerium<sup>94</sup> organisierte und begleitete die Analyse, die unter Einbeziehung der Statistik Austria gemeinsam mit den Ländern vorgenommen wurde. Die ersten Arbeitsgruppensitzungen fanden zu Beginn des Jahres 2018 statt, der Analysebericht<sup>95</sup> wurde im Oktober 2018 präsentiert.

Bereits am 12. April 2018 bekannte sich die Landesfinanzreferentenkonferenz im Hinblick auf den Steuerungszweck zum Ausbau einer gebietskörperschaftenübergreifenden Transparenzdatenbank und fasste den Beschluss, die dafür notwendigen Schritte unter Berücksichtigung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in die Wege zu leiten.

<sup>94</sup> Abteilung II/12 – Transparenzdatenbank / Juristischer Bereich

<sup>95</sup> Gemeinsamer Abschlussbericht des Bundesministeriums für Finanzen und der Länder: Analysebericht der Pilotphase zur Übermittlung von Förderungsdaten durch die Länder in die Transparenzdatenbank (5. Oktober 2018)



- 40.2 Der RH beurteilte die im Bereich Umwelt und Energie gesetzten Schritte positiv. In seinem Bericht „Transparenzdatenbank – Kosten und Nutzen, Ziele und Zielerreichung“<sup>96</sup> hatte er empfohlen, den Ausbau der Transparenzdatenbank zu einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank voranzutreiben, d.h., Länderleistungen in gleicher Weise wie Bundesleistungen zu erfassen.

### Reformprojekt 27: Arbeitsgruppe zu ÖNORMEN im sozialen Wohnbau

- 41 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 31: Übersicht Arbeitsgruppe zu ÖNORMEN im sozialen Wohnbau

Projektverantwortung	Finanzministerium
beteiligte Institutionen	Finanzministerium, Länder
Zeitraum	2017 bis 2019
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	keine eigene Arbeitsgruppe, aber Einbeziehung in bereits bestehende Gremien

Quelle: BMF

- (2) Paktum

Die Finanzausgleichspartner vereinbarten im Paktum, dass die Länder über mindestens zwei Jahre Wohnbauprogramme mit einer verbindlichen Wohnbauleistung erstellen und dafür ausreichend Mittel binden sollen. Zudem sollen die Länder und Gemeinden jährlich ihre Leistungen im Wohnbau darstellen. Ebenso vereinbart wurde ein Sonderzuschuss von 180 Mio. EUR des Bundes an die Länder, zweckgebunden für die Finanzierung der Förderung des Wohnbaus. Hinsichtlich dieser geplanten Vorhaben verwies der RH auf seinen Bericht „Wohnbauförderungs-Zweckzuschuss 2015 bis 2018“<sup>97</sup>.

Die Finanzausgleichspartner beschlossen im Paktum darüber hinaus ein Paket zur Eindämmung der Kosten im sozialen Wohnbau, das eine bundesweit einheitliche Regelung der technischen Vorschriften (Bauordnungen) sowie die generelle Rücknahme von überhöhten Standards und Normen beinhaltete. Eine Umsetzung des Pakets war im Paktum bis 2018 vorgesehen.

<sup>96</sup> Reihe Bund 2017/45

<sup>97</sup> Reihe Bund 2020/19



### (3) Organisation

Das Finanzministerium organisierte eine Arbeitsgruppensitzung am 31. Mai 2017, zu der die Länder eingeladen waren. In dieser Sitzung wurde neben anderen Projektvorhaben des Finanzausgleichs 2017 auch die Rücknahme von überhöhten Standards und Normen im sozialen Wohnbau thematisiert.

Die Finanzausgleichspartner kamen dabei zu der Erkenntnis, dass zum Zweck der Vereinheitlichung und Reduktion der Regelungen im sozialen Wohnbau bereits auf bestehende Gremien zurückgegriffen werden konnte. Das Land Vorarlberg, das zu der Zeit den Vorsitz der Landesfinanzreferentenkonferenz innehatte, teilte mit, dass die Einsetzung einer weiteren Arbeitsgruppe aus Gründen der Vermeidung von Doppelgleisigkeiten für nicht zweckmäßig erachtet werde, da bereits eine Länderexpertengruppe zu den Richtlinien des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB) eingerichtet war. Darüber hinaus erarbeitete das Gremium „Dialogforum Bau Österreich“ Lösungsansätze für klare und einfache Bauregeln, in dem ebenfalls das OIB sowie Austrian Standards vertreten waren.

### (4) Ergebnisse

Bereits im Jahr 2015 wurden zu den Richtlinien des OIB Vereinbarungen als Grundlage für die bundesweite Harmonisierung der Bauvorschriften in den Bundesländern getroffen. Eine neue Vereinbarung zu den Richtlinien des OIB erfolgte im April 2019, die landesrechtlichen Umsetzungen dafür erwartete das OIB ab der zweiten Jahreshälfte des Jahres 2019.



## Reformprojekt 28: Anpassung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz

42 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Projekt:

Tabelle 32: Übersicht Anpassung der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Klimaschutz

Projektverantwortung	Umweltministerium, Länder
beteiligte Institutionen	Umweltministerium, Länder
Zeitraum	2017
Projektfortschritt	Projekt abgeschlossen
Status	Art. 15a B–VG Vereinbarung angepasst

Quelle: BMF

(2) Paktum

Im Jahr 2013 lag bereits ein Entwurf einer Art. 15a B–VG Vereinbarung über einen Klimaschutz–Verantwortlichkeitsmechanismus vor. Allerdings konnte damals zwischen Bund und Ländern kein Einvernehmen hinsichtlich des Kostenaufteilungsschlüssels für den Ankauf von Klimaschutz–Zertifikaten erzielt werden. Im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen wurden die Gespräche dazu wieder aufgenommen und ein einvernehmliches Ergebnis erzielt. Im FAG 2017 wurden bundesgesetzlich ein Klimaschutzkoordinationsmechanismus (Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen, um die Verpflichtung Österreichs zu erfüllen) sowie ein Klimaschutzverantwortlichkeitsmechanismus (pauschale Kostentragungsregel für den allfälligen Ankauf von Klimaschutz–Zertifikaten) normiert.<sup>98</sup>

Darüber hinaus vereinbarten die Finanzausgleichspartner im Paktum, die bestehende Art. 15a B–VG Vereinbarung für Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen anzupassen und bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode zu verlängern. Eine Umsetzungsfrist war im Paktum nicht festgehalten.

(3) Ergebnisse

Zuständig für die Vorbereitung und den Abschluss der Art. 15a B–VG Vereinbarung zum Bereich Klimaschutz war das Umweltministerium. Die Vereinbarung trat am 14. August 2017 in Kraft.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> §§ 28 und 29 FAG 2017

<sup>99</sup> Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern, mit der die Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen geändert wird (Änderungsvereinbarung betreffend Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudesektor), BGBl. II 213/2017



## Schlussempfehlungen

43 Zusammenfassend empfahl der RH den Finanzausgleichspartnern:

- (1) Bei der Vereinbarung von gemeinsamen Reformprojekten sollte ein öffentliches Monitoring über die Programmfortschritte eingerichtet werden, um allen Beteiligten den gleichen Informationsstand zu sichern und eine höhere Verpflichtung zur Projektumsetzung zu erreichen. Diese Vorteile wären den dafür erforderlichen Ressourcen gegenüberzustellen. ([TZ 6](#))
- (2) Bei der Vereinbarung gemeinsamer Reformprojekte wären die Projektverantwortung und der Arbeitsauftrag an die jeweilige Projektgruppe schriftlich festzulegen und rechtzeitig zu kommunizieren. ([TZ 7](#))
- (3) Bei der Vereinbarung gemeinsamer Projekte sollten sich die Finanzausgleichspartner an der Projektorganisation und –abwicklung des Reformprojekts Benchmarking orientieren. ([TZ 8](#))
- (4) Bei der Vereinbarung gemeinsamer Projekte wären ein eindeutiges Projektziel vorzugeben, Kriterien für die Prüfung der Umsetzung zu formulieren und eine Vorgehensweise für den Fall der Nichtdurchführung des Reformprojekts festzulegen. ([TZ 9](#))
- (5) In Reformbereichen, bei denen (noch) kein grundlegendes Einvernehmen über Ziele und inhaltliche Ausgestaltung besteht, wäre zunächst die Erarbeitung von Umsetzungsoptionen zu beauftragen, um auf politischer Ebene über umsetzungsfähige Modelle als Entscheidungsgrundlage zu verfügen. ([TZ 10](#), [TZ 11](#))
- (6) Der Begriff der Aufgabenorientierung wäre zu definieren, um ein gemeinsames Verständnis über Inhalt, Umfang und Zielsetzung dieses Reformbereichs zu erlangen. ([TZ 10](#))
- (7) Falls ein Bekenntnis der Finanzausgleichspartner zur Einführung von Aufgabenorientierung im Finanzausgleich noch aufrecht ist, sollte ein realistischer Zeitrahmen mit konkreten Arbeitszielen für die Erarbeitung eines konsensfähigen Modells zur Aufgabenorientierung im Finanzausgleich vorgesehen werden. ([TZ 10](#), [TZ 15](#))
- (8) Im Paktum über den Finanzausgleich vorgesehene Maßnahmen und Reformprojekte wären bei inhaltlicher Kongruenz mit anderen Vereinbarungen ausreichend abzustimmen, um divergierende bzw. unzureichende Vorgaben zu vermeiden. ([TZ 12](#), [TZ 22](#))



- 
- (9) Bei der Vereinbarung gemeinsamer Reformprojekte wäre das Hauptaugenmerk auf die Konzipierung des Projekts zu legen, dabei die Projektverantwortung eindeutig zuzuordnen sowie Projektauftrag und Projektziel klar zu kommunizieren. Bei fehlendem Einvernehmen in wesentlichen Fragestellungen wäre die Einvernehmensherstellung zunächst auszuklammern und stattdessen in den Arbeitsgruppen der Fokus auf die Erarbeitung von Entscheidungsalternativen zu richten. (TZ 13)
  - (10) Für die Bundesstaatsreform wären ein verbindliches Reformziel zu definieren und die Verhandlungen über weitere Schritte zur Reform der Kompetenzverteilung hin zu einer zeitgemäßen Erfüllung staatlicher Aufgaben wieder aufzunehmen. (TZ 16)
  - (11) Die Erkenntnisse aus der Projektabwicklung der Arbeitsgruppe Benchmarking sollten auf operativer Ebene umgesetzt werden. Entsprechend der bestehenden Vereinbarung sollten weitere Benchmarking-Projekte in Angriff genommen werden, um auf Grundlage der Erfahrungen aus dem bereits durchgeführten Projekt Potenziale für Effizienzsteigerungen in der öffentlichen Verwaltung zu erheben. (TZ 17)
  - (12) Für die Durchführung von Spending Reviews wäre ein Vorgehensmodell – vergleichbar jenem aus dem Projekt Benchmarking – auszuarbeiten. Dafür könnte auch der bereits vorliegende Entwurf der (internen) Richtlinie des Finanzministeriums in einer akkordierten Version herangezogen werden. (TZ 18)
  - (13) Ein erneutes Projekt zum Thema „Abgabenautonomie der Länder“ wäre nur bei einem einvernehmlichen Bekenntnis aller Finanzausgleichspartner zu einer verstärkten Abgabenautonomie der Länder zu beginnen. (TZ 19)
  - (14) Für eine Reform der Grundsteuer sollte einer Arbeitsgruppe ein realistischer Zeitrahmen mit konkreten Arbeitszielen für die Erarbeitung eines konsensfähigen Modells vorgegeben werden. (TZ 20)
  - (15) Das Projekt Qualitätsstandards sollte im Einklang mit allen Projektbeteiligten abgeschlossen werden. (TZ 30)



Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs

---



Wien, im Mai 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



## Anhang

### Rechtliche und vertragliche Grundlagen

#### Finanzausgleich

Unter Finanzausgleich im weiteren Sinn wird das System der Zuordnung der öffentlichen Aufgaben sowie der Ausgaben und Einnahmen zu den verschiedenen Gebietskörperschaften verstanden. In Österreich beruhen die Regelungen zum Finanzausgleich auf einer vorgegebenen Kompetenz- und Aufgabenverteilung und umfassen im Wesentlichen die Verteilung der öffentlichen Abgabenerträge auf die verschiedenen Gebietskörperschaften sowie Maßnahmen zum Ausgleich der Finanzausstattung oder sonstige spezifische aufgaben- und/oder ressourcenbezogene Maßnahmen (sogenannter Finanzausgleich im engeren Sinn). Die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen des Bundes und der Länder sind im Bundes-Verfassungsgesetz (**B–VG**)<sup>100</sup> in den Art. 10 bis 15 geregelt, und auf dem Gebiet der Abgaben bzw. Finanzen in einem besonderen Bundesverfassungsgesetz, dem Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (**F–VG 1948**)<sup>101</sup>. Das F–VG 1948 unterscheidet nach dem Kriterium der Ertragshoheit, d.h. der Verfügungskompetenz über den Abgabenertrag zwischen folgenden abstrakten Abgabentypen:

- ausschließliche Bundes-, Landes- oder Gemeindeabgaben sowie
- geteilte Abgaben mit den Unterformen
  - gemeinschaftliche Abgaben (der Ertrag ist zwischen Bund/Land/Gemeinde geteilt),
  - Zuschlagsabgaben (bestehend aus einer Stammabgabe des Bundes bzw. Landes und Zuschlagsabgaben der Länder und/oder Gemeinden) sowie
  - Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand.

An diese abstrakten Steuertypen sind Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen geknüpft. In die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen die ausschließlichen Bundesabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben einschließlich ihrer Verteilung und bei Zuschlagsabgaben und Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand die für den Bund erhobenen Abgaben. Die Einreihung der konkreten Abgaben (z.B. Einkommensteuer) in eine dieser Typen ist Sache der einfachen Bundesgesetzgebung. Dies erfolgt in dem regelmäßig auf mehrere Jahre befristeten und auf Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften beruhenden Finanzausgleichsgesetz (**FAG**), das den Kern des Finanzausgleichs bildet. Die wichtigsten Abgaben sind dort zu ausschließlichen Bundesabgaben oder zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben erklärt worden. Ferner ist dort die Aufteilung der Ertragsanteile

<sup>100</sup> BGBI. 1/1930 i.d.F. BGBI. I 57/2019

<sup>101</sup> BGBI. 45/1948 i.d.F. BGBI. I 51/2012

gemeinschaftlicher Bundesabgaben geregelt.<sup>102</sup> Diese Aufteilung erfolgt bei den einzelnen Abgaben nach verschiedenen Gesichtspunkten wie Bevölkerungszahl, Steueraufkommen, abgestufter Bevölkerungsschlüssel. Der Bundesgesetzgeber ist bei der Verteilung der Besteuerungsrechte und –erträge nicht völlig frei, sondern hat sich an dem in der Finanz–Verfassung festgelegten Sachlichkeitsgebot zu orientieren, wonach Regelungen in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen haben und die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften nicht überschritten werden dürfen (§ 4 F–VG 1948). Nach der Rechtsprechung des VfGH stellt § 4 F–VG 1948 die Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 7 Abs. 1 B–VG für den Bereich des Finanzausgleichs dar.<sup>103</sup> Der Gestaltungsspielraum des zuständigen Gesetzgebers ist im Sinne der zu § 4 F–VG 1948 ergangenen Rechtsprechung des VfGH – und abgesehen von sonstigen Anforderungen durch den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 7 Abs. 1 B–VG – einerseits durch das Gebot einer sachgerechten Kooperation in Form von Beratungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften im Vorfeld der Gesetzgebung und andererseits durch das Gebot der Beachtung der Leistungsfähigkeit der gegenbeteiligten Gebietskörperschaft im Sinne des § 4 F–VG 1948 begrenzt. Ein den § 4 F–VG 1948 verletzender Fehler der Gesetzgebung liegt bei Einhaltung dieser Grundsätze dann vor, wenn

- einzelne Bestimmungen zueinander in sachlich nicht rechtfertigbarem Widerspruch stehen,
- von verfehlten Prämissen ausgegangen wurde oder
- die Interessen eines Partners geradezu willkürlich ignoriert oder missachtet wurden.<sup>104</sup>

Weiters sind im FAG Finanzzuweisungen und (Zweck–)Zuschüsse aus Bundesmitteln an Länder und Gemeinden vorgesehen sowie Bestimmungen zur Kostentragung abweichend vom Grundsatz der Selbstträgerschaft der Kosten gemäß § 2 F–VG 1948 (Konnexitätsgrundsatz), wonach eine Gebietskörperschaft jenen Aufwand zu tragen hat, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, enthalten. Abweichende gesetzliche Regelungen sind allerdings und mit Bedachtnahme auf § 4 F–VG 1948 zulässig. Neben dem FAG bestehen weitere gesetzliche Regelungen zur Finanzierung einzelner Aufgaben (z.B. das Pflegefondsgesetz) sowie Art. 15a B–VG Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, wie z.B. für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots.

Der Kostentragungsgrundsatz des § 2 F–VG 1948 wird weitgehend durch folgende Regelung überlagert: Ein eigenes Bundesverfassungsgesetz ermächtigt Bund, Länder und Gemeinden zum Abschluss einer Vereinbarung über einen Konsultationsmecha-

<sup>102</sup> Öhlinger, Verfassungsrecht (2005) S. 125 f.

<sup>103</sup> VfSlg. 12.505/1990

<sup>104</sup> VfSlg. 19.861/2014



nismus und einen Stabilitätspakt.<sup>105</sup> Die darauf gestützte Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus sieht vor, dass Gesetzes- und Verordnungsentwürfe des Bundes oder eines Landes – ausgenommen parlamentarische Gesetzesinitiativen – den jeweils gegenbeteiligten Gebietskörperschaften mit einer Darstellung der finanziellen Auswirkungen zur Stellungnahme zu übermitteln sind.<sup>106</sup> Bund, Land, Gemeindebund oder Städtebund können Verhandlungen in einem Konsultationsgremium verlangen. Kommt eine Einigung über die Kostentragung nicht zustande, so hat grundsätzlich jene Gebietskörperschaft, deren Organe das Gesetz bzw. die Verordnung beschlossen haben, die Kosten der Vollziehung zu ersetzen.<sup>107</sup>

Das letztaktuelle FAG 2017<sup>108</sup> regelt den Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021.

### Paktum über den Finanzausgleich

Das FAG beruht auf dem Ergebnis von Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern, das sind der Bund, die Länder und die Gemeinden. Letztere werden durch den Gemeindebund und den Städtebund vertreten.<sup>109</sup>

Nach der Judikatur des VfGH<sup>110</sup> setzt ein dem Sachlichkeitsgebot des § 4 F–VG 1948 entsprechendes System des Finanzausgleichs schon im Vorfeld der Gesetzgebung eine Kooperation der Gebietskörperschaften voraus, die durch politische Einsicht und gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt ist (Gebot der sachgerechten Kooperation). Vor Erlassung des Finanzausgleichsgesetzes sind also entsprechende Beratungen zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften unabdingbar. Ein solches komplexes System kann nur bei eingehender Kenntnis der bestehenden weitverzweigten, komplizierten Rechtsordnung und der gegenwärtigen und künftig zu erwartenden wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten und Interessen sowie durch gegenseitige Rücksichtnahme und einen das Gesamtwohl beachtenden Ausgleich der (allenfalls divergierenden) Interessen der Gebietskörperschaften geschaffen werden.

Das Verhandlungsergebnis zwischen den Finanzausgleichspartnern, auf dessen Grundlage das FAG erlassen wird, wird auch als Paktum über den Finanzausgleich bezeichnet. Die Paktierung des Finanzausgleichs für einen bestimmten künftigen Zeitraum hat zur Folge, dass eine einseitige Änderung während der Laufzeit nicht bloß der politischen Fairness widersprechen kann, sondern auch das eine Einheit

<sup>105</sup> Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes, BGBl. I 61/1998

<sup>106</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I 35/1999

<sup>107</sup> Öhlinger, Verfassungsrecht (2005) S. 128 f.

<sup>108</sup> BGBl. I 116/2016 i.d.F. BGBl. I 106/2018

<sup>109</sup> gemäß Art. 115 Abs. 3 B–VG

<sup>110</sup> VfSlg. 12.505/1990



bildende Gesamtsystem des Finanzausgleiches schwerwiegend gestört wird und damit der geänderte Finanzausgleich in Widerspruch zu § 4 F–VG 1948 gerät.

Aufgrund des Einvernehmens in den wesentlichen Belangen im Rahmen des Paktums kann nach der Rechtsprechung des VfGH in aller Regel davon ausgegangen werden, dass eine dem Art. 4 F–VG 1948 entsprechende Gesamtregelung getroffen wurde, d.h., es wird vermutet, dass die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot entsprechen. Diese Rechtsprechung des VfGH beruht auf der Prämissen, dass dann, wenn die mit der Sach-, Rechts- und Interessenslage vertrauten Vertreterinnen und Vertreter der Gebietskörperschaften bei den Finanzausgleichsverhandlungen zu einem einvernehmlichen Ergebnis gelangen, anzunehmen sei, die diesem Ergebnis entsprechende Regelung halte sich im Rahmen des dem Finanzausgleichsgesetzgeber von Verfassung wegen eingeräumten (weiten) Gestaltungsspielraums (Indizierung der Sachlichkeit).<sup>111</sup>

Die der Finanzausgleichsgesetzgebung vorausgehenden „Pakte“ besitzen – wie immer ihre rechtliche Natur beurteilt wird – nicht Gesetzeskraft; sie können nicht rechtliche Grundlage eines mit Klage nach Art. 137 B–VG geltend zu machenden Anspruchs sein.<sup>112</sup>

## 15a–Vereinbarung

Die Staatsfunktionen sind zwischen Bund und Ländern verteilt und die Gebietskörperschaften bei der Besorgung der ihnen zukommenden Aufgaben selbstständig. Darüber hinaus besteht in verschiedenen Bereichen, vor allem auch aufgrund der zersplitterten Kompetenzauflistung, ein Bedarf nach Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern untereinander und nach wechselseitiger Rücksichtnahme (kooperativer Bundesstaat). Eine verfassungsrechtliche Form der Kooperation stellt der in Art. 15a B–VG normierte öffentlich–rechtliche Typus des Vertrags zwischen Gebietskörperschaften, sogenannte „Gliedstaatsverträge“ bzw. „15a Vereinbarungen“ dar.

Diese Vereinbarungen sind ein wichtiges Instrument des „kooperativen Bundesstaates“. Zweck der Schaffung des Art. 15a B–VG war insbesondere

- eine bessere Koordinierung zwischen Bund und Ländern (Art. 15a Abs. 1 B–VG) bei sogenannten Querschnittsmaterien sowie
- die Möglichkeit, durch den Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Ländern (Art. 15a Abs. 2 B–VG) eine einheitliche Regelung und Besorgung grenzüberschreitender Materien herbeizuführen.

<sup>111</sup> VfSlg. 14.262/1995

<sup>112</sup> VfGH 6. März 1991, A 2088/90, VfSlg. 12.667/1991



Der Bund und einzelne oder alle Länder sowie die Länder untereinander können gemäß Art. 15a B–VG Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereichs schließen. Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbstständigen Wirkungsbereichs getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Gegenstand solcher Vereinbarungen können Materien der Gesetzgebung und der Vollziehung, aber auch der Privatwirtschaftsverwaltung sein.<sup>113</sup>

Diese Gliedstaatsverträge bzw. Vereinbarungen berechtigen und verpflichten die beteiligten Gebietskörperschaften, Rechte und Pflichten für den Staatsbürger entstehen daraus nicht. Zur Berechtigung und Verpflichtung der „Rechtsunterworfenen“ bedarf es einer speziellen Transformation in ein Gesetz oder – sofern eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist – in eine Verordnung.

Der Abschluss von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG mit den Gemeinden als Vertragsparteien ist aufgrund des geltenden Verfassungsrechts nicht möglich. Ein eigenes Bundesverfassungsgesetz<sup>114</sup> ermächtigt auch die Gemeinden zum Abschluss von Vereinbarungen mit dem Bund und den Ländern, allerdings nur in ganz bestimmten Angelegenheiten wie beispielsweise dem Stabilitätspakt.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Öhlinger, Verfassungsrecht (2005) S. 147; Antonioli/Koja, Allgemeines Verwaltungsrecht (1986) S. 174 ff.

<sup>114</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Ermächtigungen des Gemeindebundes und des Städtebundes, BGBl. I 61/1998

<sup>115</sup> Auf derartige Vereinbarungen sind gemäß Art. 2 Abs. 1 leg. cit. die „für Vereinbarungen gemäß Art. 15a Abs. 1 B–VG geltenden bundes- und landesrechtlichen Vorschriften“ – mit bestimmten Abweichungen – anzuwenden. Bei auf dieser Rechtsgrundlage geschlossenen Vereinbarungen handelt es sich aber definitionsgemäß – und ungeachtet anderslautender Formulierungen bei der Genehmigung durch den Nationalrat – um keine Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG.



R  
—  
H



