

## Information des Büros des Fiskalrates<sup>1</sup> vom 30. November 2016

### **Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021: Viele Änderungen ohne grundlegenden Regimewechsel**

Die Finanzausgleichspartner einigten sich im November 2016 auf einen **neuen Finanzausgleich** für die Jahre 2017 bis 2021, der einige Neuerungen und Reformelemente mit sich bringt, aber keine grundlegende Neuordnung des Systems darstellt.

Die wesentlichen neuen Eckpunkte aus **budgetärer Sicht** sind:

- **Zusatz-einnahmen der Länder und Gemeinden** in Höhe von **300 Mio EUR** pro Jahr (2017-2021) zur Sicherstellung der nachhaltigen Haushaltsführung.
- **Einmalzahlung von 125 Mio EUR** zur Bewältigung der besonderen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Migration und Integration.
- **Kostendämpfungspfade** in den Bereichen **Gesundheit und Pflege**.

Die im neuen FAG vereinbarten **strukturellen Mehreinnahmen der Länder und Gemeinden** zu Lasten des Bundes sind vor dem Hintergrund der subsektoralen **Zielvorgaben des ÖStP 2012** zu hinterfragen und i.S. der verstärkten Aufgabenorientierung zu sehen. So wurde im Jahr 2015 der ÖStP 2012 durch die Länder und Gemeinden in Summe übererfüllt, während der Bund durch die besonderen Lasten als „Insurer of last resort“ (z. B. Flüchtlingszuwanderung, Bankenpaket) die Zielvorgaben verfehlte. Derzeit ist unklar, welche **Auswirkung** die Bereitstellung dieser zusätzlichen Bundesmittel für Länder und Gemeinden auf das **gesamtstaatliche Maastricht-Defizit** haben wird.

Im Paktum Finanzausgleich 2017 bis 2021 sind wichtige **Strukturreformen** in Angriff genommen **worden**, die Umsetzung erfolgt vorerst aber nur in Pilotprojekten:

- **Vorbereitung einer Bundesstaatsreform** bis Ende 2018.
- **Benchmarking-Modell** zur Identifikation der Effizienz in sämtlichen staatlichen Aufgabenbereichen bis Ende 2018 und laufende **Aufgabenkritik**.
- Stärkung der **Aufgabenorientierung** (Elementarbildung, Pflichtschule) und der **Abgabenautonomie** („Verländerung“ des Wohnbauförderungsbeitrags) im Rahmen von Pilotprojekten.

Die Stärkung der Abgabenautonomie der Länder setzt beim Wohnbauförderungsbeitrag an, dessen Bemessungsgrundlage die Bruttolohnsumme darstellt. Folglich wirkt sich die **Wahrnehmung der Länderautonomie** unmittelbar auf die **Höhe der Lohnnebenkosten** aus. Eine gebietskörperschaftsübergreifende **Kompetenz- und Strukturreform** sollte vom Ziel **weitgehender Transparenz** sowie einer **zusammengeführten Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung** für öffentliche Leistungen geleitet sein.

Das **Finanzausgleichssystem** wurde in **Teilbereichen** zwar **vereinfacht** (z. B. Überführung von Transfers in die Ertragsanteile mit einheitlichem Verteilungsschlüssel, Reform des Finanzkraftausgleichs), die **Komplexität des Gesamtsystems** konnte dadurch aber **kaum entschärft** werden.

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung des Fiskalrates wider.

# PAKTUM ÜBER DEN FINANZAUSGLEICH AB DEM JAHR 2017

## Neuerungen zur Finanzarchitektur

Die **Entwicklung der Budgetpfade** der Bundesebene sowie der Landes- und Gemeindeebene in den nächsten Jahren wird durch die **Neuordnung des Finanzausgleichs**, der im November 2016 beschlossen wurde, leicht verändert. Mit dem neuen Finanzausgleich wurden zusätzliche Mittel für die Länder und Gemeinden für die Jahre 2017 bis 2021 in Aussicht gestellt, Finanzierungsverflechtungen vereinfacht und die Fortführung bestehender Regelungen, wie z. B. Zuschüsse aus dem Pflegefonds, konkretisiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Neuerungen herausgearbeitet:

### Zusatzmittel für die Länder und Gemeinden

- **Einmalige Zahlung** des Bundes in Höhe von 125 Mio EUR an die Länder (70%) und Gemeinden (30%) zur Bewältigung der besonderen Aufwendungen im Zusammenhang mit der Migration und Integration (Jahr der Überweisung ist noch unklar).
- **Jährliche Zahlung** von 300 Mio EUR (ohne Zweckwidmung) **ab 2017** zur Sicherstellung der nachhaltigen Haushaltsführung; Verteilung obliegt den Ländern und Gemeinden.
- **Valorisierung des Zweckzuschusses aus dem Pflegefonds** in Höhe von 350 Mio EUR mit 4,5% ab dem Jahr 2018.

### Pilotprojekte zur verstärkten Aufgabenorientierung

- Im Bereich der **Elementarbildung** (0- bis 6-Jährige) wird die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden ab 1.1.2018 teilweise durch quantitative und qualitative Parameter (z. B. Qualitätskriterien) ersetzt.
- Im Bereich der **Pflichtschulen** (6- bis 15-Jährige) sind Elemente der Aufgabenorientierung vorzubereiten und ab 1.1.2019 umzusetzen.
- Etwaige Auswirkungen auf die länderweisen Anteile werden beim Systemwechsel durch Anpassung der Fixschlüssel ausgeglichen („**Einnahmenneutralität**“ im 1. Jahr).

### Einstieg in die verstärkte Abgabenaufonomie der Länder und Gemeinden

- **Vollständige „Verlängerung“ des Wohnbauförderungsbeitrags** per 1.1.2018, der zur Zeit als gemeinschaftliche Bundesabgabe zwischen Ländern und Bund im Verhältnis 80,55%:19,45% aufgeteilt wird.
- **Volle Aufonomie** der Länder hinsichtlich der **Festlegung des Tarifs**, der an der Bruttolohnsumme anknüpft, die Gesetzgebung verbleibt grundsätzlich beim Bund. Damit wirkt sich die Wahrnehmung der Länderaufonomie unmittelbar auf die **Höhe der Lohnnebenkosten** aus.
- Der **Wohnbauförderungsbeitrag** ist weiterhin nicht für den Wohnbau zweckgewidmet. Der ehemalige Zweckzuschuss des Bundes an die Länder iHv 1,8 Mrd EUR fiel per 1.1.2009 weg und wurde in gemeinschaftliche Bundesabgaben mit allgemeinem Verteilungsschlüssel umgewandelt. Damit ging auch der Wegfall der Zweckwidmung einher. Allerdings haben sich die Länder verpflichtet, **Wohnbauprogramme** mit verbindlicher Wohnbauleistung für 2 Jahre vorzulegen.
- Der bisherige Anteil des Bundes am Wohnbauförderungsbeitrag wird **neutral** auf Basis des Jahres 2016 durch einen **höheren Bundesanteil an den gemeinschaftlichen Abgaben** mit einheitlichem Schlüssel ersetzt.
- Weitere Optionen zur Stärkung der Abgabenaufonomie der Länder durch eine **Arbeitsgruppe** zu prüfen, insbesondere der Eignung und Zweckmäßigkeit der Einkommensteuer inkl. Lohnsteuer,

Körperschaftsteuer und motorbezogenen Versicherungssteuer.

- Stärkung der **Abgabenautonomie der Gemeinden** durch Vorbereitung einer **Reform der Grundsteuer** durch eine weitere Arbeitsgruppe bis Mitte 2017.

### **Maßnahmen zur Vereinfachung der Verteilung der Ertragsanteile und der Transferströme**

- **Entfall von Vorwegabzügen und Bedarfszuweisungen**, neutrale Kompensation durch direkte Einrechnung in den Verteilungsschlüssel der Ertragsanteile (z. B. Abzug für Hauptverband bei Tabaksteuer oder für Bund bei der Kfz-Steuer).
- Reduktion der **Anzahl der Verteilungsschlüssel** für horizontale Verteilung auf die Gemeinden innerhalb eines Landes.
- **Neuregelung der Finanzausweisungen** gemäß §20 (1) FAG für den Personennahverkehr als Zweckzuschuss des Bundes an die Länder.
- Vereinfachung und **Reform des Finanzkraftausgleichs**, der für Gemeinden (ohne Wien), die eine Finanzausweisung zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt benötigen, vorgesehen ist.
  - **Höhe des Bundeszuschusses** wird durch Anteil an gemeinschaftlichen Bundesabgaben definiert (vormals Kombination aus Fixbeträgen und Anteilen an diversen Abgabenarten).
  - Die **Finanzkraft** ermittelt sich aus dem Aufkommen der Grundsteuer und der Kommunalsteuer (vormals aus 6 Abgabenarten).
  - Statt eines mehrgliedrigen **Verteilungsprozesses** mit Differenzierung nach Gemeindegrößenklassen werden **Ländertöpfe** gebildet; wenn der Landesschnitt der Finanzkraft der Gemeinden (pro Einwohner) unter 80% des bundesweiten Durchschnitts liegt, erfolgt ein **Ausgleich** in Höhe von 10% der Unterschreitung dieser Benchmark. Die Verteilung auf die Gemeinden landesweise folgt der Einwohnerzahl.
  - **Übertragung der Mittel** in das System der **Gemeindebedarfszuweisungen**.

### **Dotierung eines Fonds für Gemeindeinvestitionen in Eisenbahnkreuzungen**

- Pro Land neuer „Fonds“ für **Investitionen in Eisenbahnkreuzungen** dotiert.
- **Dotierung** erfolgt im Verhältnis **50:50** aus Zweckzuschüssen des **Bundes** und durch die **Gemeinden**.
- Einzahlungen **in Summe 125 Mio EUR** bis zum Jahr 2029 (Tranchen von 9,62 Mio EUR p.a.), länderweise Anteile ergeben sich aus den jeweiligen geschätzten Anteilen am erforderlichen Gesamtinvestitionsvolumen.
- **Mittelvergabe** an die Gemeinden basiert auf **Landesentscheidung**.

### **Kostendämpfungspfade für Bereiche Gesundheit und Pflege**

- **Gesundheitsausgaben** dürfen im Jahr 2017 maximal um 3,6% gegenüber dem Vorjahr wachsen. In den Folgejahren wird diese Obergrenze jeweils um ein Zehntel% zurückgeführt, sodass 2021 der Zuwachs mit 3,2% limitiert wird.
- Kostendynamik im **Pflegebereich** wird ab 2017 jährlich mit 4,6% begrenzt; Ausgangsbasis sind die Einmeldungen der Länder des Jahres 2016 in die Pflegedienstleistungsstatistik.
- Zur Erreichung der **Kostendämpfung** wurden u. a. folgende **Maßnahmen** vereinbart: sektorenübergreifende Medikamentenbewirtschaftung, Optimierung im Verbrauch medizinischer Produkte, Überarbeitung von Normen im Bereich der Krankenanstalten und Pflege, Redimensionierung

von Dokumentationspflichten sowie Folgekostenabschätzung bei Erstellung von Qualitätsleitlinien.

### Sonstige vereinbarte Reformmaßnahmen

- **Vorbereitung einer Bundestaatsreform** bis Ende 2018 unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents mit dem Ziel der **Entflechtung der Kompetenzfelder** in der Gesetzgebung und Vollziehung.
- Einführung von „**Spending Reviews**“ für die FAG-Partner – laufende Überprüfung von Aufgaben und Ausgaben auf Zweckmäßigkeit, Zeitgemäßheit und Kürzungs- und Einsparungspotenzialen – und von **Benchmarking** für die Gebietskörperschaften und SV-Träger (soweit zweckmäßig auch vertikal) bei allen Aufgabenbereichen.
- Einführung einer **einheitlichen Abgrenzung der Haftungen** (gem. Sixpack-RL 2011/85/EU) und **einheitliche Berechnung der Haftungsobergrenzen** je Gebietskörperschaftsebene (einschließlich außerbudgetärer Staatseinheiten gemäß ESVG 2010) ab 1.1.2019:
  - **Berechnungsformeln** zu den Haftungsobergrenzen (HOG):
    - Bund:  $HOG_{(t)} = \text{Öffentliche Abgaben netto (Bundesanteil) nach UG 16}_{(t-2)} * 175\%$
    - Länder:  $HOG_{(t)} = \text{Einnahmen nach Abschnitt 92 und 93}^2_{(t-2)} * 175\%$
    - Gemeinden:  $HOG_{(t)} = \text{Einnahmen nach Abschnitt 92 und 93}_{(t-2)} * 75\%$
  - Anrechnung der Haftungen auf die HOG erfolgt zum **Nominalbetrag** des Haftungsstandes **ohne Risikogewichtung**; diese Neuregelung bedeutet für den Großteil der Länder und Gemeinden einen Regimewechsel.<sup>3</sup>
  - Austausch über **Risikomanagement** – das derzeit nur vereinzelt und rudimentär vorhanden ist – im Rahmen des Österreichischen Koordinationskomitees.
- Im Rahmen der **Harmonisierung der Rechnungslegungsvorschriften**:
  - Online **Buchhaltungs- und Bilanzierungshandbuch** mit Empfehlungscharakter
  - Veröffentlichung der **mittelfristigen Finanzplanung** der Länder und Gemeinden
  - Verpflichtende Anwendung der VRV durch die **Gemeindeverbände** ab 1.1.2020.
- Befüllung der **Transparenzdatenbank** mit Leistungsmittellungen der Länder **ab 1.1.2017** aus den Bereichen der **Umwelt- und Energieförderung**.
- **Verlängerung von Vereinbarungen gem. Art 15a B-VG** über die Abgeltung stationärer medizinischer Versorgung, über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung und über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes von Treibhausgasen.

## Einschätzung im Spiegel der FISK-Empfehlungen

Bei der Neugestaltung des Paktums Finanzausgleich 2017 bis 2021 sind wichtige Strukturreformen vereinbart worden, deren Umsetzung in einigen Bereichen vorerst nur in Pilotprojekten erfolgt. Der **FISK empfahl** im Hinblick auf die Kompetenzverteilung und Finanzarchitektur zwischen den Gebietskörperschaften, folgende Aspekte zu berücksichtigen (Empfehlung, Dezember 2015):

- Ein möglichst einfaches, **aufgabenorientiertes Finanzausgleichssystem mit gestärkter Eigen-**

<sup>2</sup> Abschnitt 92: öffentliche Abgaben (eigene Steuern und Ertragsanteile), Abschnitt 93: Landesumlagen.

<sup>3</sup> Nicht risikogewichtete Haftungslimits galten bislang nur für die Länder Oberösterreich, Tirol und Wien sowie die Gemeinden Kärntens, Oberösterreichs und der Steiermark.

**verantwortung** der jeweils zuständigen Gebietskörperschaften und **Aufgabentflechtung** auf allen Ebenen in die Wege zu leiten. Dazu bietet sich die Durchführung vorgelagerter **Ist- und Sollanalysen für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgabenbereiche** (z. B. Bildung, Förderungen, Nahverkehr, Gesundheitswesen, Pflege etc.) sowie die **Nutzung von Studienergebnissen** an, die bestehende Strukturen, Ziele und Finanzströme hinterfragen.

- Vorrangig die **fiskalische Äquivalenz** (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger) sowie die **Konnexität** (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung) herzustellen. Neben diesen Effizienzkriterien wäre aber auch auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften Bedacht zu nehmen und ein Ressourcenausgleich für strukturschwache Regionen vorzusehen. **Kompromisse** könnten durch einen Abgleich der unterschiedlichen Interessen in Form von „**Paketlösungen**“ gesucht werden, die jeweils ein großes Reformfeld umfassen.

**Ausgangspunkt jeder föderalen Reform** sollte idealerweise eine **Aufgabenreform** sein (siehe z. B. FISK-Info 5/2015: FISK-Workshop „Föderalismusreform in Österreich“), die allerdings erst im Rahmen einer Arbeitsgruppe **bis Ende 2018 vorbereitet** werden soll. So fehlt für eine effektive Neuordnung der Finanzströme nach wie vor ein geeigneter, „endgültiger“ Rahmen. Es wurde zudem aber vereinbart, das Instrument der **Aufgabenkritik** – im Paktum im Rahmen der „Spending Review“ und des Benchmarkings vorgesehen – systematisch zu etablieren. In der angekündigten Ausgestaltung folgt es den hierfür wesentlichen Kriterien regelmäßiger Intervalle und gebietskörperschaftsübergreifender Vergleiche.

Mit dem „**Einstieg**“ zur **Stärkung der Abgabenautonomie** („Verlängerung“ des Wohnbauförderungsbeitrags) sowie der **Aufgabenorientierung** bei der Mittelzuteilung (Pilotprojekt „Elementarbildung“ und „Pflichtschule“) wird zwei wichtigen föderaltheoretischen Aspekten Rechnung getragen: So würde eine Stärkung der subsektoralen Steuerautonomie zur Herstellung der Konnexität beitragen und Anreize für eine effiziente Erbringung öffentlicher Leistungen stiften. Aufgabenorientierung berücksichtigt die Diversität der Gebietskörperschaften und die damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenlasten und bietet zudem Möglichkeiten zur Transferentflechtung. Mit den gewählten Pilotprojekten, die zwar auch zur Austestung von Vor- und Nachteilen genutzt werden können, bleibt das **Potenzial dieser Elemente kaum genutzt**.

Da davon auszugehen ist, dass der **Finanzausgleich** auch in Zukunft das **zentrale Element der subsektoralen Finanzausstattung** in Österreich darstellen wird, sollte die grundlegende Struktur noch weiter vereinfacht werden. Zwar wurde in Teilbereichen durch Reduktion der Verteilungsschlüssel, Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen, Überführung von Transfers in die Ertragsanteile mit einheitlichem Verteilungsschlüssel etc. die bestehenden Regelungen entscheidend vereinfacht, die **Komplexität des Gesamtsystems** konnte dadurch aber **kaum entschärft** werden.