



# ÖHW

## Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Zur Notwendigkeit des Ergebnishaushalts für Länder und Gemeinden.

Umsetzung der VRV 2015 und erforderliche Weiterentwicklungen im Gemeinderecht.

Die Erarbeitung von Kontierungshilfen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform 2015.

Die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) – Perspektiven und Potenziale aus verwaltungspraktischer Sicht.

Reformen im Finanzausgleich 2017 – Stand und Perspektiven ihrer Umsetzung.

**Jahrgang 59 (2018) · Heft 1 – 3**

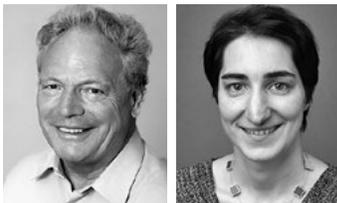
INFOS – Mailto: [angela.grandl@vst.gv.at](mailto:angela.grandl@vst.gv.at)  
Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

Spuren des Staates 4,41

# Reformen im Finanzausgleich 2017 – Stand und Perspektiven ihrer Umsetzung

Von Dr. Helfried Bauer und Dr.<sup>in</sup> Karoline Mitterer

## 1 Einleitung



Grundsätzliche Reformen des Finanzausgleichs in Österreich stehen seit Jahren an. Im Regierungsprogramm aus dem Jahr 2013 war die Rede von einer umfassenden Reform. Nach 16 Monaten von Verhandlungen erfolgte im November 2016 die Einigung über den Finanzausgleich 2017. Finanzminister Schelling bezeichnete ihn als „Einstieg

in den Umstieg“. Das Finanzausgleichsgesetz 2017, das gemeinsam mit mehreren „Begleitgesetzen“ am 1.1. 2017 in Kraft getreten ist, wird unterschiedlich beurteilt. Während die Vertreterin des BMF davon überzeugt ist, damit das strategische Ziel „eines einfachen, transparenteren und aufgabenorientierteren Finanzausgleichs erreicht zu haben“<sup>1</sup>, sprechen der Budgetdienst des Parlaments, mehrere Interessenvertreter<sup>2</sup> und Finanzwissenschaftler<sup>3</sup> von keinem großen Wurf. Sie verweisen v. a. darauf, dass die ersten Reformschritte zu mehr Aufgabenorientierung, zum Ausbau der subnationalen Einnahmenautonomie und zur Reform der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden überwiegend den Charakter von Ankündigungen aufweisen.

Nach einem Überblick über die Neuerungen und die bisher nicht gelungenen Einigungen zur Konkretisierung einzelner Reformansätze zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, befasst sich dieser Beitrag hauptsächlich mit den bisher ungelösten Fragen bezüglich der aufgabenorientierten Verteilung von Mitteln des Steuerverbundes auf die Gemeinden sowie bezüglich der jetzt noch erweiterten Transferverflechtungen zwischen den einzelnen Ländern und deren Gemeinden. Anschließend werden die neuen Analyseinstrumente der Spending Reviews und des Benchmarking sowie verbesserte föderale Beziehungen als Grundlagen einer Vertiefung der Reformen des Finanzausgleichssystems und des Bundesstaates behandelt.

<sup>1</sup>) Vgl. Berger, Eckpunkte des FAG 2017, 2017S. 33

<sup>2</sup>) Siehe die Beiträge von Brait/Schweitzer, Neuer Finanzausgleich aus Arbeitnehmersicht, 2017, S. 357 ff.; Schmid, Finanzausgleich aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft, 2017, S. 362 ff.; Heiter, Industriellenvereinigung zum FAG 2017, 2017, S. 368; Grossmann, Paktum Finanzausgleich 2017 – 2021, S. 378ff.

<sup>3</sup>) Siehe die Beiträge von Bröthaler/Getzner, Evaluierungsrahmen zum Finanzausgleich, 2017, S. 398; Neck, Kooperativer Fiskalföderalismus, 2017, S. 457 ff.

## 2 Überblick zum Umsetzungsstand der Neuerungen des Finanzausgleichs 2017

Das Finanzausgleichsgesetz 2017 brachte eine Vielzahl an neuen Maßnahmen, welche bei mehreren Instrumenten des Finanzausgleichs ansetzen. Sie werden hier überblicksartig und bezüglich des Umsetzungsstandes angeführt. Ausführliche Darstellungen dazu finden sich in der Publikation „Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch“<sup>4</sup>.

### Änderungen zum 1.1.2017

Nur ein Teil der Neuerungen des FAG 2017 trat mit 1.1.2017 in Kraft (siehe Tabelle 1). Die Gemeinde-Ertragsanteile werden nach deutlich vereinfachten Kriterien auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Es entfallen mehrere historisch gewachsene Regelungen – wie etwa der Getränkesteuerausgleich und der Werbesteuerausgleich. Die entfallenen Regelungen sind aber teilweise in Fixschlüssel umgewandelt und die historischen Verteilungsverhältnisse damit in das FAG 2017 übernommen worden. Die Anzahl der Kriterien bei der gemeindeweisen Ertragsanteilsverteilung konnte auf nur drei Kriterien reduziert werden (bzw. vier Kriterien innerhalb einer Übergangsfrist). Zusätzlich bestehen Finanzzuweisungen des Bundes für die Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung von Ländern und Gemeinden. Neu ist auch ein einmaliger Kostenersatz für den Bereich Migration und Integration. Im Paktum zum FAG 2017 wurde ein Kostendämpfungspfad für Gesundheit und Pflege festgelegt.

*Tabelle 1 : Neuerungen mit Wirksamkeit ab 1.1.2017*

Maßnahme	Beschreibung
Vereinfachungen der Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile	Stark vereinfachte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel, Nächtigungszahlen, Vorausanteile, Minstdynamikgarantie). Streichen mehrerer bisheriger Vorwegabzüge. Festschreiben bisheriger Regelungen in Fixschlüsseln.
Finanzzuweisung des Bundes an die Länder und Gemeinden zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung insbesondere in der Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales	Zusätzlich 300 Mio. Euro (+6 Mio. Euro aus einer anderen Finanzzuweisung). Davon 193 Mio. Euro für die Länder; 53 Mio. Euro für Gemeinden (im Verhältnis des ABS) und 60 Mio. Euro an Gemeinden über einen Strukturfonds (Verteilung nach Einwohnerentwicklung, Altersstruktur, Finanzkraft).
Kostenersatz Migration und Integration	Einmalig zusätzlich 125 Mio. Euro für Mehrbelastungen im Integrationsbereich. Davon 70% für die Länder (Verteilung nach der Volkszahl) und 30% für die Gemeinden (Verteilung nach Personen in Grundversorgung).
Zweckzuschuss Wohnbauförderung	Neuregelung der Verteilung des Sonder-Zweckzuschusses zur Förderung des Wohnbaues von 180 Mio. Euro an die Länder.
Klimaschutzkoordinations- und -verantwortlichkeitsmechanismen	Mechanismen zur Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutz-Maßnahmen. Pauschale Kostentragungsregelung für den allfälligen Ankauf von Klimaschutz-Zertifikaten.
Kostendämpfung für Gesundheit & Pflege (Festlegung im Paktum)	Einigung auf Kostendämpfungspfade. Die Gesundheitsausgaben sollen künftig um jährlich max. 3,6% absteigend bis 3,2% (2017-2020) steigen. Der Pflegefonds wird ab 2018 um jährlich 4,5% valorisiert.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Finanzausgleichsgesetz 2017 und Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017.

<sup>4)</sup> Bauer et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, 2017.

## Änderungen mit Konkretisierungsbedarf

Weiters wurden Maßnahmen beschlossen, welche zwar mit dem 1.1.2017 grundsätzlich in Kraft getreten sind, deren konkrete Umsetzung jedoch weitgehend offen ist (Tabelle 2). Dies betrifft in erster Linie Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Beispielsweise ist wegen der Auflösung des bisherigen bundesweiten Finanzkraftausgleichs im Finanzausgleichsgesetz eine Neuordnung des interkommunalen Ressourcenausgleichs den Ländern übertragen worden. Konkrete Länderkonzepte für eine ganzheitliche Überarbeitung des Ressourcenausgleichs – inklusive weiterer ressourcenausgleichender Maßnahmen wie etwa Umlagen zu Gunsten der Länder oder Gemeinde-Bedarfszuweisungen – stehen bisher jedoch aus. Nähere Informationen zum Umsetzungsstand dieser und anderer Maßnahmen werden weiter unten im Kapitel „Unvollständige Transferreform zwischen Ländern und Gemeinden“ ausgeführt.

Tabelle 2: Maßnahmen mit weiterem Konkretisierungsbedarf

Maßnahme	Beschreibung	Aktueller Stand der Konkretisierungen
Auflösen des bundesweiten Finanzkraftausgleichs (Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzkräftigen Gemeinden)	Auflassen der bundesweiten Regelungen zum Ressourcenausgleich (Entfall Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleich und Gemeinde-Kopfquotenausgleich) und Übertragung in die Verantwortung der Länder.	Umfassende Länderkonzepte zur Reform des Ressourcenausgleichs sind noch offen.
Zusätzliche Verwendungszwecke bei Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln	Gemeinde-Bedarfszuweisungen werden um Mittel des bisherigen Gemeinde-Kopfquotenausgleichs aufgestockt und können für interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindezusammenlegungen, strukturschwache Gebiete, einen landesinternen Finanzkraftausgleich und so wie bisher für einen Haushaltsausgleich und für Investitionszuschüsse verwendet werden. Zweijähriges Monitoring an das BMF über die Verwendung der Mittel.	Keine grundlegenden Überarbeitungen der BZ-Mittelvergabe durch die Länder.
Eisenbahnkreuzungen	Einrichten von Eisenbahnkreuzungsfonds auf Landesebene mit 125 Mio. Euro für den Zeitraum 2017 bis 2029. Mittelvergabe erfolgt durch die Länder.	Vergaberichtlinien der Länder bestehen nur vereinzelt.
Änderung des Verteilungsprozesses bei einem Teil der ÖPNV-Finanzzuweisung des Bundes an Gemeinden	Bildung von Ländertöpfen gemäß bisherigen Verteilungsverhältnissen (statt direkter Bundes-FZ an Gemeinden); Weitergabe an Gemeinden gemäß ÖPNRV-G (tatsächliche finanzielle Belastung)	Erste Erhebungen durch die Länder gemäß ÖPNRV-G zur tatsächlichen finanziellen Belastung sind zwar abgeschlossen. Es fehlen jedoch bundeseinheitliche Erhebungskriterien.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Finanzausgleichsgesetz 2017 und Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017.

## Weitgehend unerledigte Reformen

Es zeigt sich, dass einige der nur grundsätzlich im Paktum vereinbarten Reformansätze bisher nicht finalisiert werden konnten (siehe Tabelle 3). Ihre Konkretisierung wurde Arbeitsgruppen aufgetragen. Beispiele hierzu betreffen den Bereich der Aufgabenorientierung in der Elementarpädagogik für die Verteilung von Gemeinde-Ertragsanteilen, eine zusätzliche Verstärkung der Abgabenautonomie der Länder sowie bei den Gemeinden eine Reform der Grundsteuer. Bei den neuen geplanten Steuerungsinstrumenten, d. s. Spending Reviews und Benchmarking<sup>5)</sup>, sind erste Pilotprojekte in Arbeit. Die Bearbeitung der Bundesstaatsreform ist dagegen völlig offen.

<sup>5)</sup> Näheres hierzu im Kapitel „Spending Reviews und Benchmarking“.

Tabelle 3: Maßnahmen mit späterer Wirksamkeit

Maßnahmen	Regelung	Beschreibung	Geplanter Zeitplan	Aktueller Stand
Aufgabenorientierung	FAG 2017 + Paktum	Zusätzliche aufgabenorientierte Indikatoren bei der Mittelverteilung in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflichtschulen.	Kinderbetreuung ab 1.1.2018 (Einigung 1.9.2017) Pflichtschule ab 1.1.2019 (Einigung 1.9.2018)	Bisher keine Einigung zur Kinderbetreuung. AG zu Pflichtschule hat noch nicht gestartet.
Landesabgabe Wohnbauförderungsbeitrag	FAG 2017 + Paktum	Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags zu einer ausschließlichen Landesabgabe mit voller Autonomie für die Länder hinsichtlich des Tarifs (Aufkommen 2015: 0,96 Mrd. €).	Inkrafttreten mit 1.1.2018	Festlegung der Verteilungsschlüssel auf die einzelnen Länder erfolgte mit dem Wohnbauförderungsbeitragsgesetz 2018.
Arbeitsgruppe „Abgabenautonomie“	Paktum	Arbeitsgruppe mit internationalen Expertinnen und Experten für eine grundsätzliche Debatte einer verstärkten Abgabenautonomie der Länder und deren Optionen (insbesondere Einkommenssteuer inkl. Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer).	kein Termin festgelegt	unerledigt
Arbeitsgruppe „Grundsteuer“	Paktum	Arbeitsgruppe soll eine Reform der Grundsteuer vorbereiten.	bis Mitte 2017	Abschluss Mitte 2017 konnte nicht umgesetzt werden. Arbeitsgruppe tagt noch.
Eindämmung der Kosten im sozialen Wohnbau	Paktum	Erstellung von Wohnbauprogrammen durch die Länder. Bis 2018 Paket zur Eindämmung der Kosten im sozialen Wohnbau.	bis 2018	Behandlung im Rahmen einer Arbeitsgruppe.
Einigung auf Haftungsobergrenzen	Paktum	Städte und Gemeinden bis max. 75% der öffentlichen Abgaben. Bund und Länder bis max. 175%.	ab 1.1.2019 – gemeinsam mit der VRV 2015, Übergangsregelung bis 2019	Keine Konkretisierungen notwendig.
Bundesstaatsreform	Paktum	Vorbereitung einer Bundesstaatsreform unter Berücksichtigung der Arbeiten des Österreich-Konvents.	bis Ende 2018	unerledigt
Spending Reviews	Paktum	Einführung von Spending Reviews (Wer hat welche Finanzmittel und was wird damit geleistet?)	kein Termin festgelegt	Behandlung im Rahmen zweier Arbeitsgruppen zur Siedlungswasserwirtschaft und Schulgesundheit.
Aufgabenkritik/ Benchmarking	Paktum	Vergleich von Bund, Ländern und SV hinsichtlich ihrer Effizienz.	ab 1.1.2019	Behandlung im Rahmen einer Arbeitsgruppe.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Finanzausgleichsgesetz 2017 und Paktum über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017.

In Summe zeigt sich eine Vielzahl an kleinen Schritten, welche jedoch an der überholten Grundausrichtung des Finanzausgleichs nicht rütteln.<sup>6</sup> Dies ist auch Ergebnis des Ausbleibens einer grundsätzlichen politischen Diskussion über vorrangige Ziele des Finanzausgleichs, was etwa im Bereich der Aufgabenorientierung deutlich und weiter unten ausgeführt wird. Weiters sind die einzelnen Reformschritte nicht aufeinander abgestimmt, was insbesondere im Bereich der Transfers deutlich wird.

<sup>6</sup> Vgl. Mohr: Neuer Finanzausgleich, 2016, S. 1.

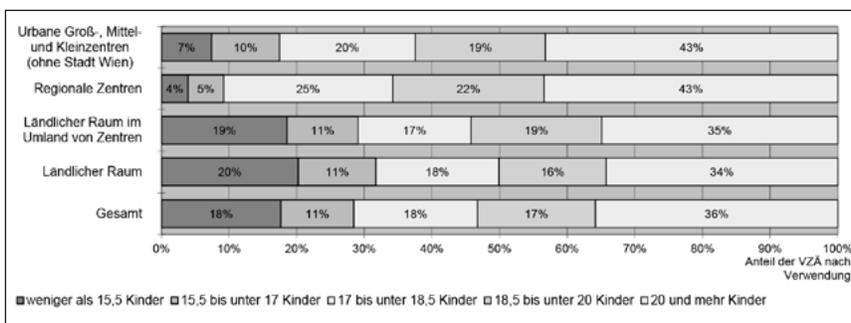
### 3 Aufgabenorientierung im Gemeindefinanzausgleich: Umsetzungsprobleme und fehlende Zieldiskussion

#### 3.1 Aufgabenorientierung als Teil eines Reformprozesses

Aufgabenorientierung ist ein Ziel der Finanz(ausgleichs)politik, das eine Verknüpfung zwischen erbrachten Leistungen und/oder Wirkungen mit einer zumindest teilweisen Finanzierung der Aufgaben herstellt. Die Verknüpfung kann grundsätzlich so erfolgen, dass die Leistungen nach Maßgabe der hierfür bereitgestellten Mittel dimensioniert werden (Aufgabe folgt den verfügbaren Mitteln) oder dass mittel-/längerfristig wechselnde sach- und distributionspolitische Prioritäten für die Erbringung spezifischer Aufgaben festgelegt und die Mittel danach ausgerichtet werden (Mittel folgen der Aufgabe). Während bei überschaubaren Aufgaben, die sich wenig verändern, der erstgenannte Weg zu einer brauchbaren Steuerung führt, ist im föderalen Wohlfahrtsstaat dieser Weg nicht mehr zweckmäßig. Denn regionale und lokale unterschiedliche Anforderungen und Ziele, wechselnde Rahmenbedingungen und Effizienzgebote bedingen zuerst politische und sachliche Prioritätensetzungen. Sie bilden damit auch eine Vorgabe für die Zuteilung der knappen Mittel.

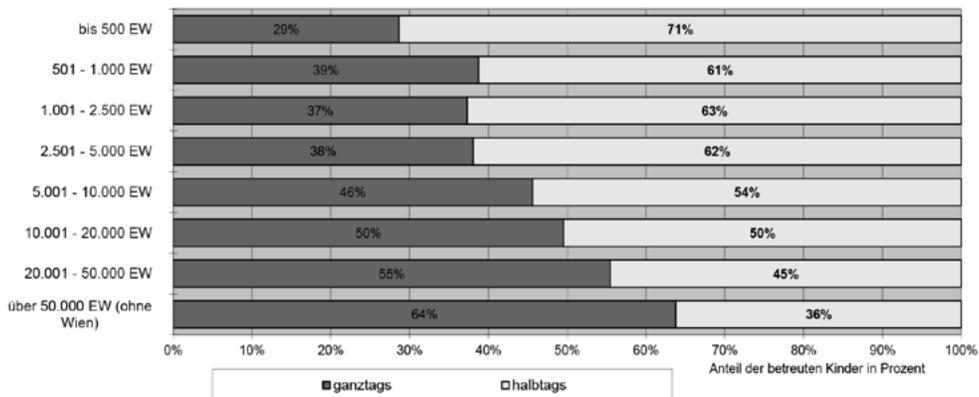
Dass die Gemeinden in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen (z. B. landesgesetzliche Vorgaben oder sozio-demografische Strukturen) unterschiedliche Leistungsniveaus erbringen, zeigt sich in verschiedenen Aufgabenbereichen. Aus den Abbildungen 1 und 2 werden z. B. deutliche Unterschiede in der Leistungserbringung der Kinderbetreuung in Abhängigkeit der Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einem Regionstyp oder zu einer Einwohnerklasse ersichtlich. Mit den unterschiedlichen Leistungen gehen auch verschiedene finanzielle Bedarfe einher, welche über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich – wenigstens zu einem Teil – zu berücksichtigen wären.

Abbildung 1: Mittlere Gruppengrößen in Kindergärten von Gemeinden verschiedener Raumtypen, 2015/2016, in Prozent



Quelle: Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2015/2016;  
KDZ: eigene Berechnungen 2017.

Abbildung 2: Anteile halb- und ganztägig betreuer Kinder von Gemeinden nach Einwohnerklassen (ohne Wien), 2015/2016, in Prozent



Quelle: Statistik Austria: Sonderauswertung Kindertagesheimstatistik 2015/2016; KDZ: eigene Berechnungen 2017. Anmerkung: Alle Betreuungsformen von 0 bis 6 Jahren.

Weiters ist zu beachten, dass der Einsatz aufgabenorientierter Verteilungskriterien für einen Teil der Mittel des Steuerverbundes für Gemeinden nicht ohne Berücksichtigung der Zusammenhänge der Teilbereiche und der Instrumente des Finanzausgleichssystems vor sich gehen kann. Setzt man beim FAG 2017 an, ist klar, dass damit ein bundesweit einheitliches Aufgabenverständnis von Kinderbetreuung zugrunde gelegt wird. Will man (eventuell zusätzlich) regional unterschiedliche Präferenzen berücksichtigen, gilt es, die landesinternen Finanzausgleiche dementsprechend zu reformieren.

### 3.2 Umsetzung noch offen

Mit dem Finanzausgleich 2017 wurde die Elementarbildung (Kinder bis sechs Jahren) als Pilotprojekt für eine verstärkt aufgabenorientierte Finanzierung auf Gemeindeebene festgelegt. Die Ausarbeitung einer konkreten Regelung war für September 2017 geplant; eine entsprechende Verordnung des BMF sollte ab 1.1.2018 gelten. Ein Jahr später soll ein zweites Projekt im Bereich Pflichtschulen folgen. Zur Umsetzung wurde eine Arbeitsgruppe einberufen. Ziel war insbesondere die Abstimmung der Daten zwischen den Bundesländern und die Entwicklung von Modellen zur Verteilung von Gemeinde-Ertragsanteilen nach aufgabenorientierten Parametern. Die Beratungen der Arbeitsgruppe sind noch nicht abgeschlossen.

Noch ungeklärt ist v. a. die Frage, wie eine aufgabenorientierte Mittelverteilung in die bestehende Ertragsanteilsverteilung integriert werden kann, ohne massive Eingriffe in die bestehenden Verteilungswirkungen auf die Gemeinden nach sich zu ziehen. Mittel aus dem Abgestuften Bevölkerungsschlüssel (ABS-

Mittel) decken sowohl die Finanzierung für Basisaufgaben als auch für zentralörtliche Aufgaben (regionale Versorgungsfunktion) und besondere Lasten von Gemeinden (z. B. Bezirksverwaltungsagenden der Statutarstädte) ab. Ein Abtausch mit den ABS-Mitteln führt jedoch dazu, dass die Basisaufgabe Kinderbetreuung auch mit Mitteln abgetauscht wird, welche teilweise für zentralörtliche Aufgaben vorgesehen sind. Es bedarf daher einer Lösung für die Summe der Gemeinde-Ertragsanteile, in der auch die Finanzierung von zentralörtlichen Aufgaben gesichert ist.

Nach wie vor ist offen, ob die Datenqualität der Kindertagesheimstatistik ausreicht, um daran die Finanzierung zu knüpfen. Aufgrund unterschiedlicher länderweisen Erhebungen zur Kindertagesheimstatistik (KTH-Statistik) ist die Datenqualität bundesweit nicht einheitlich (z. B. Definition der Gruppe, Altersstruktur in der Gruppe). Bundesweit einheitliche Definitionen und Erhebungen müssten daher erst entwickelt werden.

Ebenfalls ungeklärt ist die Wahl und Gewichtung von Indikatoren, da die Auswahl der Indikatoren auch von der unterschiedlichen Interessenslage der Verhandlungspartner erschwert wird und kein gemeinsames Steuerungsziel definiert wurde. Auch fehlen fundierte Referenzwerte, um Gewichtungen der Indikatoren festzulegen.

### **3.3 Versäumnisse**

Die beschriebenen Umsetzungsprobleme ergeben sich vor allem aufgrund einer fehlenden Zieldebatte zur Aufgabenorientierung und einer zu engen Sichtweise des intendierten aufgabenorientierten Finanzausgleichs, welche die Wechselwirkungen mit anderen Finanzausgleichselementen zu wenig berücksichtigt.

#### **Unzureichende Zielfestlegung**

Die Ausgestaltung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs muss sich an konkreten Zielen ausrichten. Dazu bedarf es Klarheit, welche sachpolitischen Ziele (z. B. Betreuungsqualität, Versorgungsumfang) im Kinderbetreuungsbereich und welcher Grad der Erfüllung formaler Finanzausgleichsziele (z. B. Effizienz) erreicht werden sollen. Unterschiedliche Interessen erschweren jedoch eine politische Debatte sowie eine Einigung auf österreichweite Standards. Im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen gelang – wie ausgeführt – nur ein grundsätzliches Bekenntnis zur Umsetzung einer Aufgabenorientierung binnen eines Jahres. Es wurde festgelegt, dass die Ertragsanteile der Gemeinden anhand von festgelegten quantitativen und qualitativen Parametern (wie etwa Qualitätskriterien) verteilt werden sollen. Es ist aber nicht geklärt, in welchem Ausmaß die bestehenden Ertragsanteile durch eine leistungsbezogene Verteilung ersetzt werden soll (Verteilungsvolumen) und ob sich das Volumen in Zukunft im Ausmaß des Leistungszuwachses während der Geltungsdauer des FAG 2017 entwickeln soll (Dynamisierung). Es wurde auch verabsäumt, klar festzulegen, ob die Ertragsanteile in erster Linie der Finanzierung des bestehenden Angebotes dienen

sollen und ein etwaiger Nachholbedarf über gesonderte programmatische Transfers (z. B. Anschubprogramme für zusätzliche Leistungen) abzudecken ist.<sup>7</sup> Dies wäre wichtig, da mit einem Instrument (alternative Verteilung der Ertragsanteile) nicht zwei konkurrierende Ziele gleichzeitig verfolgt werden können (Sicherung des laufenden Betriebs oder Ausbau des Angebots in qualitativer und quantitativer Hinsicht).

Bei der konkreten Ausgestaltung sind auch zwei weitere widersprüchliche Ziele deutlich geworden: Auf der einen Seite soll die bisherige Mittelverteilung möglichst unverändert bleiben (es darf keine Verlierer geben), auf der anderen Seite wird eine neue Verteilung angestrebt, welche sich an den Leistungen orientiert (Mittelverschiebungen zwischen Gemeindegruppen). Hier wäre mit entsprechenden Übergangslösungen ein Kompromiss zu schaffen.

Insbesondere bei der Wahl und Gewichtung der Indikatoren zeigt sich, dass eine Einigung auf ein grundsätzliches Zielgerüst notwendig wäre. Je nach Zielsetzungen müssen auch unterschiedliche Indikatoren gewählt werden. So konnte bisher nicht geklärt werden, welche konkreten Aufgaben einer aufgabenorientierten Mittelverteilung zugrunde liegen sollen. Es ist beispielsweise offen, in welchem Ausmaß und in welcher Form besondere Bedarfe einzubeziehen sind, welche auch nennenswerte Ausgaben nach sich ziehen können (z. B. ausreichende Betreuung für Kinder mit nicht-deutscher Erstsprache oder für Kinder mit sonderpädagogischem Betreuungsbedarf).

Wichtig ist die Frage, ob eine Gruppen- oder „Kindförderung“ zweckmäßiger ist. Eine Gruppenorientierung verringert die Steuerungsspielräume und fördert Ineffizienzen (zu kleine Gruppen, zu geringe Öffnungszeiten). Eine „Kindförderung“ lässt außer Acht, dass zentrale Ausgaben (z. B. für Personal und für Infrastruktur) pro Gruppe und nicht pro Kind anfallen. Bei der Beurteilung sollte zusätzlich berücksichtigt werden, dass neben der Mittelzuteilung im Rahmen der Ertragsanteile auch Transferzahlungen geleistet werden, welche Wirkungen nach sich ziehen bzw. für bestimmte Ziele gewährt werden. So besteht mit den Landesförderungen bereits eine starke Gruppenförderung. Eine ausgewogene Steuerung müsste sich demnach sowohl auf Gruppen als auch auf die Zahl der betreuten Kinder beziehen, wobei nicht nur die Finanzierung über die Ertragsanteile, sondern auch die Förderungen ins Kalkül zu ziehen wären.

Eine konkrete Zieldefinition fehlt auch für das Pilotprojekt der Aufgabenorientierung im Pflichtschulbereich, worüber im Jahr 2018 diskutiert werden soll. Es gilt aber aus den bisherigen Erfahrungen beim Pilotprojekt Elementarbildung zu lernen und möglichst rasch die grundlegenden Ziele, Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Finanzierung der Pflichtschulen zu definieren.

<sup>7)</sup> Vgl. Mitterer und Haindl: Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung, 2015, S. 126 ff.

## **Aufgabenorientierung ganzheitlich denken**

Ungeklärt sind die vielfältigen Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten des Finanzausgleichs. Dies betrifft nicht nur Schwerpunktsetzungen zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen, sondern auch die Auswirkungen auf die bestehenden Förder- und Umlagesysteme zwischen dem jeweiligen Land und den Gemeinden (z. B. bezüglich der Bemessung der Umlagen durch die jeweils definierte Finanzkraft). Anpassungen der interkommunalen Finanzbeziehungen bei gemeindeübergreifenden Kooperationen im Kinderbetreuungsbereich sollten erfolgen, da Mittel bisher nur für die Trägergemeinden vorgesehen sind. Das jetzige Pilotprojekt Elementarbildung wäre daher in ein Gesamtkonzept zur Weiterentwicklung des aufgabenorientierten Finanzierungsmodells zu integrieren, um negative Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Finanzausgleichsinstrumenten hintanzuhalten.<sup>8</sup>

## **Aufgabenorientierte Reform in möglichst vielen Bereichen**

Im Regierungsprogramm 2017 – 2022 findet sich ein klares Bekenntnis zu einer aufgabenorientierten Reform. Es wird dort auf die Ergebnisse der im Paktum zum Finanzausgleich 2017 vereinbarten Pilotprojekte zur Elementarpädagogik und der Pflichtschulen gesetzt, um weitere aufgabenorientierte Reformen der Mittelverteilung in möglichst vielen Bereichen zu realisieren.<sup>9</sup> Das Regierungsprogramm sieht dabei das Festlegen einheitlicher Wirkungsziele und Indikatoren vor. Herzeigbare politische Kompromisse, um die überfälligen Pilotprojekte erfolgreich abzuschließen, sind damit besonders dringend.

# **4 Unvollständige Transferreform zwischen Ländern und Gemeinden**

## **4.1 Zur Problematik von Zuschüssen, Beiträgen und Umlagen**

Grundsätzlich sind in der öffentlichen Finanzwirtschaft Zuschüsse, Kostenbeiträge und Umlagen Maßnahmen bzw. Instrumente zur (flexiblen) Feinsteuerung der Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung üblich und in Grenzen zweckmäßig. Im österreichischen Finanzausgleichssystem<sup>10</sup> haben sie jedoch ein überdurchschnittliches Ausmaß erreicht. Das resultiert aus der zu geringen eigenen Abgabenhöhe der subnationalen Ebenen, aber auch aus der Verflechtung in der Trägerschaft und Finanzierung von zahlreichen Aufgaben. Verschiedene

<sup>8)</sup> Zur grundsätzlichen Konzeption von Aufgabenorientierung und Zielsetzungen siehe Bauer u. Biwald: Vom Regieren zum Steuern, 2017, S. 411 ff. sowie Mitterer: Stärkung der Aufgabenorientierung, 2017, S. 476 ff.

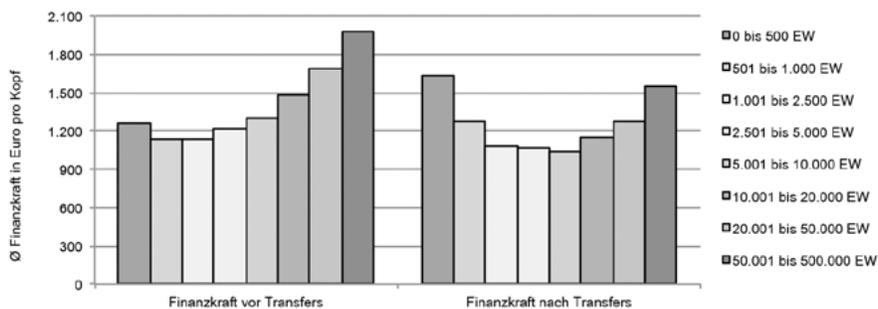
<sup>9)</sup> Regierungsprogramm 2017 bis 2022, S. 13.

<sup>10)</sup> Es umfasst drei große Teilbereiche, den primären, den sekundären und den tertiären Finanzausgleich. Während die Aufteilung der Steuerquellen und der Mittel des Steuerverbundes im primären FA geregelt sind, bilden verschiedene Arten von Transfers den sekundären und tertiären FA.

Studien<sup>11</sup> kommen zum Ergebnis, dass die Komplexität des Transfersystems verringert und die damit verbundene Intransparenz sowie der unverhältnismäßig hohe Verwaltungsaufwands tunlichst beseitigt werden muss. Wegen der Vielfalt der Ziele und der Maßnahmen sind nicht nur die Effektivität (Steuerbarkeit) des Systems, sondern auch die politische Verantwortlichkeit und demokratische Autonomiebedürfnisse schwer beeinträchtigt.

Ein Reformziel des FAG 2017 betraf eine Neuregelung der Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern<sup>12</sup> (dies sind vor allem die Landesumlage, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen auf der einen Seite und Bedarfszuweisungsmittel und laufende Landesförderungen auf der anderen Seite). Immerhin reichten die von den Ländern bereitgestellten Daten aus, um zu erkennen, dass in den meisten Ländern die Pro-Kopf-Finanzausstattung der Gemeinden verschiedener Größe einer U-Kurve gleicht. Das bedeutet, dass die mittelgroßen Gemeinden die geringste Finanzmittelausstattung haben (Ertragsanteile zuzüglich bzw. abzüglich der Transfers). Dass die kleinen Gemeinden im Ergebnis eine deutlich höhere Finanzmittelausstattung pro Kopf erreichen als die mittleren Gemeinden zeigt die überkompensierende Wirkung der gegebenen Transferverflechtungen, was zu einer mehrfach festgestellten Benachteiligung der mittleren Gemeinden führt.<sup>13</sup> Diese Erkenntnisse bestätigen damit die regelmäßig vom KDZ veröffentlichten Analysen zu den Auswirkungen der gesamten Transfers zwischen Land und Gemeinden (siehe Abbildung 3).

*Abbildung 3: Pro-Kopf-Finanzkraft der Gemeinden vor und nach Transfers, nach EW-Klassen 2015*



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2017 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2015.

Anmerkung: Finanzkraft = Ertragsanteile + eigene Steuern. Transfers = Transfereinnahmen (Gemeinde-Bedarfszuweisungen und Landesförderungen) – Transferausgaben (überwiegend Umlagen).

<sup>11</sup> Vgl. Brückner, Haindl, Mitterer: Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, 2017, S. 171 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Mohr: Neuer Finanzausgleich, 2016, S. 3.; vgl. Kremser, Sturmlechner, Wolfsberger: Zum Paktum des Finanzausgleichs 2017, 2017, S. 203.

<sup>13</sup> Vgl. Kremser, Sturmlechner, Wolfsberger: Zum Paktum des Finanzausgleichs 2017, 2017, S. 203.

## 4.2 Umsetzungsstand

### Ergebnisse des Finanzausgleichs 2017

Mit dem FAG 2017 wurden verschiedene punktuelle Maßnahmen gesetzt. Insbesondere sind mehrere Instrumente des Gemeinde-Ressourcenausgleichs (Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden) zusammengefasst worden. Dieser wird ab nun vertikal über die Länder organisiert. Somit entfallen die Finanzkraftausgleichsregelungen im Bereich der Ertragsanteile sowie bei den Bundestransfers im Rahmen der gemeindeweisen Unterverteilung zur Gänze<sup>14</sup>. Damit sollte eine klare Verantwortlichkeit der Länder<sup>15</sup> geschaffen werden, einen reformierten Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden herzustellen, welcher auf bestehende landesrechtliche Finanzkraftregelungen Bedacht nimmt. Konkretere Ausführungen, wie die Länder dieser Verantwortung nachkommen sollen, erfolgten nicht. So ist nicht geklärt, in welchem Ausmaß etwa die ressourcenausgleichenden Wirkungen der Umlagen bei einer Neuregelung mit einzubeziehen sind. Ebenso ungeklärt ist, ob und wieweit hierfür ein gemeinsamer Beratungsprozess mit den Vertretern der regionalen Verbände von Gemeindebund und Städtebund geführt werden wird.<sup>16</sup>

Der Großteil der bisherigen § 21-Mittel gemäß FAG 2008 (Gemeinde-Kopfquotenausgleich als Instrument des Ressourcenausgleichs) wurde zu den Bedarfszuweisungsmitteln verschoben (115 Mio. Euro). Zusätzlich zu den bisherigen Verwendungszwecken für Investitionsförderungen und Haushaltsausgleich werden nun auch neue Zwecke bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungen festgelegt: Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindefusionen, strukturschwache Gebiete und ein landesinterner Finanzkraftausgleich. Hinzu kommen neun Eisenbahnkreuzungsfonds von insgesamt knapp 10 Mio. Euro im Jahr, welche ebenfalls nach landesspezifischen Regelungen vergeben werden.

Ergänzend stellte der Bund eine zusätzliche laufende Finanzausweisung von 300 Mio. Euro für Länder und Gemeinden (davon 60 Mio. Euro für Gemeinden im Rahmen eines neuen Strukturfonds) sowie eine Einmalzahlung für Migration und Integration für Gemeinden in der Höhe von knapp 40 Mio. Euro zur Verfügung.

<sup>14</sup> Dies waren der Gemeindekopfquotenausgleich (§ 21 Abs. 9 und 10 FAG 2008) sowie der Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich (§11 Abs. 2 Z 1 FAG 2008).

<sup>15</sup> Vgl. Pkt. 6 der Erläuterungen zum Entwurf des FAG 2017: „Mit der Bündelung dieser Finanzkraftregelungen in den Gemeinde-Bedarfszuweisungsmitteln wird es den Ländern ermöglicht, im Rahmen einer landesrechtlichen Regelung einen konsistenten Finanzkraftausgleich innerhalb des Landes zu regeln, der auch auf die weiteren landesrechtlichen Finanzkraftregelungen – das sind insb. Landesumlagen und Kostenbeiträge der Gemeinden – Bedacht nimmt.“; Vgl. Kremser/Sturmlechner/Wolfsberger (Zum Paktum des Finanzausgleichs 2017, 2017, S. 209) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „klaren Verantwortlichkeit der Länder für diese Aufgabe“.

<sup>16</sup> Leiss u. Gschwandtner (Finanzausgleichsgesetz 2017 bis 2021, 2017, S. 352) gehen davon jedenfalls aus.

## **Noch Vieles offen**

Während der Strukturfonds sowie der Kostenersatz für Migration und Integration bereits mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 ausreichend bestimmt worden sind, ließen die Verhandlungspartner bei zahlreichen Transferströmen eine konkrete Ausgestaltung offen:

- Länderkonzepte für einen Ressourcenausgleich auf der Gemeindeebene: Nach Übertragung der Zuständigkeit an die Länder liegt es nun in der Verantwortung der Länder, entsprechende Länderkonzepte zu erstellen.
- Richtlinien zur Vergabe der zusätzlichen Gemeinde-Bedarfszuweisungen: Für die neuen Verwendungszwecke ist von den Ländern eine Neuregelung der Mittelvergabe durchzuführen. Eine Überarbeitung der bestehenden Richtlinien ist noch nicht in allen Bundesländern in einem ausreichenden Maße erfolgt.
- Vergaberichtlinien Eisenbahnkreuzungsfonds: Bisher dürften nur vereinzelte Länder, wie etwa Niederösterreich und die Steiermark, Richtlinien zur Gewährung von Kostenbeiträgen an Gemeinden für Investitionen in Eisenbahnkreuzungen auf Gemeindestraßen erlassen haben. Die beiden Regelungen unterscheiden sich dabei deutlich.<sup>17</sup>
- Geänderte ÖPNV-Finanzzuweisungs-Mittelvergabe: Um die Umstellung von einer leistungsorientierten Mittelvergabe (bisher nach Leistungskennzahlen: Streckenlänge, beförderte Personen) auf die nun inputorientierte Mittelvergabe (tatsächliche finanzielle Belastung) umzusetzen, bedarf es Erhebungen durch die Länder. Diese wurden bis Ende 2017 durchgeführt. Konkrete Vorgaben zu den Erhebungskriterien (z. B. welche Verkehre werden einbezogen, Definition der finanziellen Belastung) fehlten jedoch, weshalb es je nach Bundesland zu teils deutlichen Unterschieden gegenüber den bisherigen Zahlungen kam.

### **4.3 Überschriften statt konkreter Maßnahmen**

In Summe konnte man sich im Rahmen der Verhandlungen zum FAG 2017 nicht auf eine ganzheitliche Transferreform einigen, in welcher das Zusammenspiel der Ertragsanteilsverteilung, der Bundestransfers und der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden gemeinsam betrachtet wird.<sup>18</sup> Die klare Zuweisung der Verantwortung an die Länder<sup>19</sup> für einen neuen horizontalen Ressourcenausgleich der Gemeinden bietet jedoch die Chance, dass die Länder eine konsistente Rechtslage schaffen und die Neuregelungen an transparenten Zielen ausrichten. Gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, dass sich die bereits jetzt bestehenden

<sup>17)</sup> Vgl. Rumpold: Eisenbahnkreuzungen, 2017.

<sup>18)</sup> Vgl. Mohr: Neuer Finanzausgleich, 2016, S. 3.

<sup>19)</sup> Siehe oben

Unterschiede im Bereich der Verteilungswirkungen der Länder-Gemeinde-Transfers nach Bundesländern noch weiter verstärken.

Es wurde verabsäumt festzulegen, welche Ziele und welche inhaltlichen Eckpunkte für die Reform des Ressourcenausgleichs berücksichtigt werden sollten. So wird in verschiedenen Studien<sup>20</sup> ein Reduzieren des Ressourcenausgleichs bei gleichzeitigem Ausbau des Lastenausgleichs gefordert. Das anfängliche Ziel einer Transferreduzierung und -entflechtung konnte ebenso nicht erreicht werden. Vielmehr sind das Transfervolumen und die Zahl an Transfers sogar gestiegen. Durch das höhere Volumen an Gemeinde-Bedarfszuweisungen und die zusätzlichen Verwendungszwecke ist von einem Anstieg der Transferströme auszugehen, womit auch eine Zunahme der damit verbundenen Transaktionskosten einhergeht. Hinzu kommen der Strukturfonds und die Eisenbahnkreuzungsfonds, welche die Komplexität des Transfersystems weiter erhöhen.

Nur beschränkte Absichten bestehen vorerst hinsichtlich der Transparenz. Es wurden Nachweise über die Verwendung für die zusätzlichen Bedarfszuweisungsmittel vereinbart. Offen blieb jedoch, in welcher Form und in welchem Detaillierungsgrad diese zu liefern sind. Im Bereich des Ressourcenausgleichs, welcher derzeit über mehrere Instrumente erfolgt (wie etwa Umlagen, Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinde-Bedarfszuweisungen), sind weiterhin keine entsprechenden Nachweise vorgesehen.

#### 4.4 Weiterführen der Transferreform

Die Verhandlungsergebnisse zum FAG 2017 haben in Summe kaum zweckmäßige Schritte im Sinn der allgemein anerkannten Reformfordernisse des längst kontraproduktiven „Transferchaos“ zwischen Ländern und Gemeinden gebracht. Stattdessen ergibt sich als finanzausgleichspolitisch maßgebliches Resultat ein Rückzug des Bundes aus seiner Verantwortung für eine ökonomisch und demokratiepolitisch erforderliche ganz Österreich betreffende Lösung. Denn, statt einer strategisch gebotenen und auch international empfohlenen Stärkung der Gemeindeebene im Interesse eines horizontal abgestimmten (also interkommunal bzw. Stadt-Umland bezogenen) Infrastruktur- und Dienstleistungsausbaus sowie dessen Finanzierung, werden die länderspezifischen, vertikalen und meist hierarchiegeprägten Verflechtungen forciert. Dies ist bei der bestehenden verfassungsgesetzlich gebotenen österreichweiten Gemeindeautonomie und einer einheitlichen Aufgabenerfüllung nicht im Sinne der Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger.

<sup>20</sup> Eine Übersicht hierzu findet sich in den Beiträgen Brückner, Haindl, Mitterer: Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, 2017, S. 171 ff.; siehe auch Biwald, Haindl, Mitterer: Transferreformen auf Länder- und Gemeinde-Ebene, 2017, S. 507 ff.

Eine Gesamtreform der Transfers bleibt daher auf der Tagesordnung. Um diese Reform voranzutreiben, wird für die notwendigen Länder-Gemeindevereinbarungen ein politischer Beschluss zu einem Grundrahmen notwendig sein, welcher insbesondere eine Transferreduzierung und -entflechtung sowie eine stärkere Ausrichtung der Transfers an abgestimmten konkreten Zielen vorsehen sollte.<sup>21</sup>

Nach einer Einigung über die grundlegenden Zielsetzungen einer Transferreform gilt es, das Transfersystem schrittweise weiterzuentwickeln. Da mit dem FAG 2017 ein klarer Auftrag an die Länder gegeben wurde, sich mit dem Ressourcenausgleich zwischen Ländern und Gemeinden auseinanderzusetzen, würde es sich nun anbieten, die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden grundsätzlich und in einem Gesamtpaket zu reformieren.<sup>22</sup>

Jedenfalls zu klären ist auch die Rolle der Gemeinden bei diesem Prozess. Da die Ausgestaltung der Transfersysteme unmittelbare Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden haben, sollte es im Sinne der Gemeindeautonomie eine Selbstverständlichkeit sein, ein Mitgestaltungsrecht der Gemeinden bei der Ausgestaltung der künftigen regionalen Transfersysteme einzurichten.

## **5 Spending Reviews und Benchmarking – Grundlagen für Reformen des Finanzausgleichsystems**

Im Zusammenhang mit der im Paktum über den Finanzausgleich 2017 erneut angesprochenen Bundesstaatsreform wurden Spending Reviews und Benchmarking als Instrumente der Aufgabenkritik vereinbart. Sie bilden u. a. Voraussetzungen für das Realisieren von Effizienzpotenzialen sowie für das Entflechten von Trägerschaft und Finanzierung bei einzelnen gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, denn sie sind – wie Buschor als einer der europaweit maßgeblichen Verwaltungsreformer ausführte – Teil moderner Verwaltungsführung<sup>23</sup>. Allerdings ist bisher ein nachhaltiger Einsatz dieser Instrumente in den einzelnen öffentlichen Aufgabenbereichen nicht erfolgt. Dies hängt mit der Einflussnahme von Interessensgruppen und wohl auch mit mangelndem

<sup>21</sup>) Vgl. Biwald, Haindl, Mitterer: Transferreformen auf Länder- und Gemeinde-Ebene, 2017, S. 507 ff.

<sup>22</sup>) Vgl. Biwald, Haindl, Mitterer: Transferreformen auf Länder- und Gemeinde-Ebene, 2017, S. 516 f.

<sup>23</sup>) Vgl. Buschor: Erfolgsfaktoren der Aufgabenkritik, 2014, S. 9.

Interesse oder Mut der politischen Führungen<sup>24</sup> zusammen. Prüfberichte des Rechnungshofes und von Landeskontrollenrichtungen liefern hierfür Belege.<sup>25</sup>

Unter Spending Reviews werden in der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion – nicht erst seit heute – verschiedene Konzepte verstanden, die von verbesserten Ansätzen der Budgetierung (wie die seit einigen Jahren auch in Österreich beim Bund vorgeschriebene „Wirkungsorientierte Budgetsteuerung“) bis zu grundsätzlicher Ziel-(Zweck-)kritik des öffentlichen Handelns in einzelnen Aufgabenbereichen reichen. Letztere könnten auch Begründungen für politische Entscheidungen über neue Prioritäten, verbesserte Wirkungen und Leistungen sowie bezüglich mehr zentraler oder dezentraler Verantwortlichkeit bei verflochtener Aufgabenerfüllung liefern. Spending Reviews werden seit kurzem in Pilotprojekten unter der Führung des BMF erprobt. So etwa bundesintern im Bereich des Katastrophenfonds und des Familienlastenausgleichsfonds; ebenenübergreifend angelegte Spending-Review-Studien laufen – dem Vernehmen nach – im BMF für den Bereich der Siedlungswasserwirtschaft sowie der Schulgesundheit. Auf die Veröffentlichung dieser Studien darf man gespannt warten.

Auch Benchmarking, das sind Verfahrensvergleiche im Interesse der Effizienzverbesserung „zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherungen untereinander, soweit zweckmäßig auch vertikal“ wurden im Paktum vereinbart.<sup>26</sup> Es geht dabei in erster Linie um das Ländergrenzen-überschreitende Austausch von Erfahrungen bereits realisierter Innovationen für bürgernähere Verfahren zwischen Landesverwaltungen bzw. Gemeindeverwaltungen. Dies betraf beispielsweise zweckmäßigere Betreuungsformen von Kindern und ganztägige Schulformen, ebenso mobile Pflegedienste für ältere Menschen oder die Digitalisierung (Überwindung des digital divide). Ein größeres Potenzial von Vereinfachungen und Verbesserungen der Ergebnisqualität besteht auch zwischen Landesverwaltungen und Statutarstädten, so beispielsweise im Bereich des Vollzugs der mittelbaren Bundesverwaltung durch die Bezirkshauptmannschaften und die Bezirksverwaltungsabteilungen der Statutarstädte. Dieses könnte über Benchmarking und/oder Benchlearning (Lernen voneinander) genützt werden.

Damit solche teils neue Ansätze tatsächlich greifen und zu Reformen führen, bedarf es verschiedener organisationskultureller Voraussetzungen in Politik und Verwaltung. Spending Reviews und Benchmarking werden – vor allem im Fall gemeinsam wahrgenommener Aufgaben – nur dann funktionieren, wenn diese

<sup>24</sup> Vgl. Thienel: (Verwaltungs-)Reformen in Österreich, 2017, S. 7 f. und S. 16.

<sup>25</sup> Vgl. etwa die Berichte des Rechnungshofs betreffend Kinderbetreuungseinrichtungen im Ländervergleich (Bericht Reihe Bund 200813, Reihe Bund 2013/11 und Reihe Bund 2016/4) sowie die Berichte des Oberösterreichischen Landesrechnungshofs (Bericht über die Sonderprüfung Direktion Inneres und Kommunales, Gemeindeaufsicht und Bedarfszuweisungen Linz 2012; Bericht über die Initiativprüfung Hochwasserhilfe Linz 2013).

<sup>26</sup> Vgl. Paktum im Anhang des Handbuchs Finanzausgleich 2017, S. 545.

von Bund, Ländern und Gemeinden auf gleicher Augenhöhe durchgeführt werden. Es braucht dazu einen Konsens über Grundhaltungen für Evaluierungen und Zusammenarbeit – das wären etwa gegenseitiges Vertrauen, Kritikfähigkeit, Bereitschaft zu Innovationen, Publizieren der Ergebnisse. Da nicht nur Selbstbewertungen, sondern auch Aufgabenkritiken durch Dritte hilfreich für das Erzielen konstruktiver Ergebnisse sind, gilt es auch, BürgerInnen, Organisationen der Zivilgesellschaft und ebenso Minderheitsfraktionen der Parlamente einzubeziehen. Die politischen Entscheidungsträger müssen, wenn sie gesellschaftlichen Gesamtinteressen dienen wollen, den Mehrwert von Aufgabenkritik für das Gemeinwohl anstreben. Dem steht heute allerdings der Umstand entgegen, dass ein Teil der „politisch-administrativen Machtelite ihre Funktion der Unterstützung durch Interessensvertretungen verdanken und damit eine hohe Loyalität gegenüber diesen aufweisen.“<sup>27</sup>

Spending Reviews und Lernen voneinander im Weg von Verfahrensvergleichen bauen methodisch auf einem gemeinsamen Verständnis von Public Management auf: Wirkungs- und Leistungsziele, klare strategische Prioritäten und faktenbasierte Steuerungsinformationen (zum Beispiel mit gemeinsam anerkannten Datengrundlagen) sowie Koordination und methodisch saubere Evaluierungen wären Elemente nützlicher Aufgabenkritik. Evaluierungsstandards, die in anderen Ländern sowie von der EU und der OECD genützt werden<sup>28</sup>, könnten hierfür Hilfe bieten. Beispielsweise enthalten die erst im Jahr 2016 revidierten

- *Nützlichkeitsstandards* der Deutschen Gesellschaft für Evaluierung<sup>29</sup> u. a. Ausführungen zu den Punkten umfassende und faire Prüfung, unparteiische Durchführung und Berichterstattung, Schutz individueller Rechte, Offenlegung von Ergebnissen und Berichten.
- Zu ihren *Genauigkeitsstandards* zählen v. a. Kontextanalysen, Offenlegen von Informationsquellen, qualitative und quantitative Analysen nach fachlich anerkannten Maßstäben einschließlich Fehlerprüfungen.

Kürzlich publizierte Beurteilungskriterien<sup>30</sup> und Maßstäbe für den Finanzausgleich zeigen vielfältige Evaluierungsnotwendigkeiten und damit auch für mögliche aufgabenkritische Studien. Die Autoren schlagen Kriterien für drei verschiedene Evaluierungsstufen vor, nämlich

<sup>27</sup> Siehe Thienel: (Verwaltungs-)Reformen in Österreich, 2017, S. 18.

<sup>28</sup> Siehe etwa die Verweise auf Monitoring und Evaluierung in Bauer u. Dearing: Bürgernaher aktiver Staat, 2013, S. 239 ff.

<sup>29</sup> Gesellschaft für Evaluation (DeGEval): Standards für Evaluation, erste Revision 2016 ([www.degeval.de/degeval-standards](http://www.degeval.de/degeval-standards))

<sup>30</sup> Vgl. Bröthaler u. Getzner, Evaluierungsrahmen zum Finanzausgleich, 2017, S. 386 ff.

- *systembezogene Kriterien*, v. a. gerichtet auf Grundsätze und Rahmenbedingungen (wie z. B. Akzentuierung demokratischer Entscheidungs- und Kontrollmechanismen, Grad der Dezentralisierung und/oder der subnationalen Entscheidungsautonomie) sowie auf Prozesse der Zielsetzungen (wie z. B. der Wirkungs- und Leistungsorientierung, Intensität der Kooperation, der finanzausgleichspolitischen Nachhaltigkeit, des Reformprozesses),
- *strukturelle Kriterien*, die sich auf Prinzipien (z. B. der Effizienz, der Gerechtigkeit) sowie auf Instrumente (z. B. Trennung allokativer und distributiver Wirkungen bei Abgabenteilung und Transfers) beziehen und schließlich
- *technisch-administrative Kriterien*, v. a. bezüglich der politischen Steuerung (z. B. Transparenz der Regelungen, des möglichst einfachen Vollzugs der Normen, des Monitorings, der Flexibilität in Bezug auf demographische und wirtschaftliche Entwicklungen).

Es liegt auf der Hand, dass derartige Evaluierungen auch für die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 – insbesondere bezüglich der Reformen (Einführen von Aufgabenorientierung bei der Verteilung eines Teils der Gemeindemittel, Vereinfachungen und mehr Transparenz bei den zahllosen Zuschüssen zwischen den staatlichen Ebenen) – nützlich gewesen wären. Das im Paktum zum Finanzausgleich 2017 festgelegte Aufschieben eines erst bis Ende 2018 auszuarbeitenden Modells für aufgabenkritische Verfahren lässt auf wenig grundsätzlichen Konsens zwischen den Finanzausgleichspartnern über deren Dringlichkeit schließen.

Arbeiten mit Wirkungs- und Leistungszielen ist für die Durchführung von Spending Reviews und von Benchmarking essentiell. Denn erst auf Basis angestrebter Ziele können entsprechende Schlussfolgerungen aus den durchgeführten Evaluationen gezogen werden. Im Bereich des Finanzausgleichs ist die Einigung auf gemeinsame Ziele von Bund, Ländern und Gemeinden bisher nur beschränkt gelungen, was auch in der schon viele Jahre dauernden Blockade von grundsätzlichen Reformen zum Ausdruck kommt. Dazu wäre ein einheitliches Verständnis von Wirkungs- und Leistungszielen erforderlich.<sup>31</sup> Mit der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2013 und jener des Landes Steiermark im Jahr 2015 und mit einigen Art. 15a-Vereinbarungen der letzten Jahre zwischen Bund und Ländern (so z. B. bezüglich der Kinderbetreuung sowie des Pflegefonds) haben Wirkungs- und Leistungsziele bei mehreren Gebietskörperschaften wenigstens teilweise Einzug gehalten. Bei vielen Akteuren der öffentlichen Finanzwirtschaft stehen jedoch nach wie vor Inputziele, also Ziele bezüglich des Einsatzes der Ressourcen, im Vordergrund.

<sup>31</sup>) Siehe hierzu ausführlicher Bauer u. Biwald: Wirkungsziele im Finanzausgleich, 2017, S. 411 ff.

## 6 Finanzausgleichsreformen brauchen Systembezug und kooperativere föderale Beziehungen als heute

### 6.1 Systembezug herstellen

Die bisherigen Finanzausgleichsreformen betrafen weitgehend die Verteilung der Einnahmen. Geht es um eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs, wie sie bereits im Paktum zum Finanzausgleich 2008<sup>32</sup> angepeilt und im Strategiebericht der Bundesregierung zum Bundesfinanzrahmengesetz 2014 – 2017 angekündigt wurde, ist jedoch eine Gesamtbetrachtung von Aufgaben und deren Finanzierung notwendig und zweckmäßig. Denn nur in Verbindung mit dem Erbringen öffentlicher Aufgaben macht die Verteilung der knappen finanziellen Ressourcen Sinn. Erst die Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 „zeigten Ansätze zur Diskussion einer Aufgabenreform“.<sup>33</sup> Damit erfolgte ein Übergang zu dem seit Jahren von der Finanzwissenschaft vertretenen Verständnis von Finanzausgleich als System „der Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau“.<sup>34</sup>

Da Aufgabeprioritäten sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen immer wieder Änderungen unterliegen, muss man den Finanzausgleich auch dynamisch verstehen und verhandeln. Dies bedeutet, grundsätzlich veränderliche Ziele für die Geltungsdauer des jeweiligen Finanzausgleichs festzulegen und auch deren Umsetzung zu berücksichtigen. Ziele setzen, Maßnahmen überlegen und implementieren wird im föderalen Staat jedoch auf mehreren – wenigstens teilweise autonom handelnden – Regierungsebenen geleistet. Damit wird ein zusätzlicher Aspekt bedeutsam, nämlich die Steuerung dieser verschiedenen Handlungen der einzelnen Akteure.

Konkret bedeutet dies, dass der Finanzausgleich nicht nur an den jeweiligen sozial-, wirtschafts- und umweltpolitischen Zielen anknüpfen muss, sondern diese Ziele – etwa für mittelfristige Geltungsperioden des Finanzausgleichs – über alle staatlichen Ebenen zu koordinieren und in eine politisch gewünschte Balance zu bringen sind. Auch andere Steuerungsmaßnahmen, wie beispielsweise Transparenz erhöhen, Qualitätsstandards setzen, Anreize zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung sowie Ergebnisverantwortung vorsehen, werden für den Finanzausgleich maßgeblich.<sup>35</sup>

<sup>32</sup>) Paktum zum Finanzausgleich 2008; in Bauer et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch, 2008, S. 460.

<sup>33</sup>) Siehe Thöni u. Bauer: Föderalismus und Bundesstaat, 2017, S. 46.

<sup>34</sup>) Siehe Zimmermann et al.: Finanzwissenschaft, 2012, S. 207; siehe auch Nowotny; Zagler: Der öffentliche Sektor, 2009, S. 137 f.

<sup>35</sup>) Bauer und Thöni definieren diesem Verständnis folgend Finanzausgleich als „dynamisches, zentral auf Aufgaben bezogenes Steuerungssystem der Finanzwirtschaft in territorial gegliederten (dezentralisierten) und/oder in föderal organisierten Staaten“ (Bauer u. Thöni: Finanzausgleich im Überblick, 2017, S. 51).

Daraus folgt, die in der österreichischen Praxis bestehenden Regelungs-  
bereiche von Aufgaben und ihrer Finanzierung – einschließlich der Zielsteuerung –  
in die finanzausgleichs-politischen Kalküle einzubeziehen. Dies erfordert  
Konsequenz und ein Maß an politischer Resilienz, die bisher nur in Einzelfällen  
aufgebracht worden sind. Denn die Teilbereiche des Finanzausgleichssystems  
hierzulande sind vielfältig und sollten nun – wohl in mehreren Schritten und  
durch Evaluationen begleitet – zielorientierter und kohärenter als bisher aufein-  
ander ausgerichtet werden. Dies betrifft v. a. die

- Zuweisung von Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen sowie bei  
gemeinschaftlich erbrachten Aufgaben die Klärung der jeweiligen Autonomie-  
bereiche;
- bestehenden gesetzlichen Vorgaben zu den verschiedenen Aufgaben (z. B. Setzen  
nationaler Qualitätsstandards, Programme zum Ausbau der Infrastruktur);
- die Regelungen der Finanzverfassung 1948, des bundesgesetzlichen FAG und  
ebenso die „länderinternen Finanzausgleiche“ (z. B. aufgabenorientierte Mittel-  
verteilung im Bereich des Steuerverbundes, eigene Abgabenhöhe und intra-  
governmentale Transfers);
- institutionelle und verfahrensbezogene Elemente der Konzeption des Systems  
und dessen Steuerung, also etwa die Partnerschaft zwischen den drei staatlichen  
Ebenen, die Rituale der periodisch stattfindenden Verhandlungen über den  
Finanzausgleich, ebenso wie Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und  
Gemeinden betreffend einzelne Gemeinschaftsaufgaben, z. B. Verträge zwi-  
schen Bund und Ländern nach Art. 15a B-VG.

Es versteht sich von selbst, dass die Regelung und Steuerung des Gesamt-  
systems eines Finanzausgleichs nur eingeschränkt den verschiedenen – teils auch  
widersprüchlichen – Kriterien für staatliche Performanz entsprechen kann. So  
ist Wirkungsorientierung auf die Erreichung der gewollten Nutzen (Gemein-  
wohl, Standhalten in der globalen Konkurrenz) gerichtet, Leistungsorientierung  
bezieht sich auf das Ausmaß und die Qualität der gebotenen Leistungen, Trans-  
parenz betrifft u. a. den Nachweis, ob die politisch-administrative Erledigung  
von Aufgaben den Aufträgen und Präferenzen der BürgerInnen entspricht. Dies  
bedeutet, dass eine Optimierung des Finanzausgleichssystems hinsichtlich einer  
verbesserten Abstimmung der Teilbereiche untereinander sowie innerhalb  
der Teilbereiche nur als Kompromiss erfolgen kann. Ein Kompromiss, der ver-  
schiedenen Sichtwinkeln – etwa bezogen auf demokratie- und sozialpolitische,  
ökonomische und ökologische Nachhaltigkeit – entspricht, aber auch bezüglich  
möglicher Kompensationen sowie Übergangsbestimmungen

## 6.2 Kooperativere föderale Beziehungen und Finanzausgleich

In demokratischen Systemen sind Prinzipien der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung, der Transparenz, der Bürgerbeteiligung und Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger für die Relation zwischen den Nutzen/Wirkungen bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und den eingesetzten Mitteln maßgeblich. Für den Finanzausgleich sind zusätzlich das Herbeiführen einer als fair empfundenen Zuweisung von Mitteln auf die einzelnen staatlichen Ebenen unter Berücksichtigung der Lasten der Aufgabenerledigung, von einnahmeseitigen Autonomieerfordernissen sowie einer (horizontalen) Verteilungsgerechtigkeit im Weg von Ressourcen- und Sonderlastenausgleichen maßgeblich. Ebenso muss bedacht werden, dass „sich auch die Frage nach dem Verhältnis von demokratischer Legitimation und ökonomischer Effizienz stellt“.<sup>36</sup> Die von Finanzwissenschaftlern oft geforderten ökonomisch motivierten Regelungen (z. B. Einlösen von economies of scale and scope) zu Gunsten der Zentralisierung von Aufgaben und von Effizienz stehen durchaus in Widerspruch zu demokratiepolitisch vertretbarer Bürgerbeteiligung und Dezentralisierung.

Hierfür könnte die Verbesserung der Funktionsweisen des föderalen Systems in Österreich beitragen.<sup>37</sup> Von Politik- und VerwaltungswissenschaftlerInnen werden verschiedene Steuerungsdefizite im System des österreichischen Föderalismus angeführt, an denen anzusetzen wäre. Dies betrifft u. a.

- den unzureichenden Informationsaustausch zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und zu wenig Transparenz über subnationale Problemlagen (z. B. betreffend einzelne Wohlstands- und Wachstumsfaktoren, infrastrukturelle Defizite und teils auch Überversorgungen)<sup>38</sup>;
- ungenügendes Entwickeln und Abstimmen von strategischen Zielen vor allem in Bereichen verflochtener Trägerschaft und/oder der Finanzierung von „Gemeinschaftsaufgaben“;
- Ignorieren der Konzepte von wirkungsorientierter und standortbezogener Regionalpolitik, von Förderungen (funktioneller) Stadtregionen und des „ländlichen Raums“ (zentrale Orte und deren „Hinterland“) sowie
- hinsichtlich der politischen Kultur.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Siehe Renzsch: Finanzausgleichsreformen in kooperativen Bundesstaaten, 2017, S. 439.

<sup>37</sup> Vgl. Bauer u. Biwald: Vom Regieren zum Steuern, 2017, S. 429.

<sup>38</sup> Vgl. Alter u. Bauer: Regionale Entwicklungspolitik, 2015, S. 54 ff.

<sup>39</sup> Gegenseitige Blockaden auf dem Rücken der BürgerInnen sind in den föderalen Beziehungen hierzulande nicht unüblich. Pelinka verweist auf die vor allem seitens der Länder praktizierte Vetomacht: „Wer immer eine Reformintention artikuliert, stößt auf eine solide Phalanx von Vetomächten. Die Diagnose von der auszugehen ist, ist die Dominanz der Veto- über die Innovationsinteressen“ (Pelinka: Föderalismus für das 21. Jahrhundert, 2007, S. 119).

Daraus wären für die Finanzausgleichspolitik – ähnlich wie in der Wirtschaftspolitik – die nötigen Veränderungen schrittweise zu schaffen: Verschiedene Leistungs- und Wirkungsziele sowie formale Ziele (z. B. Effizienz, Transparenz) sind aufeinander abzustimmen, wobei bei den unvermeidlichen Zielkonflikten entsprechende Kompromisse und Koordinationsleistungen zu suchen wären. Hierfür bedarf es wohl auch institutioneller Innovationen, wie des verstärkten Einsatzes moderner Steuerungsinstrumente zur Verwaltungsführung (Qualitätsmanagement, Leistungskennzahlen)<sup>40</sup>, gemeinsamer Einrichtungen in Form von periodischen Koordinationsgesprächen bzw. -institutionen auf Basis von Bestandsaufnahmen der Aufgabenerfüllung, Einschätzungen der Steuerungs-kapazitäten sowie verschiedener Formen von Evaluierungen (Aufgabenkritiken wie die oben angeführten Spending Reviews, Benchmarking und Benchlearning). Darüber hinaus sollte den „weichen“ Schlüsselfaktoren für kooperatives öffentliches Handeln mehr entsprochen werden: Es gilt stärker solidarisch, empathisch, transparent und nachhaltig zu agieren. Dafür müsste – worauf seit vielen Jahren etwa Thöni und andere<sup>41</sup> verweisen – das gestörte Vertrauensverhältnis überwunden und ein gemeinsames Bemühen um vernünftige Lösungen intensiviert werden.

## 7 Schlussbemerkung

Gesamthaft betrachtet zeigt sich, dass mit dem Finanzausgleichspaktum und dem FAG 2017 zwar erste Impulse für Reformen gesetzt wurden, welche jedoch politisch-strategisch nicht ausreichend vorbereitet worden sind. Sie bilden wohl nur politische Absichtserklärungen. Für die bisher nicht eingehaltenen Termine, zu denen Ergebnisse zu liefern waren, werden wieder einmal der Unwille für Veränderungen und das Besitzstandsdenken seitens einiger subnationaler Gebietskörperschaften angeführt. Aber solche Haltungen sind längst bekannt und sollten durch mehr Wissen über die bisher in Österreich nur teilweise erreichten EU 2020 Ziele<sup>42</sup> sowie über die Mängel des gegebenen Finanzausgleichssystems<sup>43</sup>, über mehr Koordinierung und Kooperation sowie durch politische Ambition und Engagement überwunden werden.

<sup>40</sup> Was etwa der Rechnungshof bereits seit mehreren Jahren verlangt; siehe Rechnungshof, Tätigkeitsbericht 2007, S. 23.

<sup>41</sup> Siehe hierzu Thöni u. Bonn: Fiskalische Autonomie, 2011, S. 70-85; Thöni u. Bauer: Österreichische Stabilitätspolitik, 2011, S. 68-72; zur mangelnden Vertrauensbasis siehe auch Neisser: Bundesstaatsreform, 2011, S. 35.

<sup>42</sup> Einer Einschätzung des Budgetdienstes des Parlaments zufolge wird Österreich die vereinbarten Entwicklungsziele in den Bereichen der F&E-Investitionen (die jedoch einen hohen und weiter steigenden Anteil der öffentlichen Hand aufweisen), die Beschäftigungsquote, die soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung, das Emissionsziel und die Energieeffizienz nicht erreichen, während sich die Kennzahlen für die Bildung (frühzeitige Schul- und Ausbildungsabgänger, Bildungsabschluss im Tertiärbereich) und den Anteil der erneuerbaren Energien auf ihrem Zielpfad befinden. Parlament – Budgetdienst: Nationales Reformprogramm 2017, S. 12 ff.

<sup>43</sup> Vgl. hierzu Bröthaler et al.: Optionen und Strategien, 2012 sowie Bröthaler u. Getzner: Evaluierungsrahmen zum Finanzausgleich, 2017, S. 398 ff.