

Margit Schratzenstaller

Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben

Der österreichische Finanzausgleich weist eine Reihe grundlegender Strukturdefizite auf: sowohl bezüglich der Aufgaben- und damit Ausgabenverteilung als auch hinsichtlich der Verteilung der Einnahmekompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften. Auch und gerade im internationalen Vergleich ist Österreich ein stark zentralisierter Föderalstaat. Dies manifestiert sich in einer Reihe von Aufgaben- und Ausgabenbereichen, in denen gemeinsame Zuständigkeiten und dementsprechend Mischfinanzierungen bestehen. Das föderale Abgabensystem basiert auf einer ausgeprägten und mit den Änderungen durch das geltende Finanzausgleichsgesetz 2005 weiter gestärkten Verbundkomponente. Dies impliziert eine nur schwache subnationale Abgabensubautonomie, sodass vielfach Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinanderfallen. Gleichzeitig ist die Transferabhängigkeit vor allem der Länder groß und das intragovernmentale Transfergeflecht zunehmend komplex und intransparent.

Begutachtung: Heinz Handler, Hans Pitslik • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Klose • E-Mail-Adresse: Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at

Im Dezember 2007 wurde nach vorgezogenen Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern das neue Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2008 verabschiedet. Der seit 2005 geltende Finanzausgleich, der bis Ende 2008 hätte laufen sollen, wird somit ein Jahr früher als geplant durch eine neue Finanzausgleichsvereinbarung ersetzt, die sechs statt bisher vier Jahre gelten wird. Erforderlich war die vorzeitige Vereinbarung, weil die Beteiligung der Gebietskörperschaften an der Finanzierung verschiedener Reformpakete der Bundesregierung festgelegt werden musste (insbesondere Mindestsicherung, 24-Stunden-Pflege).

Die Neuregelungen im Rahmen des FAG 2008 berühren im Wesentlichen drei Bereiche: den vertikalen Finanzausgleich, den horizontalen Finanzausgleich auf der Ebene der Gemeinden sowie die gemeinsame Finanzierung in einigen Aufgabenbereichen, in denen sowohl der Bund als auch die Länder und Gemeinden zuständig sind.

Die Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs – die Zuweisung der Besteuerungsrechte an die föderalen Gebietskörperschaften sowie Art und Umfang der Transfers zwischen verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, insbesondere jener des Bundes an die Länder – bestimmt entscheidend das Ausmaß der fiskalischen Autonomie und der institutionellen Kongruenz bzw. fiskalischen Äquivalenz auf den subnationalen staatlichen Ebenen. Das österreichische System des Finanzausgleichs wird von der Wissenschaft aufgrund der geringen Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften sowie der zunehmend undurchsichtigen intragovernmentalen Transferbeziehungen und einer starken Transferabhängigkeit vor allem der Länder kritisiert¹⁾.

Der einnahmenseitige Finanzausgleich ist in Österreich geprägt von einer sehr starken Verbundkomponente²⁾, die im FAG 2005 durch die Umwandlung einiger aus-

¹⁾ Vgl. hierzu z. B. die Beiträge in Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006) und Bauer – Schratzenstaller (2007).

²⁾ Im Verbundsystem liegt die Gesetzgebungshoheit bezüglich der Ausgestaltung der einzelnen Steuern (Steuersatz, Bemessungsgrundlage) beim Bund, der anhand von Verteilungsschlüsseln Ertragsanteile an den betreffenden Steuern (in Österreich "gemeinschaftliche Bundesabgaben") an die anderen Gebietskörperschaften verteilt.

Änderungen im vertikalen Finanzausgleich

schließlich in gemeinschaftliche Bundesabgaben verstärkt wurde³⁾. Der Anteil der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen, die als gemeinschaftliche Bundesabgaben erhoben und seit 2005 aufgrund eines überwiegend einheitlichen Schlüssels⁴⁾ (Bund 73,204%, Länder 15,191%, Gemeinden 11,605%) an Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden, stieg von etwa drei Vierteln 1990 auf über 90% im Jahr 2005⁵⁾. Der Anteil der ausschließlichen Landesabgaben ist mit weniger als 1% konstant gering; nach wie vor gibt es keine quantitativ bedeutsame eigene Steuer auf Länderebene. Gut 5% der gesamten Steuereinnahmen fließen exklusiv an die Gemeinden (Grund- und Kommunalsteuer). Die langfristige Abnahme des Gewichts der kommunalen Steuern hängt nicht zuletzt mit der geringen Dynamik des Grundsteueraufkommens zusammen – zunehmend ist das Grundvermögen steuerlich untererfasst, weil auf eine Reform des Bewertungsverfahrens verzichtet wird.

Die längerfristige Verlagerung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zum Bund (Übersicht 1) dürfte mit der Einführung eines einheitlichen Verteilungsschlüssels für die meisten gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2005 gestoppt worden sein.

Übersicht 1: Ertragsanteile der Gebietskörperschaften zur horizontalen Verteilung

	2000	2001	2002	2003 Mio. €	2004	2005	2006
Bund	27.662	32.199	31.297	30.705	32.067	36.376	38.004
Länder (einschließlich Wiens als Land)	6.923	7.244	7.009	6.739	7.078	7.163	7.551
Gemeinden (einschließlich Wiens als Gemeinde)	5.731	6.409	6.147	5.951	6.255	6.372	6.749
Summe	40.316	45.852	44.454	43.395	45.400	49.911	52.304
	Anteile in %						
Bund	68,6	70,2	70,4	70,8	70,6	72,9	72,7
Länder (einschließlich Wiens als Land)	17,2	15,8	15,8	15,5	15,6	14,4	14,4
Gemeinden (einschließlich Wiens als Gemeinde)	14,2	14,0	13,8	13,7	13,8	12,8	12,9
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Bundesrechnungsabschluss, Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Auch im FAG 2008 wurde jedoch auf eine grundlegende Reform des aktiven Finanzausgleichs – hin zu einer Stärkung der subnationalen Abgabenaufonomie – verzichtet. Das neue FAG leistet somit ebenfalls keinen Beitrag zur Stärkung der institutionellen Kongruenz – und mithin des Bandes zwischen Aufgaben-, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung –, welche die Effizienz der föderalen Aufgabenerfüllung steigern könnte.

Änderungen wurden allerdings im Bereich der Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden vereinbart. Sie haben durchaus – wenn auch nur relativ geringfügige – Implikationen für die fiskalische Autonomie und für die fiskalische Äquivalenz auf den subnationalen föderalen Ebenen. So werden die wesentlichen Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden in zumeist nicht zweckgebundene Ertragsanteile umgewandelt. Übersicht 2 zeigt die Volumina der Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse des Bundes an Länder und Gemeinden, die von der Umwandlung betroffen sind (Basis Abgabenprognose vom Juli 2007).

³⁾ Vgl. dazu ausführlich *Schratzenstaller* (2005).

⁴⁾ Besondere Verteilungsschlüssel gelten für die Werbeabgabe, die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe sowie die Spielbankabgabe.

⁵⁾ Vgl. zu Details *Pitlik* (2007).

Übersicht 2: Umwandlung von Bundestransfers in Ertragsanteile

	Mio. €	Zweckbindung
<i>Länder</i>	3.912,6	66,6 ¹⁾
Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich der Länder	104,6	Nein
Bedarfszuweisungen an Länder zum Haushaltsausgleich (ab 2009)	1.192,9	Nein
Bedarfszuweisung wegen Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen	4,4	Nein
Bedarfszuweisung an Spielbankländer	3,1	Nein
Finanzzuweisungen für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen	94,1	Ja
Finanzzuweisung in Agrarangelegenheiten	14,5	Ja
Finanzzuweisung für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs	166,6	Ja
Zuschüsse für Umweltschutz an Länder	6,9	Ja
Investitionsbeiträge für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur	1.780,5	Ja
Zuschüsse für Straßen (nur reguläre Zweckzuschüsse)	545,0	Ja
<i>Gemeinden</i>	121,9	0 ¹⁾
Bedarfszuweisungen an Gemeinden zum Haushaltsausgleich	116,6	Nein
Bedarfszuweisung wegen Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen	2,2	Nein
Bedarfszuweisungen an Spielbankgemeinden	3,1	Nein

Q: Bundesministerium für Finanzen. – ¹⁾ Zweckgebundene Transfers in % aller Transfers.

Die Auswirkungen der vorgesehenen Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile auf die Ausgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften hängen davon ab, ob die betroffenen Transfers zweckgebunden sind. Die Einnahmenautonomie wird dadurch beeinflusst, wieweit die empfangenden Gebietskörperschaften Höhe und eventuell Verwendungszweck der Transfers (auch im Vergleich zur Formel zur Verteilung der Ertragsanteile) beeinflussen können.

In Österreich werden sowohl die Transfers des Bundes an die Gebietskörperschaften der Höhe und dem Verwendungszweck nach als auch die Verteilungsschlüssel für die Ertragsanteile konsensual in den periodischen Verhandlungen zwischen den staatlichen Ebenen festgelegt. Dies impliziert auch, dass der Bund als die transfergebende Ebene nicht willkürlich und diskretionär über die Gewährung der Transfers entscheidet: Höhe und eventuell Verwendungszweck der intragovernmentalen Transfers sowie die Voraussetzungen für ihre Gewährung sind eindeutig und längerfristig in der jeweils gültigen Finanzausgleichsvereinbarung sowie im Zweckzuschussgesetz geregelt. Somit werden mögliche Unterschiede der fiskalischen Autonomie zwischen Ertragsanteilen und Bundestransfers lediglich durch Zweckbindungen begründet. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass durch die Umstellung von Transfers in fixer Höhe auf Ertragsanteile das (positive wie negative) "Steueraufkommensrisiko" der empfangenden Gebietskörperschaften zunimmt.

Die von der Umwandlung betroffenen Transfers des Bundes an die Länder hatten 2007 ein Gesamtvolumen von 3.912,6 Mio. €; davon sind zwei Drittel zweckgebunden: in Form des Investitionsbeitrags für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur, der Finanzzuweisungen in Agrarangelegenheiten, für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen und für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Zuschüsse für Umweltschutz und für Straßen. Nicht zweckgebunden sind die Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich, für Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen sowie an Spielbankländer. Die umzuwandelnden Bundestransfers an die Gemeinden (Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich, für Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen sowie an Spielbankgemeinden) betragen 2007 121,9 Mio. € und waren nicht zweckgewidmet.

Soweit die in Ertragsanteile umgewandelten Transfers nicht zweckgewidmet sind, bleibt die Ausgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften unberührt. Die Umwandlung bisher zweckgebundener Transfers in nicht zweckgebundene Ertragsanteile erhöht dagegen die Ausgabenautonomie auf Länderebene. Dabei ist allerdings angesichts des allokativen Zwecks einiger der betroffenen Transfers (Internalisierung regionaler Spill-overs z. B. im Bereich der Bundesstraßen, Lenkungsziele z. B. im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs) fraglich, ob der vollständige Verzicht auf die Zweckbindung sinnvoll ist.

Eine Ausnahme bildet die Wohnbauförderung. Hier soll eine (noch abzuschließende) Artikel-15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern ab 2009 konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der Wohnbauförderung zur Erreichung der klimapolitischen Ziele im Gebäudebereich setzen, etwa Mindeststandards als Fördervoraussetzung für Neubau und Sanierung.

Ein unbestrittener Vorteil des Ersatzes von Bundestransfers durch Ertragsanteile ist die leichte Ausdünnung des engmaschigen Transfernetzes zwischen den föderalen Ebenen. Dies gilt auch für die schrittweise Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags von Ländern und Gemeinden⁶⁾.

Auch die vorgesehenen Änderungen des Investitionsbeitrags für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur tragen zur Vereinfachung und Transparenz des Transfersystems bei. Der relativ komplizierte Modus zur Ermittlung des gesamten Finanzvolumens für die Wohnbauförderung und für die Bedarfszuweisung an die Länder zum Haushaltsausgleich⁷⁾ wird wesentlich vereinfacht. Der Wohnbauförderungsbeitrag wird in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe umgewandelt, von deren Aufkommen die Länder 80,55% erhalten. Der Rest des weiterhin mit 1.780,5 Mrd. € begrenzten Investitionsbeitrags speist sich künftig aus den Ertragsanteilen der Länder.

Gleichzeitig beschränken sich die vorgesehenen Änderungen der Wohnbauförderung allerdings auf eher technische Anpassungen des Finanzierungssystems. Das System der Wohnbauförderung an sich wird nicht in Frage gestellt. So sehr die geplante stärkere Berücksichtigung ökologischer Zielsetzungen zu begrüßen ist, so steht doch die erforderliche grundlegende Evaluierung der Wohnbauförderung aus verteilungs-, allokatons- und umweltpolitischer Sicht, die auch die sich abzeichnenden demographischen Veränderungen berücksichtigt, nach wie vor aus. Im Rahmen einer grundlegenden Überprüfung und eventuell Neugestaltung des Systems könnte auch die "Veränderung" des Wohnbauförderungsbeitrags überlegt werden: Dies würde gleichzeitig einen ersten Schritt hin zu einer Steigerung der Abgabenaufonomie der Länder und zur Stärkung der fiskalischen Äquivalenz bedeuten.

Änderungen im horizontalen Finanzausgleich

Die den Ländern und Gemeinden insgesamt zustehenden Ertragsanteile werden aufgrund von mehreren Kriterien verteilt (*Pitlik, 2007*). Auf Länderebene hat das weitaus größte Gewicht die Volkszahl, mehr als drei Viertel (2006 77,6%) der Ertragsanteile werden danach verteilt. Für die Verteilung auf die Gemeinden hat – wenn auch mit leicht sinkender Tendenz – das größte Gewicht der "abgestufte Bevölkerungsschlüssel" (2006 54,2% der Gemeinde-Ertragsanteile). Die Bedeutung der Volkszahl hat seit Anfang der neunziger Jahre leicht abgenommen. Ähnlich wie auf der Länderebene wurde auch in der Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile das örtliche Aufkommen als ursprünglich zweitwichtigstes, inzwischen aber relativ unbedeutendes Verteilungskriterium abgelöst von Fixschlüsseln, nach denen jeweils knapp ein Viertel der Ertragsanteile verteilt wird.

Während das FAG 2008 die horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf der Ebene der Länder unberührt lässt, wird ab 2011 neuerlich der abgestufte Bevölkerungsschlüssel zugunsten der kleineren Gemeinden (bis 10.000 Einwohner) verändert. Mit dem FAG 2005 war der Vervielfacher für die kleineren Gemeinden von $1\frac{1}{3}$ auf $1\frac{1}{2}$ erhöht und damit das Spannungsverhältnis zwischen den kleinsten und den größten

⁶⁾ Dieser Konsolidierungsbeitrag wurde seit 1995 von den Ertragsanteilen der Länder und Gemeinden vorweg abgezogen. In der ersten Etappe des FAG 2008 (2008 bis 2010) wird er halbiert; vom Gesamtvolumen von insgesamt 209 Mio. € entfallen 156 Mio. € auf die Länder und 53 Mio. € auf die Gemeinden. In der zweiten Etappe (2011 bis 2013) wird er abgeschafft; von den freiwerdenden 418 Mio. € entfallen 312 Mio. € auf die Länder und 106 Mio. € auf die Gemeinden. Die Länder geben 50 Mio. € an die Städte und Gemeinden ab zur Kompensation der Verluste aus der Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (sodass den Gemeinden in der zweiten Etappe sogar insgesamt 156 Mio. € zukommen).

⁷⁾ Das gesamte Finanzvolumen ergibt sich als Summe aus 80,55% des Aufkommens aus dem Wohnbauförderungsbeitrag (derzeit ausschließliche Bundesabgabe) und 8,346% des Aufkommens aus Einkommen-, Lohn-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer auf Dividenden. Es nimmt entsprechend der Dynamik der zugrundeliegenden Abgaben stetig zu. Der Investitionsbeitrag ist seit 1995 mit 1.780,5 Mrd. € nach oben gedeckelt und wird zweckgebunden an die Länder zur Wohnbauförderung überwiesen. Dabei ist die Zweckbindung insofern gelockert, als die Mittel auch für Infrastrukturmaßnahmen verwendet werden dürfen. Der Rest des gesamten Finanzvolumens wird an die Länder als nicht zweckgebundene Bedarfszuweisung zum Haushaltsausgleich überwiesen.

Gemeinden (über 50.000 Einwohner und Wien; Vervielfacher $2^{1/3}$) von 1 : 1,75 auf 1 : 1,55 verringert worden. Mit der vorgesehenen weiteren Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (der Vervielfacher wird für die kleineren Gemeinden auf $1^{21/34}$ erhöht) geht das Spannungsverhältnis weiter auf 1 : 1,44 zurück. Die Erhöhung des Vervielfachers für die Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern bringt diesen jährlich zusätzliche Ertragsanteile von 100 Mio. €. Die größeren Gemeinden (über 10.000 Einwohner), die ceteris paribus durch die Erhöhung des Kleingemeinden-Vervielfachers Ertragsanteilsverluste von 100 Mio. € verzeichnen würden, werden aus der Finanzmasse kompensiert, die durch die Abschaffung der Konsolidierungsbeiträge zur Verfügung steht.

Diese wiederholte Besserstellung der kleineren gegenüber den größeren Gemeinden stößt in der akademischen Diskussion verstärkt auf Kritik. So berücksichtige der abgestufte Bevölkerungsschlüssel bereits jetzt Ballungskosten – d. h. überdurchschnittlich hohe bzw. mit der Gemeindegröße steigende Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher kommunaler Leistungen – nur unzureichend. Auch könnten durch eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern – d. h. durch einen mit der Gemeindegröße steigenden Vervielfacher – Anreize für Gemeindefusionen und daher für die Realisierung von Größenvorteilen und damit Effizienzpotentialen in der Bereitstellung bestimmter kommunaler Leistungen gesetzt werden: Die Pro-Kopf-Ausgaben einer Reihe von öffentlichen Leistungen weisen möglicherweise einen U-förmigen Verlauf auf (*Littmann, 1977, Bröthaler – Wieser, 2005*). Vor diesem Hintergrund wurden im FAG 2008 zeitlich befristete und degressive finanzielle Anreize für freiwillige Gemeindekooperationen vereinbart. Die bisherige empirische Evidenz bezüglich der Existenz von Skaleneffekten ist allerdings nicht ganz eindeutig⁸⁾. Die zu Kosten- und Ausgabenverläufe nach Gemeindegrößen sollten deshalb vor der für 2011 vorgesehenen Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ausführlich analysiert werden.

Die Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften soll zunächst nicht verändert werden. Ob und in welcher Form solche Änderungen künftig vorgenommen werden, hängt ab von den Ergebnissen der Expertenkommission zur Staats- und Verwaltungsreform sowie der anlässlich der Einigung auf das FAG 2008 eingesetzten drei Arbeitsgruppen zu grundlegenden Reformen im Finanzausgleich und zu Struktur und Finanzierung der Pflege sowie der Gesundheit, die nach der ersten Dreijahrestappe des FAG vorliegen sollen. Dies impliziert den Fortbestand sämtlicher Mischfinanzierungen, an denen Bund und Länder, gegebenenfalls auch die Gemeinden, beteiligt sind.

Hier ist lediglich in zwei Bereichen eine Aufstockung der Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder vorgesehen. Zusätzlich zu der bereits im FAG 2005 vereinbarten Erhöhung des Kostenersatzes des Bundes an die Länder für das Landes- und Religionslehrpersonal um 12 Mio. € jährlich erhalten die Länder in der ersten Etappe des Finanzausgleichs 12 Mio. € und in der zweiten Etappe 13 Mio. € pro Jahr zur Abgeltung des Mehraufwandes aus Strukturproblemen, der ihnen durch den Rückgang der Schülerzahl und im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen entsteht. Das System der Landeslehrpersonalfinanzierung selbst wird nicht angetastet – und damit auch nicht das Problem, dass in diesem Bereich Finanzierungsverantwortung (Bund) einerseits und Ausgabenverantwortung (Länder) andererseits besonders stark auseinanderfallen.

Auch wurde eine Kofinanzierungsregelung für den Ausbau der Kinderbetreuung und der Frühkindpädagogik bzw. Sprachförderung zwischen Bund und Ländern für die Jahre 2008 bis 2010 vereinbart: Die Länder werden in diesem Zeitraum insgesamt mindestens 20 Mio. € beitragen, der Bund ergänzt diese Mittel durch Zweckzuschüsse in identischer Höhe. Außerdem erhalten die Länder jährlich zusätzlich 100 Mio. € zur Spitalsfinanzierung; dieser Betrag wird gemäß der Ertragsanteilsdynamik valorisiert. Anders als im FAG 2005, in dem mit den Maßnahmen zur Spitalsfinanzierung

⁸⁾ So zeigen etwa *Lüchinger – Stutzer (2002)*, dass Pro-Kopf-Kosten der Kernverwaltung selbst für Kleinstgemeinden mit weniger als 500 Einwohnern durch Gemeindefusionen nicht sinken.

Finanzierung von Aufgabenbereichen mit geteilter Zuständigkeit

gleichzeitig Einsparungen in gleicher Höhe (jährlich 300 Mio. €) vereinbart worden waren, wurde jedoch darauf verzichtet, die Länder im Gegenzug zu kostensenkenden Maßnahmen zu verpflichten.

Zur Dämpfung der Ausgabendynamik auf Länderebene bzw. allgemein zur Verringerung des Verwaltungsaufwands wurde in den Finanzausgleichsverhandlungen beschlossen, die Verwaltungsreform II (vereinbart im November 2005) fortzuführen: Sie soll Personaleinsparungen und eine Vereinheitlichung der Abgabenordnung, eine finanziell gleichwertige Umsetzung der Pensionsreform des Bundes durch die Länder, die Einführung eines Pensionskontos mit Kostentragung der Länder für den Anteil des Landeslehrpersonals, die kostenneutrale Abschaffung der Selbstträgerschaft sowie die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung und Umsetzung der jüngsten Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform umfassen. Allerdings wurden diese Maßnahmen zu einem großen Teil weder zeitlich noch inhaltlich konkretisiert und fixiert.

Darüber hinaus kam eine Vereinbarung zustande für die Finanzierung jener beiden Reformprogramme der Bundesregierung, deretwegen die Finanzausgleichsverhandlungen vorgezogen worden waren: der 24-Stunden-Pflege und der Mindestsicherung. Für die 24-Stunden-Pflege wurde eine Finanzierungsbeteiligung von Ländern und Gemeinden von 40% vereinbart (Art.-15a-Vereinbarung). Da der Gesamtbetrag mit jährlich 40 Mio. € gedeckelt ist, wird der Anteil von Ländern und Gemeinden höchstens 16 Mio. € betragen. Die Finanzierung der Mindestsicherung erfolgt durch die jeweilige Gebietskörperschaft zu dem in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Anteil: Der Bund leistet also Beiträge für Ausgleichszulagen und Notstandshilfe, Länder und Gemeinden sind zuständig für die anderen Gruppen (insbesondere Sozialhilfe). Dabei werden die Ausgaben für Länder und Gemeinden auf 50 Mio. € begrenzt. Für beide Bereiche wurde außerdem eine Revisionsklausel vereinbart: Nach der ersten Dreijahresetappe des Finanzausgleichs wird überprüft, ob die Mittel ausreichen, und gegebenenfalls wird die Finanzierungsvereinbarung entsprechend angepasst.

Neuer Stabilitätspakt

Zusammen mit dem FAG 2008 wurde ein neuer Stabilitätspakt, ebenfalls mit einer Laufzeit 2008/2013, vereinbart. Demnach soll der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo nach einem Defizit von 0,9% des BIP 2008 bzw. 0,2% 2009 in den Jahren 2010 bis 2013 einen Überschuss von jeweils 0,4% des BIP erreichen (Übersicht 3). Dazu soll das Bundesdefizit von 1,33% des BIP 2008 auf 0,14% des BIP ab 2010 sinken, während die Länder steigende Überschüsse (von 0,45% des BIP 2008 auf 0,52% des BIP ab 2010) realisieren und die Gemeinden in jedem Jahr ausgeglichen bilanzieren sollen.

Übersicht 3: "Österreichischer Stabilitätspakt neu": Maastricht-Saldo nach Gebietskörperschaften 2008 bis 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	In % des BIP					
<i>Rechtsträger</i>						
Gesamtstaat	- 0,88	- 0,19	+ 0,38	+ 0,38	+ 0,38	+ 0,38
Bund	- 1,33	- 0,68	- 0,14	- 0,14	- 0,14	- 0,14
Länder (einschließlich Wiens)	+ 0,45	+ 0,49	+ 0,52	+ 0,52	+ 0,52	+ 0,52
Gemeinden (ohne Wien)	± 0	± 0	± 0	± 0	± 0	± 0
Länder und Gemeinden	+ 0,45	+ 0,49	+ 0,52	+ 0,52	+ 0,52	+ 0,52

Q: Bundesministerium für Finanzen. + . . . Überschuss, - . . . Defizit.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Maastricht-Notifikation von Ende September 2007, mit der für das Jahr 2006 ein gesamtstaatliches Defizit von 1,4% des BIP gemeldet wurde, erscheinen diese Budgetziele schwierig zu erreichen. Zwar unterschreitet das tatsächliche Defizit den Zielwert gemäß österreichischem Stabilitätspakt (-1,6% des BIP). Insbesondere unter dem Eindruck der hohen Steuereinnahmen im Frühjahr war die Defizitprognose für 2006 allerdings noch auf 1,1% des BIP gesenkt worden. Sie wurde vor allem deshalb verfehlt, weil die Länder die vorgesehenen Überschüsse nicht erwirtschaften konnten. Dies ist zum Teil auf Einmalfaktoren und -korrekturen zurückzuführen. Dennoch zeichnet sich immer deutlicher ab, dass die Länder auch

mittelfristig zunehmend Schwierigkeiten haben werden, ihr Budgetziel zu erreichen, wenn sie nicht rasch und energisch Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben- dynamik und damit zur Sicherung einer auch langfristig tragfähigen Budgetsituation ergreifen: Eine Reihe der Maßnahmen zur Darstellung von Budgetüberschüssen waren in den letzten Jahren entweder Einmalmaßnahmen, die allmählich ausgereizt sind (etwa die Veräußerung von Wohnbaudarlehen), oder entsprechen nicht den Regeln zur Ermittlung der Maastricht-Position (z. B. Krankenanstaltenfinanzierung).

Der Maastricht-Saldo nach Gebietskörperschaften laut dem letzten österreichischen Stabilitätspakt (Übersicht 4) legt nahe, dass die Länder ihre Defizitvorgaben bereits in den Jahren 2005 bis 2007 verfehlten⁹⁾. Das gesamtstaatliche Budgetdefizit unterschritt 2005 und 2006 die im österreichischen Stabilitätspakt fixierten Zielwerte, weil das Defizit des Bundes wesentlich geringer ausfiel als prognostiziert und die Gemeinden leichte Budgetüberschüsse erzielten, während der Stabilitätspakt nur den Haushaltsausgleich vorschreibt. Dagegen fielen die Überschüsse der Länder in der vergangenen Stabilitätspaktperiode deutlich geringer aus als erwartet, 2006 war ihr Haushaltsergebnis sogar leicht negativ. Gerade vor diesem Hintergrund erscheint es umso dringlicher, die Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform II zeitlich und inhaltlich zu konkretisieren, die auch auf Länderebene für erhebliche Einsparungen sorgen sollen.

Übersicht 4: "Österreichischer Stabilitätspakt": Maastricht-Saldo nach Gebietskörperschaften 2005 bis 2007

	2005		2006		2007	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist ¹⁾
	In % des BIP					
<i>Rechtsträger</i>						
Gesamtstaat	- 1,80	- 1,56	- 1,60	- 1,36	- 0,70	- 0,73
Bund	- 2,40	- 1,83	- 2,20	- 1,44	- 1,40	- 1,13
Länder (einschließlich Wiens)	+ 0,60	+ 0,22	+ 0,60	- 0,02	+ 0,70	+ 0,26
Gemeinden (ohne Wien)	± 0	+ 0,09	± 0	+ 0,12	± 0	+ 0,14
Länder und Gemeinden	+ 0,60	+ 0,31	+ 0,60	+ 0,10	+ 0,70	+ 0,40
Sozialversicherungsträger	± 0	- 0,04	± 0	- 0,02	± 0	± 0

Q: Bundesministerium für Finanzen. + . . . Überschuss, - . . . Defizit. - 1) Prognose des Bundesministeriums für Finanzen anlässlich der Maastricht-Notifikation am 27. September 2007.

Wie das vorhergehende FAG 2005 bringt auch die neue Finanzausgleichsvereinbarung (FAG 2008) keine grundlegenden Veränderungen. Zwar wurden durchaus Schritte in die richtige Richtung gesetzt, wie etwa die Entflechtung der intragovernmentalen Transfers. Maßnahmen zur Beseitigung von seit langem diskutierten Strukturdefiziten, insbesondere bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie der Abgabenaufonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften, wurden jedoch ein weiteres Mal aufgeschoben.

Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), Finanzmanagement im föderalen Staat, Wien-Graz, 2006.

Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), Stärkung der subnationalen Abgabenaufonomie und intragovernmentale Transfers, Wien-Graz, 2007.

Bröthaler, J., Wieser, R., "Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden", Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 2005, (92).

Littmann, K., "Ausgaben, öffentliche, II: Die 'Gesetze' ihrer langfristigen Entwicklung", in Albers, W., et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 1, Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart et al., 1977, S. 349-363.

Lüchinger, S., Stutzer, A., "Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen", Swiss Political Science Review, 2002, 8(1), S. 27-50.

⁹⁾ Die Budgetergebnisse nach dem österreichischen Stabilitätspakt können von jenen, wie sie nach den Maastricht-Vorgaben ermittelt werden, aufgrund der Berücksichtigung bestimmter Sonderfaktoren etwas abweichen; die relativ starke Abweichung der Ist- von den Soll-Ergebnissen lässt jedoch die Vermutung plausibel erscheinen, dass die Länder auch nach den Ermittlungsregeln gemäß österreichischem Stabilitätspakt ihre Vorgaben nicht einhalten konnten. Klarheit kann hier allerdings nur durch eine Evaluierung durch das zuständige Koordinationsgremium geschaffen werden, das bislang freilich noch nicht einmal den Stabilitätspakt 2001 bis 2004 evaluiert hat.

Schlussfolgerung

Literaturhinweise

Pitlik, H., "Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(12), S. 951-964, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=30842&typeid=8&display_mode=2.

Schatzenstaller, M., "Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(1), S. 49-60, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25406&typeid=8&display_mode=2.

The New Revenue-sharing Act 2008: Fundamental Act Reform Postponed Again – Summary

In December 2007, the new Revenue-sharing Act (Finanzausgleichsgesetz, FAG) 2008 was passed after negotiations between the revenue-sharing partners were completed ahead of schedule. Thus, the agreement on the system of federal fiscal relations in place since 2005 has been replaced by a new agreement one year earlier than planned and is to last six years instead of the four as up to now. This mode of procedure was necessary because of the need to reach agreement between the federal levels regarding their shares in the financing of the various reform packages of the federal government (especially with respect to the means-tested basic income and the 24-hour homecare issues).

The new provisions set out in the FAG 2008 over three main areas: the vertical revenue-sharing, the horizontal revenue sharing at the municipal level, and the joint financing of several tasks for which the federal government as well as the states (Länder) and municipalities have competence and responsibility.

On the revenue side fiscal federal relations are characterised by a high degree of centralisation: over 90 percent of the tax revenues of the general government are collected as shared federal taxes and distributed according to an apportionment formula across the levels of government. FAG 2008 again failed to strengthen subnational fiscal autonomy.

However, changes were agreed in the area of federal transfers to the Länder and municipalities that enlarge the fiscal autonomy at the subnational federal levels. The major transfers of the federal government to the Länder and municipalities are converted into shares in shared federal taxes that are usually not dedicated to specific purposes. The relevant transfers of the federal government to the Länder have a total volume of some € 3,912 million. Two-thirds are dedicated to specific purposes. The federal transfers to the municipalities to be converted (transfers to balance the budget, for outsourcing and lowering debts as well as to casino municipalities) will amount to around € 120 million in 2007 and are not earmarked for specific purposes. An advantage of the replacement of federal transfers by shares in shared federal taxes is without doubt the slight thinning of the tight mesh of the transfer net between the federal levels.

While the FAG 2008 leaves the horizontal distribution of the shares in shared federal taxes at the Länder level unchanged, as of 2011, another change will be implemented to the modulated population apportionment formula in favour of the smaller municipalities (overall population of up to 10,000). The multiplier for the smaller municipalities will be increased to $1^{21/34}$. Thus, the discrepancy between the smaller and the larger municipalities (population of over 50,000 and Vienna), for which a multiplier of $2^{1/3}$ applies, will be eased.

For the time being, there are no changes planned to the allocation of tasks and spending to the layers of government bodies. This also implies the continued existence of all mixed forms of financing in which the federal government and the Länder as well as some municipalities are involved. The funds allocated by the federal government to the Länder are to be increased only in two areas: the Länder will receive in the first phase of the new agreement € 12 million and € 13 million in the second phase per year for teaching staff and religion teachers for compensation of the additional costs arising from structural problems. The system of financing of teachers employed by the Länder itself is not touched upon – and thus neither the problem of the divergence in this area of financing responsibility and spending responsibility. Co-financing for the enlargement of childcare facilities was also agreed by the federal government and the Länder for the years 2008 through 2010: the Länder will contribute at least € 20 million in this period, which will be supplemented by transfers from the federal government in the same amount. Moreover, the Länder will annually receive an additional € 100 million for hospital.

To slow the dynamic of spending at the Länder level, the continuation of the Administrative Reform II was agreed in the negotiations on revenue sharing. The measures concerned are: staffing is to be cut back and tax codes are to be standardised; the financially equivalent implementation of the pension reform of the federal government by the Länder; introduction of a pension account with the Länder carrying the costs for the share of the teachers employed by Länder; the set-up of a Working Group to examine and implement the most recent proposals of the Court of Audit on the administrative reform. However, most of these measures were not fixed or specified in detail with respect to timeframe or contents and concrete measures.

Together with the FAG 2008, a new domestic Austrian stability pact was agreed on by the revenue sharing partners with the same period of validity. According to the agreement, the overall government deficit of 0.9 percent of GDP in 2008 and 0.2 percent in 2009 is to be transformed into a surplus of 0.4 percent of GDP in the years 2010 to 2013. In the light of the most recent Maastricht notification of the end of September 2007 according to which an overall government deficit of 1.4 percent of GDP was reported for the year 2006, these budgetary targets do not seem easy to attain. Therefore, before this backdrop it is even more urgent to define concrete measures as regards timeframe and content within the scope of the Administrative Reform II, which is expected to result in savings at the Länder level as well.