



FAG 2008: Mehr Mittel für zusätzliche Aufgaben, wenig grundsätzliche Reformen

Die Änderungen, die das FAG 2008 gegenüber der bisherigen Rechtslage für die Gemeinden und die Bundesländer bringen wird, sind bescheiden. Sie betreffen – was im Detail in anderen Beiträgen ausgeführt wird – eine leicht verbesserte Finanzausstattung der Gemeinden ebenso der Länder, im Gegenzug ein verstärktes Mitwirken an Projekten des Bundes; die grundsätzlich erforderlichen Systemverbesserungen sind weitgehend ausgeblieben, was auszugsweise erläutert wird.

Helfried Bauer

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

und

Bruno Rossmann

Abgeordneter zum Nationalrat

Am 10. Oktober 2007 wurde ein neuer Finanzausgleich für eine Dauer von sechs Jahren paktiert. Mit diesem Pakt wurde einem Wunsch der Länder nach vorzeitigen Verhandlungen entsprochen. Die über den Sommer im Eilzugtempo geführten Finanzausgleichsverhandlungen standen unter den Vorzeichen einer konjunkturell günstigen Entwicklung. Ein Blick auf die wichtigsten Ergebnisse zeigt, dass einmal mehr die Verteilung der Mittel im Vordergrund stand:

- Der Bund stellt für die Finanzierung der Spitäler zusätzlich 100 Millionen Euro zur Verfügung, die ab 2009 valorisiert (gemäß Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) werden.
- Im Bereich der Mindestsicherung und der 24-Stunden-Pflege wird der Mehraufwand für die Länder und Gemeinden mit zusammen 66 Millionen Euro jährlich „gedeckelt“.
- Zum Ausbau der Sprachförderung und Kinderbetreuung stellen die Länder 20

Millionen Euro in den Jahren 2008 bis 2010 zur Verfügung, der Bund leistet Zweckzuschüsse in dieser Höhe.

- Zur Bewältigung von Strukturproblemen im Bereich der Pflichtschulen (sinkende Schülerzahlen, Förderungsbedürfnisse) gewährt der Bund den Ländern zusätzliche Mittel.
- Die Konsolidierungsbeiträge der Länder und Gemeinden an den Bund werden in zwei Etappen abgeschafft.
- Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel

Tabella 1: Finanzielle Auswirkungen des FAG 2008, in Millionen Euro

	2008 bis 2010			2011 bis 2013		
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden
Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags	-209	156	53	-418	262	156
Krankenanstaltenfinanzierung*	-100	100		-100	100	
Landeslehrer – Abgeltung Strukturprobleme	-12	12		-13	13	
Katastrophenfonds	-5	5		-5	5	
sprachliche Frühförderung, Kinderbetreuung	-20	20				
Finanzzuweisungen an Gemeinden über 10.000 Einwohner				-2		2
Valorisierungsgewinne/-verluste aus der Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile	?	?	?	?	?	?
Gesamt	-346	293	53	-538	380	158

* ab 2009 valorisiert entsprechend der Entwicklung der Ertragsanteile

Quelle: Regierungsvorlage 289 der Beilagen XXIII. GP plus Ergänzungen

wird ab dem Jahr 2011 weiter abgeflacht. Den Gemeinden unter 10.000 EW werden zusätzlich 100 Millionen Euro bei gleichzeitiger Kompensation der Mindereinnahmen der größeren Gemeinden zur Verfügung gestellt; den mittleren und größeren Städten über 10.000 EW fließen lediglich 16 Millionen Euro zusätzlich zu.

- Der Großteil der Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden wird verteilungsneutral in Ertragsanteile umgewandelt. Damit erfolgt eine Valorisierung (entsprechend der künftigen Entwicklung der Ertragsanteile) bei bisher fixen Transfers, wovon vor allem die Länder profitieren.
- Die Mittel der Wohnbauförderung sollen ab 2009 dem Klimaschutz zugute kommen.

Eine Gesamtschau der finanziellen Auswirkungen des neuen Finanzausgleichs zeigt, dass den Ländern ab der zweiten Etappe jährlich rund 380 Millionen Euro mehr an Mitteln zur Verfügung stehen werden, den Gemeinden in Summe dagegen nur 158 Millionen Euro. Zusammen bedeuten die Mehreinnahmen der Länder und Gemeinden von rund 530 Millionen Euro bei insgesamt rund 57,4 Milliarden Euro an gesamten Ertragsanteilen (für Bund, Länder und Gemeinden) im Jahr

2007, dass der Bund finanzielle Zugeständnisse von deutlich weniger als 1% der gesamten Ertragsanteilemasse gemacht und gleichzeitig die Kofinanzierung von Projekten der Bundesregierung erreicht hat. Vergleicht man diese Verschiebung um weniger als 1 Prozentpunkt mit den Anteilsgewinnen des Bundes bei der Verteilung der Ertragsanteile von 4 Prozentpunkten seit dem Jahr 2000, erkennt man, dass damit auch die Zentralisierungstendenz in der Finanzwirtschaft kaum verändert werden wird.

Legt man die genannten Mehreinnahmen der Gemeinden ab 2011 in einer überschlägigen Berechnung auf die Zahl der Einwohner in den Gemeinden der verschiedenen Größenklassen um, dürften sich ab 2011 die jährlichen Einnahmen der Gemeinden lediglich um etwa 12 bis 13 Euro pro Kopf in den Gemeinden bis 10.000 EW erhöhen und um jährlich bis zu 20 Euro pro Kopf in den großen Städten mit mehr als 50.000 EW. Gleichzeitig gilt es – wie bereits erwähnt – zu berücksichtigen, dass man die Mehreinnahmen im Finanzausgleich mit der Übernahme zusätzlicher Betreuungsleistungen durch Gemeinden und Länder im Bereich der Kinder-, Schüler- und Altenbetreuung verknüpft hat.

Zur Illustration dieses „Geschäftes“ sollen folgende Angaben für eine „Durch-

schnittsgemeinde“ herangezogen werden: Für einen einzigen zusätzlichen Kindergartenplatz (Kinderkrippe, Kindergarten) muss jährlich mit einer Nettolast (also unter Einrechnung der Elternbeiträge und der Landeszuschüsse) der Gemeinde bei Halbtagsbetreuung von etwa 1.300 Euro (Kindergarten) bis rund 3.200 Euro (Kinderkrippe), bei Ganztagsbetreuung von 2.580 Euro (Kindergarten) bis etwa 6.400 Euro gerechnet werden (siehe Tab. 2).

Was ist von den Forderungen offen geblieben?

Die Forderungen der Finanzausgleichspartner konzentrierten sich – wie die nachstehende Tabelle 3 zeigt – in erster Linie auf zusätzliche finanzielle Mittel und auf andere finanzielle Angelegenheiten, während Forderungen nach Strukturreformen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn eher nachrangig waren. Solche Reformansprüche wurden einerseits vom Bund, vor allem aber vom Städtebund angesprochen. Der Bund ging hauptsächlich mit der Forderung nach einer Erhöhung der Steuerautonomie der Länder und der Forderung nach einer Fortsetzung der Verwaltungsreform in die Verhandlungen. Weitergehender waren die Forderungen des Städtebundes, der einen aufgabenorientierten kommunalen Finanzausgleich, eine Reform der Grundsteuer und eine Entflechtung des „Transferchaos“ verlangte. Damit war er auch der einzige Verhandlungspartner, der eine Stärkung des Konnexitätsgrundsatzes zur Zusammenführung von Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung einforderte (Tab. 3). Wenngleich der Schwerpunkt bei den Forderungen auf mehr „frisches“ Geld seitens der Länder und Gemeinden und beim Bund auf mehr Einsparungen (durch Verwaltungsreformen) lagen und wenngleich bereits zum Auftakt der Gespräche die Frage der Ausweitung der Steuerautonomie von der Agenda genommen wurde, zeigte sich in den Verhandlungen selbst ein thema-

Tabella 2: Kosten und Finanzierung der Kinderbetreuung p. a. in Euro – Beispielsgemeinde

Kosten und Erlöse	Kinderkrippe	Kindergarten
a) Vollkosten je Platz (Euro)		
Halbtagsbetreuung	4.098	2.384
Ganztagsbetreuung	8.196	4.768
b) Finanzierung je Platz (Euro)		
Laufende Transfers Halbtagsbetreuung	468	679
Laufende Transfers Ganztagsbetreuung	935	1.359
Elternbeiträge Halbtagsbetreuung	434	413
Elternbeiträge Ganztagsbetreuung	868	827
Gemeindezuschuss Halbtagsbetreuung	3.197	1.291
Gemeindezuschuss Ganztagsbetreuung	6.393	2.582

Quelle: P. Biwald 2007

Tabelle 3: Zusammenstellung der zentralen Forderungen an den neuen Finanzausgleich

Bund	Länder	Städtebund	Gemeindebund
finanzielle Forderungen			
ausgeglichene Haushalte für alle Gebietskörperschaften	Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags	Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags	Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags
vollständige Umsetzung Pensionsreformen	Aufhebung der Deckelung der Beiträge des Bundes und der Sozialversicherung für die Spitäler	Anhebung des Anteils der Städte und Gemeinden an den Ertragsanteilen	Aufhebung der Deckelung der Beiträge des Bundes und der Sozialversicherung für die Spitäler
Stärkung finanzschwacher Gemeinden	mehr Geld für Pflege, Kinderbetreuung und Fachhochschulen	keine weitere Aushöhlung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels	Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels
Umsetzung Pflegemodell und Grund-sicherung	Aufrechterhaltung der Mittel für Wohnbauförderung	Siedlungswasserwirtschaft: Erhalt und Sanierung der Netze	mehr Geld für die Siedlungswasserwirtschaft
	sachliche Neuregelung des EU-Beitrags	Eindämmung der Dynamik bei Transfers im Sozial- und Gesundheitsbereich, sachliche Neuregelung des EU-Beitrags	Bestandsgarantie aller gemeinde-eigenen Abgaben, Absicherung der Grundsteuer
		Einnahmen aus eigenen Abgaben auf das Niveau der 1980er Jahre erhöhen	
Forderungen nach „Reformen“			
erhöhte Steuerautonomie für Länder		Entflechtung des Transfersystems und des Systems der Kofinanzierungen	Mittelverteilung nach Register-zählung
Reformen Gesundheitsbereich		Reform der Grundsteuer	
Ökologisierung der Wohnbau-förderung		Forcierung der Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs	
Fortsetzung „Verwaltungsreformen“			

tisch breiterer Zugang. So etwa wurden im Bereich der Bildung eine bessere Aufgabenwahrnehmung durch die Länder sowie die Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung diskutiert. Das finanzielle Angebot seitens des Bundes begünstigte jedoch eine rasche Einigung. Damit sind auch die genannten Diskussionen um partielle Reformansätze der Finanzausgleichspartner abrupt beendet worden. Angesichts der finanziellen Probleme der größeren Städte und Ballungszentren bleibt es völlig unverständlich, warum beispielsweise die Frage der Finanzierung zentralörtlicher Aufgaben und damit eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs nicht stärker in den Vordergrund der Verhandlungen gerückt werden konnte. Vielmehr konnte sich der Gemeindebund mit seiner Forderung nach einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (Erhöhung des untersten Vervielfachers für die Gemeinden bis 10.000 EW) durchsetzen, was den kleineren Gemeinden ab 2011 immerhin jährlich 100 Millionen Euro mehr einbringen wird, während für die größeren Gemeinden lediglich eine Mittelaufstockung um 16 Millionen Euro erreicht wurde.

Versäumte Chance auf strukturelle Reformen

Neben der soeben genannten weitgehenden Vernachlässigung der Aufgabenorientierung im kommunalen Finanzausgleich sind auch die folgenden Themen nicht oder

nicht ausreichend behandelt, geschweige denn gelöst worden.

- Die Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, die in einigen Aufgabenbereichen Doppelgleisigkeiten (z. B. im Sozialbereich), in anderen Aufgabenbereichen geteilte Kompetenzen und Mischfinanzierungen zeigt (z. B. bei Bau und Betrieb der Pflichtschulen), ist nicht ausreichend diskutiert und letztlich nicht bereinigt worden. Das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- sowie Finanzierungsverantwortung führt weiterhin zu Effizienz- und Qualitätsverlusten für die Bürgerinnen und Bürger.
- Die sehr beschränkte Steuerhoheit der subnationalen Gebietskörperschaften ist nicht verändert worden; der Anteil der Landesabgaben an den Einnahmen der Länder ist von allen föderalen Staaten der Welt in Österreich atypisch niedrig, eine „Verlängerung“ der Wohnbauförderung ist nicht in Sicht. Auch die Ausstattung der Gemeinden mit einer aufkommensstärkeren Grundsteuer, als es die auf historischen Einheitswerten fußende heutige Grundsteuer ist, konnte ebenso wenig erreicht werden wie die Beseitigung der in der Wiederaufbauzeit eingeführten zeitlichen Grundsteuerbefreiungen für Wohnbauten (auf Basis landesgesetzlicher Regelungen zu Lasten der Gemeindehaushalte). Dies ist auch demokratiepolitisch und von den Gesichtspunkten der Accountability und der Orientierung an den lokalen und regionalen Präferenzen bedenklich bzw. unter

Berücksichtigung der Wanderungsbilanzen der Ballungsgebiete und sonstiger demografischer Tendenzen unbefriedigend.

- Zum Spannungsverhältnis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels: Zuletzt wurde mit dem FAG 2005 das Spannungsverhältnis zwischen den kleineren Gemeinden (bis 10.000 EW, Vervielfacher $1^{1/2}$) und den größten Gemeinden (mit mehr als 50.000 EW und Wien, Vervielfacher $2^{1/3}$) von 1:1,75 auf 1:1,555 reduziert. Mit der nun festgelegten weiteren Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ab 2011 für die kleineren Gemeinden auf $1^{21/34}$ verringert sich das Spannungsverhältnis weiter auf 1:1,44.¹ Damit ist das Instrument des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weitgehend seiner intendierten Wirkungen beraubt worden. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel hatte in früheren Jahren eine wesentlich feinere Abstufung der Gemeindegrößen, nahm auf die seinerzeit wesentlich umfangreicheren Einnahmen der Gemeinden aus Gemeindeabgaben Bedacht und berücksichtigte die empirisch beobachtbaren Aufgaben-, Kosten- und Einnahmenunterschiede

¹ Durch weitere finanzpolitische Maßnahmen der Länder im Zusammenhang mit der Verteilung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben der Gemeinden (so die stärkere Belastung der größeren Gemeinden aus Landesumlagezahlungen, der faktisch stärkeren Förderung der Kleingemeinden aus den Bedarfszuweisungsmitteln) reduziert sich dieses Spannungsverhältnis auf etwa 1:1,2.

zwischen den Gemeinden „im ländlichen Raum“ und den verstäderten Gebieten. Will man eine Balance zwischen faktischen Aufgaben und den Nettofinanzierungserfordernissen der Gemeinden verschiedener Größe und verschiedener infrastruktureller Erfordernisse bzw. stadtwirtschaftlicher Typen herstellen, wird man – was überall auf der Welt geschieht – andere bevölkerungsbezogene und aufgabenbezogene Kriterien für die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes bzw. zentralstaatlicher Transfers an die Gemeinden wählen sowie ein neues Verhältnis zwischen eigenen Steuern und Anteilen am Steuerverbund anstreben müssen. Solche aufgabenbezogenen Verteilungsgesichtspunkte² sind etwa

- Art und Ausmaß zentralörtlicher Funktionen (z. B. in Frankreich, in Italien) und sonstiger spezifischer Aufgaben (etwa Fremdenverkehrsort – in Italien),
- spezifische Ausgabenerfordernisse in „Metropolitan areas“ (z. B. in Dänemark, Italien für Großstädte über 500.000 EW),
- bevölkerungsstrukturbezogene Indikatoren (social index in Dänemark und in Italien),
- sozioökonomische Strukturen in einzelnen Regionen (Italien).

Es versteht sich von selbst, dass spezifische Aufgaben für einzelne Kategorien von Gemeinden, wie z. B. der österreichischen Statutarstädte mit ihrer Funktion als Bezirksverwaltungsbehörden möglichst präzise abgegolten werden, wobei eine wichtige Basis hierfür die ihnen entstehenden Ausgaben bilden. Denkbar ist auch, dass zumindest ein Teil der regionalen spill-overs (z. B. Abgeltungen für einzelne zentralörtliche Leistungen) in Form von spezifischen Transferzahlungen zwischen den beteiligten Gemeinden einer Region abgegolten werden.

- Schließlich soll in diesem Rahmen noch das vielfältige, intransparente Netz von Transfers zwischen den Gebietskörperschaften angesprochen werden. Durch die im neuen FAG vorgesehene Umwandlung von Bundestransfers an die Länder und an die Gemeinden in Ertragsanteile, ebenso durch das schrittweise Abschaffen des Konsolidierungsbeitrages von Ländern und Gemeinden an den Bund erfolgt eine gewisse Entflechtung der Transferbeziehungen. Damit wird aber das bestehende „Transferchaos“, das besonders durch die vielfältigen gegenseitigen Finanzzuweisungen, Umlagen, Beiträge u. dgl. zwischen dem jeweiligen Land und den Gemeinden besteht, und

die starken damit verbundenen Umverteilungswirkungen von finanzkräftigeren zu finanzschwächeren Gemeinden nicht wesentlich tangiert. Das Chaos bleibt somit bis auf weiteres bestehen, die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtungen bedürfen noch substanzieller Anstrengungen. Auf die lange Bank schieben lässt sich das Problem der Transfers aber wohl nicht, zumal auch international ordentliche Kritik daran geäußert wird. Auch kann die Reform der Verteilung der Gemeindeanteile am Steuerverbund nicht ohne Bezug zum gesamten System der Gemeinde- und Länderfinanzierung und damit auch zu den Transfers nicht brauchbar gelöst werden. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass es im FAG 2008 nicht einmal gelungen ist, die seit Jahrzehnten als systemfremd kritisierte Landesumlage endgültig abzuschaffen.

- Daraus wird auch deutlich, dass ein Finanzausgleich nicht nur an Hand der – wie gezeigt – nur geringfügigen Mittelverschiebungen und technischen Retouchen beurteilt werden sollte, sondern auch auf Basis der wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele und Strategien sowie der struktur- bzw. reformpolitischen Ziele, denen er dient. Leider hat es da nach wie vor die im öffentlichen Management längst übliche Formulierung und Einigung über die Ziele ebenso wenig gegeben wie transparente Rechnungen über die zu erwartenden Auswirkungen auf die Gebietskörperschaften und die Bürgerinnen und Bürger. Seit Jahrzehnten betrachtet man den Finanzausgleich in erster Linie im Sinn der engsten Interpretation, nämlich des Herstellens eines politisch nur zu bestimmenden Ausmaßes des Ausgleichs zwischen aufkommenskräftigeren und aufkommensschwächeren Gebietskörperschaften, was besonders die alloкатive Funktion der Finanzmittelverteilung im Bundesstaat zu kurz kommen lässt und damit die Wachstumsperspektiven der Volkswirtschaft schwächt.

Resümee

Die Chance auf eine Reform des Finanzausgleichs, die auch die Kompetenzverteilung und die Finanzverfassung umfasst, wurde mit diesem Finanzausgleich vertan, weil mit dem vorzeitigen Abschluss nicht die Ergebnisse der von der Regierung eingesetzten Verwaltungs- und Bundesstaatsreformkommission abgewartet wurden. Der zweite Schritt wurde so vor dem ersten getan.

Was bleibt, sind Hoffnungen auf und Erwartungen an die eingesetzten Arbeits-

gruppen. Im FAG-Pakt ist nämlich festgehalten, dass – wieder einmal – verschiedene Arbeitsgruppen eingesetzt werden sollen, eine davon für eine „... grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs“, eine andere zur „Reform der Struktur und Finanzierung der Gesundheit und Pflege“ und eine dritte zur „Prüfung und Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofes“. Ergebnisse sollen bis zum Beginn der zweiten Etappe des FAG 2008 vorliegen. Im Paktum erfolgt keinerlei inhaltliche Präzisierung. Auch die personelle Zusammensetzung und die institutionelle Einbettung bleiben ungeklärt. Wenn also so vieles offen bleibt und der Anreiz für eine Reform in den nächsten sechs Jahren gering ist, besteht dann überhaupt die Chance auf eine emanzipatorische Reform des Finanzausgleichs im weiteren Sinn?

Die Frage ist zweifelsohne dann mit einem Ja zu beantworten, wenn die organisatorischen und politischen Ursachen des Scheiterns der jüngsten Reformprozesse (Ostereich-Konvent, Reformkommission) ernst genommen und beiseite geräumt werden. Ein erfolgreicher Modernisierungsprozess setzt aber zumindest dreierlei voraus: den politischen Willen zur Reform, eine Änderung der bisherigen Denkmuster und einen Methodenwandel in prozeduraler Hinsicht. Eine offenere Diskussion über die Auswirkungen und Betroffenheiten bildet eine zentrale Voraussetzung für die Überwindung des derzeit gegebenen Misstrauens zwischen Bund und Ländern auf der einen Seite und zwischen Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite. Ein Blick in die Schweiz lohnt sich. Dort tritt mit Jahresbeginn 2008 nach 15-jährigen Arbeiten die größte Föderalismusreform seit der Gründung des Bundesstaates in Form des „Neuen Finanzausgleichs“ in Kraft, der weitreichende Änderungen in der „Verteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen“ bewirken und auch das „Gewirr der Aufgaben und Finanzströme entflechten soll“³.

² Vgl. die unveröffentlichte Studie des KDZ und des WIFO „Reform der Gemeindetransfers: Kritische Analyse und Vorschläge zur Neugestaltung“ (Juni 2007) im Auftrag des Österreichischen Städtebundes.

³ Zitate nach Artikel „Föderalismusreform vor der Bewährungsprobe“, NZZ vom 10. November 2007, S. 34.