

Neues FAG 2008 – nur geringfügige Änderungen

Das soeben verabschiedete Finanzausgleichsgesetz 2008 ersetzt vorzeitig das FAG 2005, das bis Ende 2008 gelten sollte. Die Neuregelungen betreffen die wichtigsten Bundestransfers an Länder und Gemeinden, den horizontalen Finanzausgleich auf der kommunalen Ebene sowie diverse Finanzierungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern/Gemeinden.



Margit Schratzenstaller

Nach um ein Jahr vorgezogenen Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern wurde im Dezember 2007 das neue Finanzausgleichsgesetz (FAG 2008) verabschiedet. Die vorgezogene Vereinbarung eines neuen FAG war erforderlich, um zwischen den Gebietskörperschaften eine Einigung über ihre jeweilige Beteiligung an der Finanzierung wichtiger Reformvorhaben der neuen Bundesregierung (Mindestsicherung, 24-Stunden-Pflege) herbeizuführen. Im Wesentlichen umfassen die Neuregelungen den vertikalen Finanzausgleich (die wichtigsten Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden), den horizontalen Finanzausgleich auf der Gemeindeebene sowie die Finanzierung von Aufgabenbereichen, in denen sowohl Bund als auch Länder/Gemeinden Kompetenzen haben.¹

Geringe Abgabenautonomie von Ländern und Gemeinden

Traditionell ist der einnahmenseitige Finanzausgleich in Österreich stark vom Verbundsystem geprägt, dessen Dominanz mit dem FAG 2005 noch ge-

stärkt wurde. Der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben an den gesamtstaatlichen Steuereinnahmen ist zwischen 1990 und 2005 von etwa 75 auf über 90 Prozent gestiegen. Sie werden auf der Grundlage eines für die meisten gemeinschaftlichen Bundesabgaben einheitlichen Verteilungsschlüssels auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. An die Gemeinden fließen etwa fünf Prozent der gesamten Steuereinnahmen (Grundsteuer, Kommunalabgabe). Dieser Anteil sinkt langfristig nicht zuletzt wegen der geringen Dynamik des Grundsteueraufkommens. Der Anteil der ausschließlichen Landesabgaben stagniert auf einem sehr geringen Niveau (weniger als ein Prozent). Auch im FAG 2008 wurde auf einen Ausbau der subnationalen Abgabenautonomie verzichtet. Somit leistet es keinen Beitrag zur Stärkung der institutionellen Kongruenz – und mithin des Bundes zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung –, aus der eine Steigerung der Effizienz der föderalen Aufgabenerfüllung zu erwarten wäre.

Umwandlung der wichtigsten Bundestransfers in Ertragsanteile

Allerdings wurden im Bereich der Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden Änderungen vereinbart, die die fiskalische Autonomie insbeson-

dere auf der Länderebene vergrößern. So werden die wesentlichen Bundestransfers an Länder und Gemeinden in zumeist nicht zweckgebundene Ertragsanteile umgewandelt. Die betroffenen Transfers des Bundes an die Länder haben ein Gesamtvolumen von gut € 3.912 Mio. Davon sind derzeit etwa zwei Drittel zweckgebunden: der Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur, die Finanzausweitungen in Agrarangelegenheiten, für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen und für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs sowie die Zuschüsse für Umweltschutz und Straßen. Die umzuwandelnden Bundestransfers an die Gemeinden (Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich, für Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen sowie an Spielbankgemeinden), die 2007 etwa € 120 Mio. betragen, unterliegen keiner Zweckwidmung. Ein unbestrittener Vorteil des Ersatzes von Bundestransfers durch Ertragsanteile sind die Ausdünnungen des engmaschigen und intransparenten Transfernetzes zwischen den föderalen Ebenen.

¹ Vgl. zu Details des geltenden FAG 2005 sowie des neuen FAG 2008 Pittlik (2007) und Schratzenstaller (2005 und 2008).

Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

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 EW verändert. Der Vervielfacher für die kleineren Gemeinden wird auf $1 \frac{21}{34}$ erhöht. Dadurch wird das Spannungsverhältnis zwischen den kleineren und den größeren Gemeinden (über 50.000 EW und Wien), für die ein Vervielfacher von $2 \frac{1}{3}$ gilt, weiter reduziert: von derzeit 1:1,55 auf 1:1,44. 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 kommunaler Leistungen – nur unzureichend. Auch sollten durch eine differenziertere Abstufung Anreize für Gemeindefusionen und -kooperationen gesetzt werden, die die Ausschöpfung von Größenvorteilen ermöglichen. Da die vorliegende empirische Evidenz zur Existenz von Skalenerträgen bzw. zum Kosten- und Ausgabenverlauf in Abhängigkeit von der Gemeindegröße allerdings nicht ganz eindeutig ist, sollten vor der für die zweite FAG-Etappe vorgesehene Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gründliche Studien durchgeführt werden.

Literaturhinweis:

Pitlik, Hans: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. In: WIFO-Monatsberichte 80(2007)12, S. 951-964.
Schratzenstaller, Margit: Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen. In: WIFO-Monatsberichte 78(2005)1, S. 49-60.
Schratzenstaller, Margit: Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013 – Grundsätzliche Reform wieder verschoben. In: WIFO-Monatsberichte 81(2008)1, S. 35-42.

Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern/Gemeinden

Hinsichtlich der föderalen Verteilung von Aufgaben und Ausgaben sind zunächst keine Veränderungen vorgesehen. Somit bleiben auch sämtliche Mischfinanzierungen, an den Bund und Länder/Gemeinden beteiligt sind, bestehen. In zwei Bereichen werden die Finanzausweisungen des Bundes an die Länder aufgestockt. Der Kostenersatz des Bundes an die Länder für die Landes- und ReligionslehrerInnen wird um € 12 Mio. (2008-2010) bzw. € 13 Mio. (2011-2013) erhöht. Damit soll der Mehraufwand aus Strukturproblemen (sinkende Schülerzahlen) abgegolten werden. Das System der Landeslehrerfinanzierung selbst bleibt unverändert. Daher bleibt auch das Problem bestehen, dass in diesem Bereich Finanzierungs- und Ausgabenverantwortung besonders stark auseinander fallen. Es wurde außerdem eine Ko-Finanzierungsregelung für den Ausbau der Kinderbetreuung und der Frühkindpädagogik bzw. Sprachförderung zwischen Bund und Ländern für die Jahre bis 2010 vereinbart: Die Länder werden in diesem Zeitraum insgesamt mindestens € 20 Mio. beitragen, ebenso der Bund. Außerdem erhalten die Länder jährlich zusätzlich € 100 Mio. zur Spitalsfinanzierung, ohne sich (anders als im FAG 2005) zu Einsparmaßnahmen zu verpflichten. Schließlich wurde auch die Finanzierung der 24-Stunden-Pflege sowie der Mindestsicherung geregelt. Bei der 24-Stunden-Pflege wurde der jährliche Länder- und Gemeindeanteil

auf € 16 Mio., bei der Mindestsicherung auf € 50 Mio. begrenzt.

Fortführung der Verwaltungsreform II

Um die Ausgabendynamik auf der Länderebene einzudämmen, wurde auch die Fortführung der Verwaltungsreform II vereinbart. 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 Landeslehreranteil, die kostenneutrale Abschaffung der Selbstträgerschaft sowie die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Prüfung und Umsetzung der jüngsten Vorschläge des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform beinhalten. Allerdings müssen diese Maßnahmen zu einem großen Teil noch zeitlich und inhaltlich konkretisiert werden.

Fazit

Das FAG 2008 bringt keine grundsätzlichen Änderungen in den Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Zwar wurde durch die Umwandlung der wichtigsten Bundestransfers in Ertragsanteile die fiskalische Autonomie v.a. der Länder erhöht und das sehr engmaschige Netz der intragovernmentalen Transfers etwas ausgedünnt. Nach wie vor stehen allerdings eine fundamentale Revision der föderalen Aufgaben und deren Verteilung zwischen den Gebietskörperschaften auf der Agenda. Dies gilt auch für die Erweiterung der im internationalen Vergleich sehr geringen subnationalen Abgabenautonomie. ■

Dr. Margit Schratzenstaller ist stellvertretende Leiterin des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO).