

Finanzausgleich als Hebel zur Umsetzung der österreichischen Klimaziele

Handlungsfelder und konzeptionelle Grundlagen

Daniela Kletzan-Slamanig, Angela Köppl, Hans Pitlik, Margit
Schratzenstaller

Wien, 14. Juni 2023

Zentrale Thesen der Studie (Zusammenfassender Überblick)

- Klimapolitik als ebenenübergreifendes Governance-Problem
 - gesamtstaatliche Aufgabe mit subnationalen Kompetenzen in relevanten Politikfeldern
 - kohärenter Rahmen zur Politikkoordinierung erforderlich
- Finanzausgleich als Hebel
 - *Inputorientierte Ansätze* mit einer direktiven hierarchischen Steuerungsphilosophie
 - *Wirkungsorientierter Ansatz* - Performanceorientierte Steuerung mit subnationalen Verantwortlichkeiten im gesamtstaatlichen Zielrahmen
- Dringlichkeit klimapolitischen Handelns erfordert Mix von kurz- und mittelfristigen Umsetzungsoptionen

Agenda der Präsentation

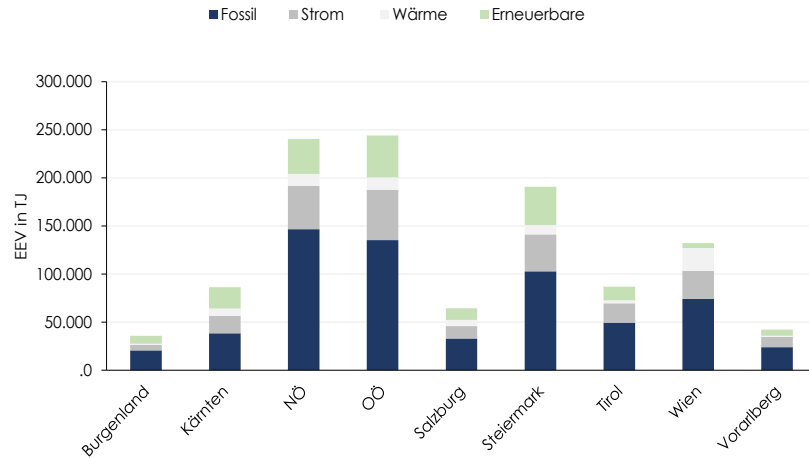
- Ausgangssituation und Rahmenbedingungen der Klimapolitik im Bundesstaat
- Verwendung bestehender Instrumente im Finanzausgleich versus Ausbau der Klima-Governance + Performanceorientierung
- Umsetzungsoptionen

Ausgangssituation und Rahmenbedingungen

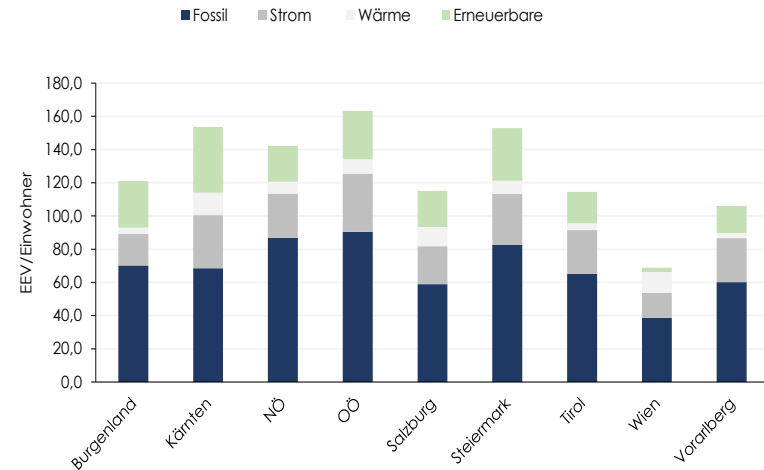
- Klimapolitik als gesamtstaatliche (supranationale) Aufgabe
- Subnationale Kompetenzen in klimarelevanten Politikfeldern
 - Verkehr, Gebäude, Erneuerbare Energien, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft
- „Vollzugsföderalismus“: Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten
 - Relevante Heterogenität zwischen Bundesländern
- Rechtliche und politische Rahmenbedingungen, z.B.
 - EU-rechtliche Vorgaben „Fit for 55“-Paket
 - Nationale Umsetzung, z.B. Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz, Energieeffizienzgesetz
 - Regierungsübereinkommen ...
- Koordination und Implementierung der Klimapolitik im Föderalstaat
 - „konventioneller Ansatz“
 - „performanceorientierter Ansatz“

Energieverbrauch in Österreich nach Bundesländern und Energieträgern

Energieverbrauch in TJ insgesamt



Energieverbrauch in MJ je Einwohner



Fossile Energieträger dominieren in allen Bundesländern.
Q: Statistik Austria.

Finanzausgleich als klimapolitischer Hebel (1): Inputorientierung

- Inputorientierte klimapolitische Steuerung („konventioneller Ansatz“)
 - Kostentragungen, zweckgebundene Finanzzuweisungen (Zweckzuschüsse)
 - Ko-Finanzierung/Förderungen verändern Preise subnationaler Klimamaßnahmen
 - ÖPNV-Förderungen, Investitionspakete mit Klimakomponente, ...
 - 2021: 667 Mio. € mit klimapolitischem Bezug
 - Direktive Detailsteuerung durch Zentralebene
 - Verwendungsaufgaben und -kontrollen
 - Zielerreichung = formeller Verwendungsnachweis (?)
 - Keine (direkte) Beziehung zur Erreichung der klimapolitischen Zielvorgaben
 - Etabliertes Instrument, schnell umsetzbar
 - Hierarchisch, orientiert sich primär an Zielvorstellungen der Bundesebene
 - Anreize zu effizienter Mittelverwendung auf subnationaler Ebene?
 - Berücksichtigung lokaler/regionaler Gegebenheiten?

Finanzausgleich als klimapolitischer Hebel (2): Wirkungsorientierung

- Prozessorientierung: Bund und subnationale Einheiten *quantifizieren gemeinsam* subnationale klimapolitische Performanceziele...
 - Basis zB gesamtstaatliche klimapolitische Reduktionsverpflichtungen
 - ...und den resultierenden gesamtstaatlichen Budgetrahmen
- Gestaltungselement: Beziehung zwischen Performance und Ressourcenzuweisung
 - Zuteilung von Budgetmitteln (direkt) nach gemessener klimapolitischer Performance
 - Finanzielle Konsequenzen bei Nicht-Erfüllung vereinbarter Leistungsziele
 - Anreize können positiv (bei Übererfüllung) oder negativ (bei Untererfüllung) sein
 - Abgeschwächte Versionen
 - Performancemessung als reines Informationsinstrument
 - Performancemessung zur Planungsunterstützung

Finanzausgleich als klimapolitischer Hebel (3): Wirkungsorientierung

- Operationalisierung der Zielvorgaben (klimapolitische Performance)
 - Grundsätzliche Messbarkeit/Quantifizierbarkeit der Performance
 - Präzisierung der Zielvorgaben/Teilzielformulierungen
 - „faire“ Formulierung der Zielvorgaben in einem konsensualen Prozess
- Vergleichbarkeit der klimapolitischen Performance („Fairnessaspekt“)
 - Faktoren: urbane vs. rurale Regionen, Wirtschaftsstruktur, Topographie, ...
 - Akzeptanz ökonometrischer Verfahren/Potentialschätzungen?
- Anreizsysteme: Bonus- oder Malussystem
 - Budgetkürzungen bei Verfehlen der Zielvorgaben?
 - Verfehlen der Zielvorgaben wegen „Unterfinanzierung“?
- Zurechnung der Verantwortlichkeit ("accountability")
 - Effekte exogener Ereignisse
 - Zeitliche Wirkungsverzögerungen und räumliche Wirkungszusammenhänge

Finanzausgleich als klimapolitischer Hebel (4): Zwischenfazit

- Inputorientierung/Zweckzuschüsse als etabliertes Instrument
 - weitgehend im FAG regelbar, schnell umsetzbar
 - Orientierung an Vorgaben des Bundes
- Performanceorientierung: anspruchsvolle Umsetzungsvoraussetzungen
 - Konsensfindung im Mehrebenensystem mit Blick auf
 - (Regionalisierung der) Zielvorgaben
 - Faire Rahmenbedingungen
 - geeignete Indikatoren- und Monitoringsysteme
 - ...
 - erfordert geeignete Mehrebenen-Governance
 - Halbherzige Umsetzung ist wenig zielführend
 - Wohnbauförderung 2001-2008 mit Performanceelementen
 - Gescheitert an unzulänglicher/mangelnder Quantifizierung

Ein tentativer Fahrplan

Abbildung 2: Optionen zur Ökologisierung des österreichischen Finanzausgleichssystems nach Fristigkeit

	2023	2024	2025	2026						
Option	Zweckzuschüsse zum Ausbau des Angebots	Verbesserung des Berichtswesens zu umwelt- und klimarelevanten Maßnahmen im Finanzausgleich ¹⁾	FAG-Zweckzuschüsse zum Ausbau des Angebots	Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Maßnahmen zur umfassenden Verbesserung der Koordination bezüglich der klimarelevanten budgetären Maßnahmen der Gebietskörperschaften (klimarelevante Ausgaben insgesamt, klimarelevante Förderungen)	Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung einer ebenenübergreifenden Klima-Governance (vertikale und horizontale Abstimmung von klimarelevanten Zielen und Maßnahmen)	Zweckzuschüsse zum Ausbau des Angebots, wirkungsorientierte Vergabe	FAG-Zweckzuschüsse zum Ausbau des Angebots, wirkungsorientierte Vergabe	Benchmarking (Information der Öffentlichkeit über die Zielerreichung)	Etablierung einer umfassenden ebenenübergreifenden Klima-Governance (vertikale und horizontale Abstimmung von klimarelevanten Zielen und Maßnahmen)	FAG-Vereinbarung zur umfassenden Verbesserung der Transparenz und ebenenübergreifenden Koordination bezüglich der klimarelevanten budgetären Maßnahmen der Gebietskörperschaften (klimarelevante Ausgaben insgesamt, klimarelevante Förderungen)
Rahmen / Grundlage	Art. 15a-Vereinbarung über Zweckzuschüsse	BMF-Verordnung	FAG 2024 ff.	FAG 2024 ff. Green Spending Reviews gemäß Nationalem Aufbau- und Resilienzplan	FAG 2024 ff.	Art. 15a-Vereinbarung über Zweckzuschüsse	FAG Mid-Term Review	FAG Mid-Term Review	FAG Mid-Term Review	FAG Mid-Term Review Green Spending Reviews gemäß Nationalem Aufbau- und Resilienzplan
Voraussetzungen	Verbindliche Zielaufteilung auf Basis entsprechender gesetzlicher Grundlage Reporting-Verpflichtung mit einheitlichen Standards	-	Verbindliche Zielaufteilung auf Basis entsprechender gesetzlicher Grundlage Reporting-Verpflichtung mit einheitlichen Standards	-	-	Verbindliche Zielaufteilung auf Basis entsprechender gesetzlicher Grundlage Aufbau von Indikatoren- und Monitoring-Systemen	Verbindliche Zielaufteilung auf Basis entsprechender gesetzlicher Grundlage Aufbau von Indikatoren- und Monitoring-Systemen	Verbindliche Zielaufteilung auf Basis entsprechender gesetzlicher Grundlage Aufbau von Indikatoren- und Monitoring-Systemen	Verbindliche Zielaufteilung auf Basis entsprechender gesetzlicher Grundlage Aufbau von Indikatoren- und Monitoring-Systemen	-

Optionen/Empfehlungen zur Ökologisierung des Finanzausgleichssystems II

Instrument	Ausgestaltung (mögliche Grundlage)	Fristigkeit	Anmerkungen
Bereich Klima-Governance			
Verbesserung des Berichtswesens	Verbesserung des Berichtswesens zu umwelt- und klimarelevanten Maßnahmen im Finanzausgleich (z. B. übersichtliche Darstellung der umwelt- und klimarelevanten Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften in der BMF-Beilage "Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften")	kurzfristig	unabhängig von FAG-Verhandlungen und -Laufzeit
Benchmarking	Information der Öffentlichkeit über die Zielerreichung (frühestens nach Hälfte der Laufzeit des FAG 2024 ff. – Midterm Review 2026)	mittelfristig	abhängig von FAG-Verhandlungen und -Laufzeit erfordert geeignete Indikatoren- und Monitoringsysteme
Arbeitsgruppe	Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung einer umfassenden ebenenübergreifenden Klima-Governance (vertikale und horizontale Abstimmung von klimarelevanten Zielen und Maßnahmen) (FAG 2024 ff., Klimaschutzgesetz neu)	kurzfristig	kann im Rahmen der FAG-Vereinbarung oder unabhängig davon eingerichtet werden
FAG-Vereinbarung	Etablierung einer umfassenden ebenenübergreifenden Klima-Governance (vertikale und horizontale Abstimmung von klimarelevanten Zielen und Maßnahmen) (frühestens nach Hälfte der Laufzeit des FAG 2024 ff. – Midterm Review 2026)	mittelfristig	abhängig von FAG-Verhandlungen und -Laufzeit
Arbeitsgruppe	Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Maßnahmen zur umfassenden Verbesserung der Transparenz und der ebenenübergreifenden Koordination bezüglich der klimarelevanten budgetären Maßnahmen der Gebietskörperschaften (klimarelevante Ausgaben insgesamt, klimarelevante Förderungen) (FAG 2024 ff., Green Spending Reviews gemäß Nationalem Resilienz- und Aufbauplan)	kurzfristig	kann im Rahmen der FAG-Vereinbarung oder unabhängig davon eingerichtet werden
FAG-Vereinbarung	umfassende Verbesserung der Transparenz und der ebenenübergreifenden Koordination bezüglich der klimarelevanten budgetären Maßnahmen der Gebietskörperschaften (klimarelevante Ausgaben insgesamt, klimarelevante Förderungen) (frühestens nach Hälfte der Laufzeit des FAG 2024 ff. – Midterm Review 2026, Green Spending Reviews gemäß Nationalem Resilienz- und Aufbauplan)	mittelfristig	abhängig von FAG-Verhandlungen und -Laufzeit

WIFO



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Daniela Kletzan-Slamanig	daniela.kletzan-slamanig@wifo.ac.at ; +43 1 798 26 01-258
Angela Köppl	angela.koeppl@wifo.ac.at ; +43 1 798 26 01-268
Hans Pitlik	hans.pitlik@wifo.ac.at ; +43 1 798 26 01-240
Margit Schratzenstaller	margit.schratzenstaller@wifo.ac.at ; +43 1 798 26 01-204