



Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft

Finanzausgleich - Wie geht es weiter?

Bruno Rossmann (Hrsg.)

94

Materialien zu Wirtschaft
und Gesellschaft Nr. 94

Herausgegeben von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik
der Kammer für Arbeiter und Angestellte
für Wien

Finanzausgleich – Wie geht es weiter?

Bruno Rossmann (Hrsg.)

Oktober 2005

Die in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft
veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die
Meinung der AK wieder.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 3-7063-0293-4

© **Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien**

Inhalt

Einleitung	4
Teil I: Neuere Befunde zum österreichischen Finanzausgleich	7
1 Die österreichischen Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen	7
1.1 Einleitung und Problemstellung	7
1.1.1 Hintergründe und Zielsetzung	7
1.1.2 Transferabgrenzung und -gliederung	8
1.2 Wesentliche empirische Analyseergebnisse	9
1.2.1 Überblick über die Abgabenerträge und intragovernmentalen Netto-Transfers der Gebietskörperschaftsebenen 1997 bis 2004	9
1.2.2 Intragovernmentale Transfers der öffentlichen Rechtsträger	10
1.2.3 Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs	12
1.2.4 Umverteilungseffekte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen	13
1.3 Zur mikroökonomischen Wirkungsanalyse am Beispiel eines zweckgebundenen Transfers mit Eigenleistung des Empfängers	15
1.4 Zusammenfassung	17
2 Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden	19
2.1 Charakterisierung der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen	20
2.1.1 Einwohnerzahl nach Gemeindetypen	20
2.1.2 Gemeindeanzahl und Finanzausgleich	21
2.1.3 Interkommunale Zusammenarbeit	22
2.2 Entwicklung der kommunalen Finanzlage 1995-2003	22
2.2.1 Überblick über die Entwicklung der laufenden und Vermögensgebarung	22
2.2.2 Indikatoren der Finanzkraft nach Größenklassen	24
2.2.3 Indikatoren der Leistungserbringung nach Größenklassen	27
2.2.4 Indikatoren der Investitionsfinanzierung nach Größenklassen	27
2.2.5 Indikatoren der Schuldengebarung nach Größenklassen	29
2.3 Ausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung im Jahr 2002	30
2.3.1 Zur interkommunalen Vergleichbarkeit	30
2.3.2 Festlegung von Aufgabentypen	31
2.3.3 Gesamtausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn	31
2.3.4 Laufende Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S nach Größenklassen	32
2.3.5 Laufende Netto-Ausgaben aller Aufgabentypen nach Größenklassen	34
2.3.6 Finanzausgleich und laufende funktionsspezifische Finanzierungserfordernisse	35
2.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	36
3 Ausbau der Steuerhoheit der Bundesländer - Grundsätze und praktische Ansätze	41
3.1 Was bedeutet Abgabehoheit und womit wird sie begründet?	42
3.1.1 Zum „Wettbewerbsföderalismus“	42
3.2 Kriterien für eine erweiterte eigene Abgabehoheit der Bundesländer	44
3.3 Vorschläge für eine „dosierte“ eigene Abgabehoheit der Bundesländer	46
3.4 Ausblick	47
4 Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich	50
4.1 Einleitung	50
4.2 Hauptergebnisse	50
4.2.1 Entwicklung der Finanzlage der Kommunen	50

4.2.2	Analyse des Leistungsspektrums der Gemeinden und Darstellung der Ausgabenbelastung	51
4.2.3	Nettofinanzierungserfordernis der Gemeinden nach Aufgabentypen	53
4.2.4	Entwicklungstendenzen	55
4.2.5	Schlussfolgerungen	56
5	Aufgabenorientierter Finanzausgleich	57
5.1	Neue Rahmenbedingungen für das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften	57
5.2	Finanzielle Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften	57
5.3	Schwerpunkte im österreichischen Finanzausgleich	59
5.4	Zusätzliche Indikatoren für die Verteilung der Ertragsanteile	60
5.5	Aufgabenorientierter Finanzausgleich	62
5.6	Finanzausgleich 2005	63
6	Österreich-Konvent - Reform der Finanzverfassung ist gescheitert	66
6.1	Die grundsätzlichen Regelungen der Finanzverfassung	66
6.2	Ansätze für eine Reform des Finanzausgleichs im weiteren Sinn	67
6.2.1	Neubestimmung der föderalen Aufgabenverteilung	67
6.2.2	Entwicklung eines neuen Finanzausgleichs	68
6.2.3	Verbesserung der Koordination der Finanzpolitik und der Transparenz	68
6.3	Mandat des Österreich-Konvents für den Ausschuss Finanzverfassung	69
6.4	Die wichtigsten Beratungsergebnisse vor dem Hintergrund der Reformfordernisse	69
6.4.1	Die Staatszielbestimmung des Art. 13 Abs. 2 B-VG (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht)	69
6.4.2	Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus	71
6.4.3	Gender Budgeting	71
6.4.4	Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung	72
6.4.5	Abbau der intragovernmentalen Transferströme	73
6.4.6	Transparenz und Finanzstatistik	74
6.4.7	Haushaltsrechtliche Bestimmungen in der Verfassung	75
6.4.8	Neue Chance für eine Reform des Haushaltsrechts	76
6.5	Zusammenfassende Bewertung und Ausblick	78
Teil II: Statements der Podiumsdiskussion zum Thema „Konsequenzen der Befunde für die Baustelle Finanzausgleich“		81
	Alfred Finz	81
	Werner Kogler	82
	Christoph Matznetter	85
	Erich Pramböck	87
	Othmar Raus	89

Unsere AutorInnen

Helfried Bauer ist Geschäftsführer des KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung.

Johann Bröthaler ist Assistenz-Professor am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien.

Alfred Finz ist Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen.

Ulrike Huemer ist Mitarbeiterin der Magistratsabteilung 5, Finanzen der Stadt Wien.

Werner Kogler ist Abgeordneter zum Nationalrat und Budgetsprecher der Grünen.

Gerhard Lehner ist Honorarprofessor, ehemals Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut.

Christoph Matznetter ist Abgeordneter zum Nationalrat und Budgetsprecher der SPÖ.

Erich Pramböck ist Generalsekretär des Österreichischen Städtetages.

Othmar Raus ist Landeshauptmann-Stellvertreter des Landes Salzburg.

Bruno Rossmann ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Wilfried Schönböck ist Universitätsprofessor am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien.

Erich Thöni ist Universitätsprofessor an der Universität Innsbruck.

Einleitung

Der vorliegende Tagungsband enthält Vorträge und Beiträge einer Podiumsdiskussion einer wissenschaftlichen Konferenz, die von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien am 27. September 2004 veranstaltet wurde. Bereits im Jahr 2002 war der österreichische Finanzausgleich Thema einer Tagung der Arbeiterkammer Wien. Damals ging es um die Darstellung von Problemen und die Erörterung von Reformperspektiven unter Einbeziehung ausländischer Reform Erfahrungen.

Nunmehr standen die Präsentation neuerer Forschungsergebnisse zum österreichischen Finanzausgleich sowie die Diskussion über eine neue Finanzverfassung durch den Österreich-Konvent im Mittelpunkt des Interesses. Das Ziel der Tagung bestand vor allem darin, das Reformbewusstsein in der öffentlichen Finanzverwaltung und bei den (politischen) Akteuren zu schärfen und zu vertiefen. Der Zeitpunkt der Tagung wurde daher bewusst so gelegt, dass er in die Verhandlungsphase für den neuen Finanzausgleich 2005 und die Diskussionen im Österreich-Konvent fällt. Entsprechend diesen Zielsetzungen wurden neben VertreterInnen aus der Wissenschaft vor allem PraktikerInnen und FinanzpolitikerInnen eingeladen. Im vorliegenden Tagungsband wurden die Beiträge weitgehend aktualisiert. Es wurden nicht nur die jüngst verfügbaren Daten eingearbeitet, es konnten auch der Finanzausgleich 2005 und die aktuelle Debatte zu Fragen des Finanzmangements berücksichtigt werden.

Im ersten Teil der Tagung wurden die neuesten Forschungsergebnisse zum österreichischen Finanzausgleich präsentiert. Dabei wird inhaltlich ein weiter Bogen gespannt. Schönböck und Bröthaler behandeln ausgewählte allokatons- und verteilungspolitische Aspekte der finanziellen Transferzahlungen zwischen Gemeinden sowie anderen Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern in Österreich (Abschnitt 1). Dabei geben sie einen Überblick über die Gesamtstruktur und –entwicklung des Finanzausgleichs in den Jahren 1997 bis 2004 und stellen ebenenspezifisch die komplexen intragovernmentalen Transferbeziehungen der Gebietskörperschaften an Hand der Netto-Transfers einschließlich ihrer verteilungspolitischen Bedeutung überblicksmäßig dar. Weiters werden die Netto-Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs aufgezeigt. Es folgt eine Darstellung der Verteilungseffekte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen in den Jahren 1997 und 2003 sowie eine Abschätzung nach dem Finanzausgleich 2005. Dabei deuten die Ergebnisse darauf hin, dass die scharfe Umverteilung im interkommunalen Finanzausgleich seit den 1990er Jahren die internationale Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlichen Kernzonen zu gefährden begann. Schließlich wird am Beispiel eines zweckgebundenen Transfers unterschiedlicher Höhe mit Bindung an eine Eigenleistung des Transferempfängers ein mikroökonomischer Ansatz einer Wirkungsanalyse von Transfers präsentiert, der für künftige Fallstudien herangezogen werden könnte.

Bröthaler untersucht in seinem Beitrag die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden inklusive Wien. Er gibt einen Überblick über die Struktur und Entwicklung der Gemeindefinanzen zwischen verschiedenen Gemeindegrößenklassen für den Zeitraum 1995 - 2003. Demnach hat sich die finanzielle Lage der Gemeinden insgesamt verschlechtert. Nach Größenklassen hat die verstärkte Anwendung des Nivellierungsprinzips zu einer Umverteilung zugunsten der kleineren Gemeinden geführt. Im zweiten Teil seiner Ausführungen werden die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden im Vergleich zwischen den verschiedenen Gemeindegrößenklassen im Hinblick auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung für das Jahr 2002 dargestellt. Ein Vergleich der laufenden (Netto-)Ausgaben mit den sonstigen Aufgabentypen der Gemeinden zeigt, dass die Verwaltungsausgaben für den u-förmigen Verlauf der gesamten Netto-Ausgaben verantwortlich sind. Weiters zeigt er, dass die Netto-Ausgaben für kommunale Basisaufgaben, zentralörtliche und ballungsraumsspezifische Aufgaben mit zunehmender Gemeindegröße deutlich ansteigen.

Der Aufsatz von Bauer und Thöni ist ein Beitrag zur Grundsatzdebatte über die Dezentralisierung des öffentlichen Geschehens. Dies erfordert neu geordnete Aufgabenzuständigkeiten, darunter auch eine verstärkte eigene Abgabenhöhe der einzelnen staatlichen Ebenen. Der Beitrag setzt sich zunächst definitorisch und finanzstatistisch mit der eingeschränkten Abgabenhöhe der Bundesländer in Österreich und mit der zunehmenden Beteiligung der Gebietskörperschaften am Steuerverbund auseinander und zeigt auf Basis internationaler Vergleiche, dass den Aufgabenzuständigkeiten der Länder, Kantone, States etc. auch ein ausreichendes eigenes Steueraufkommen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Verfügung steht. Ferner behandelt der Beitrag in der gebotenen Kürze die Theorie und Praxis des Wettbewerbsföderalismus und spricht sich für einen fairen Wettbewerb aus,

der auf ruinöse Steuerprivilegien ohne Konnexität und Kongruenz mit Ausgaben verzichtet. Schließlich werden in diesem Beitrag konkrete Vorschläge für eine „dosierte“ eigene Abgabenhöhe der Länder vorgelegt. Demnach soll sich das Aufkommen aus einer erweiterten Abgabenhöhe der Bundesländer am Aufkommen an gemeindeeigenen Abgaben orientieren. Das würde einem Zielwert von einem Drittel des gesamten Abgabenaufkommens der Länder entsprechen. Für die Realisierung dieses Zieles eignen sich bodenbezogene Abgaben (Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe, bodenbezogene Erbschafts- und Schenkungssteuer, Zuschlag zur Grundsteuer der Gemeinden) und Verkehrssteuern (motorbezogene Versicherungssteuer). Zuschlagsabgaben zu Ertragssteuern eignen sich weniger, weil sich dadurch die Steuerverrechnung durch zahlreiche Regeln für die notwendige Zerlegung der Ertragssteuern erheblich komplizieren würde. Diese Vorschläge sind insofern anspruchsvoll, als eine Ausweitung der Abgabenhöhe der Länder zu Adaptierungen des gesamten Finanzausgleichssystems führen muss. Insbesondere müssten Aufkommensunterschiede zwischen den Ländern durch einen horizontalen Ausgleich der Länder selbst kompensiert werden.

Im Beitrag von Huemer werden die wichtigsten Ergebnisse einer Studie unter der Leitung von Bauer/Schönbäck (2002) zu einer aufgabenorientierten Gemeindefinanzierung in Österreich vorgestellt. Zunächst wird auf die Entwicklung der Finanzlage der Kommunen in Österreich eingegangen, die von einer Zentralisierung der öffentlich aufgebrachtten Mittel seit Mitte der neunziger Jahre gekennzeichnet ist. Zusätzlich wird auf die steigenden finanziellen Lasten der Gemeinden durch steigende intragovernmentale Transferzahlungen hingewiesen und gezeigt, dass im Finanzausgleichssystem das Ausgleichsprinzip weit größeres Gewicht hat als das Effizienzprinzip. Die Studie unterteilt die Gemeindeaufgaben in vier verschiedene Kategorien (Basisaufgaben, naturraumbezogene Aufgaben, ballungsräumsspezifische sowie zentralörtliche Aufgaben) und analysiert diese Ausgabenkategorien bezüglich der Nettofinanzierungserfordernisse. Es zeigen sich beachtliche Unterschiede in den Aufgaben von zentralen Orten, Landgemeinden, kleineren und größeren Gemeinden in den Ballungsgebieten und in den Landeshauptstädten. Es liegen unterschiedliche Verläufe der Pro-Kopf-Ausgaben bei einzelnen Gemeindeaufgaben und Aufgabenbereichen mit zunehmender Gemeindegröße vor. In den Schlussfolgerungen des Beitrags wird daher ein stärker aufgabenbezogener Finanzausgleich gefordert, der als neue Prinzipien bei der Verteilung der Mittel eine gleiche Pro-Kopf-Finanzierung für die Basisaufgaben und pauschale Abgeltungen für die zentralörtlichen Aufgaben vorsieht.

Auch der Beitrag von Lehner befasst sich im ersten Teil mit einer stärkeren Aufgabenorientierung des Gemeindefinanzausgleichs. Er skizziert zunächst die geänderten Rahmenbedingungen und konstatiert eine erhebliche Änderung der Aufgaben der Gebietskörperschaften, auf die der Finanzausgleich bisher nur sehr eingeschränkt reagiert hat. Diese neuen Rahmenbedingungen - wie etwa die stark unterschiedliche regionale Altersstruktur und der damit zusammenhängende Agglomerations- bzw. Deglomerations-effekt - machen es notwendig, die Verteilung der Mittel an den Aufgaben zu orientieren. Lehner macht in seinem Beitrag konkrete diesbezügliche Vorschläge. Als zusätzliche Indikatoren kommen für Lehner neben der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel die Arbeitsplätze, die Zahl der Nächtigungen, die Siedlungsfläche etc. in Frage. Da ein aufgabenorientierter Finanzausgleich im Gegensatz zum derzeitigen System primär ausgabenorientiert ist, bedarf es einer klaren Zuordnung der einzelnen Aufgaben zu einer Gebietskörperschaft, wodurch es zu einer Zurückdrängung der jetzt weit verbreiteten Mischfinanzierungen und einer Reduktion der intragovernmentalen Transfers käme. In der vorliegenden schriftlichen Version seines Vortrags befasst sich Lehner im zweiten Teil mit dem Finanzausgleich 2005, dessen Ergebnis zum Zeitpunkt der Tagung noch nicht vorlag. Der Finanzausgleich 2005 brachte keinerlei Fortschritte in der Frage der Aufgabenorientierung. Dennoch hat sich nach Ansicht Lehner's gezeigt, dass im Finanzausgleich große Veränderungen möglich sind. Er legt dies am Beispiel der Änderung der Ertragsanteile im vertikalen Finanzausgleich dar, wonach erstmals das Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nach einem einheitlichen Aufteilungsschlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden soll. Darin sieht er einen Meilenstein, weil das Steueraufkommen für alle Gebietskörperschaften stabiler und berechenbarer und weil der vertikale Finanzausgleich transparenter wird.

Im Zentrum des schriftlichen Beitrags von Rossmann steht die Frage, ob der Ausschuss 10 (Finanzverfassung) des Österreich-Konvents substanzielle Reformschritte im Hinblick auf ein neues Finanzmanagement in Österreich - hier im Besonderen eine neue Finanzverfassung - erzielen konnte. Zum Zeitpunkt der Tagung war die Diskussion im Österreich-Konvent noch voll im Laufen. Rossmann skizziert nach einem knappen Überblick über die grundsätzlichen Regelungen der Finanzverfassung einige wichtige Reformerfordernisse für den Finanzausgleich und die Finanzverfassung. Er knüpft dabei an den derzeitigen Schwachstellen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn an. Die wesentlichen Re-

formerfordernisse liegen in einem Abbau der zahlreichen Vermischungen und Verflechtungen der Aufgaben bzw. deren Finanzierung (also in einer Stärkung des Konnexitätsprinzips und damit einhergehend einer Neuordnung der Transferströme), in einer stärkeren Zielorientierung der Finanzpolitik und des Finanzausgleichs und einer Verbesserung der Koordination und Transparenz der Finanzpolitik. Im Anschluss daran präsentiert er die in dieser Hinsicht relevanten Beratungsergebnisse des Ausschusses Finanzverfassung. Dabei zeigt sich, dass der Ausschuss 10 in all diesen Fragestellungen - vom Gender Budgeting abgesehen - kein konsensuales Ergebnis erzielen konnte. Das klägliche Scheitern des Österreich-Konvents für ein neues Finanzmanagement begründet Rossmann u.a. mit der Konstruktion und der Zusammensetzung des Österreich-Konvents. Die Besetzung des Ausschusses 10 mit Mitgliedern, die für das derzeitige Finanzausgleichspatt und den Reformunwillen verantwortlich sind, war nicht geeignet für eine Abkehr von bisherigen Denkmustern und Hinwendung zu einem Methodenwandel in prozeduraler Hinsicht. Rossmann sieht in einer offeneren Diskussion über die Auswirkungen und Betroffenheiten von Reformansätzen eine zentrale Voraussetzung für die Überwindung der Misstrauenskultur, die gegenwärtig die Gespräche der Finanzausgleichspartner - egal ob bei Finanzausgleichsverhandlungen oder im Österreich-Konvent - kennzeichnet.

Der zweite Teil der Tagung war einer Podiumsdiskussion gewidmet, bei der es um die Frage der Konsequenzen dieser neuen Befunde für die „Baustelle“ Finanzausgleich ging. Ziel der Diskussion war eine Reflexion der Ergebnisse und Erkenntnisse der vorgelegten Studien durch Finanzpolitiker im Hinblick auf die laufenden Finanzausgleichsverhandlungen und die Diskussionen im Österreich-Konvent.

Der zwischenzeitlich abgeschlossene Finanzausgleich 2005 und der Abschluss der Arbeiten im Österreich-Konvent haben gezeigt, dass die bei der Tagung vorgelegten Befunde und Erkenntnisse sich im Endergebnis des Finanzausgleichs 2005 und des Österreich-Konvents nicht widerspiegeln. Weder gab es einen Konsens für eine neue Finanzverfassung im Österreich-Konvent, noch brachte der Finanzausgleich 2005 größere Änderungen mit sich, sieht man von den einheitlichen Verteilungsschlüsseln im vertikalen Finanzausgleich ab. Die Frage, wie es mit dem Finanzausgleich weiter geht, bleibt daher offen und der Finanzausgleich weiterhin eine Baustelle. Wichtige - von vielen als notwendig erachtete - Reformen blieben unerledigt, von der Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich bis hin zu einer Reform des Haushalts- und Rechnungswesens nach einheitlichen Grundsätzen, zu der sich alle Gebietskörperschaften bekennen. Das alles wären wichtige Bausteine für ein modernes Finanzmanagement, dessen Realisierung andere Staaten bereits in Angriff genommen oder umgesetzt haben. Es stellt sich daher die Frage, wie die Zeit bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen bzw. zur Fortsetzung der Diskussion über eine neue Finanzverfassung und ein neues Haushaltsrecht sinnvoll genutzt werden kann. Will man dem Reformprojekt „Modernes Finanzmanagement in Österreich“ eine Chance geben und es zu einem emanzipatorischen Reformprojekt heranreifen lassen, dann müssen Wege und Mittel gefunden werden, die Österreich aus dem Verhandlungspatt der letzten Jahrzehnte herausführen. Das wäre möglich, wenn eine Änderung der bisherigen Denkmuster und ein Methodenwandel in prozeduraler Hinsicht Platz zur obersten Priorität finanzpolitischen Handelns gemacht würde.

In einem solchen Prozess darf die Diskussion nicht auf Experten und Politiker beschränkt bleiben, es gilt Plattformen, Internetforen, runde Tische u.ä.m. einzurichten, die die Basis für eine möglichst breite Information und Diskussion schaffen. Es bedarf des kritischen Einsatzes der Wissenschaft, der Opposition und der Zivilgesellschaft, um diesem Reformprojekt zu einem Durchbruch und Erfolg zu verhelfen. Eine offenerer Diskussion über die Auswirkungen und Betroffenheiten ist eine wichtige Voraussetzung für die Überwindung der Misstrauenskultur zwischen dem Bund auf der einen sowie den Ländern und Gemeinden auf der anderen Seite.

Heute werden in Streitfällen in vielen Bereichen und zunehmend auch in Wirtschaftsbereichen außergerichtliche Konfliktlösungsverfahren (Mediationen) eingesetzt, in dem die Konfliktpartner selbstbestimmt rechtsverbindliche, zukunftsorientierte Lösungen entwickeln, bei der alle Seiten gewinnen (Win-Win-Situationen). Warum also nicht auch Mediationen für die Verhandlungspartner für ein neues Finanzmanagement, das sich österreichweit an einheitlichen Zielen und Grundprinzipien orientieren soll?

Teil I: Neuere Befunde zum österreichischen Finanzausgleich

1 Die österreichischen Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen

Wilfried Schönböck, Johann Bröthaler

1.1 Einleitung und Problemstellung

In diesem Beitrag werden ausgewählte allokatons- und verteilungspolitische Aspekte der finanziellen Transferzahlungen zwischen Gemeinden (ohne Wien) sowie anderen Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern in Österreich dargestellt. Die Ziele dieses Beitrags sind primär,

- einen empirischen Überblick über die Gesamtstruktur und -entwicklung des Finanzausgleichs in Österreich in der Periode 1997 bis 2004 zu vermitteln,
- die komplexen intragovernmentalen Transferbeziehungen der Gebietskörperschaften im Überblick darzustellen; dabei werden die Netto-Transfers für die Periode 1997-2003 aufgezeigt und deren verteilungspolitische Bedeutung ebenenspezifisch quantifiziert;
- die Netto-Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs für die Periode 1997-2003 darzustellen,
- die Verteilungseffekte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen in den Jahren 1997 und 2003 sowie Abschätzung gem. FAG 2005 im Überblick darzustellen und
- am Beispiel einer ausgewählten Transferart ein mikroökonomisches Konzept einer Wirkungsanalyse von Transferzahlungen darzustellen, das sich für künftige Fallstudien eignet.

1.1.1 Hintergründe und Zielsetzung

Transferzahlungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und anderen öffentlichen Rechtsträgern können den primären Finanzausgleich grundsätzlich in vielerlei Hinsicht konstruktiv ergänzen. Insbesondere die kommunale Aufgabenerfüllung kann durch den zielorientierten Einsatz von Transfers wesentlich verbessert werden. Daneben tragen die Gemeinden mit Transferzahlungen auch zur Aufgabenerfüllung der Länder und anderer Aufgabenträger (z. B. Gemeindeverbände) bei. Beides kann zu einer in funktioneller Hinsicht effizienten und verteilungspolitisch ausgewogenen Dimensionierung der Finanzierungslasten der Gemeinden beitragen.

Je umfangreicher jedoch Transfers eingesetzt werden, desto schwieriger ist es, isolierte Steuerungsziele der Transfergeber bei den Transferempfängern tatsächlich zu erreichen. Durch große Anzahl und funktionelle Vielfalt der Transferzahlungen werden oftmals die verteilungspolitischen Auswirkungen der Gesamtheit der Transfers auf bestimmte Gruppen von Gemeinden in den Hintergrund gedrängt.

Bei dem in Österreich mittlerweile erreichten Transfervolumen und der konkreten Ausgestaltung vieler Transfers besteht die Gefahr, dass immer mehr Gemeinden in einem zumeist von Bund oder Land ohne Einbeziehung der Gemeinden bestimmten, weitgehend intransparenten Netz von Transferzahlungen gefangen werden, ohne dass die vielfach proklamierten finanzpolitischen Ziele des Transferesatzes systematisch überprüft bzw. erreicht werden.

Der großen Komplexität des Transfergeschehens steht zumeist ein Mangel an Kontrollmöglichkeiten gegenüber. Dies leistet finanzpolitischer Willkür gegenüber Gemeinden Vorschub, insbesondere gegenüber solchen mit überdurchschnittlicher Aufgabenlast oder/und unterdurchschnittlicher Mittelausstattung. Dies erfordert eine kritische Durchleuchtung dieser Finanzmittelströme, auch wenn sie kaum vollständig leistbar ist.

1.1.2 Transferabgrenzung und -gliederung

Unter dem Begriff *intragovernmentale Transferzahlung* wird allgemein jede monetäre Zahlung zwischen einem zuweisenden und einem empfangenden öffentlichen Rechtsträger verstanden, der keine direkte Gegenleistung gegenüber steht. Im Allgemeinen gilt es, folgende Merkmale von Transferzahlungen zu beachten:¹

1. Art bzw. Rolle der beteiligten Rechtsträger: Geber und Empfänger eines Transfers sind jeweils ein institutionell und territorial definierter öffentlicher Rechtsträger,
2. Richtung: vertikal ab- oder aufsteigende Transfers, in denen ein in der Regel hierarchisches Verhältnis zwischen Geber und Empfänger zum Ausdruck kommt, oder horizontale Transfers, in denen zumeist ein kooperatives Verhältnis mit einer gewissen Gleichrangigkeit der Beteiligten zum Ausdruck kommt,
3. Zielspezifität: auf ein explizites qualitatives Serviceziel (z. B. auf eine bestimmte Güteklasse des Abwassers) bezogene Transfers und Transfers mit einem Mangel an qualitativer Zielbezogenheit,
4. Zweckbindung: zweckgebundene Transfers werden eingesetzt, damit der Transferempfänger einer bestimmten funktionellen Anforderung in einem Aufgabenbereich besser zu entsprechen in der Lage ist (z. B. Abwasser abzuleiten) und nicht zweckgebundene Transfers,
5. Definition der Transferhöhe: in absoluter Höhe; relativ zu Bereitstellungskosten eines geförderten Gutes oder relativ zum Nutzen externer Effekte bei entsprechenden Abgeltungszahlungen; absolut limitiert/unlimitiert,
6. Dotierungsmodus: frei budgetierbare und gesetzlich geregelte Transfers; Zahlungsgrund freiwillig oder erzwungen,
7. Bestimmungsart: von einer (speziellen) Bedarfsgröße oder einem (generellen) Schlüssel her festgelegte Transferhöhe,
8. Empfangsbedingung: ohne und mit Empfangsbedingung (z. B. Eigenleistung des Empfängers),
9. Vermögenswirksamkeit: laufende und Kapitaltransfers,
10. Klassifikation im Haushaltsrecht: Zuschüsse, Zuweisungen, Beiträge, Umlagen, Kostenersätze,
11. Wirkungsart (Erfüllung einer Staatsfunktion im Sinne von R. A. Musgrave): Transfers mit Wirkung auf die (zeitliche, sachliche) Allokation der Mittel (Zielspezifität und Zweckbindung sind hierfür maßgeblich) oder auf die relative Position zwischen öffentlichen Rechtsträgern bzw. Regionen in Bezug auf die Höhe der Mittelausstattung (Redistribution).
12. Intragovernmentalen Transfers kommt grundsätzlich eine zweifache Bedeutung zu: Einerseits kann jeder einzelne Transfer grundsätzlich ein Instrument zur Erreichung eines bestimmten sach- oder finanzpolitischen Ziels sein. Andererseits wirken alle intragovernmentalen Transfers zusammen und bilden eine (negative oder positive) Nettogröße mit substanzieller Bedeutung für die Mittelausstattung der Gebietskörperschaften.
13. Bei Kostenersätzen zwischen Gebietskörperschaften besteht ein fließender Übergang zu intragovernmentalen Transfers. Innerhalb von Organisationen dienen sie der innerbetrieblichen Verrechnung von Leistungen. Zwischen Gemeinden oder anderen Körperschaften können intragovernmentale Transfers für Verrechnungszwecke eingesetzt werden.
14. Intragovernmentale Transfers sind eine eigene Kategorie im Rahmen des Finanzausgleichs. Insofern sie im Finanzausgleichsgesetz geregelt sind, zählen sie zum sekundären Finanzausgleich. Der tertiäre Finanzausgleich umfasst die sonstigen intragovernmentalen Transfers, die zumeist durch Landesgesetz geregelt sind.
15. Zu beachten ist schließlich, dass bei der finanzstatistischen Darstellung der Transfers die in den Haushalten der öffentlichen Rechtsträger verbuchten Transferzahlungen erfasst werden. Die normative Aufgabenverteilung bleibt dabei unberücksichtigt (z. B. die Frage, ob Transfers für die Erfüllung eigener Aufgaben durch andere Rechtsträger gewährt werden).

¹ Für eine systematische Auseinandersetzung mit Operationalisierungskriterien siehe Smekal 1977, S. 410 ff, weiters Smekal 1980, S. 151-220.

1.2 Wesentliche empirische Analyseergebnisse

1.2.1 Überblick über die Abgabenerträge und intragovernmentalen Netto-Transfers der Gebietskörperschaftsebenen 1997 bis 2004

Die Steigerung des Bundesanteils am gesamten Abgabenertrag der Gebietskörperschaften von einem bereits hohen Niveau weg (1997: 69,3%; Tendenz mindestens seit 1993 steigend) hielt bis 2002 ungebrochen an (Anstieg auf 71,9%), wurde aber danach nicht mehr fortgesetzt (2004: 71,8%). Dies ist Folge einer hinsichtlich des Verhältnisses zwischen dem Zentralstaat und den anderen Ebenen der Gebietskörperschaften offenbar wesentlichen Veränderung der Finanzausgleichspolitik, die bereits mit dem FAG 2001 einsetzt. Im FAG 2001 war die erste Stufe der Vereinheitlichung der vertikalen Aufteilungsschlüssel bei den einzelnen Steuern, die die Zentralisierungstendenz zum Stillstand brachten. Im FAG 2005 wurde dies fortgesetzt durch die zweite Stufe (Vervollständigung) der Vereinheitlichung der Aufteilungsschlüssel und die Ausweitung der Steuerverbundmasse durch Umwandlung von ausschließlichen in gemeinschaftliche Bundesabgaben. Alle übrigen Gebietskörperschaften in Summe erlitten dementsprechend eine Verminderung ihres Anteils von 30,7% im Jahr 1997 auf 27,2% (2002) bzw. 28,2% (2004). Keine der drei Ebenen Länder (ohne Wien), Wien (als Land und Gemeinde) und Gemeinden (ohne Wien) blieb von der Schrumpfung bis 2002 verschont. Sie war allerdings auf Gemeindeebene etwas schwächer ausgeprägt als auf Landesebene.

Der Zuwachs des Bundesanteils an den gesamten Abgaben über die betrachtete Gesamtperiode wurde durch den überdurchschnittlichen Anstieg der Ertragsanteile des Bundes (47%) sowie den unterdurchschnittlichen Anstieg der Ertragsanteile der Länder ohne Wien (12%), Wiens (als Land und Gemeinde; 14%) und der Gemeinden ohne Wien (22%) herbeigeführt. Bei den zahlenmäßig weit weniger ins Gewicht fallenden ausschließlichen Abgaben überwog bezüglich des Bundes und der Gemeinden ohne Wien die gegenteilige Tendenz (-17% bzw. 0%). Die Steigerung bei den Ländern (11%) ist infolge der äußerst geringen Höhe der ausschließlichen Abgaben wenig relevant, der entsprechende Wert Wiens (als Land und Gemeinde) sank (-7%).

Die Einbeziehung der intragovernmentalen Netto-Transfers (igT) gemäß ESVG 1995 (Netto-Transfers der Gebietskörperschaften innerhalb des Sektors Staat gemäß ESVG 1995; bei Gemeinden ohne Bedarfszuweisungsmittel) verändert das relative Gewicht der Länder bei der Mittelverteilung drastisch: Deren *positive* igT, die im Jahr 1997 bereits einer Höhe von 80% des gesamten Abgabenertrags der Länder entsprachen, stiegen bis 2004 auf 88,4%. Dies erhöhte den Anteil der Länder am gesamten Abgabenertrag zuzüglich igT der Gebietskörperschaften im Jahr 2004 auf 24,1% (1997: 23,9%). Konträr ist das Bild im Jahr 2004 und verlief die Entwicklung seit 1997 bei den Gemeinden ohne Wien: Deren *negative* igT, die im Jahr 1997 erst einer Höhe von -17,2% des gesamten Abgabenertrags der Gemeinden (ohne Wien) entsprachen, stiegen, nach äußerst rasantem Wachstum bis 2004 so stark (um 82%!) dass sie in diesem Jahr -27,5% des gesamten Abgabenertrags der Gemeinden (ohne Wien) entsprachen. Dies *verringerte* den Anteil der Gemeinden ohne Wien am gesamten Abgabenertrag zuzüglich igT der Gebietskörperschaften im Jahr 2004 auf 10,9 % (1997: 13,0%).

Wien (als Land und Gemeinde) bezog *positive* igT in beträchtlicher Höhe (sie entsprachen im Jahr 1997 37,5% und im Jahr 2004 36% von dessen gesamtem Abgabenertrag), allerdings wuchsen sie kaum (4%). Demgemäß verringerte sich der Anteil Wiens (als Land und Gemeinde) am gesamten Abgabenertrag zuzüglich igT der Gebietskörperschaften von 12,9% (1997) auf 11,7% (2004).

Der Bund hatte, wie die Gemeinden (ohne Wien), hohe negative igT, wengleich nicht von so hohem relativen Gewicht wie bei diesen (im Jahr 1997 entsprachen sie -42,6% des gesamten Abgabenertrags des Bundes, im Jahr 2004 mit -42,7% praktisch genau so viel). Der entsprechende Anteil des Bundes am gesamten Abgabenertrag zuzüglich igT der Gebietskörperschaften stieg, trotz der starken Zunahme des Anteils der Länder, immerhin von 50,1% auf 53,2%.

Tabelle 1: Überblick über die Abgabenerträge und intragovernmentalen Netto-Transfers der Gebietskörperschaften Österreichs aus dem gesamten Finanzausgleich 1997-2004 in Mio. € sowie relativ

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Index ⁴⁾
Ausschließliche Abgaben¹⁾									
Bund	11.132	9.245	8.506	9.002	9.388	9.545	9.213	9.213	83
Länder ohne Wien	210	214	209	201	199	203	234	234	111
Wien (Land u. Gemeinde)	966	963	979	969	889	880	894	894	93
Gemeinden ohne Wien	2.274	2.316	2.361	2.288	2.159	2.192	2.269	2.269	100
Summe	14.582	12.738	12.055	12.460	12.635	12.821	12.610	12.610	86
Ertragsanteile an GBA²⁾									
Bund	22.635	27.429	28.012	28.981	33.257	32.463	31.733	33.333	147
Länder ohne Wien	5.014	5.261	5.334	5.487	5.740	5.583	5.369	5.640	112
Wien (als Land und Gemeinde)	2.667	2.791	2.842	2.955	3.196	3.007	2.911	3.051	114
Gemeinden ohne Wien ²⁾	3.805	3.930	3.969	4.211	4.717	4.567	4.410	4.642	122
Summe	34.121	39.410	40.157	41.635	46.910	45.620	44.423	46.666	137
Gesamter Abgabenertrag									
Bund	33.767	36.674	36.518	37.982	42.645	42.009	40.947	42.546	126
Länder ohne Wien	5.224	5.475	5.543	5.689	5.939	5.786	5.603	5.874	112
Wien (als Land und Gemeinde)	3.633	3.754	3.821	3.924	4.086	3.887	3.805	3.946	109
Gemeinden ohne Wien	6.079	6.246	6.330	6.499	6.876	6.759	6.680	6.911	114
Summe	48.704	52.148	52.212	54.095	59.545	58.441	57.034	59.276	122
Anteile am gesamten Abgabenertrag in %									
Bund	69,3	70,3	69,9	70,2	71,6	71,9	71,8	71,8	
Länder ohne Wien	10,7	10,5	10,6	10,5	10,0	9,9	9,8	9,8	
Wien (Land u. Gemeinde)	7,5	7,2	7,3	7,3	6,9	6,7	6,7	6,7	
Gemeinden ohne Wien	12,5	12,0	12,1	12,0	11,5	11,6	11,7	11,7	
Intragov. Netto-Transfers (igT) gem. ESVG 1995³⁾									
Bund	-14.382	-14.735	-14.919	-15.003	-16.812	-17.824	-19.108	-18.159	126
Länder ohne Wien	4.019	4.098	4.173	4.314	5.478	5.267	6.051	5.193	129
Wien (als Land und Gemeinde)	1.364	1.327	1.537	1.326	1.232	1.451	1.438	1.420	104
Gemeinden ohne Wien	-1.043	-1.351	-1.622	-1.852	-1.962	-1.655	-1.686	-1.900	182
Summe	-10.041	-10.661	-10.831	-11.215	-12.064	-12.761	-13.305	-13.446	134
Gesamter Abgabenertrag inkl. igT³⁾									
Bund	19.385	21.938	21.599	22.979	25.833	24.184	21.838	24.387	126
Länder ohne Wien	9.243	9.573	9.716	10.003	11.417	11.053	11.654	11.066	120
Wien (als Land und Gemeinde)	4.997	5.081	5.358	5.250	5.317	5.338	5.243	5.366	107
Gemeinden ohne Wien	5.037	4.895	4.708	4.647	4.915	5.104	4.993	5.011	99
Summe	38.662	41.487	41.382	42.879	47.481	45.679	43.728	45.830	119
Anteile am gesamten Abgabenertrag inkl. igT³⁾ in %									
Bund	50,1	52,9	52,2	53,6	54,4	52,9	49,9	53,2	
Länder ohne Wien	23,9	23,1	23,5	23,3	24,0	24,2	26,7	24,1	
Wien (Land u. Gemeinde)	12,9	12,2	12,9	12,2	11,2	11,7	12,0	11,7	
Gemeinden ohne Wien	13,0	11,8	11,4	10,8	10,4	11,2	11,4	10,9	

1) Ausschließliche Bundesabgaben gem. § 8 FAG 2001 nach Abzügen von Wohnbauförderungsbeitrag für Siedlungswasserwirtschaft; bis 1997 einschließlich KöSt nach Abzug für Familienlastenausgleich und Katastrophenfonds. Seit 1998 inkl. Steuerguthaben (haushaltsm. Verrechnung nach Kassenprinzip). Ausschließliche Abgaben der Gemeinden gem. § 15 FAG 2001 inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen. Werte im Jahr 2004 liegen nicht vor (Vorjahreswerte).

2) Rechnerische Ertragsanteile der Gebietskörperschaften an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (inkl. Spielbankabgabe); Ertragsanteile der Gemeinden inkl. Bedarfszuweisungsmittel gem. § 12 (1) FAG 2001.

3) Netto-Transfers der Gebietskörperschaften innerhalb des Sektors Staat gemäß ESVG 1995 (bei Gemeinden ohne Bedarfszuweisungsmittel). Im Jahr 2004 vorläufige Daten auf Basis von Quartalsdaten (Statistik Austria 04/2005).

4) Index 2004, 1997=100

Quelle: Finanzstatistik 1997-2004 gemäß ESVG 1995 (Statistik Austria 04/2005); Gebarungsübersichten 1997-2003; GemBon, 2004; SimFag, 2005; eigene Berechnungen 2005.

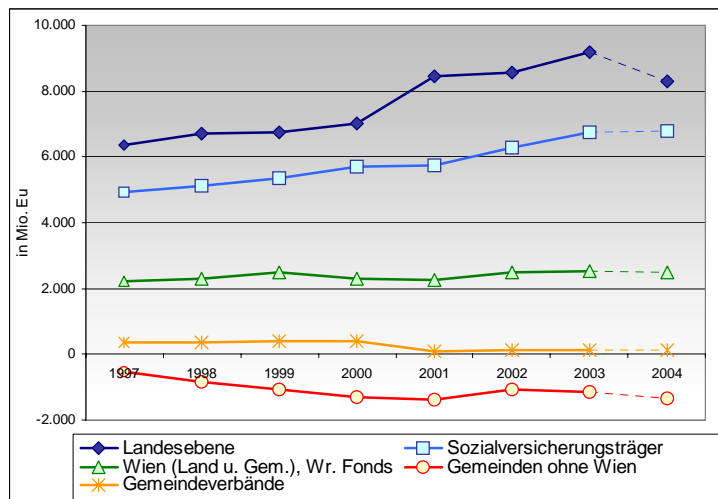
1.2.2 Intragovernmentale Transfers der öffentlichen Rechtsträger

Die Aufgabenerfüllung und -finanzierung der öffentlichen Rechtsträger wurde im Zeitraum 1997 bis 2003 teilweise institutionell verändert (z. B. Änderungen bei der Krankenanstaltenfinanzierung, Übertragung von Aufgaben der Gemeinden auf Gemeindeverbände). Weiters gab es Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes 2001 (z. B. beim Abzug der Bedarfszuweisungsmittel von den Ertragsanteilen; ab 2001 Bedarfszuweisung im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen). Für eine möglichst kompatible Darstellung der verschiedenen Ebenen muss überdies auf Transferdaten in sektoraler Abgrenzung gemäß ESVG 1995, das Änderungen bei der Erhebung und Bereinigung der Daten der verschiedenen Rechtsträger brachte, zurückgegriffen werden. Diese Änderungen müssen bei der Beurteilung der empirischen Transferentwicklung berücksichtigt werden.

Struktur und Entwicklung der intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Rechtsträger (nominell; bereinigt gemäß ESVG 1995) zeigen im Zeitraum 1997-2004 insgesamt folgendes Bild (Abbildung 1):

- Von den vier Teilsektoren des Staates, das sind die Bundesebene, Sozialversicherungsträger, Landesebene und Gemeindeebene, weist lediglich die Bundesebene negative intragovernmentale Netto-Transferzahlungen auf, allerdings von großer Höhe: Die igT der Bundesebene (Bund, Bundesfonds, sonstige Bundeseinheiten) sind von -13.375 Mio. € (1997) um 23% auf -16.397 Mio. € (2004) gestiegen.
- Die intragovernmentalen Netto-Transfers der Landesebene (Länder ohne Wien, Landesfonds, -kammern) sind die höchsten positiven Transfers. Sie stiegen um 30% auf 8.305 Mio. €, insbesondere auch durch die Änderungen bei der Krankenanstaltenfinanzierung im Jahr 1997 und die Verlagerung der Bundesstraßen B vom Bund in die Verantwortung der Länder im Jahr 2002. Der Rückgang im Jahr 2004 ist auf verminderte Transfereinnahmen und gleichzeitig erhöhte Transferausgaben der Länder zurückzuführen (konkrete Ursachen sind nicht bekannt, zu beachten ist jedoch, dass die vorliegenden Werte 2004 vorläufige Daten auf Basis von Quartalsdaten sind).
- Die Zerlegung der Gemeindeebene in die drei Untereinheiten Wien (als Land und Gemeinde, inkl. Wiener Fonds), Gemeinden ohne Wien und Gemeindeverbände zeigt, dass auch der Teilsektor Gemeinden ohne Wien in jedem der untersuchten Jahre durch negative intragovernmentale Netto-Transferzahlungen gekennzeichnet ist; sie stiegen im Untersuchungszeitraum um 150% (auf -1.323 Mio. €). Keine andere der untersuchten Gruppen von öffentlichen Rechtsträgern weist einen derart hohen Belastungszuwachs auf. Diese bedenkliche Transferentwicklung der Gemeinden ohne Wien geht auf einen Anstieg der intragovernmentalen Transferausgaben um 56% (primär der laufenden Transfers), andererseits einen Rückgang der intragovernmentalen Transfereinnahmen (primär der Kapitaltransfers zur Investitionsförderung) um 2% zurück.
- Die igT Wiens (als Land und Gemeinde, inkl. Wiener Fonds) stiegen um rund 12%. Der Rückgang der Netto-Transfers der Gemeindeverbände in der Darstellung gemäß ESVG 1995 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Sozialhilfeverbände ab 2001 nicht mehr dem Sektor Staat zugerechnet werden.

Abbildung 1: Intragovernmentale Netto-Transferzahlungen gemäß ESVG 1995 der öffentlichen Rechtsträger¹ 1997-2003, in Mio. €



Intragov. Netto-Transfers	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Index ²⁾
Bundesebene	-13.375	-13.666	-13.906	-14.128	-15.178	-16.411	-17.438	-16.397	(-)123
Sozialversicherungsträger	4.937	5.137	5.363	5.707	5.746	6.288	6.749	6.775	137
Landesebene	6.373	6.706	6.759	7.035	8.451	8.580	9.179	8.305	130
Gemeindeebene	2.064	1.824	1.783	1.386	981	1.543	1.510	1.317	64
Wien (als Land und Gemeinde)	2.227	2.285	2.485	2.292	2.243	2.499	2.515	2.505	112
Gemeinden (ohne Wien)	-531	-822	-1.085	-1.296	-1.371	-1.085	-1.137	-1.323	(-)249
Gemeindeverbände	368	361	384	390	109	111	115	116	31

1) Intragovernmentale Netto-Transfers gemäß ESVG 95: Landesebene (Länder ohne Wien, Landesfonds, -kammern), Sozialversicherungsträger, Wien (als Land und Gemeinde) inkl. Wiener Fonds, Gemeinden ohne Wien (inkl. Bedarfszuweisungen) sowie Gemeindeverbände (Schulgemeindeverbände, bis zum Jahr 2000 Sozialhilfeverbände). Der Saldo dieser Teilsektoren ergibt die intragovernmentalen Netto-Transfers der Bundesebene (Bund, Bundesfonds, sonstige Bundeseinheiten). Die Daten 2004 stellen vorläufige Werte auf Basis von Quartalsdaten dar.

2) Index 2004, 1997=100

Quelle: IFIP/KDZ, 2004; Finanzstatistik 1997-2003 gemäß ESVG 1995; Gebarungen und Sektor Staat 2002-2003; eigene Berechnungen 2005.

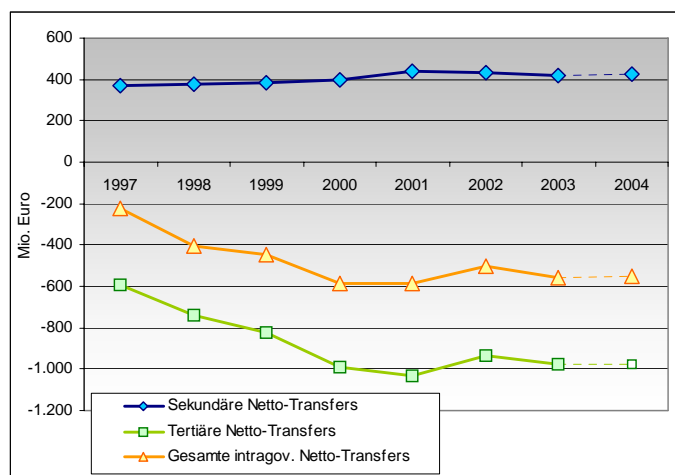
1.2.3 Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs

Die Transfers des sekundären Finanzausgleichs der Gemeinden werden hier erstens gesetzesbezogen dadurch definiert, dass die entsprechenden Bestimmungen über Transfer-Geber, –Empfänger, –Dotierung und -Verteilung im Finanzausgleichsgesetz bundeseinheitlich festgelegt sind und zweitens finanzstatistisch auf jene Mittelströme eingegrenzt, die in den Gemeindehaushalten als Transfer verbucht sind. Die sekundären Transfers der Gemeinden (ohne Wien) umfassen demgemäß die Bedarfszuweisungen gemäß § 12 (1) FAG 2001 (in Form von Transfers der Länder an die Gemeinden) und die Transfereinnahmen der Gemeinden gemäß §§ 20-24 FAG 2001 sowie die Landesumlage gemäß § 6 FAG 2001. Die Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (ohne Einnahmen aus Bedarfszuweisungsmitteln) ergeben sich als Residualkategorie aus den gesamten intragovernmentalen Transfers abzüglich Transfers des sekundären Finanzausgleichs (inkl. Bedarfszuweisungen). Zum Unterschied von der obigen bereinigten Darstellung der Transfers aller öffentlichen Rechtsträger (Sektor Staat gemäß ESVG 1995) werden hier die Transfers der Gemeinden brutto ausgewiesen. Die sekundären, tertiären und gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) im Zeitraum 1997-2004 sind in Abbildung 2 gegenübergestellt.

Die gesamten intragovernmentalen Netto-Transferlasten der Gemeinden (ohne Wien) haben sich im Untersuchungszeitraum verdoppelt. Sie stiegen von -226 Mio. € (1997) auf -558 Mio. € (2003). Diese Entwicklung ist auf zwei generelle, entgegengesetzte Entwicklungen zurückzuführen:

- Die Nettotransfereinnahmen der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs sind nur geringfügig von 368 Mio. € im Jahr 1997 auf rund 420-440 Mio. € in den Jahren 2001-2004 gestiegen. Die Entwicklung der sekundären Netto-Transferzahlungen wird maßgeblich durch die Einnahmen aus Bedarfszuweisungen gemäß § 12 (1) FAG 2001 (im Jahr 2004 in Summe 577 Mio. €) und die Ausgaben für die Landesumlage gemäß § 6 FAG 2001 (269 Mio. €) bestimmt. Beide Größen hängen von den (zuletzt stagnierenden) Ertragsanteilen der Gemeinden ab.
- Bei maßgeblichen intragovernmentalen Transfers des tertiären Finanzausgleichs, insbesondere zwischen Ländern und Gemeinden (etwa im Bereich der Sozialhilfe- und Krankenhausfinanzierung), erfolgte eine im Vergleich zu den Steuereinnahmen deutlich steigende Belastung der Gemeinden. Die tertiären Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) waren in Summe in allen betrachteten Jahren negativ. Diese Abflüsse aus den Gemeindebudgets sind im Zeitraum 1997-2003 von -594 Mio. € auf -976 Mio. € gestiegen (für das Jahr 2004 liegen noch keine Werte vor).

Abbildung 2: Netto-Transferzahlungen im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (ohne Wien) in den Jahren 1997-2004, in Mio. €



Gemeinden ohne Wien (Mio. €)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sekundäre Transfers¹⁾								
Bedarfszuweisung gem. § 12 (1)	511	528	536	556	591	570	549	577
Transfereinn. gem. § 20-24	98	97	96	104	127	126	124	120
Landesumlage gem. § 6	241	246	251	260	275	266	256	269
<i>Sekundäre Netto-Transfers</i>	368	379	382	400	443	431	418	428
<i>Tertiäre Netto-Transfers²⁾</i>	-594	-738	-822	-989	-1.030	-934	-976	n.v.
<i>Intragov. Netto-Transfers</i>	-226	-407	-444	-589	-587	-503	-558	n.v.

1) Rechnerische Werte der Bedarfszuweisungen gem. § 12 (1) FAG 2001 [§ 10 (1) FAG 1997] sowie Zuweisungen an die Gemeinden gem. §§ 20-24 FAG 2001 [§§ 20-23 FAG 1997], Landesumlage gem. § 6 FAG 2001 [§ 4 FAG 1997].

2) Sonstige nicht durch das FAG geregelte intragovernmentale Transferzahlungen an bzw. von Gemeinden. Werte 2004 liegen nicht vor (in Graphik Vorjahreswerte).

Quelle: Finanzstatistik 1997-2003; Bröthaler et al., 2002, S. 101; IFIP/KDZ 2004; GemBon 2005; SimFag 2005; eigene Berechnungen 2005.

1.2.4 Umverteilungseffekte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen

Nachfolgend werden die Aufstockungs- und Umverteilungseffekte des horizontalen Finanzausgleichs der Gemeinden in Österreich (ohne Wien) für die Jahre 1997 und 2003 dargestellt. Dabei wird die Umverteilung von Abgabenerträgen zwischen Gruppen von Gemeinden untersucht, die unterschiedlichen Finanzkraft-Quintilen angehören („ärmere“ und „reichere“ Gemeinden, gemessen durch Zugehörigkeit zu Gemeindeklassen mit aufsteigendem Niveau der Pro-Kopf-Einnahmen aus eigenen Abgaben).² Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob und wie diese Mittelströme durch den Finanzausgleich 2005 verändert werden.

Tabelle 2: Einnahmen der Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich sowie Aufstockungseffekte¹ in den Jahren 1997 und 2003 sowie Abschätzung gem. FAG 2005 nach Finanzkraft-Quintilen², in €/EW und in % der eigenen Abgaben

FA-Einnahmen netto	Primärer FA				Sekundärer u. tertiärer FA		Summe FA-Einnahmen
	Eigene Abgaben	Ertragsanteile	Primärer FA	AE 1 in %	I.g. Netto-Transfers	AE 2 in %	
1997							
1. FK-Quintil	128	460	588	359,4	49	397,7	637
2. FK-Quintil	170	456	626	268,2	13	275,9	639
3. FK-Quintil	226	458	684	202,7	-14	196,5	670
4. FK-Quintil	313	488	801	155,9	-25	147,9	776
5. FK-Quintil	534	601	1135	112,5	-28	107,3	1.107
Gesamt ohne Wien	366	527	893	144,0	-14	140,2	879
<i>Verhältnis zu 1. FK-Quintil³</i>							
1. FK-Quintil	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2. FK-Quintil	1,33	0,99	1,06		0,27		1,00
3. FK-Quintil	1,77	1,00	1,16		-0,29		1,05
4. FK-Quintil	2,45	1,06	1,36		-0,51		1,22
5. FK-Quintil	4,17	1,31	1,93		-0,57		1,74
2003							
1. FK-Quintil	114	523	637	458,8	99	545,6	736
2. FK-Quintil	157	525	682	334,4	10	340,8	692
3. FK-Quintil	208	533	741	256,3	-49	232,7	692
4. FK-Quintil	291	578	869	198,6	-107	161,9	762
5. FK-Quintil	529	704	1233	133,1	-149	104,9	1.084
Gesamt ohne Wien	351	615	966	175,2	-86	150,7	880
<i>Verhältnis zu 1. FK-Quintil³</i>							
1. FK-Quintil	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2. FK-Quintil	1,38	1,00	1,07		0,10		0,94
3. FK-Quintil	1,82	1,02	1,16		-0,49		0,94
4. FK-Quintil	2,55	1,11	1,36		-1,08		1,04
5. FK-Quintil	4,64	1,35	1,94		-1,51		1,47
Abschätzung gemäß FAG 2005							
1. FK-Quintil	114	547	661	479,5	104	570,8	765
2. FK-Quintil	157	552	709	351,4	14	360,6	723
3. FK-Quintil	208	559	767	268,9	-45	247,3	722
4. FK-Quintil	291	592	883	203,6	-95	170,8	788
5. FK-Quintil	529	703	1232	133,0	-128	108,7	1.104
Gesamt ohne Wien	351	627	978	178,6	-81	155,6	897
<i>Verhältnis zu 1. FK-Quintil³</i>							
1. FK-Quintil	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2. FK-Quintil	1,38	1,01	1,07		0,14		0,95
3. FK-Quintil	1,82	1,02	1,16		-0,43		0,94
4. FK-Quintil	2,55	1,08	1,34		-0,92		1,03
5. FK-Quintil	4,64	1,29	1,87		-1,23		1,44

Verhältnis 5. zu 1. Finanzkraft- Quintil

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	FAG 2005
Eigene Abgaben	4,17	4,38	4,40	4,69	4,74	4,75	4,64	4,64	4,64
Eigene Abgaben + Ertragsanteile	1,93	1,99	1,99	2,01	1,95	1,96	1,94	1,92	1,87
Eigene Abgaben + Ertragsanteile + i.g. Netto-Transfers	1,74	1,74	1,61	1,57	1,50	1,50	1,47	1,46	1,44

1) Eigene Abgaben (inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen), Ertragsanteile inkl. Anteile an Spielbankabgabe (ohne Bedarfzuweisungsmittel sowie gesamte intragov. Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien. Aufstockungseffekte (AE) in % der eigenen Abgaben: AE 1: Einnahmen aus Ertragsanteilen / Einnahmen aus eigenen Abgaben, AE 2: (Einnahmen aus Ertragsanteilen + intragovernmentale Nettotransfers) / Einnahmen aus eigenen Abgaben

2) Gemeinden (ohne Wien) nach Finanzkraft-Quintilen: Die Gemeinden werden aufsteigend sortiert nach dem Pro-Kopf-Werte der Einnahmen aus eigenen Abgaben und danach zusammengefasst in fünf Gruppen zu 472 Gemeinden (beim 5. FK-Quintil mit höchsten Pro-Kopf-Einnahmen 470 Gemeinden).

3) Verhältnis der (Netto-)Einnahmen pro EW je Finanzkraft-Quintil zu jenen des ersten (untersten) Finanzkraft-Quintils.

Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1997 und 2003; Schönböck/Bröthaler, 2005, S. 11; GemBon 2005; SimFag, 2005; eigene Berechnungen, 2005.

² Die analoge Fragestellung nach den Verteilungseffekten nach Gemeindegrößenklassen wird beantwortet in Schönböck/ Bröthaler 2005, S. 4 ff.

Die Ausgangs-Ungleichheit, d. h. die Ungleichheit hinsichtlich der durchschnittlichen Höhe der Einnahmen pro Einwohner aus eigenen Abgaben der Gemeinden, wird durch die Spanne zwischen diesen beiden Werten im ersten und fünften Quintil gemessen. Sie betrug 1:4,17 im Jahr 1997 und 1:4,64 im Jahr 2003. Diese Ungleichheit wurde durch eine Verteilung der Ertragsanteile, die absoluter Gleichverteilung ziemlich nahe kommt (Spanne 1:1,31 im Jahr 1997 und 1:1,35 im Jahr 2003), mehr als halbiert: Die Spanne bei den durchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner aus dem primären Finanzausgleich wurde dadurch von 1:4,17 auf 1:1,93 (1997) bzw. von 1:4,64 auf 1:1,94 (2003) gesenkt. Erwähnenswert ist, dass die Umverteilung durch Ertragsanteile im Jahr 2003 etwas schwächer ausgeprägt war als 1997 (Spanne 1:1,35 gegenüber 1:1,31). Jedoch wurde diese Verringerung der Egalisierung durch forcierte Egalisierung im sekundären und tertiären Finanzausgleich mehr als ausgeglichen: Bei den gesamten Einnahmen aus dem Finanzausgleich kam es von 1997 bis 2003 zu einer auffallend starken Verringerung der Spanne von 1:1,74 auf 1:1,47.

Bestätigt wird dieser Befund durch analoge Veränderungen der Aufstockungseffekte 2, die um so stärker zunahm, je niedriger das Finanzkraft-Quintil positioniert war: Beim untersten Finanzkraft-Quintil stieg der Aufstockungseffekt 2 von 397,7% auf 545,6%, beim obersten sank er von 107,3 auf 104,9%. Diese Umverteilungspolitik entspricht möglicherweise einer Unterart des Gleichheitsprinzips, der Maximin-Regel von John Rawls (1975 S. 177 ff.): Die mit Einnahmen aus eigenen Abgaben am schlechtesten gestellte Gruppe von Gemeinden, die dem untersten Quintil angehörenden Gemeinden (mit 128 €/EW im Jahr 1997 und 114 €/EW im Jahr 2003, d. h. etwa einem Drittel des Durchschnittswerts aller Gemeinden), werden durch den Finanzausgleich maximal besser gestellt.

Umverteilungseffekte 2003 und Abschätzung gemäß FAG 2005

Die Abschätzung der Veränderung der Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs 2003 hin zu einem Systemzustand gemäß Finanzausgleichsgesetz 2005³ (bei hypothetischer Beibehaltung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Abgabenerträgen des Jahres 2004 sowie an eigenen Abgaben und tertiären Transfers des Jahres 2003) zeigt ein bemerkenswertes Bild bezüglich der durchschnittlichen Einnahmen aus Ertragsanteilen der Gemeinden der fünf Finanzkraft-Quintile: Mit einer Spanne zwischen den durchschnittlichen Einnahmen aus Ertragsanteilen der Gemeinden im niedrigsten zu jenen im höchsten Quintil von 1:1,29 wird der niedrigste je gemessene Grad der Ungleichheit dieser Mittelausstattung erreicht. Bei den Einnahmen aus dem primären Finanzausgleich schlägt sich dies in einer entsprechenden Spanne von 1:1,87 nieder, ebenfalls der niedrigste je gemessene Wert. Zum Unterschied davon findet aber auf der Ebene der sekundären und tertiären Netto-Transfers eine etwas weniger offensiv fortgesetzte Umverteilung statt. Nach dem gewaltigen Sprung der Spanne der durchschnittlichen Einnahmen aus dem gesamten Finanzausgleich zwischen dem untersten und dem obersten Quintil von 1:1,74 (1997) auf 1:1,47 (2003) wird die weitere Angleichung bis 2005 möglicherweise etwas verlangsamt (1:1,44 ist der Wert, der diese Vermutung stützt). Dieses auf eine im Jahr 2005 abgeschwächte Umverteilung im Rahmen des gesamten Finanzausgleichs hindeutende Ergebnis ist allerdings nur im Bereich Ertragsanteile und Transfers im sekundären Finanzausgleich gut abgesichert, da die Transfers im tertiären Finanzausgleich derzeit nicht prognostizierbar sind.

Erwähnenswert ist noch der erstaunliche Umstand, dass im Jahr 2003 die durchschnittlichen Einnahmen der Gemeinden aus dem gesamten Finanzausgleich im untersten Quintil höher waren als in den beiden darüber liegenden Finanzkraft-Quintilen. Dieses an ein Paradoxon gemahnende Ergebnis der Umverteilung war ausschließlich Folge der Transfers in der Gesamtheit des sekundären und tertiären Finanzausgleichs.

Angesichts der zu vermutenden Verlangsamung des Egalisierungsprozesses für die Jahre 2005 bis 2008 stellt sich die interessante Frage, ob die maximale Besserstellung der schlechtestgestellten Gruppe von Gemeinden an eine objektive ökonomische Grenze gestoßen ist, die von den Finanzausgleichspolitikern erkannt und auf die reagiert wurde, indem die Umverteilung schwächer als früher angelegt wurde. Maximale Besserstellung der schlechtestgestellten Gemeinden kann grundsätzlich zweierlei bedeuten: Entweder bedeutet „maximal“ bloß „mehr als die Gesamtheit der Gemeinden in allen anderen Quintilen“. Das trifft ohne Zweifel zu. Oder „maximal“ heißt, dass keine weitere Umverteilung mehr möglich ist, ohne dass dadurch Wohlfahrtseinbußen durch sinkende Leistungsfähigkeit

³ Finanzausgleichssimulation 2005: Ermittlung der rechnerischen Ertragsanteile und sekundären Transfers für 2005 auf Basis der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und Vorwegabzüge 2004 (gemäß BMF, 2005), die sich ceteris paribus nach den Verteilungsregelungen gemäß FAG 2005 ergeben (SimFag, 2005).

derer, von denen die Mittel abgezogen werden, hervorgerufen werden. Nur die letztere Variante entspräche der Maximin-Regel von Rawls. Die Überschreitung dieser Grenze würde den Beginn der Phase „Gleichheitsprinzip dominiert Effizienzprinzip“ bedeuten, die gleichbedeutend ist mit gesamtwirtschaftlicher Netto-Wohlstandsverringerung als Folge überzogener Umverteilung im interkommunalen Finanzausgleich. Ein Anhaltspunkt, dass dieser Zustand in den 1990er Jahren bereits erreicht worden sein könnte, besteht in der massiven Schrumpfung der Investitionen der Großstädte von 1993 bis 1999 (J. Bröthaler et al. 2002, S. 144 f.). Jedenfalls zählt diese Konsequenz zu den denkbar schlechtesten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme der wirtschaftlichen Kernzonen am verschärften internationalen Wettbewerb Österreichs, auch wenn die Wohlfahrt innerhalb der begünstigten Gemeinden brutto - und die daraus resultierende politische Zustimmung zu dieser Mehrheitsentscheidung - steigen mag, wenn die Präferenz der Mehrheit für Gleichheit befriedigt wird.

1.3 Zur mikroökonomischen Wirkungsanalyse am Beispiel eines zweckgebundenen Transfers mit Eigenleistung des Empfängers

Die mikroökonomische Wirkungsanalyse von Transfers wird dargestellt am Beispiel eines zweckgebundenen und in Prozenten der Bereitstellungskosten eines Gutes definierten Transfers mit Eigenleistung des Empfängers, ohne Limitierung der absoluten Transferhöhe.

In Abbildung 3 können die Wirkungen eines Transfers in einem Zwei-Güter-Modell mikroökonomisch dargestellt werden. Die Strecke AB^4 kennzeichnet die Budgetkurve eines Individuums in einer kommunalen Gemeinschaft von hier der Einfachheit halber als in jeder Hinsicht gleich angenommenen Individuen. Dessen Bereitstellung wird von einem übergeordneten öffentlichen Rechtsträger durch einen zweckgebundenen und in Prozenten der Bereitstellungskosten des Gutes X definierten Transfer gefördert. Der Empfang des Transfers ist an die Erbringung einer Eigenleistung durch die empfangende Gemeinde gebunden. Je nach Transferhöhe ergeben sich äußerst unterschiedliche Wirkungen (Grundlagen bei Smekal 1977, S. 410 ff.; Gantner 1977, S. 439 ff., weiters Smekal 1980, S. 151-220).

Der Standardfall: moderate Transferhöhe bewirkt maximale Fördereffizienz und geringen Verzicht auf die mögliche Wohlfahrtssteigerung, die durch einen Pauschaltransfer gleicher Höhe erzielbar wäre.

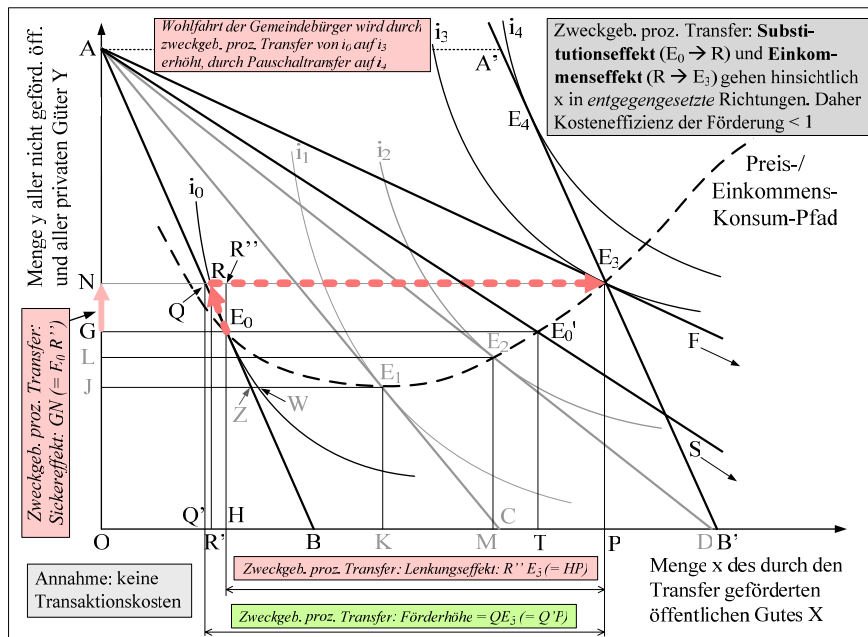
Ausgangspunkt (ohne Transfer) ist die im Gleichgewicht befindliche Güterkombination E_0 in Abbildung 3. In diesem Punkt berührt die Budgetgerade die höchstmögliche Indifferenzkurve i_0 . Die Strecke OH kennzeichnet die Menge des Gutes X, die das Individuum als wohlfahrtsmaximal begehrt. Die Strecke OG auf der Y-Achse kennzeichnet die optimale Menge der unter dem Symbol Y zusammengefassten privaten und öffentlichen Güter ohne Förderung.

Nun wird von einer öffentlichen Körperschaft ein Transfer in Aussicht gestellt, durch den der Anteil BC/OC der Kosten des Gutes X (hier gemessen in Einheiten des Gutes X) zur Finanzierung übernommen wird. Der Transfer bewirkt eine Drehung der Budgetkurve von AB nach AC. Diese Drehung ist gleichbedeutend mit einer Senkung des Preises des Gutes X relativ zu Gut Y. Dadurch werden, im Normalfall, Einheiten des relativ teurer gewordenen Gutes Y gegen Einheiten des billiger gewordenen Gutes X ausgetauscht. Dieser *Substitutionseffekt* zugunsten des billiger gewordenen Gutes ist vorstellbar als Bewegung der Güterkombination der Gemeindeglieder auf der Indifferenzkurve i_0 , und zwar von E_0 , dem vorherigen Gleichgewichtspunkt, zum Punkt W, dem neuen Gleichgewichtspunkt, wenn nichts Zusätzliches passiert wäre. Zweitens kann jedoch mit dem erhöhten Einkommen mehr von Gut X gekauft werden. Dieser *Einkommenseffekt* ist als Bewegung des Punktes der kombinierten Gütermengen auf der Horizontalen vom Punkt W zum neuen (nunmehr endgültigen) Gleichgewichtspunkt E_1 vorstellbar.

Die horizontale Linie durch den Punkt E_1 nach links bis zum Punkt J wird durch die ursprüngliche Budgetgerade AB im Punkt Z in zwei Abschnitte geteilt. Der rechte Abschnitt dieser Linie (ZE_1) entspricht den Kosten, die vom Transfergeber durch Bezahlung des Transfers übernommen werden. Der linke Abschnitt (JZ) entspricht der Eigenleistung des Transferempfängers. Durch die Transferzahlung wird die Bereitstellung/der Konsum des Gutes X von OH auf OK erhöht.

⁴ Eine Strecke wird hier durch Benennung von deren Endpunkten bezeichnet; auf den Strich oberhalb der beiden Buchstaben wird verzichtet.

Abbildung 3: Wirkungen a) eines zweckgebundenen, in Prozenten der Bereitstellungskosten eines Gutes X definierten Transfers moderater Höhe an eine Gemeinde (Budgetkurve AB), gebunden an die auf 100 Prozent fehlende Eigenleistung der Gemeinde und b) eines gleichartigen Transfers großer Höhe (Budgetkurve AF) sowie c) eines Pauschaltransfers gleicher Höhe wie der gemäß b)



Quelle: eigene Darstellung, 2005 (Effekte); Grundstruktur nach Wilde (1968 p. 343); siehe auch Meyer 2000.

Dies ist der *Lenkungseffekt* des Transfers. Der Lenkungseffekt ist größer als die Förderhöhe. Demnach ist die Kosteneffizienz der Förderung des Konsums des Gutes X durch diese Art des Transfers, d. h. der Quotient aus Lenkungseffekt und Förderhöhe, größer als 1.

Die hohe Kosteneffizienz der Förderung ist Folge des Umstandes, dass hier der Substitutions- und der Einkommenseffekt hinsichtlich der Veränderung der bereitgestellten Menge von X in die *gleiche Richtung* weisen. Dies hat zur Folge, dass das Lenkungsziel, die Erhöhung des Konsums des geförderten Gutes X, in höherem Ausmaß erreicht wird als Fördermittel eingesetzt werden. Ein bezüglich x in die Richtung des Lenkungszielsweisender Substitutionseffekt ist gleichbedeutend mit einem negativen „Sickerseffekt“, also einem „Verstärkereffekt“⁵.

Zweckgebundener Transfer von großer prozentueller Höhe: niedrigere Fördereffizienz und höhere Einbuße an Wohlfahrtssteigerung als beim Standardfall

Angenommen ein Transfergeber stellt nun alternativ in Aussicht, den Anteil BF/OF als Transfer zu bezahlen, vorausgesetzt dass die den Transfer empfangende Gemeinde den offenen Betrag auf 100% der Kosten als Eigenleistung erbringt. Durch diese Förderzusage wird die Budgetkurve von AB nach AF gedreht. Die neue Budgetkurve berührt die höchstmögliche Indifferenzkurve i_3 im neuen Gleichgewichtspunkt E_3 . Dadurch ergibt sich als fällige Transferzahlung die Strecke QE_3 . Von der den Transfer empfangenden Gemeinde wird die Eigenleistung $NQ (=OQ')$ verlangt. Der Lenkungseffekt entspricht der Strecke $HP (=R''E_3)$, ist also kleiner als die Förderhöhe QE_3 . Demnach ist die Kosteneffizienz der Förderung bei dieser großen Transferhöhe kleiner als 1, also niedriger als bei dem vorherigen Fall moderater Transferhöhe.

Der Grund dafür ist, dass bei großer Förderhöhe das Zusammenspiel des Substitutions- und Einkommenseffekts in sein Gegenteil verkehrt wird. Denn die hohe Förderung senkt den Preis des geförderten Gutes dermaßen, dass die Substitution zugunsten dieses Gutes so weit fortschreitet, dass es zu einem *inferioren Gut* wird. Dadurch verringert sich bei den Gemeindebürgern die Neigung zum Tausch von Einheiten der Gütergruppe Y zugunsten von X und schlägt sogar bei den letzten zusätzlichen Mengeneinheiten in Ablehnung um. Letzteres kommt darin zum Ausdruck, dass der Substitutionseffekt

⁵ Wilde hat dafür, zum Unterschied vom „leakage“-Effekt, den Begriff „seepage“-Effekt vorgeschlagen (1968 S. 342), also „Einsickerereffekt“ (genauer „Hereinsickerereffekt“) anstatt „Versickerereffekt“.

fekt (Pfeil von E_0 zum Punkt R) hinsichtlich der Veränderung des Niveaus von X in die *Gegenrichtung* des Lenkungsziels (dessen Richtung ist identisch mit jener der X-Achse) weist. Ein dem Lenkungsziel entgegengerichteter Substitutionseffekt ist als *Sickereffekt* anzusehen.

Alternativ zu dem Transfer, der an eine Eigenleistung gebunden ist, kann ein Transfer eingesetzt werden, der nur in der Bezahlung eines *absoluten* Betrages mit Zweckwidmung besteht, ohne dass eine Eigenleistung von der Empfängerin erwartet wird. Dieser Transfer würde die Budgetkurve von AB nach A'B' parallel verschieben. Der sich daraus ergebende Gleichgewichtspunkt ist E_4 . Dieser liegt auf der deutlich höher gelegenen Indifferenzkurve i_4 . Der Transfer mit dem Eigenleistungserfordernis führt (wenn er akzeptiert wird) also zu einem höheren Mehrkonsum von X als ein Transfer, dessen Empfang nicht an eine Eigenleistung gebunden ist. Die Überlegenheit eines Transfers ohne Eigenleistungserfordernis hinsichtlich Wohlfahrtssteigerung im Vergleich zu einem Transfer mit Eigenleistungserfordernis gilt auch bei moderater Transferhöhe. Allerdings ist sie dort geringer ausgeprägt. Der bei Einsatz eines Transfers mit Eigenleistungserfordernis *notwendige Verzicht* auf einen Teil jener Wohlfahrtssteigerung, die bei einem alternativen Transfer gleicher Höhe, jedoch ohne Eigenleistungserfordernis *möglich* wäre, ist bei moderater Transferhöhe deutlich geringer als bei großer Transferhöhe.⁶

Der höhere Lenkungseffekt des Transfers von großer Höhe (Fall b) vermag also nur einen geringeren Wohlfahrtseffekt zustande zu bringen als der Transfer in gleicher Höhe ohne Eigenleistungserfordernis. Der höhere Lenkungseffekt gelingt also nur durch Inkaufnahme erstens höherer absoluter Förderausgaben (=Transferhöhe), zweitens geringerer Kosteneffizienz der Förderung sowie drittens eines höheren Verzichts auf die bei einem Alternativtransfer gleicher Höhe mögliche Wohlfahrtssteigerung, als er bei einem Transfer moderater Höhe zu erwarten wäre.

Bedenkt man dann noch, dass sich ein starker Lenkungseffekt tendenziell gegen die Idee der Gemeindeautonomie richtet und dass die Notwendigkeit starker Lenkungseffekte nicht selten schwierig zu begründen sein dürfte, so spricht viel für eine weniger offensive Förderpolitik.

1.4 Zusammenfassung

Die wichtigsten Kriterien für eine systematische operationale Transferabgrenzung und -gliederung werden aufgelistet. Hauptsächliche empirische Analyseergebnisse sind:

- Die mindestens seit den frühen 1990er Jahren stattfindende Steigerung des Bundesanteils am gesamten Abgabenertrag der Gebietskörperschaften hielt bis 2002 ungebrochen an (Anstieg auf 71,9 %). Danach wurde sie aber nicht mehr fortgesetzt (2004: 71,8%).
- Die intragovernmentalen Netto-Transfers sind bei den Ländern eine äußerst gewichtige Überschussgröße, die seit 1997 überdies stark anstieg. Sie erreichte im Jahr 2004 eine Höhe von 88% der ausschließlichen Landesabgaben und der Ertragsanteile der Länder (1997: 80%). Bei den Gemeinden ohne Wien ist dies eine negative Größe, die überdies exorbitant stieg. Im Jahr 2004 belief sie sich auf einen Betrag in Höhe von -27,5% des gesamten Abgabenertrags der Gemeinden ohne Wien (1997: -17,2%). Dieses strukturelle Ungleichgewicht gefährdet die Gemeindeautonomie.
- Die durchschnittlichen Einnahmen der Gemeinden pro Einwohner aus eigenen Abgaben betragen im fünften Quintil aller nach ihrer Finanzkraft gereihten Gemeinden im Jahr 1997 das 4,17fache des Wertes im ersten Quintil. Bis 2004 stieg diese Spanne auf 4,64. Diese Ungleichheit wurde durch eine Verteilung der Ertragsanteile, die absoluter Gleichverteilung ziemlich nahe kommt (Spanne 1:1,31 im Jahr 1997 und 1: 1,35 im Jahr 2003), mehr als halbiert: Die Spanne bei den durchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner aus dem primären Finanzausgleich wurde dadurch von 1:4,17 auf 1:1,93 (1997) bzw. von 1:4,64 auf 1:1,94 (2003) gesenkt. Die Umverteilung durch Ertragsanteile war im Jahr 2003 etwas schwächer ausgeprägt als 1997 (Spanne 1: 1,35 gegenüber 1:1,31). Jedoch wurde diese Verringerung der Egalisierung durch forcierte Egalisierung im sekundären und tertiären Finanzausgleich mehr als ausgeglichen: Bei den gesamten Einnahmen aus dem Finanz-

⁶ Dies ist leicht einsehbar, wenn man sich vorstellt, durch den Punkt E_1 eine Budgetgerade parallel zu AB zu legen: Die von dieser Budgetgerade tangierte Indifferenzkurve (man könnte sie A''B'' bezeichnen) liegt von i_1 deutlich weniger weit weg als i_4 von i_3 (aus dem Grund besserer Übersichtlichkeit der Abbildung 3 wurde diese Budgetgerade und Indifferenzkurve nicht eingezeichnet).

ausgleich kam es 1997-2003 zu einer Verringerung der Spanne von 1:1,74 auf 1:1,47. Im Jahr 2003 waren die durchschnittlichen Einnahmen der Gemeinden aus dem gesamten Finanzausgleich im untersten Quintil sogar höher als in den beiden darüber liegenden Finanzkraft-Quintilen.

- Es hat den Anschein, als ob diese scharfe Umverteilung im interkommunalen Finanzausgleich seit den 1990er Jahren die internationale Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlichen Kernzonen des Landes zu gefährden begann.
- Am Beispiel eines zweckgebundenen Transfers unterschiedlicher Höhe mit Bindung an eine Eigenleistung des Transferempfängers wird ein mikroökonomischer Ansatz einer Wirkungsanalyse von Transfers dargestellt. Dabei zeigte sich: Je mehr von einem Transfergeber ein von diesem beabsichtigter Lenkungseffekt durch finanziellen Anreiz in Kombination mit einer Eigenleistungsforderung an den Transferempfänger gesteigert wird, desto höher ist die Einbuße an potenzieller Wohlfahrtssteigerung, die mit weniger offensiven Arten von Transfers bei gleicher Förderhöhe erzielt werden können.

Literatur

- Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönböck, W.; Maimer, A.; Bauer, H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Springer, Wien-New York 2002.
- Bröthaler, J.; Bauer, H.; Schönböck, W.: Die intragovernmentalen Transferbeziehungen der Gemeinden in Österreich, in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Städtebund (Hg.), Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2005, Neuer wissenschaftlicher Verlag, Graz 2005, S. 323-350.
- Bröthaler, J.; Bauer, H.; Schönböck, W.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Springer, Wien-New York 2005.
- Finanzstatistik 1997-2004: Gebarungsdaten der öffentlichen Rechtsträger (ISIS-Datenbank, elektronischer Basisbestand zu den Gemeindehaushalten), Transfers innerhalb des Staates gemäß ESVG 1995, Statistik Austria, Wien 1997-2005.
- Gantner, M.: Ausgewählte Wirkungen zwischenstaatlicher Transferzahlungen, in: Matzner, E. (Hg.): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich. Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac, Wien 1977 S. 439-462.
- Gebarungsübersichten 1997-2003 (ab 2002 Gebarungen und Sektor Staat): Statistik Austria, Wien 1999-2004.
- GemBon: Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.0/2005, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönböck) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1993-2003, Wien 2005.
- Rawls, J.: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1975.
- Schönböck, W.; Bröthaler, J.: Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs, in: RFG, Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden, 1/2005, Manz, Wien S. 4-13.
- SimFag: Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 3.3: J. Bröthaler, L. Sieber, Wien, 1991-2005.
- Smekal, Ch.: Operationalisierung eines intragovernmentalen Transferbegriffs für den Finanzausgleich und Quantifizierung alternativer Nettotransfersalden; in: Matzner, E. (Hg.): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich. Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac, Wien 1977 S. 410-438.
- Smekal, Ch.: Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) – Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: Pohmer, D. (Hg.): Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik - Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge Band 96/II, Duncker & Humblot, Berlin 1980, S. 151-220.
- Thöni, E.: Zum Transferbegriff, in: Matzner, E. (Hg.): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich. Eine Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs, durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wirtschaftsverlag Dr. Anton Orac, Wien 1977, S. 361-371.
- Wilde, J. A.: The expenditure effects of grant-in-aid programs, in: National Tax Journal, Sept. 1968, 21, 3, S. 340-348.

2 Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden

Johann Bröthaler

Eine Reformdiskussion des primär gemeindegrößenabhängigen, jedoch zunehmend gleichheitsorientierten Finanzausgleichs Österreichs wirft die Frage auf, in welchem Ausmaß der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als zentrales Kriterium bei der Mittelverteilung unter Berücksichtigung der gesamten Finanzsituation der Gemeinden verschiedener Größenklassen heute noch Gültigkeit besitzt. Die steigende Bedeutung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die Finanzierung der Gemeinden und stagnierende eigene Einnahmen haben in den letzten Jahren zu einer verstärkten Abhängigkeit aller Gemeinden von der Mittelverteilung im Finanzausgleich geführt. Mit dem FAG 2001 und dem FAG 2005 erfolgte eine Abschwächung des Einflusses und eine Verringerung der Abstufung der gewichteten Volkszahl bei der Einnahmenverteilung. Bei den intragovernmentalen Transfers im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs spielt die (gewichtete) Volkszahl eine geringe Rolle. Die Verteilung erfolgt überwiegend nach (unterschiedlich definierten) Finanzkraft-Schlüsseln. Die Entwicklung ist durch eine geringe Dynamik der Einnahmen im sekundären Finanzausgleich und eine enorm steigende Netto-Belastung der Gemeinden im tertiären Finanzausgleich gekennzeichnet. Die verschiedenen Gemeindegruppen sind von diesen Entwicklungen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen.

Mit der Diskussion eines aufgaben-, effizienz- und/oder zielorientierten Finanzausgleichs treten auch Fragen der Aufgabenverteilung und -organisation, der unterschiedlichen Ausgabenlasten sowie der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung bei den verschiedenen Gemeindegruppen in den Vordergrund. Bei einer interkommunal vergleichenden Analyse der Einnahmen, Ausgaben und Netto-Finanzierungserfordernisse ist zu beachten, dass das Ausgabenniveau den Ausgabenbedarf und resultierenden Einnahmenbedarf nur unzureichend ausdrückt. Die Ausgaben in den einzelnen Funktionsbereichen hängen auch maßgeblich von den unterschiedlichen (gesetzlich verpflichtenden oder politisch gewollten) Aufgaben der verschiedenen Gemeindegruppen (z. B. zentralörtliche und ballungsraum-spezifische Aufgaben), von der (länderspezifischen) Aufgabenverteilung und -finanzierung und von Art, Niveau und Organisationsformen der Leistungserfüllung ab. Es ist demgemäß ein länderübergreifender, weitgehend verzerrungsfreier Zusammenhang der Ausgaben mit sachlichen Ausgabeterminanten in den meisten Aufgabenbereichen nur schwer herstellbar. Im Zentrum dieser Arbeit stehen die laufenden Ausgaben der "Allgemeinen Verwaltung", bei denen die genannten Verzerrungen beim Vergleich zwischen den Gemeindegrößenklassen geringer einzuschätzen sind und die Verwaltungsausgaben (pro Kopf) als Indiz für Wirtschaftlichkeit herangezogen werden können.

Nachfolgend wird die Finanzsituation aller österreichischen Gemeinden inkl. Wien unter besonderer Berücksichtigung der Ausgaben der „Allgemeinen Verwaltung (im weiteren Sinn)“ dargestellt. Im Mittelpunkt steht der Vergleich zwischen den verschiedenen Gemeindegrößenklassen. In diesem Beitrag werden folgende Punkte behandelt:

- Kurzcharakterisierung der Gemeinden nach **Gemeindegrößenklassen**,
- Überblick über die **Entwicklung der kommunalen Finanzlage** im Zeitraum 1995-2003 im Vergleich zwischen den Gemeindegrößenklassen;
- Festlegung von **Aufgabentypen** zur Gliederung des kommunalen Aufgabenspektrums und Abgrenzung des Bereiches der "Allgemeinen Verwaltung (im weiteren Sinn)",
- Darstellung der **laufenden Ausgaben und Einnahmen der Allgemeinen Verwaltung** im Jahr 2002 nach Gemeindegrößenklassen und
- Überblick über die **laufenden (Netto-)Ausgaben der sonstigen Aufgabentypen** (Basisaufgaben, ballungsraum-spezifische Aufgaben, zentralörtliche Aufgaben und Finanzwirtschaft) im Jahr 2002 nach Gemeindegrößenklassen.

Die Grundlage der vorliegenden Arbeit bildet die im Jahr 2004 im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien durchgeführte Studie "Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden - Finanzstatistische Analyse der Gemeindefinanzen nach Größenklassen unter besonderer Berücksichtigung der Ausgaben der allgemeinen Verwaltung" (Bröthaler, 2005). Für die vorliegende Zusammenfassung der Studie wurden die Ergebnisse um aktueller verfügbare Daten ergänzt. Untersuchungszeitraum ist 1995-2003. Die Detailanalysen zu den Verwaltungsausgaben der allgemeinen Verwaltung liegen für das Jahr 2002 vor.

2.1 Charakterisierung der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen

Genereller Schwerpunkt der zugrunde liegenden Studie war eine detaillierte Analyse der Gemeindefinanzen nach Einwohnergrößenklassen. Ziel war insbesondere auch, Unterschiede innerhalb der Größenklassen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gemäß § 9 FAG 2001 (Gemeinden mit bis 10.000 EW, 10.001-20.000 EW, 20.001-50.000 EW und mit über 50.000 EW) anhand ausgewählter Finanzindikatoren herauszuarbeiten. Die österreichischen Gemeinden wurden hierfür zu 15 Gemeindegrößenklassen zusammengefasst (Tabelle 3).

In dieser Arbeit wird unter "*Gemeindegrößenklassen*" ausschließlich die Klassenzuordnung der Gemeinden nach der Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung) verstanden. Zwecks Kompatibilität der Daten im Untersuchungszeitraum 1995-2003 erfolgt die Größenklassenzuordnung der Gemeinden auf Basis der Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung 1991. Es kommt ausschließlich der Gebietsstand 2003 (mit 2.359 Gemeinden inkl. Wien) zur Anwendung.

Tabelle 3: Gemeindeanzahl 2001, Einwohner gemäß Volkszählung 1991 und 2001, Einwohnerdichte¹⁾ sowie Bedienstete und Pensionsempfänger²⁾ 2003 nach Gemeindegrößenklassen³⁾

Größenklassen ³⁾	Gemeindeanzahl	Einwohner VZ 1991	Einwohner VZ 2001	%-Änderung	Einwohnerdichte EW / km ²	Bedienstete 2003	Bedienstete pro 1000 Einwohner	Pensionsempfänger 2003	Pens.empf. pro 1000 Einwohner
bis 500 EW	181	61.177	62.414	2,0	118	762	12,2	26	0,4
501-1.000 EW	453	338.595	351.491	3,8	155	3.309	9,4	159	0,5
1001-1.500 EW	539	661.034	690.346	4,4	163	5.082	7,4	245	0,4
1501-2.000 EW	362	629.008	654.341	4,0	198	5.219	8,0	249	0,4
2.001-2.500 EW	244	541.184	568.074	5,0	245	4.686	8,2	220	0,4
2.501-3.000 EW	149	403.226	427.648	6,1	259	3.758	8,8	197	0,5
3.001-4.000 EW	158	534.699	567.541	6,1	348	5.219	9,2	307	0,5
4.001-5.000 EW	74	330.056	354.586	7,4	441	3.522	9,9	211	0,6
5.001-7.500 EW	101	601.534	639.565	6,3	509	7.461	11,7	576	0,9
7.501-10.000 EW	29	246.292	258.080	4,8	958	3.978	15,4	329	1,3
10.001-20.000 EW	45	557.402	580.027	4,1	904	8.868	15,3	925	1,6
20.001-50.000 EW	15	402.112	409.651	1,9	1.341	8.892	21,7	1.136	2,8
50.001-100.000 EW	4	246.675	253.237	2,7	1.094	6.735	26,6	1.390	5,5
über 100.000 EW o.W.	4	702.944	665.802	-5,3	2.654	12.079	18,1	7.413	11,1
Gemeinden ohne Wien	2.358	6.255.938	6.482.803	3,6		79.570	12,3	13.383	2,1
Wien (Land u. Gem.) ²⁾	1	1.539.848	1.550.123	0,7	4.807	68.734	44,3	25.164	16,2
Gesamt	2.359	7.795.786	8.032.926	3,0	1.500	148.304	18,5	38.547	4,8

1) Einwohner pro Quadratkilometer Dauersiedlungsraum (Baufläche, landwirtschaftliche Nutzung, Gärten, Weingärten sowie teilw. sonstige Flächen (z. B. Straßen, Fabrikgelände, Sportplatz), nicht jedoch Alpen, Wald und Gewässer (ISIS-Datenbank V46, Statistik Austria, 2004).

2) Anzahl der aktiven Bediensteten als Vollzeitäquivalente; bei Wien (als Land und Gemeinde) inkl. Bedienstete der Unternehmungen „Wiener Wohnen“ (621), „Wiener Krankenanstaltenverbund“ (28.869) und inkl. Landeslehrer (10.386), jedoch ohne Bedienstete der Wr. Stadtwerke (12.273 Bedienstete); Pensionsempfänger inkl. Pensionisten der Landeslehrer (5.232).

3) Zuordnung der Gemeinden zu Gemeindegrößenklassen auf Basis Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung 1991; Bedienstete und Pensionsempfänger pro 1.000 Einwohner auf Basis der Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung 2001.

Quelle: Volkszählung 1991/2001; Kommunale Finanzstatistik 2003; Rechnungsabschluss Wien 2003; eigene Berechnungen, 2005.

2.1.1 Einwohnerzahl nach Gemeindetypen

Bei der Analyse der Gemeindefinanzen spielen die länderspezifische Aufgabenverteilung und -finanzierung in den verschiedenen Leistungsbereichen, das regionalwirtschaftliche Umfeld sowie verschiedene weitere Gemeindecharakteristika eine wesentliche Rolle. Im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der verschiedenen Einwohnergrößenklassen ist festzustellen:

- *Länderweise Größenklassenverteilung:* Bei der gewählten Größenklasseneinteilung sind jeweils Gemeinden aller Bundesländer in allen Größenklassen bis 20.000 Einwohner (EW) vertreten – mit der Ausnahme, dass in Kärnten keine Gemeinden unter 500 EW und im Burgenland keine Gemeinden mit 7.501-10.000 EW existieren.
- *Einwohner nach Regionstypen:* Rund 50-60% der Einwohner in *Gemeinden mit bis 3.000 EW* wohnen in entwicklungs- und strukturschwachen Problemgebieten (mit unterdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum bzw. -Rückgang), 25-30% in Nicht-Problemgebieten mit/ohne Fremdenverkehr (mit überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum) und 10-25% in Großstadt-Umgebungsregionen (mit dem stärksten Bevölkerungswachstum). Demgegenüber teilen sich die Einwohner von größeren Gemeinden mit 3.000-20.000 EW zu je einem Drittel auf Problemgebiete, Nicht-Problemgebiete und Großstadt-Umgebungsregionen auf.

- *Einwohner nach Wirtschaftstypen:* Rund 65-70% der Einwohner in Gemeinden mit bis 2.000 EW wohnen in Agrargemeinden. Ein überdurchschnittlicher Anteil der Kleingemeinden sind weitere Fremdenverkehrsgemeinden (18-26% der Einwohner). Bei den Gemeinden mit 2.000-10.000 EW ist mit zunehmender Gemeindegröße ein steigender Anteil den Industrie- bzw. Dienstleistungsgemeinden und geringerer Anteil den Agrargemeinden zuzuordnen. 10-20% sind in diesen Größenklassen Fremdenverkehrsgemeinden, bis zu einem Drittel sind Mischgemeinden. Größere Gemeinden und Großstädte sind überwiegend Industrie- bzw. Dienstleistungsgemeinden.
- *Einwohner und Fläche:* Bei der Beurteilung flächenabhängiger Ausgaben (etwa für leitungsgebundene technische Infrastruktur) in Bezug auf die Einwohnerzahl der Gemeinden ist zu beachten, dass die Gemeindefläche und die Einwohnerdichte in allen Größenklassen bis 50.000 EW eine große Streuung aufweist. Der Variationskoeffizient der Einwohnerdichte bezüglich Dauersiedlungsfläche beträgt in den verschiedenen Größenklassen rund 60-85%. Ebenso ist eine geringe Korrelation der Einwohnerzahl mit der Dauersiedlungsfläche feststellbar (Korrelationskoeffizient 0,35 bei Gemeinden mit bis 20.000 EW).
- *Statutarstädte:* Bei der finanzstatistischen Analyse ist die Sonderstellung der Statutarstädte zu berücksichtigen, die grundsätzlich die Aufgaben der Bezirksverwaltungsbehörden im übertragenen Wirkungsbereich innehaben. Einzelne Statutarstädte bilden auch eigene Gemeindeverbände in bestimmten Aufgabenbereichen (z. B. Sozialhilfe) und weisen daher eine andere ökonomische Struktur bei den funktionspezifischen Einnahmen bzw. Ausgaben auf (z. B. Ausgaben in Form von Sach- und Personalausgaben statt in Form von Transferausgaben). Die 14 Statutarstädte sind in der Größenklasse 1.501-2.000 EW (Rust im Burgenland) sowie in allen Größenklassen über 10.000 EW vertreten.
- *Bedienstete, Pensionsempfänger:* Bei den Gemeinden mit bis 1.000 EW ist von durchschnittlich rund 9-12 Bediensteten (Vollzeit-Äquivalenten) je 1.000 Einwohner auszugehen, bei den Gemeinden mit 1.000-100.000 Einwohnern mit der Einwohnerzahl steigend von 7-27 Bediensteten je 1.000 Einwohner. Die vier Großstädte mit über 100.000 EW weisen rund 19 Bedienstete je 1.000 Einwohner auf, wobei allerdings von einer unscharfen Abgrenzung betreffend Bedienstete in ausgliederten Einheiten auszugehen ist.¹ Für Wien als Land und Gemeinde ergeben sich gemäß Rechnungsabschluss 44 Bedienstete (ohne Berücksichtigung der Landeslehrer 38 Bedienstete) je 1.000 Einwohner. Eine höhere Zahl an Pensionsempfängern ist vor allem bei den Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern zu registrieren.

2.1.2 Gemeindeanzahl und Finanzausgleich

Zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden wurden in den Jahren ab 1965 in Niederösterreich, in der Steiermark und im Burgenland umfangreiche Gemeindezusammenlegungen durchgeführt. Die Zahl der Gemeinden Österreichs ist von 3.999 im Jahr 1961 bis auf 2.200 Gemeinden in den siebziger Jahren gesunken (Neuhofer, 1998, S. 60 f.). Wesentlich dazu beigetragen hat auch der abgestufte Bevölkerungsschlüssel des Finanzausgleichs, der (ab FAG 1955) noch eine Stufengrenze unterhalb von 10.000 Einwohnern bei 1.000 Einwohnern vorsah. Die Überschreitung der 1.000-Einwohner-Grenze durch eine Zusammenlegung zog wegen des dann geltenden höheren Vervielfachers nicht unbeträchtliche finanzielle Vorteile nach sich (Hüttner, 2001, S. 91). Da die Erwartungen in die Gemeindestrukturreform nicht voll erfüllt wurden, ist die Gemeindeanzahl durch Trennung von Gemeinden wieder auf 2.301 im Jahr 1981 gestiegen. Mit dem FAG 1985 wurde die unterste Stufengrenze bei 1.000 Einwohnern beseitigt, wodurch die finanziellen Vorteile bei den Kleingemeinden nicht mehr gegeben waren. In der Folge ist durch weitere vermehrte Gemeindetrennungen (Burgenland, Kärnten und Niederösterreich) die Gemeindeanzahl auf nunmehr 2.359 Gemeinden gestiegen.

¹ Betreffend Qualität der Daten über das Personal der Gemeinden ist von Ungenauigkeiten bei der Datenerfassung der Bedienstetenzahl auszugehen. Dies betrifft insbesondere Saisonarbeiter, vermietetes Personal (das zwar im Personalstand der Gemeinde geführt wird und für das Personalkosten anfallen, aber dafür ein Kostensatz rückerstattet wird) und Personal in ausgliederten Betrieben und Unternehmungen sowie Gemeindeverbänden (siehe hierzu auch Grossmann/Hauth 2004, S. 16-26).

2.1.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Eng im Zusammenhang mit der Beurteilung der Ausgabenniveaus von Gemeinden im Vergleich zwischen unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen steht die Frage der „effizienten“ Gemeindegröße und damit zusammenhängend häufig die Diskussion betreffend interkommunale Kooperation bis hin zum Zusammenschluss von Gemeinden (Zusammenlegungen kleinerer Gemeinden, Eingemeindung von Umlandgemeinden in Kernstädte). Eine Gemeindestrukturreform steht derzeit in Österreich nicht zur Diskussion. Es wird aber vermehrt die Notwendigkeit von interkommunaler Kooperation gesehen.

Nach Artikel 116a (1) B-VG können Gemeindeverbände zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen (und auch des übertragenen) Wirkungsbereiches der Gemeinden durch Vereinbarung der Gemeinden oder durch Gesetz eingerichtet werden, wenn dies im Falle der Besorgung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel nicht gefährdet und im Falle der Besorgung von Aufgaben der Gemeinden als Träger von Privatrechten aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist. Nach der geltenden Rechtsprechung sind auch andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, z. B. Verwaltungsgemeinschaften zur gemeinsamen Geschäftsführung in Angelegenheiten des eigenen und übertragenen Wirkungsbereichs, freie Arbeitsgemeinschaften oder privatrechtlich organisierte Formen zulässig.

Gemäß KDZ (2004, S. 11) findet interkommunale Zusammenarbeit in Österreich sowohl in den Ballungsräumen als auch zwischen den kleinen Gemeinden, überwiegend jedoch nur auf der Ebene kleiner und mittlerer Gemeinden statt. Die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation von Gemeinden in Ballungsräumen wird durch wachsende funktionale Verflechtung zwischen Kernstädten und den Umlandgemeinden, Probleme der Mitversorgung von Großstadt-Umgebungsgemeinden durch Kernstädte bei ballungsraumsspezifischen Aufgaben und wachsende Diskrepanzen zwischen kleinteiligen politisch-administrativen Strukturen und großräumigen Aufgaben- und Problemstellungen gesehen. Die meisten österreichischen Gemeinden arbeiten in den Bereichen Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung (zumeist in großen Gemeindeverbänden) zusammen, in zweiter Linie in Angelegenheiten wie Standesamt und Staatsbürgerschaftswesen (in kleinen Gemeindeverbänden).

Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 wird eine wesentliche finanzrechtliche Grundlage für interkommunale Kooperation bei Projekten mit überregionaler Bedeutung, insbesondere größeren Betriebsansiedelungen geschaffen. Demnach kann nunmehr die zur Erhebung der Kommunalsteuer berechnete Gemeinde mit anderen Gemeinden im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten Vereinbarungen über die Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer treffen. Diese Regelung über die Ertragshoheit erleichtert die Teilung von Einnahmen aus gemeinsam finanzierten Projekten, da das Ausmaß der Auswirkungen auf die diversen finanzkraftabhängigen Transfers nicht explizit ermittelt werden muss.

2.2 Entwicklung der kommunalen Finanzlage 1995-2003

Im ersten Teil der finanzstatistischen Auswertung erfolgt ein Überblick über die Struktur und Entwicklung der Finanzen der österreichischen Gemeinden. Der Schwerpunkt liegt auf der Darstellung der Veränderungen 2003 gegenüber 1995 im Vergleich zwischen den festgelegten Gemeindegrößenklassen.² Als Datengrundlagen für die empirische Analyse der Haushalte aller österreichischen Gemeinden wurden ausgewählte Kennzahlen der kommunalen Finanzstatistik 1995-2003 (Statistik Austria, 1997-2004) sowie Daten zu den Einnahmen und Ausgaben 2002 der Gemeinden in ökonomisch-funktioneller Gliederung herangezogen.

2.2.1 Überblick über die Entwicklung der laufenden und Vermögensgebarung

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung und die ökonomische Struktur der laufenden und Vermögensgebarung der Gemeinden ohne Wien und von Wien (als Land und Gemeinde) in den Jahren 1995 und 2003.

² Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen siehe auch Hüttner/Pilz 2000; Bröthaler et al. 2002; Windisch, 2004.

Tabelle 4: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben der laufenden und Vermögensgebarung ¹⁾ der Gemeinden ohne Wien und von Wien (als Land und Gemeinde) 1995 und 2003, in Mio. Euro, Veränderung 2003 gegenüber 1995 in % und Anteil an laufender bzw. Vermögensgebarung in %

	Gemeinden ohne Wien					Wien (Land und Gemeinde)				
	Mio. €		%-% Änd. ²⁾	%-%-Anteil		Mio. €		%-% Änd. ²⁾	%-%-Anteil	
	1995	2003		1995	2003	1995	2003		1995	2003
Ausgaben										
Personalausgaben	2.225	2.536	14,0	30,1	26,9	2.263	2.135	-5,7	31,4	28,2
Laufender Sachaufwand	2.771	3.449	24,5	37,5	36,5	2.157	1.386	-35,8	29,9	18,3
Zinsenausgaben	304	299	-1,7	4,1	3,2	146	56	-61,4	2,0	0,7
Lfd. Transfers an öffentl. Rechtsträger	1.305	2.037	56,1	17,7	21,6	128	239	86,3	1,8	3,2
Lfd. Transfers an private Rechtsträger	776	1.116	43,8	10,5	11,8	2.515	3.763	49,6	34,9	49,6
Gesamte laufende Ausgaben	7.381	9.437	27,9	100,0	100,0	7.210	7.579	5,1	100,0	100,0
Sachinvestitionen	2.602	2.456	-5,6	64,1	57,3	854	285	-66,6	29,2	12,7
Kapitaltransfers an öffentl. Rechtsträger	100	106	6,1	2,5	2,5	0	58	-	0,0	2,6
Kapitaltransfers an private Rechtsträger	177	272	53,2	4,4	6,3	772	610	-21,0	26,3	27,2
Schuldentilgung	501	798	59,2	12,3	18,6	501	713	42,4	17,1	31,8
Rücklagenzuführung	424	337	-20,6	10,4	7,9	434	187	-56,9	14,8	8,4
Sonstige Vermögensausgaben	255	316	23,9	6,3	7,4	369	387	4,8	12,6	17,3
Gesamte Vermögensausgaben	4.060	4.286	5,5	100,0	100,0	2.931	2.240	-23,6	100,0	100,0
Bereinigte Gesamtausgaben	11.441	13.722	19,9			10.141	9.818	-3,2		
Einnahmen										
Lfd. Einn. f. Güter u. Dienstleistungen	2.136	2.499	17,0	24,1	23,4	2.495	1.099	-55,9	30,1	12,9
Sonst. Einn. a. Besitz u. Unternehmung	883	1.046	18,4	10,0	9,8	786	1.077	37,0	9,5	12,7
Eigene Steuern ³⁾	2.188	2.278	4,1	24,7	21,3	942	895	-5,0	11,4	10,5
Ertragsanteile ⁴⁾	2.792	3.988	42,9	31,5	37,3	2.235	3.011	34,8	26,9	35,4
Lfd. Transfers von öffentl. Rechtsträgern	768	740	-3,7	8,7	6,9	1.664	2.025	21,7	20,1	23,8
Lfd. Transfers von privaten Rechtsträgern	96	150	56,4	1,1	1,4	177	398	124,9	2,1	4,7
Gesamte laufende Einnahmen	8.864	10.701	20,7	100,0	100,0	8.299	8.506	2,5	100,0	100,0
Verkäufe v. Sachanlagevermögen	265	306	15,3	10,9	10,4	20	37	84,2	0,9	2,8
Kapitaltransfers v. öffentl. Rechtsträgern	474	846	78,5	19,5	28,9	168	175	4,0	8,0	13,3
Kapitaltransfers v. privaten Rechtsträgern	0	48	-	0,0	1,7	4	0	-99,7	0,2	0,0
Schuldenaufnahmen	1.213	1.099	-9,4	50,0	37,5	1.225	447	-63,5	57,9	34,1
Rücklagenentnahme	430	396	-8,0	17,7	13,5	279	373	33,7	13,2	28,4
Sonstige Vermögenseinnahmen	42	232	453,0	1,7	7,9	421	281	-33,2	19,9	21,4
Gesamte Vermögenseinnahmen	2.424	2.927	20,7	100,0	100,0	2.117	1.312	-38,0	100,0	100,0
Bereinigte Gesamteinnahmen	11.288	13.628	20,7			10.416	9.818	-5,7		
Saldo der laufenden Gebarung	1.483	1.264	-14,7	16,7	11,8	1.089	927	-14,8	12,3	8,7
Freie Finanzspitze ⁵⁾	981	466	-52,5	11,1	4,4	588	214	-63,5	6,6	2,0
Schuldenstand	7.712	8.780	13,8			4.090	1.567	-61,7		

1) Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben gemäß Brutto-Gebarung um Zu-/Rückführungen zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt und Vorjahresabwicklung (in Analogie zum Rechnungsquerschnitt jedoch nicht um Vergütungen zwischen Verwaltungszweigen).

2) Prozentuelle Änderung 2003 gegenüber 1995 je Ausgaben-/Einnahmen-Kategorie.

3) Eigene Abgaben inkl. Interessentenbeiträge v. Grundstückseigentümern u. Anrainern, ohne Gebühren f. d. Benützung v. Gemeindeeinrichtungen und -anlagen (davon bei Gemeinden ohne Wien bzw. Wien Kommunalsteuer 61 % / 58 %, Grundsteuern 18 % / 10 %, Interessentenbeiträge 11 % / 0 %).

4) Ertragsanteile der Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (einschl. Spielbankabgabe, ohne Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel).

5) Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Schuldentilgung.

Quelle: Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2005; eigene Berechnungen, 2005.

Gemeinden ohne Wien

Die um intrabudgetäre Transaktionen bereinigten Gesamtausgaben bzw. -einnahmen der Gemeinden ohne Wien betragen im Jahr 2003 jeweils rund 13,7 Mrd. €. Die laufende Gebarung machte bei den Ausgaben 69% und bei den Einnahmen 79% aus.

- Die laufenden Einnahmen der Gemeinden ohne Wien sind im Zeitraum 1995-2003 insgesamt um 21%, die laufenden Ausgaben demgegenüber um 28% gestiegen. Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (nomineller Anstieg 29%) weisen die Gemeinden damit vor allem einnahmenseitig ein unterdurchschnittliches Wachstum auf. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die stagnierenden eigenen Abgaben und laufenden Einnahmen für Güter und Dienstleistungen sowie einen Rückgang der laufenden Transfers von Trägern öffentlichen Rechts - vermutlich auch eine Folge des Konsolidierungsdrucks der übergeordneten Gebietskörperschaften. Anteilig sind die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gestiegen (primär durch den Getränke- und Werbesteuerenausgleich mit dem Wegfall der entsprechenden eigenen Abgaben).
- Auf der Ausgabenseite sind demgegenüber die laufenden Transfers an öffentliche und private Rechtsträger (primär im Bereich Sozialhilfe und Krankenanstaltenfinanzierung) überdurchschnittlich gestiegen. Der anteilige Rückgang der Personal- und Sachausgaben und gleichzeitig die steigenden Anteile der Transfers dürften auf verstärkte Ausgliederungen und laufende Netto-Finanzierung zurückzuführen sein.

- Bei den Ausgaben der Vermögensgebarung (insbesondere den Sachinvestitionen) zeigt sich ein Rückgang bis 2001 und erst 2002 wieder ein geringe Zunahme, insgesamt ein Anstieg um lediglich 5,5% von 1995-2003. Zu berücksichtigen ist, dass dabei die investive Tätigkeit organisatorisch ausgliederter Einheiten nur in allenfalls stattfindenden Investitionszuschüssen erfasst wird. Eine Verschiebung zu Netto-Finanzierungsbeiträgen zeigt sich in den steigenden Kapitaltransferausgaben an Träger privaten Rechts.

Wien (als Land und Gemeinde)

Die bereinigten Gesamtausgaben bzw. –einnahmen von Wien (als Land und Gemeinde) betragen 2003 insgesamt 9,8 Mrd. €. Davon waren 77% laufende Ausgaben bzw. 87% laufende Einnahmen.

- Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben von Wien sind durch einen moderaten Anstieg bis 2000 und einen deutlichen Einbruch im Jahr 2001 gekennzeichnet. Insgesamt ergab sich ein Rückgang um 6 bzw. 3%.
- Die Verringerung der Ausgaben und Einnahmen der laufenden und der Vermögensgebarung von 2001 auf 2002 ist vor allem auf die Ausgliederung des Krankenanstaltenverbundes und nunmehr Netto-Verrechnung als marktbestimmter Betrieb zurückzuführen. Anteilig gestiegen sind dadurch die Transferausgaben und –einnahmen. Erhebliche Verringerungen der (Personal-)Ausgaben ergaben sich 2002 gegenüber den Vorjahren durch Minderausgaben für das Personal der Wiener Stadtwerke, Ausgliederung der Wiener Museen und von „Wiener Wohnen“. Gegenläufig gab es eine Erhöhung der Personalausgaben im Bereich Verkehr durch Verlagerung der Bundesstraßenverwaltung an Wien als Land.³
- Auf der Einnahmenseite stehen den 1995-2003 um 5% verminderten Einnahmen aus eigenen Abgaben analog zu den Gemeinden ohne Wien erhöhte Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gegenüber. Die anteilig hohen Transfereinnahmen von Trägern öffentlichen Rechts resultieren v. a. aus Transfereinnahmen von Wien (als Land) im Rahmen des Finanzausgleichs sowie aus Bundeszuschüssen, die an die Wiener U-Bahnlinien weiterzuleiten sind.

Die Struktur und Entwicklung der Haushaltsgebarung Wiens hat sich von 1995 auf 2003 maßgeblich verändert, bedingt vor allem durch organisatorisch-institutionelle Änderungen im Jahr 2002. Bei den Gemeinden ohne Wien insgesamt hat es im Betrachtungszeitraum zum Teil bedeutende, jedoch kontinuierlich verlaufende Verschiebungen bei der Haushaltsstruktur gegeben. Diese sind zum Teil auf unterschiedliche Entwicklungstrends bei den verschiedenen Gemeindegrößenklassen zurückzuführen. Hierauf wird nachfolgend anhand ausgewählter Indikatoren der Finanzlage näher eingegangen.

2.2.2 Indikatoren der Finanzkraft nach Größenklassen

Die Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit sowie die eigenen Abgaben stellen eine wichtige Grundlage für eigenverantwortliche Aufgabenerfüllung im Rahmen der Gemeindeautonomie dar. Abbildung 4 zeigt diese Finanzkraft-Indikatoren für 1995 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen.

- *Geringer Anstieg der Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit:* Die Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit setzen sich aus den „Laufenden Einnahmen für Güter und Dienstleistungen“ (Gebühren, Leistungsentgelte, Beiträge) und den „Sonstigen Einnahmen aus Besitz und Unternehmertätigkeit“ (Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, Dividenden, Überschüsse der Erwerbsbetriebe) zusammen. Sie weisen grundsätzlich im Betrachtungszeitraum 1995-2003 eine uneinheitliche Entwicklung (hier nicht im Detail dargestellt) bei den einzelnen Größenklassen auf. Als relevanter Trend ist festzustellen, dass insbesondere Gebühren für die Benutzung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen beginnend Ende der achtziger Jahre bis 1999 noch erheblich ausgeweitet wurden. Dies ist zum Teil auf eine dynamische Gebührenpolitik, zum Teil auf den Ausbau der entsprechenden Anlagen und die steigende Zahl der Anschlüsse zurückzuführen. Von 2000-2003 sanken oder stagnierten diese erstmals wieder, bei den einzelnen Größenklassen in unterschiedlichem Ausmaß. Die Pro-Kopf-Spannweite betrug 2003 rund 400-800 €/EW (in einzelnen Aufgabebereichen unterschiedlich, z. B. abhängig vom Anschlussgrad). Bei allen Größenklassen spielt auch eine Rolle, in welchem Ausmaß Dienstleistungsbereiche durch die Gemeinde wahrgenommen werden oder in Betrieben, Unternehmen oder Gemeindeverbände ausgliedert wurden.

³ Siehe auch Gebarungsübersichten 2002, S. 65.

- *Stagnation der eigenen Abgaben:* Im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien stiegen die eigenen Abgaben 1995-2003 insgesamt um 4%, bei einzelnen Gemeindegrößenklassen um 0-10%. Die Entwicklung der eigenen Abgaben ist einheitlich bei allen Gemeindegrößenklassen durch einen moderaten Anstieg von 2-3 % p.a. 1995-1999 und einen erheblichen Rückgang in den Jahren 2000 und 2001 (-8 % gegenüber 1999 bedingt durch die Aufhebung der Getränkesteuer) gekennzeichnet. Ab 2002 hat sich der moderate Anstieg fortgesetzt. Der Anteil der eigenen Abgaben an den laufenden Einnahmen ist bei den verschiedenen Gemeindegrößenklassen von 20-30% (1995) auf rund 15-25% (2003) gesunken. Im Jahr 2003 machte die Kommunalsteuer 60% der eigenen Abgaben aus (1995 noch 48%). 18% sind Grundsteuern und 11% Interessentenbeiträge. Durch die zunehmende Konzentration auf die Kommunalsteuer, mit der die von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen ausbezahlte Lohnsumme am Arbeitsort besteuert wird, werden Zentren der öffentlichen Verwaltung bzw. gemeinnütziger Einrichtungen und Auspendlergemeinden schlechter gestellt. Die Spannweite der eigenen Abgaben lag 2003 mit der Einwohnerzahl der Gemeinden steigend bei 200-600 €/EW.

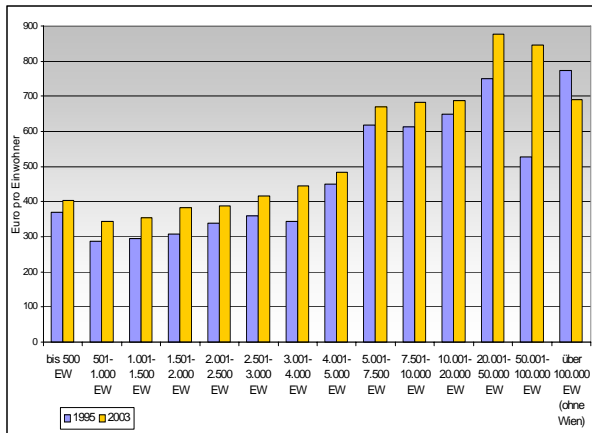
Abbildung 5 stellt die Einnahmen der Gemeinden aus Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die Netto-Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs nach Gemeindegrößenklassen für die Jahre 1995 und 2003 dar.

- *Moderates Wachstum bei den Ertragsanteilen:* Im Durchschnitt der Gemeinden (ohne Wien) nahmen die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (ohne Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel) im Betrachtungszeitraum 1995-2003 um 43% zu. Der höhere Anstieg ist vor allem durch den Getränke- und Werbesteuerausgleich bei gleichzeitigem Entfall der entsprechenden eigenen Abgaben verursacht. Der gesamte Abgabenertrag (eigene Abgaben und Ertragsanteile) der Gemeinden ohne Wien ist nur um 25% gestiegen. Mit dem FAG 2001 und der Volkszählung 2001 ist es auch zu teils erheblichen Umschichtungen zwischen Gemeindegruppen gekommen.⁴ Vor allem die größeren Gemeinden waren mit finanziellen Einbußen aufgrund von Einwohnerverlusten bei der Volkszählung und Änderungen beim Finanzausgleichsgesetz (Erhöhung des Sockelbetrages) konfrontiert.
- *Zunehmende Abhängigkeit von den Ertragsanteilen:* Der Anteil der Ertragsanteile an den laufenden Einnahmen ist im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien von 31,5% im Jahr 1995 auf 37,3% im Jahr 2003 (bei einzelnen Größenklassen 30-45%) gestiegen. Die steigende Bedeutung der Ertragsanteile für die Finanzierung der Gemeinden führt zu einer verstärkten Abhängigkeit aller Gemeinden von der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, gleichzeitig auch zu einer verringerten Verantwortung der Gemeinden für die Einnahmenbeschaffung.
- *Steigende Transferlasten:* Die intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien sind insgesamt von -163 Mio. € (1995) auf -558 Mio. € (2003) gestiegen. Allerdings zeigen sich hier deutliche Unterschiede zwischen den Größenklassen: Steigende positive Transfersaldi bei den Gemeinden mit bis 1.500 EW (2003 89 Mio. €, durchschnittlich 80 €/EW) stehen steigende negative Transfersaldi bei den Gemeinden mit über 1.500 EW (-647 Mio. €, im Durchschnitt -120 €/EW) gegenüber. Es ist diesbezüglich zu betonen, dass bei einer Diskussion des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gemäß FAG auch die Transferlasten der Gemeinden durch andere öffentliche Rechtsträger, insbesondere des tertiären Finanzausgleichs, berücksichtigt werden müssen.
- *Nivellierungsprinzip dominiert im Finanzausgleich:* Die Aufstockungseffekte zeigen, dass die (stagnierenden) Einnahmen aus eigenen Abgaben bei den Gemeinden mit bis 4.000 EW in zunehmendem Maße durch Ertragsanteile und Transfers des sekundären und tertiären Finanzausgleichs erhöht werden (2003 mit zunehmender Gemeindegröße um 400 % bis 150 %), demgegenüber bei Gemeinden mit über 4.000 EW um etwa 100-150 %. Die erheblichen Umverteilungseffekte des sekundären und tertiären Finanzausgleichs führen dazu, dass die Gesamteinnahmen aus dem Finanzausgleich (eigene Abgaben, Ertragsanteile und intragovernmentale Netto-Transfers) der Kleinstgemeinden mit bis 1.000 EW pro Kopf gerechnet das Niveau der Gemeinden mit 10.000-50.000 EW erreichen. Dieses beachtliche Ergebnis findet sich – mit geringfügigen Niveau-Unterschieden - in allen Bundesländern.

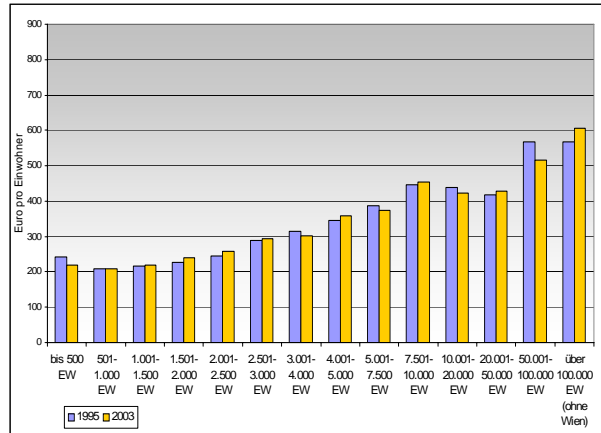
⁴ Siehe hierzu ausführlich Sieber/Bröthaler 2002.

Abbildung 4: Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit¹⁾ und Einnahmen aus eigenen Abgaben²⁾ der Gemeinden ohne Wien 1995 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen, in € pro Einwohner

Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit



Eigene Abgaben



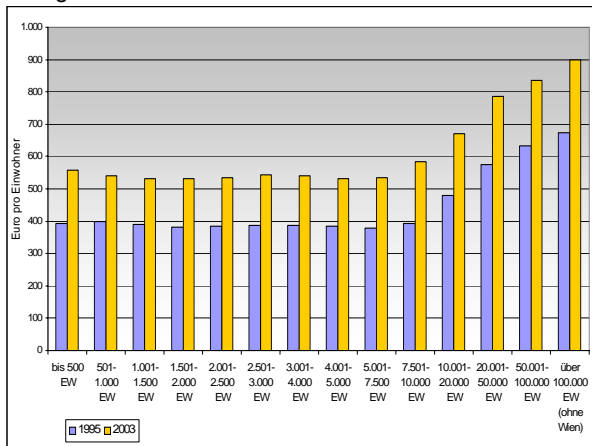
1) Laufende Einnahmen für Güter und Dienstleistungen sowie sonstige Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit.

2) Eigene Abgaben inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen und -anlagen.

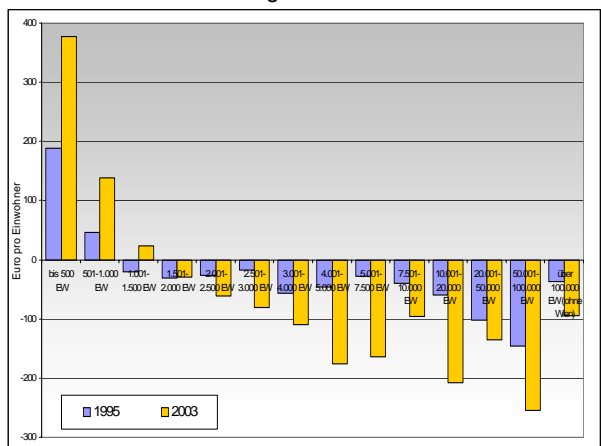
Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2005; eigene Berechnungen, 2005.

Abbildung 5: Ertragsanteile¹⁾, intragovernmentale Netto-Transfers²⁾ sowie gesamte Netto-Einnahmen und Aufstockungseffekte³⁾ des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden ohne Wien 1995 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen, in Euro pro Einw. bzw. in %

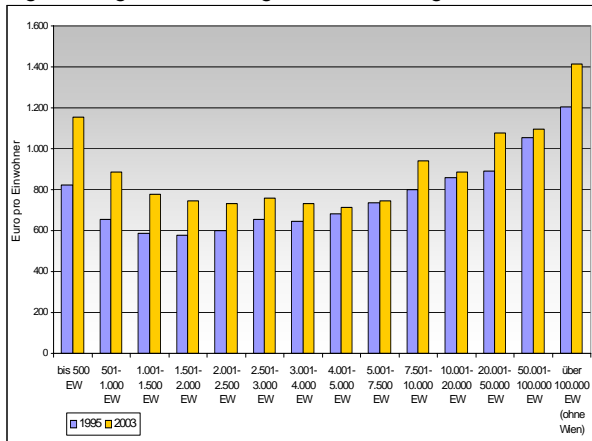
Ertragsanteile



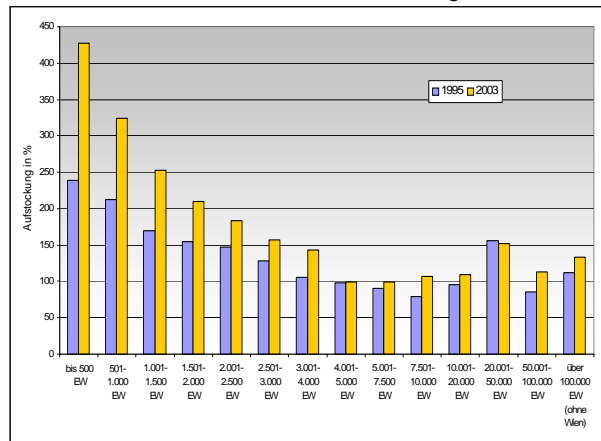
Intragovernmentale Netto-Transfers



Eigene Abgaben + Ertragsanteile + intragov. Nettotransfers



Aufstockungseffekte in %



1) Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (einschl. Spielbankabgabe, ohne Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel).

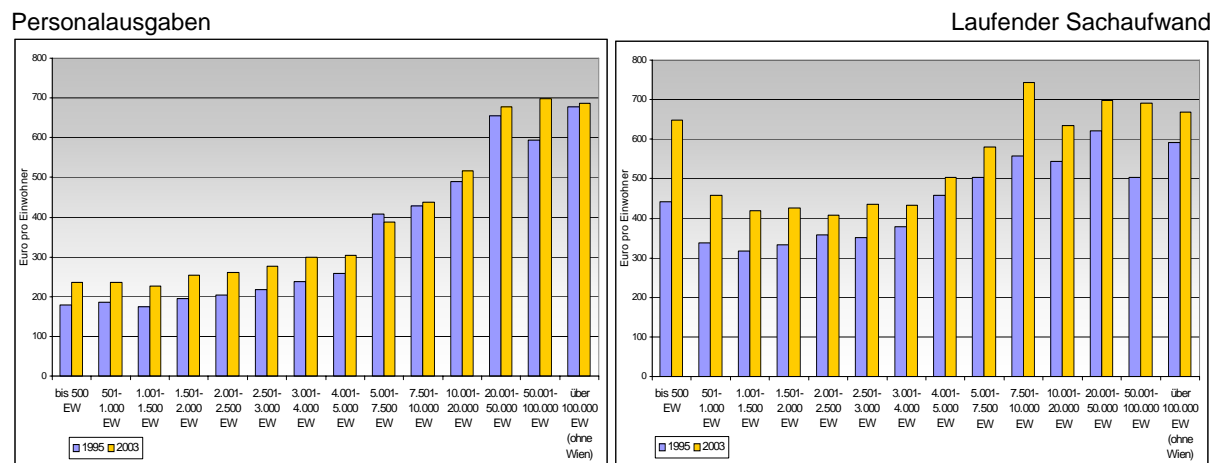
2) Transfereinnahmen der Gemeinden von öffentlichen Rechtsträgern abzüglich Transferausgaben an öffentliche Rechtsträger.

3) Aufstockungseffekte: Ertragsanteile und intragovernmentale Netto-Transfers in % der eigenen Abgaben.

Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2005; eigene Berechnungen, 2005.

2.2.3 Indikatoren der Leistungserbringung nach Größenklassen

Abbildung 6: Personalaufwand¹⁾ und laufender Sachaufwand²⁾ der österreichischen Gemeinden 1995 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen, in Euro pro Einwohner



1) Leistung für aktives Personal (ohne Bezüge der gewählten Organe).

2) Ausgaben für Gebrauchs-, Verbrauchsgüter und Handelswaren sowie sonstiger Verwaltungs- und Betriebsaufwand (inkl. Bezüge der gewählten Organe, ohne Zinsen für Finanzschulden und ohne laufende Transferausgaben).

Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2004; eigene Berechnungen, 2005.

Abbildung 6 zeigt die laufenden Personal- und Sachausgaben der Gemeinden ohne Wien (im Durchschnitt knapp 70% der laufenden Ausgaben) im Vergleich zwischen den Gemeindegrößenklassen.

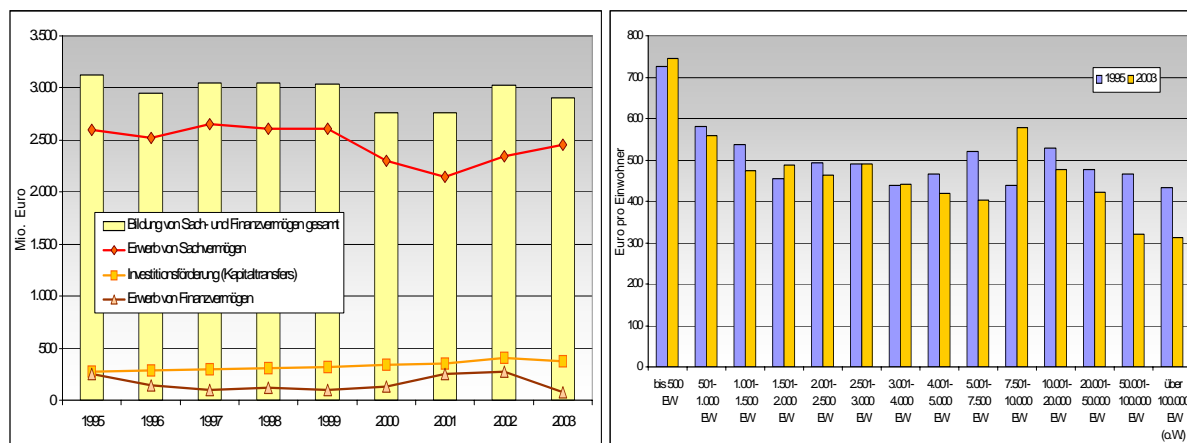
- *Niveau-Unterschiede bei Personalausgaben:* Bei den Personalausgaben ist eine Spannweite von etwa 240 €/EW bei Kleingemeinden bis 700 € bei Großstädten festzustellen. Demgegenüber sind bei den laufenden Sachausgaben geringere Niveau-Unterschiede gegeben (400-700 €/EW).
- *Steigende Personal- und Sachausgaben bei Kleingemeinden:* Die Personalausgaben stiegen im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien von 1995-2003 um 14 %. Allerdings ist auf der einen Seite bei den Gemeinden mit bis 5.000 EW ein Anstieg der Personalausgaben um etwa 20-30% zu verzeichnen (die Bedienstetenzahl stieg um 15%). Auf der anderen Seite ist bei den größeren Gemeinden nur ein geringer Zuwachs der Personalausgaben um etwa 2-5% gegeben (Rückgang der Bedienstetenzahl um 1-10%, zum Teil bedingt durch Ausgliederungen). Bei den laufenden Sachausgaben liegt eine uneinheitliche Entwicklung vor, insgesamt kann ein höherer Anstieg bei Kleinstgemeinden und größeren Gemeinden abgelesen werden.

2.2.4 Indikatoren der Investitionsfinanzierung nach Größenklassen

Die *Bereitstellung von Sachanlagevermögen* kann durch die Gemeinden grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten ausgelöst werden: Entweder erwirbt die Gemeinde selbst bewegliches oder unbewegliches Sachanlagevermögen oder sie leistet Kapitaltransfers (Investitionsförderungen) an andere Rechtsträger zur Unterstützung derselben bei deren Sachanlagevermögensbildung. Abbildung 7 zeigt die Ausgaben für die Bereitstellung von Sach- und Finanzanlagevermögen für die Jahre 1995-2003 - davon durchschnittlich 91 % Sachanlageinvestitionen und Investitionsförderung, 7% Darlehensgewährung und 2% Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen.

- *Sinkende Investitionen der Gemeinden:* Die Ausgaben für die Bereitstellung von Sachanlagevermögen sind bei den Gemeinden ohne Wien 1995-2003 nominell um 2% gefallen (real um 14%). Sie sind von 1997-1999 leicht, 2000-2001 deutlich gesunken. Ab 2002 hat erstmals wieder ein Anstieg stattgefunden. Im Jahr 2003 lag das Pro-Kopf-Ausgabenniveau bei den verschiedenen Größenklassen einheitlich bei etwa 400-500 €/EW. Eine Ausnahme stellen Kleinstgemeinden mit bis 500 EW mit höheren Investitionsausgaben pro Kopf (rund 700 €/EW) und Gemeinden mit über 50.000 EW mit geringeren Pro-Kopf-Werten (rund 300 €/EW) dar. Zu berücksichtigen ist wie erwähnt, dass die investive Tätigkeit organisatorisch ausgegliederter Einheiten nur in allenfalls stattfindenden Investitionszuschüssen der Gemeinden erfasst wird (über das Investitionsvolumen der ausgegliederter Einheiten selbst liegen keine Informationen vor).

Abbildung 7: Ausgaben für die Bereitstellung von Sach- und Finanzanlagevermögen¹⁾ der Gemeinden ohne Wien insgesamt 1995-2003 (in Mio. €) und nach Gemeindegrößenklassen 1995 und 2003 (in Euro pro Einwohner)

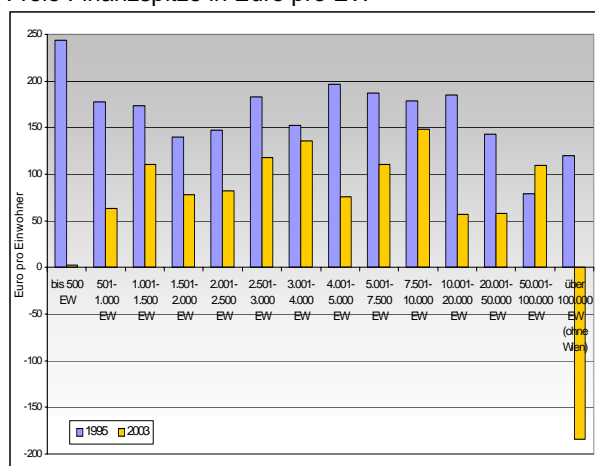


1) Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Sachvermögen, Kapitaltransfers an öffentliche und private Rechtsträger; Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen, Darlehensgewährung und Rücklagenzuführung (netto).

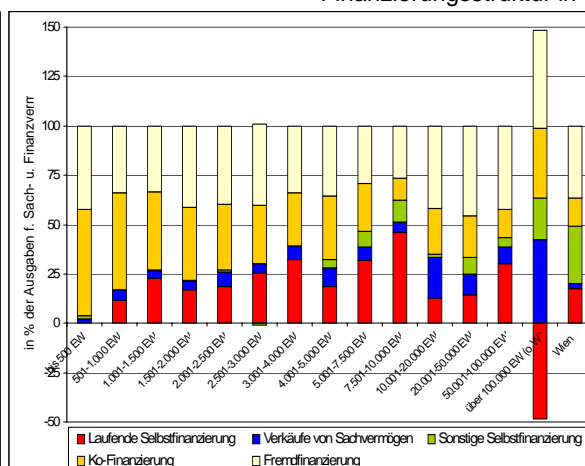
Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2004; eigene Berechnungen, 2005.

Abbildung 8: Freie Finanzspitze 1995 und 2003 (in €/EW) und Finanzierungsstruktur¹⁾ der Gemeinden 2003 nach Gemeindegrößenklassen (Anteile in % der Ausgaben für die Bildung von Sach- und Finanzanlagevermögen)

Freie Finanzspitze in Euro pro EW



Finanzierungsstruktur in %



Finanzierungsstruktur 1995/2003 in %	Laufende Selbstfinanzierung		Verkäufe von Sachvermögen		Sonstige Selbstfinanzierung		Ko-Finanzierung d. öffentl. Rechtstr.		Ko-Finanzierung d. private Rechtstr. ³⁾		Fremdfinanzierung (Schuldaufnahmen)	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Bis 500 EW	33,9	0,2	2,2	2,2	0,0	1,2	23,9	52,1	1,3	2,0	38,6	42,3
501-1.000 EW	31,7	11,8	3,6	5,3	0,2	0,0	22,0	47,4	1,2	1,8	41,4	33,7
1.001-1.500 EW	33,2	23,1	5,4	3,5	1,1	0,7	18,7	37,5	0,9	1,7	40,7	33,5
1.501-2.000 EW	31,5	17,0	6,8	4,0	1,3	0,8	19,2	35,1	1,6	1,8	39,6	41,4
2.001-2.500 EW	30,8	18,5	7,2	7,5	1,1	1,2	18,5	31,3	0,9	1,8	41,5	39,7
2.501-3.000 EW	37,5	25,3	7,1	4,8	-0,8	-1,1	19,6	27,0	1,7	2,5	34,9	41,4
3.001-4.000 EW	36,1	32,2	7,8	7,0	-0,1	0,3	16,1	25,5	1,3	1,3	38,9	33,9
4.001-5.000 EW	38,8	18,7	4,5	9,2	1,5	4,5	12,3	28,6	1,1	3,2	41,8	35,7
5.001-7.500 EW	36,1	31,6	6,3	6,9	2,1	8,2	9,3	21,0	3,3	3,1	42,8	29,2
7.501-10.000 EW	45,3	45,8	5,1	5,8	-0,3	10,9	6,4	10,8	6,2	0,4	37,3	26,4
10.001-20.000 EW	34,6	12,8	18,3	20,4	5,2	1,6	7,5	21,5	0,9	2,1	33,5	41,6
20.001-50.000 EW	28,3	14,4	6,1	10,3	5,6	8,4	14,0	21,2	0,7	0,3	45,4	45,4
50.001-100.000 EW	21,1	30,4	27,2	8,2	-2,4	4,6	6,7	14,4	0,1	0,3	47,3	42,1
über 100.000 EW o. W.	29,7	-48,2	16,3	42,5	-4,9	20,8	10,3	35,2	0,7	0,2	48,0	49,5
Wien	26,1	17,4	0,9	3,0	11,6	29,0	7,4	14,2	0,2	0,0	53,8	36,4
Gesamt	30,6	16,5	7,6	8,3	5,6	11,7	8,2	24,8	1,0	1,2	47,0	37,5
Gesamt ohne Wien	32,2	16,1	12,1	10,6	0,9	4,4	13,7	29,2	1,7	1,7	39,4	38,0

1) a) Laufende Selbstfinanzierung (Freie Finanzspitze); b) Verkauf von bestehendem Sachanlagevermögen; c) Sonstige Selbstfinanzierung: Netto-Entnahme aus Rücklagen, Verkauf von Wertpapieren und Beteiligungen und Einnahmen aus Rückzahlung gewährter Darlehen; d) Ko-Finanzierung durch Kapitaltransfers von öffentlichen und privaten Rechtsträgern; e) Fremdfinanzierung (Schuldaufnahmen) in Prozent der Ausgaben für die Bildung von Sach- und Finanzanlagevermögen (Erwerb von Sachvermögen, Kapitaltransfersausgaben, Erwerb von Wertpapieren und Beteiligungen, Darlehensgewährung und Rücklagenzuführung (netto)).

Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2005; eigene Berechnungen, 2005.

In Abbildung 8 wird die freie Finanzspitze ausgewiesen, die den laufenden Selbstfinanzierungsrahmen für investive Zwecke angibt und einen zentralen Indikator für den Grad der Finanzmittelknappheit darstellt. Abbildung 8 zeigt weiters die Struktur der Finanzierung der Ausgaben für die Bereitstellung von Sach- und Finanzanlagevermögen für das Jahr 2003 (und tabellarisch für 1995).

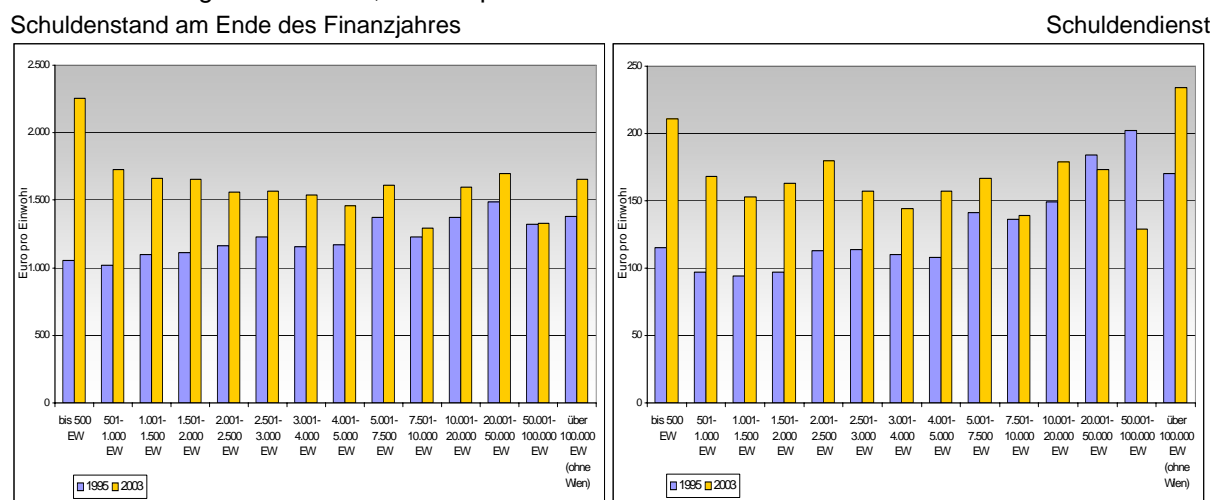
- **Dramatisch sinkender laufender Selbstfinanzierungsrahmen für investive Zwecke:** Die freie Finanzspitze (Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Schuldentilgung) hat sich 1995 bis 2003 bei allen Größenklassen erheblich verringert, im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien um 52%. Ein dramatischer Rückgang ist bei den Kleinstgemeinden mit bis 500 EW sowie bei den Gemeinden mit über 100.000 EW (ohne Wien) festzustellen, bei denen die freie Finanzspitze im Jahr 2003 bereits negativ war. Die (stagnierenden) Ausgaben für die Bildung von Sach- und Finanzanlagevermögen konnten 1995 noch zu 32%, im Jahr 2003 nur noch zu 16% durch Überschüsse der laufenden Gebarung finanziert werden. Die Selbstfinanzierung erfolgte in zunehmendem Ausmaß durch Liquidierung von eigenem Vermögen (Sachvermögensverkäufe, Rücklagenentnahmen).
- **Verstärkte Ko-Finanzierung:** Erheblich ausgeweitet wurde im Betrachtungszeitraum 1995-2003 der Finanzierungsanteil der Kapitaltransfers von Trägern öffentlichen und privaten Rechts (im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien von 15 % auf 31%). Bei den Kleinstgemeinden stieg dieser Anteil von 25% auf beträchtliche 54%, bei größeren Gemeinden von etwa 10-20% auf 20-30%.
- **Schuldenaufnahmen:** Bei den Schuldenaufnahmen der Gemeinden ist im Betrachtungszeitraum ein wellenartiger Entwicklungstrend im Abstand von etwa 3-4 Jahren feststellbar. Im Jahr 1995 betrug der Finanzierungsanteil der Schuldaufnahmen knapp 40%. In den Jahren 1999-2001 ist dieser Anteil zurückgegangen, ab 2002 wieder gestiegen. Im Jahr 2003 wurden im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien 38% der Ausgaben für die Bereitstellung von Sach- und Finanzanlagevermögen fremdfinanziert (in den verschiedenen Größenklassen etwa streuend 30-50%).

2.2.5 Indikatoren der Schuldengebarung nach Größenklassen

Abschließend sind in Abbildung 9 der Schuldenstand sowie die Ausgaben für Schuldendienst für die Jahre 1995 und 2003 differenziert nach Gemeindegrößenklassen dargestellt.

- **Steigender Schuldenstand bei Kleingemeinden:** Über den gesamten Zeitraum 1995-2003 betrachtet ist der Schuldenstand der Gemeinden ohne Wien insgesamt um 14% gestiegen, überdurchschnittlich vor allem bei den Gemeinden mit bis 5.000 EW, die daraus folgend eine deutlich steigende Schuldendienstbelastung aufweisen. Mehr als verdoppelt haben sich die Schulden bei den Gemeinden mit bis 500 EW, die 1995 beim Vergleich zwischen den Größenklassen noch den geringsten, 2003 den höchsten Pro-Kopf-Schuldenstand aufwiesen.

Abbildung 9: Schuldenstand und Schuldendienst der österreichischen Gemeinden 1995 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen, in Euro pro Einwohner



Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1995-2003; GemBon 2005; eigene Berechnungen, 2005.

2.3 Ausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung im Jahr 2002

Im zweiten Teil der finanzstatistischen Untersuchung werden die "Verwaltungsausgaben" der österreichischen Gemeinden im Vergleich zwischen den verschiedenen Gemeindegrößenklassen im Hinblick auf eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung empirisch dargestellt.

Im Rahmen der Studie, die dieser Arbeit zugrunde liegt⁵, wurden die Verwaltungsausgaben im Detail untersucht. Im Mittelpunkt standen die laufenden Ausgaben (Personalausgaben, Sachausgaben, Bezüge der Organe, Pensionen und sonstige laufende Ausgaben) sowie die laufenden Einnahmen und resultierenden laufenden Netto-Ausgaben. Zur Absicherung der empirischen Befunde wurden neben dem Vergleich der Pro-Kopf-Werte je Gemeindegrößenklasse (gewichtete Klassenmittel) die ermittelten Ausgabendaten je Größenklasse zusätzlich nach verschiedenen weiteren Gemeindeklassifizierungen (Bundesländer, Wirtschaftssituation und regionaler Lage, Wirtschaftsstruktur, ländlicher/städtischer Raum, Finanzkraft-Quintilen) analysiert. Weiters erfolgte auf Grund der potenziellen Streuung innerhalb der Gemeindegrößenklassen eine statistische Untersuchung der Merkmale (Basisstatistiken, Ausreißeranalyse, ökonomischer Zusammenhang mit der Einwohnerzahl, statistische nicht-parametrische Mittelwertvergleiche). Hierauf wird in diesem Beitrag nicht näher eingegangen, die Ergebnisse nach Größenklassen werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

2.3.1 Zur interkommunalen Vergleichbarkeit

Bei der Analyse der Gemeindefinanzen sind grundsätzlich verschiedene Probleme der Vergleichbarkeit zwischen Gemeinden bzw. Gemeindegruppen zu beachten. Länderspezifische und zum Teil gemeindegenspezifische Unterschiede in einzelnen Aufgabenbereichen ergeben sich vor allem durch unterschiedliche

- rechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenverteilung und -finanzierung,
- gesetzlich verpflichtende oder freiwillige Aufgaben von Gemeindegruppen,
- Arten und Niveaus der Leistungserfüllung,
- sachliche Rahmenbedingungen,
- Organisations- und Betriebsformen, in denen die Leistungen erbracht werden,
- Finanzierungsmodalitäten,
- Verbuchungspraktiken sowie
- ggf. Qualitätsmängel bei den erhobenen Gemeindefinanzdaten.

Die genannten Punkte beeinflussen die Ausgaben- und Einnahmenniveaus von Gemeinden oder Gemeindegruppen in erheblichem Ausmaß. Das finanzstatistisch messbare Ausgabenniveau drückt demnach sowohl den *Ausgabenbedarf* als auch die Effizienz des Mitteleinsatzes vielfach *nur unzureichend* aus. Ein weitgehend verzerrungsfreier Zusammenhang mit sachlichen Ausgabendeterminanten ist in den meisten Aufgabenbereichen nur schwer herstellbar. Ebenso wird eine interkommunal vergleichende Beurteilung der Kosteneffizienz anhand der Ausgaben- und Einnahmenniveaus durch latente Unterschiede stark beeinträchtigt.

Im Mittelpunkt der Analyse stehen nachfolgend die (Netto-)Ausgaben der "*Allgemeinen Verwaltung*", bei denen die genannten Verzerrungen beim Vergleich zwischen den Gemeindegrößenklassen geringer einzuschätzen sind und die Verwaltungsausgaben (pro Kopf) als Indiz für Wirtschaftlichkeit herangezogen werden können. Die Ausgaben der Gemeinden für die "*Allgemeine Verwaltung*" stellen in gewissem Sinne die Gemeinkosten der öffentlichen Verwaltung dar. Sie können als eine "Leitvariable" für die Verwaltungskosten der Gemeinden herangezogen werden. Besonderheit ist, dass

- länderweise vergleichbare institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenverteilung und -finanzierung gegeben sind,
- ähnliche Organisations- und Betriebsformen bestehen,
- geringere Unterschiede in Art und Niveau der Leistungserfüllung bestehen dürften,
- kaum externe Effekte und kaum externe Finanzierung (in Form von Transfers) vorliegen,
- somit der Zusammenhang zur Gemeindegröße klarer gegeben ist.

⁵ Bröthaler 2005.

2.3.2 Festlegung von Aufgabentypen

Für die Analyse der "Verwaltungsausgaben" wurde das gesamte Aufgabenspektrum der Gemeinden zu "Aufgabentypen" zusammengefasst. Die Zuordnung der einzelnen Leistungsbereiche zu den Aufgabentypen erfolgte auf Basis der funktionellen Gliederung kommunaler Haushalte (Ansatz-Unterabschnitte gemäß VRV 1997). Es wurden 7 Aufgabentypen unterschieden (Tabelle 5):

- *Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn:*
 1. Allgemeine Verwaltung im engeren Sinn,
 2. Finanzverwaltung,
 3. Gesonderte Verwaltung;
- *Sonstige Aufgabentypen:*
 4. Basisaufgaben (einschließlich naturraumbezogene Aufgaben),
 5. Ballungsraumspezifische Aufgaben,
 6. Zentralörtliche Aufgaben sowie
 7. Finanzwirtschaft (allgemeine Haushaltsmittel).

Tabelle 5: Festlegung von Aufgabentypen der Gemeinden ¹⁾

	Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn	Funktionsspezifische Haushaltsmittel	Allgemeine Haushaltsmittel
Basisaufgaben	Allgemeine Verwaltung i.e.S. (2.586 / 826)	Basisaufgaben (12.865 / 7503)	
Naturraumbezogene Aufgaben		Naturraumbezogene Aufgaben (151 / 73)	
Ballungsraumspezifische Aufgaben	Gesonderte Verwaltung (236 / 29)	Ballungsraumspezifische Aufgaben (2.250 / 896)	
Zentralörtliche Aufgaben	Gesonderte Verwaltung (274 / 242)	Zentralörtliche Aufgaben (2.844 / 819)	
Finanzwirtschaft	Gesonderte Finanzverwaltung (262 / 108)		Finanzwirtschaft (1.575 / 12.533)

1) In Klammer bereinigte Gesamt-Ausgaben/-Einnahmen 2002 aller Gemeinden inkl. Wien gemäß Rechnungsquerschnitt (VRV 1997, Anlage 5b), in Mio. €

Quelle: J. Bröthaler et al. 2002 S. 154 ff.; Bröthaler 2005 S. 49-52, eigene Konzeption und Definition, 2004.

Die Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn umfasst:

- *Allgemeine Verwaltung im engeren Sinn:* Diese umfasst insbesondere Zentralamt, Einrichtungen für Bürgerservice, Personalamt, Kontrolleinrichtungen, Öffentlichkeitsarbeit, EDV, Repräsentation, Standesamt, Einwohneramt, Bauamt, gewählte Gemeindeorgane sowie Pensionen.
- *Finanzverwaltung:* Verwaltungsaufgaben der Finanzwirtschaft können dem Zentralamt oder einer gesonderten Finanzverwaltung (einschließlich Abgabenprüfungsstelle) zugeordnet werden.
- *Gesonderte Verwaltung:* Allgemeine Verwaltungstätigkeiten werden bei größeren Verwaltungseinheiten in gesondert organisierten Dienststellen aufgrund der höheren Komplexität oder dem erhöhten Koordinierungsaufwand interner Verwaltungsabläufe und Planungsvorgänge abgewickelt.⁶

2.3.3 Gesamtausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn

Die österreichischen Gemeinden einschließlich Wien (als Land und Gemeinde) gaben im Jahr 2002 für die „**Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn**“ insgesamt rund **3,3 Mrd. Euro** (15% der Gesamtausgaben) aus. Die laufenden Ausgaben aller Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. betragen davon rund 3 Mrd. Euro oder knapp 20% der gesamten laufenden Ausgaben (Tabelle 6).

Gemeinden ohne Wien: Die laufenden Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung i.w.S. in Höhe von 1.753 Mio. € machten im Jahr 2002 bei den Gemeinden ohne Wien durchschnittlich 19% der gesamten laufenden Ausgaben aus. Von den laufenden Ausgaben im Bereich der Allgemeinen Verwaltung waren anteilig **44% Personalausgaben**, **22% laufende Sachausgaben**, **14% Pensionen und sonstige Ruhebezüge** sowie **9% Bezüge der gewählten Organe**. Externe Finanzierung (in Form von Transferausgaben) ist nur von geringer Bedeutung. Die Allgemeine Verwaltung ist vor allem durch einen höhe-

⁶ Zur Definition der sonstigen Aufgabentypen siehe Kap. 4 bzw. Bröthaler et al. 2002, S. 6 ff.

ren Anteil an Personalausgaben im Vergleich zu den sonstigen funktionspezifischen Bereichen mit einem korrespondierenden Anteil von knapp 24% gekennzeichnet. Die laufenden Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung i.w.S. wurden nur zu rund 15% aus laufenden zweckgewidmeten oder funktionell zugeordneten Einnahmen gedeckt und sind somit überwiegend aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Die innerbetriebliche Leistungsverrechnung in Form der Vergütungen zwischen Verwaltungszweigen der Allgemeinen Verwaltung und der sonstigen Funktionsbereiche spielt mit 1-6% der laufenden Netto-Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung per Saldo nur eine geringe Rolle.

Wien: Beim Vergleich von Wien mit den anderen Gemeinden ist grundsätzlich die Sonderstellung als Land und Gemeinde zu beachten (landesspezifische Ausgaben und Einnahmen, z. B. betreffend Landeslehrer, Bezirksverwaltung, Finanzausgleich). In Wien weist die Allgemeine Verwaltung i.w.S. in Höhe von 1.313 Mio. € (ohne Personal und Pensionslasten der Wr. Stadtwerke) mit 17,5% einen etwas geringeren Anteil an den laufenden Ausgaben gegenüber dem Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien (mit 19%) auf. Der Personalaufwand machte 32 %, der laufende Sachaufwand 18% der laufenden Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung aus. Wien (ebenso wie die Großstädte) ist durch einen höheren Anteil der Ausgaben für Pensionen und sonstige Ruhebezüge (41,8%) gegenüber dem Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien gekennzeichnet. Allerdings wurden die laufenden Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. Wiens zu 60% aus laufenden zweckgewidmeten oder funktionell zugeordneten Einnahmen, vor allem Kostenbeiträge/-ersätze für Leistungen und laufende Transfer-einnahmen insbesondere von privaten Rechtsträgern (Pensionsbeiträge) gedeckt.

Tabelle 6: Einnahmen und Ausgaben¹⁾ der Allgemeinen Verwaltung i.w.S.²⁾, sonstiger funktionspezifischer Bereiche und der Finanzwirtschaft³⁾ aller österreichischen Gemeinden im Jahr 2002, in Mio. Euro bzw. in %

in Mio. € bzw. in %	Gemeinden ohne Wien				Wien (als Land und Gemeinde)			
	Allg. Verwaltg. i.w.S. ⁴⁾	Sonstige fkt.spez. Bereiche	Finanzwirtschaft	Gesamt	Allg. Verwaltg. i.w.S.	Sonstige fkt.spez. Bereiche	Finanzwirtschaft	Gesamt
Gesamteinnahmen	365	6.276	6.895	13.537	840	3.014	5.638	9.492
davon laufende Einnahmen	264	3.782	6.512	10.558	795	2.648	5.051	8.495
Gesamtausgaben	1.917	10.738	897	13.551	1.442	7.372	679	9.492
davon laufende Ausgaben	1.753	7.051	353	9.157	1.313	6.067	120	7.500
<i>Anteil an gesamten laufenden Ausgaben in %</i>	<i>19,1</i>	<i>77,0</i>	<i>3,9</i>	<i>100,0</i>	<i>17,5</i>	<i>80,9</i>	<i>1,6</i>	<i>100,0</i>
<i>Anteil an laufenden Ausgaben je Aufgabentyp in %</i>								
Lfd. Ausgaben für aktive Bedienstete	43,9	23,8	0,5	26,8	31,8	27,8	0,0	28,1
Bezüge der gewählten Organe	9,4	0,0	0,0	1,8	1,9	0,0	0,0	0,3
Lfd. Ausgaben für Güter u. Dienstleistungen	22,1	39,3	9,7	34,9	18,4	17,7	47,1	18,3
Zinsen	0,4	4,6	4,2	3,8	0,0	0,3	45,8	0,9
Laufende Transfers an Träger öffentl. Rechts	6,5	22,4	78,9	21,5	0,7	3,7	0,0	3,1
Laufende Transfers an Träger privaten Rechts	3,6	9,2	6,7	8,0	5,4	43,9	7,1	36,6
Pensionen und sonstige Ruhebezüge	14,2	0,7	0,0	3,2	41,8	6,6	0,0	12,7

1) Bereinigte Einnahmen und Ausgaben gemäß Rechnungsquerschnitt (VRV 1997, Anlage 5b) inkl. Vergütung zwischen Verwaltungszweigen, ohne Transaktionen (Zu-/Rückführungen) zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt und ohne Abwicklung der Vorjahre und des laufenden Jahres.

2) Allgemeine Verwaltung im engeren Sinn, Gesonderte Verwaltung und Finanzverwaltung.

3) Sonstige funktionspezifische Bereiche: Basisaufgaben, naturraumbezogene, ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben (ohne allgemeine Verwaltung i.w.S.); Finanzwirtschaft ohne Finanzverwaltung.

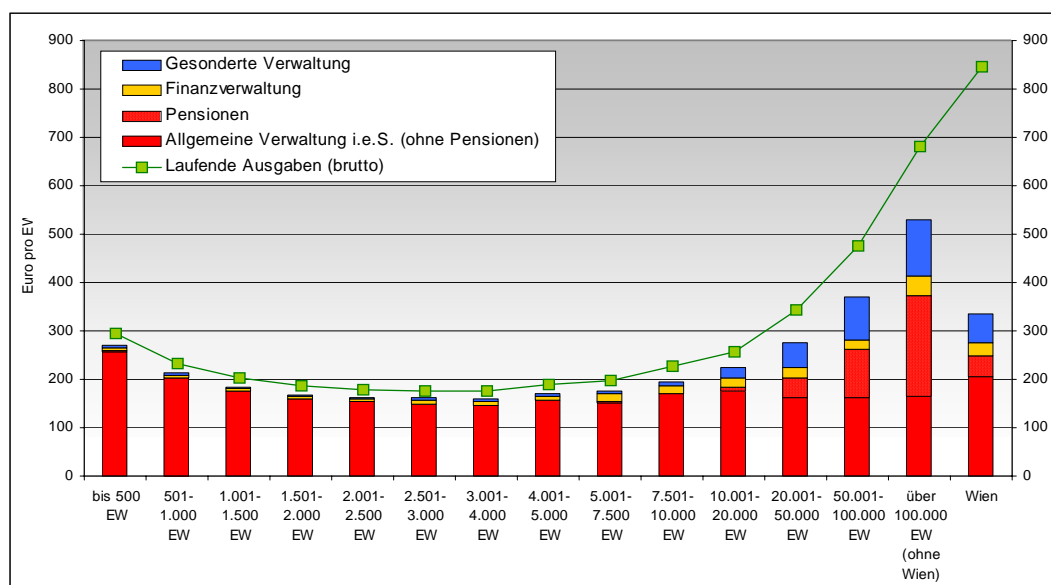
4) Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn von Wien ohne Personalausgaben der Personalstelle Wr. Stadtwerke (Verrechnung für das aktive Personal), die unter dem Personalamt der Allgemeinen Verwaltung verbucht werden, jedoch den funktionspezifischen Bereichen (Aufgabentyp "Ballungsraumspezifische Aufgaben") zuzuordnen sind.

Quelle: Rechnungsquerschnittsdaten 2002 aller Gemeinden; GemBon, 2004; eigene Berechnungen, Ifip, 2004.

2.3.4 Laufende Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S nach Größenklassen

Die laufenden Ausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. weisen eine statistisch signifikante "U-Form" (unter Beachtung der Niveau-Unterschiede eine "J-Form") in Bezug auf die Einwohnerzahl der Gemeinden auf – sowohl bei den Personal- und Sachausgaben als auch bei den sonstigen laufenden Ausgaben (Abbildung 10). Die laufenden Einnahmen im Bereich der Allgemeinen Verwaltung i.w.S. sind bei kleineren Gemeinden unbedeutend, bei größeren Gemeinden gibt es etwas höhere Kostenersätze und Transfereinnahmen (v. a. Pensionsbeiträge).

Abbildung 10: Gesamte laufende (Netto-)Ausgaben¹⁾ der Allgemeinen Verwaltung i.w.S. der österreichischen Gemeinden im Jahr 2002 nach Gemeindegrößenklassen in Euro pro Einwohner



1) Laufende Ausgaben (Liniendarstellung) für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. sowie laufende Netto-Ausgaben (Laufende Personal-, Sach-, Transferausgaben, Bezüge der gewählten Organe; Zinsen für Finanzschulden; Pensionen und sonstige Ruhebezüge; bei Wien inkl. Pensionen für Landeslehrer, abzüglich laufende Einnahmen) im Bereich der Allgemeinen Verwaltung i.w.S. (Allg. Verwaltung im engeren Sinn, Finanzverwaltung und Gesonderte Verwaltung).

Quelle: Rechnungsquerschnittsdaten 2002 aller Gemeinden; GemBon 2004; eigene Berechnungen, Ifip 2004.

Das Ergebnis zu den laufenden Netto-Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. kann nach der Einwohnerzahl in drei Bereiche unterteilt werden:

- **Gemeinden mit bis 1.000 Einwohnern:** Die laufenden Netto-Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. der Kleinstgemeinden sind statistisch signifikant höher als jene der nächstgrößeren Gemeinden, weisen allerdings auch eine größere Streuung auf. Bei den Gemeinden mit bis 500 EW liegen sie im Durchschnitt bei 270 €/EW, bei den Gemeinden mit 500-1.000 EW bei 210 €/EW.
- **Gemeinden mit 1.000-7.500 Einwohnern:** Die Gemeinden mit 1.500-5.000 EW weisen die niedrigsten laufenden Netto-Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. (mit geringer Streuung) auf. Sie liegen mit 160-170 €/EW um 50-100 €/EW unter jenen der Kleinstgemeinden. Die Niveauunterschiede bei den Pro-Kopf-Werten innerhalb dieses Gemeindegrößenbereiches sind nicht statistisch signifikant von einander verschieden. Bereits etwas höher liegen die Netto-Ausgaben der Gemeinden mit 1.000-1.500 EW und der Gemeinden mit 5.000-7.500 EW (180-190 €/EW).
- **Gemeinden mit über 7.500 Einwohnern:** Die laufenden Netto-Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. steigen mit zunehmender Einwohnerzahl statistisch signifikant von 200 €/EW bis auf 530 €/EW bei Großstädten. Bei Wien betragen sie 334 €/EW.

Würde man annehmen, dass die Produktionsfunktion für die betrachteten Verwaltungstätigkeiten in allen Größenklassen die selbe ist, dann könnte man - technisch gesehen – bezüglich Aufwand für die Allgemeine Verwaltung von einer mindest-optimalen, d. h. effizienten Gemeindegröße etwa im Bereich zwischen 1.500 und 5.000 Einwohnern sprechen. Grundsätzlich ist bei der Allgemeinen Verwaltung von geringen Unterschieden zwischen den Größenklassen bezüglich Organisations- und Betriebsform, Aufgabenfinanzierung und gesetzliche Bestimmungen auszugehen. Über Art und Niveau der Leistungserfüllung im Bereich der Allgemeinen Verwaltung liegen allerdings keine flächendeckenden Informationen vor. Eine empirische Überprüfung der Produktionsfunktion (Zusammenhang zwischen Input und Output) und ein statistisch abgesicherter Effizienzvergleich sind daher nicht möglich.

Zu den laufenden Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. der Kleingemeinden

Die statistisch signifikant *höheren laufenden Netto-Ausgaben pro Einwohner für die Allgemeine Verwaltung der Kleinstgemeinden* mit bis 500 EW (und in geringerem Ausmaß jener mit 500-1.000 EW) gegenüber größeren Gemeinden mit 1.000-5.000 EW (mit den geringsten entsprechenden Netto-Pro-Kopf-Ausgaben) ergeben sich zu:

- **40 Prozent durch höhere Kosten für die demokratische Entscheidungs- und Willensbildung** in Bezug auf die Einwohnerzahl in Form der Ausgaben für die Bezüge der gewählten Organe. Eine Mindestanzahl an gewählten Gemeindeorganen sowie die Bezüge der Organe sind (länderweise) gesetzlich festgelegt.
- **30 Prozent durch Mindestausstattung an hauptamtlichem Personal**, die erforderlich ist, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden bei immer komplexer werdenden Verwaltungsabläufen gewährleisten und die steigenden Erwartungen an das Bürgerservice der Verwaltung erfüllen zu können.
- **30 Prozent durch Mindestausstattung an Sachgütern im laufenden Betrieb** mit einem einwohner-unabhängigen Fixausgabenanteil.

Innerhalb der zwei Größenklassen mit bis 1.000 EW (634 Gemeinden) besteht eine große Streuung bei den Personal- und Sachausgaben für die Allgemeine Verwaltung. Teilt man diese Gemeinden in zwei Gruppen (über bzw. unter dem Median der Größenklasse), so machen die Niveau-Unterschiede zwischen den beiden Teilgruppen 100-150 €/EW aus. In absoluten Beträgen entsprechen diese Mehrausgaben rund 20 Mio. € (bei 317 Gemeinden). Systematische Ursachen für die Niveau-Unterschiede konnten nicht festgestellt werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Bereich der Allgemeinen Verwaltung im weiteren Sinn Kostenvorteile größerer Produktionseinheiten („Economies of Scale“) potenziell nur bei Gemeinden bis etwa 1.000-1.500 Einwohner auftreten. Die relativ höheren Pro-Kopf-Ausgaben der Kleinstgemeinden lassen sich im Wesentlichen auf eine Fixausgabendegression im Verhältnis zur Einwohnerzahl in den Bereichen gewählte Organe, Personal und Sachaufwand zurückführen.

Zu den laufenden Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung i.w.S. der Großstädte

Die (mit der Einwohnerzahl steigend) höheren laufenden Netto-Ausgaben für die *Allgemeine Verwaltung der Gemeinden mit über 20.000 EW* ergeben sich gegenüber den mittleren Gemeinden mit den geringsten entsprechenden Netto-Ausgaben Pro-Kopf zu

- **45 Prozent durch Ausgaben für Pensionen und sonstige Ruhebezüge**,
- **35 Prozent durch Verwaltungstätigkeiten für ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben** und zu
- **20 Prozent durch höhere Personalausgaben pro Einwohner**.

Die höheren Pro-Kopf-Ausgaben für die Allgemeine Verwaltung in den Großstädten sind zum einen auf besondere personalrechtliche Gegebenheiten (zumindest in früheren Perioden) und daraus resultierende Pensionslasten zurückzuführen. Zum anderen sind sie durch die erforderliche höhere Qualifikation eines Teils der Bediensteten bedingt, die im Durchschnitt auch höhere Personalausgaben bewirkt. Diese hängt ursächlich damit zusammen, dass Umfang und Komplexität der Bereitstellung öffentlicher Güter mit der Agglomerationsdichte steigt. Darüber hinaus ist aber anzunehmen, dass auch die Reibungsverluste (z. B. erhöhter Informations-, Kontroll- und Koordinierungsaufwand) interner Verwaltungsabläufe, Planungsvorgänge u. ä. mit der Größe der Verwaltung zunehmen, wodurch Effizienzverluste („Diseconomies of Scale“) entstehen, die gleichfalls kostenerhöhend wirken. Welche Effekte stärker wirken, kann hier nicht im Detail nachvollzogen werden.

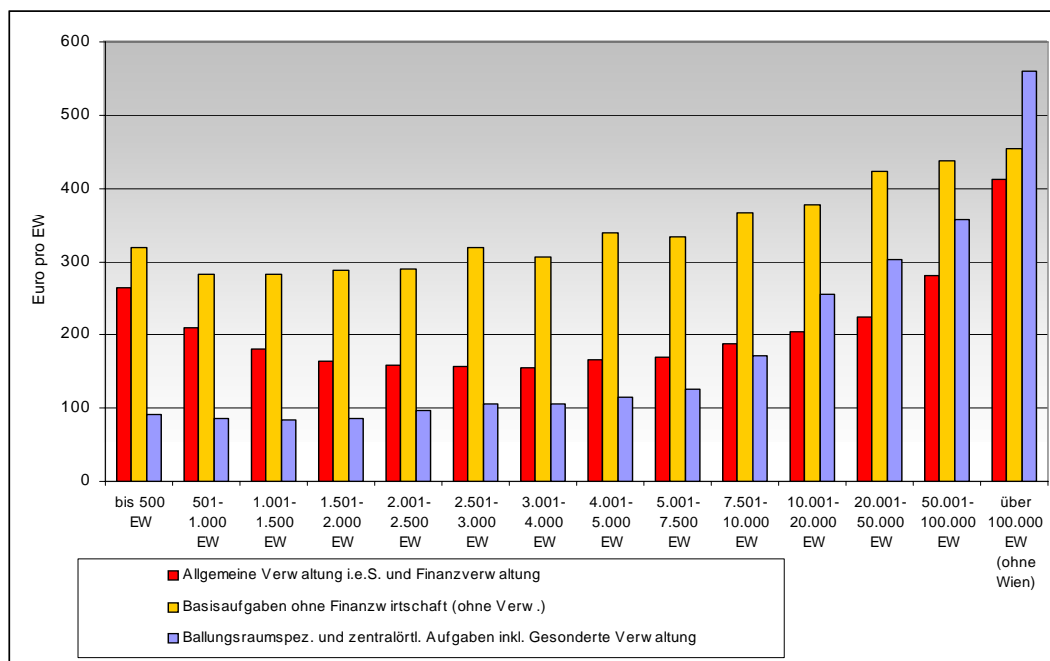
2.3.5 Laufende Netto-Ausgaben aller Aufgabentypen nach Größenklassen

Die laufenden Netto-Ausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung werden nachfolgend jenen der sonstigen Aufgabentypen differenziert nach Gemeindegrößenklassen gegenübergestellt. Zusammenfassend zeigt sich als zentrales Ergebnis der Untersuchung (Abbildung 11):

- Die *Allgemeine Verwaltung i.e.S. einschließlich Finanzverwaltung* ist in bedeutendem Ausmaß für den U-förmigen Verlauf der gesamten laufenden Netto-Ausgaben verantwortlich. Sie sind bei den Kleinstgemeinden mit bis 1.000 EW mit 210-270 €/EW statistisch signifikant höher als bei den mittleren Gemeinden mit 160-170 €/EW. Bei Gemeinden ab etwa 7.500 EW steigen sie mit der Gemeindegröße bis auf 400 €/EW bei den Gemeinden mit über 100.000 EW (ohne Wien) an.
- Die laufenden Netto-Ausgaben im Bereich der *Basisaufgaben*, denen in den verschiedenen Sachbereichen unterschiedliche Zusammenhänge in Bezug auf die Einwohnerzahl zugrunde liegen, sind bei den Kleinstgemeinden nur geringfügig höher (320 €/EW), liegen bei den mittleren Gemeinden auf etwa dem gleichen Niveau (rund 300 €/EW) und steigen bei Gemeinden ab ca. 5.000 EW mit zunehmender Gemeindegröße moderat bis auf etwas über 450 €/EW bei Großstädten an.
- Bei den *ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben* (einschließlich Gesonderte Verwaltungen) liegen die laufenden Netto-Ausgaben bei den Gemeinden mit bis 5.000 Einwohnern bei 90-100 €/EW und steigen dann mit zunehmender Gemeindegröße deutlich bis auf knapp 600 €/EW bei den Großstädten an. Im Gegensatz zu den Basisaufgaben sind bei diesen Aufgaben (sowie bei der Allgemeinen Verwaltung) auch deutliche Niveau-Unterschiede zwischen den Gemeinden mit 50.000-100.000 EW und den Gemeinden mit über 100.000 EW feststellbar.

Die laufenden Netto-Ausgaben dieser funktionspezifischen Bereiche stellen die Finanzierungserfordernisse aus allgemeinen Haushaltsmitteln (laufenden Netto-Einnahmen der Finanzwirtschaft) dar. Unter der Annahme, dass bei allen Gemeinden der gleiche Grad der Effizienz des Mitteleinsatzes realisiert wird, können diese Ausgabenniveaus als Indikator des Mittelbedarfs der verschiedenen Größenklassen, insbesondere an Einnahmen aus dem Finanzausgleich, angesehen werden.

Abbildung 11: Laufende Netto-Ausgaben insgesamt der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2002 je Gemeindegrößenklasse nach Aufgabentypen¹⁾ und in Euro pro Einwohner



1) Aufgabentypen zusammengefasst zu 1. Allgemeiner Verwaltung i.e.S. und Finanzverwaltung; 2. Basisaufgaben ohne Finanzwirtschaft und ohne allgemeine Verwaltung; 3. Ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben inkl. Gesonderte Verwaltung.

Quelle: Rechnungsquerschnittsdaten 2002 aller Gemeinden ohne Wien; GemBon 2004; eigene Berechnungen, Ifip 2004.

2.3.6 Finanzausgleich und laufende funktionspezifische Finanzierungserfordernisse

In Tabelle 7 werden abschließend die Netto-Einnahmen aus dem primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich auf der einen Seite den (funktionspezifischen) laufenden Netto-Ausgaben für die verschiedenen Aufgabentypen, die aus den allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren sind, auf der anderen Seite nach zusammengefassten Gemeindegrößenklassen differenziert gegenübergestellt.

- *Einnahmen aus dem Finanzausgleich:* Das Verhältnis der Pro-Kopf-Einnahmen zwischen der untersten Größenklasse (Gemeinden mit bis 2.500 EW) und der obersten Größenklasse (Gemeinden mit über 50.000 EW, ohne Wien) betrug im Jahr 2002 bei den eigenen Abgaben 1 zu 2,6, zusammen mit den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1 zu 2,0, zusätzlich mit den sekundären und tertiären (intragovernmentalen) Netto-Transfereinnahmen 1 zu 1,7. Die Spanne bei den Einnahmen aus eigenen Abgaben hat zwischen kleinen und großen Gemeinden zugenommen. Die Verringerung der finanziellen Ungleichheit durch den Finanzausgleich war jedoch durch die verstärkt egalitäre Umverteilungspolitik in den letzten zehn Jahren noch stärker ausgeprägt.
- *Laufende funktionsspezifische Finanzierungserfordernisse:* Den „Verhältnissen“ im Finanzausgleich von 1 zu 1,7 steht bei den laufenden funktionsspezifischen Netto-Ausgaben 2002 insgesamt ein Verhältnis zwischen den Kleingemeinden und den Großstädten von 1 zu 2,4 gegenüber, davon bei Allgemeiner Verwaltung i.e.S (inkl. Finanzverwaltung) 1 zu 2,1, Basisaufgaben 1 zu 1,6 sowie ballungsraumspezifische und zentralörtliche Aufgaben 1 zu 5,7. Etwas höhere laufende Finanzierungserfordernisse sind bei den Basisaufgaben sowie den zentralörtlichen Aufgaben auch bereits bei Gemeinden unter 10.000 EW (insbesondere über 7.500 EW) feststellbar.

Tabelle 7: Gegenüberstellung der (Netto-)Einnahmen aus dem Finanzausgleich und der funktionsspezifischen laufenden Nettofinanzierungserfordernisse im Jahr 2002, in Euro pro Einwohner und Verhältnis je Gemeindegrößenklasse¹⁾ zur untersten Größenklasse

In Euro pro Einwohner	(Netto-)Einnahmen aus dem primären, sekundären u. tertiären Finanzausgleich			Funktionsspezifische laufende Netto-Ausgaben (laufende Finanzierungserfordernisse aus allg. Mitteln)			
	Eigene Abgaben	Eigene Abgaben + Ertragsanteile	Eig. Abgaben + Ertragsanteile + intragovernmentale Netto-Transfers	Allg. Verwaltung i.e.S. inkl. Finanzverwaltung	Basisaufgaben (ohne Verwaltung und ohne Finanzwirtschaft)	Ballungsraumspez. und zentralörtl. Aufgaben inkl. Gesond. Verwaltung	Gesamte funktions-spezifische Bereiche
Bis 2.500 EW	221	767	781	176	287	88	551
2.501-5.000 EW	295	844	733	159	319	107	585
5.001-10.000 EW	387	948	789	175	344	139	658
10.001-20.000 EW	413	1.104	918	204	377	255	836
20.001-50.000 EW	412	1.223	1.084	224	423	303	950
Über 50.000 EW (o.W.)	573	1.491	1.361	377	450	503	1.330
Wien (als Land und Gem.)	569	2.557	3.821	275	1.091	1.173	2.539
Verhältnis der Pro-Kopf-Werte je Größenklasse zur untersten Größenklasse							
Bis 2.500 EW	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
2.501-5.000 EW	1,3	1,1	0,9	0,9	1,1	1,2	1,1
5.001-10.000 EW	1,8	1,2	1,0	1,0	1,2	1,6	1,2
10.001-20.000 EW	1,9	1,4	1,2	1,2	1,3	2,9	1,5
20.001-50.000 EW	1,9	1,6	1,4	1,3	1,5	3,4	1,7
Über 50.000 EW (o.W.)	2,6	2,0	1,7	2,1	1,6	5,7	2,4
Wien (als Land und Gem.)	2,6	3,3	4,9	1,6	3,8	13,3	4,6

1) Zuordnung der Gemeinden zu Gemeindegrößenklassen auf Basis Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung 1991; Pro-Kopf-Werte auf Basis der Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung 2001.

Quelle: Rechnungsquerschnittsdaten 2002 aller Gemeinden inkl. Wien; GemBon 2004; eigene Berechnungen, 2004.

2.4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Zur Finanzsituation der Gemeinden

Die Entwicklung der Finanzlage der österreichischen Gemeinden wurde anhand ausgewählter Haushaltsindikatoren für den Zeitraum 1995-2003 differenziert nach Gemeindegrößenklassen dargestellt.

Die Entwicklung der kommunalen Finanzlage ist auf der einen Seite durch *stagnierende Abgabeneinnahmen* und *gebremstes Wachstum der Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit* gekennzeichnet. Auf der anderen Seite stehen *steigende Transferlasten* (im tertiären Finanzausgleich, verstärkt bei größeren Gemeinden) sowie *steigende Schuldendienstbelastung* (bei kleineren Gemeinden). Eine Folge dieser gegensätzlichen Entwicklungen ist in den letzten Jahren ein dramatisch *sinkender laufender Selbstfinanzierungsrahmen für investive Zwecke* bei allen Gemeindegrößenklassen, verstärkt bei den Kleinstgemeinden (mit bis 1.000 EW) und bei den Großstädten. Auf die angespannte Finanzlage und den gegebenen Konsolidierungsdruck haben die Gemeinden vor allem mit einer *rückläufigen Investitionstätigkeit* reagiert, die sich erst in den letzten beiden Jahren wieder erholt hat.

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich haben die verringerten eigenen Einnahmen zu einer *verstärkten Abhängigkeit von den Ertragsanteilen* an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und von Ko-Finanzierung (Investitionszuschüssen) geführt. Die Mittelverteilung ist durch eine zunehmende *Gleichheitsorientierung bei der horizontalen Verteilung* der Ertragsanteile (2001-2004 verringerter Einfluss des abgestuften Bevölkerungsschlüssels durch Erhöhung des Sockelbetrages, ab FAG 2005 Erhöhung des Vervielfachers der untersten Größenklasse) sowie durch *starke Umverteilung* nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip von größeren, „reicheren“ Gemeinden zu kleineren, „ärmeren“ Gemeinden im sekundären und tertiären Finanzausgleich gekennzeichnet.

Zu den Verwaltungsausgaben der Gemeinden

Die (Netto-)Ausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung, die in gewissem Sinn die Gemeinkosten der öffentlichen Verwaltung darstellen und als Indiz für die Wirtschaftlichkeit herangezogen werden können, wurden im Vergleich zwischen Gemeindegrößenklassen für das Jahr 2002 empirisch untersucht und den Netto-Ausgaben in den sonstigen funktionspezifischen Aufgabentypen der Gemeinden gegenübergestellt.

Die österreichischen Gemeinden einschließlich Wien (als Land und Gemeinde) gaben im Jahr 2002 für die „Allgemeine Verwaltung im weiteren Sinn“ insgesamt rund 3,3 Mrd. Euro (15% der Gesamtausgaben) aus. Die laufenden Ausgaben der Gemeinden für die Allgemeine Verwaltung i.w.S., die knapp 20 % der gesamten laufenden Ausgaben ausmachen, weisen eine *statistisch signifikante "U-Form"* in Bezug auf die Einwohnerzahl der Gemeinden auf. In erster Linie ist dies bei Kleinstgemeinden (mit durchschnittlichen Netto-Ausgaben von 210-270 €/EW) auf höhere Pro-Kopf-Ausgaben für die Bezüge der gewählten Organe (die gesetzlich festgelegt sind), bei größeren Gemeinden (400-530 €/EW) auf höhere Pensionslasten zurückzuführen; in zweiter Linie auf höhere Personal- und Sachausgaben, wobei Art und Niveau der Leistungserfüllung im Bereich der Allgemeinen Verwaltung primär durch die politischen Entscheidungsträger der Gemeinden bestimmt werden. Bei Großstädten spielen zusätzlich Verwaltungsaufgaben für ballungsraumsspezifische und zentralörtliche Aufgaben eine bedeutende Rolle. Die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben für die allgemeine Verwaltung weisen Gemeinden mit 1.500-5.000 EW auf (160-170 €/EW).

Bei den sonstigen Aufgabentypen sind im Vergleich zwischen den Größenklassen mit der Gemeindegröße steigende Netto-Ausgaben festzustellen. Im Bereich der Basisaufgaben liegen die Netto-Ausgaben bei Gemeinden mit bis 5.000 EW bei rund 300 €/EW und steigen mit zunehmender Gemeindegröße moderat bis auf 450 €/EW bei Großstädten an. Bei den ballungsraumsspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben (einschließlich Gesonderte Verwaltungen) steigen diese mit zunehmender Gemeindegröße ab etwa 5.000 EW von 100 €/EW deutlich bis auf 600 €/EW bei den Großstädten an.

Weiterreichende konkrete Schlussfolgerungen, etwa im Hinblick auf zweckmäßige organisatorische Maßnahmen bis hin zu Fragen einer effizienten Mindestgröße von Gemeinden, können aus einer finanzstatistischen Analyse der Allgemeinen Verwaltung alleine nicht gezogen werden – eine nähere Beurteilung ist im Einzelfall unter Berücksichtigung des gesamten Aufgabenspektrums der Gemeinden und vor allem auch nach weiteren (politischen, rechtlichen, räumlich-regionalen, wirtschaftlichen, sozialen, verwaltungsorganisatorischen, technischen) Gesichtspunkten vorzunehmen.

Zum Finanzausgleich der Gemeinden

Der primäre Finanzausgleich und die ergänzende Mittel(um)verteilung des sekundären und tertiären Finanzausgleichs sind eng verknüpft mit der normativen Aufteilung der Aufgaben, Kompetenzen und Trägerschaften auf die Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträger. Eine grundlegende Strukturreform des Finanzausgleichs steht daher immer im Zusammenhang mit einer (vorangehenden) Reform der horizontalen und vertikalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung und der Finanzierung der Leistungserbringung (Stärkung des Konnexitätsprinzips durch Entflechtung der Kompetenzen, Trägerschaften, Vereinfachung mehrstufiger Finanzierungsströme, Neuordnung der Transfers, Konzentration der Förderungen, etc.). Es ist davon auszugehen, dass diese nur sehr langfristig bewältigbar sein wird. Für den Finanzausgleich kurzfristig von Bedeutung ist eine politisch zu vereinbarende längerfristige Reformstrategie, die über eine Finanzausgleichsperiode und (notwendige) kurzfristige Verhandlungsstrategien hinausgeht (konkretisierte Ziele, konkrete Vereinbarung des längerfristigen Reformprozesses, Entwicklung einer Migrationsstrategie).

Verschiedene generelle Aspekte einer Reformdiskussion der Finanzmittelverteilung sind:

- *Integrierte Systembetrachtung des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs:* Eine Einbeziehung des tertiären Finanzausgleichs ist angesichts der bedeutenden Umverteilungseffekte und dessen Abhängigkeit vom primären und sekundären Finanzausgleich unerlässlich. Reformen (etwa stufenweise Systematik der einnahmenseitigen „Finanzkraft-Messung“ bei der Aufteilung von Finanzmitteln und von Ausgabenlasten) setzen die Mitwirkungen aller Länder voraus.
- *Verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichssystems:* Eine Zielorientierung des Finanzausgleichs setzt eine explizite Formulierung der unterschiedlichen (allokativen und redistributiven) Ziele, Offenlegung der Zielkonflikte (etwa zwischen Effizienz und Ausgleich) sowie Überprüfbarkeit und periodische (institutionalisierte) Evaluierung der Ziele voraus. Vor allem sind Verteilungsregeln erforderlich, in denen die verschiedenen politischen Zielvorstellungen zum Ausdruck gebracht werden können.
- *Modularisierung des Verteilungssystems:* Die unterschiedlichen Ansprüche an einen „gerechten“ Finanzausgleich lassen sich vermutlich nur schwer mit einer Vereinfachung der Verteilungsregelungen des Finanzausgleichs vereinbaren, sie erfordern eher eine stärkere Vielfalt. Vereinfachung ist auch keine Voraussetzung für Transparenz. Höhere Komplexität des Verteilungsvorganges im primären und sekundären Finanzausgleich verursacht zudem - im Gegensatz zum tertiären Finanzausgleich - keine höheren Transaktionskosten (sofern auf einfach verfügbare Indikatoren zurückgegriffen wird). Problematisch sind derzeit schwer überschaubare Wechselwirkungen, unzureichende Treffsicherheit und Zufälligkeiten bei einzelnen Verteilungsvorgängen. Für den längerfristigen Reformprozess von Bedeutung wäre die Zerlegung des Verteilungsvorganges in eine systematische mehrstufige Abfolge von „Modulen“ (bundesweite und länderinterne Verteilungsvorgänge) mit klar definierten, auch gegenläufigen Verteilungszielen und –wirkungen. Die Liste der Module ist zwischen den Finanzausgleichspartnern auszuverhandeln und periodisch zu gewichten. Die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Module (ohne oder mit bewusst herbeigeführten Wechselwirkungen) kann sukzessive erfolgen. Die Frage der Anzahl (eher viele) und der Komplexität der einzelnen Module erscheint dabei nachrangig (z. B. könnte auch verstärkt auf periodisch zu kalibrierende Modelle gesetzt werden). Module könnten vorerst auch „leer“ bleiben und damit zum Ausdruck bringen, dass ein langfristiges Reformziel gewollt, aber noch nicht gelöst oder kompromissfähig ist.
- *Eine verstärkte Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs,* die vor allem auf sachbezogene Bestands- und Leistungsindikatoren (je Gemeinde) aufbaut, könnte zu einer angemesseneren zu beurteilenden „aufgabengerechten“ Finanzausstattung der Gemeinden beitragen. Abzuwägen ist, ob dies über eine verstärkte Aufgabendifferenzierung des Finanzausgleichs oder pauschale, gleichwohl indikatorabhängige Abgeltung umgesetzt werden soll. Zu überlegen ist auch, wo in dem mehrstufigen System des Finanzausgleichs eine verstärkte (vertikale und horizontale) Aufgabenorientierung prioritär ansetzen soll. Die beachtlichen länderweisen Unterschiede in wichtigen Aufgabenbereichen führen möglicherweise zu dem Schluss, dass Aufgabenorientierung primär bei der landesinternen horizontalen Mittelaufteilung (nach bundeseinheitlichen Vorgaben und länder-spezifisch angepasst) zur Anwendung kommen kann.
- *Anreizsystem des Finanzausgleichs:* Anreize können auf die im Verteilungsprozess (zukünftig) verwendeten Indikatoren oder auf neu zu definierende notwendige Bedingungen für Zuteilungen aufbauen. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere Anreize zur nachhaltigen Ausrichtung öffentlicher Aufgabenerfüllung (budgetpolitische, regionalpolitische, ökologische Nachhaltigkeit, etwa Anreize für ausgewogene Wohn- und Betriebsansiedlung, räumliche Siedlungsentwicklung, interkommunale Kooperation, Optimierung von Betriebsgrößen der Infrastruktureinrichtungen).
- *Ausgleichssystem des Finanzausgleichs:* Eine wichtige Funktion ist schließlich ein Ausgleichssystem des Finanzausgleichs, das als kurzfristiges Auffangsystem auf die laufende Finanzmittelknappheit abzielt. Von Bedeutung ist dabei eine umfassendere, systematische Definition der „Finanzschwäche“, bei der neben Einnamenschwäche auch der Grad der Mittelknappheit der gesamten Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen wäre. Dies würde eine *Ausgaben- oder Saldenorientierung* des Finanzausgleichs mit sich bringen. Wesentliche Voraussetzungen wären eine genaue Abgrenzung der gesetzlichen Aufgaben und resultierenden (normierten) „Pflichtausgaben“ und zudem eine ausreichende Kontrolle des effizienten Mitteleinsatzes (durch die zuständige Aufsichtsbehörde).

Verschiedenen Reformansätzen zum Finanzausgleichssystem gegenüber steht der bisherige Kompromiss einer Verteilung nach der einfachen und gewichteten Volkszahl. Die dem Instrument des *abgestuften Bevölkerungsschlüssels* zugrunde liegende Vorstellung, wonach die (Netto-)Ausgaben pro Kopf einer Gemeinde mit zunehmender Größe (Einwohnerzahl) steigen, ist – gemessen anhand der faktischen laufenden Ausgaben- und Einnahmenniveaus - nach wie vor gegeben. Bedeutende Niveau-Unterschiede liegen insbesondere bei ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben vor. Der Finanzausgleich trägt hier in gewissem Maße zur Internalisierung externer Effekte bei. Bei dem Ausmaß des überproportionalen Zusammenhangs der Ausgaben mit der Einwohnerzahl ist allerdings zu beachten, dass diese Finanzierungserfordernisse unter den gegebenen Voraussetzungen, d. h. den gesetzlichen Bestimmungen, institutionellen Gegebenheiten, der bestehenden vertikalen und horizontalen Aufgabenverteilung, den bestehenden Finanzierungsinstrumenten und den dadurch verfügbaren oder erschlossenen Einnahmen empirisch festgestellt werden, aus denen nicht ohne weiteres ein entsprechender Finanzbedarf abgeleitet werden kann. Der laufende und investive Mittelbedarf wird maßgeblich durch politische Entscheidungen über Art und Weise der Aufgabenerfüllung und Aufgabenorganisation, Umfang und Qualität der Leistungserbringung sowie Entscheidungen über die Finanzierung der Aufgaben bestimmt. Ebenso beruhen die beeinflussbaren Verhältnisse bei der Finanzmittelausstattung der Gemeinden, vor allem zwischen den verschiedenen Gemeindegrößenklassen, letztlich auf politischen Wertvorstellungen und Entscheidungen.

Literatur

- Bröthaler, J.; unter Mitarbeit von Wieser R.: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden - Finanzstatistische Analyse der Gemeindefinanzen nach Größenklassen unter besonderer Berücksichtigung der Ausgaben der allgemeinen Verwaltung, Studie der Technischen Universität Wien (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung) im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft/Statistik, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 92, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2005.
- Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönböck, W.; Maimer, A.; Bauer, H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Springer, Wien/New York 2002.
- Bröthaler, J.; Sieber, L.: Finanzausgleichseffekte einer Eingemeindung acht ausgewählter Gemeinden in die Stadt Linz, in: Klug 2003, S. 57-62.
- FAG 2001: Finanzausgleichsgesetz 2001, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden und das Finanzausgleichsgesetz 1997 und das Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz 1989 geändert werden, BGBl. I 3/2001 idF BGBl. I Nr. 27/2002, BGBl. I Nr. 50/2002, BGBl. I Nr. 114/2002 (DFB), BGBl. I Nr. 115/2002, BGBl. I Nr. 71/2003.
- FAG 2005: Finanzausgleichsgesetz 2005, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl. I Nr. 156/2004, Art. 1.
- Gebarungübersichten 1995-2001: Gebarungen und Sektor Staat 2002 sowie 2003, Statistik Austria, Wien 1997-2004.
- GemBon: Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.0/2005, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönböck) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1993-2003, Wien 2005.
- Grossmann, B.; Hauth, E.: Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung, Projekt im Auftrag des Staatsschuldenausschusses, Wien 2004.
- Hüttner, B.: Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001; in: Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund 2001, S. 23-160.
- Hüttner, B.; Pilz, D.: Finanzierungssituation der österreichischen Gemeinden, in: Pilz et al. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft, Manz, Wien 2000, S. 69-112.
- ISIS-Datenbank (Statistik Austria): Datensegmente zur Siedlungsfläche, Online-Abfrage (IFIP), Wien 2004.
- KDZ, Managementberatungs- und Weiterbildungs GmbH (Biwald, P.; Szczepanska, K.; Hochholdinger, N.): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit, Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004, Wien 2004.

- Klug, F., Hrsg., Lösung der Stadt-Umlandproblematik, Kommunale Forschung in Österreich, IKW-Schriftenreihe, Nr. 112, Linz, 2003.
- Kommunale Finanzstatistik 1995-2003: Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden (1995-1999 auf Basis der Erhebungsblätter über die Gebarungsdaten der Gemeinden, 2000-2003 Gebarungsstatistik der Gemeinden auf Basis einer elektronischen Erhebung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussdaten), ausgewählte Kennzahlen (Basisbestand) je Gemeinde und Querschnittsdaten der Gemeinden, digital bereitgestellt durch die Statistik Austria, Wien, 1997-2004.
- Lehner, G.: Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2003.
- Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund, Hrsg.: Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsgmbH, Wien 2001.
- Sieber, L.; Bröthaler, J.: Volkszählung und Finanzausgleich: Finanzielle Auswirkungen der Volkszählung 2001 auf Länder und Gemeinden, in: ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 43 (2002), Heft 3-4, Wien 2002, S. 287-309.
- Statistik Austria: Volkszählung 1991/2001, Zahl der Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung vom 15. Mai 2001 (Endergebnisse), Integriertes Statistisches Informationssystem der Statistik Austria, Online-Abfrage (IFIP) und www.statistik.at, Wien 2004.
- VRV 1997: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997, Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden, BGBl. Nr. 787/1996, idF BGBl. II Nr. 400/1997, BGBl. II Nr. 369/1999, BGBl. II Nr. 433/2001.
- Windisch, P.: Die Finanzen der österreichischen Gemeinden von 1993 bis 2002, Gemeindefinanzbericht, Österreichischer Sparkassenverband, Wien 2004.

3 Ausbau der Steuerhoheit der Bundesländer - Grundsätze und praktische Ansätze ¹

Helfried Bauer, Erich Thöni

Der Finanzausgleich in Österreich ist reformbedürftig. Schwachpunkte sind unter anderem die Vermischung der Trägerschaft von öffentlichen Aufgaben und ihrer Finanzierung sowie das übergroße Ausmaß des Steuerverbundes (vor allem in Form der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die auf alle staatlichen Ebenen aufgeteilt werden) und dazu korrespondierend eine - vor allem bei den Ländern - sehr geringe eigene Steuerhoheit.

Tabelle 1: Entwicklung der Einnahmen der Gebietskörperschaften aus eigenen Abgaben und aus Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1995 - 2002 (in Mio € und in %)

	Bund		Länder (ohne Wien)		Wien (Land und Gemeinde)		Gemeinden (ohne Wien)		alle Gebietskörperschaften	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002
ausschließliche Abgaben (Mio €)	9.036	9.545	197	203	942	880	2.188	2.192	12.363	12.820
Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Mio €)	19.002	32.463	4.468	5.583	2.316	3.007	3.360	4.567	29.146	45.620
Summe der Abgabenerträge (Mio €)	28.038	42.008	4.665	5.786	3.258	3.887	5.548	6.759	41.509	58.440
Anteile d. Gebietskörperschaften (in %)	67,6	71,9	11,2	9,9	7,8	6,7	13,4	11,6	100,0	100,0
Anteil d. eig. Abg.an Summe der Abgaben (in %)	32,2	22,7	4,2	3,5	28,9	22,6	39,4	32,4	29,8	21,9
Anteil d. Ertragsanteile a.d. ges. Abgaben (in %)	67,8	77,3	95,8	96,5	71,1	77,4	60,6	78,6	70,2	78,1

Quelle: Bröthaler/Bauer/Schönböck 2004, S. 32

Der finanzstatistische Befund für Österreich - siehe hierzu die Tabelle 1 - ist klar:

- Der Anteil der eigenen Steuern von Bund, Ländern und Gemeinden am gesamten Steueraufkommen sinkt (von 29,8 im Jahr 1995 auf 21,9 Prozent im Jahr 2002), der Steuerverbund ist ausgeweitet worden (Anstieg des Anteils der gemeinschaftlichen Bundesabgaben am gesamten Steueraufkommen von 70,2 Prozent im Jahr 1995 auf 78,1 Prozent 2002).
- Ein besonders hohes Gewicht erreicht der Steuerverbund durch die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einem Anteil von 96,5 Prozent des gesamten Abgabenertrags bei den Ländern ohne Wien - der Anteil der eigenen Abgaben beträgt lediglich 3,5 Prozent. Zu den aufkommensmäßig wichtigsten eigenen Landesabgaben zählen lediglich die Lustbarkeitsabgaben mit Zweckwidmung, die Fremdenverkehrsabgaben und – sofern man die Landesumlage nicht zu den Transfers, sondern als Landesabgaben einstuft - die von den Gemeinden eingehobene Landesumlage.²

In internationaler Sicht ist der Anteil der eigenen Landesabgaben in Österreich außergewöhnlich niedrig. Im Durchschnitt mehrerer föderalistischer Staaten (Australien, Kanada, USA, Belgien, Schweiz u.a.m.) zeigen sich Einnahmen aus eigenen Steuern der Provinzen, States, Kantone und Länder von etwa 20 Prozent der gesamten Steuereinnahmen.³

Im Folgenden werden Pro- und Contra-Argumente für das Ausweiten der Abgabehoheit der Bundesländer angeführt und praktische Ansätze zu ihrer Realisierung zur Diskussion gestellt.

¹ Geringfügig aktualisierte und gekürzte Fassung einer Studie der Verfasser aus dem Jahr 2004, die im Auftrag der Industriellenvereinigung ausgearbeitet worden ist. Die Verfasser bedanken sich bei Bruno Rossmann für verschiedene Verbesserungshinweise und ergänzende Argumente.

² Das Land Niederösterreich verzichtet seit dem Jahr 1997 auf die Einhebung der Landesumlage.

³ Siehe OECD Revenue Statistics 1965 – 2002, table E.

3.1 Was bedeutet Abgabehoheit und womit wird sie begründet?

Steuerhoheit (Abgabehoheit) ist das Recht, die Abgaben gesetzlich zu regeln und dabei u.a. über den Steuergegenstand, den Steuerpflichtigen, den Steuersatz sowie über die Verwendung des Steuerertrages zu entscheiden. Wird auch das Recht der Steuerverwaltung zur Abgabehoheit gerechnet, spricht man von der Abgabehoheit im weiteren Sinn, was bedeutet, dass Steuergesetzgebungs-, -ertrags- und -verwaltungshoheit zusammengefasst werden.

Wir gehen in diesem Beitrag von der Abgabehoheit im engeren Sinn aus, die sich lediglich auf die Steuergesetzgebungshoheit und -ertragshoheit erstreckt. Das Recht zur eigenen Verwaltung der Abgaben (Vorschreibung, Einhebung, Kontrolle) kann als eigener Verantwortungsbereich der öffentlichen Finanzwirtschaft verstanden werden, der auch nach Effizienz Gesichtspunkten organisiert werden sollte. Im österreichischen Bundesstaat existiert eine gut ausgebaute Bundesfinanzverwaltung, die auch Agenden der Abgabenverwaltung für andere Gebietskörperschaften - gegen Entgelt - wahrnimmt. In diesem Sinn soll eine erweiterte Abgabehoheit der Bundesländer nicht die Verwaltung der Abgaben umfassen; vielmehr sollten sich die Länder der Bundesfinanzverwaltung bedienen.

Grundsätzlich herrscht in der finanzwirtschaftlichen Theorie, aber auch in der österreichischen Finanzpolitik - wie dies etwa im Ausschuss 10 des Österreich-Konvents manifest geworden ist - Einigkeit, dass in föderalen Staatssystemen das **Zusammenführen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung** (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz; auch Konnexitätsprinzip genannt) auf jeder staatlichen Ebene - zur Verwirklichung der Autonomie - in einem spürbaren Ausmaß gegeben sein sollte. Eine weit reichende Verletzung dieses Prinzips führt nicht nur zu Effizienzverlusten, sondern auch dazu, dass die politische und wirtschaftliche Verantwortlichkeit einer Gebietskörperschaft für die inhaltliche Erledigung einer Aufgabe und für deren Finanzierung nicht mehr „eindeutig“ erkennbar und zurechenbar ist.⁴ Dadurch werden auch wichtige Prinzipien von Public Governance⁵, nämlich die Accountability und die Transparenz verletzt.

Allerdings hat in der angelaufenen Debatte eine Mehrheit von Repräsentanten der Bundesländer Einwände gegen die Ausweitung der Abgabehoheit der Länder formuliert, die von grundsätzlichen Fragen, wie etwa der eines unerwünschten Steuerwettbewerbes und damit einer möglichen „Entsolidarisierung“ der Regionen, bis zu praktischen Problemen, wie des Feststellens eines regionalen Steueraufkommens im Fall von Länderzuschlägen zu den Einkommensteuern sowie einer zu geringen Aufkommensdynamik im Fall bodenbezogener eigener Länderabgaben, reichen.

Im Folgenden setzen wir uns mit einigen dieser Argumente auseinander. Dabei zeigt sich, dass ein Teil der Argumente im Widerspruch zur etablierten Theorie des „Wettbewerbsföderalismus“ steht, ein anderer Teil der Argumente kann durch eine kluge Gestaltung der Abgabehoheit und des Finanzausgleichs entkräftet werden. In diesem Sinn weist der Generalsekretär der Wirtschaftskammern Österreichs, R. Mitterlehner, darauf hin, dass in Österreich „eher eine verstärkte Steuerautonomie seitens der nachgeordneten Gebietskörperschaften bzw. ein stärker aufgaben-orientierter Finanzausgleich diskutiert“ (wird), während „in der Schweiz der neue Finanzausgleich eine stärkere Nivellierung der Aufkommensunterschiede vorsieht, die sich durch den intensiveren Steuerwettbewerb ergeben“⁶ könnten.

3.1.1 Zum „Wettbewerbsföderalismus“⁷

Die wissenschaftliche Debatte des „Wettbewerbsföderalismus“ und die einschlägige Praxis haben ergeben, dass ein geordneter, auf Kooperation und Koordination fußender finanzieller Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden dem effizienten Ressourceneinsatz förderlich ist. Im Wettbewerbsföderalismus gilt es einerseits den „unternehmens- und personenbezogenen Wettbewerb“

⁴ Siehe diesbezüglich Matzinger (2005, S. 15), der – aus der Sicht des Bundes – für eine Stärkung des Fiskalföderalismus plädiert: „Durch eine solche Stärkung des Fiskalföderalismus könnte nach Meinung des Bundes der regionale Leistungs- bzw. Belastungsmix verstärkt auf regionale Präferenzen abstellen...wodurch die Transparenz hinsichtlich des Zusammenhangs von Leistungen des Landes und Abgabenbelastung ...verbessert (werden) würde.“

⁵ Vgl. H. Bauer 2004, S. 8.

⁶ Mitterlehner 2004, S. 423.

⁷ Die folgende Argumentation fußt maßgeblich auf Thöni 2003.

(Standortwettbewerb um Unternehmen, Arbeitskräfte und Bürger) zwischen Gebietskörperschaften auf derselben Ebene („horizontaler Wettbewerbsföderalismus“) vom ‚Wettbewerb zwischen den Ebenen‘ (EU, Bund, Länder und Gemeinden; vertikaler Wettbewerbsföderalismus) zu unterscheiden. In ersterem kann auch noch der ‚direkte Wettbewerb um kollektive Problemlösungen‘ eingeordnet werden.⁸

Besonders bedeutend ist dabei der ‚finanzielle Wettbewerb‘ in Form des ‚Steuerwettbewerbs‘ (oder des ‚Subventionswettbewerbs‘). Die Steuern sind der ‚Preis‘ für die zentralstaatlich (national; im Falle der EU supranational), regional oder kommunal bereitgestellten Güter und Leistungen. Es werden unterschiedliche Angebote zu unterschiedlichen ‚Steuerbelastungen‘ erstellt. Er spielt für Österreich maßgeblich auf der nationalen Ebene eine Rolle und wird damit besonders im EU-Zusammenhang relevant.

Für den Steuerwettbewerb wird zumeist ein ‚race to the bottom‘ diagnostiziert, dessen Existenz aber selbst im Zusammenhang der Kapitalbesteuerung als dem am stärksten problematischen Feld nicht bewiesen werden kann.⁹ Daher wird von einer generellen ‚Koordination‘ bzw. ‚Harmonisierung‘ im Steuerbereich zumeist generell abgeraten.¹⁰ Letztere führten zu Einschränkungen einer innovativen und effizienten Leistungserbringung.

Dem Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden kommt kein Eigenwert zu, vielmehr dient er dem effizienten Ressourceneinsatz, innovativen Experimenten und damit letztlich der Steigerung der Wohlfahrt der (Gesamt-)Bevölkerung sowie der Problem-, Orts- und Bürgernähe zur Stabilisierung und Optimierung des politisch-administrativen Systems.¹¹

In der Kritik des ‚Wettbewerbsföderalismus‘ wird betont, dass dieses Konzept zur Vernachlässigung notwendiger zentraler Aufgabenerfüllungen führe. Weiters wird kritisch angeführt, dass der „Wettbewerbsföderalismus“ zur Kartellbildung (wie auf Märkten) und damit zur Zentralisierung per se tendiere, dass er wegen Nicht-Berücksichtigung der (positiven) externen Effekte die suboptimale Bereitstellung von Gütern und Leistungen fördere, dass er an sich nicht stattfinden könne, wenn öffentliche Intervention aufgrund von Marktversagen und damit der Situation von ‚Nicht-Wettbewerb‘ stattfinde. Schließlich ist anzunehmen, dass die Wirtschaftssubjekte wegen ‚vorteilhafterer‘ Bedingungen, wie z.B. Steuernahmen oder Sozialleistungsbereitstellungen in andere Regionen abwandern.

Während mobile Wirtschaftssubjekte durch Abwanderung sich tatsächlich z.B. einer unerwünschten Regulierung oder Besteuerung entziehen können, ziehen immobile Faktoren grundsätzlich keine Vorteile aus dem institutionellen Wettbewerb. Es ist sogar möglich, dass letztere beispielsweise durch Einführen einer neuen Regulierung oder Steuer verlieren – es sind die immobilen Faktoren, denen die Lasten aufgebürdet werden.

Problematisch zeigt sich dabei ein eventuelles Zurückbleiben an sich leistungswilliger, aber nicht leistungsfähiger Bereiche, wie z.B. Kleinregionen bzw. Kleingemeinden sowie zu starke Ungleichheiten zwischen Regionen und Gemeinden, aber auch zwischen Regionen an sich. Für den Wettbewerb ist nämlich Voraussetzung, dass die jeweiligen Ebenen bzw. Gebietskörperschaften in der Lage sind, am Wettbewerb teilzunehmen.¹²

Es zeigt sich also auch in diesem Zusammenhang, dass, sollte Wettbewerbsföderalismus umgesetzt werden, zunächst Kooperation bzw. Koordination notwendig ist, um geeignete Bedingungen für Wettbewerb, d.h. ‚Umverteilungs‘- und ‚Stabilitätsordnung‘ zu schaffen. Die Wirtschaft im Generellen, wie auch der Wettbewerb im Besonderen benötigen einen verlässlichen Ordnungsrahmen. Es bedarf des Schutzes vor ‚Willkür‘. Innerhalb des Rahmens kann dann ‚autonomes Handeln‘ folgen. Dabei ist auch der trade off zwischen der Intensität des Wettbewerbs und dem Ausmaß der Umverteilung aufzulösen.

⁸ Siehe dazu Sauerland 2000, S. 90, zu den kollektiven Problemlösungen Kerber 1998, S. 131.

⁹ Vgl. Fuest 2001, S. 480 ff.

¹⁰ In Konsequenz wird zwar ein ‚Steuerdruck‘ entstehen, der Steuerwettbewerb soll aber aufrecht bleiben – Fuest 2001, S. 491 ff. -prinzipiell und das ‚race‘ argumentierend, Sinn 1990, S. 489 ff.

¹¹ Zu den positiven Erwartungen an einen horizontalen Wettbewerb zwischen (allgemein) den Gebietskörperschaften, siehe Stahl 2000, S. 103 ff.

¹² Siehe dazu u.a. Breton 1991, S. 50; auch Geske 1998, S. 556 ff.; Lenk 2000, S. 31 ff; hier zeigt sich z.B. ein besonderes Problem des deutschen Finanzausgleichs rund um die ‚neuen Bundesländer‘.

Damit sind aber Kooperation bzw. Koordination immanente Bestandteile des ‚Wettbewerbsföderalismus‘; der ‚Wettbewerbsföderalismus‘ ist nur begrenzt umsetzbar. Fairer, solidarischer Wettbewerb muss Grundlage der Wirtschaftsaktivitäten sein – ökonomisch verzerrend wären Standortentscheidungen, die lediglich auf ‚ruinöse Steuerprivilegien‘ ohne Konnexität und Kongruenz mit Ausgaben zurückzuführen wären.

3.2 Kriterien für eine erweiterte eigene Abgabenhöhe der Bundesländer

Zunächst gilt es zu berücksichtigen, dass bei einer öffentlichen Abgabenquote in Österreich von knapp unter 43 Prozent des BIP (2004) die Ausweitung der Abgabenhöhe der Länder und eventuell auch der Gemeinden nicht durch „zusätzliche“ Steuern erfolgen soll. Vielmehr muss hier ein „Nullsummenspiel“ stattfinden, in dem der Bund, eventuell auch die Gemeinden auf gewisse ausschließliche Steuer- und Verbundsteuerquellen bzw. -aufkommen verzichten.¹³

Weiters können in Anlehnung an Musgrave (1993) sowie an Schneider/Feld (2000) folgende Kriterien für die Zuteilung eigener Steuern an die verschiedenen Gebietskörperschaften formuliert werden:

- Den Ländern und Gemeinden sollten solche Steuerobjekte zugeteilt werden, die eine geringe **interregionale bzw. interkommunale Mobilität** aufweisen, weil dadurch unerwünschte Ausweichreaktionen der Steuerpflichtigen nicht zu erwarten sind. Solche Ausweichreaktionen führen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu Allokationsverzerrungen, die allfällige Standortentscheidungen verfälschen können. Mobile Steuerfaktoren würden überdies zu einer Unsicherheit über das Steueraufkommen führen. Dieses Kriterium wird zwar durch Steuern auf Grundbesitz und auf natürliche Ressourcen erfüllt, ist aber insofern zu relativieren, als auch bei mobilen Steuerobjekten mögliche Ausweichreaktionen mit der Größe einer Region an Bedeutung verlieren (z.B. Provinzen in Kanada).
- Damit wird die Größe einer Gebietskörperschaft ebenfalls zu einem Kriterium, das bei der Zuordnung von Steuerquellen eine wichtige Rolle spielt. Daneben sind auch andere Aspekte - etwa die Mobilitätsfreudigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner - zu berücksichtigen.
- **Personensteuern**, insbesondere solche mit progressivem Steuertarif (Einkommensteuer) sollten derjenigen Gebietskörperschaft zugeteilt werden, die in der Lage ist, den Steuergegenstand über den Raum zu erfassen. Dies kann einerseits mit der leichteren Erfassung begründet werden - je größer die Gebietskörperschaft ist, um so eher können auch externe Teile des Steuergegenstandes sichergestellt werden - sowie andererseits durch das Erzielen von Größenbetriebsvorteilen durch den Zentralstaat („economies of scale“) bei der Steuereinhebung. Auch hier ist die Größe des Raums ein wichtiges Zuteilungskriterium.
- **Steuern, die für die Einkommensverteilung** benötigt werden (progressiver Tarif), sollten im Wesentlichen dem Zentralstaat zugeteilt werden. Dafür sind vor allem folgende Gründe maßgeblich: Erstens wären bei nennenswerten regionalen Steuersatz- und Progressionsunterschieden benachbarte Gebietskörperschaften permanent mit dem Problem konfrontiert, dass die Wirtschaftssubjekte danach trachten, sich durch Migration (tatsächlich oder vorgetäuscht) das für sie optimale Steuersystem zu wählen. So würden Bezieher hoher Einkommen zu den Regionen mit niedriger Progression tendieren und vice versa. Das führt zu Allokationsverzerrungen. Mögliche Ausweichreaktionen verlieren jedoch mit der Größe des Raums an Bedeutung.¹⁴ Zweitens ist die Einkommensbesteuerung relativ kompliziert und durch die erwähnten „economies of scale“ auf der Ebene des Zentralstaates effizienter durchführbar. Das ist jedoch prinzipiell kein Ausschließungsgrund für regionale oder kommunale Zuschläge auf die Einkommensteuer.
- Dem **Zentralstaat** sollten auch solche Steuern überlassen werden, die der **Konjunkturstabilisierung** dienen, weil der isolierten Konjunkturpolitik eines Bundeslandes geringere Erfolgsaussichten zugeschrieben werden als jener des Zentralstaates. Demgegenüber sollten

¹³ Der Standard.at, 10.5.2004; Die Presse.com, 11.5.2004.

¹⁴ Bemerkenswert ist die Feststellung von Kirchgässner 2004, wonach mehrere Untersuchungen über „fiskalisch induzierte Migrationen in der Schweiz bisher nicht zu gesicherten Ergebnissen geführt haben“ (S. 460).

die eigenen Steuern der dezentralen Gebietskörperschaften von Konjunkturschwankungen möglichst unabhängig sein. Diesem Erfordernis entsprechen am ehesten Steuern auf Grund- und sonstiges Realvermögen.

- **Steuerobjekte, deren Steuerbasis sehr ungleich** zwischen den Gebietskörperschaften verteilt ist, sollten ebenfalls dem **Zentralstaat** überlassen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass reich ausgestattete Gebietskörperschaften öffentliche Güter und Leistungen trotz unterdurchschnittlicher Steuersätze in überdurchschnittlichem Ausmaß anbieten.
- Steuern, die dem (den) aus öffentlicher Leistung gezogenen Nutzen (Lasten) entsprechen (**Äquivalenzsteuern**), sowie **Benützungsgebühren** sind grundsätzlich für alle gebietskörperschaftlichen Ebenen - insbesondere aber für **lokale Gebietskörperschaften** - geeignet, da dort die Erfassung der Nutzen bzw. Lasten tendenziell leichter durchführbar ist als auf der Ebene des Zentralstaates.

Tabelle 2: Länder- und Gemeindesteuern in ausgewählten OECD-Staaten

	Länder	Gemeinden
USA	Einkommensteuer	Grundsteuer
	Verbrauchssteuern	Verbrauchssteuern
	Steuer auf natürliche Ressourcen	
Kanada	veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer	Grundsteuer
	Verbrauchssteuern	
Australien	Lohnsummensteuer	Grundsteuern
	Stempelgebühren	
	franchise fees	
Deutschland	keine Steuerhoheit	Grundsteuer
		Gewerbsteuer
Belgien	Zuschlag auf die persönliche Einkommensteuer	Zuschlag auf die persönliche Einkommensteuer
	Grundsteuer	Grundsteuer
Schweiz	persönliche Einkommen- und Körperschaftsteuer	Zuschlag zur persönlichen Einkommen- und Körperschaftsteuer
	Erbschafts- und Schenkungssteuer	Grundsteuer
	Vermögenssteuer	

Quelle: nach Schneider/Feld 2000

Wenngleich keine umfassende Liste von Steuern für die jeweilige Gebietskörperschaftsebene aus diesen Argumenten abgeleitet werden kann, so lässt sich in Bezug auf den Ausbau eines gebundenen Trennsystems¹⁵ Folgendes festhalten:

1. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer soll aus folgenden Gründen der Abgabenhoeheit des Zentralstaates unterworfen werden: Verteilung, Stabilisierung, Vermeidung allokatonsverzerrender Mobilität der Produktionsfaktoren zwischen den Gebietskörperschaften, verwaltungsökonomische Aspekte.
2. Grund-, Vermögenssteuern sowie Steuern auf natürliche Ressourcen eignen sich wegen ihrer geringen Mobilität am besten für die dezentralen Ebenen.

¹⁵ Darunter versteht man, dass den einzelnen staatlichen Ebenen jeweils getrennte Steuerquellen zugewiesen werden, die zur Vermeidung großer Aufkommensunterschiede innerhalb einer vorgegebenen Bandbreite ausgenutzt werden können.

3. Spezielle Verbrauchssteuern (wie z.B. die Mineralölsteuer, Tabaksteuer) eignen sich aufgrund ihrer Mobilität nicht für die lokale Ebene, wohl aber für die Ebene der Länder, insbesondere dann, wenn die Länder groß genug sind.
4. Zur Erhöhung der politischen Verantwortung der Länder im Zusammenhang mit der Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen empfiehlt sich auch eine partielle Dezentralisierung der Abgabehoheit in Form von Landeszuschlägen zu den Ertragssteuern, die ansonsten bundeseinheitlich bleiben sollen.
5. Benützungsgebühren und Entgelte eignen sich grundsätzlich für alle gebietskörperschaftlichen Ebenen, insbesondere für die lokale Ebene.
6. Die Steuerverwaltung soll möglichst im Bereich der Finanzverwaltung des Bundes bleiben bzw. von dieser übernommen werden. Es versteht sich - auch im Sinn von Public Governance - von selbst, dass die administrativen Belastungen der Steuerpflichtigen durch den Ausbau der Abgabehoheit der Länder nicht erhöht werden sollen.

Ein Blick auf die tatsächliche Steuerzuteilung auf die einzelnen staatlichen Ebenen in ausgewählten OECD-Staaten zeigt, dass die Steuerzuteilung nicht immer den obigen Argumentationslinien folgt. Die Zuteilung - so Schneider/Feld 2000 - ist vielmehr das Ergebnis politischer Entscheidungen, die auf vielfältige Weise beeinflusst werden.

3.3 Vorschläge für eine „dosierte“ eigene Abgabehoheit der Bundesländer

Bei der Bestimmung des Ausmaßes an Abgabenaufkommens spielen der Aspekt der Merklichkeit des eigenen Abgabenaufkommens und die regionale Sichtbarkeit eine zentrale Rolle, denn nur dann wird dem Prinzip der „Accountability“ ausreichend Rechnung getragen. Die „eigenen“ Landesabgaben müssen von den Steuerpflichtigen tatsächlich als solche wahrgenommen werden. Es spricht daher viel für einen Zielwert, der dem Aufkommensanteil der Gemeinden aus eigenen Abgaben entspricht (2002: 32,4 %). Wenn die Abgabenaufkommens in den Gemeinden seit vielen Jahren „gelebt“ wird, gibt es keinen Grund, warum dies nicht auch in den Ländern möglich sein sollte. Ein Zielwert von einem Drittel des gesamten Abgabenaufkommens aus eigenen Abgaben entspricht einem Volumen von rund 1.900 Mio. €. Abzüglich des derzeitigen Aufkommens in der Höhe von ca. 200 Mio. € müssten die Länder aus eigener Steuerhoheit zusätzlich somit rund 1.700 Mio. € einnehmen. Eine derart „dosierte“ Vorgangsweise wird nicht zuletzt deshalb vorgeschlagen, um die Ängste der Landespolitikerinnen und Landespolitiker vor möglichen negativen Konsequenzen des regionalen Steuerwettbewerbs zu minimieren und gleichzeitig die Akzeptanz erhöhter Abgabenaufkommens zu maximieren.

Für die mögliche Ausgestaltung einer erhöhten Steuerhoheit für die österreichischen Bundesländer kommen prinzipiell zwei Modelle in Frage:

- die Übertragung von eigenen Abgaben auf die Länder,
- die Einführung von Stamm- und Zuschlagsabgaben.

Wir ziehen die **Übertragung von eigenen Abgaben auf die Länder** vor, wofür eine Reihe von Abgaben in Frage käme. Von den bodenbezogenen Abgaben wären dies die Grunderwerbsteuer, die Bodenwertabgabe, eine bodenbezogene Erbschafts- und Schenkungssteuer und ein Anteil an einer ausgebauten Grundsteuer der Gemeinden sowie das Aufheben der heutigen landesgesetzlich geregelten Grundsteuerbefreiungen (im Zusammenhang mit der Schaffung von gefördertem Wohnraum). Hinsichtlich der administrativen Realisierbarkeit sind bei diesen Abgaben relativ geringe Probleme zu erwarten. Die Radizierbarkeit ist gegeben. Allen diesen Abgaben ist gemeinsam, dass sie ein erhebliches Aufkommenspotenzial entfalten könnten. Die Grundvermögen werden derzeit durch das bestehende System der Einheitswerte nur sehr mangelhaft erfasst. Eine Neufeststellung der Einheitswerte des Grundvermögens könnte sogar zusätzliche Spielräume für eine Ausweitung der Steuerhoheit schaffen. Dabei sollten unvertretbar hohe Steuerbelastungen für „kleine“ Grundvermögen durch Freibeträge abgedeckt werden.

Von den Verkehrsteuern könnte die motorbezogene Versicherungssteuer mit länderweit einheitlichen Sätzen in Frage kommen, wenngleich mit einigen Verzerrungen auf Grund des Zahlungsprinzips gerechnet werden muss. Die motorbezogene Versicherungssteuer ist derzeit eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, bei der das Aufkommen (2003: 1.220 Mio. €) zu zwei Dritteln an den Bund (66,779 %)

und zu einem Drittel (33,221 %) an die Länder fließt.¹⁶ Dieser Steuer unterliegen Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 Tonnen. Bei Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherungen unterliegt die Zahlung des Versicherungsentgeltes einer erhöhten Versicherungssteuer. Neben dem Versicherungsentgelt ist ein fester Betrag, die motorbezogene Versicherungssteuer, weiterer Teil der Versicherungssteuer. Die motorbezogene Versicherungssteuer wird von den Versicherungen eingehoben.

Bei einer Übertragung dieser Steuer an die Länder müsste am Wohnsitzprinzip angeknüpft werden. Unterschiedliche Steuersätze je Bundesland würden bei der motorbezogenen Versicherungssteuer eventuell auch Anreize zur Steuervermeidung durch tatsächliche oder vorgetäuschte Wohnsitzänderung schaffen. In diesem Fall wären die Versicherungen anzuhalten, entsprechende Kontrollen durchzuführen. Der damit verbundene Mehraufwand wäre entsprechend abzugelten.

Bei Firmenautos - die nicht immer zweifelsfrei als solche identifiziert werden können - müsste am Firmensitz angesetzt werden. Dies würde allerdings zu einer Bevorzugung Wiens und einiger Landeshauptstädte führen, weil sich hier viele Firmensitze konzentrieren. Deshalb könnte auch erwogen werden, die motorbezogene Versicherungssteuer von Firmenautos nicht den Ländern zu übertragen, sondern als gemeinschaftliche Bundesabgabe zu belassen.

Abgaben auf natürliche Ressourcen (Energieabgabe, Mineralölsteuer) als Alternativen zu den genannten bodenbezogenen Abgaben und zur motorbezogenen Versicherungssteuer sollten nicht zum Ausbau der Abgabenhöhe der Länder forciert werden. Jedenfalls müssten zuerst einige offene Fragen vertiefend untersucht werden. Neben der Entwicklung von Kriterien für die länderweise Aufteilung wären insbesondere deren Realisierbarkeit und die damit verbundenen administrativen Mehraufwendungen zu prüfen.

Eine weitere, von uns wegen ungeklärter Fragen nicht als erste Priorität eingestufte Alternative, wären **Zuschlagsabgaben zu Ertragssteuern**. Vor einer eventuellen Umwandlung der - heute als gemeinschaftliche Bundesabgaben geführten - Ertragssteuern in Stamm- und Zuschlagsabgaben sind insbesondere jene Probleme zu lösen, die sich bei der Aufteilung nach dem Aufkommensprinzip ergeben. Die notwendige Zerlegung der Ertragssteuern (Lohn- und Einkommensteuer) dürfte die Steuerverrechnung komplizierter machen, da es vieler Regeln bedarf. Daraus könnten erhebliche Mehraufwendungen resultieren.¹⁷ Unklar sind weiters die Verteilungseffekte von Zuschlägen, die sich aufgrund der unterschiedlichen Steuerkraft der Länder sowohl bei einheitlichen als auch bei länderweise unterschiedlichen Zuschlägen ergeben. Sollte man einer Umwandlung von Ertragssteuern in Stamm- und Zuschlagsabgaben näher treten, wird daher empfohlen, die aufgezeigten Probleme und mögliche Lösungen im Rahmen einer Detailstudie ausführlich zu untersuchen.

3.4 Ausblick

In diesem Beitrag wird für den Ausbau der eigenen Steuerhoheit der Bundesländer über den Weg des Neuverteilens von Steuerquellen im Bundesstaat im Rahmen eines grundlegend zu verändernden Finanzausgleichs plädiert. Damit möchten wir die häufig verengte Sicht der gesamten Problematik, die sich auf die Frage Steuererfindungsrecht der Bundesländer versus Zuschläge der Länder zu bestehenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben konzentriert, vermeiden. Denn nach dieser Sicht erscheint weder der Weg neuer Landessteuern gangbar, weil der Bund den Ländern keine Spielräume für nennenswerte eigene Landessteuern lässt, noch jener der Zuschläge. So führt Lehner gegen Zuschläge auf Ertragssteuern das Argument an, dass „jene Bundesländer, die über ein hohes Einkommen verfügen, geringere Zuschläge einheben könnten und dennoch über ausreichende Einnahmen verfügen, um ihre öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Wogegen die Länder mit unterdurchschnittlichem Einkommen ihre Zuschläge überdurchschnittlich hoch ansetzen müssten....Das würde wahr-

¹⁶ Ab dem Finanzausgleich 2005 wurde die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf einheitliche Schlüssel umgestellt (Siehe dazu den Beitrag von Lehner in diesem Band.).

¹⁷ In Deutschland wird beispielsweise die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden auf Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistik vorgenommen. Vgl. Bröthaler et al. 2002, S. 120 f.

scheinlich zu einem regionalen Auseinanderdriften in Österreich führen und eine Steueroasenproblematik entstehen lassen.“¹⁸

Solche „dramatischen“ Szenarien sollten bei unseren Vorschlägen nicht eintreten. Allerdings ist unser Vorschlag insofern anspruchsvoll, als eine Ausweitung der Abgabenhöhe der Länder im engeren Sinn zu Adaptierungen des gesamten Systems des Finanzausgleichs führen muss. Wie die jüngst abgeschlossenen Finanzausgleichsverhandlungen ebenso wie der Österreich-Konvent zeigen, hält sich die Reformbereitschaft hierzulande in sehr engen Grenzen. Dennoch wird früher oder später auch aus anderen Gründen der Finanzausgleich in Österreich von Grund auf reformiert werden müssen. Für die Adaptierung bleibt jedoch Folgendes zu beachten:

- Eine erweiterte Abgabenhöhe soll in erster Linie durch eine Reduzierung der Ertragshöhe der Länder, d.s. die Beteiligungen am Steuerverbund, kompensiert werden. Verstärkte Aufkommensunterschiede zwischen den Ländern sollten durch Maßnahmen der Länder selbst (horizontaler Ausgleich) reduziert werden.
- Im Fall einer „Verlängerung“ der motorbezogenen Versicherungssteuer könnte der Verlust für den Bund von jährlich rund 800 Mio. € durch eine betragsmäßig entsprechende Verringerung der Ertragsanteile der Länder zugunsten des Bundes ersetzt werden; ähnlich könnte im Fall der Erbschafts- und Schenkungssteuer vorgegangen werden.
- Für den Fall der Übertragung der Grunderwerbsteuer an die Länder könnte die Kompensation der Gemeinden so erfolgen, dass eine entsprechende Verschiebung von Ertragsanteilen der Länder zu jenen der Gemeinden stattfindet. Hierbei gilt es allerdings auf die Verteilungskriterien vor allem im zweiten Verteilungsvorgang zu achten.
- Besonders hilfreich erscheint ein umfassenderer Ansatz zur Verbesserung der Finanzausgleichsstruktur zu sein, der die Ausweitung der eigenen Abgaben der Länder mit einer Entlastung der Gemeinden von Beiträgen und Umlagen, die von den Ländern erhoben werden, verknüpft. Damit könnte den Prinzipien der Accountability und der Transparenz auch auf der Ebene der Gemeinden besser entsprochen werden. Die solcherart entlasteten Gemeinden könnten wiederum auf einen Teil der ihnen heute zustehenden Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben verzichten und damit den möglichen Verlust des Bundes (im Fall etwa der motorbezogenen Versicherungssteuer, der Erbschaft- und Schenkungssteuer) oder jenen der Gemeinden (im Fall der Grunderwerbsteuer) ausgleichen.

Wir erwarten, dass die laufende Diskussion das Bewusstsein für die Reform des gesamten öffentlichen Finanzmanagements in Österreich schärfen und vertiefen wird. Wir schließen uns daher gern der Meinung von Matzinger (2005, S. 20) an, wonach - bezogen auf den neuen Finanzausgleich – „die Umstellung auf den einheitlichen (Verteilungs-)Schlüssel, die Evaluierung im Landeslehrbereich, die Umsetzung der neuen steuerlichen Möglichkeiten der Gemeinden, und die fortzuführenden Überlegungen zur Landes-Abgabenautonomie keinen Stillstand zulassen“.

Literatur

- Bauer, Helfried: Mehr Lebensqualität durch „politische Steuerung“. Verwaltung Innovativ, Nr. 11/2004, S. 4 - 8.
- Breton, A.: The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition, in: D.A. Kenyon; J. Kincaid (eds.), Competition among States and Local Governments, Washington, D.C. 1991, S. 37 - 56.
- Bröthaler, Johann; Bauer, Helfried; Schönback, Wilfried: Gemeinden im System der Transfers - Förderung, Steuerung, Belastung. Wien-New York 2005, Springer Verlag
- Bröthaler, Johann; Sieber, Lena; Schönback, Wilfried; Maimer, Alexander; Bauer, Helfried: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen. Wien-New York 2002. Springer Verlag
- Geske, O.E.: Eine neue Finanzverfassung zur Wiederherstellung eines strikten Konnexitätsprinzips? in: Wirtschaftsdienst 9/1998, S. 556 - 564.
- Kirchgässner, Gebhard: Steuerwettbewerb in der Schweiz. Wirtschaftspolitische Blätter Nr. 4/2004, S. 457 - 466.

¹⁸ Lehner 2004, S. 452.

- Lehner, Gerhard: Steueraufkommen und seine regionale Verteilung in Österreich. Wirtschaftspolitische Blätter Nr. 4/2004, S. 447 - 456.
- Lenk, T.: Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hrsg.): Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1999-II, München 2000, S. 31 - 51.
- Matzinger, Anton: Der Finanzausgleich ab 2005. Österreichische Gemeinde-Zeitung Nr. 1/2005, S. 11 - 20
- Mitterlehner, Reinhold: Editorial. Wirtschaftspolitische Blätter Nr. 4/2004, S. 423.
- Musgrave, Richard A.: Who should tax, where and what?, in: McLure, Ch. (ed.): Tax Assignment in Federal Countries, Center for Research on Federal and Financial Relations, Canberra 1993.
- Sauerland, D.: Wettbewerb zwischen Jurisdiktionen, Ein Modellvergleich, in: WiSt 2/2000, S. 90 - 95.
- Schneider, Friedrich; Feld, L.P.: State and Local Taxation, Arbeitspapier 005, Linz 2000.
- Sinn, H.-W.: Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: European Economic Review 34, 1990, S. 489 - 504.
- Stahl, Detlev: Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – Ökonomische Kriterien und Bewertung ausgewählter Reformvorschläge, Marburg 2000.
- Thöni, Erich; Bauer, Helfried: Erweiterte Abgabehoheit der Länder – mehr Partnerschaft im Staat. Unveröff. Manuskript, Wien 2004.
- Thöni, Erich: (2003): Das Verhältnis von Wettbewerb und Kooperation in föderativen Staaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte der Bestimmung eines regionalen und lokalen öffentlichen Güter- und Leistungsangebots, AK-ARL, mimeo, Innsbruck/Hannover (Drucklegung in Vorbereitung).

4 Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich

Ulrike Huemer

4.1 Einleitung

Unter der Leitung von W. Schönböck (TU Wien) und H. Bauer (KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung) wurde in den Jahren 2000/2001 für den Österreichischen Städtebund eine Analyse der österreichischen Gemeindefinanzen durchgeführt, die Hinweise auf eine verstärkte Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs bringen sollte. Die rund 160 Seiten starke Kurzfassung dieser Arbeit wurde durch die Publikation einer breiten Öffentlichkeit von Finanz- und Wirtschaftspolitikern zugänglich gemacht¹. Die Studie bringt wertvolle und zum Teil überraschende Aussagen über die Entwicklung der Gemeindefinanzen in den Jahren 1993 bis 1999 sowie der Finanzierungsstruktur 1999.

Hintergrund für die Studie war, dass in den Verhandlungen der vergangenen Finanzausgleiche eine weitreichende Reform des Finanzausgleichssystems mit dem Anspruch einer erhöhten Aufgabenorientierung und Effizienz nicht gelungen ist bzw. auch unzureichend angestrebt wurde. Es wurden weder Grundsatzfragen nach dem Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geklärt, noch Reformen hinsichtlich einer längerfristigen Veränderung der Aufgaben und Finanzierungsbedingungen unterschiedlicher Gruppen von Gemeinden angestrebt. Ziel der Untersuchung war es, die Gemeindefinanzierung im Hinblick auf die verschiedenen Typen von Aufgaben, mit denen die unterschiedlichen Arten von Gemeinden konfrontiert sind, zu analysieren.

Die Studie gibt einleitend einen Überblick über die Finanzlage der Gemeinden im Untersuchungszeitraum 1993 bis 1999, daran anschließend folgt eine Analyse des Leistungsspektrums der Gemeinden (Darstellung der Ausgabenbelastung nach Aufgabentypen, Bundesländern, Gemeindegrößenklassen und Regionstypen) und ferner eine Analyse des Nettofinanzierungserfordernisses (negative freie Finanzspitze). Abschließend geben die Autoren Empfehlungen für eine Reform des Finanzausgleichssystems.

Die Besonderheit dieser Studie besteht darin, dass die Gemeindeaufgaben und deren Finanzierung nicht nur nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen, sondern auch nach den unterschiedlichen Aufgabentypen von Gemeindeleistungen wie Basisaufgaben, naturraumbezogene Aufgaben, ballungsraumspezifische Aufgaben und zentralörtliche Aufgaben analysiert werden.

Ferner wird bei der Studie auch eine Unterscheidung nach Regionstypen herangezogen. Es wird differenziert zwischen entwicklungsschwachen Problemgebieten, strukturschwachen Problemgebieten, Nicht-Problemgebieten ohne Fremdenverkehr, Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr, Großstadt-Umgebungsregionen, Großstädten (über 50.000 Einwohner) ohne Wien sowie Wien, wobei die Wiener Daten wegen der untrennbaren Verbindung von Landes- und Gemeindeaufgaben in einem einzigen Budget nur in einzelnen Fällen als Referenzgrößen angeführt werden.

4.2 Hauptergebnisse

4.2.1 Entwicklung der Finanzlage der Kommunen

Bei der Analyse der Haushaltsdaten aller österreichischen Gemeinden ist die kommunale Finanzlage von einer starken Zentralisierungstendenz zu Lasten der kommunalen Ebene geprägt.

Die Gesamteinnahmen der Gemeinden ohne Wien stiegen im Untersuchungszeitraum um 20%, die Gesamtausgaben um 22%. Die Gemeinden weisen damit im Vergleich zum BIP (26%) ein unterdurchschnittliches Wachstum auf. Das Budgetvolumen des Bundes stieg im Gegensatz dazu um 55%, jenes der Länder und Wien jeweils um 25%.

Der Anteil der Einnahmen der Gemeinden ohne Wien an den Gesamteinnahmen des Staates ist im Untersuchungszeitraum um 1,3 % zurückgegangen, jener der Länder um 0,8% (bzw. 0,7% Wien). Im

¹ Bröthaler et al. 2002.

Gegensatz dazu hat sich der Anteil des Bundes um 4,6% erhöht. Dies beruht vor allem auf einem geringen Wachstum der eigenen Abgaben und der Ertragsanteile. Der Abgabenrückgang konnte lediglich durch ein Wachstum der laufenden Einnahmen für Güter und Dienstleistungen ausgeglichen werden.

Die freie Finanzspitze, das ist der Saldo der laufenden Gebarung minus Schuldentilgung, weist bei allen Gemeindegrößen eine ähnlich Dynamik auf: Anstieg bis 1996/97 und danach bis 2002 Rückgang unter das Niveau von 1993. Diese Dynamik wird vor allem durch die Ertragsanteile bestimmt, die wie schon erwähnt in den letzten Jahren stark rückgängig sind.

Die freie Finanzspitze betrug (1999) bei den Gemeinden bis 5.000 Einwohner 12 - 14% des Gesamtbudgets. Sie sinkt dann mit der Gemeindegröße ab, erreicht bei Städten mit über 20.000 Einwohnern nur mehr 6% und bei Städten mit über 50.000 Einwohnern lediglich 2,3%. Dies führt zu einer entsprechenden Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit der Gemeindeebene insgesamt, aber vor allem der Städte. In den Jahren nach 1999 ist die freie Finanzspitze weiter gesunken, für Städte über 50.000 Einwohner ist sie 2002 sogar negativ.²

Die kommunalen Investitionen sind im Zeitraum 1993 bis 1999 nominell praktisch gleich geblieben und unter Berücksichtigung des Anstiegs der Baupreise real sogar um 7% gesunken. Auf Grund vor allem der Förderpolitik der Länder ist die Investitionstätigkeit allerdings bei den Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern um 15% gestiegen, bei den Städten mit über 50.000 Einwohnern jedoch um 14% gesunken. Um überhaupt Investitionen vornehmen zu können, mussten die Städte in zunehmendem Maße Vermögenswerte verkaufen oder Rücklagen auflösen. Bei den Gemeinden unter 5.000 Einwohnern müssen 9 bis 15% so finanziert werden, bei den Städten mit über 20.000 Einwohnern sind es bereits rund 35%. Ko-Finanzierungen anderer öffentlicher Stellen, das heißt in erster Linie Bedarfszuweisungen der Länder, blieben in den letzten Jahren im Wesentlichen unverändert, fließen jedoch in viel stärkerem Maße den Kleingemeinden zu (unter 5.000 Einwohner: 18 bis 23% der Investitionen; Gemeinden über 10.000 Einwohner: 8 bis 10% der Investitionen).

Die geringe Investitionsquote und der Rückgang der kommunalen Investitionen in den letzten Jahren können nicht nur durch Ausgliederungen erklärt werden, da Gemeindeverbände bzw. Stadtwerke schon länger bestehen und Zuschüsse an diese Einrichtungen in den Daten enthalten sind. Es handelt sich vielmehr um eine bedrohliche Investitionsschwäche der städtischen Kerne, die in einem modernen und größer werdenden Europa als wachstumspolitisch bedenklich betrachtet werden muss.

4.2.2 Analyse des Leistungsspektrums der Gemeinden und Darstellung der Ausgabenbelastung

Aufgabentypen

Bei der Auswahl der Aufgabentypen wurde das UNO Schema COFOG³ herangezogen. Dabei werden folgende 18 Aufgabenbereiche unterschieden:

Erziehung und Unterricht, Forschung und Wissenschaft, Kunst, Kultur, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Wohnungsbau, Straßen, Sonstiger Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, Energiewirtschaft, Industrie und Gewerbe, Öffentliche Dienstleistungen, Private Dienstleistungen, Landesverteidigung, Staats- und Rechtssicherheit, Allgemeine Verwaltung, Finanzwirtschaft

Gesamtausgaben nach Aufgabenbereichen

In folgenden Bereichen fallen bedeutende Ausgaben an:

- Private und öffentliche Dienstleistungen (insbesondere Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Hallenbäder, Stadthallen, Messen): 32,6% der Gesamtausgaben
- Erziehung und Unterricht (Schulen und Kindergärten) und Allgemeine Verwaltung: 13% der Gesamtausgaben
- Finanzwirtschaft (insbesondere Landesumlage): 11% der Gesamtausgaben

² Vgl. Bröthaler/Wieser 2005 sowie den Beitrag von Bröthaler in diesem Tagungsband.

³ Die funktionelle Gliederung in Analogie zu COFOG (Classification of the Functions of Government) orientiert sich an der vom Bund bzw. in der Finanzstatistik bis 1999 angewendeten Gliederung in 17 Aufgabenbereiche.

- Gesundheit (Krankenanstalten, Gesundheits- und Rettungsdienste): 6-8% der Gesamtausgaben
- Soziale Wohlfahrt (allgemeine Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Pflegeheime): 6-8% der Gesamtausgaben

Gesamtausgaben nach Gemeindetypen und Aufgabenbereichen

In der Folge wird die funktionelle Gliederung der kommunalen Gesamtausgaben für verschiedene Gemeindetypen dargestellt.

Gesamtausgaben nach Bundesländern und Aufgabenbereichen

Die Analyse der Gesamtausgaben 1999 der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) nach Bundesländern zeigt, dass erhebliche Niveau-Unterschiede vor allem in den Aufgabenbereichen „Gesundheit“ (1.493 €/EW (Wien) bzw. 387 und 24 €/EW), „Soziale Wohlfahrt“ (1.138 €/EW (Wien) bzw. 267 €/EW und 51 €/EW), „Erziehung und Unterricht“ (813 €/EW (Wien) bzw. 383 €/EW und 203 €/EW) sowie „Öffentliche und private Dienstleistungen“ (1.323 €/EW (Wien) bzw. 761 €/EW und 365 €/EW) bestehen. Die Niveau-Unterschiede (primär West-Ost Gefälle) beruhen einerseits auf länderweise unterschiedlichen Gesetzen und Trägerschaften bei Krankenanstalten und andererseits auf der länderweise unterschiedlichen Gemeindegrößenstruktur.

Gesamtausgaben nach Gemeindegrößenklassen und Aufgabenbereichen

In praktisch allen Aufgabenbereichen zeigen sich bei den Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern mit der Einwohnerzahl steigende Pro-Kopf-Ausgaben. Besonders deutliche Unterschiede gibt es in den Bereichen „Gesundheit“, „Öffentliche und private Dienstleistungen“, „Soziale Wohlfahrt“ und „Kunst“.

Die Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern weisen im Bereich öffentliche und private Dienstleistungen zum Teil geringere Ausgaben als die darunter liegende Größenklasse auf, was möglicherweise auf Ausgliederungen oder geringere Durchschnittskosten zurückzuführen ist. Deutlich höhere Ausgaben weist diese Größenklasse in den Bereichen „Soziale Wohlfahrt“ und „Allgemeine Verwaltung“ (vor allem aufgrund deutlich höherer Ausgaben für Pensionen und sonstige Ruhebezüge, in geringerem Ausmaß für Personal und extragovernmentale Transfers) auf.

Gesamtausgaben nach Zentralörtlichkeit und Aufgabenbereichen

Es bestehen erhebliche Ausgaben-Niveauunterschiede zwischen Gemeinden ohne und mit zentralörtlicher Funktion in den Aufgabenbereichen „Allgemeine Verwaltung“ (€ 207 bis € 391), „Gesundheit“ (€ 95 bis € 342) und „Soziale Wohlfahrt“ (€ 90 bis € 249). Etwas geringere Unterschiede (etwa € 504 bis € 582) gibt es in den Aufgabenbereichen „Private Dienstleistungen“ und „Öffentliche Dienstleistungen“.

Gesamtausgaben nach Regionstyp und Aufgabenbereichen

Bei der Betrachtung der Gesamtausgaben nach Regionstypen zeigen sich vor allem im Vergleich zur Gliederung nach Gemeindegrößenklassen nur geringe Unterschiede zwischen den einzelnen Regionstypen (mit Ausnahme der Großstädte). Besonders deutlich ist dies in den Aufgabenbereichen "Allgemeine Verwaltung", "Finanzwirtschaft", "Öffentliche Dienstleistungen", "Straßen" und "Kunst" sichtbar. Eine Ausnahme stellen Gemeinden in Nicht-Problemgebieten mit dominierendem Fremdenverkehr und in Großstadtumgebungsregionen mit deutlich höheren Ausgaben im Bereich „Private Dienstleistungen“ mit etwas größeren Niveau-Unterschieden dar.

Aufgrund dieser Analyse kann daher **zusammenfassend** festgehalten werden, dass die Gemeinden (ohne Wien) die bedeutendsten Ausgaben die Gemeinden (ohne Wien) für Leistungen in den Aufgabenbereichen Private Dienstleistungen, Erziehung und Unterricht, Gesundheit, öffentliche Dienstleistungen, Straßen, Soziale Wohlfahrt sowie Kunst zu tragen haben. Größenklassenspezifische Unterschiede gibt es vor allem in den Aufgabenbereichen Gesundheit, Soziale Wohlfahrt und Kunst, wobei bei Gemeinden bis 50.000 Einwohner durchwegs mit der Einwohnerzahl steigende Pro-Kopf-Ausgaben feststellbar sind. Bei den Gemeinden über 50.000 Einwohner liegen die Pro-Kopf-Ausgaben zum Teil unter jenen der Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohner (Gesundheit, Private

Dienstleistungen), bei Sozialer Wohlfahrt und allgemeiner Verwaltung um mehr als das Doppelte über den übrigen Gemeinden.

Ferner treten die Niveau-Unterschiede bei Betrachtung nach Zentralörtlichkeit besonders deutlich zutage: Das Ausgabenvolumen pro Einwohner der Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion übersteigt jenes der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion vor allem in den Bereichen Erziehung und Unterricht, Soziale Wohlfahrt, Wohnungsbau sowie Private Dienstleistungen.

4.2.3 Nettofinanzierungserfordernis der Gemeinden nach Aufgabentypen

Die Darstellung des Nettofinanzierungserfordernisses der Gemeinden stellt den aussagekräftigsten Teil dieser Studie dar. Die Analyse bestätigt die These, dass Städte mit ihren vielfältigen und hochspezialisierten Einrichtungen Zentren der regionalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sind. Dafür wurden die Leistungen der Gemeinden und deren Finanzierung anhand der Einnahmen und Ausgaben (Schwerpunkt laufender Betrieb) differenziert nach Aufgabentypen und Gemeindetypen (Gemeindegrößenklasse) gegenübergestellt und analysiert, wie viele Mittel (Zuschüsse) die einzelne Gemeinde zusätzlich zur Verfügung stellen muss, um bestimmte Aufgaben erfüllen zu können (negative freie Finanzspitze). Das jeweilige **Nettofinanzierungserfordernis** zeigt, in welchem Ausmaß allgemeine Steuermittel und andere nicht zweckgebundene Einnahmen der Gemeinden zur Finanzierung der einzelnen Aufgabentypen benötigt werden, was gleichzeitig Hinweise auf Mittelvorsorgen im Rahmen des Finanzausgleichs bietet.

Um die Bedeutung der verschiedenen Aufgaben feststellen zu können, wurde der laufende Finanzierungsbedarf (ohne Investitionen) für Basisaufgaben, naturraumbezogene Aufgaben, ballungsraum-spezifische Aufgaben und zentralörtliche Aufgaben (Aufgabentypen) nach Gemeindegrößen getrennt ermittelt.

Basisaufgaben umfassen die von allen Gemeinden auf Basis der gegebenen gesetzlichen Bestimmungen wahrzunehmenden behördlichen Kernaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich, deren Erfüllung eine Basisversorgung der Bevölkerung gewährleistet. Nutznießer dieser Leistungen sind die ortsansässigen Einwohner oder Unternehmen. Beispiele für Basisaufgaben sind allgemeine Verwaltung, allgemeinbildender Unterricht und vorschulische Erziehung (Volksschulen, Kindergärten), allgemeine Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt, medizinische Bereichsversorgung, Bauhof, Straßen, öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Das Nettofinanzierungserfordernis für Basisaufgaben liegt in den Gemeindegrößenklassen mit bis zu 20.000 EW mit einer Streuung von 440 bis 480 €/EW auf nahezu gleichem Niveau und steigt dann in der Gemeindegrößenklasse von 20.000 bis 50.000 Einwohner auf rund 540 €/EW an. Das größte Nettofinanzierungserfordernis weisen die Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern mit rund 730 €/EW auf.

Die **naturraumbezogenen Aufgaben** umfassen, die über die Basisaufgaben hinausgehenden Aufgaben, die kommunale Leistungen speziell bezogen auf den Naturraum (zum Unterschied von Siedlungsraum) erfordern. Beispiel sind Natur- und Landschaftsschutz, land- und forstwirtschaftlicher Wegebau, land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Steinbrüche, Sand- und Schottergruben.

Die Nettofinanzierungserfordernisse für die Erfüllung naturraumbezogener Aufgaben sind im Vergleich zu den anderen Aufgabentypen von geringer Bedeutung. Sie betragen bei Gemeinden bis 20.000 Einwohner bis zu 20 €/EW. Das höchste Nettofinanzierungserfordernis für diesen Aufgabentypus weisen die Gemeinden in der Größenklasse mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern mit 43 €/EW auf.

Die **ballungsraumspezifischen Aufgaben** umfassen Aufgaben, die aus der hohen Bevölkerungsdichte und spezifischen Fakten der Bevölkerungsstruktur von Ballungsräumen resultieren, sowie verwaltungstechnische Mehraufgaben, die sich aus der steigenden Komplexität oder dem erhöhten Koordinierungsaufwand interner Verwaltungsabläufe bei größeren Verwaltungseinheiten ergeben. Der Nutzerkreis dieser Leistungen umfasst sowohl die Einwohner der Kernstadt als auch die des (engeren) Umlandes. Beispiele sind Ämter der Bauverwaltung, Einrichtungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit (Sozialamt, Jugendamt, Gesundheitsamt) Umweltschutzamt, Verkehrsbetriebe.

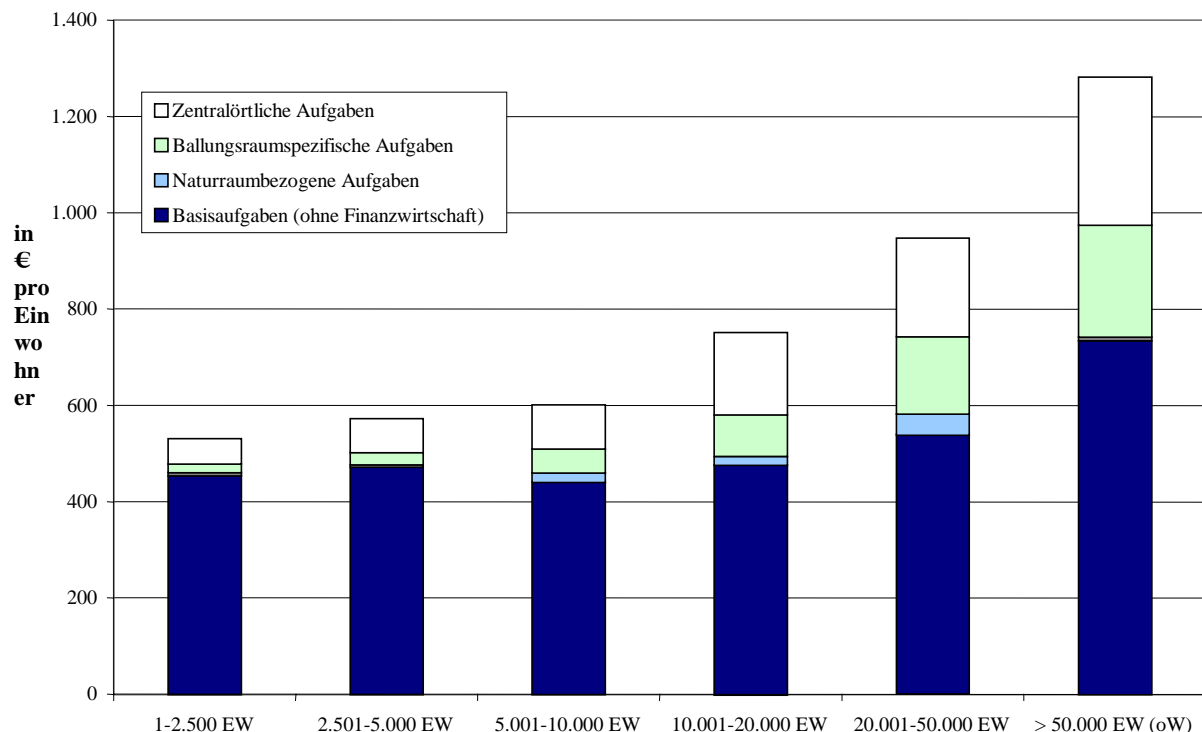
Bei den ballungsraumspezifischen Aufgaben zeigen sich mit der Einwohnerzahl steigende Nettofinanzierungserfordernisse in Höhe von knapp 20 bis 230 €/EW. Das Ansteigen des Nettofinanzierungserfordernisses ist u.a. ein Hinweis darauf, dass es den Gemeinden nicht gelingt, zusätzliche bzw. andere oder umfangreicher wahrgenommene Aufgaben durch die Nutzer entsprechend stärker finanzieren zu lassen.

Hervorhebenswert ist, dass ballungsraumspezifische Aufgaben vor allem von den Kernstädten wahrgenommen werden. Bei einer Betrachtung der Gemeinden nach der räumlichen Lage ist festzustellen, dass Gemeinden, die im Umland eines Ballungszentrums liegen, niedrigere Ausgaben haben als Gemeinden in der gleichen Größenklasse, die aber keine Umlandgemeinde sind, was auf eine Mitversorgung der Umlandgemeinden schließen lässt.

Ballungsraumspezifische Aufgaben mit bedeutenden Ausgabenvolumina gibt es im Bereich "Soziale Wohlfahrt" (allgemeine Sozialhilfe, Sozial-/Jugendamt), "Private Dienstleistungen" (zusammengefasste Unternehmungen, Stadtwerke, Liegenschaftsverwaltung), "Staats- und Rechtssicherheit" (Sicherheitspolizei, Berufsfeuerwehren), "Allgemeine Verwaltung" (Amt für Raumordnung und Raumplanung, Vermessungsamt, Hoch-/Tiefbauamt) sowie in geringem Ausmaß "Verkehr" (bedingt durch Ausgliederungen). Bei allen genannten Aufgabenbereichen sind deutlich mit der Einwohnerzahl steigende Ausgaben feststellbar.

Zentralörtliche Aufgaben sind Aufgaben, die kommunale Leistungen erfordern, deren Nutzeffekte die administrativen Grenzen der Anbietergemeinde in erheblichem Ausmaß überschreiten und demnach auch Nutznießern im engeren oder weiteren Umland zugute kommen. Beispiele sind: Bezirksverwaltung, allgemeinbildende höhere Schulen, Bildungs-, Forschungseinrichtungen, Kunst- und Kultureinrichtungen, Krankenanstalten und spezielle Einrichtungen der Gesundheit (Pflegeanstalten), soziale Wohlfahrt (Behindertenhilfe, Kinderheime, Erziehungsheime), spezielle Sport- und Freizeiteinrichtungen (Hallenbäder, Ausstellungen, Messen).

Abbildung 1: Kumulierte Nettofinanzierungserfordernisse je Aufgabentyp (ohne Wien) in € je Einwohner



Quelle: Bröthaler et al. 2002.

Es ist sichtbar, dass auch die Kleingemeinden eine Reihe von zentralörtlichen Aufgaben zu erfüllen haben. Die Ausgaben steigen aber mit der Gemeindegröße kontinuierlich von 70 €/EW auf 600 €/EW an. Zuschüsse (Nettofinanzierungserfordernis) müssen in der Höhe von etwa € 30/EW bei Kleingemeinden bis 600 €/EW in Großstädten geleistet werden. Typische Leistungen sind die Bezirksverwaltungsaufgaben der Statutarstädte für die Länder, Haupt- und Sonderschulen, Förderung der Errich-

tung von mittleren und höheren Schulen, Schüler-, Lehrlings- und Gesellenheime, Erziehungsheime, Krankenanstalten, Hallenbäder oder Messen, Ausstellungen und Festspiele.

Zusammenfassend zeigt Abbildung 1 die Untersuchungsergebnisse nach Gemeindegrößenklassen. Es kann festgehalten werden, dass bereits bei Kleingemeinden rein rechnerisch die Gesamtheit aller Leistungen (von den Basis- bis zu den zentralörtlichen Aufgaben) nicht mit den Ertragsanteilen finanziert werden können und Bedarfszuweisungen der Länder erforderlich sind. Die Einnahmen aus eigenen Abgaben verbleiben aber für Investitionen.

Gemeinden zwischen 5.000 und 50.000 Einwohnern müssen - trotz abgestufter Bevölkerungsschlüssel - zur Finanzierung laufender Leistungen in zunehmendem Maße auf gemeindeeigene Abgaben zurückgreifen. Dies vor allem deshalb, weil von den nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erzielten Ertragsanteilen immer größere Beträge vom jeweiligen Land "weggesteuert" werden und in die Umverteilung fließen (Landesumlage, Umlagen für Soziales oder Krankenanstalten einerseits als Abzugsposten, Bedarfszuweisungen als Zuschüsse andererseits).

Ab 50.000 Einwohnern müssen neben den Ertragsanteilen praktisch sämtliche Gemeindeabgaben für die Deckung der laufenden Ausgaben der kommunalen Leistungen herangezogen werden. Durch diese Finanzknappheit steigt auch der Druck, die Gebühren und Tarife in den Städten zu erhöhen, da eine Kostenunterdeckung praktisch nicht mehr leistbar ist. Da in den großen Städten de facto bereits sämtliche gemeindeeigenen Abgaben für die Deckung der zentralörtlichen Aufgaben herangezogen werden müssen, heißt das, dass die Städte mit den Einnahmen aus der Grundsteuer, Vergnügungssteuer oder Kommunalsteuer bis hin zur Hundesteuer die zentralörtlichen Leistungen finanzieren, die aber auch den Einwohnern der Kleingemeinden und ländlichen Gebiete und vor allem der Bevölkerung in den Umlandgemeinden zugute kommen. Für die eigene Entwicklung der Kernstädte bleibt somit immer weniger Geld übrig. Um überhaupt noch Investitionen tätigen zu können, müssen die Städte vermehrt auf Vermögensverkäufe und außerbudgetäre Finanzierungen ausweichen.

4.2.4 Entwicklungstendenzen

Die Erosion der gemeindeeigenen Abgaben schreitet mit der Beseitigung der Getränkesteuer und der Werbesteuer (Ausfall bereits im Jahr 2000, jedoch ohne ausreichende Gegenmaßnahmen) fort.

Die Ertragsanteile der Gemeinden werden durch die Umlagen der Länder immer stärker beeinträchtigt. Betrag der Saldo aus Bedarfszuweisungen (Zahlungen der Länder an die Gemeinden) einerseits und Umlagezahlungen der Gemeinden an die Länder (z.B. für Soziales oder Krankenanstalten) andererseits im Jahr 1993 0,9% der Gemeindeeinnahmen aus eigenen Abgaben und Ertragsanteilen, so stieg dieser Anteil bis 1999 auf 6,6% an.

Mit dem durch das Finanzausgleichsgesetz 2001 erhöhten Sockelbetrag⁴ wird das Effizienzprinzip bei der Gemeindefinanzierung zu Gunsten des Ausgleichsprinzips weiter geschwächt. Das heißt, Kleingemeinden erhalten unabhängig von ihrer sonstigen Finanzkraft und Aufgabenerfüllung insgesamt über 50 Millionen Euro mehr an Mitteln, die den Städten ab 20.000 Einwohnern entzogen werden. Dies bedeutet für die größeren Städte in den Jahren bis 2004 ein verlangsamtes Einnahmenwachstum von rund 2%. Das Finanzausgleichsgesetz 2005 setzt die Nivellierungstendenzen durch die Änderungen beim untersten Vervielfacher des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weiter fort.

Ausgesprochen negativ hat sich die Volkszählung 2001 ausgewirkt. Die großen Städte verlieren absolut oder zumindest relativ an Einwohnern, wodurch sich ihre Ertragsanteile langsamer als der österreichische Durchschnitt entwickeln. Die Städte mit zentralörtlichen Funktionen mussten dadurch eine Beeinträchtigung von 3,2% ihrer Ertragsanteile verzeichnen, ohne dass sie bei der Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen die geringste Entlastung erhalten.

Auf den Investitionsrückgang in den Städten als Folge einer Verschlechterung der freien Finanzspitze wurde bereits hingewiesen. Ferner ist der Investitionsrückgang auch dadurch zu begründen, dass Städte ab 20.000 Einwohner zur Finanzierung der vier Aufgabentypen auf die gesamten Gemeinde-

⁴ Der Sockelbetrag wurde durch das Finanzausgleichsgesetz 2005 wieder beseitigt, jedoch wurde der abgestufte Bevölkerungsschlüssel insofern geändert, als der unterste Vervielfacher (bis 10.000 Einwohner) von 1 1/3 auf 1 1/2 erhöht wurde.

einnahmen zurückgreifen müssen und Investitionen nur über Rücklagen bzw. Fremdfinanzierung getätigt werden können.

4.2.5 Schlussfolgerungen

Entgegen den längst überholten Annahmen von der Einheitsgemeinde und der besonders auf die Bevölkerungszahl abgestellten Gemeindefinanzierung zeigten sich in der dargestellten Studie sowie in den bei der Tagung präsentierten Ergebnissen von Schönböck, Bröthaler und Lehner neue bzw. bisher zu wenig berücksichtigte Umstände. Das sind:

1. beachtliche Unterschiede in den Aufgaben von zentralen Orten, Landgemeinden, kleineren und größeren Gemeinden in den Ballungsgebieten und den Landeshauptstädten;
2. auch bei den prinzipiell in allen Gemeinden ähnlichen „Basisaufgaben“ sind hinsichtlich der erforderlichen Steuermittel spürbare Differenzen zwischen kleineren und den großen Gemeinden gegeben;
3. die Nettofinanzierungserfordernisse für die Erfüllung der naturraumbezogenen Aufgaben sind im Vergleich zu den zentralörtlichen Aufgaben geringfügig;
4. unterschiedliche Verläufe der Pro-Kopf-Ausgaben bei einzelnen Gemeindeaufgaben und Aufgabenbereichen mit zunehmender Gemeindegroße dürften vorliegen; bei mehreren Aufgaben gilt dies als Hinweis (insbesondere bei den u-förmig verlaufenden Pro-Kopf-Ausgaben) auf suboptimale Betriebsgrößen bzw. auf vergleichsweise kostspieligere Formen der Betriebsorganisation in Kleingemeinden und in den großen Städten.

Bei einer Neugestaltung eines stärker aufgabenbezogenen Gemeindefinanzausgleichs wären daher verschiedene neue Ansätze zu diskutieren und zu entscheiden. Es sind dies zuerst der Ersatz der Verteilung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach der Volkszahl und nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel durch eine gleiche Pro-Kopf-Finanzierung für die Basisaufgaben und durch pauschale Abgeltungen für die - unterschiedlichen - spill-overs der zentralen Orte, der wichtigen von den Kernstädten erledigten Aufgaben im Ballungsgebiet sowie der Aufgaben der Statutarstädte als Bezirksverwaltungsbehörden.

Weiters sollte auch die Konstruktion des Finanzausgleichs geändert werden, indem eine mittelfristige Ausrichtung an Zielen (aufgabenbezogene, wirtschaftspolitische, entwicklungsbezogene) erfolgt, beispielsweise durch Einbauen von Anreizen für die Suche nach betriebswirtschaftlich und kommunalpolitisch brauchbaren Betriebsgrößen und Betriebsorganisationen und von Fördern des Vergleichens zwischen Gemeinden und des Lernens voneinander.

Schließlich muss allen Beteiligten klar sein, dass eine aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung nicht gleichzeitig die Ko-Finanzierung von Landesaufgaben, wie etwa Sozialhilfe und Krankenhäuser, Landesberufsschulen u.a.m. durch die Gemeinden umfassen kann, da ja hierbei kein Bezug zu Gemeindeaufgaben besteht.

Literatur

Bobek, H.; Fesl, M.: Zentrale Orte Österreichs II: Beiträge zur Regionalforschung, Bd. 4, Wien 1983, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönböck, W.; Maimer, A.; Bauer, H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Wien-New York 2002, Springer Verlag.

Bröthaler, J.; Wieser, R.: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden: Finanzstatistische Analyse der Gemeindefinanzen nach Gemeindegrößenklassen unter besonderer Berücksichtigung der Ausgaben der allgemeinen Verwaltung, Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Wien 2005, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 92.

5 Aufgabenorientierter Finanzausgleich

Gerhard Lehner

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sind vielfältig und sehr verwoben. Der Finanzausgleich regelt nur einen Teil dieser Verflechtungen. Daneben spielt noch das Zweckzuschussgesetz (das die Wohnbauförderung und die Zuschüsse für die (früheren) Bundesstraßen - Transfers des Bundes an die Länder bestimmt) sowie die Krankenanstaltenfinanzierung und andere Bestimmungen (etwa U-Bahn-Finanzierung in Wien) eine wichtige Rolle. Neben den Beziehungen zwischen dem Bund und den anderen Gebietskörperschaften dürfen auch die Regelungen zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden nicht außer Acht gelassen werden, die mit Ausnahme der Landesumlage ebenfalls nicht im Finanzausgleich geregelt sind. Der Finanzausgleich ist daher nur ein Teil des umfassenden Themas "Finanzpolitik in einem föderalen Staat".

In diesem Beitrag werden zunächst die geänderten Rahmenbedingungen kurz skizziert. Die Aufgaben der Gebietskörperschaften haben sich in den letzten Jahren erheblich geändert. Der Finanzausgleich reagiert auf diese neuen Herausforderungen nur sehr eingeschränkt. Es wird notwendig sein, künftig stärker die Verteilung der Mittel an den Aufgaben zu orientieren. Dazu werden einige Vorschläge angedacht. Abschließend erfolgen noch einige Bemerkungen zum neuen Finanzausgleich, der für die Periode 2005/2008 gilt. Er brachte erhebliche Veränderungen in der (vertikalen) Verteilung des Steueraufkommens, aber die Aufgabenorientierung wurde noch weitgehend ausgeblendet.

5.1 Neue Rahmenbedingungen für das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften

Die österreichische Finanzverfassung ist sehr zentralistisch. Der Bund hebt mehr als 90% der gesamten Steuereinnahmen ein und er bestimmt auch die Aufteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften. Länder und Gemeinden verfügen daher nur über einen sehr geringen Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen. Sie müssen somit ihre Ausgaben den vorgegebenen Einnahmen weitgehend anpassen. Das ist ein wichtiger Aspekt in der Diskussion um eine verstärkte Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs.

Die Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik haben sich seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und insbesondere durch den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt erheblich geändert. Er erfordert in einem föderalen Staat eine stärkere Koordination zwischen den Gebietskörperschaften. Die Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften bleiben jedoch nach dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt den einzelnen Ländern überlassen, zumal aufgrund der erheblichen Unterschiede im Staatsaufbau (zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten) einheitliche Regelungen wahrscheinlich schwer möglich wären. In Österreich sind die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften (die Aufteilung der zulässigen Neuverschuldung) in einer "15a Vereinbarung" geregelt. Sie erhöht den Druck auf die Ausgaben und einer stärkeren Aufgabenorientierung der Einnahmenverteilung.

5.2 Finanzielle Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften beruhen auf zwei Säulen. Erstens, der Verteilung der Steuereinnahmen und zweitens, den Transfers zwischen den Gebietskörperschaften. Die dominierende Position des Bundes in der Steuerpolitik wurde bereits erwähnt. Die Transfers sind sehr weit verzweigt und dadurch gekennzeichnet, dass die einzelnen Gebietskörperschaften sowohl Transfers gewähren als auch empfangen. Zu einem erheblichen Teil sind die Transfers für bestimmte Aufgaben zweckgebunden. Das bringt das Problem einer "Versteinerung" der Ausgabenstruktur mit sich und vor allem erschwert es den Ländern und Gemeinden auf neue Aufgaben oder Änderungen in den Prioritäten rasch reagieren zu können. Hier könnten sich künftig erhebliche Probleme ergeben.

Ein Abbau dieses Transfergeflechtes und ein Einbeziehen in die Ertragsanteile würde die Aufgabenorientierung stärken und wäre daher zu überlegen. Das würde den Spielraum der Länder und Gemeinden in der Budgetpolitik erhöhen und es ihnen ermöglichen, ihre Prioritäten in der Aufgabenerfüllung

lung selbst festzusetzen und auf regionale Unterschiede in den Präferenzen (der Bevölkerung) besser eingehen zu können.

Die Länder erhalten gegenwärtig etwa 80% ihrer Einnahmen aus Ertragsanteilen und Transfers von den anderen öffentlichen Rechtsträgern, wobei, wie oben bereits erwähnt, der Bund den Großteil der Transfers finanziert. In Wien und den anderen Gemeinden ist der Anteil der Ertragsanteile und Transfers an den Gesamteinnahmen mit rund 75% etwas geringer, weil die ausschließlichen Gemeindeabgaben, aber auch verschiedene Kostenersätze, eine größere Rolle spielen als bei den Ländern (ohne Wien).

Vom gesamten Steueraufkommen erhielt der Bund im Jahre 2003 73,6%, die Länder (ohne Wien) 9,2%, Wien 6,3% und die Gemeinden (ohne Wien) 10,9% (Tabelle 1). In den letzten Jahren ist der Anteil des Bundes deutlich zu Lasten der Länder und Gemeinden gestiegen. Im Jahr 1999 betrug der Anteil des Bundes 71,8%, jener der Länder (ohne Wien) 9,9%, Wien 6,9% und der Gemeinden (ohne Wien) 11,4%.

Tabelle 1: Steuereinnahmen - ausschließliche und gemeinschaftliche Abgaben

	1999	2000	2001	2002	2003
	in Prozent der Gesamteinnahmen				
Bund	71,8	72,0	73,3	73,6	73,6
Länder (ohne Wien)	9,9	9,9	9,4	9,3	9,2
Wien	6,9	6,8	6,5	6,3	6,3
Gemeinden (ohne Wien)	11,4	11,3	10,9	10,8	10,9
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria, Gebarungübersichten

Die Transfers sind vielfältig. Sie reichen von Zweckzuschüssen für den Wohnbau und die Finanzierung der früheren Bundesstraßen über umweltschonende und energiesparende Maßnahmen bis zu Transfers für den Nahverkehr und Bedarfszuweisungsmitteln. Außerdem bestehen zwischen den Ländern und Gemeinden erhebliche Transfergeflechte, die auch die Landesfonds (etwa im Bereich der Krankenanstalten), aber auch die Gemeindeverbände einbeziehen. Die Schwerpunkte der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden betreffen vor allem die Bereiche Soziales, Krankenanstalten und Bildung.

Die Transfereinnahmen zwischen den Gebietskörperschaften (einschließlich Fonds und Gemeindeverbände) betragen im Jahre 2003 27,9 Mrd. €, wovon rund 9,8 Mrd. € auf die Sozialversicherungen entfielen (Tabelle 2). Die Gebietskörperschaften einschließlich Fonds und Verbände weisen somit ein Transfervolumen von 18 Mrd. € auf. Insgesamt belaufen sich die Transfers auf mehr als 12% des BIP.

Der Großteil der Transfers wird vom Bund an die Länder und Gemeinden überwiesen. Umgekehrt (von den Ländern und Gemeinden an den Bund) flossen hingegen nur geringe Zahlungen. Zwischen den Ländern und Gemeinden sind die Transfers in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. Diese Salden weichen daher stark voneinander ab. Der Großteil dieser Mitfinanzierungen bezieht sich auf den Sozialbereich und die Krankenanstalten. Daneben spielen auch noch Transfers für Kindergärten und Musikschulen sowie teilweise auch im Nahverkehr eine große Rolle.

Stellt man die Ausgaben und Einnahmen aus den Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors gegenüber, dann zeigt sich für 2003 folgendes Bild. Der Bund leistet insgesamt Transfers in Höhe von 20,7 Mrd. €, die größtenteils an die Länder und die Sozialversicherung fließen (Tabelle 2). Umgekehrt erhält der Bund rund 2,8 Mrd. €. Lässt man die Sozialversicherung außer Betracht, dann ergibt sich für den Bund ein Saldo in der Größenordnung von 8,1 Mrd. €. Das ist mehr als doppelt so viel wie der gesamte administrative Saldo im Bundeshaushalt.

Tabelle 2: Transfers zwischen Trägern öffentlichen Rechts (2003)
in Mio Euro

	Bundesebene	Landesebene	Gemeindeebene	Sozialversicherung	Summe
Ausgaben*)	20.725	1.635	2.273	3.267	27.900
minus Einnahmen*)	-2.781	-11.515	-3.781	-9.823	-27.900
Saldo	17.944	-9.880	-1.508	-6.556	0

*) laufende und Vermögenstransfers

Quelle: Statistik Austria, Gebarungsübersichten 2003

Die Länderebene (einschließlich Fonds und Kammern) erhielt 2003 11,5 Mrd. € und zahlte andererseits 1,6 Mrd. €. Das gibt einen Überschuss von 9,9 Mrd. €. Die Gemeinden erhielten 3,8 Mrd. € und zahlten 2,3 Mrd. €. Der Überschuss von 1,5 Mrd. € ist damit deutlich geringer als jener der Länder (Tabelle 2). Die Gemeinden zahlen an die Länder mehr als sie von ihnen bekommen (WIFO 2002). Das gilt insbesondere für den Sozialbereich und die Krankenanstalten.

5.3 Schwerpunkte im österreichischen Finanzausgleich

Ein Schwerpunkt des Finanzausgleichs ist die Verteilung der Steuereinnahmen, insbesondere der Ertragsanteile. Es ist dabei zwischen der vertikalen Verteilung (zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) einerseits und der horizontalen Verteilung (zwischen den einzelnen Bundesländern und den Gemeinden) zu unterscheiden, wobei hier zwei Ebenen gelten. Einerseits, die Verteilung der Steuereinnahmen auf die Gemeinden der einzelnen Länder (in Summe) und andererseits die Verteilung zwischen den Gemeinden der einzelnen Bundesländer. Bis 2004 galten für einzelne Steuern (in der vertikalen Verteilung) unterschiedliche Aufteilungsschlüssel. Ab 2005 erfolgt hier eine grundlegende Neuerung, die später noch beschrieben wird. Die horizontale Verteilung der Steueranteile auf die einzelnen Bundesländer bzw. auf die einzelnen Gemeinden ist recht komplex.

Hier dominiert die Volkszahl (Einwohnerzahl). Die Ertragsanteile der Länder werden zu rund 77% nach der Volkszahl auf die einzelnen Bundesländer verteilt, bei den Gemeinden sind es rund 69% (einschließlich abgestufter Bevölkerungsschlüssel). In der Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden innerhalb der Länder dominiert der abgestufte Bevölkerungsschlüssel. Ab 2005 wird seine Bedeutung sogar noch steigen, weil der "Sockelbetrag" wegfällt. Andere Kriterien für die Verteilung, wie die unterschiedliche Finanzkraft, spielen nur eine untergeordnete Rolle.

Die starke Betonung der Einwohnerzahl für die Verteilung der Steuereinnahmen (und teils auch der Transfers) verursacht eine Reihe von Problemen, die durch die starke Dominanz des Finanzausgleichs für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben verstärkt wird. Die einfache Volkszahl berücksichtigt die erheblichen Abweichungen in der Altersstruktur der Bevölkerung zwischen den einzelnen Bundesländern nicht. Die Ausgaben der Länder und Gemeinden hängen jedoch sehr stark vom Anteil der älteren Bevölkerung (über 60 Jährigen) ab. Das trifft insbesondere den Sozialbereich einschließlich der Pflege, aber auch die Krankenanstalten. Andererseits aber beeinflussen auch die 0 bis 15 Jährigen in den Bereichen Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen (einschließlich Musikschulen) die Länder und Gemeindehaushalte erheblich.

Die Altersstruktur klappt jedoch in den einzelnen Bundesländern sehr stark auseinander. In den östlichen und südlichen Bundesländern ist der Anteil der älteren Bevölkerung überdurchschnittlich hoch (Tabelle 3). Andererseits liegt dort die Quote der unter 15 Jährigen unter dem österreichischen Durchschnitt. Da die absolute Zahl der Jugendlichen dort aber nicht sinkt, sind von der Altersstruktur und ihrer Veränderung die südlichen und östlichen Bundesländer in ihren Ausgaben überdurchschnittlich betroffen. Das lässt sich an einem einfachen Beispiel darstellen. Im Burgenland liegt der Anteil der 0 bis 15 Jährigen an der Gesamtbevölkerung des Landes gemäß der Volkszählung 2001 bei 15,2%, in Wien bei 14,7%, in Vorarlberg hingegen bei 19,4% (der österreichische Durchschnitt beträgt 16,8%). Die westlichen Bundesländer (einschließlich Oberösterreich) liegen alle über dem österreichischen Durchschnitt.

Andererseits ist der Anteil der über 60 Jährigen im Burgenland mit 24,1% am höchsten. Er liegt signifikant über dem österreichischen Durchschnitt von 21,1%. In Vorarlberg ist hingegen der Anteil der über 60 Jährigen mit 17,5% am geringsten. Diese erheblichen Abweichungen beeinflussen die Länderverhältnisse erheblich, finden aber keine Berücksichtigung in den Ertragsanteilen.

Grundsätzlich gilt, dass aufgrund einer unterdurchschnittlichen Entwicklung der Bevölkerung (d. h. in jenen Ländern, in denen der Bevölkerungszuwachs unter dem österreichischen Durchschnitt liegt) wie in der Steiermark, im Burgenland, Wien und Kärnten künftig mit größeren Problemen im Budget zu rechnen ist. Diese Länder verlieren Anteile an den Ertragsanteilen, erfahren aber bei den Leistungen und damit den Ausgaben aus der Bevölkerungsentwicklung keine Erleichterung.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl ergibt sich aus dem Agglomerations- bzw. Deglomerationseffekt. Im Grunde steht in der Verteilung der Steuermittel auf die einzelnen Länder und Gemeinden der Agglomerations- bzw. Deglomerationseffekt im Vordergrund. Es wird gegenwärtig davon ausgegangen, dass bevölkerungsreiche, vor allem dicht besiedelte Gemeinden höhere Pro-Kopf-Ausgaben erfordern. Allerdings besteht innerhalb der einzelnen Stufen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels eine Degression.

Nicht berücksichtigt werden gegenwärtig im Finanzausgleich die Probleme von dünn besiedelten (flächengroßen) Gemeinden. Sie befinden sich zumeist in geographischen Randlagen (Waldviertel, Südburgenland etc.). Sie sind in der Regel von Abwanderung bedroht. Dadurch nimmt die Bevölkerungszahl (weiter) ab und damit auch die finanziellen Möglichkeiten. In diesen Gebieten wird es daher zunehmend schwierig, die kommunale Infrastruktur zu erhalten und entsprechende kommunale Leistungen bereitzustellen. Das fördert wiederum die Abwanderung. Es besteht daher in diesen Gebieten eine negative Spirale.

Tabelle 3: Regionale Altersstruktur der Bevölkerung gem. Volkszählung 2001 in Prozent der Gesamtbevölkerung

Alter	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Österreich gesamt
0 - 15 Jahre	15,2	16,8	17,0	18,2	17,9	16,2	18,4	19,4	14,7	16,8
15 - 60 Jahre	60,7	61,3	60,8	61,6	63,4	61,5	63,0	63,1	63,6	62,1
über 60 Jahre	24,1	21,9	22,2	20,2	18,7	22,3	18,6	17,5	21,7	21,1
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria

Die Verteilung der Ertragsanteile trägt der geänderten Nachfrage nach öffentlichen Leistungen nicht ausreichend Rechnung. Die Ausgaben der Länder sind in den Bereichen Soziales, Krankenanstalten, Kinderbetreuungseinrichtungen und Nahverkehr in den letzten Jahren deutlich stärker gestiegen als die Ertragsanteile (siehe Memorandum der Länder zum Finanzausgleich).

Zwischen 1997 und 2003 wuchsen die Ertragsanteile der Länder um 6,5%, die Ausgaben für die Kinderbetreuungseinrichtungen hingegen um 21% und im Sozialbereich sogar um 40%, wobei die Behindertenhilfe sogar einen Anstieg von 59% aufweist. Die (Netto)Aufwendungen der Länder für die Krankenanstalten stiegen in diesem Zeitraum um 32%. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch in den Gemeinden. Die Einnahmen aus den Ertragsanteilen können daher mit der Entwicklung der Ausgaben in weiten Aufgabenbereichen nicht mehr Schritt halten.

5.4 Zusätzliche Indikatoren für die Verteilung der Ertragsanteile

Die starke Dominanz der Volkszahl in der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile (und auch vieler Transfers) unterstellt, dass eine sehr enge Korrelation zwischen der Bevölkerungszahl einerseits und den Ausgaben (pro Kopf) andererseits besteht und außerdem, dass sich eine steigende Bevölkerungszahl in überdurchschnittlich hohen Ausgaben manifestiert. Das gilt insbesondere für die Begründung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (Brecht 1932; Zimmermann/Henke 2001). Allerdings

sind auch Ausgaben(Kosten)degressionen zu beobachten, dass mit der steigenden Bevölkerungszahl die Pro-Kopf-Ausgaben sinken (Lehner 2003).

Neben dem Agglomerationseffekt gibt es auch einen so genannten Deglomerationseffekt). Flächen-große Länder (Gemeinden) haben in einigen Bereichen zusätzliche Ausgaben pro Kopf, das gilt insbesondere im Verkehrsbereich und in der Daseinsvorsorge. In Österreich wird dieses Problem durch die Übertragung der Bundesstraßen an die Länder stärker in den Vordergrund treten. Es gilt aber auch für den Nahverkehr und die Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Kanalisation, Müllabfuhr etc.). In dünn besiedelten Gemeinden sind die Ausgaben je Einwohner für diese Aufgaben höher. Es geht auch darum, in diesen Gebieten die Versorgung mit Infrastruktur qualitativ zu sichern. Das ist jedoch schwierig, weil die Einnahmen pro Kopf verteilt werden und auf dieses Phänomen zu wenig Rücksicht genommen wird.

In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, einen Teil der Ertragsanteile (horizontal) nach der Fläche aufzuteilen. Dafür bietet sich die Siedlungsfläche an, wobei natürlich ein fixer Stichtag festgelegt werden müsste. Als Anteil wäre zu überlegen, etwa 5% der Ertragsanteile der Länder/Gemeinden nach der Fläche zu verteilen. In Deutschland wird diese Frage jedenfalls sehr intensiv diskutiert.

Ein weiterer (zusätzlicher) Faktor für die horizontale Verteilung der Ertragsanteile wären die Arbeitsplätze. Sie sind sowohl für die Länder, insbesondere aber die Gemeinden, mit zusätzlichen Anforderungen in den öffentlichen Haushalten verbunden. Gegenwärtig wird die Wirtschaftspolitik im Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Länder, die gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen und eine geringe Arbeitslosigkeit aufweisen, werden im Finanzausgleich nicht belohnt. Das gilt auch für die Gemeinden.

Die Gemeinden heben zwar die Kommunalsteuer ein, aber es ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Beschäftigten der Kommunalsteuer unterliegen (etwa im Gesundheitsbereich oder im öffentlichen Sektor). Daher sind hier gegenwärtig Verzerrungen nicht auszuschließen. Die Festlegung der Bemessungsgrundlage für den Faktor Arbeitsplätze könnte natürlich auch Probleme bringen. Wahrscheinlich müssen Durchschnittswerte herangezogen werden, um zeitliche Schwankungen auszugleichen.

Ein weiterer Faktor für die Verteilung der Ertragsanteile könnte die Zahl der Nächtigungen sein. Gerade Tourismusgemeinden sind in der Bereitstellung mit Infrastruktur erheblichen Herausforderungen konfrontiert. Das gilt sowohl für Freizeiteinrichtungen, teils auch für kulturelle Aktivitäten, aber auch im Verkehrsbereich. Auch hier geht es nur darum, einen gewissen Prozentsatz der Ertragsanteile (etwa 3%) nach den Nächtigungen zu verteilen.

Insgesamt würde durch solche zusätzlichen Indikatoren nur ein Teil der Ertragsanteile aufgeteilt werden. Der Schwerpunkt würde nach wie vor bei der Bevölkerungszahl (bzw. dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel) liegen. Es geht nur darum, die Dominanz etwas zu verringern.

Ein sehr wesentlicher Aspekt in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich wäre die Abgeltung positiver externer Effekte, die insbesondere auf der Ebene der Gemeinden eine wichtige Rolle spielen. Gemeinden stellen häufig öffentliche Leistungen bereit, die auch von Bewohnern anderer Gemeinden benützt werden (ohne dass sie die Kosten voll abgelteten). Das gilt etwa für kulturelle und Freizeiteinrichtungen, aber auch für Sozialeinrichtungen oder letztlich auch für die Bildung bzw. bei den Krankenanstalten. Im Grunde geht es aber um eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden, teils auch zwischen Ländern. Diese Zusammenarbeit muss rechtlich besser abgesichert werden (etwa jene der Gemeindeverbände). Der Österreich-Konvent hat hier Ansatzpunkte aufgezeigt. Der Finanzausgleich lässt diese Gesichtspunkte bisher jedoch weitgehend außer Acht.

Für die Abgeltung der positiven externen Effekte sollten in verstärktem Ausmaß die Bedarfszuweisungsmittel herangezogen werden. Auch für Infrastrukturprojekte, die mehrere Gemeinden (gemeinsam) betreffen, wäre zu diskutieren, ob nicht in den einzelnen Bundesländern ein Fonds für solche weitreichenden regionalen Maßnahmen auf Gemeindeebene eingerichtet werden könnte.

Dieser Fonds könnte aus Teilen der Bedarfszuweisungsmittel (gem. §11 FAG 2005) sowie der Landesumlagen gespeist werden. Aus einem solchen Fonds könnten Zuschüsse zur Abgeltung der externen Effekte gewährt werden. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel ist dazu nur bedingt geeignet, weil möglicherweise auch in kleineren Gemeinden (unter 10.000 Einwohner) etwa in Bezirkshauptstädten zentralörtliche Aufgaben erbracht werden, die ebenfalls externe Effekte bewirken. Die positiven externen Effekte sind daher nicht unbedingt an die Gemeindegröße gebunden.

5.5 Aufgabenorientierter Finanzausgleich

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich würde das Gefüge der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sowohl vertikal als auch horizontal spürbar ändern. Im Gegensatz zu den gegenwärtigen Regelungen des Finanzausgleichs, die weitgehend einnahmenorientiert sind, wäre ein aufgabenorientierter Finanzausgleich primär ausgabenorientiert, weil die Aufgaben und damit die Ausgaben im Mittelpunkt stünden.

Grundsätzlich bedürfte es dazu aber einer klaren Zuordnung der einzelnen Aufgaben zu einer Gebietskörperschaft. Das würde bedeuten, dass die jetzt weit verbreiteten Mischfinanzierungen (Mitfinanzierungen) stark zurückgedrängt werden und die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften stark verringert werden könnten. Im Österreich-Konvent stand zwar die Frage der Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung auf der Tagesordnung, doch blieb der Erfolg eher bescheiden.

Vor allem wäre zunächst zu klären, welche Gebietskörperschaft welche Aufgaben übernimmt, wobei klare Zuordnungen erforderlich wären. Am Beispiel der Pflichtschulen lässt sich dieses Problem deutlich demonstrieren. Der Bund bestimmt gegenwärtig die gesetzlichen Rahmenbedingungen und damit das Angebot (qualitativ) in den Pflichtschulen. Er gibt damit wichtige Faktoren für die Ausgaben vor. Lehrer werden zwar teils zur Gänze (allgemeinbildende Pflichtschulen) oder zur Hälfte (berufsbildende Pflichtschulen) vom Bund bezahlt. Das übrige Personal sowie die laufenden Sachaufwendungen (einschließlich Investitionen) werden für die Berufsschulen jedoch von den Ländern und für die allgemeinbildenden Pflichtschulen von den Gemeinden finanziert.

Im Jahre 2002 gaben die Gemeinden (mit Wien) im Bereich der allgemeinbildenden Pflichtschulen netto rund 1,1 Mrd. € aus. Bei den berufsbildenden Pflichtschulen mussten die Länder (einschließlich Wien) im Jahre 2003 knapp 580 Mio. € aufwenden, wovon rund 207 Mio. € der Bund für die Hälfte des Personalaufwandes refundierte. Die Nettobelastung lag daher 2003 bei rund 370 Mio. €.

Solche Mischfinanzierungen bestehen in vielen Bereichen (Kinderbetreuungseinrichtungen, Sozialbereich, Krankenanstalten etc.). Vor allem die Gemeinden leiden darunter, weil sie kaum eigene Gestaltungsmöglichkeiten besitzen. Auf der Landesebene wird die Mitfinanzierung im Sozialbereich und auch bei den Krankenanstalten durch Landesgesetze fixiert. Diese Mitfinanzierungen beeinträchtigen nicht nur die Transparenz, sondern auch die Effizienz. Eine stärkere Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und Finanzierungsverantwortung würde diese Ziele stärken.

Die Aufgaben müssten den einzelnen Gebietskörperschaften zugeteilt werden, wobei die finanzwissenschaftliche Literatur (die Theorie der öffentlichen Güter) Anhaltspunkte liefert. Leistungen, deren Nutzen individuell nicht zuordenbar sind, oder der gesamten Bevölkerung zu gleichen Teilen zugute kommen, sollen (zentral) vom Bund erbracht werden. Es handelt sich großteils um die so genannten eigentlichen öffentlichen Güter, wie Landesverteidigung, Außenbeziehungen, Justiz etc. oder um solche, bei denen Unterschiede in der Versorgung nicht wünschenswert wären (Altersversorgung).

Die Länder müssten jene Aufgaben übertragen erhalten, die großteils den so genannten meritorischen Gütern zugerechnet werden, deren Nutzen zwar individuell zuordenbar ist, bei denen aber erhebliche externe (positive) Effekte bestehen und regionalpolitische Überlegungen eine wichtige Rolle spielen und wo außerdem die einzelnen Gemeinden von der Größenordnung (dem finanziellen Volumen) überfordert wären. Dazu zählen etwa der Schulbereich, vor allem aber der Sozialbereich und die Krankenanstalten. Auch die Landwirtschaft und die Wirtschaftsförderung sollte Aufgabe der Länder sein (bleiben).

Zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeinden zählen jedenfalls jene, deren Nutzen sich räumlich gut abgrenzen lassen und individuell zurechenbar sind und die auch finanziell von den Gemeinden bewältigt werden können. Dazu gehören etwa die Kinderbetreuungseinrichtungen, die gesamten Leistungen der Daseinsvorsorge und möglicherweise auch gewisse Aufgaben im Sozialbereich (etwa Heime oder die mobilen Dienste). Natürlich kann die Verteilung der Aufgaben hier nur grobe Anhaltspunkte liefern, im Detail müssten sehr ausführliche Diskussionen erfolgen.

Es wäre ferner zu überlegen, für einzelne öffentliche Leistungen (die jedoch genau abgegrenzt werden müssten, also etwa nicht für die Pflichtschulen insgesamt, sondern getrennt nach allgemeinbildenden Pflichtschulen und berufsbildenden Pflichtschulen etwa), oder nicht die Sozialausgaben, son-

dem getrennt nach Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Pflegeheime etc., "Normausgaben" je Leistungseinheit zu ermitteln (z. B. Ausgaben pro Kindergartenplatz oder Ausgaben pro Volksschüler etc.), die dann der Verteilung der Ertragsanteile zugrunde gelegt werden könnten. Solche, nach Lehrgängen differenzierte Normausgaben liegen bereits jetzt den Zahlungen des Bundes für die Fachhochschulen zugrunde.

Solche "Normausgaben", die dann der Verteilung der Ertragsanteile als Basis dienen könnten, würden dazu führen, dass jene Länder und Gemeinden, die Leistungen effizienter erbringen als der Durchschnitt, zusätzlichen Spielraum gewinnen und andere Aufgaben finanzieren können und jene, die über dem Durchschnitt liegen, ihre Effizienz verbessern müssten.

5.6 Finanzausgleich 2005

Der Finanzausgleich, der für die Periode 2005/2008 abgeschlossen und vom Parlament beschlossen wurde, bringt zwar im Hinblick auf den aufgabenorientierten Finanzausgleich keine Änderungen zur bisherigen Situation, dennoch ist er ein Meilenstein und bewirkt die größten Veränderungen in den Beziehungen zwischen den Finanzausgleichspartnern in den letzten Jahrzehnten. Die tiefgreifenden Änderungen ergeben sich größtenteils aus der vertikalen Verteilung der Ertragsanteile.

Erstmals wird das Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (mit Ausnahme der Spielbankenabgabe, der Werbeabgabe, der Grunderwerbsteuer und der Bodenwertabgabe) nach einem einheitlichen Aufteilungsschlüssel auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Vom Gesamtaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden daher ab 2005 rund 98,8% nach einem einheitlichen Schlüssel auf die Gebietskörperschaften zugeteilt. Als Basis dient das Aufkommen des Jahres 2004. Damit gehören die unterschiedlichen Verteilungsschlüssel der Vergangenheit an.

Neben dem einheitlichen Schlüssel für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden auch die wichtigsten (bisher) ausschließlichen Bundesabgaben in diesen gemeinsamen Schlüssel einbezogen (das gilt für die Tabaksteuer, die Energieabgaben, die Versicherungssteuer, die Normverbrauchsabgabe, die Kapitalverkehrssteuer und die Konzessionsabgabe).

Die Zölle bleiben außer Betracht, weil die Ertragshoheit der EU zusteht, und auch die EU-Quellensteuer bleibt ausgenommen. Ferner werden auch der Wohnbauförderungsbeitrag, weil er fast ausschließlich zweckgebunden ist und auch der Altlastenbeitrag nicht in den gemeinsamen Schlüssel einbezogen. Das gilt auch für die Gebühren (Titel 525), weil sie einerseits sehr heterogen sind und andererseits teils den Charakter von Kostenersätzen haben (sie werden daher auch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nur teils der Abgabenquote zugerechnet).

Insgesamt werden auf Basis 2003 3,62 Mrd. € an bisher ausschließlichen Bundesabgaben zusätzlich in den gemeinsamen Schlüssel einbezogen. Die genauen Prozentsätze für die einzelnen Gebietskörperschaften werden auf Basis des Erfolges 2004 ermittelt.

Der Vorteil dieser neuen Regelung liegt insbesondere in zwei Faktoren. Erstens wird die Aufteilung der Steuereinnahmen transparenter. Bisher waren sehr unterschiedliche und komplexe Verteilungsregelungen notwendig (siehe §10 Abs. 1 FAG 2001). Zweitens wird dadurch die Einnahmenentwicklung der Länder und Gemeinden stabiler und berechenbarer. Bisher konnte der Bund (aufgrund seiner Kompetenz-Kompetenz) das Steueraufkommen steuern. Das lässt sich für die Vergangenheit an mehreren Beispielen zeigen. So wurden 1996 die Energieabgaben als ausschließliche Bundesabgaben eingeführt, ebenso im Jahre 1992 die Normverbrauchsabgabe als Ersatz für die Abschaffung des erhöhten Mehrwertsteuersatzes. Diese Politik lässt sich bis in die unmittelbare Nachkriegszeit zurückverfolgen (etwa Einführung eines Bundeszuschlages zur Umsatzsteuer als ausschließliche Bundesabgabe im Jahre 1949).

Erhöhungen hat der Bund ebenfalls oft bei jenen Steuern durchgeführt, an denen er überdurchschnittlich stark beteiligt war (Beispiel Mineralölsteuer im Jahre 2004).

Künftig sind solche Maßnahmen, die zu einer Verschiebung in den gemeinschaftlichen Bundesabgaben führen, nicht mehr möglich. Das ist ein Vorteil für die Länder und Gemeinden, die keine Möglichkeit der Gestaltung haben. Das lässt für die Zukunft eine gleichmäßigere Entwicklung der Ertragsanteile für die Länder und Gemeinden als bisher erwarten.

Darüber hinaus wurden auch einige Transfers (für den Nahverkehr, für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen), die bisher von einer einzigen Steuer abhängig waren (Nahverkehr von der Mineralölsteuer, umweltschonende und energiesparende Maßnahmen von den Energieabgaben) nunmehr auf eine breitere Basis gestellt, weil diese Transfers künftig von der Gesamtheit der gemeinschaftlichen Bundesabgaben berechnet werden. Das bringt längerfristig für die Länder und Gemeinden Vorteile. Denn sowohl die Mineralölsteuer als auch die Energieabgaben sind mengenabhängig, die unter normalen Umständen nur etwa mit dem realen Bruttoinlandsprodukt wachsen. (In der Mineralölsteuer gab es in den letzten Jahren eine Sondersituation.)

Durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage dieser Transfers ist damit zu rechnen, dass sie sich längerfristig etwas stärker und auch kontinuierlicher entwickeln, als wenn sie von einer einzigen Steuer abhängig wären.

Weiters hat der Bund jeweils 100 Mio. € für zusätzliche Transfers an die Länder und Gemeinden bereit gestellt, außerdem noch 12 Mio. € jährlich für die Landeslehrer. Auf die vierjährige Periode verteilt, erhalten Länder und Gemeinden somit 848 Mio. € zusätzlich.

Im Gegensatz zu den tief greifenden Änderungen in der vertikalen Verteilung, hat sich in der horizontalen wenig geändert. Die Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Bundesländer bleibt im Vergleich zum bisherigen Finanzausgleich unverändert. Bisher war für die einzelnen Steuern zwar der Anteil von der Volkszahl einerseits und den fixen Schlüssel andererseits unterschiedlich, im neuen System werden diese beiden Schlüssel jeweils mit dem Anteil der Steuern gewichtet (einschließlich der bisherigen ausschließlichen Bundesabgaben), so dass die einzelnen Bundesländer und Gemeinden ab 2005 das gleiche Steueraufkommen erhalten wie nach den bisherigen Bestimmungen.

In der komplexen Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden haben sich hingegen im neuen Finanzausgleich Änderungen ergeben. Zum einen wurde der Sockelbetrag (von zuletzt 72,66 € pro Einwohner) abgeschafft, das begünstigt die großen Gemeinden. Andererseits wurde der "Vervielfältiger" für die unterste Stufe im abgestuften Bevölkerungsschlüssel (bis 10.000 Einwohner) von 11/3 auf 1,5 angehoben. Davon ziehen die kleineren Gemeinden größeren Nutzen.

Insgesamt bringen diese gegensätzlich wirkenden Maßnahmen den Gemeinden bis 10.000 Einwohner einen Vorteil von rund 61 Mio. €. Diese Nachteile werden den Gemeinden über 10.000 Einwohner durch zusätzliche Transfers abgegolten, die aus den 100 Mio. € finanziert werden, die der Bund den Gemeinden überweist. Insgesamt erhalten die Gemeinden mit mehr als 9.300 Einwohnern 80,5 Mio. € (§23 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz 2005) und rund 19,5 Mio. € erhalten die Gemeinden unter 9.300 Einwohnern. Sie werden auf diese Gemeinden nach der Volkszahl verteilt. Die Verteilung ist in §23 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz 2005 geregelt.

Eine stärkere Aufgabenorientierung im Finanzausgleich ist gegenwärtig nicht erkennbar. Es wird natürlich auch von den weiteren Beratungen über die Ergebnisse des Österreich-Konvents abhängen, ob längerfristig eine Neuorientierung der Aufgaben im Finanzausgleichsgesetz notwendig sein wird. Wenn in diesen Beratungen eine neue Aufteilung der Aufgaben nicht zustande kommt, wird es auch im nächsten Finanzausgleich schwierig sein, eine stärkere Aufgabenorientierung durchzusetzen.

Allerdings hat der Finanzausgleich 2005 gezeigt, dass große Schritte möglich sind. Ein wichtiger Aspekt (im nächsten Finanzausgleich) wäre es jedenfalls, Transfers in die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden einzubeziehen. Das gilt insbesondere für die Bedarfszuweisungsmittel gemäß §22 Finanzausgleichsgesetz. Es bleibt somit trotz der großen Fortschritte, die im Finanzausgleichsgesetz 2005 erfolgten, auch für den nächsten Finanzausgleich noch viel zu tun.

Literatur

Brecht, A.: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932.

Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönböck, W.; Maimer, A.; Bauer, H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Wien 2002.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Bonn 2001.

- Lehner, G.: Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Gutachten des WIFO im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes, Wien 2003.
- Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund: Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001.
- Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut: Finanzielle Beziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden, Gutachten des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts im Auftrag des Österreichischen Gemeindebunds, Wien 2002.
- Rossmann, B.: Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in Österreich - Versuch eines Resümees, in: Rossmann, B. (Hrsg.), "Finanzausgleich - Herausforderungen und Reformperspektiven", Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer, Bd. 6, Wien 2002.
- Thöni, E.: Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Gemeindefinanzen, in: Theurl, E.; Thöni, E (Hrsg.): Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Ausgaben, Wien-Köln-Weimar 2002.
- Zimmermann, H.; Henke, K. D.: Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München 2001.

6 Österreich-Konvent - Reform der Finanzverfassung ist gescheitert

Bruno Rossmann

Bereits seit dem Ende der achtziger Jahre befindet sich der öffentliche Sektor weltweit in einer Umbruchphase. Bestehende Strukturen und Rahmenbedingungen werden aufgebrochen und machen neuen Grundsätzen und Systemen Platz. Dieser Wandel vollzieht sich in praktisch allen Ländern auf ähnliche Weise, das Ausmaß und die Intensität der damit einhergehenden Reformbemühungen sind jedoch sehr unterschiedlich. Dieser Strukturwandel setzte in Österreich mit deutlicher Zeitverzögerung ein und konzentriert sich auf zentrale Elemente des Public Management. Die öffentliche Verwaltung orientiert sich zunehmend an den Bürgerinnen und Bürgern, an den Ergebnissen und der Qualität öffentlicher Leistungen sowie an der Optimierung bei der Leistungserbringung. Vor dem Finanzausgleich und der Finanzverfassung hat dieser Strukturwandel bisher halt gemacht. Das föderale System Österreichs ist seit Jahren durch ein "Finanzausgleichspatt" gekennzeichnet. Der mit Jahresbeginn 2005 in Kraft getretene neue Finanzausgleich hat nur wenige Änderungen¹ mit sich gebracht, und es wird daher im Wesentlichen das reformbedürftige System des Finanzausgleichs für die nächsten vier Jahre weiter fortgeschrieben.

Das Augenmerk der Finanzausgleichsverhandlungen galt in den vergangenen Jahrzehnten vorrangig der Verteilung der finanziellen Mittel, während die Frage der Verteilung der Kompetenzen und der Art und Weise der Aufgabenerfüllung („Aufgabenkritik“) praktisch keine Rolle spielten. In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob der Österreich-Konvent es geschafft hat, den Grundstein für ein neues Finanzmanagement in Österreich zu legen. Zuvor jedoch werden im Anschluss eine kurze Darstellung der grundlegenden Regelungen der Finanzverfassung einige wichtige Reformfordernisse skizziert, um eine „Messlatte“ für die Beurteilung des Erfolgs bzw. Misserfolgs des Österreich-Konvents zu haben. Abschließend werden die jüngsten Vorschläge für eine Reform des Haushaltsrechts vorgestellt und gewürdigt.

6.1 Die grundsätzlichen Regelungen der Finanzverfassung

Die Finanzverfassung aus dem Jahre 1948 regelt den Wirkungsbereich des Bundes und der Länder auf dem Gebiet des Finanzwesens und enthält auch Bestimmungen für die Gemeinden. Das Finanzverfassungsgesetz (F-VG) bildet mit den darin enthaltenen grundsätzlichen Bestimmungen den verfassungsrechtlichen Rahmen für den Finanzausgleich, der im Detail in einem einfachen Bundesgesetz geregelt ist. Zentrale Regelungen in der Finanzverfassung sind:

- **Grundsatz der eigenen Kostentragung, Konnexitätsprinzip:** Der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften tragen den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben bestimmt, es sei denn, die zuständige Gesetzgebung bestimmt anderes (§ 2 F-VG).
- **Prinzip der Parität:** Es gilt grundsätzlich, dass die Regelung der Kostentragung für die Aufgabenbesorgung und die Regelung für die Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden (§ 4 F-VG).
- Die Finanzverfassung enthält weiters die **Grundsätze für das Abgabewesen**. Das F-VG systematisiert die Abgaben nach der Ertragshoheit, das ist das Recht einer Gebietskörperschaft über den Ertrag im eigenen Haushalt frei zu verfügen.
- Es werden weiters die **vier Instrumente des Finanzausgleichs** grundlegend geregelt. Dazu gehören:
 - Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung
 - Verteilung von Besteuerungsrechten
 - Verteilung von Abgabenerträgen und die

¹ Siehe dazu den Beitrag von Lehner in diesem Tagungsband (Abschnitt 5) sowie KDZ (2005).

- Transfers (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse)
- Schließlich enthält das F-VG Bestimmungen über das Kreditwesen, das Haushaltsrecht und die Finanzstatistik.

6.2 Ansätze für eine Reform des Finanzausgleichs im weiteren Sinn

Ansätze für eine Reform des Finanzausgleichssystems in weiteren Sinn - d.h. auch die Verteilung der Kompetenzen umfassend - lassen sich aus den bestehenden Schwächen ableiten. Das föderale System Österreichs ist auf der Einnahmenseite durch das überaus große Gewicht des Steuerverbundes gekennzeichnet. Bis in die Mitte der neunziger Jahre war der Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden am Gesamtabgabenertrag ziemlich konstant. Seither hat der Zentralisierungsgrad zugenommen. Diese steigende Zentralisierung der öffentlichen Einnahmen beim Bund zu Lasten der Länder und Gemeinden führt spiegelbildlich zu einer Reduktion der finanziellen Autonomie von Ländern und Gemeinden. Die eigenen Abgaben von Ländern und Gemeinden gehen zurück. Durch die damit einhergehende Tendenz zur Verstärkung des Steuerverbundes verringern sich deren politische Handlungsspielräume. Besonders stark ausgeprägt ist das Gewicht des Steuerverbundes bei den Ländern, es liegt erheblich über dem anderer föderaler Staaten.²

Eine weitere Schwachstelle des österreichischen föderalen Systems resultiert aus den steigenden Transferverflechtungen im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs. In den letzten Jahren haben diese intragovernmentalen Transferverflechtungen an Bedeutung gewonnen. Da die Aufgabenfinanzierung (Steuern, Gebühren, Entgelte) nicht eindeutig geregelt ist bzw. zahlreiche Ausnahmen von bestehenden Grundsätzen in der Finanzverfassung zulässt, ist in der Vergangenheit ein Wildwuchs an intragovernmentalen Transferzahlungen (Kostensätze, Finanzzuweisungen, Umlagen, Ko-Finanzierungen) entstanden.³ Das hat zu einem „Transfer-Chaos“⁴ geführt, wodurch das Finanzausgleichssystem - nicht zuletzt aufgrund der sehr lückenhaften finanzstatistischen Datenlage - extrem unübersichtlich geworden ist.

Für eine Betrachtung des föderalen Systems sind die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Kompetenzverteilung, die Finanzverfassung sowie jene Bundes- und Landesgesetze heranzuziehen, die Aussagen über die Verteilung der Lasten der Aufgabenerfüllung enthalten. Ein umfassender Reformansatz des österreichischen Finanzausgleichssystems darf sich nicht allein auf die Verteilung der öffentlichen Einnahmen beschränken, sondern er muss auch die Verteilung der Aufgaben umfassen. Es geht damit also um den Finanzausgleich im weiteren Sinn, dessen Reform mehrere Dimensionen umfassen muss:

6.2.1 Neubestimmung der föderalen Aufgabenverteilung

Im Rahmen der Aufgabenerfüllung lassen sich in Österreich zahlreiche Vermischungen und Verflechtungen bei der Trägerschaft und der Finanzierungsverantwortung zwischen dem Bund und den Bundesländern, zwischen den Bundesländern und Gemeinden, aber auch zwischen allen drei Ebenen feststellen. Als markante Beispiele für Aufgabenverflechtungen lassen sich nennen: Pflichtschullehrer, Familienförderung, Siedlungswasserwirtschaft, Sozialhilfe, Verkehrsverbände etc. In einigen Fällen - so etwa im Gesundheitswesen - bestehen vermischte Trägerschaft und gemeinsame Finanzierung nebeneinander. Darüber hinaus sind häufig Mehrfachförderungen sowie Doppelgleisigkeiten festzustellen (z.B. Siedlungswasserwirtschaft, Familienförderung). Das verlangt nach einer grundlegenden Neuverteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen mit dem Ziel einer Entflechtung der Kompetenzen und dem Abbau von Doppelgleisigkeiten. Es geht dabei darum, die Einheit zwischen der Verantwortung für eine Aufgabe, ihrer fachlichen Ausprägung und ihrer Finanzierung herzustellen. Mehrere Träger von Aufgaben, das Bestehen von Ko-Finanzierungen u.ä. verletzen den Grundsatz der Verantwortung und der Transparenz und bilden so durch ökonomisch falsche oder fehlende Verhaltensanreize die Grundlage ökonomischer Ineffizienzen. Im § 2 der

² Vgl. dazu den Beitrag von Bauer/Thöni in diesem Tagungsband sowie Bauer/Thöni 2004.

³ Vgl. dazu die Studie von Bröthaler/Bauer/Schönböck 2004.

⁴ Thöni 2002.

Finanzverfassung ist zwar der Grundsatz der Konnexität verankert, er wurde jedoch im Laufe der Jahrzehnte durch Ausnahmebestimmungen in verschiedenen Gesetzen stark durchlöchert.

Zu dieser angesprochenen Reorganisation der Trägerschaft bieten sich zwei Möglichkeiten:

- Die Verantwortung für die Erbringung einer Leistung und deren Finanzierung wird nur einer staatlichen Ebene übertragen.
- Die andere Möglichkeit besteht darin, die strategische Planung und Steuerung der Aufgaben der zentralen Ebene zuzuordnen, während die operative Umsetzung dezentral erfolgt.

6.2.2 Entwicklung eines neuen Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich weist in seiner heutigen Form eine Reihe von Schwächen auf, da er als Steuerungsinstrument bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben nur einen sehr untergeordneten Platz hat. Er wird nur sehr eingeschränkt in den Dienst der Wirtschaftspolitik gestellt. Im Zentrum des Finanzausgleichs steht vor allem das Ziel der Herstellung bzw. des Ausbaus der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit zugunsten finanzschwächerer Länder und Gemeinden. Der Finanzausgleich als zentrales Instrument zur Sicherung der Finanzierung öffentlicher Aufgaben sollte daher flexibler angelegt und - im Konsens zwischen den VertreterInnen aller drei staatlichen Ebenen - verstärkt auf zentrale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele ausgelegt werden. Eine entsprechende Staatszielbestimmung in der Finanzverfassung wäre für eine verstärkte Zielorientierung der Finanzpolitik im Allgemeinen und des Finanzausgleichs im Besonderen sehr hilfreich. Die Staatszielbestimmung im Art 13 Abs. 2 B-VG hat sich unbrauchbar erwiesen. Österreich könnte sich hier an der Schweizerischen Bundesverfassung oder am EU-Verfassungsentwurf anlehnen.⁵

Der Finanzausgleich enthält heute nur wenige steuerungsrelevante Ansätze, ja er verstößt sogar selbst gegen ein wichtiges Steuerungsprinzip, die Transparenz. Die Bestimmungen des Finanzausgleichs und die damit verknüpften Wirkungsweisen sind kompliziert, was dazu geführt hat, dass es nur wenige ExpertInnen und BeamtenInnen gibt, die die verschiedensten Bestimmungen zum Finanzausgleich und ihre Wirkungsweisen durchschauen. Die lückenhafte finanzstatistische Datenlage und das aus den verschiedenen Regelungen resultierende intragovernmentale Transfergeflecht erschweren die systematische Darstellung. Umfassende Evaluierungen liegen daher für das österreichische Finanzausgleichssystem kaum vor.

Die Transaktionskosten des Finanzausgleichssystems sind eine weitere Dimension, die in einem umfassenden Reformansatz zu berücksichtigen sind. Die gegenwärtigen budgetären Belastungen der einzelnen Gebietskörperschaften sind nicht zu unterschätzen. Es geht dabei um den Nachweis und die Abrechnung bei den Kostenersätzen bei der Gewährung und der Kontrolle der Transferströme. Schätzungen von Bauer/Bröthaler/Schönback (2004) gehen davon aus, dass bis zu einem Fünftel der gewährten Transfers für administrative Zwecke (d.h. Transaktionskosten) aufgehen.

Das Ziel der Reformbestrebungen - hierin sind sich viele ExpertInnen, aber auch PolitikerInnen einig - muss daher dahin gehen, die intragovernmentalen Transferverflechtungen weitgehend zurückzudrängen. Den Überlegungen von Bröthaler/Bauer/Schönback (2004) sowie einem darauf aufbauenden Textvorschlag der Grünen - ausgearbeitet von Bauer/Rossmann - für den Ausschuss 10 des Österreich-Konvents⁶ folgend kann eine Reduktion der Transferströme nur durch eine völlige Neuordnung im Rahmen einer mehrstufigen Vorgangsweise erreicht werden, die in der Finanzverfassung entsprechend abgebildet werden müsste (Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt 6.4.5).

6.2.3 Verbesserung der Koordination der Finanzpolitik und der Transparenz

Ein weiteres Reformfeld ergibt sich für die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften aus den geänderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben ihre Finanzpolitik an den fiskalischen Konvergenzkriterien und am Stabilitäts- und Wachstumspakt auszurichten. Daraus ergibt sich auf nationaler Ebene verstärkt die Notwendigkeit zur Koordination der Finanzpolitik zwischen den beteiligten Ge-

⁵ Siehe dazu Rossmann 2005 a.

⁶ Ausschussvorlage 668/AVORL-K auf der Homepage des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

bietskörperschaften einschließlich der Bereitstellung der dafür erforderlichen Daten. Die Verbesserung der unzureichenden Datenlage der Finanzstatistik ist eine wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung der Koordination der Finanzpolitik und für bessere Informationen über die Wirkungsweise des Finanzausgleichssystems. In diesem Zusammenhang sind auch der österreichische Stabilitätspakt und der Konsultationsmechanismus angesprochen.

Dieser grob skizzierte Reformansatz macht deutlich, dass es mit einer Reform der Finanzverfassung allein nicht getan ist, es geht auch um die Frage der Kompetenzverteilung sowie ihrer Vollziehung und letztlich auch um die Frage der Aufgaben des Staates schlechthin.

6.3 Mandat des Österreich-Konvents für den Ausschuss Finanzverfassung

Mit dem Österreich-Konvent schienen die Weichen in Richtung der oben skizzierten Reform des Finanzmanagements gestellt zu sein. Es wurden verschiedene Ausschüsse eingerichtet, die sich mit diesen zentralen Fragen auseinandersetzen sollten. Der Ausschuss 1 (Staatsaufgaben und –ziele) wurde mit einer umfassenden Analyse der Staatsaufgaben betraut, der Ausschuss 5 (Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) sollte eine neue Kompetenzverteilung erarbeiten, der Ausschuss 6 (Reform der Verwaltung) sollte die Vollzugskompetenzen neu ordnen und dem Ausschuss 10 (Finanzverfassung) wurde das Mandat zugewiesen, die bestehende Finanzverfassung zu reformieren. Dabei wurden im Mandat des Ausschusses 10 zwei Gesichtspunkte besonders betont, das sind die Zusammenführung der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung⁷ und ein bedarfsgerechter Finanzausgleich. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde der Ausschuss 10 noch mit den Beratungen über die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum öffentlichen Haushaltswesen beauftragt, ein Thema das ursprünglich dem Ausschuss 6 zugewiesen war. Bereits am Beginn seiner Beratungen stellte der Ausschuss 10 übereinstimmend fest, dass Fragen des Finanzausgleichs im engeren Sinn, also jene der konkreten Mittelverteilung, ausgeklammert bleiben sollen. Dahinter stand wohl die Absicht, eine Überschneidung zu den damals bevorstehenden Verhandlungen für den Finanzausgleich 2005 zu vermeiden.

6.4 Die wichtigsten Beratungsergebnisse vor dem Hintergrund der Reformfordernisse

Im Folgenden werden vor allem jene Beratungsergebnisse dargestellt, die hier für die Beurteilung des Erfolgs oder Misserfolgs des Österreich-Konvents im Sinne des in Abschnitt 6.2 skizzierten Reformansatzes maßgeblich sind.⁸ Dazu gehören:

- Ziele der Finanzpolitik inklusive Gender Budgeting und verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs
- verstärkte Koordination der Finanzpolitik zur Erreichung dieser Ziele auf der Grundlage verbesserter Daten einschließlich der Verankerung der Grundsätze zum österreichischen Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus
- Stärkung des Konnexitätsprinzips zum Abbau vermischter Trägerschaften/Finanzierungen
- Neuordnung der intragovernmentalen Transfers
- Transparenz und Finanzstatistik

Beleuchtet werden auch die Vorschläge zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen, weil im Anschluss an den Konvent ein darauf basierender Vorschlag für eine Haushaltsrechtsreform erarbeitet wurde, der eine Chance für deren Reform bietet.

6.4.1 Die Staatszielbestimmung des Art. 13 Abs. 2 B-VG (gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht)

Die Neuformulierung der Staatszielbestimmung im Artikel 13 Abs. 2 B-VG, die erst 1986 mit der Reform des Bundeshaushaltsrechts Eingang in die Bundesverfassung gefunden hat, nahm in den Beratungen des Ausschusses breiten Raum ein. In ihrer heute bestehenden Form besagt diese Zielbe-

⁷ Im Mandat für den Ausschuss wird die üblicherweise in diesem Kontext genannte Aufgabenverantwortung nicht angesprochen.

⁸ Eine detaillierte Darstellung findet der/die interessierte Leser/in in den Protokollen, den beiden Ausschussberichten einschließlich der zahlreichen Anlagen sowie auch im Endbericht des Österreich-Konvents. Alle genannten Unterlagen können von der Internetseite des Österreich-Konvents www.konvent.gv.at heruntergeladen werden. Für eine ausführlichere Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse siehe Rossmann 2005 b.

stimmung, dass „Bund, Länder und Gemeinden bei ihrer Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzustreben haben“. Sie ist jedoch totes Recht geblieben. Eine Neuformulierung erschien daher naheliegend. Die dazu in den Ausschuss 10. bzw. 1 eingebrachten Textvorschläge - insgesamt waren es vier - fanden weder im Ausschuss selbst noch im Präsidium des Konvents Zustimmung.⁹

Besonders kontroversiell war jene Neuformulierung, die als einziges Ziel der Finanzpolitik das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts für den Gesamtstaat über den Konjunkturzyklus in der Verfassung verankern wollte. Dieser besonders von Seiten des Bundes als Kernanliegen forcierte so genannte „Mayer-Vorschlag“¹⁰ sieht für die Erreichung des ausgeglichenen Haushalts ein Koordinationsgebot zwischen den Gebietskörperschaften und eine Datenbereitstellungspflicht für die Erreichung dieser Zielsetzung sowie Sanktionen für den Fall der Nichterreichung vor. Begründet wurde dieser Textvorschlag, der de facto den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt in Österreich in den Verfassungsrang hebt, damit, dass stabile und tragfähige öffentliche Finanzen eine notwendige Voraussetzung für eine nachhaltige Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik seien. Die Länder und Gemeinden hielten diesem Vorschlag entgegen, dass die Regelung der Details auf einfachgesetzlicher Ebene durch den Bund ihre Budgethoheit einschränken würde, wenn der Bund die wesentlichen Ziele der Budgetierung vorgeben würde. Sie sprachen sich für eine einvernehmliche Vorgangsweise aller betroffenen Gebietskörperschaften aus und lehnten Sanktionsmöglichkeiten durch den Bund ab. Eine diesen Kritikpunkten gerecht werdende Formulierung wurde durch die Länder eingebracht.

Darüber hinaus wurden weitere Gegenargumente insbesondere von den Grünen vorgebracht. Sie sehen eine innerstaatliche Bindung an europarechtliche Vorgaben als problematisch an, weil sich aus ökonomischer Sicht der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht bewährt hat. Mit Fortdauer seines Bestehens und des 2001 einsetzenden Konjunkturabschwungs hat sich gezeigt, dass er wegen seiner prozyklischen Wirkung nicht geeignet ist, das europäische Hauptproblem, die schwache Binnennachfrage, zu lösen.¹¹ Die hartnäckige Kritik an diesem Pakt und das im Zusammenhang mit dem Aussetzen des Defizitverfahrens gegen Deutschland und Frankreich (November 2003) ergangene Urteil des EuGH vom Juli 2004 haben dazu geführt, dass die Bemühungen um eine Flexibilisierung verstärkt wurden. Man müsse daher zumindest die konkreten Ergebnisse abwarten. Zwischenzeitlich hat sich der Europäische Rat am 22. März 2005 auf eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts geeinigt.¹² Trotz der mit dieser Reform einhergehenden Flexibilisierung des Pakts bleiben die wesentlichen Fehlkonzeptionen (prozyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik, Ausblenden wichtiger fiskalpolitischer Ziele, Unvereinbarkeit mit der Lissabon-Strategie, Fehlen einer „golden rule“) aufrecht.¹³ Weiters wurde vorgebracht, dass bei langfristiger Betrachtung die Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu einer Schuldenquote des Staates von null führt. Damit würde sich der Staat schrittweise aus seiner Rolle als öffentlicher Investor mit negativen Auswirkungen auf den öffentlichen Kapitalstock zurückziehen. Als problematisch wird die Festschreibung auch deshalb gesehen, weil ex ante eine Festlegung der Dauer eines Konjunkturzyklus aus ökonomischer Sicht nicht möglich ist. Von manchen ÖkonomInnen wird sogar bestritten, dass es Konjunkturzyklen überhaupt gibt. Die Übertragung der Interpretation ökonomisch strittiger Fragen an den Verfassungsgerichtshof würde daher die Rechtsunsicherheit erhöhen. Diesen Bedenken haben sich andere VertreterInnen des Ausschusses angeschlossen (z.B. der Österreichische Städtebund, Vertreter der SPÖ) und die Verankerung des Prinzips des ausgeglichenen Haushalts in dieser strikten Form grundsätzlich abgelehnt.

Die Grünen haben einen wesentlich weiter gehenden Vorschlag eingebracht („Petrovic-Vorschlag“)¹⁴, wonach es die Aufgabe der Finanzpolitik sei, ein Bündel an Zielen zu erreichen. Aufgabe der Finanzpolitik sei es demnach, durch geeignete Maßnahmen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstum, der Teilnahme am Erwerbsleben, der Stabilität des Preisniveaus, der Verteilungs-

⁹ Der von H. Frisch, dem Vorsitzenden des Staatsschuldenausschusses, im Ausschuss 10 präsentierte Vorschlag für eine Schuldenbremse wird hier nicht erörtert. Er fand im Ausschuss wenig Zustimmung. (Vgl. dazu Rossmann, 2005 b).

¹⁰ Ausschussvorlage an den Ausschuss 1 185/AVORL-K auf der Homepage des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

¹¹ Vgl. dazu Angelo et al. 2004.

¹² Council of the European Union 2005.

¹³ Siehe ausführlich Mozart/Rossmann (2005).

¹⁴ Ausschussvorlage 526/AVORL-K auf der Homepage des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

gerechtigkeit, insbesondere zwischen den Geschlechtern und Generationen, sowie den Schutz der Umwelt und die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender Budgeting) sicherzustellen. Die dafür erforderlichen Regelungen zur Koordination und die Bereitstellung von Daten im Rahmen der Haushaltsführung werden zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften einvernehmlich festgelegt. Zielsetzung des Grünen Vorschlags ist gleichzeitig eine nachhaltige Finanzpolitik in dem Sinn, dass mittelfristig die Schuldenquote des Gesamtstaats gemessen am Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Grenzwert - gedacht ist dabei an die 60%-Grenze des Maastrichter-Vertrags - nicht übersteigen sollte. Eine Neuverschuldung für öffentliche Investitionen ist zulässig („golden rule“). Zur Vermeidung einer prozyklischen Finanzpolitik und zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik ist ein mittelfristiger Finanzrahmen mit Ausgabenobergrenzen vorgesehen.

Auf Widerstand stieß in den Beratungen zu diesem Vorschlag vor allem die Überladung mit Zielsetzungen und die „golden rule“. Letzteres, weil ungeklärt sei, was unter öffentlichen Investitionen zu verstehen ist und weil die „golden rule“ zu einer Aushöhlung des Stabilitätszieles führt. Der Hinweis, dass Großbritannien seit einigen Jahren eine „golden rule“ anwende, konnte den Widerstand nicht beseitigen. Insgesamt wurde auch dieser Vorschlag nicht im Konsens angenommen, er fand aber breitere Zustimmung (Grüne, Städtebund, SPÖ-Vertreter) als alle anderen Vorschläge.

6.4.2 Stabilitätspakt und Konsultationsmechanismus

Im österreichischen Stabilitätspakt werden zwischen Bund, Ländern und Gemeinden konkrete Maßnahmen zur Stabilitätsorientierung ihrer Haushalte festgelegt (gesamtstaatlicher Haushaltsausgleich, Haushaltskoordination, Information, Sanktionen). Diese Grundsätze sollen dem Vorschlag des Bundes zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht entsprechend in die Finanzverfassung aufgenommen werden. Die Verankerung dieser Grundsätze wird von den andern Ausschussmitgliedern abgelehnt. Anstelle dessen werden andere Grundsätze genannt: Nachhaltigkeit der Finanzpolitik im Sinne einer stabilen Schuldenquote, „golden rule“, Koordination, Information. Andere Mitglieder meinten hingegen, dass eine Ermächtigung zum Abschluss des österreichischen Stabilitätspakts in die Finanzverfassung aufgenommen werden und die Ausarbeitung sowie die Umsetzung in einer paktierten Vorgangsweise erfolgen soll.

Der Konsultationsmechanismus, der mit dem Stabilitätspakt eng verknüpft ist, ist eine Vereinbarung, die in ihrem Kern Regelungen vorsieht, dass Gesetzesvorhaben einer Gebietskörperschaft mit finanziellen Auswirkungen auf eine andere in einem Konsultationsverfahren zu behandeln sind. Teile der Ausschussmitglieder befürworteten eine Verankerung der Grundprinzipien in der Finanzverfassung und brachten dazu eigene Textvorschläge ein (Bund, Städtebund). Im Ausschuss bestand wohl Konsens hinsichtlich der Grundsätze zum Konsultationsmechanismus (Informations-, Verhandlungs- und Kostenersatzpflicht), nicht jedoch auch hinsichtlich des Geltungsbereichs. Derzeit bezieht sich der Konsultationsmechanismus nicht auf den Finanzausgleich, die Steuerpolitik, die Umsetzung von EU-Recht und auf Auswirkungen von privatrechtlichen Verträgen. Der Bund möchte diese Ausnahmetatbestände explizit in der Finanzverfassung festschreiben. Demgegenüber fordert der Städtebund in seinem Vorschlag eine Ausweitung des Geltungsumfangs auf das Abgabenrecht, den Finanzausgleich und die Umsetzung von Maßnahmen des Gemeinschaftsrechts.

Eine völlige Öffnung des Geltungsbereichs - wie sie der Städtebund fordert - ist aus der Sicht der Gemeinden zwar verständlich und nachvollziehbar, sie ist aber nicht unproblematisch, weil die Ausweitung des Geltungsbereiches zu einer Einschränkung der politischen Gestaltungsspielräume des Bundes im Rahmen der gesamtstaatlichen Steuer- und Budgetpolitik führen würde.

6.4.3 Gender Budgeting

Gender Mainstreaming hat sich in den letzten Jahren zunehmend als neue Strategie zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter etabliert. Gender Budgeting umfasst:

- eine genderspezifische Wirkungsanalyse der Budgets, der Einnahmen und Ausgaben
- die Einbeziehung der Gender Perspektive auf allen Ebenen und in alle Phasen des Budgetprozesses und
- eine Umstrukturierung von Einnahmen und Ausgaben im Hinblick auf die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

Die Grünen haben zur Verankerung des Gender Budgeting - der geschlechtergerechten Budgetgestaltung - Textvorschläge für verschiedene Anknüpfungspunkte in der Bundesverfassung eingebracht.¹⁵ Diese zielen darauf ab, die Genderperspektive in den gesamten Budgetprozess zu integrieren, also von der Budgeterstellung über den Budgetvollzug bis hin zur Evaluierung und Budgetkontrolle. Weniger weit gehende Textvorschläge wurden vom Bund sowie vom Städtebund in den Ausschuss eingebracht.

Inhaltlich wurde eingewendet, dass das Gender Budgeting bereits vom bestehenden Gleichheitsgrundsatz umfasst sei und daher nicht als eigener Grundsatz gestaltet werden sollte. Zusätzlich wird insbesondere von den Ländern und teilweise von den Gemeinden befürchtet, dass die Integration von Gender Budgeting in die Haushaltsführung einen erheblichen Mehraufwand in personeller Hinsicht mit sich bringen würde. In der Frage des Gender Budgeting wurde im Ausschuss 10 kein Konsens erreicht, ein solcher kam jedoch im Präsidium des Konvents zustande. Klatzer (2005) sieht darin einen Meilenstein in der Geschichte der österreichischen Finanzverfassung und einen möglichen Grundstein für eine Finanzpolitik, die Gleichstellungsziele verstärkt in den Mittelpunkt rücken könnte. Gleichzeitig aber warnt sie vor allzuviel Optimismus, weil „...wir uns im Klaren sein müssen, dass wir weiterhin an der Startlinie stehen“.¹⁶

6.4.4 Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung

Der Verankerung des Prinzips der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung in der Finanzverfassung wurde in den Beratungen des Ausschusses 10 einhellig zugestimmt. Es gab allerdings unterschiedliche Auffassungen darüber, was unter Einnahmenverantwortung zu verstehen sei. Die Länder wollen unter der Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung die langfristige Absicherung des Anteils einer Gebietskörperschaftsebene an der zur Verfügung stehenden Finanzmasse verstanden wissen, d.h. also die Zuweisung fixer Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben im vertikalen Finanzausgleich. Eine Ausweitung der eigenen Steuerhoheit, die wichtigen Prinzipien des Good Governance (Verantwortung, Transparenz) und der fiskalischen Äquivalenz entsprechen würde, lehnten die Länder mit Ausnahme Tirols grundsätzlich ab. Der Ausbau der Steuerhoheit der Länder wird von diesen mit folgenden Argumenten abgelehnt:

- Es bestehen statistische Probleme bei der Feststellung des regionalen Steueraufkommens im Fall von Zuschlagsabgaben zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben, insbesondere bei den Lohn- und Ertragssteuern. Es werden administrative Mehraufwendungen befürchtet.
- Der Ausbau der eigenen Steuerhoheit löst einen steuerlichen Wettbewerb zwischen den Bundesländern aus, der zu einer Entsolidarisierung der Regionen führt.
- Darüber hinaus gefährden unterschiedliche Steuersätze die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes.
- Bodenbezogene Steuern (Grundsteuern, Grunderwerbsteuer, Erbschaftssteuer) eignen sich wegen ihres geringen Aufkommens bzw. wegen des Fehlens einer entsprechenden Aufkommensdynamik nicht für eine Regionalisierung.
- Schließlich argumentierten die Vertreter der Länder, dass die gegenwärtigen Bestrebungen in der europäischen Union zur Steuerharmonisierung dagegen sprechen würden.

Seitens der Befürworter werden die Einwände der Länder als nicht zutreffend oder als nicht stichhaltig bezeichnet, und es werden zwei verschiedene Möglichkeiten zur Realisierung der erweiterten Abgabehoheit angesprochen: Übertragung von Abgaben auf die Ebene der Länder bzw. Gemeinden (z.B. Grunderwerbsteuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Bodenwertabgabe) oder durch die Einführung von Stamm- und Zuschlagsabgaben (z.B. bei der Lohn-, Einkommen- und Körperschaft- und Kapitalertragsteuer). Um die negativen Auswirkungen eines regionalen Steuerwettbewerbs gering zu halten und die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraumes nicht zu gefährden, wurden Bandbreitenmodelle als prinzipiell geeignet angesehen, das Problem des Steuerwettbewerbs zu entschärfen. Darüber hinaus hätten die wissenschaftliche Debatte des „Wettbewerbsföderalismus“ und die einschlägige Praxis ergeben, dass ein geordneter, auf Kooperation und Koordination fußender finanzieller Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden dem effizienten Ressourceneinsatz förderlich ist.

¹⁵ Ausschussvorlage von Elisabeth Klatzer 527/AVORL-K auf der Homepage des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

¹⁶ Klatzer 2005, S. 169.

Ein Überdenken der gegebenen staatlichen Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungsordnungen erscheint nach Ansicht der BefürworterInnen auch deshalb erforderlich, weil die internationalen Entwicklungen in eine andere Richtung weisen. Immer mehr unitarische Staaten entschließen sich zur Devolution, zur Föderalisierung, zur Regionalisierung, ebenso entwickeln sich die föderalen Staaten eher durch Betonen des „Trennprinzips“ und durch Abschwächen der verbundenen Finanzwirtschaft. Viele föderale Staaten haben Ländersteuern bzw. Zuschläge zu bestimmten Stammabgaben (z.B. Schweiz, Belgien, USA, Kanada, Australien).¹⁷

Eine Ausweitung der Abgabenhöhe der Länder muss natürlich zu Adaptierungen des gesamten Systems des Finanzausgleichs führen. Eine erweiterte Abgabenhöhe soll die im Finanzausgleich gegebenen Verteilungsergebnisse nicht wesentlich verändern, und sie soll in erster Linie durch eine Reduzierung der Ertragshöhe der Länder, d.s. die Beteiligungen am Steuerverbund, kompensiert werden. Verstärkte Aufkommensunterschiede zwischen den Ländern müssten durch Maßnahmen der Länder selbst durch einen horizontalen Ausgleich reduziert werden.

Im Sinne des oben skizzierten Reformansatzes kann daher von einem Konsens in der Frage der Verankerung des Grundsatzes der Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung nicht gesprochen werden. Im Gegensatz zu den Bundesländern haben sich die VertreterInnen des Bundes, der Gemeinden und der Grünen nachdrücklich für eine klare und eindeutige Verankerung des Prinzips der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung und damit für eine Stärkung des Konnexitätsprinzips ausgesprochen sowie zum Teil diesbezügliche Textvorschläge an den Ausschuss 10 herangetragen. Ausnahmen sollen zwar möglich sein, allerdings nur mehr aus wichtigen Gründen und nach Verhandlungen mit den betroffenen Gebietskörperschaften.

6.4.5 Abbau der intragovernmentalen Transferströme

Hinsichtlich der intragovernmentalen Transferströme waren alle Ausschussmitglieder der Meinung, dass diese zurückgedrängt werden sollen, um das derzeit bestehende „Transferchaos“ mit den damit einhergehenden unklaren verteilungs- und allokatiospolitischen Auswirkungen sowie mit den damit verbundenen Ineffizienzen zu verringern. Der Weg dorthin wurde jedoch von den wenigsten angesprochen bzw. aufgezeigt. Von den Grünen wurde ein sehr weitgehender Vorschlag eingebracht, der nachfolgend detailliert wiedergegeben wird.¹⁸

Die in der Praxis der österreichischen Finanzwirtschaft festzustellende große Zahl unterschiedlicher Transferzahlungen und das beachtliche Ausmaß der teils zweiseitigen Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften innerhalb und außerhalb der Finanzausgleichsregelungen zeigen, dass die ursprünglichen Steuerungszwecke heute stark in den Hintergrund getreten sind. So lässt sich aus der Studie von Bauer/Bröthaler/Schönbäck (2004) über „Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen“ - deren Ergebnisse dem Ausschuss von Bauer und Schönbäck präsentiert wurden - erkennen, dass Teile der intragovernmentalen Transfers

- zwischen dem Bund und den Gemeinden
- zwischen den Bundesländern und den Gemeinden und
- zwischen den Gemeinden und den Bundesländern

Ko-Finanzierungen laufender Aufgabenerfüllung oder von Investitionsprojekten bilden. Hierbei treten die Transfers in Konkurrenz zu anderen Finanzierungsformen, so über Steuern auf der einen und über Gebühren durch die NutzerInnen auf der anderen Seite. Weiters geht aus der Studie hervor, dass einige Transfers deshalb anfallen, weil von vornherein eine gemischte Trägerschaft von Aufgaben angelegt ist. Andere Transfers - insbesondere zwischen Gemeinden bzw. Gemeinden und Gemeindeverbänden - dienen der Abrechnung von Leistungen und Lieferungen. Vielen Transfers kommen auch verteilungspolitische Funktionen zu, wobei meist die Umverteilung von Mitteln von finanzstarken zu finanzschwachen Gebietskörperschaften erfolgt. Nur ein kleiner Teil der Transfers dient der Finanzierung von Programmen und spezifischen Vorhaben.

Für eine Neuordnung der Transfers gilt es deshalb, die vorzufindenden Transfers darauf zu überprüfen, wie weit sie mit Prinzipien der öffentlichen Aufgabenerfüllung und des Finanzausgleichs verträglich

¹⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Bauer/Thöni in diesem Tagungsband (Abschnitt 3).

¹⁸ Ausschussvorlage 668/AVORL-K auf der Homepage des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

lich sind, ob sie mit anderen Finanzierungsansätzen in Konkurrenz stehen, ob die angepeilten Programme und Zwecke zielkonform sind und ob die Vielzahl der Regelungen den Anforderungen an ein effizientes Verwaltungsmanagement genügt. Für eine Neuordnung der intragovernmentalen Transferzahlungen wird im genannten Textvorschlag eine mehrstufige Vorgangsweise angeregt:

- In einem ersten Schritt müsste es darum gehen, das Prinzip der Konnexität in der Finanzverfassung zu stärken. Die Zusammenführung der Einnahmen-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Damit einher geht auch ein Ausbau der eigenen Steuerhoheit der Länder, der sich mit verschiedenen Argumenten begründen lässt (Effizienzgebot, Prinzip der „Accountability“, demokratiepolitische Überlegungen).¹⁹
- Zweitens wäre in der Finanzverfassung der Grundsatz festzuschreiben, wonach die Möglichkeiten der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben aus Steuern und/oder nutzerbezogenen Gebühren und Beiträgen auszuschöpfen sind.
- Drittens ist bei der Verteilung von Besteuerungsrechten und Ertragshoheiten das Sachlichkeitsgebot (§ 4 F-VG) derart zu berücksichtigen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit nicht überschritten werden. In diesem Zusammenhang könnte ein aufgabenorientierter Finanzausgleich in der Verfassung verankert werden.
- Erst in einem vierten Schritt geht es um die intragovernmentalen Transfers selbst, denen weiterhin eine wichtige Bedeutung zukommen soll. Im Unterschied zu heute sollen sie jedoch nur mehr selektiv und ergänzend zum Einsatz gelangen. Es wäre klar zwischen allokativen und distributiven Zielen von Transfers zu trennen. Transfers mit allokativen Zielen, also solche mit bestimmten wirtschafts- und regionalpolitischen Aufgabenschwerpunkten und Anreizfunktionen, müssten mit einer Zweckbindung und einer genau umschreibbaren Zielsetzung versehen werden. Ihre Zielerreichung ist an Hand von Indikatoren vor einer allfälligen Verlängerung zu evaluieren. Die zweite Gruppe von Transfers dient zwei Zielen. Zum einen sollen sie die Unterstützung der finanzpolitischen Steuerungsarbeit im föderalen Bundesstaat (Erreichen von finanzpolitischen Zielen - Stabilitätspakt, allfällige Konsolidierungsziele im regionalen Kontext, punktuelles Unterstützen bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen) bewirken. Dies bedingt Zweckbindungen der Transfers und ein möglichst genaues Umschreiben der Ziele. Zum anderen sollen sie für verteilungspolitische Zielsetzungen (Umverteilung zwischen finanzstärkeren zu finanzschwächeren Gebietskörperschaften) herangezogen werden. Solche Transfers können nur zweckfrei gewährt werden. Für beide Arten von Transferzahlungen soll ein umfassendes Transfer-Informationssystem zeigen, wie die verschiedenen Zwecke und Zielerreichungsgrade der Transferzahlungen ausgefallen sind.

Dieser umfassende Vorschlag zur Neuordnung der Transfers wurde zwar im Ausschuss 10 mit Interesse aufgenommen, aber trotz des Bekenntnisses aller Ausschussmitglieder zur Reduktion der Transferzahlungen weder ausführlich diskutiert noch konsensual angenommen.

6.4.6 Transparenz und Finanzstatistik

Die geltende Finanzverfassung sieht vor, dass die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsanschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit geregelt werden können, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Zu diesem Zweck wurde ein eigenes Gremium, das so genannte VR-Komitee (Komitee gemäß der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV)) eingerichtet. Die Finanzstatistik, die eine wichtige Basis für die Steuerung und Koordinierung der Finanzpolitik und für den Finanzausgleich selbst bzw. für die Verhandlungen darstellt, weist heute große Mängel auf, weshalb im Ausschuss einheitliche Grundsätze zur Transparenz der Finanzstatistik für alle Gebietskörperschaften gefordert wurden (Bund, Grüne). Die Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine transparente Finanzstatistik und eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung wurden jedoch seitens der Länder und Gemeinden abgelehnt. Sie verlangten vielmehr eine Verrechtlichung des VR-Komitees. Diese Forderung schiebt jedoch die berechtigte Kritik an der bisherigen inhaltlichen Tätigkeit dieses Komitees völlig beiseite, das bis heute keine umfangreiche Adaptierung der VRV zustande gebracht hat. Inhaltlich ginge es bei dieser Adaptierung darum, das Rechnungswesen an die Konzepte eines modernen öffentlichen Managements und an die wirtschafts- und

¹⁹ Vgl. Bauer/Thöni 2004 bzw. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1992.

finanzpolitischen Vorgaben der EU anzupassen sowie die haushaltsrechtlichen mit den organisatorischen Vorschriften zu verknüpfen.²⁰

6.4.7 Haushaltsrechtliche Bestimmungen in der Verfassung

Das Finanzministerium hat Vorschläge für die Neugestaltung der haushaltsrechtlichen Vorschriften (Art. 51 ff B-VG) in den Ausschuss 6 (Reform der Verwaltung) des Österreich-Konvents eingebracht.²¹ Wichtigstes Ziel dieser neuen Bestimmungen ist die Erhöhung der Wirksamkeit und Effizienz budgetärer Entscheidungen über eine verbesserte Steuerung im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Demnach soll in Zukunft der Ressourceneinsatz (Personal, Sachausgaben,...) mit den angestrebten Wirkungen und Leistungen verknüpft werden. Die Dienststellen sollen nach vorgegebenen Output- und Outcome-Zielen sowie einem vorgegebenen budgetären Rahmen flexibel und ergebnisverantwortlich agieren können. Mit diesem Übergang von einer input- zu einer outputorientierten Steuerung wird auch eine grundlegende Änderung des Rechnungswesens angestrebt, die einen weitgehenden Übergang von der bisherigen Kameralistik zu einem Rechnungswesen vorsieht, das sich an kaufmännischen Grundsätzen orientiert. Von zentraler Bedeutung ist, dass die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung für alle Gebietskörperschaften gelten sollten, bisher ist im Art. 51 ff. B-VG nur das Haushaltswesen des Bundes geregelt.

Ferner soll nach dem Textvorschlag des Finanzministeriums die Möglichkeit geschaffen werden, „Doppelbudgets“ zu beschließen, was derzeit wegen des verfassungsrechtlich verankerten Einjährigkeitsprinzips nicht möglich ist. Schließlich sollte das Budgetprovisorium neu geregelt und einige andere Bestimmungen gestrafft werden.

Zu einem späteren Zeitpunkt wurde ebenfalls vom Finanzministerium ein Vorschlag für eine Budgetregel in Form einer Schuldenbremse in den Ausschuss 10 eingebracht.²² Im Kern sah er vor, dass für die Budgeterstellung künftig ein mehrjähriger Ausgabenrahmen mit verbindlichen Obergrenzen vorgegeben wird, der sich an den Einnahmen orientiert.

Einige dieser neuen Steuerungsgrundsätze wurden im Ausschuss unterstützt. Teile des Ausschusses sprachen sich dafür aus, dass für die Gebietskörperschaften einheitliche Grundsätze für das Haushaltswesen angewendet werden sollten - auch für Unternehmen gelten schließlich einheitliche Rechnungslegungsvorschriften - und befürworteten eine ergebnisorientierte Budgetpolitik sowie die mittelfristige Ausrichtung der Budgetpolitik.

Andere hingegen, insbesondere die Länder und Gemeinden, lehnten den Textvorschlag des Finanzministeriums ab, weil er auch für die Haushaltsführung der Länder und Gemeinden gelten soll. Die darin enthaltenen Grundsätze würden die Autonomie der Länder weitgehend einschränken und in die Landesverfassungen eingreifen. Zudem sei der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu unbestimmt und daher die damit verbundenen Auswirkungen nicht abschätzbar. Auch die Gemeinden forderten Klarheit über die Auswirkungen der Reformen ein, da damit größere Umstellungen in der Rechnungsführung zu erwarten seien.

Bei Realisierung mittelfristiger Finanzrahmen mit verbindlichen Obergrenzen für bestimmte Ausgabenkategorien wird von Teilen des Ausschusses die Erstellung von Doppelbudgets als entbehrlich angesehen. Die Orientierung der Ausgabenobergrenzen an den Einnahmen im Sinne der Schuldenbremse von Brandner et al. (2004) wird weitgehend abgelehnt, weil dadurch die Schulden mittel- bis langfristig relativ rasch gegen Null tendieren würden, womit die öffentlichen Haushalte in ihrer Investitionstätigkeit extrem eingeschränkt wären.

Als besonders problematisch wurden im Ausschuss die vorgeschlagenen Regelungen zur Gliederung der Haushaltsvoranschläge gesehen, weil die Bestimmungen wenig präzise waren - der Bundesvoranschlag soll nur mehr „hinreichend“ gegliedert sein - und daher befürchtet wurde, dass bewährte Budgetgrundsätze (Bruttobudgetierung, Klarheit, Vollständigkeit etc.) verloren gehen könnten. Zudem fehlen andere, wichtige Grundsätze des Good Governance, des guten Regierens: Transparenz, Ver-

²⁰ Vgl. dazu Bauer 2005.

²¹ Ausschussvorlagen 552/AVORL-K, 553/AVORL-K, 554/AVORL-K und 555/AVORL-K auf der Internetseite des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

²² Ausschussvorlage 633/AVORL-K auf der Internetseite des Österreich-Konvents: <http://www.konvent.gv.at/>.

antwortung und Effektivität (Erfüllung der Zielerreichung auf Basis von Evaluierungen). Weiters fehlt die Verankerung des Prinzips der finanziellen Autonomie der Gebietskörperschaften.

Die unzureichende Determinierung und die damit einhergehenden zu befürchtenden Informationsverluste des Parlaments und der Öffentlichkeit in bezug auf die Inhalte des Haushaltsvoranschlags wurden als demokratiepolitisch bedenklich eingestuft, weil daraus eine Machtverschiebung zugunsten der Bundesregierung und zulasten des Parlaments entstehen könnte. Je unklarer die Bestimmungen über die Gliederung sind, desto mehr bestünde die Notwendigkeit einer Verbesserung des Berichtswesens in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht von der Exekutive zur Legislative. Teile des Ausschusses erachteten es daher als zweckmäßig, eine Diskussion über neue verfassungsrechtliche Grundsätze für die öffentlichen Haushalte zeitgleich mit der Neugestaltung eines für alle Gebietskörperschaften einheitlichen Haushalts- und Rechnungswesens und unter Einbeziehung von HaushaltsrechtsexpertInnen aus dem In- und Ausland zu führen.

Der Textvorschlag des Finanzministeriums enthält durchaus einige Kernelemente eines neuen Finanzmanagements, etwa den Übergang zur Ouputorientierung, die Stärkung der Budgetplanung und die Ausweitung der Grundsätze der Haushaltsführung auf alle Gebietskörperschaften. Dem stehen aber Schwächen gegenüber: der geringe Determinierungsgrad für die Gliederung öffentlicher Haushalte, fehlende Grundsätze des Good Governance sowie praktisch keine Vorstellungen über das neue - an kaufmännischen Grundsätzen orientierte - Rechnungswesen. Aufgrund der kontroversiellen Meinungen zu den haushaltsrechtlichen Textvorschlägen im Ausschuss Finanzverfassung wurde daher kein Konsens gefunden. Einerseits war der Determinierungsgrad zu unbestimmt und daher risikobehaftet, andererseits waren die Länder und Gemeinden strikt gegen die Anwendung der haushaltsrechtlichen Grundsätze auf ihre Haushalte. Die ablehnende Haltung insbesondere der Länder gegenüber Reformvorschlägen basiert nach meinen Einschätzungen als beratendes Mitglied dieses Ausschusses auf ihrem tiefen Misstrauen gegenüber dem Bund, das auch kennzeichnendes Merkmal bei Finanzausgleichsverhandlungen sein dürfte und eine Erklärung dafür liefert, warum Reformfortschritte im Finanzausgleich so langsam vor sich gehen.

6.4.8 Neue Chance für eine Reform des Haushaltsrechts

Das absehbare Scheitern des Ausschusses 10 im Hinblick auf eine Reform der Finanzverfassung und des Haushaltsrechts wurde vom Finanzministerium im Spätherbst 2004 zum Anlass genommen, ExpertInnen der vier Parlamentsparteien zu Gesprächen über eine Reform des Haushaltsrechts sowie der Staatszielbestimmung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht einzuladen. Begleitet wurden diese Gespräche von einer politischen Runde aus dem Kreis der vier Parlamentsparteien. Innerhalb weniger Monate konnten Ergebnisse erzielt werden, die inhaltlich weit über die Konventsergebnisse hinausgehen und über die auf Ebene der ExpertInnen und Politiker Konsens erzielt wurde. Ergebnis war ein Initiativantrag für eine Änderung des Bundesverfassungsgesetzes, der noch vor dem Sommer der parlamentarischen Behandlung hätte zugeleitet werden sollen.²³

Was sind die Hauptergebnisse dieses Entwurfs für eine Haushaltsrechtsreform 2005? Der Entwurf enthält drei Kernelemente:

- eine Neuformulierung der Staatszielbestimmung zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht (Art. 13 Abs. 2 B-VG)
- Bestimmungen für einen mittelfristigen Ausgabenrahmen
- neue Grundsätze der Haushaltsführung

Die Neuregelung des Art. 13 Abs. 2 B-VG zielt nunmehr darauf ab, dass bei der Haushaltsführung die Sicherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordnete öffentliche Finanzen anzustreben sind. In den erläuternden Bemerkungen wird hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts auf den Art. 1-3 EU-Verfassungsv 2004 verwiesen. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zielt damit auf ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum, Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität ab. Weitaus diffuser wird in den Erläuterungen erklärt, was unter nachhaltig geordneten Finanzen zu verstehen ist. Die Formulierung wurde

²³ Dieser Initiativantrag wurde jedoch bis zur Fertigstellung dieses Tagungsbands (Ende September 2005) noch nicht dem Parlament zugeleitet.

so gewählt, dass die einen darunter eine mittelfristig stabile Schuldenquote verstehen können, die anderen einen Haushaltsausgleich über den Konjunkturzyklus. Nach meiner Meinung sollte der Ausdruck „nachhaltig geordnete Haushalte“ keineswegs im Sinne eines Haushaltsausgleichs über den Konjunkturzyklus interpretiert werden. Diese Formel hat sich zwar die Bundesregierung in Anlehnung an die Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu eigen gemacht, und sie erscheint auf den ersten Blick plausibel, dennoch ist sie problematisch. Darauf wurde bereits hingewiesen. Diese schwammigen Erläuterungen ebneten jedoch den Weg für die Erzielung eines Konsenses der politischen Parteien. Art. 13 Abs. 2 B-VG wird ergänzt durch einen Abs.3, der vorsieht, dass sowohl bei der Erstellung als auch beim Vollzug der Haushalte die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen anzustreben ist. Die Verankerung des Gender Budgeting wird von Klatzer (2005) als ein Meilenstein in der Geschichte der österreichischen Finanzverfassung gesehen, mit dem durch die Finanzpolitik Gleichstellungsziele verstärkt in den Mittelpunkt rücken könnten.

Der Finanzrahmen mit Ausgabenobergrenzen ist das zentrale Instrument für die mittelfristige Gesamtsteuerung der öffentlichen Haushalte. Er ist auf vier Jahre ausgerichtet und hat verbindlichen Charakter für das Folgejahr sowie indikativen Charakter für die darauf folgenden Jahre. Er steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen sich die Finanzgesetze bewegen müssen. Der Finanzrahmen soll in komprimierter Form die wesentlichen Eckpunkte der Finanzpolitik und die finanzpolitischen Schwerpunktsetzungen darstellen. Der Finanzrahmen dient der Planung des Ressourcenverbrauches des Budgets und ist in den Budgetprozess eingebettet. Gemäß internationalen "best practises" (z.B. in Schweden, das in den Reformgesprächen als Vorbildmodell ausgewählt wurde) bestehen zwei Phasen: Im Frühjahr erfolgt der Beschluss oder die Novellierung des Finanzrahmengesetzes (d.h. es werden die Ausgabenrubriken und Globalbeträge für die Ressorts fixiert) und im Herbst die Detailaufteilung innerhalb der Ressortbudgets im jeweiligen Finanzgesetz. Mit dem mittelfristigen Finanzrahmen soll im Konjunkturaufschwung die Ausgabenfreudigkeit der politischen Entscheidungsträger eingedämmt werden, wobei eine politische Bindung an den Rahmen eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg bildet. Die Einnahmen können frei schwanken, wodurch die automatischen Stabilisatoren wirksam werden können. Damit auch jene auf der Ausgabenseite wirken können, werden konjunkturabhängige Ausgaben (z.B. Arbeitslosen-, Pensionsversicherung,...) nicht der Ausgabenobergrenze unterworfen. Wünschenswert, aber auf keine Einigung stieß die Forderung nach der Nichteinbeziehung öffentlicher Investitionsausgaben in die fixe Ausgabenobergrenze („golden rule“). Die Festlegung des Wachstumspfads für die Ausgaben bleibt völlig im Dunkeln, obwohl die ökonomischen Annahmen für den Finanzrahmen von größter (makroökonomischer) Bedeutung sind. Überschätzungen des Wachstumspotenzials (oder des Trendwachstums) begünstigen Ausgabensteigerungen und umgekehrt führen Unterschätzungen zu einem verstärkten Konsolidierungsdruck. Wie der Ausgabenpfad festgelegt werden soll (welches Potenzialwachstum, welches Trendwachstum), ist keine einfache Frage, die Ökonomen eindeutig beantworten können.

Mittelfristige Finanzrahmen und kluge wirtschaftliche Annahmen reichen für eine effektive Steuerung der Budgetausgaben nicht aus, es bedarf vielmehr einiger institutioneller Ergänzungen. Dazu gehören:

- Erhöhung der Flexibilität bei den zentralen Inputs
- Übergang zu einer ergebnisorientierten Budgetsteuerung
- budgetäre Transparenz
- ein modernes Finanzmanagement (neues Rechnungswesen)

Mit vier zentralen Grundsätzen der Haushaltsführung werden diese Ergänzungen angesprochen: Wirkungsorientierung (Orientierung an den mit den eingesetzten Mitteln erreichten Wirkungen mit nachfolgender Evaluierung, Gender Budgeting), Transparenz (unter Verweis auf das Weißbuch über „Europäisches Regieren“), Effizienz und möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage gewählt. Im Prinzip gehen diese Grundsätze in die richtige Richtung. Leider wird in den erläuternden Bemerkungen nur im Ansatz dargelegt, was genau darunter zu verstehen ist und wohin die Reise tatsächlich gehen soll. Insbesondere die internationalen Erfahrungen mahnen zur Vorsicht. Das Ziel dieser Reformen besteht darin, Marktprinzipien und Managementtechniken vom privaten in den öffentlichen Sektor zu übertragen. Die dahinter stehende Reform-„Philosophie“ ist das (New) Public Management, das mit Standardlehrbüchern der Ökonomie den dahinterstehenden Mythos teilt, dass alles was relevant ist auch gemessen werden kann. Qualitative Urteile werden als unnötig angesehen. Performance Measurement ist im öffentlichen Sektor in einigen Bereichen sicherlich sinnvoll und möglich, in anderen jedoch nicht. Erfahrungen mit Performance Measurement sind im öffentlichen Sektor kei-

neswegs neu, häufig aber negativ. Das gilt für ältere Ansätze (Zero Base Budgeting; Planning, Programming and Budgeting System), aber auch für das (New) Public Management. Erstens wird häufig übersehen, dass der Übergang zu einer ergebnisorientierten Budgetsteuerung einen Kulturwechsel für die öffentliche Verwaltung mit sich bringt. Daher haben die meisten Länder, die dazu übergegangen sind, Probleme mit der Spezifizierung der Ergebnisse. Die Kontrollen für die Inputs können leicht und rasch beseitigt werden, aber der Aufbau eines Systems, das klare Verantwortlichkeiten für die Ergebnisorientierung schafft, hinkt zeitlich deutlich hinterher.²⁴

Eine Veränderung des Rechnungswesens - also der Übergang vom kameralistischen zu einem Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen - kann zwar zusätzliche Informationen bringen, aber das Ziel, eine bessere Verbindung zwischen den Zielen, den Ergebnissen und den Ressourcen herzustellen, ist in der Praxis schwierig umzusetzen. Die guten Absichten gehen nicht selten in komplexen IT-Systemen mit vielen Detailinformationen über die Ergebnisse budgetären Handelns und über das Rechnungswesen unter. Der tatsächliche Bedarf an Information muss daher sorgsam mit der geeigneten Technik zur Unterstützung dieses Bedarfs abgestimmt werden. Darin liegt eine der großen Herausforderungen bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Budget- und Rechnungsgrundsätze. Die Übertragung von Grundsätzen des Rechnungswesens, wie sie in der Privatwirtschaft Anwendung finden, muss die Besonderheiten der Fragestellungen im öffentlichen Sektor berücksichtigen: „It is not possible merely to take over private sector accounting standards since the underlying basic accounting theories are not the same. Actually we see need to have more theories developed with regard to non-profit organisations... Consequently, accounting in the private sector is mainly used to provide information on the firm's financial results. In the government sector, however, it is also very important to collect information that can be used for various kinds of evaluations.“²⁵

Ökonomische Überlegungen der Wirkungen öffentlicher Haushalte sprechen für eine verstärkte Koordination der Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden im Hinblick auf die genannten Ziele, weshalb die Grundsätze der Haushaltsführung auch für Länder und Gemeinden gelten sollten. Seitens der Länder und Gemeinden gibt es jedoch keine Bereitschaft für österreichweit einheitliche Grundsätze der Haushaltsführung. Befürchtet werden Einschränkungen der Autonomie bei der Budgetgestaltung und Eingriffe in die Landesverfassungen. Das Abschied nehmen müssen von einheitlichen Prinzipien im Haushaltsrecht und das Fortschreiben des Status quo auf Ebene der Länder und Gemeinden ist das wohl größte Manko dieses Verfassungsentwurfs. Damit gerät dieses Reformprojekt in Widerspruch zu einigen seiner tragenden Prinzipien (Transparenz, Effizienz, Verantwortung).

Insgesamt bilden diese neuen Zielbestimmungen, Budgetgrundsätze und die Bestimmungen bezüglich des Finanzrahmens eine geeignete Ausgangsbasis für eine Verankerung von finanzpolitischen Zielbestimmungen und für ein neues Haushalts- und Rechnungswesen. Auf verschiedene Schwachstellen ist hinzuweisen. Erstens, die finanzpolitischen Zielbestimmungen sind sehr eng gefasst worden und lassen Interpretationsspielraum in Richtung ausgeglichener Haushalte über den Konjunkturzyklus offen, eine Ausweitung auf finanzausgleichsrelevante Ziele (Solidarität und Ausgleich zwischen den Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand) hingegen fehlt. Zweitens, zunächst liegt nicht mehr als ein verfassungsrechtlicher Rahmen vor, der mit Leben erfüllt werden muss, und die Vorstellungen über ein neues Budget-, Rechnungs- und Berichtswesen sind bislang noch recht vage. Das spricht dafür, den verfassungsrechtlichen Rahmen und dessen operative Umsetzung (das neue (Bundes-)Haushaltsrecht) zusammen und unter Einbeziehung von in- und ausländischen ExpertInnen des Haushalts- und Rechnungswesens zu diskutieren und zu beschließen.

6.5 Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

Dem Österreich-Konvent ist es nicht gelungen, den Grundstein für eine Reform des Finanzmanagements zu legen, er ist vielmehr kläglich gescheitert. Der dafür augenscheinlichste Befund ist das Vorliegen von Dissensen in praktisch allen zentralen Fragestellungen, auch in den haushaltsrechtlichen. Bei letzteren scheint jedoch mit der Vier-Parteien-Einigung über die verfassungsrechtlichen Bestimmungen für eine haushaltsrechtliche Reform das Eis gebrochen zu sein. Es scheint tatsächlich die Chance auf eine Reform des Haushaltsrechts zu bestehen. Lediglich die Einigung auf eine geschlechtergerechte Budgetgestaltung (Gender Budgeting) im Präsidium des Österreich-Konvents stellt eine

²⁴ Blöndal 2001.

²⁵ Lundqvist 2001.

Innovation dar, die Gleichstellungsziele verstärkt in den Mittelpunkt der Finanzpolitik rücken könnte. Das Ziel einer Neuformulierung der Finanzverfassung wurde verfehlt, obwohl seit Jahren die Notwendigkeit für eine Reform des Finanzmanagements gesehen wird. Dieses Scheitern kann mehrfach begründet werden:

Erstens liegt es in der Zusammensetzung des Ausschusses Finanzverfassung, der vorwiegend mit jenen PolitikerInnen besetzt war, die schon bisher die großen „Player“ im Poker in Sachen Finanzmanagement waren und die in den letzten Jahren Strukturreformen nur punktuell zustande brachten. Warum also sollten diese für das „Finanzausgleichspatt“ verantwortlichen Politiker ohne erkennbaren äußeren Druck nun plötzlich zu großen Strukturreformen finden?

Zweitens verlief die inhaltliche Debatte lustlos, oberflächlich und teilweise mit sachlich falschen Argumenten. In Kernfragen zogen sich die „FinanzausgleichsverhandlerInnen“ auf altbekannte Standpunkte und - nicht selten - Vorurteile zurück. Insbesondere die VertreterInnen der Länder verhielten sich gegenüber innovativen Reformansätzen wenig konstruktiv. Wie in Finanzausgleichsverhandlungen lag offensichtlich die Angst, zum/r Verlierer/in einer neuen Regelung bzw. vom Bund „bevormundet“ zu werden, wie ein Damoklesschwert über den Beratungen. Das Misstrauen zwischen dem Bund einerseits sowie den Ländern und Gemeinden andererseits wurde so zur treibenden Kraft, den Status quo beizubehalten.

Drittens schließlich erwies sich die Konstruktion des Österreich-Konvents entgegen den ursprünglichen Erwartungen als reformuntauglich. Wenn das erklärte Ziel der Reform der Finanzverfassung in einer Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung - also einer Entflechtung von Kompetenzen - liegt, dann setzt dies voraus, dass zunächst darüber zu entscheiden wäre, welche Aufgaben der Staat überhaupt wahrnehmen soll. Danach ist eine Entscheidung über die Kompetenz und die Vollziehung der öffentlichen Aufgaben zu treffen. Und „last but not least“ stellt sich die Frage der Finanzierung. Es wäre mithin die Zusammenarbeit von verschiedenen Ausschüssen erforderlich gewesen: des Ausschusses 1 (Staatsaufgaben und Staatsziele), des Ausschusses 5 (Kompetenzverteilung), des Ausschusses 6 (Reform der Verwaltung) und des Ausschusses 10 (Finanzverfassung). Trotz der Urgenz einiger Mitglieder des Ausschusses 10 hat es nicht eine einzige Sitzung gegeben, zu dem einer der genannten Ausschüsse beigezogen worden wäre.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass der entsprechende politische Gestaltungswille in den „Machtfragen“ der Kompetenzverteilung der Aufgaben und ihrer Finanzierung nicht gegeben war. Zu den gescheiterten Reformen des Bundesstaates (Strukturreformkommission Anfang der neunziger Jahre, Perchtoldsdorf, „Achterrunde“) darf eine weitere, der Österreich-Konvent, hinzugefügt werden. Dennoch ist zu erwarten, dass die Diskussion in den kommenden Jahren nicht abreißen, ja spätestens vor den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen wieder aufflammen wird. Wenn allerdings die Reform des Finanzmanagements das Patt der vergangenen Jahrzehnte überwinden will und sich zu einem emanzipatorischen Projekt entwickeln soll, dann ist zweierlei notwendig. Einmal gilt es, die bisherigen Denkmuster zu ändern, zum anderen bedarf es eines Methodenwechsels in prozeduraler Hinsicht. Eine offenere Diskussion über die Auswirkungen und Betroffenheiten von Reformansätzen wäre eine zentrale Voraussetzung für die Überwindung der Misstrauenskultur, die gegenwärtig die Gespräche der Finanzausgleichspartner kennzeichnet. Damit könnte es auch gelingen, die Länder und Gemeinden mit ins Boot für eine Reform des Haushaltsrechts zu holen.

Literatur

Angelo, S.; Marterbauer, M.; Mozart, I.; Rossmann, B.; Schratzenstaller, M.; Templ, N.: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt – Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, Nr.91/2004, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2004.

Bauer, H.; Thöni, E.: Erweiterte Abgabenhöhe der Länder - Mehr Partnerschaft im Staat, Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung, Wien 2004.

Bauer, H.: Ansätze eines neuen Finanzmanagements in Österreichs föderalem System, in: Chaloupek, G.; Heise, A.; Matzner-Holzer, G.; Roth, W. (Hrsg.): Sisyphus als Optimist: Versuche zur zeitgenössischen politischen Ökonomie, In Memoriam Egon Matzner, Hamburg 2005.

Bauer, H.: Ausgabeneinsparungen im föderalen Staat, Studie im Auftrag der Industriellenvereinigung, Wien 2002.

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Finanzverfassung und Finanzausgleich - Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien 1992.
- Blöndal, J. R.: Budgeting in Sweden, in: OECD Journal on Budgeting, 2001, 27-57.
- Brandner, P.; Frisch, H.; Grossmann, B.; Hauth, E.: Eine Schuldenbremse für Österreich, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Projektbericht, Wien Februar 2004.
- Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönböck, W.; Maimer, A.; Bauer, H.: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Wien/New York 2002.
- Council of the European Union, Improving the implementation of the Stability and Growth Pact, 22-23 March 2005, 7423/05, Brussels.
- KDZ (Hrsg.): Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2005, Graz 2005.
- Klatzer, E.: Finanzverfassung und Gender. Die Finanzverfassungsreform als emanzipatorisches Projekt?, in: Graf, D.; Breiner, F. (Hrsg.): Projekt Österreich – In welcher Verfassung ist die Republik?, S. 157-170, Wien 2005.
- Lundqvist, K.: Accrual Accounting in Swedish Central Government, in: The Swedish Financial Management Authority (Ekonomistyrningsverket), Stockholm (2001), www.esv.se.
- Mozart, H; Rossmann, B.: Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und Kritik, in: Kurswechsel 2/2005, 83-89.
- Österreich-Konvent (15. Juli 2004): Bericht des Ausschusses 10 Finanzverfassung (12/AUB-K) samt Anlagen, www.konvent.gv.at.
- Österreich-Konvent (30. November 2004): Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 10 Finanzverfassung (23/AUB-K), www.konvent.gv.at.
- Österreich-Konvent (31. Jänner 2005): Endbericht des Österreich-Konvents (1/END-K), www.konvent.gv.at.
- Rossmann, B. (Hrsg.): Finanzausgleich - Herausforderungen und Reformperspektiven, Tagung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd. 6, Wien 2002.
- Rossmann, B.: Neue Chance für eine Reform des Finanzmanagements in Österreich?, in: KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung; Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch - Mit Kommentar zum FAG 2005, Schriftenreihe Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 1, S.233-248, Wien-Graz 2005 (a).
- Rossmann, B.: Reform der Finanzverfassung – bitte warten!, in: Graf, D.; Breiner, F. (Hrsg.): Projekt Österreich – In welcher Verfassung ist die Republik?, S. 131-156, Wien 2005 (b).
- Schönböck, W.; Bröthaler, J.; Bauer, H.: Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen: Finanzstatistische und funktionelle Analyse der Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich der österreichischen Gemeinden, Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Wien 2004.
- Thöni, E.: Der Stellenwert des Finanzausgleichs - Reformdruck, Problemdarstellung und internationale Perspektiven, in: Rossmann, B. (Hrsg.): Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven, Tagung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd. 6, Wien 2002.

Teil II: Statements der Podiumsdiskussion zum Thema „Konsequenzen der Befunde für die Baustelle Finanzausgleich“

Alfred Finz

Für den neuen Finanzausgleich sehe ich eine Reihe von Anpassungsbedarfen. Zunächst muss es darum gehen, die bisher eingeleiteten Reformen fortzusetzen, um vorhandene Einsparungspotenziale ausnutzen zu können. Der Bund hat diesbezüglich ja bereits Reformenerfolge - z. B. die Verwaltungsreform und Pensionsreform - vorzuweisen. Eine zweite wichtige Fragestellung betrifft die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften. In diesen Themenkomplex fällt die Stärkung der Abgabenaufonomie der Länder, hierher gehört aber auch die Kostenersatzpflicht des Bundes für die Landeslehrer. Bei den Landeslehrern haben wir derzeit im OECD-Durchschnitt eines der besten Lehrer-Schüler Verhältnisse. Im letzten Finanzausgleich haben wir uns darauf geeinigt, dass bei den Volksschulen auf einen Lehrer 14,5 Schüler entfallen sollen. Bei den Hauptschulen beträgt dieses Verhältnis 1 zu 10, bei den polytechnischen Schulen 1 zu 9 und im sonderpädagogischen Bereich überhaupt nur 1 zu 3,2. Das hat fast kein anderes OECD-Land. Das bedeutet aber andererseits, dass die Ausgaben pro Schüler in Österreich ebenfalls Spitzenwerte erreichen. Zur Förderung der Sparmaßnahmen würde das Finanzministerium bei Aufrechterhaltung der Kostenersatzpflicht einschließlich der Gehaltserhöhungen und des Struktureffektes von den Ländern verlangen, dass künftig in irgend einer Form das Sinken der Schülerzahl berücksichtigt wird. Wir werden in einem Zeitraum von zehn Jahren um rund 100.000 Schüler weniger haben. In den vergangenen Jahren hatten wir bei den Landeslehrern trotz sinkender Schülerzahlen steigende Lehrerkosten zu verzeichnen. Eine solche Entwicklung ist auf Dauer finanziell nicht verkraftbar, daher muss der demographischen Entwicklung Rechnung getragen werden.

Weiters sehe ich Handlungsbedarf bei der Spitalsfinanzierung. Es gibt zahlreiche Berichte und Expertenmeinungen - und auch der Rechnungshof beschäftigt sich immer wieder damit -, die sagen, dass Österreich im Vergleich zum Ausland eine ungünstige Kostenstruktur hat. So etwa hat Österreich 8,4 Spitalsbetten pro Tausend Einwohner, in der EU liegt der Durchschnitt bei 6,2. Bei den Krankenaufnahmeraten liegt Österreich ebenfalls erheblich über dem EU-Durchschnitt. Bei den Gesundheitsausgaben für die Spitäler liegt Österreich bei 46,5%¹ der Gesamtausgaben, Frankreich bei 41,6%, Italien 41,1% und Deutschland bei 36,1%. Die Liste ließe sich fortsetzen. Wir wollen daher bei den Finanzausgleichsverhandlungen erreichen, dass wirklich überschaubare, vergleichbare Kriterien für Strukturreformen getroffen werden. Der Bund etwa setzt sich für die kommende Finanzausgleichsperiode das Ziel, dass bis zum Jahr 2008 rund 1 Milliarde Euro in der Verwaltung weiter eingespart wird. Ich möchte darauf hinweisen, dass beim Bund heute in absoluten Zahlen weniger Personalausgaben anfallen als im Jahr 1999, und dies trotz aller Gehaltsabschlüsse und der Struktureffekte im öffentlichen Dienst. Wir laden auch die anderen Gebietskörperschaften ein, sich an einer analogen Form an derartigen Verwaltungsreformmaßnahmen zu beteiligen. Natürlich wissen wir, dass die Spitalsfinanzierung ein Problem einer alternden Gesellschaft ist, da kommen in den nächsten Jahrzehnten gewaltige Aufgaben auf uns zu. Bei der Bewältigung dieses Problems stehen wir erst am Beginn.

Wir wollen aber mit dem nächsten Finanzausgleich auch bestimmte Strukturformen vereinbaren. Im Rahmen der Gemeindefinanzierung wird aus meiner Sicht der abgestufte Bevölkerungsschlüssel den heutigen Anforderungen nicht mehr gerecht. Er ist ein Schlüssel der Vergangenheit, der in der Nachkriegszeit unter dem Gesichtspunkt entstanden ist, dass die Städte ihre Infrastruktureinrichtungen neu aufzubauen haben und daher wesentlich mehr Geld bekommen müssen als die kleineren Gemeinden. Heute sind natürlich auch im ländlichen Raum und in den Regionen etwa aufgrund der Umweltauflagen wichtige Infrastrukturmaßnahmen zu setzen: beim Kanalbau, in der Wasserversorgung, im Straßenbau. Die finanzschwächsten Gemeinden haben nicht einmal 500 Euro pro Bürger/in zur Verfügung, die finanzstärksten hingegen über 2.500 Euro. Bei den finanzstärksten Gemeinden handelt es sich nicht nur um Fremdenverkehrsgemeinden, sondern auch um Umlandgemeinden rund um größere Städte, die die Möglichkeit haben, große Einkaufszentren errichten zu können. Die Bürger/innen die-

¹ Laut OECD-Statistik (Health at a Glance, OECD Indicators 2003, S. 59) liegt der Wert für Österreich bei rund 38% (Anmerkung des Herausgebers).

ser Wohnsitzgemeinden können eine „Lagerente“ abschöpfen, weil sie alle Annehmlichkeiten großer Städte in Anspruch nehmen können. Daher haben wir bei den Finanzausgleichsverhandlungen im Jahr 2001 vereinbart, dass der Städte- und Gemeindebund einen Vorschlag für einen neuen aufgabenorientierten Finanzausgleich für die Gemeinde- und Städtefinanzierung vorlegen. Leider ist uns dieser Vorschlag nicht präsentiert worden, so dass wir einen eigenen Finanzierungsvorschlag ausgearbeitet haben. Dieser sieht eine Aufteilung der Ertragsanteile vor, die die finanzielle Lage der Gemeinden bis zu 10.000 Einwohner durch den Wegfall des untersten Vervielfältigers stärken soll. Von den über 8 Millionen EinwohnerInnen leben etwa 4,5 Millionen in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern, eine nicht gerade geringe Bevölkerungsgruppe. Aber natürlich muss - dem Wesen eines Finanzausgleiches und der Solidarität einer gebietskörperschaftlichen Ebene entsprechend - zwischen finanzstärksten und finanzschwächsten Gemeinden ein Ausgleich erzielt werden.

Werner Kogler

Versäumte Reformen für 2009 endlich in Angriff nehmen! ²

Die Verteilung der Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaften stellt einen ewigen Zankapfel dar. Durch die alle vier Jahre stattfindenden Verhandlungen hat sich ein Konstrukt gebildet, das nur mehr die wenigsten in seiner vollen Tragweite durchschauen. Das Finanzausgleichsgesetz 2005 beinhaltet zwar einige positive Tendenzen, dieses „Wirrarr“ zu reduzieren, insgesamt kam es aber wieder zu keiner grundlegenden Reform. Schlimmer noch, in einigen Bereichen wurden negative Entwicklungen kritiklos fortgeschrieben bzw. sogar ausgeweitet. Im Folgenden werden einige Anknüpfungspunkte für die Diskussion um den kommenden Finanzausgleich 2009 dargestellt.

Ausgleichsprinzip reduzieren und Aufgabenorientierung forcieren

Unter den Zielsetzungen des Finanzausgleichs dominiert das Ausgleichsprinzip, der auf einen Ausgleich zwischen finanzstarken und –schwachen Ländern bzw. Gemeinden abzielt. Allokative Ziele (Wachstum, Effizienz) und konjunkturpolitische Ziele kommen zu kurz.

Am Beispiel der Unternehmensansiedlung kann man deutlich aufzeigen, welche absurden Anreizwirkungen das Ausgleichsprinzip im System des Finanzausgleichs haben kann. Es kann passieren, dass Gemeinden trotz der Ansiedlung neuer Betriebe und einem dadurch vermehrten Kommunalsteueraufkommen aufgrund der verringerten Zahlungen aus dem Topf für finanzschwache Gemeinden in Summe weniger Mittel zur Verfügung haben. Die Betriebsansiedlung kann also insgesamt sogar einen negativen Effekt auf die Finanzen der betreffenden Gemeinde haben. Erleichterung hat diesbezüglich der Finanzausgleich 2005 gebracht, weil Vereinbarungen über die Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer ermöglicht werden. Negative Anreize dieser Art sollen weiter reduziert werden. Das Bedarfsprinzip ist daher im Sinne der Aufgabenorientierung gegenüber dem Ausgleichsprinzip zu stärken.

Quer durch alle Parteien gibt es Äußerungen, wonach im Finanzausgleich eine Reform zugunsten der Aufgabenorientierung stattfinden sollte. Das würde streng genommen bedeuten, dass die Gemeindefinanzen sich nicht nur nach den derzeitigen Kriterien richten, sondern dass die Einnahmen den tatsächlichen Aufgaben entsprechen. Für die Mittelverteilung der Ertragsanteile sollte in Hinkunft daher neben den herkömmlichen Kriterien wie dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel der Grundsatz der Aufgabenorientierung als Kriterium herangezogen werden. Dabei geht es neben Mitteln für Basisaufgaben um die Abgeltung von Aufwendungen für zentralörtliche, naturraumspezifische und ballungsrumspezifische Aufgaben. Das Motto heißt: Weniger Gießkannenprinzip – stärkere Verteilung der Steuermittel nach den tatsächlichen Aufgaben der Gemeinden.

Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung

Ein konkretes Beispiel für das Auseinanderklaffen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung ist die Finanzierung der Landeslehrer. Es geht bei der Zusammenführung dieser Verantwortungen nicht um eine Ausdünnung der bildungspolitischen Möglichkeiten sondern um Anreizwirkungen zur Systemverbesserung.

² In dieses Statement wurden die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes 2005 eingearbeitet.

Die derzeitigen Befürwortungen aller Beteiligten zur möglichst weitgehenden Zusammenlegung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sind größtenteils Lippenbekenntnisse, wenn z.B. die Länder im Konvent darunter verstehen, dass lediglich die von ihnen beanspruchte Finanzmasse konstant gehalten wird. Die zersplitterte Lage im Konvent zeigte, dass man in Wahrheit nicht an einer solchen Zusammenlegung interessiert ist, auch wenn medial dieser Eindruck erweckt werden könnte. Vor allem bei der ÖVP macht sich hier eine unerträgliche Diskrepanz zwischen Politikern gleicher Couleur, aber unterschiedlicher Gebietskörperschaft, massiv bemerkbar.

Gemeinden stärken und Investitionskraft zurückgewinnen

Die Anteile der Gemeinden aus dem Finanzausgleich sind seit 1990 gesunken, ihre Aufgaben (z.B. Übernahme des Pass- und Fundwesens) und Kosten (z.B. Sozialbereich, Krankenanstalten) jedoch gestiegen. Die Umlagezahlungen der Gemeinden an die Länder - insbesondere Krankenanstalten und Sozialhilfe – steigen wesentlich rascher als die Ertragsanteile der Gemeinden. Logischer- und tragischerweise sinken die freien Finanzspitzen, das ist der Überschuss der laufenden Gebarung abzüglich der Schuldentilgung, und damit der Spielraum für die kommunalen Investitionstätigkeit. Trotzdem halten die Gemeinden den innerösterreichischen Stabilitätspakt ein.

Die Anteile der Gemeinden an der Finanzausgleichsmasse müssen daher gestärkt werden. Eine weitere Schwächung der Finanzmittel der Gemeinden stellt deren Aufgabenerfüllung, insbesondere im Hinblick auf die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie deren Rolle als wichtiger Investor der öffentlichen Hand in Frage.

Neben dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel wäre gemäß der Aufgabenorientierung eine gleiche Pro-Kopf Finanzierung der Basisaufgaben und eine Abgeltung für die zentralörtlichen Aufgaben anzustreben. Städte und Ballungsräume, in denen jedenfalls die größere Mehrheit der ÖsterreicherInnen lebt, sind die unbestrittenen Motoren der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und damit für die Sicherung von Arbeitsplätzen von großer Bedeutung. Die Annahme von der Einheitsgemeinde, wonach jede Gemeinde unabhängig von der Struktur weitgehend ähnliche Aufgaben zu erfüllen hat, ist längst überholt.

Große Gemeinden und Städte für ihre zentralörtliche Aufgabenerfüllung besonders berücksichtigen

Die auf der heutigen Tagung präsentierte Studie von Bröthaler/Wieser zeigt, dass die Verwaltungsausgaben der Gemeinden pro Kopf nach Größenklassen einen „U-förmigen Verlauf“ annehmen. Das bedeutet, dass kleine Gemeinden sehr hohe Verwaltungsausgaben pro Kopf haben, während mittlere Gemeinden zwischen 1.500 und 5.000 Einwohnern anscheinend eine „optimale Betriebsgröße“ hinsichtlich der Verwaltung erreicht haben. Die Verwaltungsausgaben pro Kopf von größeren Gemeinden steigen stark an.

Angesichts dessen muss Vorsicht geboten sein, dass es in Zukunft durch die im Finanzausgleichsgesetz 2005 durchgeführte Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (unterste Stufe bis 10.000 wird ebenfalls mit 1 1/2 multipliziert) nicht zu Einbußen bei den großen Städten wie auch den mittleren und kleinen Zentralorten kommt. Diese Zentralorte sind die Motoren der Wirtschaft, sie sorgen für Investitionen und Arbeitsplätze in der Region.

Endlich einheitlicher Schlüssel bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Der im Finanzausgleichsgesetz 2005 festgesetzte einheitliche Schlüssel zur Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Er führt zu mehr Übersichtlichkeit und zu einem Risikoausgleich, da die Gebietskörperschaften nicht mehr von der unterschiedlichen Aufkommensdynamik einzelner Steuern abhängig sind.

Künftig kann es demnach nicht mehr vorkommen, dass beispielsweise von einem Einbruch des Aufkommens der Umsatzsteuer bei gleichzeitigem Mehraufkommen der Mineralölsteuer (so passiert im Jahr 2004) einzelne Gebietskörperschaften einseitig profitieren.

Transfers brauchen Transparenz

Österreich hat ein umfangreiches Mischsystem der Verteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben, der Steuerhoheiten, aber auch der ergänzenden Finanzausgleichsregelungen. Das föderalistische System Österreichs mit seinem hohen Zentralisierungsgrad hat zu extremer Unübersichtlichkeit und Unkontrollierbarkeit geführt. Das System des Finanzausgleichs ist ein undurchschaubarer Dschungel von

Ertragsteilungsregelungen, Kostentragungen, Zweckzuschüssen, Bedarfszuweisungen, etc. geworden. Die Folge der Verflechtungen ist ein intransparentes „Transferchaos“. Vor allem der Transferdschungel des sekundären und tertiären Finanzausgleichs muss reduziert werden. Mit dem einheitlichen Schlüssel für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben wurde bereits ein Schritt in Richtung erhöhter Übersichtlichkeit des Finanzausgleichs gemacht. Angesichts des weiter bestehenden „Transfer-Wirrwarrs“ ist das allerdings nur ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Zur Reduzierung der Transferverflechtungen könnte die Landesumlage aufkommensneutral abgeschafft werden. Niederösterreich hat dies bereits getan, Oberösterreich und Tirol heben die Landesumlage nicht zur Gänze ein.

Transparenz bei der Verteilung von Gemeindemitteln

Der Bund gewährt den Ländern im Rahmen eines Vorwegabzugs Bedarfszuweisungen, welche die Länder in weiterer Folge an die Gemeinden verteilen. Diese Bedarfszuweisungen der Länder an die Gemeinden unterliegen - wie auch die Landesumlage - derzeit keinen festgelegten Kriterien.

Bedarfszuweisungen und Landesumlage, die von den Ertragsanteilen der Gemeinden einbehalten und dann von den Ländern an ihre Gemeinden verteilt werden, sind klaren, transparenten und nachvollziehbaren Kriterien zu unterwerfen. Hier gibt es große Missbrauchsanreize für die Länder. Es ist Schluss zu machen mit der Kurfürstenherrlichkeit der Landeshauptleute, die offenbar in jedem Dorf EhrenbürgerInnen werden wollen.

Wohnbauförderung sozial und ökologisch gestalten

Die Wohnbauförderungsmittel betragen nach dem Finanzausgleich 2005 weiterhin 1,78 Mrd. Euro. Sie wurden für die kommenden vier Jahre somit außer Streit gestellt. Die Rückflüsse aus den Darlehen der Länder müssen seit 2001 aber nicht mehr zweckgebunden verwendet werden.

Aus verteilungspolitischer Sicht ist die Wohnbauförderung in ihrer derzeitigen Höhe problematisch und höchst reformbedürftig. Verschiedene Studien und Expertisen - etwa die Verteilungsstudie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts aus den neunziger Jahren - bestätigen, dass es sich bei der Wohnbauförderung um die Mittelstandsförderung in Österreich handelt. Auch Working Papers des Finanzministeriums³ bestätigen, dass die Wohnbauförderung durchaus regressiv wirkt.

Weiters bietet die Wohnbauförderung Anreize zur zweckwidrigen Verwendung. So wurden aus dem Titel der Förderung des Wohnungsumfeldes 2001 48 und 2002 39 Mio. Euro vergeben. Die Definition des „Wohnungsumfeldes“, die einen Teil der zweckfremden Verwendung darstellt, dürfte eher weit gefasst sein. So wurden in der Steiermark Ortsbildverschönerungen, in Wien der Bau von Schulen und Kindergärten und in Oberösterreich aus dem Titel der Infrastrukturförderungen der Bau von Straßen und Brücken gefördert. Sogar der Bau des Koralmtunnels und Golfplätze (!) wird mit der Wohnbauförderung subventioniert. Zum größten Teil sind diese zweckentfremdeten Förderungen sogar gesetzlich abgesichert. Mit der Novellierung des Zweckzuschuss-Gesetzes 2005 wurde die Wohnbauförderung nicht ohne Grund in „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“ umbenannt. Die Grünen werden konsequent dem darüber hinausgehenden effektiven Missbrauch den Kampf ansagen und Golfplatzförderungen, die geförderte Verlegung sündteurerer Steinplatten oder den geförderten Straßen- und Brückenbau zu verhindern versuchen.

Die derzeitige Höhe der Wohnbauförderung ist dann zu befürworten, wenn ökologische Akzente gesetzt werden. Gibt es eine verstärkte Ausrichtung der Wohnbauförderung auf ökologische Kriterien, so kann die Wohnbauförderung beibehalten werden. Dies würde unter anderem auch das Erreichen des Kyoto-Ziels erleichtern. Amann⁴ zeigt, dass durch eine Ökologisierung der Wohnbauförderrichtlinien die Entwicklung ökologischer Bauprodukte stark positiv beeinflusst und damit zur Marktdurchdringung ein wesentlicher Beitrag geleistet wird.

Sinnvolle Wirtschafts- und Konjunkturpolitik statt wahltaktischer Budgetzyklen

³ Vgl. Part, P.: Österreichische Budgetpolitik in der WWU, BMF Working Paper 5/2000.

⁴ Vgl. Amann, W.: Die Wohnbauförderung als Anreizinstrument zur Entwicklung ökologischer Bauprodukte, Wien 2004.

Gemäß der neuen Art. 15a B-VG-Vereinbarung zum Stabilitätspakt sollen die Länder 2005 und 2006 0,6% des BIP, 2007 0,7% des BIP und 2008 0,75% des BIP an Maastricht-Überschüssen erwirtschaften. Der Bund wird seinerseits sein Defizit bis 2008 auf 0,75% des BIP reduzieren. Dadurch sowie durch die ausgeglichenen Haushalte der Gemeinden soll 2008 wieder ein „Nulldefizit“ erreicht werden. Der große Schnitt beim Defizit des Bundes soll dabei aber erst im Jahr 2007 erfolgen, in welchem das Maastricht-Defizit des Bundes von zuvor 2,2% auf 1,4% und danach im Jahr 2008 auf 0,75% gesenkt werden soll. Anstatt sich um sinnvolle konjunkturpolitische Maßnahmen zu kümmern, stellt die Bundesregierung mit der Verlagerung des „Nulldefizits“ auf die Zeit nach den Wahlen auf einen wahltaktisch motivierten Budgetzyklus ab.

Auch EU-Wirtschafts- und Währungskommissar Almunia kritisiert in seiner Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm vom November 2004 diese Taktik. Er erkennt derzeit nicht, mit welchen Maßnahmen die Ziele im österreichischen Stabilitätsprogramm in den Jahren 2006 und 2007 zu erreichen sein werden. Zudem kritisiert er - wie auch die Grünen -, dass die zugrundeliegenden Wachstumsprognosen viel zu optimistisch seien.

Der innerösterreichische Stabilitätspakt ist als eine Weiterführung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt aus makroökonomischer Perspektive abzulehnen, da er die mangelnde Flexibilität der Wirtschaftspolitik einzementiert und seinem Namen als Wachstumspakt nicht gerecht wird. Zusätzlich können von einer derartigen Regelung prozyklische Effekte ausgehen. Jede Budgetpolitik braucht aber vernünftigerweise verbindliche Vereinbarungen mit den Ländern und Gemeinden. Um das Ziel einer stabilen Finanzpolitik zu erreichen, sollte jedoch nicht an einer jährlichen Saldengröße sondern an der längerfristig zu stabilisierenden Schuldenquote angesetzt werden. Wachstumspolitisch sinnvoll wäre auch eine Regel, schuldenfinanzierte Investitionen nicht auf das Defizit nach Maastricht anzurechnen.

Christoph Matznetter

Der Herr Staatssekretär hat den Grundsatz der eigenen Kostentragung aus dem Finanzverfassungsgesetz an den Anfang seiner Ausführungen gestellt. Wenn man diesen Grundsatz ernst nimmt, dann stellt sich auch die Frage allfälliger Verstöße dagegen. Wenn der innerösterreichische Stabilitätspakt eine Ausformung dieses Grundsatzes ist, dann hat der Herr Staatssekretär hier eine Art selbstkritischer Darstellung von sich gegeben. Wir gehen heuer davon aus, dass bei einem Maastricht-relevanten Budgetdefizit für den Gesamtstaat von etwa 1,5% - ein Überschuss der Länder von 0,7% eingerechnet - jenes des Bundes weit jenseits von 2% des BIP liegen wird. Damit stellt sich natürlich die Frage, was kann man dazu tun, damit die Ausgabendisziplin eine bessere wird. Im Jahr 2000, dem Jahr der angeblich „großen Wende“, wurde das Ende des angeblichen Schuldenmachens und der Defizite in den öffentlichen Haushalten angekündigt.

Das sind natürlich Dinge, die in dieser Leichtigkeit durch die Regierung nicht machbar waren. Denn es hilft ja nichts, wenn ich in der Statistik hergehe und Teile der öffentlichen Verwaltung ausgliedere. Dann kann ich mich nicht einfach hinsetzen und sagen, wie brav wir waren, weil wir erstmals seit 1999 bei den Kopffzahlen und bei den Personalkosten des Bundes einen Rückgang hatten, ohne gleichzeitig zu sagen, was in den Sachaufwendungen jeweils enthalten ist. Das ist der Versuch, sage ich jetzt einmal, einerseits laut im Wald zu pfeifen, wenn man sich fürchtet, und umgekehrt der Versuch zu vertuschen, dass es wirkliche Probleme im Bundeshaushalt gibt. Als praktisches Beispiel dafür ziehe ich die Ausgliederung der Entwicklungszusammenarbeit des Außenministeriums - ADA - heran. Bei der Erstellung des Vorschlags zur Schaffung der ADA hat das Finanzministerium zurecht darauf verwiesen, dass diese Ausgliederung zwar die Sektion VII des Außenministeriums reduzieren würde, aber in Summe die Kosten laut ministeriumseigenen Plänen nach Ausgliederung der Entwicklungszusammenarbeit in die ADA-GmbH für ADA und Sektion VII höher als die bisherige Erledigung durch die Hoheitsverwaltung sind. Das Finanzministerium konnte sich jedoch nicht gegen das Außenministerium durchsetzen. Die Ausgliederung wurde realisiert, obwohl am Ende des Tages bei den Sachausgaben ein höherer Aufwand notwendig geworden ist. Als Chuzpe wird jetzt noch seitens der Regierung auf ein Mehr an Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit hingewiesen, obwohl in der Realität nur mehr Verwaltungskosten produziert und im Sachaufwand versteckt wurden.

Ich komme zurück zu den wirklich großen Problemen: Was dem Staat und der gesamten Gesellschaft zur Last fällt, sind Strukturen, die dazu führen, dass ein a priori wirtschaftlich unvernünftiger Vorgang für einen Teil der Partner ein lukrativer wird; so etwas stellt einen falschen Regelungskreislauf zwischen den Gebietskörperschaften dar. Das Beispiel der Spitäler wurde bereits genannt. Ich erläutere das Strukturproblem gerne an einem plakativen Beispiel: Am 18. Jänner 2003 wurde mein jüngster Sohn geboren. Das war eine Hausgeburt, um drei Uhr früh. Es war an einem Samstag, und wir haben für den Vormittag vereinbart, dass wir uns fraktionell für die Vorbereitung der Sondierungsgespräche mit der ÖVP zum Thema Gesundheitsreform im Parlament treffen. Beim Raufgehen im Parlament habe ich Franz Bittner, den Direktor der Gebietskrankenkasse, getroffen und gesagt, dass wir nicht nur glücklich über die erfolgreiche Geburt sind, sondern auch dem Gesundheitssystem heute Geld erspart hätten, weil die Geburt unseres Sohnes zu Hause statt gefunden hat. Darauf sagte er: „Möchtest Du die Verrücktheit unseres Gesundheitssystems wissen? Eine Hausgeburt mit Hebamme, Bereitstellung der Ärztin etc. kostet der Gebietskrankenkasse effektiv in Summe 10.000 Schilling (727 Euro). Das ist natürlich deutlich billiger als eine durchschnittliche Geburt in einem Krankenhaus, deren Kosten bei 60.000 Schilling (4.360 Euro) liegen. Der Gebietskrankenkasse kommt die Hausgeburt jedoch teurer als jene im Spital. Warum? Die Gebietskrankenkasse zahlt nämlich bei den Spitalskosten, somit auch für eine Spitalsgeburt nur bis zu einem so genannten Deckel (Maximalanteil in Form eines Prozentsatzes aller Beitragseinnahmen) und keinen Euro mehr.“ Jede Krankenkasse muss daher aus Sicht ihrer Finanzen froh sein, wenn möglichst alle Frauen - auch wenn sie gesund sind - hinter den Spitalsmauern entbinden.

Derart ineffiziente Regelungen gibt es nicht nur in diesem Bereich, es gibt sie mannigfaltig. Ein System, bei dem ich Partner habe, die damit beschäftigt sind, jeweils den anderen Partnern die Kosten unterzujubeln, ist zwangsläufig ineffizient. Ein solches System liegt weder im Interesse des/r Patienten/in und dessen/deren Interesse an einer raschen Gesundung noch im Interesse möglichst geringer Kosten. Anlässlich dieses Befundes würde man seitens der Gesundheitsministerin einen Vorschlag für eine Strukturreform im Gesundheitswesen erwarten, bei der es einen Besteller gibt, der das festlegt, was er zur Versorgung braucht und was nicht.

Statt dessen wird zur Sanierung der Finanzierungsprobleme unseres Gesundheitssystems die Umwandlung von Akut- in Pflegebetten vorgeschlagen. In Wirklichkeit entstehen dadurch Mehrkosten, weil die Umwandlung von einem Spitals- in einen Pflegebetrieb zunächst Investitionen erforderlich macht. Damit wird aber auch keine Antwort auf die Frage gegeben, warum das Bett in einem kleinen Spital a priori mehr kosten soll als ein Bett in einem großen Spital. Ich bin bis jetzt immer davon ausgegangen, dass es eigentlich genau umgekehrt ist. Mir wird immer geschildert, dass ein Bett aber auch ein einzelner Eingriff um so teurer ist, je zentraler die Krankenanstalt ist (Beispiel Kosten Blinddarmentfernung im AKH). Damit versuche ich den Hinweis zu geben, dass der Weg zu effizienteren Strukturen für die Erledigung öffentlicher Aufgaben über einen „wirklichen“ Finanzausgleich aller Körperschaften zu bewerkstelligen ist.

Es ist mir daher unverständlich, wieso Finanzausgleichsverhandlungen eigentlich ohne die Sozialversicherungsträger stattfinden. Wenn schon das gesamtstaatliche Defizit die Maastricht-relevante Zielgröße ist, dann stellt sich doch die Frage, wieso nicht alle involvierten Körperschaften an den Verhandlungen teilnehmen. Es hat schon Jahrzehnte gedauert, bis der Städte- und Gemeindebund am Verhandlungstisch Platz nehmen durften. Es wäre nur fair, wenn für einen neuen Finanzausgleich alle Betroffenen an einem Tisch sitzen würden.

Ich komme zum nächsten Thema, dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, den der Herr Staatssekretär nicht mehr als gerecht qualifiziert hat. Bei den Gemeinden bis 10.000 Einwohner hat es übrigens früher eine stärkere Differenzierung gegeben. In den vergangenen Jahren hat beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel eine beträchtliche Erosion stattgefunden. Es ist mir unverständlich, wie der Herr Staatssekretär behaupten kann, dass der Grund für seinen Vorschlag, die unterste Stufe des abgestuften Bevölkerungsschlüssels abzuschaffen, darin liegt, dass die anderen Finanzausgleichspartner im Hinblick auf einen aufgabenorientierten Verteilungsschlüssel säumig waren. Wir sind uns alle einig, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wohl nur sehr grob die unterschiedlichen Aufgaben, insbesondere von Zentralräumen, abbilden kann. Und wir sind uns alle darüber im Klaren, dass es sehr schwierig ist, eine Lösung zu finden, die die tatsächlichen Aufgaben von Gemeinden aufgabengerecht abbildet. Im Bereich der Spitäler haben wir diesen Gewaltakt mit der Reform des KRAZAF zustande gebracht. 1997 ist die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung in Kraft getreten. Das ist ein erfolgreiches Beispiel für die Bereitstellung der finanziellen Mittel nach einem Punktesystem. Die Zu-

teilung der Mittel erfolgt auf Basis von leistungsorientierten Diagnosefallgruppen-Punkten. Ich weiß schon, wenn Geld der einzige Maßstab der Dinge ist - und die Finanzausgleichsverhandlungen drehen sich immer nur darum -, dann ist es irrsinnig schwierig, für nicht monetäre Einheiten zuerst eine Bewertung vorzunehmen. Dennoch muss auch für die Gemeinden ein System angestrebt werden, das den tatsächlichen Aufgaben (Zentralverwaltung, öffentlicher Nahverkehr, Kinderbetreuungsstätten, Berufsverkehr etc.) gerecht wird. In einem Ablauf von 5 bis 10 Jahren soll sich die Politik das Ziel setzen - und das ist nicht utopisch gemeint -, ähnlich wie bei der Krankenanstaltenfinanzierung ein Punktesystem zu schaffen. Man sollte sich durchaus auch überlegen, dass Aufgaben nicht nur von einzelnen Gebietskörperschaften, sondern auch von Zusammenschlüssen derselben wahrgenommen werden können. Es wäre denkbar, dass etwa alle Gemeinden eines Bundeslandes gemeinsam die Frage des öffentlichen Verkehrs lösen. Sie bilden einen Verbund, treten als solcher auf und fordern die für diese Aufgabe vorgesehenen Punkte ein. Mit der Zuteilung der finanziellen Mittel an diesen Verbund baut dieser ein effizientes System auf. Damit würde sich die Frage der Kooperation und des Zusammenschlusses anders stellen. Diese Herangehensweise würde neue Formen der Zusammenarbeit und der Entwicklung von Modellen zur Erledigung öffentlicher Aufgaben möglich machen.

Bei der Frage der Abgabenhöhe für Länder und Gemeinden verstehe ich nicht, warum wir Aufgabenverantwortung und Abgabenhöhe immer in einem diskutieren. Es sind an und für sich zwei verschiedene Paar Schuhe. Ich kann die Aufgabenverantwortlichkeit und die budgetäre Verantwortung zusammenführen, ohne dass ich gleichzeitig den Ländern/Gemeinden eine Abgabenhöhe oder gar ein Steuerfindungsrecht übertrage. Denn im Rahmen der Leitlinie des Budgets muss dann der Besteller, in dessen Budget sich die Ausgaben auch niederschlagen, ohnehin nach dem Prinzip der Kostentragung dafür sorgen, dass die Ausgaben gedeckt sind. Es sollten jedenfalls klare Lösungen angestrebt werden. Wenn etwa das Pflichtschulwesen insgesamt den Ländern übertragen wird, dann sollen sie Besteller, Ansteller und Zahler sein. Das hätte zur Folge, dass die Länder das Pflichtschulwesen selber gestalten können und im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung auch dafür bezahlen. Sie bekommen dafür aus dem Steuerverbund ein bestimmtes Steueraufkommen zugewiesen und tragen dann die Budgetverantwortung dafür. Dann müssen sie selbst überlegen, ob sie den Beamten mehr zahlen oder weniger.

Der zweite wichtige Punkt in der Frage der Ausweitung der Abgabenhöhe der Länder und Gemeinden ist der Steuerwettbewerb. Wir haben auf europäischer Ebene bereits eine ruinöse Form des Steuerwettbewerbs. Wir haben auch in Österreich heute schon einen solchen Steuerwettbewerb, wenn auch nur in geringem Ausmaß. Man schaue sich nur an, wie unterschiedlich die Einbringung der Kommunalsteuer gestaltet ist. Da gibt es großzügige Zahlungsfristen, wo dann Verjährungen selbst bei gut gehenden Firmen nie exekutiert werden. Oder es wird bereits vor der Ansiedlung von Betrieben gesagt, dass die Kommunalsteuer nicht zu bezahlen sei. Da wird dann ein Ausgleich versucht, indem bestimmte Widmungen möglich gemacht oder bestimmte Kosten der Aufschließung anders umgelegt werden. Das Problem eines solchen Wettbewerbs sehe ich darin, dass damit ein Verzicht auf Einnahmen verbunden ist, der letztlich zu Lasten der BürgerInnen der betreffenden Gemeinden geht. Dadurch ist für andere öffentliche Aufgaben, etwa die Daseinsvorsorge, weniger Geld vorhanden. Die Entscheidung über Betriebsansiedlungen ist um so schwieriger zu treffen, je kleiner eine Gemeinde ist. Für diese Gemeinden hat eine zentrale Regelung über das Aufkommen oder die Höhe der Steuer eine wichtige Schutzfunktion, weil dadurch die BürgermeisterInnen in der Erpressbarkeit und in der Frage der Abhängigkeit weniger belastet sind.

Ein letzter Punkt noch zur Raumordnung. Ich zähle auch zu den Menschen, die es für absolut schlecht halten, dass die Kompetenz für die Raumordnung auf Landesebene angesiedelt ist. Ich finde, sie gehört so hoch hinauf wie nur möglich. Ich halte auch nichts davon, dass die Baubehörde erster Instanz - das ist meine private Meinung - beim Bürgermeister angesiedelt ist. Ich glaube, dass andere Aufgaben bei den Gemeinden besser aufgehoben wären. Ich sage das nur am Rande, weil uns dieses Prinzip überall begleiten sollte.

Erich Pramböck

Ich möchte etwas Grundsätzliches zu der Frage sagen, mit der sich die heutige Tagung beschäftigt. Es sind eine ganze Reihe von Studien für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich erstellt worden, wofür ich den Autoren sehr danke. Vor vier Jahren haben sich ja der Städte- und Gemeindebund im

Finanzausgleichspaktum verpflichtet, Unterlagen für einen stärker aufgabenorientierten Bevölkerungsschlüssel zu erstellen. Der Gemeindebund hat Gerhard Lehner beauftragt, der Städtebund das Institut für Infrastrukturpolitik an der TU Wien (Wilfried Schönböck) und das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Helfried Bauer). Als Ergebnis haben wir, glaube ich, eine Reihe von sehr guten Studien erhalten, die zum Teil auch publiziert wurden. Und ich glaube, dass jene, die daran gearbeitet haben, ungeheuren Elan in diese Arbeiten hineingelegt haben. Nur die Adressaten, die Entscheidungsträger, haben die Ergebnisse dieser Studien nicht verinnerlicht. Das ist kein Zufall, weil sie die Ergebnisse und die inhaltliche Auseinandersetzung damit innerlich ablehnen. Es wäre sonst nicht möglich, dass wir bei den Finanzausgleichsverhandlungen 2005 in der Frage der Aufgabenorientierung nicht von der Stelle kommen und dass behauptet werden kann, dass dazu keine Vorschläge ausgearbeitet wurden. Wenn man in die Kurzfassung der Studie des Städtebundes, die heute übrigens in ihren Grundzügen von Frau Huemer dargestellt wurde, hineingeschaut hätte, dann hätte sich doch erkennen lassen, dass man nicht den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als das entscheidende Problem darstellen kann und darf.

In Wahrheit liegt das zentrale Problem der Gemeindefinanzierung im vertikalen Finanzausgleich. Das war das interessanteste Ergebnis dieser Studie. Sie zeigt, dass sich die den Gemeinden zur Verfügung stehende Finanzmasse in den letzten Jahren - gar nicht erst seit dem Jahr 2000, sondern schon vorher - weg von den Gemeinden und Ländern hin zum Bund verschoben hat. Das bedeutet nichts anderes, als dass sich der Bund den ganzen EU-Beitrag von Ländern und Gemeinden finanzieren lässt und dass die Ersparnisse aus der EU-Mitgliedschaft im Bereich der Landwirtschaftsförderung, der Regionalförderung oder auch aus dem Binnenmarkt (etwa der Abbau von rund 1.000 Zöllnern) weitgehend dem Bund zufallen. Der Anteil der Gemeinden am Gesamtabgabenertrag betrug 1990 18,3%, erreichte 1995 mit 18,7% den Höchststand und fiel danach bis zum Jahr 2000 auf 17,4% zurück. Mittlerweile, das heißt, nach den Daten von 2003 sind es nur mehr 16,9%. Im Laufe der letzten 10 bis 15 Jahre hat somit eine enorme Zentralisierung der Finanzmittel stattgefunden, die zu einer Schwächung der nachgeordneten Strukturen geführt hat. Darüber muss bei den Finanzausgleichsverhandlungen zuerst und mit Nachdruck geredet werden und erst dann über den läppischen Betrag von ein paar Millionen Euro, die die Städte im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gerade noch lukrieren können, um ihre zentralörtlichen und ballungsraumspezifischen Aufgaben erfüllen zu können.

Natürlich haben sich der Städte- und Gemeindebund verpflichtet, einen Vorschlag für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich zu erstatten. Aber wir alle wissen, dass über die Verteilung der Finanzmittel erst dann geredet werden kann, wenn deren Höhe insgesamt feststeht. Die Mittelverteilung zwischen den Gemeinden ist wichtig, aber in erster Linie geht es darum, dass die Aufgaben in der Gesamtheit der Gemeinden erfüllt werden müssen. Es handelt sich dabei um feststehende Aufgaben, von der Kinderbetreuung bis zur Altenpflege. Unter dem Gesichtspunkt, dass von den Städten und Gemeinden ein umfassendes Leistungsbündel für die Bevölkerung und für die örtliche Wirtschaft angeboten und die hohe Qualität der Leistungen der Städte - bestätigt durch internationale Rankings - aufrechterhalten werden muss, kommt der Finanzmasse sowie deren Planbarkeit über eine Finanzausgleichsperiode hinweg die größte Bedeutung zu.

Ich komme zu einem weiteren Gesichtspunkt, der in der gesamten Finanzausgleichsdebatte bisher ausgeklammert war, die Zielorientierung des Finanzausgleichs und damit einhergehend eines anreizorientierten Finanzausgleichs. Wir leben gerade in einer Phase, wo alle gespannt auf den Finanzierungssaldo schauen und das Augenmerk ausgeglichenen öffentlichen Haushalten gilt. Aber wir schauen zu wenig auf unsere Performance in wirtschaftlicher Hinsicht. Wir mussten in den letzten Jahren in Österreich als Folge einer Sparpolitik in den öffentlichen Haushalten Wachstumsverluste des BIP in Kauf nehmen. Ohne ausreichendes Wirtschaftswachstum werden wir aber keinen Haushaltsausgleich erreichen. Nicht die Budgetdefizite sind das Problem, sondern das mangelnde Wachstum. Dieser enorm strikte Budgetkurs, der im innerösterreichischen Stabilitätspakt abgebildet wird und die Gemeinden in Summe zu einem Haushaltsausgleich zwingt, hat sich wachstumsfeindlich ausgewirkt, da ein erheblicher Teil der Einsparungen durch einen Rückgang bei den öffentlichen Investitionen zustande kam. Gerade die Investitionen mit ihren hohen Multiplikatoreffekten lösen wichtige Nachfrageimpulse aus und tragen daher entscheidend zum Wirtschaftswachstum und damit zur Sicherung der Beschäftigung in Österreich bei. Bei den öffentlichen Investitionen sind wir mittlerweile zum Schlusslicht in Europa geworden. Selbst unter Berücksichtigung der Ausgliederung wichtiger Investitionsträger bei Bund, Ländern und Gemeinden sind wir im europäischen Vergleich in den letzten Jahren am stärksten zurückgefallen. Ich habe Zweifel daran, ob es sich dabei um zukunftsorien-

tierte Politik handelt, eine wachstumsorientierte Politik war es ganz sicherlich nicht. Ich erwarte mir daher vom neuen Finanzausgleich eine stärkere wachstumsorientierte Politik. Die Gemeindebudgets sind Investitionsbudgets, und wenn ich dort sehr viel herumkuriere, werde ich Verunsicherung statt Hoffnung verbreiten.

Weiters wünsche ich mir wirklich einen aufgabenorientierten Bevölkerungsschlüssel. Wir haben jahrelang darauf hingearbeitet. Nun haben wir aber einen Vorschlag auf den Tisch bekommen, der sehr stark in Richtung einer Nivellierung geht, weil nach den Plänen des Finanzministeriums der unterste Vervielfältiger beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel wegfallen soll. Das bedeutet nichts anderes als eine weitere Nivellierung, insbesondere zugunsten von Wohnsitzgemeinden. Aber die industrie- und tourismusstarken Gemeinden und die Städte über 10.000 Einwohner - insgesamt sind es 225 Städte und Gemeinden - verlieren bis zu 40% ihrer Ertragsanteile. Eine wachstumsorientierte Politik steht hinter dieser Nivellierungsstrategie sicher nicht.

Auch eine stärkere Berücksichtigung des öffentlichen Nahverkehrs ist ein Gebot der Stunde. Wir werden unsere Probleme nicht lösen, wenn wir hier nicht wesentlich mehr investieren. Ich halte sehr viel davon, die Zentralörtlichkeit stärker zu betonen. Darauf laufen ja unsere Vorschläge für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich hinaus. Ich gehe davon aus, dass die relative Verteilung der Arbeitsplätze hier ein sehr guter und leistungsfähiger Indikator für die Verteilung der Finanzmittel sein kann. Ich glaube, Lehner hat so etwas auch vorgeschlagen. Von der Siedlungsfläche als Verteilungskriterium - ebenfalls ein Vorschlag von Lehner - halte ich überhaupt nichts, denn die Siedlungsfläche ist ein Zufallsprodukt der eigenen Widmungspolitik und dessen, was das Land erlaubt. Ich habe mir zu diesem Indikator ein paar Zahlen besorgt. Das ist natürlich ein wunderbares Instrument für eine weitere Nivellierung. Wien hat eine Siedlungsfläche von 13,67 km² und 1,5 Millionen Einwohner. Knittelfeld hat im Vergleich dazu eine Siedlungsfläche von 18,37 km², Hall in Tirol 15,78 km², St. Pölten 3,5 km² und Eisenstadt 4,32 km². Eisenstadt hat folglich ein Drittel der Siedlungsfläche von Wien. Diese Zahlen belegen, glaube ich, eindrucksvoll, zu welchen Verzerrungen dieser Indikator führen würde. Er eignet sich daher schlicht nicht für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich. Was wir brauchen, sind seriöse Verteilungskriterien und solche, die Leistungsanreize fördern.

Othmar Raus

Meine sehr geschätzten Damen und Herren, infolge der fortgeschrittenen Zeit möchte ich wirklich nur einige Schwerpunkte herausgreifen. Zu den Grundsätzen des Finanzausgleichs ist anzumerken, dass im Zentrum eines gerechten Finanzausgleiches eine umfassende Einbeziehung aller Steuern und Abgaben stehen muss. Wir haben derzeit noch ein System, das in dieser Hinsicht durchlöchert ist. Es werden nicht alle Abgaben zusammengezählt und gemeinsam verteilt, sondern nur bestimmte. Es geht also zunächst um die umfassende Errechnung der so genannten Finanzmasse, von der aus dann die Verteilung auf die Gebietskörperschaften vorzunehmen ist. Daraus ergibt sich für die Zukunft mehr Gerechtigkeit, weil dadurch dem Bund die Möglichkeit genommen wird, sich während einer Finanzausgleichsperiode einseitig mehr Mittel zu verschaffen, sei es über die Einhebung neuer Abgaben (z.B. Energieabgaben) oder die Erhöhung bestehender Abgaben, an denen er mit einem höheren Anteil am Abgabenertrag beteiligt ist (z.B. Mineralölsteuer). Werden nämlich die Länder und die Gemeinden an solchen steuerlichen Maßnahmen nicht beteiligt, so ist das unter Partnern ungerecht. Wenn Ihnen so etwas im Leben passiert, dann sagt man, lieber Freund, so nicht. Genau darum geht es. Daher muss der erste Schwerpunkt der diesjährigen Verhandlungen darin liegen, die Finanzmasse fest- und außer Streit zu stellen, um Gerechtigkeit walten zu lassen.

Ich komme zum zweiten Schwerpunkt. Wenn man den Gemeinden oder Ländern Aufgaben zu deren Erfüllung zugeteilt hat, und es sich herausstellt, dass die Aufgabenerfüllung mehr finanzielle Mittel erforderlich macht, weil sie vom Markt, von unseren Bürgerinnen und Bürgern stärker nachgefragt werden, dann müssen diese Mittel bereit gestellt werden. Diese Veränderungen, die innerhalb von 5, 10, 20 Jahren eingetreten sind, sind jetzt bei den Verteilungsprozessen in den Verhandlungen zu berücksichtigen. Das wäre eigentlich ein Grundsatz, dass man für vermehrte Aufwendungen auch mehr Mittel zugeteilt bekommt. Bisher ist das nicht wirklich der Fall. Im Gegenteil, es wird gesagt, die Länder sollen selbst Steuern erfinden: Seid doch mutig, geht zu euren Bürgerinnen und Bürgern, sie werden euch das Geld schon geben, wenn ihr eine gute Idee habt. Ich komme aus einem sehr kleinen Land, sehr liebenswert, mit geordneten Finanzen durch 50 Jahre hindurch. Wir haben vier Wochen

nach den Landtagswahlen in Salzburg einen Kassasturz gemacht und mussten entsetzt feststellen, dass es zum ersten Mal in der Geschichte in diesem Jahr einen Fehlbetrag von etwa 27 bis 28 Millionen Euro geben wird. Bisher haben wir immer ausgeglichene Haushalte zustande gebracht. Die Hauptursache sind wesentliche Veränderungen seit der Beschlussfassung des letzten Budgets. Die vom Bund beschlossene Steuerreform kann als ein großes Beispiel herangezogen werden. Ein Vorgriff auf eine kommende Steuerreform mit Wirksamkeit im Jahr 2004 konnte natürlich bei der Budgetierung nicht berücksichtigt werden, sie riss aber ein riesiges Finanzloch auf. Als weiteren Grund verweise ich auf die Neuregelung in der Asylanten- und Flüchtlingsfrage, auch sie riss ein finanzielles Loch auf. In beiden Fällen handelt es sich um Maßnahmen, die während des Jahres eingetreten sind. In Summe gibt es verschiedenste Veränderungen, die durch den Bund ausgelöst werden, die aber die Länder in eine schwierige finanzielle Situation während des Budgetjahres bringen. Dazu kommen noch eine seit Jahren stagnierende Wirtschaft mit ihren negativen Auswirkungen auf die Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich sowie hausgemachte Ursachen. Dazu gehören vor allem verfehlte Ansätze in der Wirtschaftspolitik, die wir durch Steuerausfälle zur Stunde sehr stark zu spüren bekommen.

Für das Jahr 2005 ergibt sich mit heutigem Stichtag ein Minus von 72 Millionen Euro für das Bundesland Salzburg, wovon der größte Teil auf die zweite Etappe der Steuerreform zurückzuführen ist. Das führt zu Einnahmehausfällen von 31 Millionen Euro, und im Jahr 2006 werden es fast 40 Millionen Euro sein. Wir stehen also mit dem Rücken zur Wand, um es auf den Punkt zu bringen. Das erklärt auch das hartnäckige Verhandeln und die Geschlossenheit, mit der die Länder - unterschiedlich regiert und zusammengesetzt - sowie Gemeinden und Städte in diese Verhandlungen gegangen sind. Bis zum heutigen Tag haben Länder und Gemeinden noch immer eine einheitliche Linie, und das sagt mehr als tausend Worte.

Der Bund hat es in den vergangenen Jahren über den grauen Finanzausgleich ausgezeichnet verstanden, Kosten auf andere abzuwälzen. Die Liste einseitiger Eingriffe ist sehr lang, als Beispiel sei der Nahverkehr genannt. Diese Tendenz kann so nicht weiter gehen, denn wir brauchen ein System, auf dem man langfristig aufbauen kann.

Notwendig ist aus meiner Sicht auch die Berücksichtigung der Veränderung der Bevölkerungszahlen, da manche Festlegungen noch aus dem Jahr 1991 stammen. Ich hoffe, dass das einmal korrigiert werden kann. Ich weiß schon, da sind sich auch die Verhandlungspartner der Länder nicht einig, weil es Verlierer gibt. Ich komme aus einer Wachstumsregion in Österreich, und natürlich hätten wir gerne, dass die Veränderung bei der Bevölkerung berücksichtigt wird. Andere Regionen sind geschrumpft, also kommt bei diesen Ländern bei der Rechnung weniger raus, so dass der Weg zu einem gerechten Ausgleich ein schwieriger Prozess ist.

Zu einer Erweiterung der Steuerhoheit der Länder möchte ich anmerken, dass die Anwendung unterschiedlicher Steuersätze für ein kleines Land wie Salzburg wenig Sinn machen würde. Die Grundsteuer macht bei uns ja nicht sehr viel aus. Natürlich gehörte sie generell neu geregelt, aber sie einem kleinen Land wie Salzburg zu übertragen bringt nichts Wesentliches. Auch die Übertragung der Festlegung der Höhe der Wohnbauförderung auf die Länder führt zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen im wirtschaftlichen Bereich. Bereits die heute bestehenden Regelungen führen zu Problemen in den Grenzregionen zwischen Oberösterreich und Salzburg. Betriebe siedeln sich dort an, wo es für sie günstiger ist. Wenn sich also die Länder die Steuern und Abgaben selbst regeln sollen, so wäre das für das kleine Österreich eher verhängnisvoll. Für unser Bundesland scheidet sich solche Überlegungen grundsätzlich aus, weil sie außer mehr Ärger wenig bringen.

Ich komme zu den Landeslehrern. Ich glaube Herr Staatssekretär, Sie werden mir recht geben, wenn ich darauf verweise, dass es bei der Administration der Landeslehrer mit Salzburg relativ wenig Probleme gibt. Es hat bisher fast alles funktioniert. Hinsichtlich der steigenden Kosten der Landeslehrer bei sinkenden Schülerzahlen ist die Kernfrage jene nach der Verantwortlichkeit für die Regelungen. Ich kann ja als Land die Lehrer nicht übernehmen, wenn ich etwa das Besoldungsrecht oder die Lehrpläne nicht regeln kann. Das sind doch die zwei wesentlichen Kostenfaktoren im Bereich der Landeslehrer. Beide werden derzeit vom Bundesgesetzgeber geregelt.

Einer der Hauptfaktoren, der bei den Landeshaushalten zu großen finanziellen Problemen führt, sind die explodierenden Spitalskosten. Die finanziellen Engpässe resultieren nämlich aus der Einführung von Normpauschalen einschließlich der Plafondierung der Zuschüsse. Ich hätte einen Horror davor, diese Normpauschalen auch auf das Bildungssystem zu übertragen. Dann erleben wir in fünf Jahren bei den Landeslehrern das, was uns jetzt bei den Krankenanstalten zu schaffen macht, nämlich stei-

gende Kosten. Damit würden weitere Probleme in finanzieller Hinsicht auf uns zukommen. Daher sind die Vorschläge, die wir bisher vom Bund auf den Tisch bekommen haben, von uns abgelehnt worden. Wir sind nicht änderungsunwillig. Wir begründen das sehr gezielt anhand der einzelnen Fälle.