

Lena Fröschl, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald, Wilfried Schönböck

## Zur Nachhaltigkeit des horizontalen Finanzausgleichs in Österreich im Licht der Siedlungsentwicklung

Die "Nachhaltigkeit" der österreichischen Gemeinden und die Wirkungen des Finanzausgleichs auf die ökonomische Leistungsfähigkeit, soziale Ausgewogenheit und ökologische Verträglichkeit lokaler Aktivitäten werden anhand von ausgewählten Nachhaltigkeitsindikatoren nach aggregierten Gemeindeklassen untersucht. Demnach trägt der Finanzausgleich sowohl ökonomischen als auch sozialen Zielen Rechnung, das Prinzip des Disparitätenausgleichs zulasten von städtischen Zentren überwiegt dabei aber. Ökologische Kriterien spielen kaum eine Rolle; durch die Kompensation der niedrigen eigenen Finanzkraft entwicklungsschwacher Kleingemeinden wird deren trotz Bevölkerungsrückgang überdurchschnittlicher Flächenverbrauch indirekt gefördert. Der ausgeprägten funktionalen Komplementarität von Kernstädten und ihren Umlandgemeinden wird schließlich im Finanzausgleich nicht Rechnung getragen. Künftige Reformen des Finanzausgleichs sollten aus Sicht der Nachhaltigkeit regionale Spill-overs vermehrt berücksichtigen und kleine zentrale Orte als Impulszentren im ländlichen Raum stärken.

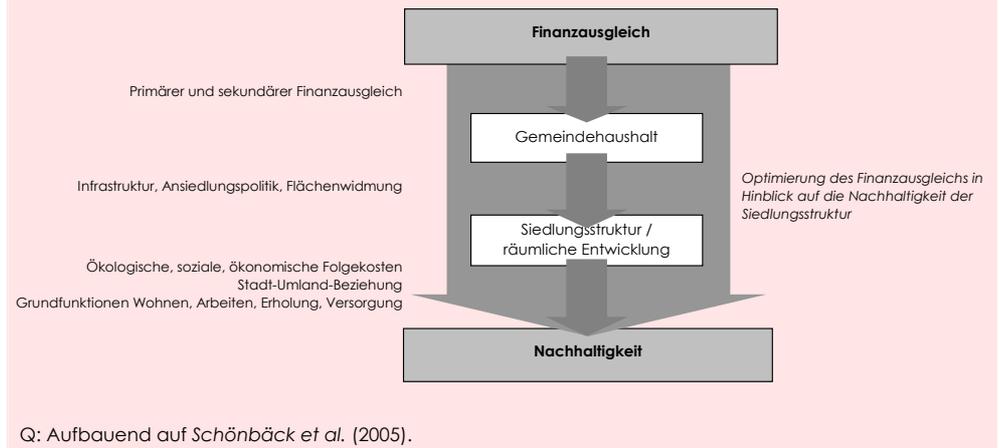
Der vorliegende Beitrag beruht auf einer Studie von IFIP (Technische Universität Wien, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung) und WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Wilfried Schönböck, Lena Fröschl, Gerlinde Gutheil, Johann Bröthaler (IFIP), Margit Schratzenstaller, Daniela Kletzan (WIFO), Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen (142 Seiten, 60 €, kostenloser Download: [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=26555](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=26555)) • Begutachtung: Heinz Handler, Angela Köppl • Wissenschaftliche Assistenz: Simon Harfl (IFIP), Dietmar Klose • E-Mail-Adressen: [wilfried.schoenbaeck@tuwien.ac.at](mailto:wilfried.schoenbaeck@tuwien.ac.at), [Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at)

Für die Beurteilung des Finanzausgleichs aus Sicht der Nachhaltigkeit ist nicht nur die Frage von Bedeutung, wie die Besteuerungsrechte und -erträge zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften verteilt sind (vertikale Betrachtung). Maßgeblich ist auch, wie die Finanzmittel zwischen Gebietskörperschaften derselben Stufe zugewiesen werden (horizontale Betrachtung). In dieser Hinsicht scheint die Analyse der räumlichen Siedlungsentwicklung auf Gemeindeebene aufschlussreich: Einerseits ist die Veränderung der Flächennutzung in hohem Maße nachhaltigkeitsrelevant, andererseits beeinflusst der Finanzausgleich über seine Wirkung auf kommunale Haushalte die Siedlungsentwicklung.

Die Einnahmen aus Ertragsanteilen und Transfers aus dem Finanzausgleich bilden neben den gemeindeeigenen Abgaben die wichtigste Säule der Gemeindefinanzierung (Abbildung 1). Der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinde wiederum beeinflusst Entscheidungen in ihrem eigenen Wirkungsbereich (z. B. Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, Flächenwidmung, kommunale Wirtschaftsförderung) und dadurch die Siedlungsentwicklung. Oft werden dabei die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgekosten ungenügend berücksichtigt, was einer wenig nachhaltigen Entwicklung Vorschub leistet. Ziel muss es daher sein, über den Finanzausgleich eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu fördern.

### Problemstellung

Abbildung 1: Schema der Wirkungen des Finanzausgleichs auf Gemeindehaushalt, Siedlungsstruktur und Nachhaltigkeit



Die vorliegende Arbeit untersucht vor diesem Hintergrund, ob der österreichische Finanzausgleich

- die "dezentrale Konzentration als Leitbild für die räumliche Entwicklung der Stadtregionen" gemäß Österreichischem Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖROK, 2002A),
- die Gleichheit der Lebensverhältnisse in den Gemeinden und
- die Ausbreitung der "Speckgürtel" rund um die großen Städte fördert.

## Methodik

Für die empirische Untersuchung wird ein indikatorenbasiertes Nachhaltigkeitsprofil für Gemeindeklassen erstellt und mit Finanzkennzahlen in Bezug gesetzt:

- Definition eines Indikatorensets für die Nachhaltigkeit von Gemeinden (ökonomische, soziale und ökologische Indikatoren): Die Auswahl lehnt sich an eingeführte Indikatorensets an (z. B. Indikatorenbericht der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie), musste aber für die Gemeindeebene modifiziert werden.
- Ermittlung des "Nachhaltigkeitsprofils" für jede Gemeinde (statische Querschnittsanalyse): Für die Gemeinden der Bundesländer Salzburg, Oberösterreich und Steiermark wurden die Indikatoren nach Rängen normiert und auf den Zahlenbereich von 1,0 bis 5,0 skaliert (1,0... "beste" Gemeinde). Die abgeleiteten 16 Nachhaltigkeitskennzahlen einer Gemeinde sind ihr "Nachhaltigkeitsprofil", das eine Bewertung in Relation zu anderen Gemeinden erlaubt.
- Klassifikation der Gemeinden und Interpretation des Nachhaltigkeitsprofils nach Gemeindeklassen: Für folgende Gemeindeklassifikationen wurden die 16 Indikatoren berechnet:
  - 6 Gemeindegrößenklassen nach Einwohnerzahl, angelehnt an den abgestuften Bevölkerungsschlüssel,
  - 4 Zentralitätsstufen ("zentrale Orte" und "Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion"),
  - 6 Regionstypen nach funktionalen und wirtschaftsstrukturellen Kriterien.
- Analyse der laufenden Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (je Einwohner) nach Aufgabenbereichen: Nach denselben Gemeindeklassifikationen wie oben wurden vor allem die funktionspezifischen Ausgaben und das Verhältnis der funktionspezifischen Einnahmen zu jenen aus dem Finanzausgleich untersucht. Datengrundlage ist die Finanzstatistik 2003; die Einteilung wurde gegenüber den Ansatzgruppen der Rechnungsabschlüsse leicht modifiziert, um die Aufgabenbereiche den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zuzuordnen. Die Aufgabenbereiche lassen sich jedoch den Indikatoren der Nachhaltigkeit nicht vollständig zurechnen.

Abbildung 2: Übersicht über die ausgewählten 16 Nachhaltigkeitsindikatoren

| Ökonomische Indikatoren                | Soziale Indikatoren  | Ökologische Indikatoren   |
|--|--|---|
| Kommunalsteuereinkommen je Einwohner ↑ | Arbeitslosenquote ↓<br>Männer      Frauen  | Kfz-Pendlerquote: Anteil der Kfz-Pendler an den Erwerbspersonen ↓   |
| Arbeitsplätze je Einwohner ↑           | Gesundheit<br>Standardisierte Sterblichkeit <sup>2)</sup> ↓      Ärztliches Versorgungspotential <sup>3)</sup> ↑ | Siedlungsstruktur<br>Siedlungsdichte: Bevölkerung je Hektar ↑      Flächenverbrauchsrate <sup>1)</sup> ↓        |
| Selbständigenquote ↑                   | Bevölkerung<br>Bevölkerungsdynamik <sup>5)</sup> ↑      Altersstruktur <sup>6)</sup> ↑                           | Intensität der Viehwirtschaft: Dunggroßvieheinheiten je Hektar (landwirtschaftlicher Nutzfläche <sup>7)</sup> ↓ |
| Wertschöpfung je Arbeitsplatz ↑        | Bildungsniveau: Anteil der Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss an der Bevölkerung über 15 Jahre ↓       | Wohnungen mit erneuerbarer Energie <sup>4)</sup> ↑  |

Q: Schönböck et al. (2005). Jene Indikatoren, für die ein niedriger Wert erstrebenswert ist, gehen mit negativem Vorzeichen in die Analyse ein, sodass Rang 1 jeweils den höchsten Grad an Nachhaltigkeit ausdrückt. ↑ ... hohe Ausprägung des Indikators aus Sicht der Nachhaltigkeit wünschenswert, ↓ ... niedrige Ausprägung des Indikators aus Sicht der Nachhaltigkeit wünschenswert. – <sup>1)</sup> Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate der Siedlungsfläche 1999/2005 laut Umweltbundesamt als Indikator für die Zersiedelung und den Verlust an ökologischer Ausgleichsfläche (vgl. Indikator 34 "Veränderung der Flächennutzung" des Indikatoren-Berichts, Statistik Austria, 2004). – <sup>2)</sup> Österreichischer Todesursachenatlas 1988/1994, Altersstandardisierte Sterblichkeit (alle Todesursachen) auf Gemeindeebene. – <sup>3)</sup> Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Versorgung mit Kassenvertragsärzten nach Wohngemeinden (distanzgewichtet). – <sup>4)</sup> Anteil der mit erneuerbaren Energieträgern beheizten Wohnungen in %: Holz, Hackschnitzel, Pellets usw., alternative Wärmebereitstellungssysteme zu 100%, Fernwärme zu 27%, elektrischer Strom zu 55% gemäß dem Anteil erneuerbarer Energie am Herkunfts-Mix (österreichischer Durchschnitt) laut Energiebericht 2003. Der Indikator dient als Ersatz für die nicht verfügbare CO<sub>2</sub>-Emissionsbilanz auf Gemeindeebene. – <sup>5)</sup> Veränderung der Einwohnerzahl 1991/2001 in % laut Statistik Austria. – <sup>6)</sup> Relation unter 15-Jährige zu über 60-Jährigen. – <sup>7)</sup> Laut Statistik Austria, Agrarstrukturerhebung 1999; Maß für den Stickstoffeintrag in Boden und Wasser durch Viehhaltung.

- **Analyse der Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs:** Die Untersuchung nach Gemeindeklassen prüft, wie weit der Finanzausgleich explizit oder implizit Ziele der nachhaltigen Entwicklung verfolgt, welche Gemeindetypen dadurch besonders gefördert werden und welche Anreize der Finanzausgleich für eine nachhaltige Entwicklung setzt.

Für jede Gemeindeklasse wurden das Nachhaltigkeitsprofil und die Struktur der laufenden Einnahmen und Ausgaben nach Funktionsbereichen ermittelt. Die Gegenüberstellung erlaubt eine erste Beurteilung eines Zusammenhangs zwischen Finanzmittelausstattung und nachhaltiger Gemeindeentwicklung.

Zwischen der Gemeindegröße und den *ökonomischen Nachhaltigkeitsindikatoren* besteht ein enger Zusammenhang: Je größer die Wohnbevölkerung einer Gemeinde ist, desto ausgeprägter sind ihre ökonomischen Stärken. Dabei weichen die Mittelstädte (20.001 bis 50.000 Einwohner) geringfügig nach unten ab.

Die Werte der demographie- und arbeitsmarktspezifischen *Sozialindikatoren* (Arbeitslosigkeit, Überalterung) sinken mit der Gemeindegröße; das weist auf eine Konzentration von sozialen Problemlagen in Städten. Zugleich steigen die Ausgaben für "soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung" mit der Gemeindegröße. Der *großen sozialen Problemlast in Städten wird somit durch hohe Sozialausgaben begegnet*. Die ärztliche Versorgung nimmt mit der Gemeindegröße zu, tendenziell auch das Bildungsniveau und der Sterblichkeitsindikator. Das *hohe Bildungsniveau* in größeren Gemeinden korreliert mit *hohen Bildungsausgaben*.

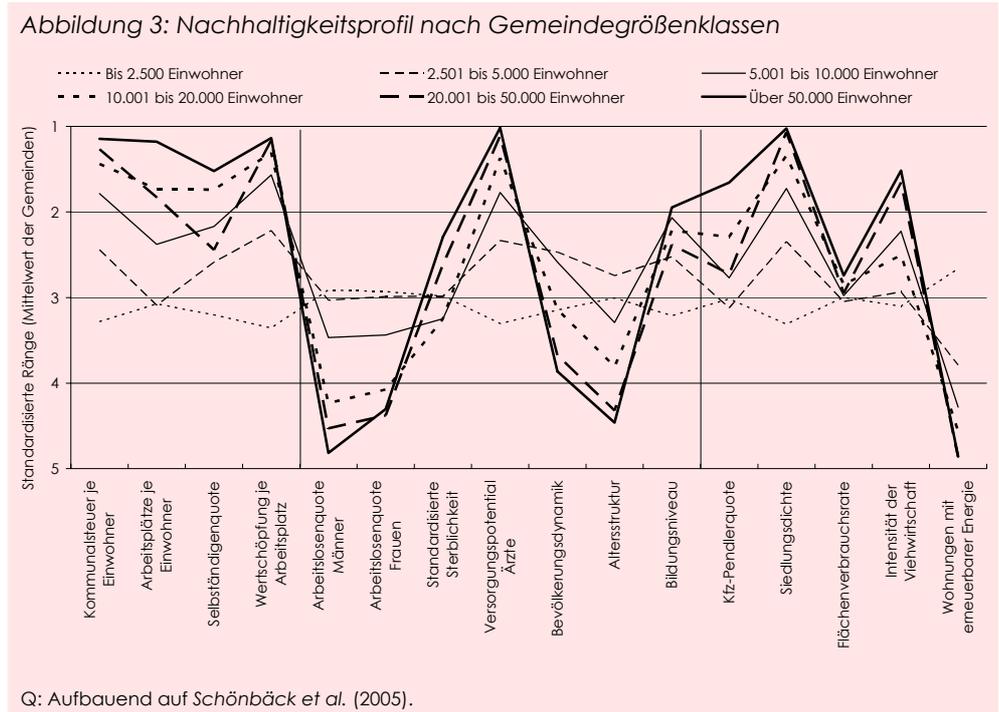
Die Werte der *sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsindikatoren* stehen somit in einer teils gegenläufigen Beziehung zur Einwohnerzahl.

Die Werte der *ökologischen Indikatoren* verbessern sich tendenziell mit steigender Einwohnerzahl: Größere Gemeinden weisen eine hohe Siedlungsdichte und eine niedrige Kfz-Pendlerquote auf. Für den Energieindikator ergibt sich ein negativer Zusammenhang, da in Städten Öl- und Gasheizungen sowie Fernwärme aus Erdgas-

## Nachhaltigkeitsprofil und kommunale Ausgaben nach Gemeindeklassen

### Nach Größenklassen

verbrennung dominieren, während in kleinen Gemeinden häufig mit Holz geheizt wird. Kaum ein Zusammenhang besteht zwischen Gemeindegröße und Flächenverbrauch.



Die laufenden Ausgaben für Umwelt (vor allem Siedlungswasserwirtschaft, Abfallwirtschaft) sind in mittelgroßen Gemeinden relativ hoch, in Großstädten am niedrigsten (allerdings u. a. aufgrund von Ausgliederungen). Dies ist der einzige Aufgabenbereich, in dem die funktionspezifischen laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben übersteigen, u. a. weil Umweltinvestitionen zum Teil über Rücklagenbildung aus laufenden Gebühren finanziert werden, sodass die Finanzierung aus dem Finanzausgleich keine Rolle spielt.

Die Ausgaben für Wirtschaftsförderung sind im Vergleich mit den anderen Funktionsbereichen am geringsten, und es besteht offenbar kein Zusammenhang zwischen kommunaler Wirtschaftsförderung und den Indikatoren der ökonomischen Nachhaltigkeit.

## Nach Zentralitätsstufen

Die Zentralitätsstufen wurden auf der Grundlage der Landes-Raumordnungsprogramme abgegrenzt; eine Anpassung war wegen der abweichenden Definition "zentraler Orte" erforderlich. Abbildung 5 zeigt das Nachhaltigkeitsprofil sowie die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden nach Zentralitätsstufen

Die Analyse liefert ein ähnliches Bild wie zuvor, da sich die Zentralitätsstufen an der Einwohnerzahl orientieren. Interessant sind hier jene Gemeinden, deren Zentralitätsstufe sich von den meisten Gemeinden der gleichen Größe unterscheidet. Dies sind einerseits manche Gemeinden im Stadtumland (z. B. Leonding bei Linz) mit hohen Einwohnerzahlen, aber niedrigem Zentralitätsgrad, andererseits sehr kleine Gemeinden im dünnbesiedelten Raum (z. B. Mariazell mit 1.700 Einwohnern), die zentralörtliche Funktion ("Unterzentren") übernehmen.

Bezüglich der meisten Indikatoren bestimmt die grundsätzliche Einstufung als zentraler Ort oder als Ort ohne zentralörtliche Funktion die Merkmalsausprägungen wesentlich stärker als die jeweilige Abstufung der zentralörtlichen Funktion: Regional- und Unterzentren weisen ein Nachhaltigkeitsprofil auf, das jenen der Großstädte und der höherrangigen zentralen Orte ähnelt, besonders in Bezug auf die ökonomischen Stärken und das Bildungsniveau. Regional- und Unterzentren sind durchwegs Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern. Im Finanzausgleich wird für sie in der Mittelverteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (Stufe bei 10.000 Einwohnern) daher kein erhöhter Ausgabenbedarf unterstellt. Wie die Ausgabenstruktur je-

doch zeigt, übersteigen die Ausgaben (je Einwohner) der Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion jene der anderen Gemeinden vor allem in den Bereichen "Bildung und Kultur" sowie "Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung" deutlich.

Abbildung 4: Laufende Ausgaben nach Funktionen sowie deren Deckung durch funktionspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Größenklassen

2003, € je Einwohner

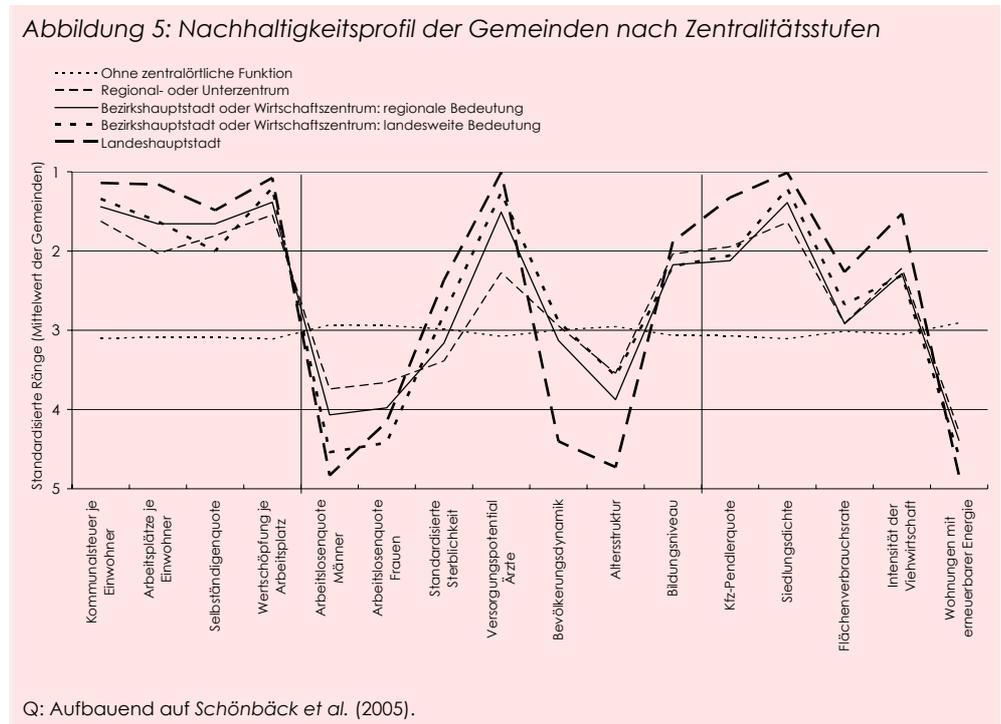


Q: Finanzstatistik 2003, GemBon (2005), aufbauend auf Schönböck et al. (2005).

Die Zuordnung der Gemeinden zu Regionstypen beruht auf einer Grundlagenarbeit des ÖIR (1991), die wiederum auf früheren Arbeiten der Österreichischen Raumordnungskonferenz aufbaut. Diese Gebietsgliederung wurde als Basis für die EU-Strukturförderungen der Perioden 1995/1999 und 2000/2006 verwendet. Der Einsatz einer 25 Jahre alten Klassifikation (eine aktuellere liegt nicht vor) birgt in sich das Problem, dass neuere Entwicklungen und Wirkungen der Regionalpolitik nicht abgebildet werden (z. B. die Etablierung des Thermentourismus und die Weinbau-Quali-

## Nach Regionstypen

tätsoffensive in der Steiermark). In der Durchschnittsbetrachtung sollte die Regionstypisierung jedoch nach wie vor aussagekräftig sein. ÖROK (2002B, S. 26) etwa bestätigt im Zehnten Raumordnungsbericht, dass "sich das regionalpolitische Problemuster in den vergangenen Jahren nur unwesentlich verändert hat").



Die Regionstypen sind:

- entwicklungsschwache Problemgebiete (ländlicher Raum, agrarisch und/oder alpin geprägt; z. B. Lungau, Ost- und Südsteiermark),
- strukturschwache Problemgebiete (nur in der Steiermark: alte Industriegebiete mit Strukturwandel, z. B. Mur-Mürz-Furche),
- Nicht-Problemgebiete ohne Tourismus (produktions- und dienstleistungsorientierte Regionen, z. B. Innviertel, Pongau, Ennstal),
- Nicht-Problemgebiete mit Tourismus (z. B. Salzkammergut, Wintersportregionen),
- Großstadt-Umgebungsregionen (Umland der Landeshauptstädte),
- Großstädte (Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern; die drei Landeshauptstädte und Wels).

Die funktionalen Verflechtungen zwischen *Großstädten* und *Umgebungsregionen* spiegeln sich in einem komplementären Nachhaltigkeitsprofil: Dem Bevölkerungswachstum im Umland stehen eine Abnahme und Überalterung der Bevölkerung in der Kernstadt gegenüber, dem Arbeitsplatzangebot in der Kernstadt ein negativer Kfz-Pendlersaldo im Umland. Soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit treten in der Kernstadt konzentriert, in den Umgebungsregionen unterdurchschnittlich auf. Gleichzeitig profitieren die Gemeinden im Umland von den Bildungseinrichtungen und dem ärztlichen Versorgungsangebot der Großstadt, ohne ähnlich hohe Ausgaben tätigen zu müssen.

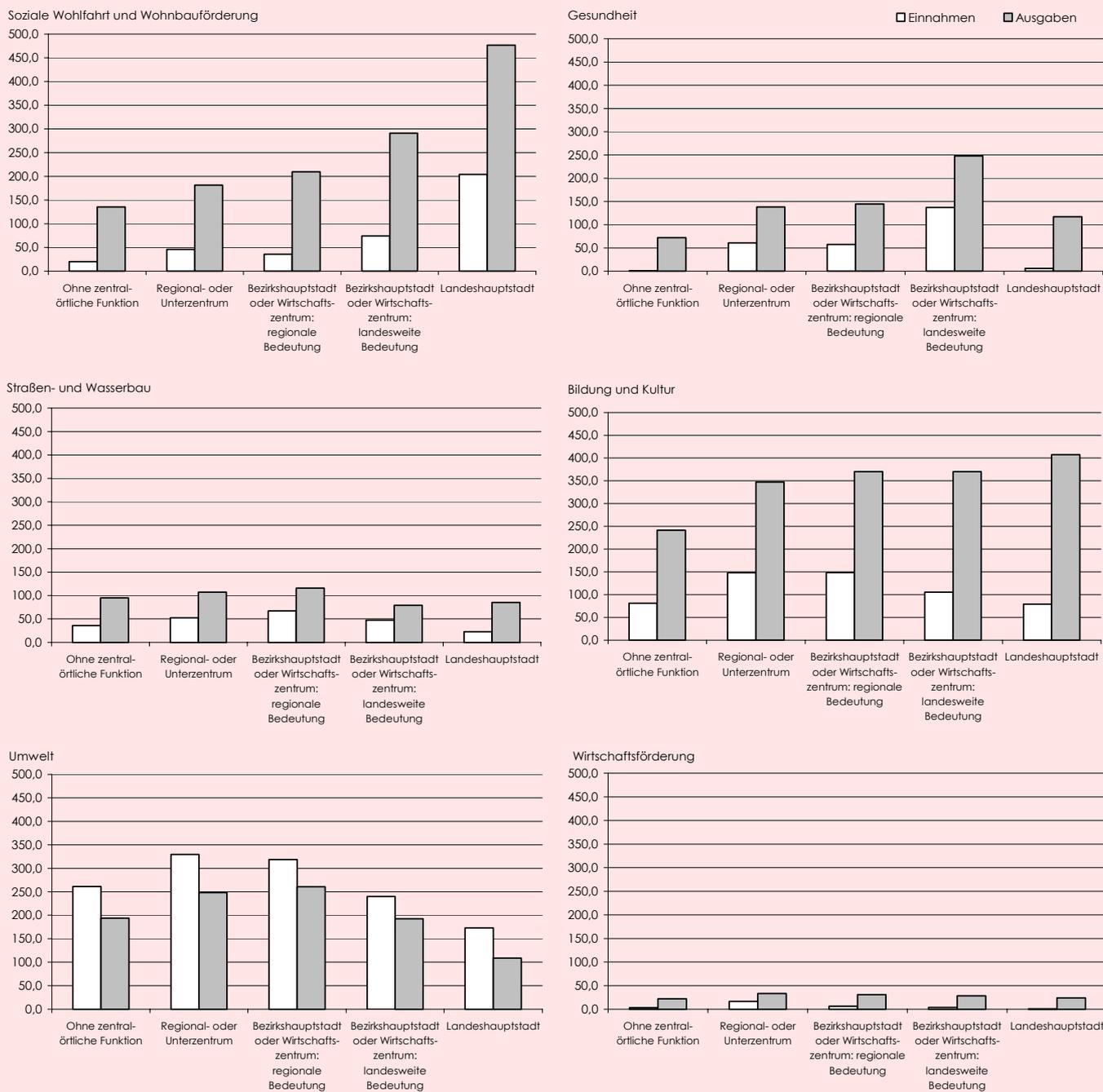
*Problemgebiete* weisen erwartungsgemäß einen Rückstand in allen Nachhaltigkeitsdimensionen auf. In den entwicklungsschwachen Problemgebieten ist die Versorgung mit Bildung und medizinischen Dienstleistungen weit unterdurchschnittlich, der Flächenverbrauch ist trotz Bevölkerungsrückgang leicht überhöht. Strukturschwache Problemgebiete sind durch ausgeprägte soziale Defizite (Arbeitslosigkeit,

<sup>1)</sup> Bezogen auf die Abnahme der Bevölkerung im Zusammenhang mit ökonomischen Problemen in der Steiermark, im Burgenland und in Niederösterreich.

Überalterung, Abwanderung), aber ein überdurchschnittliches Bildungsniveau<sup>2)</sup> charakterisiert.

Abbildung 6: Laufende Ausgaben nach Funktionen sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Zentralitätsstufen

2003, € je Einwohner



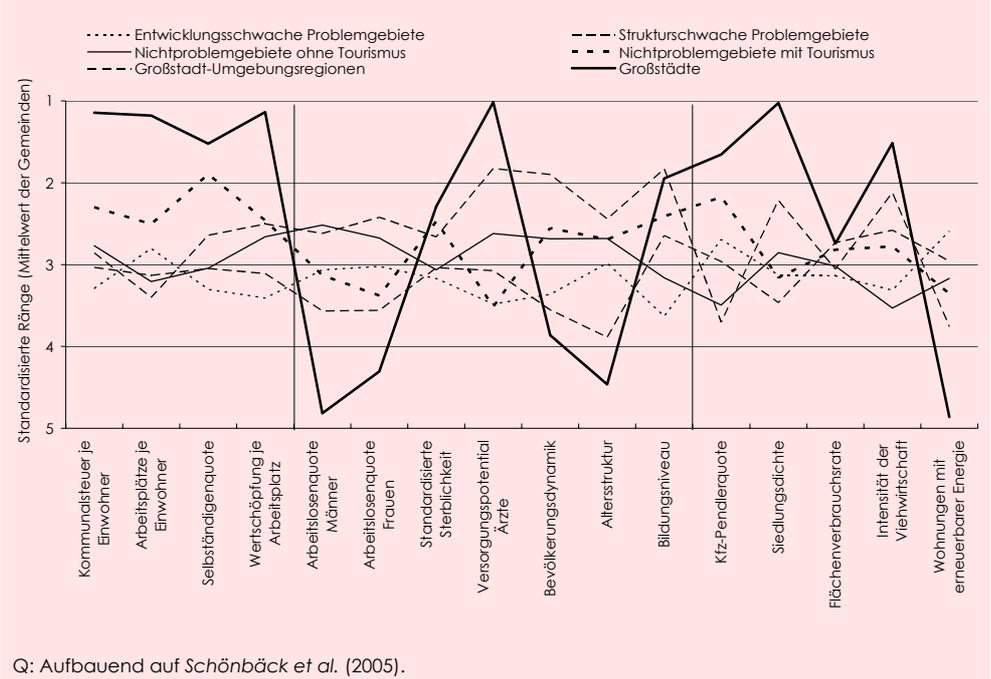
Q: Finanzstatistik 2003, GemBon (2005), aufbauend auf Schönböck et al. (2005).

Für Tourismusregionen ergibt sich ein sehr günstiges Nachhaltigkeitsprofil; einzelne Schwachpunkte liegen in der geringen ärztlichen Versorgung und dem niedrigen Anteil erneuerbarer Energie. Tourismusgemeinden geben überdurchschnittlich viel für Wirtschaftsförderung und Umwelt aus: Die Kapazitäten der Abwasser- und Abfallentsorgung sind in diesen Regionen auf die Spitzenlast in der Hauptsaison ausgelegt. Überdies sind Tourismusgemeinden von einer hohen Umweltqualität auch ökonomisch

<sup>2)</sup> Zum Teil erklärt sich dies durch den hohen Anteil an Schulstädten (Bruck an der Mur, Kapfenberg u. a.)

misch abhängig und müssen daher höhere Ausgaben für Umweltschutz und Wasserreinhaltung tätigen bzw. die tourismusinduzierte Umweltbelastung durch hohe Umweltausgaben (teil-)kompensieren.

Abbildung 7: Nachhaltigkeitsprofil der Gemeinden nach Regionstypen



*Nicht-Problemgebiete ohne Tourismus* (vor allem Dienstleistungs- und Industrieregionen) weisen erwartungsgemäß das ungünstigste Nachhaltigkeitsprofil im ökologischen Bereich auf. Ihre Stärken liegen in der Wertschöpfungsintensität und den damit verbundenen sozialen Indikatoren (gesunde demographische Struktur, geringe Arbeitslosigkeit).

## Wirkungen des Gemeindefinanzausgleichs

### Mittelausstattung der Gemeinden

Das Nachhaltigkeitsprofil der Gemeinden wird auch durch die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs beeinflusst. In diesem Sinne dient es als Maßstab für die Wirkung des Finanzausgleichs auf die Nachhaltigkeit von Gemeinden, woraus schließlich Optimierungsmöglichkeiten abgeleitet werden können.

Kommunale Aufgaben, die nicht oder nicht vollständig durch aufgabenspezifische Einnahmen (Gebühren, Beiträge usw.) finanziert werden, müssen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln bedeckt werden (Nettofinanzierungserfordernis). Dafür stehen den Gemeinden die ausschließlichen Gemeindeabgaben (vor allem Kommunalsteuer, Grundsteuer A und B)<sup>3)</sup> sowie die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Umsatzsteuer, Lohnsteuer, Mineralölsteuer u. a.) zur Verfügung.

Das Finanzausgleichsgesetz<sup>4)</sup> (FAG 2001) regelt die Aufteilung der Abgabenrechte und des Abgabenertrags auf die Gebietskörperschaften. Während die ausschließlichen Gemeindeabgaben den einhebenden Gemeinden zukommen, werden die gemeinschaftlichen Bundesabgaben in mehreren Stufen auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt:

- Im *primären Finanzausgleich* wird einerseits die Aufteilung der *gemeinschaftlichen Bundesabgaben* zwischen den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich) und andererseits innerhalb einer Ebene (Länder oder Gemeinden) zwischen den einzelnen Einheiten geregelt (horizontaler Finanzausgleich). Die Zuteilung auf die einzelnen Gemeinden erfolgt nach verschiedenen

<sup>3)</sup> 2003 erbrachte in den hier untersuchten Gemeinden die Kommunalsteuer rund 60%, die Grundsteuer A und B 17% der eigenen Abgaben.

<sup>4)</sup> Die vorliegenden empirischen Untersuchungen beruhen auf den Regelungen des FAG 2001, die Änderungen im FAG 2005 werden jedoch aufgezeigt.

Schlüsseln (Übersicht 1). Die wichtigste Rolle spielen der abgestufte Bevölkerungsschlüssel<sup>5)</sup> und die Aufteilung nach der Volkszahl. Nur 4,1% der Ertragsanteile werden nach der Finanzkraft der Gemeinde zugeteilt, doch ist dieser Schlüssel für finanzschwache Gemeinden von großer Bedeutung.

Abbildung 8: Laufende Ausgaben nach Funktionen sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Regionstypen

2003, € je Einwohner



Q: Finanzstatistik 2003, GemBon (2005), aufbauend auf Schönböck et al. (2005).

- Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im Finanzausgleichsgesetz geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften. Er betrifft Finanz- und Bedarfszuweisungen des Bundes an die Ge-

<sup>5)</sup> Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wurde mit dem FAG 2005 geändert; dadurch hat sich auch die Verteilungswirkung zwischen den Gemeindegrößenklassen verändert.

meinden (§§ 20 bis 24 FAG 2001), Bedarfszuweisungen von den Ländern an die Gemeinden sowie die Landesumlage als Zahlung von den Gemeinden an die Länder (§ 6 FAG 2001 bzw. § 5 FAG 2005). Die Landesumlage übersteigt die Transfereinnahmen der Gemeinden (ohne Bedarfszuweisungen) bei weitem.

**Übersicht 1: Horizontale Aufteilung der Gemeindeertragsanteile auf die Bundesländer und Gemeinden**

2003, gemäß FAG 2001

|   | Mio. € | Anteile in % |
|---|--------|--------------|
| <b>1. Schritt: Horizontale Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden aller Bundesländer</b>   |        |              |
| Nach der Volkszahl  | 771    | 13,0         |
| Nach der veredelten Volkszahl gemäß abgestuftem Bevölkerungsschlüssel   | 3.313  | 55,8         |
| Nach dem örtlichen Aufkommen gemeinschaftlicher Bundesabgaben   | 446    | 7,5          |
| Nach fixen Prozentanteilen je Bundesland (sonstige Verteilungsschlüssel)  | 1.404  | 23,7         |
| Summe der Ertragsanteile der Gemeinden (einschließlich Bedarfszuweisungsmittel)   | 5.933  | 100,0        |
| Minus Bedarfszuweisungsmittel   | - 744  |              |
| Summe der Ertragsanteile der Gemeinden ohne Bedarfszuweisungsmittel, alle Bundesländer  | 5.189  |              |
| <b>2. Schritt: Horizontale Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden innerhalb der Länder Oberösterreich, Salzburg und Steiermark auf die Gemeinden</b> |        |              |
| Nach der Finanzkraft (Vorausanteil)   | 75     | 4,1          |
| Nach der Einwohnerzahl (Sockelbetrag)   | 194    | 10,5         |
| Getränksteuer-, Werbesteuerenausgleich, Anteil an der Werbeabgabe   | 123    | 6,7          |
| Nach der veredelten Volkszahl gemäß abgestuftem Bevölkerungsschlüssel   | 1.447  | 78,7         |
| Summe der Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Bedarfszuweisungsmittel) in Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark                                      | 1.839  | 100,0        |

Q: SimFag (2003).

- Unter "tertiärem Finanzausgleich" werden alle übrigen (nicht im FAG geregelten) intragovernmentalen Transferzahlungen der Gemeinden verstanden. Diese nach sonstigen bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers sind nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Durch den Finanzausgleich werden Gemeindebudget in zweierlei Hinsicht aufgestockt: Der Aufstockungseffekt 1 gibt an, wie weit die Einnahmen aus eigenen Abgaben durch Ertragsanteile erhöht werden; der Aufstockungseffekt 2 setzt die Einnahmen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich mit jenen aus den eigenen Abgaben in Bezug.

Mit steigender Gemeindegröße nehmen die durchschnittlichen Einnahmen aus eigenen Abgaben je Einwohner zu: In Großstädten (über 50.000 Einwohner), die aufgrund der zahlreichen und überdurchschnittlich entlohnten Arbeitsplätze hohe Kommunalsteuereinnahmen erzielen, betragen die Einnahmen aus eigenen Abgaben 2003 610 €, in Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern nur 234 € je Einwohner.

Weil die Aufteilung der Ertragsanteile primär durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel bestimmt wird, besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Ertragsanteilen je Einwohner und Gemeindegröße. Die größten Gemeinden erhielten um rund 66% höhere Ertragsanteile je Einwohner als die Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern<sup>4)</sup>. Bedingt durch das besonders niedrige Aufkommen an eigenen Abgaben ist aber der Aufstockungseffekt 1 für die kleinsten Gemeinden am höchsten (224%; Übersicht 2).

Der Saldo des sekundären Finanzausgleichs (ohne Bedarfszuweisungen) ist aufgrund der Landesumlage in allen Größenklassen negativ.

In Summe erhalten die Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern die geringsten Finanzmittel aus dem Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben). Die große finanzielle Diskrepanz zwischen den Einnahmen von Kleinstgemeinden und Großstädten wird

<sup>4)</sup> Dieser Unterschied wurde durch die Modifikation des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im FAG 2005 (Anhebung des Vervielfachers des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern von 1 1/3 auf 1 1/2) verringert.

**Einnahmen und Aufstockungseffekte der Gemeinden aus dem Finanzausgleich**

**Nach Größenklassen**

durch den Finanzausgleich erheblich gemindert: Die Relation zwischen deren Einnahmen aus eigenen Abgaben beträgt 1 : 2,6, jene zwischen den Einnahmen nach Finanzausgleich 1 : 2.

Übersicht 2: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt nach Größenklassen

2003

|   | Primärer Finanzausgleich |                |                                    | Sekundärer Finanzausgleich           |              |                        | Insgesamt                     |                              |       |
|---|--------------------------|----------------|------------------------------------|--------------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------|
|   | Eigene Abgaben           | Ertragsanteile | Aufstockungseffekt 1 <sup>2)</sup> | Transferzahlungen nach § 20 bis § 24 | Landesumlage | Nettotransferzahlungen | Einnahmen ohne eigene Abgaben | Alle Einnahmen <sup>1)</sup> |       |
|   | € je Einwohner           |                |                                    | € je Einwohner                       |              |                        | € je Einwohner                |                              |       |
| Bevölkerung   |                          |                |                                    |                                      |              |                        |                               |                              |       |
| 0 bis 2.500 Einwohner                                 | 234                      | 524            | 224                                | 16                                   | - 34         | - 18                   | 216                           | 506                          | 740   |
| 2.501 bis 5.000 Einwohner                             | 310                      | 537            | 173                                | 18                                   | - 42         | - 24                   | 165                           | 513                          | 823   |
| 5.001 bis 10.000 Einwohner                            | 397                      | 537            | 135                                | 8                                    | - 57         | - 49                   | 123                           | 487                          | 884   |
| 10.001 bis 20.000 Einwohner                           | 421                      | 659            | 157                                | 12                                   | - 64         | - 52                   | 144                           | 607                          | 1.028 |
| 20.001 bis 50.000 Einwohner                           | 464                      | 735            | 158                                | 19                                   | - 68         | - 49                   | 148                           | 686                          | 1.149 |
| Über 50.000 Einwohner                                 | 610                      | 885            | 145                                | 45                                   | - 82         | - 37                   | 139                           | 848                          | 1.458 |
| Insgesamt   | 371                      | 619            | 167                                | 21                                   | - 52         | - 31                   | 158                           | 588                          | 958   |
| Relation zwischen unterster und oberster Größenklasse | 1 : 2,6                  |                |                                    |                                      |              |                        | 1 : 2,0                       |                              |       |

Q: GemBon (2005), Berechnungen des IFIP, Schönböck et al. (2005). – 1) Summe der Einnahmen aus dem Finanzausgleich: eigene Abgaben der Gemeinden + Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben + sekundäre Nettotransfers. – 2) In % der eigenen Abgaben.

Erwartungsgemäß heben Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion je Einwohner signifikant weniger eigene Abgaben ein als Gemeinden mit Zentrenfunktion (2003: 275 € je Einwohner). Der Abgabenertrag ist in Regional- und Unterzentren mit 399 € je Einwohner nur geringfügig niedriger als der nächsthöheren Zentralitätsstufe (Bezirkshauptstadt oder Wirtschaftszentrum 426 € je Einwohner).

Nach Zentralitätsstufen

Übersicht 3: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt nach Zentralitätsstufen

2003

|   | Primärer Finanzausgleich |                |                                    | Sekundärer Finanzausgleich           |              |                        | Insgesamt                     |                              |       |
|---|--------------------------|----------------|------------------------------------|--------------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------|
|   | Eigene Abgaben           | Ertragsanteile | Aufstockungseffekt 1 <sup>2)</sup> | Transferzahlungen nach § 20 bis § 24 | Landesumlage | Nettotransferzahlungen | Einnahmen ohne eigene Abgaben | Alle Einnahmen <sup>1)</sup> |       |
|   | € je Einwohner           |                |                                    | € je Einwohner                       |              |                        | € je Einwohner                |                              |       |
| Ohne zentralörtliche Funktion             | 275                      | 529            | 192                                | 16                                   | - 39         | - 23                   | 184                           | 506                          | 781   |
| Regional- oder Unterzentrum               | 399                      | 552            | 138                                | 7                                    | - 58         | - 51                   | 126                           | 501                          | 900   |
| Bezirkshauptstadt oder Wirtschaftszentrum |                          |                |                                    |                                      |              |                        |                               |                              |       |
| Regionale Bedeutung                       | 426                      | 615            | 144                                | 9                                    | - 64         | - 55                   | 132                           | 560                          | 986   |
| Landesweite Bedeutung                     | 466                      | 749            | 161                                | 21                                   | - 70         | - 49                   | 150                           | 701                          | 1.166 |
| Landeshauptstadt                          | 614                      | 886            | 144                                | 46                                   | - 82         | - 36                   | 138                           | 851                          | 1.465 |
| Insgesamt                                 | 371                      | 619            | 167                                | 21                                   | - 52         | - 31                   | 158                           | 588                          | 958   |

Q: GemBon (2005), Berechnungen des IFIP, Schönböck et al. (2005). – 1) Summe der Einnahmen aus dem Finanzausgleich: eigene Abgaben der Gemeinden + Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben + sekundäre Nettotransfers. – 2) In % der eigenen Abgaben.

Tendenziell nehmen – wie nach Größenklassen – die Ertragsanteile je Einwohner mit steigender Zentralitätsstufe zu. Der höchste Aufstockungseffekt ergibt sich für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, der niedrigste für Regional- und Unterzentren. Der Vergleich von Regional- und Unterzentren (meist in der Größenklasse 5.001 bis 10.000 Einwohner) mit anderen Gemeinden derselben Größenklasse zeigt weiters, dass diese aufgrund ihrer höheren Finanzkraft durch den sekundären Finanzausgleich (Landesumlage) stärker belastet werden als Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion.

In Summe erhalten Regional- und Unterzentren damit nicht nur relativ, sondern auch absolut die geringsten Finanzmittel aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben).

### Nach Regionstypen

Die höchsten eigenen Abgabenerträge erzielen Großstädte vor den Tourismusgemeinden. Trotz der geringen absoluten Einnahmen aus Ertragsanteilen ist der Aufstockungseffekt 1 in entwicklungsschwachen Problemgebieten am größten.

Die Nettotransferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs belasten die Tourismusregionen am meisten, entwicklungsschwache Problemgebiete am wenigsten. Damit ist der Aufstockungseffekt 2 für die entwicklungsschwachen Problemgebiete mit 210% bei weitem am höchsten. Das ist insofern bemerkenswert, als dies gleichzeitig jene Gemeinden sind, die tendenziell überdurchschnittlichen Flächenverbrauch bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang verzeichnen (siehe oben).

Übersicht 4: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt nach Regionstypen

2003

|   | Primärer Finanzausgleich |                |                                    | Transferzahlungen nach § 20 bis § 24 | Sekundärer Finanzausgleich |                |                                    | Insgesamt                     |                              |
|---|--------------------------|----------------|------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|----------------|------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
|   | Eigene Abgaben           | Ertragsanteile | Aufstockungseffekt 1 <sup>2)</sup> |                                      | Eigene Abgaben             | Ertragsanteile | Aufstockungseffekt 1 <sup>2)</sup> | Einnahmen ohne eigene Abgaben | Alle Einnahmen <sup>1)</sup> |
|   | € je Einwohner           |                |                                    |                                      | € je Einwohner             |                | € je Einwohner                     |                               |                              |
| Problemgebiete  |                          |                |                                    |                                      |                            |                |                                    |                               |                              |
| Entwicklungsschwach   | 243                      | 526            | 217                                | 19                                   | - 34                       | - 15           | 210                                | 511                           | 754                          |
| Strukturschwach   | 287                      | 542            | 189                                | 12                                   | - 48                       | - 36           | 177                                | 506                           | 793                          |
| Nichtproblemgebiete   |                          |                |                                    |                                      |                            |                |                                    |                               |                              |
| Ohne Tourismus  | 351                      | 561            | 160                                | 11                                   | - 45                       | - 34           | 150                                | 527                           | 878                          |
| Mit Tourismus   | 409                      | 612            | 150                                | 11                                   | - 57                       | - 46           | 138                                | 566                           | 975                          |
| Großstadt-Umgebungsregionen   | 340                      | 566            | 166                                | 17                                   | - 50                       | - 33           | 157                                | 534                           | 874                          |
| Großstädte <sup>3)</sup>  | 610                      | 885            | 145                                | 45                                   | - 82                       | - 37           | 139                                | 848                           | 1.458                        |
| Insgesamt   | 371                      | 619            | 167                                | 21                                   | - 52                       | - 31           | 158                                | 588                           | 958                          |
| Relation zwischen entwicklungsschwachen Problemgebieten und Großstädten | 1 : 2,6                  |                |                                    |                                      |                            |                |                                    | 1 : 2,0                       |                              |

Q: GemBon (2005), Berechnungen des IFIP, Schönböck et al. (2005). – 1) Summe der Einnahmen aus dem Finanzausgleich: eigene Abgaben der Gemeinden + Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben + sekundäre Nettotransfers. – 2) Über 50.000 Einwohner.

### Verteilungseffekte des Finanzausgleichs zugunsten finanzschwacher Gemeinden

Die Untersuchung der Finanzausgleichseinnahmen nach der Finanzkraft der Gemeinden erlaubt die Beurteilung der Ausgleichswirkung zwischen "armen" und "reichen" Gemeinden. Das reichste Fünftel der Gemeinden hob demnach je Einwohner das 4,3-mal so viel an eigenen Abgaben ein wie das ärmste Fünftel. Im primären Finanzausgleich wird diese Diskrepanz gemindert auf ein Verhältnis der eigenen Abgaben und Ertragsanteile zwischen den Quintilen von 1 : 2. Einen weiteren Ausgleich bewirkt der sekundäre Finanzausgleich – die Einnahmen der ärmsten 20% der Gemeinden aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (einschließlich der eigenen Abgaben) stehen zu denen der reichsten 20% nur noch in einer Relation von 1 : 1,8. Der Finanzausgleich entfaltet demnach eine beträchtliche Umverteilungswirkung zugunsten der Gemeinden mit den niedrigsten eigenen Abgaben<sup>7)</sup>.

### Schlussfolgerungen und Reformoptionen

Die vorliegende Arbeit der TU Wien konzentriert sich auf den horizontalen Finanzausgleich<sup>8)</sup> auf Gemeindeebene und dessen Beitrag zur Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsentwicklung. Sie leistet damit einen Beitrag zur Integration der Nachhaltigkeitsperspektive in die Fiskalpolitik.

<sup>7)</sup> Zu vergleichbaren Ergebnissen kommt Hüttner (2001, S. 44f). Im tertiären Finanzausgleich wird diese Nivelierung noch verstärkt (vgl. Bröthaler – Bauer – Schönböck, 2006, S. 108).

<sup>8)</sup> Gegenstand der Untersuchung ist der durch das FAG 2001 bzw. 2005 geregelte primäre und sekundäre Finanzausgleich.

Definitionsgemäß ist ein Instrument der Wirtschaftspolitik nur dann nachhaltig, wenn es den drei Dimensionen ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit gerecht wird. Die durch den Finanzausgleich bestimmte *horizontale* Mittelverteilung auf Gemeindeebene zeigt jedoch im Hinblick auf alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen gewisse Schwachstellen:

*Ökonomische Ziele* werden im Finanzausgleich explizit und in komplementärer Weise verfolgt: Durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhalten die einwohnerstärkeren und meist auch wirtschaftlich leistungsfähigeren Gemeinden die höchsten Mittel je Einwohner aus dem Finanzausgleich. Dies bedeutet eine Stärkung der wirtschaftlichen Impulswirkung der Zentren (Effizienzprinzip). Andererseits werden die finanzschwachen Gemeinden durch Zuteilung der *relativ* zu ihren eigenen Abgaben höchsten Ertragsanteile je Einwohner unterstützt, was ihnen eine beachtliche Entwicklung ihrer Infrastruktur und Siedlungstätigkeit ermöglicht. Aufgrund des weitgehenden Ausgleichs fiskalischer Disparitäten scheint jedoch im Finanzausgleich das Nivellierungsprinzip bereits das Effizienzprinzip zu dominieren.

Die Kriterien für die Mittelaufteilung wirken auch hinsichtlich *sozialer Ziele*: Die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels trägt den besonderen sozialen Herausforderungen der Städte Rechnung (Bedarfsorientierung). Durch die relative Bevorzugung der finanzschwächsten Gemeinden werden vor allem ländliche Kleinstgemeinden mit sozialen Defiziten (Bevölkerungsabwanderung, unterdurchschnittliches Bildungsniveau u. a.) vor zusätzlicher ökonomischer und sozialer Schwächung bewahrt.

*Ökologische Stärke oder Schwäche einer Gemeinde* ist kein Zuteilungskriterium im Finanzausgleich. Ökologische Ziele werden in der Verteilung der Finanzmittel nur durch Vergabe von Umwelttransfers verfolgt, die jedoch von untergeordneter Bedeutung sind. Für die Erfüllung ökologischer Aufgaben der Gemeinden spielen die Einnahmen aus dem Finanzausgleich kaum eine Rolle, da diese vorwiegend funktionspezifisch (aus Gebühren u. a.) finanziert werden. Die Mittelverteilung übt jedoch eine indirekte ökologische Wirkung aus: Die relativ zu den eigenen Abgaben höchste Zuteilung von Finanzausgleichsmitteln an Gemeinden in "entwicklungsschwachen Problemgebieten" fördert besonders Gemeinden mit leicht überdurchschnittlichem Flächenverbrauch trotz sinkender Bevölkerungszahl. Dies ist aus Nachhaltigkeitssicht negativ zu beurteilen. Verursacht wird die Zersiedlung zwar nicht primär durch den Finanzausgleich, sondern vor allem durch mangelhafte Raumplanung – zur Finanzierung der überhöhten Infrastrukturkosten sind die Gemeinden aber auf Einnahmen aus dem Finanzausgleich angewiesen.

Im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgt die finanzielle Dotierung der Gemeinden unabhängig von ihrer geographischen Lage und interkommunalen funktionalen Verflechtung. Die Siedlungsräume stimmen jedoch häufig nicht mehr mit den administrativen Gemeindegrenzen überein; viele Städte sind weit in ihr Umland hineingewachsen. Aufgrund der funktionalen Verflechtungen wie Pendler- und Kaufkraftströme usw. besteht eine starke Komplementarität zwischen den Städten und ihren Umlandgemeinden sowohl bezüglich ihres Nachhaltigkeitsprofils: Bevölkerungswachstum im Umland versus Überalterung in der Kernstadt; Konzentration sozialer Probleme in der Kernstadt, während das Umland von der Stadt profitiert durch Schaffung von Arbeitsplätzen, Bildungs- und Gesundheits- und Verkehrseinrichtungen. Damit wenig abgestimmt, erhalten die Umlandgemeinden eine – relativ zu den eigenen Abgaben – höhere Dotierung im Finanzausgleich als die Kernstädte mit der Folge eines dementsprechend unterschiedlichen finanziellen Handlungsspielraums.

Zentralörtliche Infrastrukturleistungen werden zudem von der Bevölkerung der Umlandgemeinden oft ohne deren angemessenen Finanzierungsbeitrag mitgenutzt; das senkt das Wohlfahrtsniveau in der Gesamtregion. Zu beheben wäre dies durch optimierte regionale Abstimmung des Angebotes und Mitfinanzierung der zentralörtlichen Aufgaben der Kernstadt (z. B. öffentlicher Verkehr, Schulen, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen) durch Umlandgemeinden, d. h. durch Internalisierung positiver externer Effekte zentralörtlicher Dienste. Dies ermöglicht ein stärker bedarfsorientiertes und damit nachhaltigeres Versorgungsangebot.

---

### Beurteilung des Finanzausgleichs aus Sicht der Nachhaltigkeit

---

#### Reformbedarf im horizontalen Finanzausgleich

---

#### Komplementarität von Stadt und Umland berücksichtigen

## Stärkung kleiner zentraler Orte

Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion haben mehr und aufwendiger zu erfüllende Aufgaben als andere Gemeinden. Der Finanzausgleich trägt diesem Umstand durch die Verteilung der Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel Rechnung. Nicht gesondert berücksichtigt werden dabei Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern, die trotz ihrer relativ geringen Einwohnerzahl in den ländlichen Regionen zentralörtliche Aufgaben wahrnehmen. Diese Regional- und Unterzentren liegen meist abseits von Ballungsräumen; deshalb kommt ihnen große Bedeutung als Versorgungs-, Wirtschafts- und Bildungszentren zu. Die Nachhaltigkeitsanalyse hat gezeigt, dass solche Zentren funktionell größeren Städten (ökonomische Stärken, soziale Lasten) viel mehr ähneln als Gemeinden derselben Größenklasse.

Daher ist im Rahmen des Finanzausgleichs eine gesonderte Dotierung von Zentren im ländlichen Raum zu empfehlen, wenn auch in geringerem Ausmaß als für Großstädte. Davon können dichtebedingte Kostenvorteile der Infrastruktur, Stärkung der wirtschaftlichen Impulswirkung und effektivere Bewältigung sozialer Lasten dieser Zentren erwartet werden.

Künftige Reformen des Finanzausgleichs sollten aus Sicht der Nachhaltigkeit die Komplementarität von Stadt und Umland vermehrt berücksichtigen und kleine zentrale Orte als Impulszentren im ländlichen Raum stärken. Eine solche Schwerpunktsetzung in der Fiskalpolitik ließe sich auch gut mit den veränderten Prioritäten der EU-Strukturpolitik in der neuen Programmperiode 2007-2013 ("*Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung*") in Einklang bringen, die – wie auch im Nationalen Strategischen Rahmenplan Österreich (STRAT.AT) weitergeführt – die Förderung von Wachstums- und Impulsregionen sowie regionaler Wettbewerbsfähigkeit in den Vordergrund stellt.

## Literaturhinweise

- Blöchliger, H., Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz, Avenir Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 2005.
- Bobek, H., Fesl, M., "Das System der zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung", Schriftenreihe der Kommission für Raumforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1978, (3).
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Springer, Wien–New York, 2006.
- Bröthaler, J., Sieber, L., Schönböck, W., Maimor, A., Bauer, H., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Springer, Wien–New York, 2002.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Österreichs Zukunft nachhaltig Gestalten. Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien, 2002.
- Europäische Kommission, Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung zur Überwachung der Umsetzung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Brüssel, 2005, SEK(2005)161final.
- European Commission, National Sustainable Development Strategies in the European Union. A First Analysis by the European Commission, Commission Staff Working Document, April 2004.
- Finanzausgleichsgesetz 2001 (FAG 2001), Finanzausgleichsgesetz 2001. Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, idF BGBl. I Nr. 71/2003.
- Finanzausgleichsgesetz 2005 (FAG 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.
- Finanzausgleichsgesetz 2005 (FAG 2005), Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden und das Zweckzuschussgesetz 2001, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Sonderunterstützungsgesetz, das Heeresversorgungsgesetz, das Kriegsopferversorgungsgesetz 1957, das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten und das Tabaksteuergesetz 1995 geändert werden, BGBl. I Nr. 156/2004.
- Finanzstatistik 2003, Erhebungsblätter des Bundesministeriums für Finanzen über die Gemeindegebarung (laufende Gebühr), Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik 2003), Überprüfung und Korrektur der Finanzstatistikdaten mittels GemBon, Wien, 2005.
- GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, 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 2003, Version 2.0, Wien, 2005.
- Hüttner, B., "Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001", in Bauer, H., et al., Finanzausgleich 2001 – Das Handbuch für die Praxis, Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund, Wien, 2001.

- Hüttner, B., Griebler, D., "Das Finanzausgleichsgesetz 2005 – Gesetzestext mit Kommentar", in KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.), Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch, Wien, 2005, S. 61-166.
- Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 1998, LGBl Nr. 72/1998.
- Österreichische Bundesregierung, Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien, 2002.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.) (2002A), Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Wien, 2002.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (2002B), "Zehnter Raumordnungsbericht", ÖROK-Schriftenreihe, 2002, (160).
- Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), "Das österreichische Raumordnungskonzept und regionalpolitische Anforderungen an öffentliche Haushalte – Endbericht", ÖROK-Grundlagenarbeiten, 1991.
- Salzburger Landesentwicklungsprogramm. Erläuterungen, Salzburg, 1998.
- Schönbäck, W., Fröschl, L., Gutheil, G., Bröthaler, J., Schratzenstaller, M., Kletzan, D., Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen, WIFO, Wien, 2005, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=26555](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=26555).
- SimFag, Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 3.1, Wien, 1991 bis 2005.
- Statistik Austria, Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht, im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2004.
- STRAT.AT 2007 | 2013. Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007-2013 gemäß Art. 27 der Verordnung (EG) Nr.1083/2006 des Rates, Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz vom 27. Oktober 2006, Wien, 2006.
- Umweltbundesamt, "Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen", Tagungsberichte, 2001, (30).
- Weichhart, P., Fassmann, H., Hesina, W., "Zentralität und Raumentwicklung", ÖROK-Schriftenreihe, 2005, (167).

### *The Sustainability of Horizontal Revenue Sharing in Austria from the Viewpoint of Community Development – Summary*

How "sustainable" are Austria's local authorities? Does the system of revenue sharing foster or hinder their economic performance, is it suited to create a social balance and promote an ecological approach in local activities, or is it without any impact on sustainability-related objectives?

The paper evaluates the distributive effect of the revenue sharing system against selected sustainability indicators, aggregated by types of local authorities, and shows that

- the revenue sharing system takes economic as well as social objectives into account, but disparities are predominantly offset at the expense of urban centres;
- ecological criteria hardly matter, but above-average consumption of land is indirectly supported in small communities with a low rate of development, regardless of their declining population, as revenue sharing serves to offset their own lack in financial strength;
- finally, the strong functional complementarity of core cities and their peripheral communities is not taken into account in revenue sharing.

From the sustainability point of view, future reforms of the revenue sharing system should pay greater attention to regional spillover effects and strengthen small central communities as sources of activity in rural regions.