

Ludwig Strohner, Ulrich Schuh (EcoAustria)

Reform des fiskalischen Ausgleichs in Österreich: Stärkere Bezugnahme auf die Aufgaben von Ländern und Gemeinden

Das zentrale horizontale Verteilungskriterium im österreichischen Finanzausgleich ist derzeit die Bevölkerungszahl. Die Anwendung zusätzlicher, vor allem demographischer und sozioökonomischer, Kriterien für die Verteilung würde die Übereinstimmung von Finanzmitteln und zugeordneten Aufgaben auf Länder- und Gemeindeebene verbessern. Ebenso ist eine Reform des Finanzkraftausgleichs auf Gemeindeebene anzudenken, die die Anreize für eine aktive Standortpolitik auf regionaler Ebene deutlich verstärken würde.

Dieser Beitrag basiert auf einer Studie des Instituts für Höhere Studien in Zusammenarbeit mit dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und dem Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen: Helfried Bauer, Peter Biwald, Johann Bröthaler, Michael Getzner, Nikola Hochholdinger, Sebastian Reis, Ulrich Schuh, Ludwig Strohner, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (Dezember 2010, 171 Seiten). • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: ludwig.strohner@ecoaustria.at, ulrich.schuh@ecoaustria.at

Der Finanzausgleich im weiteren Sinne ist das zentrale Steuerungssystem der Finanzwirtschaft in einem Bundesstaat. Er regelt die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau (Zimmermann – Henke, 2005). Er soll u. a. garantieren, dass der Bevölkerung ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Leistungen in vergleichbarer Qualität bei ähnlicher fiskalischer Belastung zur Verfügung gestellt wird.

Grundsätzlich sind ein vertikaler und ein horizontaler Finanzausgleich zu unterscheiden. Der vertikale Ausgleich legt die Verteilung der Kompetenzen unter den Gebietskörperschaften für die Aufgabenerfüllung und Einnahmenerzielung fest. Er bestimmt, welche Finanzausstattung auf den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen notwendig ist, um die öffentlichen Aufgaben wahrnehmen zu können. Auf Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften einer Ebene wird jedoch nicht eingegangen. Dies ist Aufgabe des horizontalen Finanzausgleichs, der die Zuteilung von Finanzmitteln entsprechend der Finanzkraft und dem Finanzbedarf regelt. Der Begriff Finanzkraft bezieht sich dabei auf die erzielbaren Einnahmen einer Gebietskörperschaft, zumeist Einnahmen aus eigenen Steuern. Der Begriff Finanzbedarf stellt im Gegensatz dazu auf die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft ab, welche notwendig ist, um die zugeteilten Aufgaben effizient durchführen zu können. Der Finanzbedarf ist somit abhängig von den Aufgaben sowie der spezifischen Situation in einem Bundesland bzw. einer Gemeinde. Der fiskalische Ausgleich als wichtiges Element des horizontalen Finanzausgleichs ist ein Instrument, um Unterschiede im Finanzbedarf und der Finanzkraft innerhalb einer Gebietskörperschaftsebene auszugleichen, sodass das Ziel, qualitativ gleichwertige öffentliche Leistungen bei ähnlicher fiskalischer Belastung zur Verfügung zu stellen, erreicht werden kann. Die Berücksichtigung der Unterschiede im Finanzbedarf bei der Zuweisung von Finanzmitteln wird auch als Lastenausgleich bezeichnet, Unterschiede in der Finanzkraft werden über den Ressourcenausgleich verringert.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich der Finanzausgleich in Österreich durch zwei Spezifika aus: Erstens ist die Abgabenhöhe zwischen den Gebietskörperschaften sehr ungleich: die Länder verfügen kaum und die Gemeinden in geringem Ausmaß über eigene Abgaben. Zweitens ist die Einhebung der Abgaben auf Bundes-

ebene zentralisiert. Diese Besonderheiten erfordern ein vergleichsweise hohes Ausmaß an Umverteilung im österreichischen Finanzausgleich. In Österreich basiert die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs überwiegend auf der Bevölkerungszahl bzw. dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf Gemeindeebene. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel honoriert die sich aus zunehmender Gemeindegröße zusätzlich ergebenden Ausgaben für zentralörtliche und ballungsraumspezifische Aufgaben. Andere Einflussgrößen, welche die Aufgabenintensität einer Gebietskörperschaft bestimmen würden, wie die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung sowie regionale und sozioökonomische Gegebenheiten werden hingegen nicht berücksichtigt.

Dieses System des österreichischen Finanzausgleichs wurde im letzten Jahrzehnt wiederholt kritisiert. Im Paktum über den Finanzausgleich 2008 bis 2013 wurde eine Reformarbeitsgruppe eingesetzt. Ein wichtiger Punkt der Reformagenda betrifft die Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren im Rahmen der horizontalen Mittelverteilung. Ziel ist eine stärker aufgabenorientierte Gestaltung des Lastenausgleichs, um besondere Lasten einzelner Länder und Gemeinden auszugleichen wie z. B. hohe Kosten als Folge der demographischen Struktur.

Neben der Forderung nach einer Verbesserung der Treffsicherheit des Lastenausgleichs im österreichischen Finanzausgleich wird auch das System des Ressourcenausgleichs auf Gemeindeebene diskutiert. Die Berücksichtigung der Finanzkraft sowohl für die horizontale Verteilung als auch für die Beteiligung an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben impliziert Hemmnisse gegenüber Maßnahmen, die die Finanzkraft erhöhen bzw. die Standortattraktivität verbessern.

Grundsätzliche Überlegungen zu einer Reform des fiskalischen Ausgleichs

Der fiskalische Ausgleich im Finanzausgleich hat das Ziel, den Staatsangehörigen ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Leistungen in vergleichbarer Qualität bei vergleichbarer Steuerbelastung zur Verfügung zu stellen. Dadurch soll ein Ausgleich der Lebensverhältnisse in den einzelnen Regionen erreicht werden. Aus ökonomischer Sicht soll das Zusammenspiel aus öffentlichen Leistungen und Steuerbelastungen die Wahl des Wohnsitzes bzw. Unternehmenssitzes nicht beeinflussen. Dies impliziert eine höhere Effizienz, da Migrationsentscheidungen nicht von diesen Unterschieden beeinflusst sind (*Vaillancourt – Bird, 2005*). Das Angebot an regionalen öffentlichen Leistungen muss dann aber nicht überall dasselbe sein. Um regionale Präferenzen berücksichtigen zu können, muss auf regionaler Ebene über das Niveau öffentlicher Leistungen entschieden werden. Sollte aber eine Leistung angeboten werden, dann sollte die daraus resultierende zusätzliche Steuerbelastung in dieser Region jener in anderen Regionen entsprechen.

Der Lastenausgleich als Teil des fiskalischen Ausgleichs soll Unterschiede zwischen den Kosten der Bereitstellung einer Einheit einer öffentlichen Leistung bzw. Unterschiede im Umfang je Einwohner ausgleichen. Die Kosten können z. B. aus klimatischen oder geographischen Gründen oder aufgrund der Bevölkerungsdichte divergieren. Der Umfang der Pro-Kopf-Leistung wird üblicherweise von demographischen oder sozioökonomischen Strukturen geprägt. Das Ausmaß eines Lastenausgleichs wird nach Lotz (2008) von vier Faktoren beeinflusst:

- Für den Lastenausgleich eignen sich vor allem Aufgaben mit Umverteilungscharakter, wie Bildungs- oder Gesundheitsausgaben, für welche es eine starke nationale Präferenz für Mindeststandards gibt.
- Kleinere dezentrale Gebietseinheiten unterscheiden sich im Allgemeinen in ihren Bevölkerungscharakteristika von größeren Einheiten. Dies würde für einen stärkeren Lastenausgleich sprechen.
- Kleine Länder sind homogener als größere.
- Stadt- und Landregionen unterscheiden sich häufig sehr stark voneinander (z. B. Demographie, Sozial- oder Wirtschaftsstruktur). Je größer die Unterschiede, desto umfassender müsste ein Lastenausgleich ausfallen.

In den einzelnen Ländern wird der Lastenausgleich somit sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Zwar kann sich der Entwurf an internationalen Beispielen orientieren, jedoch werden nationale Gegebenheiten letztlich großen Einfluss haben.

Ein Lastenausgleich bedarf einer breiten Zustimmung lokaler Gebietskörperschaften. Die Regelungen müssen leicht verständlich sein und die Wirkungen ohne allzu großen Aufwand auch von regionalen Einheiten ermittelt werden können.

Die Verteilung der Mittel des Lastenausgleichs basiert auf Indikatoren, die die jeweiligen Unterschiede zwischen den Kosten bzw. dem Bedarf an öffentlichen Leistungen berücksichtigen. Ein solcher Indikator muss in einem plausiblen Zusammenhang mit der Aufgabenintensität bzw. den Kosten einer Aufgabe stehen.

Zusätzliche Anforderungen an Indikatoren sind zeitnahe Verfügbarkeit und Unbeeinflussbarkeit des Indikatorwertes durch die Gebietskörperschaften. Können Länder und Gemeinden die Ausprägung von Indikatoren leicht beeinflussen, dann hätte dies nicht intendierte Verhaltensänderungen der regionalen Politik zur Folge, um zusätzliche Mittel aus dem Finanzausgleich zu generieren. Weiters sollte die Zahl der Indikatoren überschaubar sein. Wenn sie sehr groß ist, kann kaum ermittelt werden, welche Mittel aus dem Finanzausgleich künftig zur Verfügung stehen. Die mittel- und längerfristige Ausgabenplanung wird dadurch erschwert. Die Zahl der Indikatoren möglichst gering zu halten, entspricht der Forderung nach einem pragmatischen Reformvorschlag.

Für die Ermittlung der Höhe des Lastenausgleichs bei gegebenem Indikatorwert finden sich in der Literatur zwei potentielle Vorgangsweisen. Eine Möglichkeit besteht darin, Normausgaben mit Hilfe einer Produktionsfunktion zu bestimmen und diese auf die relevante Bezugsgröße der Gebietskörperschaft anzuwenden. Alternativ kann auf Basis der tatsächlichen Ausgaben der Mittelbedarf errechnet werden, und zwar anhand der durchschnittlichen Kosten, falls die Ausgaben von nur einer Einflussgröße bestimmt werden, oder anhand einer Regressionsanalyse, falls mehrere Einflussgrößen relevant sind. Einerseits hat der Produktionsfunktionsansatz gegenüber der Berechnung anhand der tatsächlichen Kosten den Vorteil, dass mögliche Ineffizienzen in der Leistungserstellung und angebotsinduzierte Nachfrage¹⁾ nicht in die Schätzung eingehen. Andererseits ist die Ermittlung von Normausgaben sehr aufwendig, vor allem, wenn sich die Kostenfunktion häufig verändert wie z. B. im Falle von Krankenanstalten.

Im horizontalen Finanzausgleich basiert der Lastenausgleich zwischen den einzelnen Einheiten einer Gebietskörperschaftsebene international zumeist auf mehreren Indikatoren. Daneben wird regelmäßig ein Ressourcenausgleich durchgeführt, um Unterschiede in der Finanzkraft zu verringern.

In den Niederlanden werden rund 30% der Ausgaben über eigene Einnahmen finanziert, 70% stellt der Zentralstaat je zur Hälfte in Form von zweckgebundenen Zuwendungen und allgemeinen Zuwendungen bereit. Die Höhe der allgemeinen Zuwendung an eine Gemeinde wird aufgrund von 24 Indikatoren bestimmt. Darunter finden sich vor allem demographische, sozioökonomische und topographische Indikatoren. In Dänemark dienen zu 70% demographische und zu 30% sozioökonomische Kriterien zur Berechnung des Ausgleichs besonderer Lasten der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Die Schweiz unterscheidet zwischen einem geographisch-topographischen und einem soziodemographischen Lastenausgleich. Ersterer soll dünn besiedelte Gebiete bzw. höher gelegene Kantone für eine nachteilige Kostenstruktur entschädigen, der zweite höhere Aufwendungen in städtischen Kantonen berücksichtigen. In Schweden basiert der Finanzausgleich vor allem auf demographischen Faktoren. In Deutschland sind die Regelungen bezüglich der Verteilung der Finanzausgleichsmittel auf die Kommunen Ländersache. Sie berücksichtigen in den einzelnen Bundesländern neben der Gemeindegröße zumeist auch andere Faktoren wie die Kinderzahl, die ökonomische Struktur, die Zahl der Bediensteten bei Polizei usw.

Messung der Lasten über Indikatoren

Internationale Beispiele

¹⁾ Dies kann nicht nur zu einer quantitativ höheren Nachfrage führen, sondern auch zu höherer Qualität.

Die Wahl von Indikatoren für einzelne Gebietskörperschaftsebenen hängt grundsätzlich von den Aufgaben ab. Daher zeigt sich im internationalen Vergleich ein eher heterogenes Bild bezüglich der verwendeten Indikatoren. Die Mittelzuteilung beruht aber in vielen Ländern auf demographischen und sozioökonomischen Indikatoren. Demographische Indikatoren berücksichtigen zumeist höhere Aufwendungen für Kinder, Jugendliche und Ältere. Soziodemographische Faktoren berücksichtigen zumeist die Häufigkeit der Inanspruchnahme von Sozialleistungen.

Reform des fiskalischen Ausgleichs in Österreich

Im österreichischen System des horizontalen Finanzausgleichs orientiert sich die Zuweisung von Mitteln nur eingeschränkt an den Aufgaben der öffentlichen Hand. Zentralörtliche und ballungsraumsspezifische Aufgaben der Gemeinden werden über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel berücksichtigt. Wieweit dieser Lastenausgleich mit tatsächlichen notwendigen Aufwendungen im Einklang steht, ist jedoch schwierig zu ermitteln. Aus dem Finanzverfassungsgesetz kann ein grundsätzliches Bekenntnis zur Aufgabenorientierung abgeleitet werden. So bestimmt § 4 F-VG 1948, dass die Verteilung der Mittel unter der Prämisse der Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat und die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften nicht überschritten werden dürfen (*Hüttner – Griebler – Huemer, 2008, S. 45*). Ein Lastenausgleich muss demnach den unterschiedlichen Finanzbedarf ausreichend berücksichtigen. Ob dies im derzeitigen horizontalen Finanzausgleich, sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene, ausreichend gegeben ist, ist fraglich.

Reform des Lastenausgleichs

Das erforderliche Ausmaß eines Lastenausgleichs hängt von den Aufgaben auf den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen ab. Die derzeitige realpolitische Verteilung der Aufgaben auf Landes- und Gemeindeebene bestimmt somit, wieweit der Lastenausgleich auf eine breitere Grundlage zu stellen ist. Der Umfang der Aufgaben von Ländern und Gemeinden hängt entsprechend dieser Verteilung von demographischen und sozioökonomischen Faktoren ab. Die Nettoausgaben im Jahr 2008, d. h. die funktionsspezifischen Ausgaben abzüglich der Einnahmen zeigt Übersicht 2 (zur Gliederung siehe Übersicht 1). Als funktionsspezifische Ausgaben gelten die laufenden Ausgaben und die Ausgaben für die Schuldentilgung, nicht aber die Ausgaben für Sach- und Finanzvermögen oder finanzwirtschaftliche Ausgaben und Einnahmen²⁾.

Verteilung der Aufgaben auf Länder- und Gemeindeebene

Übersicht 1: Zuordnung der Gruppen der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung zu festgelegten Aufgabenbereichen

Hoheitsverwaltung, allgemeine Verwaltung	Gruppen 0 und 1, Abschnitt 90
Bildung	Gruppe 2 ohne Abschnitt 24 (Vorschulische Erziehung)
Kultur	Gruppe 3
Soziale Sicherung	Gruppe 4
Vorschulische Erziehung (Kinderbetreuung)	
Gesundheit	Gruppe 5
Technische Infrastruktur, öffentliche Betriebe	Gruppen 6 und 8
Wohnbau- und Wirtschaftsförderung	Abschnitt 48, Gruppe 7

Q: *Bauer et al. (2010).*

Die Gliederung in Übersicht 2 spiegelt die Schwerpunkte der Nettoausgaben in einzelnen Budgetbereichen der Länder und Gemeinden ohne Wien wider. Das größte Gewicht hat bei Ländern wie Gemeinden die Verwaltung. Auch Gesundheit und soziale Sicherung sind auf beiden Ebenen wichtige Ausgabenposten. Bildung ist vor allem in den Gemeinden von besonderer Bedeutung. Die Länder wenden einen großen Teil ihrer Ausgaben für Förderungen auf, die Gemeinden für die Infrastruktur und für öffentliche Betriebe. Für Wien ergeben sich ähnliche Ausgabenanteile: Der Anteil der Aufwendungen für die Verwaltung ist etwas niedriger, jener für Gesund-

²⁾ Dazu gehören auch die Einnahmen aus den Ertragsanteilen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

heit und soziale Sicherung etwas höher³). Ein wesentlich größerer Teil der Mittel fließt in Wien in die technische Infrastruktur und die öffentlichen Betriebe.

Übersicht 2: Laufende Nettoausgaben einschließlich Schuldentilgung der Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen

2008

Aufgabenbereich	Länder ohne Wien		Gemeinden ohne Wien		Wien	
	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %	Mio. €	Anteile in %
Hoheitsverwaltung, allgemeine Verwaltung	2.221	23,7	1.912	26,5	808	15,5
Bildung	649	6,9	1.009	14,0	316	6,1
Kultur	465	4,9	355	4,9	229	4,4
Soziale Sicherung	1.538	16,4	1.216	16,8	1.084	20,8
Vorschulische Erziehung (Kinderbetreuung)	378	4,0	386	5,3	328	6,3
Gesundheit	1.873	19,9	870	12,1	1.010	19,4
Technische Infrastruktur, öffentliche Betriebe	816	8,7	1.249	17,3	1.212	23,2
Wohnbau- und Wirtschaftsförderung	1.450	15,4	220	3,0	229	4,4
Funktionspezifische Bereiche insgesamt	9.388	100,0	7.216	100,0	5.217	100,0

Q: Bauer et al. (2010), S. 25.

Wichtige Ausgabenposten sind auf Länder- und Gemeindeebene von demographischen und sozioökonomischen Kriterien bestimmt, etwa die Bildungsausgaben, die Gesundheitsausgaben für die eigenen Krankenanstalten oder auch die Kosten der Kinderbetreuung. Darüber hinaus können geographische und topographische Gegebenheiten Einfluss auf den Aufwand für Infrastruktur und öffentliche Betriebe haben. Ein Bevölkerungsindikator wird daher nicht ausreichen, um die unterschiedlichen Strukturen entsprechend zu berücksichtigen.

Eine Voraussetzung zur Erhöhung der Treffsicherheit des Lastenausgleichs ist die Entflechtung der Finanzierung der Aufgaben durch Länder und Gemeinden. Da den einzelnen Indikatoren Kosten zugeordnet werden müssen, ist es wesentlich, die Ausgaben für die einzelnen Aufgabenbereiche feststellen zu können. Eine gemeinsame Finanzierung über mehrere Gebietskörperschaftsebenen hinweg erschwert diese Ermittlung beträchtlich.

Eine Reform des Lastenausgleichs kann auf der Definition von *Basisaufgaben und Sonderlasten* beruhen. Als Basisaufgaben gelten hier jene, für deren Mittelzuweisung im Rahmen des Finanzausgleichs die Bevölkerungszahl ein ausreichender Indikator wäre. Bei vergleichbaren Pro-Kopf-Kosten zwischen Ländern bzw. Gemeinden wird somit den jeweiligen Gebietskörperschaften pro Kopf (gemessen an der Bevölkerung) derselbe Betrag zur Verfügung gestellt.

Die Verteilung der Finanzausgleichsmittel für Sonderlasten – d. h. für Aufgabenbereiche, deren Mittelbedarf sich nicht an der Bevölkerungszahl orientiert – erfolgt dementsprechend nicht nach der Bevölkerungszahl, sondern nach anderen Indikatoren, welche das Ausmaß der Aufgaben in den einzelnen Ländern bzw. Gemeinden gut erklären können (Übersichten 3 und 4).

Vorschlag einer Reform des Lastenausgleichs

³) Die gesamten Nettoausgaben sind in Wien pro Kopf deutlich höher als im Durchschnitt der anderen Bundesländer bzw. Gemeinden. Somit sind bei gleichem Ausgabenanteil die Pro-Kopf-Ausgaben signifikant höher.

Übersicht 3: Basisaufgaben und Sonderlasten sowie potentielle Indikatoren auf der Länderebene

Länder ohne Wien, 2008

	Nettoaussgaben		Potentielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgaben	Sonderlasten	
	Mio. €		
Hoheitsverwaltung, allgemeine Verwaltung	2.221	0	
Bildung	277	371	Zahl der Schülerinnen und Schüler in berufsbildenden Landesschulen
Kultur	111	353	Einwohnergrößenklassen
Soziale Sicherung	468	1.075	Personen mit Sozialhilfebezug
Vorschulische Erziehung (Kinderbetreuung)	0	370	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen nach Betreuungsdauer und Altersgruppen
Gesundheit	1.756	116	Risikoausgleich in der Krankenanstaltenfinanzierung nach Alter und Geschlecht
Technische Infrastruktur, öffentliche Betriebe	61	749	Straßenbau und -verkehr: vereinbarte Länge des Landesstraßennetzes Öffentlicher Verkehr: gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen
Wohnbau- und Wirtschaftsförderung	619	837	Kofinanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft (zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik) nach Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen Wohnbauförderung: Bevölkerungszuwachs, Indikatoren für sozial- und umweltpolitische Kriterien
Funktionspezifische Bereiche insgesamt	5.513	3.871	
Nettoaussgaben insgesamt		9.384	

Q: Bauer et al. (2010).

Übersicht 4: Basisaufgaben und Sonderlasten sowie potentielle Indikatoren auf der Gemeindeebene

Gemeinden ohne Wien, 2008

	Nettoaussgaben		Potentielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgaben	Sonderlasten	
	Mio. €		
Hoheitsverwaltung, allgemeine Verwaltung	1.510	402	Einwohnergrößenklassen, Eigenschaft "Statutarstadt", Zahl der Beamten und Beamtinnen im Ruhestand
Bildung	0	1.009	Bevölkerung der 6- bis 14-Jährigen, Bevölkerungsdichte, Seehöhe, Einwohnergrößenklassen
Kultur	129	226	Einwohnergrößenklassen
Soziale Sicherung	0	1.216	Personen mit Bezug von spezifisch kommunaler Sozialhilfe
Vorschulische Erziehung (Kinderbetreuung)	0	386	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen nach Betreuungsdauer und Altersgruppen
Gesundheit	823	46	Einwohnergrößenklassen
Technische Infrastruktur, öffentliche Betriebe	204	1.045	Straßenbau und -verkehr: Mischung aus Ausgabenlast pro Kopf, Zuschläge für oberes und unteres Quintil der Siedlungsdichte Öffentlicher Verkehr: gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Pro-Kopf-Betrag gemessen an den Personen mit Bezug städtischer Sozialleistungen oder an den Begünstigten von öffentlichen Einrichtungen und Sozialwohnungen
Wohnbau- und Wirtschaftsförderung	220	0	
Funktionspezifische Bereiche insgesamt	2.886	3.871	
Nettoaussgaben insgesamt		7.216	

Q: Bauer et al. (2010).

Auf der Länderebene würden so mehr als die Hälfte der funktionspezifischen Nettoaussgaben (5,5 Mrd. € oder etwa 59% von 9,4 Mrd. €) weiterhin anhand der Bevölkerungszahl verteilt (Übersicht 3). Auf der Gemeindeebene betragen die Basisaufgaben etwa 40% der gesamten Ausgaben. Im derzeitigen Finanzausgleich werden

rund 65% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf der Länderebene nach der Bevölkerungszahl verteilt, auf der Gemeindeebene rund 16%. Auf der Ebene der Länder hätte daher die Bevölkerungszahl weiterhin einen ähnlich großen Einfluss auf die Verteilung der finanziellen Mittel, auf der Gemeindeebene sogar einen deutlich größeren. Vom aktuellen Finanzausgleich unterscheidet sich diese Lösung jedoch vor allem durch die Verteilung der übrigen Mittel über andere Indikatoren. Diese werden in einem solchen System explizit und nachvollziehbar ausgewiesen. Derzeit werden Teile der Finanzausgleichsmittel über Fixschlüssel verteilt, welche eine Vergütung für Sonderlasten enthalten. Die Festlegung dieser Schlüssel ist jedoch zumeist intransparent, und sie werden an veränderte Rahmenbedingungen häufig nicht angepasst⁴⁾.

Bauer et al. (2010) schlagen folgende Indikatoren für die einzelnen Aufgabenbereiche vor:

- Für die *Hoheitsverwaltung und allgemeine Verwaltung* wäre weiterhin die Bevölkerungsgröße die bestimmende Maßzahl. Auf der Gemeindeebene könnten Indikatoren für die Einwohnergrößenklasse, die Eigenschaft "Statutarstadt" und die Zahl der Beamten im Ruhestand dazukommen. Dabei sollten aber nur vergangene Pensionsansprüche abgegolten werden, künftige Ansprüche von Beamten müssten die Gemeinden selbst tragen⁵⁾.
- Als Indikator für die Mittelverteilung im Aufgabengebiet *Bildung* eignet sich auf der Länderebene die Zahl der Schülerinnen und Schüler in berufsbildenden Schulen. Auf der Gemeindeebene belegt eine Regressionsanalyse den beträchtlichen Einfluss der Zahl der 6- bis 14-Jährigen, der Bevölkerungsdichte, der Seehöhe und der Einwohnergrößenklasse auf den Mittelbedarf; diese Indikatoren sollten daher hinzukommen.
- Für den Aufgabenbereich *Kultur* wäre auf die Einwohnergrößenklassen abzustellen, wobei größere Gemeinden wie im aktuellen Finanzausgleich (abgestufter Bevölkerungsschlüssel) zusätzliche Mittel erhalten sollten.
- Der Aufgabenbereich der *Sozialen Sicherung* wird im diskutierten Vorschlag größtenteils als Sonderlast betrachtet. Auf der Gemeindeebene ist der überwiegende Anteil der Ausgaben auf die Kofinanzierung der Sozialhilfeverbände zurückzuführen. Diese gemischte Form der Finanzierung sollte aufgelöst und die Finanzierungsverantwortung in die Hände der Länder gelegt werden. Als möglicher Indikator für die soziale Sicherung kann die Zahl der Personen mit Sozialhilfebezug herangezogen werden. Auf der Gemeindeebene wäre ein knapp bemessener Zuschussbetrag pro Person mit Bezug einer kommunalen Sozialhilfe vorstellbar. Alternativ wäre eine Bindung an sozioökonomische Indikatoren wie etwa einen überdurchschnittlichen Alten- und Ausländeranteil zu überlegen.
- Die Ausgaben für die *Kinderbetreuung* hängen sowohl von der Zahl der betreuten Kinder als auch von deren Altersstruktur ab. Kinderkrippen (Einrichtungen für 0- bis 2-Jährige) haben einen höheren Betreuungsaufwand und erfordern eine andere Qualifikationsstruktur als Kindergärten, wie aus interkommunalen Leistungsvergleichen des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung hervorgeht. Ebenso könnte die Finanzierung längerer Öffnungszeiten als Sonderlast berücksichtigt werden. In diesem Aufgabenbereich wird in Kauf genommen, dass eine Gemeinde durch das Angebot zusätzlicher Betreuungsplätze den Indikator und damit die Höhe des Lastenausgleichs relativ einfach beeinflussen kann, doch wird im Rahmen einer Kofinanzierung nur ein Teil der Kosten abgegolten. Prinzipiell sollten Kinderbetreuungseinrichtungen die Erwerbsbeteiligung und damit die Einnahmen aus Abgaben positiv beeinflussen. Die Gemeinde, welche einen Betreuungsplatz zur Verfügung stellt, lukriert jedoch nur einen geringen Teil (Kom-

⁴⁾ Die gesamten zu verteilenden Mittel dürften deshalb höher sein, als sie sein müssten. Zumeist werden zusätzliche Belastungen abgegolten, aufgrund der Intransparenz der Fixschlüssel verringert der Wegfall von Sonderlasten jedoch die Finanzausgleichsmittel meist nicht.

⁵⁾ Die Gemeinden müssen andererseits für die Beamten keine Sozialversicherungsbeiträge abführen. Für die Pensionsansprüche müssten sie selbst Rücklagen bilden.

munalsteuer bei Erwerbstätigkeit im Gemeindegebiet sowie Anteil an gemeinschaftlichen Bundesabgaben) dieser zusätzlichen Einnahmen, sodass die zusätzlichen Kosten nicht gedeckt sein werden. Die Berücksichtigung eines Teiles dieser Kosten als Sonderlast kann das Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen effizienter machen und somit die Kofinanzierung rechtfertigen.

- Ein wichtiger Aufgabenbereich der Länder und Gemeinden sind die *Gesundheitsausgaben*, insbesondere die Krankenanstaltenfinanzierung. Eine Entflechtung der Finanzierung von Krankenanstalten zwischen Ländern und Gemeinden wird dringend empfohlen. Gesundheit kann als Basisaufgabe betrachtet werden. Für die Sonderlast der Finanzierung von Krankenanstalten bietet sich jedoch ein Risikoausgleich an, der zumindest die Altersstruktur und das Geschlecht der Bevölkerung berücksichtigen würde.
- Die *technische Infrastruktur* kann zu einem erheblichen Grad als Sonderlast betrachtet werden, da die Ausgaben von geographischen und topographischen Gegebenheiten geprägt sind. Der Großteil der Ausgaben in diesem Aufgabenbereich wird für den Straßenbau und den Schienenverkehr aufgewandt. In sehr dünn besiedelten Regionen werden daher überdurchschnittliche Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur notwendig sein. Für die Ebene der Länder könnte die Länge des Landesstraßennetzes als Indikator herangezogen werden. Um die Möglichkeit der Einflussnahme auf diese Kennzahl durch die jeweilige Gebietskörperschaft einzuschränken, könnten längerfristige Vereinbarungen über die berücksichtigte Länge des Straßennetzes getroffen werden. Auf der Gemeindeebene könnten im oberen und unteren Quintil der Siedlungsdichte Zuschläge für den öffentlichen Nahverkehr gewährt werden. Für öffentliche Einrichtungen zur sozialen Grundversorgung auf Gemeindeebene ist ein knapp zu bemessender Kofinanzierungsbeitrag vorstellbar.
- Der überwiegende Teil der *Wirtschaftsförderung* ist keine Sonderlast. Ihr Ziel ist die relative Verbesserung des Wirtschaftsstandortes. Eine (teilweise) Berücksichtigung als Sonderlast würde einen Teil dieser Kosten auf andere Gebietskörperschaften abwälzen und hätte ein ineffizient hohes Niveau an Fördermaßnahmen zur Folge. Eine Ausnahme ist auf der Länderebene die Kofinanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der zweiten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik; hier könnte sich der Mittelausgleich an der Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe orientieren. Für die *Wohnbauförderung* können der Bevölkerungszuwachs sowie sozial- und umweltpolitische Indikatoren herangezogen werden.

Diese zusätzlichen Indikatoren würden die unterschiedlichen Aufgaben von Ländern und Gemeinden zu einem beträchtlichen Teil berücksichtigen und eine Zuteilung von Finanzmitteln im Rahmen des Finanzausgleichs ermöglichen, die die unterschiedliche Ausgangssituation ausreichend berücksichtigen kann.

Um der Bevölkerung öffentliche Leistungen bei vergleichbarer Steuerbelastung zur Verfügung stellen zu können, müssen durch einen Ressourcenausgleich regional bedingte Abweichungen der Steuereinnahmen vom Durchschnitt bei gleichen Steuersätzen verringert werden. Die Relevanz eines Ressourcenausgleichs hängt vom Ausmaß der dezentralen Mittelaufbringung und von Unterschieden in den Bemessungsgrundlagen der jeweiligen dezentralen Steuerinstrumente ab. Je größer der Anteil der eigenen Abgaben an den Einnahmen ist, desto größer wird die Bedeutung eines Ressourcenausgleichs sein. Allerdings kann sich dadurch der Anreiz, eigene Abgaben einzuheben, verringern. Wenn der Ressourcenausgleich bei geringeren Abgabeneinnahmen höher ist, könnten die Länder und Gemeinden geringere Steuersätze wählen, um ihre Bevölkerung besserzustellen. Die Leistungsfähigkeit wird deshalb häufig anhand eines potentiellen Steueraufkommens ermittelt. Die Autonomie von Ländern und Gemeinden wird dann wesentlich schwächer eingeschränkt, und ein Steuerwettbewerb um Wohnbevölkerung und Unternehmensansiedlungen ist innerhalb der Gebietskörperschaftsebene weiterhin möglich. So können Gemeinden niedrigere Steuersätze festlegen, um die Standortattraktivität zu erhöhen, und erhalten Mittel im Rahmen des Finanzausgleichs nur aufgrund des potentiellen Steueraufkommens, das von den gewählten Steuersätzen unabhängig ist.

Reform des Ressourcenausgleichs

Aufgabe eines Ressourcenausgleichs

Wie erwähnt hängt der Umfang des Ressourcenausgleichs vom Anteil der Einnahmen aus eigenen Steuern ab. Er beträgt auf Ebene der Gemeinden (ohne Wien) in der laufenden Gebahrung rund 25%, auf Ebene der Länder (ohne Wien) nur 2,2% und in Wien als Land und Gemeinde 11,7%. Hingegen ist der Anteil der Ertragsanteile sowohl auf Landes- als auch Gemeindeebene mit etwa 45% deutlich höher. Auf der Länderebene dürfte angesichts der sehr geringen Bedeutung der eigenen Steuern zur Finanzierung der Aufgaben ein Ressourcenausgleich nicht notwendig sein. Ein Lastenausgleich reicht daher aus, um regionale Unterschiede ausreichend zu berücksichtigen.

Auf der Gemeindeebene ist ein reiner Lastenausgleich hingegen nicht ausreichend. Mit rund einem Viertel der laufenden Einnahmen haben die eigenen Abgaben großes Gewicht. Unterschiede in der *Finanzkraft* sind daher für die Finanzierung der Gemeindeleistungen von Bedeutung. Im derzeitigen Finanzausgleich werden zwei Umverteilungsmechanismen auf Gemeindeebene eingesetzt:

- Auf Länderebene wird für die Gemeinden eines Bundeslandes der Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich durchgeführt. Die Ermittlung der Finanzkraft basiert auf potentiellen Einnahmen aus der Kommunalsteuer⁶⁾ und der Grundsteuer mit einem fiktiven Hebesatz. Die Erträge aus der Kommunalsteuer werden nur zu 39% berücksichtigt, damit die Gemeinden weiterhin aktive Standortpolitik betreiben. Die Berechnung des Finanzbedarfes berücksichtigt, dass größere Gemeinden höhere Ausgaben pro Kopf haben. Von dieser Form der Umverteilung profitieren rund 30% aller Gemeinden, die Verteilungsmasse entspricht etwa 4% der Ertragsanteile (*Hüttner – Griebler – Huemer, 2008*).
- Der Bund gewährt den Gemeinden eine Finanzzuweisung als Gemeindekopfquotenausgleich. Anspruchsberechtigt sind Gemeinden, deren Finanzkraft (einschließlich Ertragsanteile) um 10% unter der durchschnittlichen Kopfquote in der jeweiligen Einwohnergrößenklasse zurückbleibt. Auch von dieser Umverteilungsmaßnahme profitieren viele Gemeinden⁷⁾.

Darüber hinaus haben weitere Regelungen implizit eine Umverteilung zur Folge, etwa die Landesumlage und die namhaften Beiträge zu Sozialhilfe- und Schulverbänden, welche einen Beitrag der Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft vorsehen.

Verschiedene Untersuchungen analysieren die Anreizwirkungen des derzeitigen Umverteilungssystems auf Gemeindeebene. Nach *Schönböck – Bröthaler (2005)* verringert sich das Verhältnis der Einnahmen der finanzschwächsten zu den finanzstärksten Gemeinden gemessen an der Finanzkraft durch den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich von 1 : 4,6 auf 1 : 1,5, wobei das 2. und 3. Finanzkraftquintil sogar geringere Einnahmen pro Kopf aufwiesen als das unterste Quintil. *Schneider (2002)* findet teilweise deutlich negative Anreize für Gemeinden, zusätzliche Einnahmen zu generieren. So würden einer Gemeinde durchschnittlich nur 23% der zusätzlichen Grundsteuereinnahmen verbleiben, während 77% durch die Verringerung der Umverteilungsansprüche sowie die Zunahme der Kostenbeteiligungen an Länderaufgaben wieder verloren gingen. Für die Kommunalsteuer betragen die Vergleichswerte 55% (Mehreinnahmen) und 45% (Verlust). Der eigene Anteil der Gemeinden ist hier größer, da nur 39% der Einnahmen für die Ermittlung der Finanzkraft herangezogen werden. Für 8,7%, (Kommunalsteuer) bzw. 9,7% der Gemeinden (Grundsteuer) würden die zur Verfügung stehenden Mittel infolge von zusätzlichen Steuereinnahmen sogar sinken. Vom aktuellen Umverteilungsregime können somit beachtliche negative Anreizwirkungen für eine aktive Ansiedlungspolitik und die Bereitstellung von Infrastruktur ausgehen, da Investitionskosten nur eingeschränkt über eine Steigerung der Steuereinnahmen finanziert werden können.

Angesichts dieser negativen Anreizwirkungen sollte der Ressourcenausgleich umfassend analysiert werden. Das Zusammenspiel der Regelungen auf den Ebenen der

⁶⁾ Es werden zwar die tatsächlichen Einnahmen für die Ermittlung der Finanzkraft herangezogen, da jedoch der Steuersatz bundeseinheitlich ist, entsprechen die potenziellen gleich den tatsächlichen Einnahmen.

⁷⁾ Im Jahr 2007 waren rund 1.000 der 2.357 Gemeinden Österreichs anspruchsberechtigt.

Gebietskörperschaften erzeugt möglicherweise nicht intendierte Effekte. Um die Situation zu verbessern, wären die Finanzierungsverflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden aufzulösen. Die Beteiligung der Gemeinden an den Sozialhilfe- und Gemeindeverbänden ist hier von besonderer Bedeutung. Ziel sollte es sein, jeder Gebietskörperschaft, die mit der Durchführung einer Aufgabe betraut ist, die notwendigen finanziellen Ressourcen direkt über den Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen. Eine eindeutige Finanzierungsverantwortung würde somit nicht nur die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die Berücksichtigung von Sonderlasten ermöglichen, sondern hätte auch eine wesentliche Vereinfachung in der Umverteilung zur Folge. Ebenso wäre die zweiteilige Umverteilung zwischen den Gemeinden auf Länder- und Bundesebene zusammenzuführen, um die Transparenz zu erhöhen.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das derzeitige System des Finanzausgleichs verteilt die Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu erheblichem Teil über den Indikator der Bevölkerungszahl. Diese Form berücksichtigt Sonderlasten, die Länder und Gemeinden als Folge ihrer Aufgaben zu tragen haben, nur unzureichend. Sinnvoll wäre die Berücksichtigung zusätzlicher demographischer, sozioökonomischer, geographischer und topographischer Indikatoren, da die Aufgaben auf Ebene der Länder und Gemeinden von diesen Kriterien maßgeblich beeinflusst sind. Vor allem demographische und sozioökonomische Einflüsse bestimmen den Mittelbedarf. International werden vielfach über die Bevölkerungszahl hinausgehende Kriterien für den Finanzausgleich herangezogen.

Die Einbeziehung zusätzlicher Indikatoren in den Finanzausgleich würde weiterhin der Bevölkerungszahl einen sehr großen Stellenwert einräumen. Vor allem auf Länderebene wäre der Unterschied zum derzeitigen Finanzausgleichsschlüssel nicht groß. Auch im derzeitigen Finanzausgleichsregime werden Sonderlasten z. B. über Bedarfszuweisungen berücksichtigt. Der große Vorteil der Verwendung explizit ausgewiesener zusätzlicher Indikatoren besteht darin, dass diese Sonderlasten auf leicht zugänglichen Indikatoren beruhen und sich die Mittelzuteilung bei Strukturveränderungen automatisch anpasst. Das System wäre deutlich dynamischer und vermutlich auch effizienter.

Ein fiskalischer Ausgleich muss Strukturunterschiede berücksichtigen, welche die eigenen Steuereinnahmen beeinflussen. Auf der Ebene der Länder ist hier derzeit kein Handlungsbedarf gegeben, da der Anteil der eigenen Steuereinnahmen an den gesamten (laufenden) Einnahmen gering ist. Auf der Gemeindeebene besteht bereits ein weit ausgebautes Umverteilungssystem. Hier bieten sich sowohl eine Zusammenlegung der Umverteilung auf Länder- und Bundesebene als auch eine Entflechtung der zahlreichen Kofinanzierungsregelungen zwischen Ländern und Gemeinden an, da diese die Anreize für eine attraktive Standort- und Investitionspolitik erheblich beeinträchtigen.

Literaturhinweise

- Bauer, H., Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M., Hochholdinger, N., Reis, S., Schuh, U., Strohnner, L., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, Studie des IHS in Zusammenarbeit mit dem KDZ und der TU Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 2010, https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/5361/StudienzurReformdes_11884/start.htm.
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U., "Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar", in Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien–Graz, 2008.
- Lotz, J., "How and why is the Financing of Nordic Local Government Different?", in Bauer, H. (Hrsg.), Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien–Graz, 2008.
- Schneider, M., "Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria", Fiscal Studies, 2002, 23(1), S. 105-133.
- Schönböck, W., Bröthaler, J., "Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs", Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden, 2005, (2005/2), S. 4-13.
- Vaillancourt, F., Bird, R. M., "Expenditure-Based Equalization Transfers", International Tax Program Paper, 2005, (0512).
- Zimmermann, H., Henke, K. D., Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 9. Auflage, München, 2005.

Reform of Fiscal Equalisation in Austria: Stronger Reference to Regional and Municipal Tasks – Summary

The current system of fiscal equalisation mainly allocates revenues from federal taxes to the community based on the population size indicator. This method does not sufficiently take into account the special charges that fall upon the Länder and municipalities as a result of their tasks. Additional indicators reflecting demographic, socio-economic, geographical and topographical conditions would be of use. In examining the tasks carried out at the level of the Länder and municipalities, one finds that these are significantly influenced by existing structures. In particular, demographic and socio-economic influences have a significant impact on the resources required. In international comparison, many countries base their fiscal equalisation on criteria that go beyond the size of the population.

The inclusion of additional indicators in the fiscal equalisation scheme would continue to afford the indicator of population size a high priority. Particularly at the regional level there would be little difference to the current fiscal equalisation key. The current fiscal equalisation scheme already takes special charges into account, for example, through funding allocation. The great advantage of using explicitly proven supplementary indicators is that the special charges are then based on easily accessible indicators and the resources for these special charges are automatically adjusted whenever structural change occurs. This system would be much more dynamic and presumably also more efficient.

Fiscal equalisation should take structural differences that affect own tax revenues into account. Here, we find that no action is currently required at the regional level, as the share of own tax revenues in overall (recurring) revenues is low. At the municipal level, we find an extensive redistribution system, where a consolidation of redistribution at the regional and federal levels and the unbundling of the many co-financing arrangements between Länder and municipalities would be of use. These two factors cause considerable incentive problems in the implementation of attractive business location and public investment policies.