

Gerhard Lehner

Die Steuereinnahmen der Gemeinden

In den letzten Jahrzehnten haben die finanziellen Anforderungen an die Gemeindehaushalte stark zugenommen. Die Gemeinden weiteten ihre (kommunalen) Dienstleistungen erheblich aus: Entsorgung (Müllabfuhr, Kanalisation u. a.), Versorgung (z. B. Wasser), Ausbau und Erhaltung der (kommunalen) Infrastruktur, Bereitstellung und Betrieb von Einrichtungen für Kultur und Freizeit sowie für Bildung (Kindergärten, Pflichtschulen, Erwachsenenbildung) belasten die Gemeindehaushalte durch rasch wachsende Ausgaben. Auch im sozialen Bereich erfüllen die Gemeinden wichtige Aufgaben, die sehr ausgabenintensiv sind — etwa in der Betreuung älterer Menschen und in einzelnen Bundesländern auch im Gesundheitswesen. Ferner steigen die Aufwendungen für Wirtschaftsförderung und kommunale Betriebe in den Gemeindehaushalten spürbar, und schließlich haben in den letzten Jahrzehnten auch die Verwaltungsaufgaben der Gemeinden — die ebenfalls hohe Ausgaben verursachen — deutlich zugenommen.

Die Ansprüche an die Gemeindehaushalte werden aufgrund dieser vielfältigen Aufgaben voraussichtlich auch künftig deutlich wachsen. Mehr Freizeit, steigendes Umweltbewußtsein, aber auch der Trend zu einer fortgesetzten Dezentralisierung öffentlicher Leistungen beschleunigen diese Entwicklung. Auf kommunaler Ebene läßt sich das Angebot an öffentlichen Leistungen besser mit den Wünschen der Bürger und damit der Nachfrage abstimmen als auf anderen Ebenen der Gebietskörperschaften (Zimmermann — Henke, 1982, S.91). Da die Bewohner kleinerer Gemeinden jetzt mehr kommunale Leistungen in gleicher Qualität und in ähnlichem Ausmaß erwarten wie die Bevölkerung in den großen Gemeinden, werden sich künftig vor allem hier die finanziellen Anspannungen verstärken.

Aus der Sicht der Gemeinden ist der Ausbau kommunaler Leistungen aus zwei Gründen wichtig:

Die Gemeinden finanzieren rund die Hälfte ihrer Ausgaben durch Steuern. Die Einnahmen aus den Gemeindeabgaben können jedoch nicht mit dem Wachstum der Ausgaben Schritt halten. Daher gewinnen die Ertragsanteile aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für die Finanzierung der Gemeindehaushalte zunehmend an Bedeutung. Für den Finanzausgleich lassen sich künftig zwei Problemkreise erkennen: Zum einen spiegelt sich in den Steuereinnahmen je Einwohner ein deutliches West-Ost-Gefälle zwischen den Gemeinden der einzelnen Bundesländer, das bisher durch den Finanzausgleich verstärkt wird. Zum anderen spannt sich in den kleineren Gemeinden die finanzielle Situation zunehmend an. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, das entscheidende Kriterium für die Verteilung der Ertragsanteile, entspricht in seinen Annahmen zwar weitgehend der Realität, doch wären gewisse Modifikationen und zusätzliche Faktoren für die Verteilung der Steuereinnahmen zu überlegen.

- Sie beeinflussen den Wohnwert und die Lebensqualität für die Einwohner maßgeblich
- Die kommunale Infrastruktur ist ein entscheidender Standortfaktor (Vorleistung) für die Unternehmen, die wieder für die Entwicklung der Gemeindeabgaben bedeutend sind.

Die Finanzierung der wachsenden Gemeindeaufgaben wird erheblich von den Steuereinnahmen geprägt. Sie sind die wichtigste Finanzierungsquelle der Gemeinden und decken derzeit rund die Hälfte der Ausgaben. Diese Studie analysiert die Steuereinnahmen der Gemeinden getrennt nach den (ausschließlichen) Gemeindeabgaben und den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Das Steueraufkommen wird nach Bundesländern und acht Gemeindegrößenklassen untersucht. Dadurch können regionale Abweichungen im Steueraufkommen der Gemeinden sowie die unterschiedliche finanziel-

le Situation der kleineren und größeren Gemeinden dargestellt werden. Ferner befaßt sich die vorliegende Untersuchung ausführlich mit den Einflußfaktoren der Aufteilung der Ertragsanteile aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. In diesem Zusammenhang werden vor allem der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und die Annahmen, die ihm zugrundeliegen, näher geprüft. Der Verfassungsgerichtshof hat kürzlich in einem Erkenntnis zum Finanzausgleich Modifikationen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und der Aufteilung der Ertragsanteile angeregt.

Die Steuereinnahmen der Gemeinden werden nur in ihrer fiskalischen Funktion betrachtet. Diese Studie beleuchtet den Zeitraum 1973/1988. 1973 wurde das Umsatzsteuersystem auf die Mehrwertsteuer umgestellt, außerdem wurden bestehende Zuschläge in den Lohn- und Einkommensteuertarif eingearbeitet. Dadurch und aufgrund des 1973 in Kraft gesetzten neuen Finanzausgleichs hat sich die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabga-

ben ab diesem Jahr maßgeblich geändert. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Studie lagen die Daten für die Gemeindehaushalte 1989 — die durch die Steuerreform erheblich verzerrt sind — noch nicht vollständig vor. Wien wird in dieser Arbeit wegen seiner Doppelfunktion als Land und Gemeinde nicht berücksichtigt. Vor allem die Vergleiche der Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben wären erheblich verzerrt.

Gemeindeabgaben verlieren für die Finanzierung der Gemeindehaushalte an Bedeutung

Die Gemeinden (ohne Wien) nahmen 1988 insgesamt 45,0 Mrd. S an Steuern ein, davon entfielen 18,4 Mrd. S auf Gemeindeabgaben (ohne Interessentenbeiträge) und 26,6 Mrd. S auf Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben¹⁾ (Übersicht 1). Die Steuereinnahmen der Gemeinden stiegen im Untersuchungszeitraum mit +7,4% im Jahresdurchschnitt nahezu gleich stark wie die Ausgaben (Übersicht 2). Das läßt vermuten, daß die Steuern ein wesentlicher Faktor der Ausgabengestaltung der Gemeinden sind. Ein Beispiel dafür sind die achtziger Jahre, in denen die Steuereinnahmen merklich schwächer stiegen als in den siebziger Jahren und die Ausgaben entsprechend angepaßt wurden.

Das Ausgabenverhalten der Gemeinden wird maßgeblich von der Entwicklung ihres Steueraufkommens geprägt.

Gemeindeabgaben und Ertragsanteile entwickelten sich im Untersuchungszeitraum recht unterschiedlich. In den siebziger Jahren wuchsen sie lange Zeit noch annähernd gleich rasch (Abbildung 1). Damals finanzierten die Gemeindeabgaben noch rund ein Fünftel der Gemeindeausgaben.

In den achtziger Jahren hat sich das Bild jedoch geändert. Das Steueraufkommen der Gemeinden verschiebt

Steuereinnahmen der Gemeinden Übersicht 1

	Gemeindeabgaben ¹⁾	Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	Summe der Steuereinnahmen
	Mill. S		
1973	6 848	8 615	15 463
1974	8 159	10 076	18 235
1975	9 322	10 930	20 253
1976	9 680	11 756	21 436
1977	10 373	12 672	23 045
1978	10 999	14 023	25 022
1979	11 717	14 616	26 333
1980	12 621	16 220	28 841
1981	13 663	18 018	31 681
1982	14 266	19 134	33 400
1983	14 979	19 758	34 737
1984	15 562	21 796	37 358
1985	16 427	23 475	39 902
1986	16 705	24 176	40 881
1987	17 255	24 723	41 978
1988	18 377	26 650	45 027

¹⁾ Ohne Interessentenbeiträge

Steuereinnahmen und Ausgaben Übersicht 2

	Ø 1973/1980	Ø 1980/1988	Ø 1973/1988
	Arithmetisches Mittel der jährlichen Veränderungsraten		
Ausgaben	+9,6	+5,6	+7,5
Steuereinnahmen insgesamt	+9,4	+5,8	+7,4
Gemeindeabgaben	+9,2	+4,8	+6,9
Ertragsanteile	+9,5	+6,4	+7,9

sich immer deutlicher zu den Ertragsanteilen. Die Gemeindeabgaben wuchsen mit +4,8% (Durchschnitt 1980/1988) nicht nur wesentlich langsamer als die Ertragsanteile (+6,4%), sie konnten auch mit der Ausgabenentwicklung nicht mehr Schritt halten (Übersicht 2). Daher verloren sie für die Finanzierung der Gemeindehaushalte in den achtziger Jahren an Bedeutung. 1988 deckten sie nur noch rund 18% der Gemeindeausgaben (gegenüber 19,6% 1980).

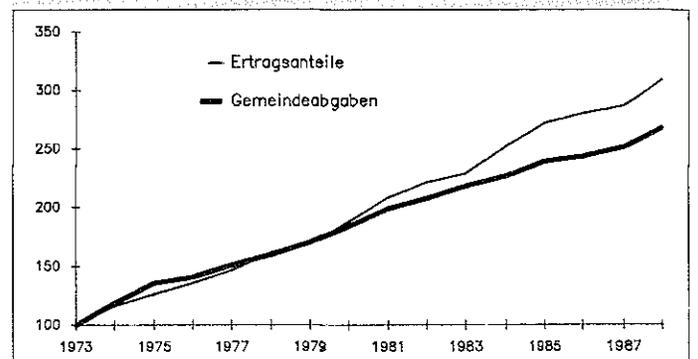
Aus dieser Verschiebung des Steueraufkommens der Gemeinden zu den Ertragsanteilen ergeben sich für den Finanzausgleich und die Verteilung der Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben wachsende Probleme, da der Gestaltungsspielraum der Gemeinden bei den Einnahmen immer geringer und die Aufteilung der Ertragsanteile wichtiger wird.

Geringe Aufkommenselastizität der Gemeindeabgaben

In den Finanzausgleichsgesetzen sind jene Abgaben genau angeführt, deren Aufkommen vollständig den Gemeinden zufließt (ausschließliche Gemeindeabgaben)²⁾. Aber auch für die ausschließlichen Gemeindeabgaben ist der Gestaltungsspielraum der Gemeinden eher gering, weil sie großteils durch Bundesgesetze geregelt sind — vor allem die aufkommenstarken Steuern.

Mehr als 90% der Einnahmen aus den Gemeindeabgaben entfallen auf vier Steuern: Lohnsummensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B, Getränkesteuer. Die übrigen Abgaben (Fremdenverkehrs-, Anzeigen-, Lustbair-

Gemeindeabgaben und Ertragsanteile Abbildung 1



Die Gemeindeabgaben können mit den Ertragsanteilen nicht Schritt halten. Sie verlieren daher für die Finanzierung der Gemeindehaushalte ständig an Bedeutung.

¹⁾ Die Interessentenbeiträge, die 1988 1,45 Mrd. S erbrachten, werden in dieser Arbeit nicht zu den Steuern gezählt, da sie teilweise (einmalige) Finanzierungszuschüsse von Anrainern zu Infrastrukturprojekten sind. Sie wären daher eher als Kapitaltransfers anzusehen. Die in Übersicht 1 ausgewiesenen Einnahmen aus Ertragsanteilen sind bereits um den Anteil für die Bedarfszuweisungen (13,5%) gekürzt.

²⁾ § 14 Finanzausgleichsgesetz 1985 (BGBl. 544/84)

Gemeindeabgaben *Übersicht 3*

	Lohnsummensteuer	Gewerbesteuer	Grundsteuern A und B	Getränkesteuer	Sonstige	Summe ¹⁾
	Mill S					
1973	1 780	2 686	855	932	594	6 848
1974	2 031	3 019	997	1 466	646	8 159
1975	2 226	3 095	1 436	1 705	861	9 323
1976	2 461	3 021	1 595	1 856	747	9 680
1977	2 786	3 170	1 609	1 979	828	10 373
1978	2 993	3 250	1 805	2 096	855	10 999
1979	3 236	3 398	1 824	2 264	993	11 717
1980	3 535	3 575	1 982	2 454	1 075	12 621
1981	3 794	3 876	2 218	2 656	1 119	13 663
1982	3 978	3 893	2 306	2 868	1 221	14 266
1983	4 125	3 899	2 597	3 012	1 346	14 979
1984	4 304	4 044	2 756	3 056	1 401	15 562
1985	4 596	4 440	2 775	3 165	1 451	16 427
1986	4 828	4 283	2 849	3 364	1 381	16 705
1987	5 054	4 290	2 945	3 492	1 473	17 255
1988	5 283	4 861	3 034	3 652	1 547	18 377

¹⁾ Ohne Interessentenbeiträge

Aufkommenselastizitäten der Gemeindeabgaben *Übersicht 4*

	Ø 1973/1980	Ø 1980/1988	Ø 1973/1988
	Elastizitäten in bezug auf das regionale Brutto-Inlandsprodukt		
Lohnsummensteuer	1,06	0,88	0,99
Gewerbesteuer	0,44	0,69	0,53
Grundsteuer	1,39	0,93	1,21
Getränkesteuer	1,64	0,86	1,32
Sonstige Gemeindeabgaben	0,99	0,80	0,91
Gemeindeabgaben insgesamt	0,95	0,81	0,90

keits-, Gebrauchsabgaben, Hundesteuer u. ä.) erbrachten 1988 mit 1,55 Mrd S, nur 8,4% der Einnahmen aus den Gemeindeabgaben (Übersicht 3)

Innerhalb der aufkommenstarken Gemeindeabgaben haben sich im Zeitablauf merkliche Verschiebungen ergeben. 1973 entfielen auf die Gewerbesteuer noch fast 40% der gesamten Einnahmen aus den Gemeindeabgaben,

Die abnehmende Bedeutung der Gemeindeabgaben könnte künftig die Finanzausgleichsverhandlungen erschweren, da die Aufteilung der Ertragsanteile für die Gemeinden zunehmend wichtiger wird.

1988 hingegen nur noch 26%, obwohl das Teilungsverhältnis zwischen Bundesgewerbesteuer und Gewerbesteuer seit 1985 zugunsten der Gemeinden verbessert wurde³⁾. Die aufkommenstärkste Gemeindeabgabe ist seit Anfang der achtziger Jahre die Lohnsummensteuer (Übersicht 3). Sie erbrachte 1988 5,3 Mrd. S. Neben der Lohnsummensteuer haben die Getränkesteuer und auch die Grundsteuern für die Gemeindefinanzierung an Bedeutung gewonnen. Auf die Grundsteuern entfielen 1988 16,5% der gesamten Einnahmen aus Gemeindeabgaben (1973 12,5%).

Im Untersuchungszeitraum hat die fiskalische Ergiebigkeit der Gemeindeabgaben merklich abgenommen. Die Aufkommenselastizität der Gemeindeabgaben (bezogen auf das regionale BIP) liegt deutlich unter 1 und hat sich in den achtziger Jahren im Vergleich zu den siebziger Jahren spürbar abgeschwächt (Übersicht 4), obwohl die erwähnte Änderung im Teilungsverhältnis zwischen Bundesgewerbesteuer und Gewerbesteuer den Gemeinden (ohne Wien) 1988 ein Mehraufkommen von rund 0,6 Mrd. S. ermöglichte. Ohne diese Maßnahme wäre die Aufkommenselastizität der Gemeindeabgaben in den achtziger Jahren noch rascher gesunken — auf 0,75.

Die Aufkommenselastizität der Gemeindeabgaben insgesamt blieb mit 0,81 in den achtziger Jahren deutlich un-

ter jener der vom Bund eingehobenen Steuern (1,03). Bezogen auf das Brutto-Inlandsprodukt sank die Quote der Gemeindeabgaben von 1,9% (1973) auf 1,7% (1988), d. h. die Gemeindeabgaben haben nicht zum Anstieg der gesamten Steuerquote beigetragen, sondern sie sogar leicht gedämpft.

Die abnehmende fiskalische Ergiebigkeit der Gemeindeabgaben ist auf diskretionäre Maßnahmen und auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Die diskretionären Maßnahmen betrafen vor allem die Gewerbesteuer und dämpften hier insbesondere in den achtziger Jahren die Einnahmen. Sowohl die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer — auf sie entfielen etwas mehr als 10% des Gewerbesteueraufkommens — als auch die Einführung der Investitionsprämie — sie wurde zu 19% vom Gewerbesteueraufkommen abgezogen (1982 25 Mill. S, 1987 360 Mill. S) — schmälerten das Gewerbesteueraufkommen in den achtziger Jahren erheblich. Die Anhebung der Freibeträge für natürliche Personen und Personengesellschaften von 40 000 S (1973) auf 80 000 S (1988) und der (vorübergehende) Einfluß der zusätzlichen vorzeitigen Abschreibungen in den Jahren 1974 bis 1976 verringerten ebenfalls die Einnahmen. Die übrigen Gemeindeabgaben waren von diskretionären Maßnahmen weniger betroffen. Lediglich das Aufkommen der Lohnsummensteuer wurde durch die Anhebung des Abzugsbetrags für kleinere Unternehmen beeinflusst⁴⁾.

Die strukturellen Einflüsse wirken sich auf alle aufkommenstarken Gemeindesteuern aus. Zwischen 1973 und 1988 stiegen die Gewerbeerträge mit im Durchschnitt +5,0% merklich langsamer als das nominelle BIP (+7,7%) und dämpften so die Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer. Die Entwicklung der Lohnsummensteuer ist eng mit jener der Lohnquote verbunden. In den siebziger Jahren wuchs die Lohnquote noch kräftig (von 69,4% 1973 auf 74,0% 1988) und trug zu der verhältnismäßig hohen Aufkommenselastizität der Lohnsummensteuer bei. In den achtziger Jahren hingegen sank die Lohnquote spürbar (von 74,0% 1980 auf 71,7% 1988) und schmälerte so auch die Aufkommenselastizität der Lohnsummensteuer, die zusätzlich dadurch gedrückt wurde, daß jene Löhne und Gehälter, die nicht der Lohnsummensteuer unterliegen, stärker stiegen als die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme.

Die Einbußen an fiskalischer Ergiebigkeit der Geträn-

³⁾ Bis 1984 betrug das Teilungsverhältnis zwischen Bundesgewerbesteuer und Gewerbesteuer 50 : 50. Seit 1985 erhielten die Gemeinden rund 54% und der Bund (Bundesgewerbesteuer) 46%. Seit 1986 entfällt auf die Gemeinden ein Hebesatz von 172% und auf den Bund von 128%. Dadurch erhalten die Gemeinden 57,3% und der Bund (Bundesgewerbesteuer) 42,7% des gesamten Aufkommens.

⁴⁾ 1973 konnten Unternehmen, deren Lohnsumme im Kalendermonat 7 500 S nicht überstieg 5 000 S abziehen. 1985 wurde die Grenze für die Lohnsumme auf 22 500 S im Monat erhöht. 15 000 S können abgezogen werden.

kesteuer gehen auf eine Aushöhlung der Bemessungsgrundlage bzw. des Steuersatzes zurück. Viele Gemeinden, in denen größere Mengen an Getränken gekauft, aber nicht dort konsumiert werden, erhalten die Getränkesteuer nur von einem Teil des Umsatzes oder geben sich mit einem geringeren, pauschalierten Satz zufrieden. In den letzten Jahren hat sich diese Entwicklung erheblich beschleunigt.

Die Aufkommenselastizität der Grundsteuern als einheitswertabhängige Abgaben nimmt ab, ist jedoch trotzdem bemerkenswert hoch und liegt über jener der meisten anderen Gemeindeabgaben (Übersicht 4). Die lineare, pauschale Anhebung der Einheitswerte kann diese Entwicklung nicht erklären, sie dürfte eher durch Umwidmungen von Grundstücken und Bebauungen geprägt sein. Die sonstigen Gemeindeabgaben weisen ebenfalls eine Aufkommenselastizität unter 1 auf.

Insgesamt unterstreichen die Entwicklung der achtziger Jahre und die strukturellen Einflüsse, daß bei gegebener Rechtslage die Aufkommenselastizität und damit die fiskalische Ergiebigkeit der Gemeindeabgaben auch künftig niedrig bleiben und der Beitrag dieser Steuern zur Finanzierung der Gemeindeausgaben weiter zurückgehen dürfte.

Starke regionale Abweichungen der Gemeindeabgaben

In den Gemeinden der westlichen Bundesländer übertrafen die Einnahmen aus den Gemeindeabgaben je Einwohner schon 1973 den österreichischen Durchschnitt erheblich. Im Laufe der siebziger Jahre vergrößerten sich die Abweichungen noch. In den achtziger Jahren nahm das Aufkommen an Gemeindeabgaben in den östlichen Bundesländern zwar etwas kräftiger zu als in den westlichen,

Eine Aufgliederung der Einnahmen aus den Gemeindeabgaben je Einwohner nach Bundesländern zeigt ein deutliches West-Ost-Gefälle

dennoch blieben die Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen deutlich (Übersicht 5).

Die Salzburger Gemeinden erzielten 1988 ein Aufkommen an Gemeindeabgaben von 4.668 S je Einwohner. Damit lagen ihre Einnahmen um mehr als 50% über dem Österreich-Durchschnitt (3.051 S) und waren mehr als doppelt so hoch wie in den burgenländischen Gemeinden. In Vorarlberg und Tirol überstiegen die Einnahmen aus den Gemeindeabgaben ebenfalls merklich den österreichischen Durchschnitt (Übersicht 5).

Gemeinden mit einem großen Fremdenverkehrsanteil nehmen meist höhere Gemeindeabgaben je Einwohner ein als typische Industrie- und Agrargemeinden. Die Unterschiede ergeben sich sowohl aus der Getränkesteuer als auch aus der Lohnsummen- und der Gewerbesteuer. In den Fremdenverkehrsgemeinden sind die Einnahmen an Gewerbesteuer je Einwohner überdurchschnittlich. Das erklärt zu einem großen Teil die relativ hohen Pro-Kopf-Einnahmen in den westlichen Bundesländern, aber auch in Kärnten. (Die Ursachen dieser Abweichungen werden in einer gesonderten Arbeit ausführlich beschrieben.)

Allerdings sind auch die Anforderungen an die kom-

Gemeindeabgaben je Einwohner Übersicht 5

	1973	1975	1980	1985	1988
	S je Einwohner				
Niederösterreich	983	1.356	1.745	2.255	2.596
Burgenland	613	838	1.167	1.540	1.703
Steiermark	972	1.299	1.730	2.159	2.383
Kärnten	1.281	1.649	2.283	2.885	3.307
Oberösterreich	1.175	1.717	2.235	2.815	3.127
Salzburg	1.831	2.420	3.359	4.092	4.668
Tirol	1.534	1.973	3.011	3.751	3.914
Vorarlberg	1.681	2.292	3.168	3.599	4.194
Insgesamt	1.172	1.596	2.161	2.727	3.051
	Ø 1973/1980		Ø 1980/1988		Ø 1973/1988
	Arithmetisches Mittel der jährlichen Veränderungsraten				
Niederösterreich	+ 8,7		+ 5,1		+ 6,8
Burgenland	+ 9,8		+ 4,9		+ 7,2
Steiermark	+ 8,7		+ 4,1		+ 6,2
Kärnten	+ 8,7		+ 4,8		+ 6,6
Oberösterreich	+ 9,9		+ 4,4		+ 6,9
Salzburg	+ 9,2		+ 4,3		+ 6,6
Tirol	+ 10,3		+ 3,4		+ 6,6
Vorarlberg	+ 9,7		+ 3,6		+ 6,4
Insgesamt	+ 9,2		+ 4,4		+ 6,7

munale Infrastruktur in den Fremdenverkehrsgemeinden sehr groß. Daher liegen auch die Ausgaben der Gemeinden in den westlichen Bundesländern über dem österreichischen Durchschnitt. Sie sind aufgrund der höheren Einnahmen in der Lage, ihre kommunalen Leistungen und die Infrastruktur besser auszubauen als die Gemeinden der östlichen Bundesländer, wodurch sich jedoch das West-Ost-Gefälle weiter vergrößert.

Gemeindeabgaben nach Gemeindegrößenklassen

Eine Gliederung der Gemeindeabgaben je Einwohner in acht Gemeindegrößenklassen ergibt, daß die Einnahmen mit der Gemeindegröße deutlich steigen (Übersicht 6). Die Unterschiede sind erheblich. In den Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern sind die Einnahmen aus den Gemeindeabgaben zum Teil mehr als doppelt so hoch wie in den kleineren Gemeinden (bis 1.000 Einwohner). In Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern bleibt das Aufkommen an Gemeindeabgaben je Einwohner unter dem Durchschnitt.

Im Zeitablauf haben sich die Unterschiede etwas verringert. Vor allem in den siebziger Jahren wuchsen die Gemeindeabgaben in den kleineren Gemeinden etwas rascher als in den größeren. In den achtziger Jahren hingegen ist keine eindeutige Tendenz erkennbar (Übersicht 6). 1988 nahmen die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) mit 4.714 S pro Kopf um etwa 50% mehr ein als der Durchschnitt der Gemeinden (3.051 S), wogegen in den kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) die Einnahmen aus den Gemeindeabgaben mit 2.095 S um rund 30% unter dem Durchschnitt lagen.

Die Gemeindeabgaben können daher in den kleineren Gemeinden nur sehr eingeschränkt zur Gemeindefinanzierung beitragen. In den kleinsten Gemeinden (bis 1.000 Einwohner) decken die Gemeindeabgaben nur knapp 15% der Ausgaben, in den großen hingegen fast 20%. Daher sind die kleinen Gemeinden stärker auf Einnahmen aus

Gemeindeabgaben je Einwohner
Nach Gemeindegrößenklassen

Übersicht 6

	1973	1975	1980	1985	1988
	S je Einwohner				
Zahl der Einwohner					
0 bis 500	676	978	1 413	1 867	2 095
501 bis 1 000	690	985	1 398	1 671	1 900
1 001 bis 2 500	708	1 000	1 397	1 824	2 021
2 501 bis 5 000	1 050	1 397	1 976	2 353	2 662
5 001 bis 10 000	1 331	1 789	2 533	3 198	3 738
10 001 bis 20 000	1 585	2 064	2 676	3 382	3 771
20 001 bis 50 000	1 637	2 132	2 841	3 477	3 860
Über 50 000	1 969	2 721	3 463	4 319	4 714
Insgesamt	1 172	1 596	2 161	2 727	3 051
	◊ 1973/1980		◊ 1980/1989		◊ 1973/1988
	Arithmetisches Mittel der jährlichen Veränderungsraten				
0 bis 500	+11,3		+5,2		+8,0
501 bis 1 000	+10,8		+4,0		+7,2
1 001 bis 2 500	+10,3		+4,8		+7,4
2 501 bis 5 000	+9,6		+3,8		+6,5
5 001 bis 10 000	+9,7		+5,0		+7,2
10 001 bis 20 000	+7,9		+4,4		+6,0
20 001 bis 50 000	+8,3		+4,0		+6,0
Über 50 000	+8,6		+4,0		+6,1
Insgesamt	+9,2		+4,4		+6,7

1. die Verteilung des Aufkommens aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben;
2. die Verteilung des Anteils für die Gemeinden aus der vertikalen Aufgliederung auf die Gemeinden der einzelnen Bundesländer,
3. die Verteilung auf die Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes

Gemeinden verlieren Ertragsanteile

Die vertikale Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben erfolgt nach fixen Prozentsätzen, die in den jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen festgelegt werden. Für die einzelnen Steuern sind diese Prozentsätze unterschiedlich und teilweise bis auf Tausendstel Prozentpunkte genau bestimmt⁵⁾. Die Teilungsverhältnisse sind im Untersuchungszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Von

Die Entwicklung der Gemeindeabgaben und die großen Unterschiede zwischen kleineren und größeren Gemeinden dürften die Spannungen im Finanzausgleich und in der Verteilung der Ertragsanteile künftig noch erhöhen.

den Ertragsanteilen angewiesen als die größeren. In den kleineren Gemeinden wachsen außerdem die finanziellen Anforderungen an die Gemeindehaushalte kräftig.

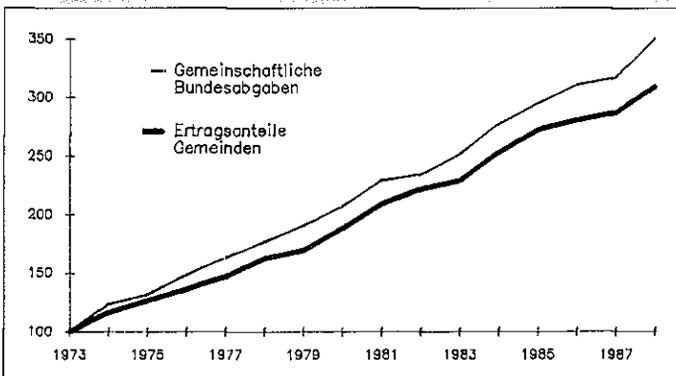
Ertragsanteile prägen Steuereinnahmen der Gemeinden

Aufgrund der abnehmenden Bedeutung der Gemeindeabgaben prägen die Einnahmen aus den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zunehmend die Finanzierung der Gemeindehaushalte. Der Finanzausgleich, der die Verteilung der Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben regelt, sieht drei Stufen vor: 1. die „vertikale“ Aufteilung — sie bestimmt den Anteil

den aufkommenstarken Steuern (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Kapitalertragsteuer) werden allerdings zunächst bestimmte Anteile vom Bruttoaufkommen zur zweckgebundenen Finanzierung verschiedener Ausgaben abgezogen (Familienlastenausgleichsfonds, Katastrophenfonds, Umweltfonds, Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds, bis 1988 auch für die Wohnbauförderung), aber auch Bausparprämien und — früher — Heiratsbeihilfen schmälerten das Bruttoaufkommen, das zur Verteilung auf die Gebietskörperschaften gelangte. 1988 wurden nur 94,338% des Einkommen-, Lohnsteuer- und Kapitalertragsteueraufkommens sowie 98,779% des Umsatzsteueraufkommens auf die Gebietskörperschaften verteilt. Der Anteil der Abzüge hat sich im Untersuchungszeitraum mehrmals geändert⁶⁾. Davon sind auch die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden betroffen.

Gemeinschaftliche Bundesabgaben und Ertragsanteile der Gemeinden

Abbildung 2



Die Ertragsanteile der Gemeinden stiegen zwischen 1973 und 1988 merklich schwächer als die Bruttoeinnahmen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Die Ertragsanteile der Gemeinden wachsen merklich schwächer als das gesamte Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Die Ertragsanteile der Gemeinden stiegen zwischen 1973 und 1988 merklich schwächer als die Bruttoeinnahmen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben. In den siebziger Jahren war der Unterschied deutlicher als in den achtziger Jahren. 1973 entfielen auf die Gemeinden noch 10,7% des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, 1980 jedoch nur noch 9,7% und 1988 9,4%. Wäre der Anteil der Gemeinden an den Ertragsanteilen 1988 auf dem Niveau von 1973 geblieben, hätten die Gemeinden 1988 um 3,5 Mrd S mehr — zur Verteilung — erhalten.

Drei Faktoren waren für diese Entwicklung ausschlaggebend:

⁵⁾ Die Einkommensteuer wurde nach dem Finanzausgleich 1985 im Verhältnis 42,233% (Bund), 30,767% (Länder) und 27,000% (Gemeinden); die Lohnsteuer 58,619% (Bund), 23,199% (Länder) und 18,182% (Gemeinden); die Umsatzsteuer 69,421% (Bund), 18,829% (Länder) und 11,750% (Gemeinden); die Mineralölsteuer 88,559% (Bund), 8,638% (Länder), 2,803% (Gemeinden) verteilt. Die übrigen Abgaben werden nach „runden“ Prozentsätzen geteilt.

⁶⁾ Vor 1988 wurden nur 83,97% des Aufkommens an Lohn-, Einkommen- und Kapitalertragsteuer verteilt. Seit 1973 steht z. B. ein Abgeltungsbeitrag für den Familienlastenausgleichsfonds von 7,232 Mrd S zur Verfügung. Diese Mittel wurden im Verhältnis 3 : 1 vom Bruttoaufkommen an Lohnsteuer und Einkommensteuer abgezogen. 1984 wurde dieser Abgeltungsbeitrag auf 10,5 Mrd S erhöht, 1987 wieder auf 9,5 Mrd S gesenkt.

- 1979 wurden die Aufteilungsschlüssel der Umsatzsteuer geändert, weil seit damals ein Teil des Umsatzsteueraufkommens für den Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds und den Wasserwirtschaftsfonds zweckgebunden ist und vorweg abgezogen wird. Den Gemeinden gingen dafür ebenso wie dem Bund Anteile verloren (1988 den Gemeinden rund 800 Mill. S)
- Die Einnahmen aus den einzelnen Steuern steigen recht unterschiedlich. Die verschiedenen Aufteilungsschlüssel für die einkommensabhängigen Steuern wirken sich zu Lasten der Gemeindeanteile aus. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer stiegen zwischen 1973 und 1988 insgesamt um 75%, die aus der Lohnsteuer hingegen um 390%. Da die Gemeinden an der Lohnsteuer jedoch geringer beteiligt sind als an der Einkommensteuer, wird ihr Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gedämpft
- Das Einkommen an Lohnsteuer und Einkommensteuer verschiebt sich, weil immer mehr Steuerpflichtige neben den (lohnsteuerpflichtigen) Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit auch andere Einkünfte beziehen, die der Einkommensteuer unterliegen. 1973 hatten erst rund 129.000 Personen neben ihren lohnsteuerpflichtigen Einkünften von 11,2 Mrd. S auch andere steuerpflichtige Einkünfte, 1987 hingegen bereits 239.000 Personen (rund 53,3 Mrd. S lohnsteuerpflichtige Einkünfte). Für die Verteilung des Steueraufkommens ist es in diesen Fällen wichtig, ob Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen in der Lohnsteuerkarte oder erst in der Einkommensteuererklärung geltend gemacht werden. Die Progressionswirkung verzerrt zusätzlich die Einnahmen aus Lohnsteuer und Einkommensteuer, die sich durch die unterschiedlichen Aufteilungsschlüssel auch in den Ertragsanteilen auswirken. Ein einheitlicher Aufteilungsschlüssel für Einkommensteuer und Lohnsteuer, wie in Deutschland, könnte diese Probleme lösen

nach Steuer nach unterschiedlichen Kriterien. Sie lassen sich in fünf Gruppen gliedern: Einkommen, Volkszahl, abgestufter Bevölkerungsschlüssel, Gewerbesteuer, Sonstiges (Abbildung 3).

Die Einwohnerzahl (Bevölkerung) ist der dominierende Faktor für die horizontale Verteilung der Ertragsanteile, wobei zwischen der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu unterscheiden ist. Der dritte Faktor der Aufteilung ist das örtliche Einkommen bestimmter Steuern, das allerdings eher als Zahlungsprinzip gesehen werden muß, denn für die regionale Zuordnung des Steueraufkommens ist entscheidend, bei welchem Finanzamt die Steuern entrichtet werden, und nicht, wo die wirtschaftliche Leistung entsteht. Für die Gemeinden der östlichen Bundesländer (ohne Wien) ergeben sich daraus nachteilige Verzerrungen. Als viertes Kriterium wird für einzelne Steuern (teilweise) die Gewerbesteuer herangezogen. Unter „Sonstiges“ lassen sich etwa der länderspezifische Verbrauch von Bier für die Verteilung der Biersteuer oder die Straßenslänge und das Kfz-Steueraufkommen für die teilweise Verteilung der Mineralölsteuereinnahmen zusammenfassen. Nach diesem Kriterium wird aber nur 1% der Ertragsanteile der Gemeinden verteilt (Abbildung 3).

Wie bereits erwähnt, ist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel der entscheidende Faktor der Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden nach Ländern. Mehr als die Hälfte der Ertragsanteile (vor allem aus der Lohnsteuer, der Kapitalertragsteuer auf Zinseinnahmen und der Umsatzsteuer) werden danach verteilt. Die Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels hat seit 1973 kräftig zugenommen. 1973 wurden nach diesem Kriterium erst etwa 41% der Ertragsanteile auf die Länder aufgeteilt, 1988 bereits fast 55% (Abbildung 3).

Rund 17% der Ertragsanteile werden nach der Volkszahl verteilt. Diese Quote blieb langfristig nahezu unverändert. Insgesamt sind daher derzeit fast 72% der Ertragsanteile von der Einwohnerzahl abhängig, 1973 erst 58%. Das verdeutlicht die im Rahmen des Finanzausgleichs wachsende Bedeutung der Volkszählungen für die Verteilung der Steuereinnahmen.

Die übrigen Faktoren der Aufteilung der Ertragsanteile haben hingegen seit 1973 merklich an Einfluß verloren. Nach dem Einkommen wurde 1973 noch fast ein Viertel der gesamten Ertragsanteile der Gemeinden verteilt, 1988 hingegen nur noch 17,4%. Der Anteil der Gewerbesteuer ging von fast 15% 1973 auf 9,7% 1988 zurück (Abbildung 3). Nach dem Einkommen werden vor allem die Einkommensteuer (zu drei Fünfteln), die Kapitalertragsteuer, die Erbschaftsteuer und die Kfz-Steuer verteilt.

Die Gewerbesteuer ist für die Aufteilung der Einkommensteuer (zu zwei Fünfteln) und der Umsatzsteuer ein wichtiger Faktor. Allerdings ist sie als Verteilungskriterium problematisch, da sie Strukturschwächen verstärkt. Gemeinden in strukturschwächeren Ländern werden daher sowohl durch geringere Einnahmen aus der Gewerbesteuer in der Gemeinde selbst als auch durch den dämpfenden Effekt der Gewerbesteuer bei der Aufteilung von Ertragsanteilen benachteiligt.

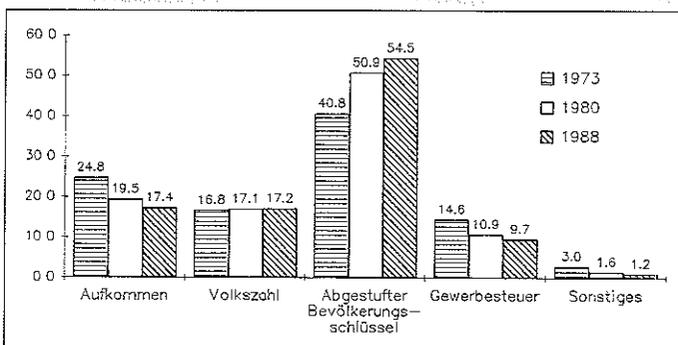
Die Kriterien zur Aufteilung der Ertragsanteile basieren somit auf zwei Grundprinzipien: dem einkommensorientierten (Aufteilung nach dem örtlichen Einkommen und den Gewerbesteuereinnahmen) und dem bedarfs-

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile

Die Aufteilung der gesamten Ertragsanteile der Gemeinden auf die Gemeinden nach Bundesländern (z. B. alle Gemeinden des Burgenlandes, Kärntens u. a.) erfolgt je

Kriterien für die Verteilung der Ertragsanteile

Abbildung 3



Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel ist das wichtigste Kriterium für die Verteilung der Ertragsanteile. Das örtliche Einkommen hat hingegen stark an Bedeutung verloren.

**Ertragsanteile der Gemeinden
an gemeinschaftlichen Bundesabgaben**

Übersicht 7

Je Einwohner

	1973	1975	1980	1985	1988
	S je Einwohner				
Niederösterreich	1 325	1 759	2 563	3 645	4 248
Burgenland	1 044	1 408	2 137	3 054	3 544
Steiermark	1 321	1 749	2 508	3 607	4 081
Kärnten	1 482	1 915	2 684	4 027	4 361
Oberösterreich	1 501	1 841	2 816	3 873	4 394
Salzburg	2 093	2 259	3 907	4 882	5 535
Tirol	1 700	2 210	3 121	4 318	4 862
Vorarlberg	1 869	2 256	3 356	4 581	5 143
Insgesamt	1 475	1 871	2 777	3 897	4 424
	Ø 1973/1980		Ø 1980/1988		Ø 1973/1988
	Arithmetisches Mittel der jährlichen Veränderungsraten				
Niederösterreich	+ 10 0		+ 6 6		+ 8 2
Burgenland	+ 11 0		+ 6 6		+ 8 7
Steiermark	+ 9 7		+ 6 4		+ 7 9
Kärnten	+ 8 9		+ 6 4		+ 7 6
Oberösterreich	+ 9 5		+ 5 8		+ 7 5
Salzburg	+ 9 5		+ 4 6		+ 6 9
Tirol	+ 9 3		+ 5 8		+ 7 4
Vorarlberg	+ 8 8		+ 5 6		+ 7 1
Insgesamt	+ 9 5		+ 6 0		+ 7 7

**Bevölkerungszahl und abgestufter
Bevölkerungsschlüssel**

Übersicht 8

1988

	Ohne Wien		Mit Wien	
	Ungewichtet	Gewichtet mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel	Ungewichtet	Gewichtet mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel
	Anteil an der Bevölkerung in %			
Niederösterreich	23 7	23 5	18 9	17 1
Burgenland	4 5	3 8	3 6	2 8
Steiermark	19 7	19 8	15 7	14 4
Kärnten	8 9	9 4	7 1	6 8
Oberösterreich	21 1	21 1	16 8	15 4
Salzburg	7 3	7 7	5 9	5 6
Tirol	9 7	9 6	7 8	7 0
Vorarlberg	5 1	5 1	4 0	3 7
Summe ohne Wien	100 0	100 0	79 7	72 8
Wien			20 3	27 2
Summe einschließlich Wien			100 0	100 0

orientierten Prinzip (Aufteilung nach der Volkszahl und nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel; Ganner, 1978). Die Entwicklung der Kriterien zeigt, daß das bedarfsorientierte Prinzip dominiert und weiter an Bedeutung gewinnt.

Aus diesen sehr differenzierten und komplizierten Aufteilungsregelungen für die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben ergeben sich zwischen den Gemeinden (insgesamt) der einzelnen Bundesländer recht erhebliche Unterschiede. Auch dabei zeigt sich — wie für die Gemeindeabgaben — ein West-Ost-Gefälle. Die Ertragsanteile verstärken also die Unterschiede in der Finanzausstattung der Gemeinden, die bereits die Gemeindeabgaben erkennen ließen.

Schon 1973 waren die Ertragsanteile je Einwohner in den westlichen Bundesländern zum Teil um mehr als 60% höher als in den Gemeinden des Burgenlands und übertrafen um mehr als 30% jene Niederösterreichs. In den siebziger Jahren vergrößerten sich diese Unterschiede noch merklich. So lagen etwa die Ertragsanteile der Salzburger Gemeinden 1980 mit 3 907 S je Einwohner um mehr als 1 130 S über dem österreichischen Durchschnitt, 1973 hatte der Abstand erst 618 S betragen (Übersicht 7). Der Unterschied der Vorarlberger Gemeinden zum Österreich-Durchschnitt wurde ebenfalls größer. Hingegen blieben 1980 die Ertragsanteile je Einwohner in den burgenländischen, niederösterreichischen und steirischen Gemeinden weiter zurück als noch 1973. Für die Gemeinden Oberösterreichs blieb die Situation nahezu unverändert, sie wichen kaum vom österreichischen Durchschnitt ab.

In den achtziger Jahren begann sich das Bild etwas zu wandeln. Die positiven Abstände der Salzburger Gemeinden nahmen im Gegensatz zu jenen Tirols und Vorarlbergs nicht mehr zu (Übersicht 7). Die niederösterreichischen und Kärntner Gemeinden aber konnten ihre Position verbessern, die negativen Abweichungen wurden kleiner. Obschon die Zuwachsraten der Ertragsanteile der bur-

genländischen und steirischen Gemeinden von 1980 bis 1988 etwas über dem Durchschnitt der Gemeinden (insgesamt) lagen, wurde ihre absolute Position nicht günstiger. Indem die Ertragsanteile je Einwohner in Oberösterreichs Gemeinden in den achtziger Jahren unterdurchschnittlich wuchsen, fielen auch ihre Ertragsanteile (4 394 S) leicht unter den Durchschnitt (4 424 S).

Die erheblichen Abweichungen vom Österreich-Durchschnitt sind einerseits auf die Bevölkerungsstruktur (nach Gemeindegrößen) in den einzelnen Bundesländern und andererseits auf die Unterschiede im Aufkommen zurückzuführen. Vergleicht man die Bevölkerung der einzelnen Bundesländer mit der nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichteten Einwohnerzahl, so ergeben sich erhebliche Differenzen nach Bundesländern (Übersicht 8). Bezieht man in diese Berechnung Wien mit ein — weil es diese Verteilungsebene entscheidend beeinflusst —, verlieren alle anderen Länder — da die Einwohnerzahl von Wien mit 2/3 (dem höchsten Vielfältiger) multipliziert wird — zugunsten von Wien Anteile. Eine Aufgliederung der Bevölkerung ohne Wien macht jedoch die Abweichungen aus der unterschiedlichen Gemeindegrößenstruktur der einzelnen Länder deutlich. Ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle ist allerdings nicht erkennbar.

Hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur sind die burgenländischen und niederösterreichischen Gemeinden benachteiligt. Im Burgenland wohnten 1988 rund 96% der Bevölkerung in Gemeinden mit unter 10 000 Einwohnern, in Niederösterreich 76%, im Österreich-Durchschnitt (ohne Wien) hingegen nur 69%. Die Kärntner und auch die steirischen Gemeinden werden andererseits durch die Gemeindegrößenstruktur begünstigt. Von den westlichen Bundesländern ziehen nur die Salzburger Gemeinden Nutzen aus der Bevölkerungsstruktur (nach Gemeindegrößen; Übersicht 8).

Das Aufkommen je Einwohner an Einkommensteuer und Kapitaleinkommensteuer spiegelt hingegen ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle wider. In Salzburg, Tirol und Vorarlberg, aber auch in Oberösterreich liegt das Pro-Kopf-Aufkommen dieser Steuern weit über dem österreichischen Durchschnitt (ohne Wien), in den östlichen und südöstlichen

Bundesländern hingegen deutlich darunter. Dies gilt, wie erwähnt, auch für die Gewerbesteuer, die wieder für die Verteilung der Ertragsanteile aus der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer bedeutend ist

Zusammenfassend ergibt sich, daß die Salzburger Gemeinden sowohl durch die Bevölkerungsstruktur als auch das Aufkommensprinzip begünstigt, die Gemeinden Niederösterreichs und des Burgenlands hingegen benachteiligt werden. Die oberösterreichischen Gemeinden weichen sowohl in der Bevölkerung als auch im Aufkommen nur geringfügig vom Österreich-Durchschnitt ab, daher entsprechen auch ihre Ertragsanteile je Einwohner annähernd dem Durchschnitt. In den Kärntner Gemeinden wird die günstige Bevölkerungsstruktur durch das unterdurchschnittliche Aufkommen kompensiert. In den Gemeinden der Steiermark hingegen überwiegt der positive Einfluß der Bevölkerungsstruktur nicht das unterdurchschnittliche Aufkommen. Ihre Ertragsanteile pro Einwohner blieben daher 1988 um fast 8% unter dem Österreich-Durchschnitt. Die hohen Ertragsanteile der Vorarlberger und Tiroler Gemeinden basieren ausschließlich auf dem hohen Aufkommen an Einkommensteuer und dem kräftigen Einfluß der Gewerbesteuer, die Bevölkerungsstruktur trägt zu diesem günstigen Ergebnis nicht bei.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel — ein entscheidendes Kriterium des Finanzausgleichs

Die dritte Ebene der Aufteilung der Ertragsanteile betrifft die Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes. Zunächst werden 13,5% der (ungekürzten) Ertragsanteile von den Ländern einbehalten und für „Bedarfszuweisungen“ verwendet (1988 4,16 Mrd. S). Aus den verbleibenden 86,5% erhalten zunächst jene Gemeinden, deren Finanzbedarf die Finanzkraft übersteigt, 30% dieser Differenz abgegolten⁷⁾. Nach diesem Kriterium werden allerdings im Durchschnitt nur rund 4,5% der Ertragsanteile verteilt, der überwiegende Teil wird nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufgeteilt.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel ist das entscheidende Kriterium für die Verteilung der Ertragsanteile. Er beeinflusst die Aufteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden nach Ländern und auf die Gemeinden innerhalb eines Landes.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel ist das entscheidende Kriterium für die Verteilung der Ertragsanteile, denn er beeinflusst die Aufteilung der Ertragsanteile auf zwei Ebenen:

- auf die Gemeinden nach Ländern und
- auf die Gemeinden innerhalb eines Landes. Für den Finanzausgleich sind deshalb Volkszählungen so wichtig

Dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel liegt die Annahme zugrunde, daß die Ausgaben einer Gemeinde mit steigender Einwohnerzahl pro Kopf überproportional zunehmen. In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist dieser Zusammenhang als „Brechtsches Gesetz“ bekannt ge-

Ausgaben je Einwohner *Übersicht 9*
Nach Gemeindegrößenklassen

	1973	1975	1980	1985	1988
	S je Einwohner				
Zahl der Einwohner					
0 bis 500	4 126	5 392	7 802	12 071	14 344
501 bis 1 000	3 800	5 275	7 701	11 109	12 915
1 001 bis 2 500	4 098	5 527	8 150	10 744	12 575
2 501 bis 5 000	5 324	6 856	9 683	12 111	14 233
5 001 bis 10 000	6 346	7 909	11 799	15 254	17 953
10 001 bis 20 000	7 807	10 413	14 821	17 517	20 596
20 001 bis 50 000	9 141	12 104	17 123	22 413	25 257
Über 50 000	7 887	10 692	14 489	18 676	21 136
Insgesamt	5 812	7 703	10 996	14 177	16 451
	Ø 1973/1980		Ø 1980/1988		Ø 1973/1988
	Arithmetisches Mittel der jährlichen Veränderungsraten				
0 bis 500	+ 9,6		+ 8,0		+ 8,7
501 bis 1 000	+ 10,7		+ 6,7		+ 8,6
1 001 bis 2 500	+ 10,4		+ 5,6		+ 7,8
2 501 bis 5 000	+ 9,0		+ 5,0		+ 6,8
5 001 bis 10 000	+ 9,3		+ 5,4		+ 7,2
10 001 bis 20 000	+ 9,7		+ 4,2		+ 6,8
20 001 bis 50 000	+ 9,5		+ 5,0		+ 7,1
Über 50 000	+ 9,2		+ 4,9		+ 6,9
Insgesamt	+ 9,6		+ 5,2		+ 7,2

worden (Zimmermann — Henke, 1982, S.91; Brecht, 1932). Die Annahmen dieser Theorie sind jedoch nicht unumstritten.

Mit der Gemeindegröße nehmen die Ausgaben je Einwohner zwar zu, doch sind gewisse Abweichungen zu erkennen, die nicht den Annahmen des Brechtschen Gesetzes entsprechen. Zunächst fällt auf, daß die Ausgaben pro Kopf in den kleinsten Gemeinden (mit bis zu 500 Einwohnern) immer höher sind als in der nächsten Größenklasse (mit bis zu 1 000 Einwohnern). Die Abstände haben sich im Laufe der Zeit sogar vergrößert (Übersicht 9).

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sieht für Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern einen einheitlichen Multiplikator von 1 1/2 vor; eine Gemeinde mit 5 000 Einwohnern hätte daher für die Verteilung der Ertragsanteile z. B. 6.666 „fiktive“ Einwohner.

In den Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern ergeben sich zwei Problembereiche: die kleinsten Gemeinden (mit bis zu 500 Einwohnern) und die Gemeinden mit 5 001 bis 10 000 Einwohnern, die deshalb benachteiligt sind, weil ihre Pro-Kopf-Ausgaben erheblich höher sind als in den kleineren Gemeinden und der Bevölkerungsschlüssel dem nicht Rechnung trägt. Relativ am besten schneiden die Gemeinden mit 501 bis 2 500 Einwohnern ab (Übersicht 9).

Für Gemeinden mit 10 001 bis 20 000 Einwohnern gilt im Finanzausgleich derzeit ein Vervielfältigungsfaktor von 1 1/2. Es wird also angenommen, die Pro-Kopf-Ausgaben in dieser Größenklasse seien um 25% höher als in Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern, und tatsächlich entspricht die Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben dieser Annahme (Übersicht 9).

Auch der Multiplikator von 2 für Gemeinden mit 20 001 bis 50 000 Einwohnern, der eine Zunahme der Pro-

⁷⁾ Der Finanzbedarf (einer Gemeinde) ist im Finanzausgleichsgesetz einnahmenseitig definiert, er wird aus der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft multipliziert mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel errechnet. Die Finanzkraft ist ausschließlich durch die Einnahmen aus der Grund- und der Gewerbesteuer bestimmt.

Kopf-Ausgaben von rund 20% gegenüber den Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern vorsieht, deckt sich mit der Realität.

Für Gemeinden mit über 50 000 Einwohnern (und die Wiener Randgemeinden) ist ein Vervielfältiger von 2½ vorgesehen, das entspräche einer Zunahme der Ausgaben um 16,6%. Die Ausgaben in dieser Gemeindegrößenklasse sind allerdings geringer als in den Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern. An dieser Situation hat sich seit 1973 nichts geändert. Zum Teil sind die geringeren Pro-Kopf-Ausgaben in den großen Gemeinden allerdings darauf zurückzuführen, daß sie bestimmte Aufgaben aus den Haushalten „auslagern“ und eigenen Gesellschaften übertragen. Diese Aufgaben spiegeln sich im Budget dann allenfalls in den Salden. Das kann das Bild erheblich verzerren und würde sich auch in den Einnahmen pro Kopf entsprechend auswirken.

Aus den abgestuften Übergängen der Vervielfältiger ergeben sich Probleme. Gemeinden, deren Einwohnerzahl knapp über der Grenze einer Gemeindegrößenklasse liegt, werden besonders bevorzugt, jene, die knapp darunter bleiben, hingegen überdurchschnittlich benachteiligt. Auch der Verfassungsgerichtshof hat das in seinem Erkenntnis kritisch angemerkt⁵⁾

Möglicherweise sind die Ausgaben pro Kopf überhaupt ein unzureichender Indikator für die Verteilung der Ertragsanteile, weil oftmals erst die höheren Einnahmen überproportionale Ausgaben nach sich ziehen. Außerdem kann von den Ausgaben nur sehr beschränkt auf den Bedarf der einzelnen Gemeinden geschlossen werden (Gantner, 1977, S 65). Ein Indikator für die finanzielle Anspannung könnten auch die Brutto-Kreditaufnahmen sein. Sie spiegeln die Kluft zwischen den Anforderungen an die Gemeindehaushalte einerseits und den Problemen der Finanzierung andererseits wider.

Nach Gemeindegrößenklassen ergeben die Brutto-Kreditaufnahmen je Einwohner ein widersprüchliches Bild. Die Kreditaufnahmen steigen nicht durchgehend mit der Gemeindegrößenklasse (Übersicht 10). 1973 nahmen die mittleren Gemeinden (zwischen 2.501 und 10.000 Einwohner) die meisten Kredite (je Einwohner) auf. Jedoch stiegen die Kreditaufnahmen in den siebziger Jahren in den großen und den kleinsten Gemeinden am kräftigsten. Dadurch verringerten sich die Unterschiede zwischen den Gemeindegrößenklassen deutlich. In den achtziger Jahren hingegen wuchsen die Kreditaufnahmen umgekehrtproportional zur Gemeindegrößenklasse. Lediglich in den Großgemeinden nahmen sie wieder stärker zu (Übersicht 10). 1988 erhöhte sich die Kreditaufnahme je Einwohner fast durchgehend mit der Gemeindegrößenklasse. Das würde darauf hindeuten, daß die finanziellen Anspannungen mit der Gemeindegröße zunahm, und für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel sprechen. Allerdings waren die Zuwächse in den kleineren Gemeinden (bis 1.000 Einwohner) höher als in den mittleren und großen Gemeinden.

Die globale Betrachtung der Pro-Kopf-Ausgaben nach

Brutto-Kreditaufnahmen je Einwohner Übersicht 10
Nach Gemeindegrößenklassen

	1973	1975	1980	1985	1988
Zahl der Einwohner	S je Einwohner				
0 bis 500	204	275	353	617	892
501 bis 1 000	398	616	637	1 078	1 032
1 001 bis 2 500	529	680	859	1 010	1 104
2 501 bis 5 000	831	906	925	1 054	1 246
5 001 bis 10 000	883	978	1 073	1 187	1 326
10 001 bis 20 000	769	1 333	1 644	1 183	1 521
20 001 bis 50 000	705	916	1 506	1 373	1 400
Über 50 000	726	1 537	1 222	841	1 567
Insgesamt	678	1 586	1 048	1 052	1 282
	Ø 1973/1980		Ø 1980/1988		Ø 1973/1988
	Arithmetisches Mittel der jährlichen Veränderungsrate				
0 bis 500	+ 12,8		+ 19,6		+ 16,4
501 bis 1 000	+ 8,3		+ 8,4		+ 8,3
1 001 bis 2 500	+ 7,6		+ 3,6		+ 5,5
2 501 bis 5 000	+ 1,8		+ 3,9		+ 2,9
5 001 bis 10 000	+ 3,8		+ 3,8		+ 3,8
10 001 bis 20 000	+ 12,9		+ 0,5		+ 6,3
20 001 bis 50 000	+ 13,2		+ 1,7		+ 7,0
Über 50 000	+ 11,4		+ 4,8		+ 7,9
Insgesamt	+ 6,3		+ 2,9		+ 4,7

Gemeindegrößenklassen reicht nicht aus, um die Probleme im Zusammenhang mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel ausreichend darzustellen. Es empfiehlt sich, einige wichtige Aufgabenbereiche getrennt zu untersuchen. Daraus können auch interessante Hinweise auf künftige Entwicklungen gewonnen werden.

Im Aufgabenbereich „Hauptverwaltung“ (Vorschlagsabschnitte 01 und 02) geben die kleinen und großen Gemeinden pro Einwohner mehr aus als die mittleren Gemeinden (Übersicht 11). Auch die Zuwachsraten sind in den kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hoch. Diese Abweichungen in den Pro-Kopf-Ausgaben lassen sich damit erklären, daß in den kleinen Gemeinden der Fixkostencharakter der Verwaltungsausgaben in den Vordergrund tritt, eine Mindestausstattung notwendig ist und die Verwaltungsaufgaben stark zunehmen. In den großen Gemeinden wird die Kostendegression durch zusätzliche Verwaltungsaufgaben überkompensiert, wodurch die Pro-Kopf-Ausgaben für Verwaltung in den großen Gemeinden wieder steigen. Den kleineren Gemeinden dürften die Verwaltungsaufwendungen auch künftig große Schwierigkeiten verursachen.

Die Ausgaben für Straßen nehmen ebenfalls nicht mit der Zahl der Einwohner zu (Übersicht 11) — im Gegenteil: flächengroße, dünn besiedelte Gemeinden haben oft ein sehr umfangreiches Straßennetz. Daher sind dort die Kosten der Erhaltung und Errichtung von Straßen pro Einwohner meist überdurchschnittlich hoch. Die Ausgaben pro Einwohner für Straßen entwickeln sich also umgekehrt zur Gemeindegröße, und auch die Zuwachsraten sind in den kleineren Gemeinden häufig höher als in den Großgemeinden.

Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung verlaufen U-förmig. Zwar neh-

⁵⁾ Erkenntnis des Verfassungsgerichtshof vom 12. Oktober 1990.

Eine Gemeinde mit 10.002 Einwohnern hätte durch diese abgestuften Übergänge 16.663 „fiktive“ Einwohner für die Aufteilung der Ertragsanteile, eine Gemeinde mit 9.999 Einwohnern hingegen nur 13.333. Die abgestuften Übergänge bringen jedenfalls in diesen Grenzbereichen Härten oder überdurchschnittliche Vorteile. Mit einem „durchgerechneten Schlüssel“ — die ersten 10.000 Einwohner etwa würden mit 1½ multipliziert, die weiteren 10.000 mit 1¼ u. ä. (selbstverständlich wären auch andere Abstufungen möglich) — könnten diese Probleme beseitigt werden.

Ausgaben je Einwohner nach
Aufgabenbereichen

Übersicht 11

In Schilling

Zahl der Einwohner	1978	1988	In S		1978	1988
	Straßenbau		Wohlfahrt		Erziehung	
0 bis 500	905	1 784	75	175	952	1 751
501 bis 1 000	837	1 525	73	160	997	1 890
1 001 bis 2 500	847	1 427	113	207	1 327	1 893
2 501 bis 5 000	849	1 446	235	473	1 517	2 006
5 001 bis 10 000	938	1 371	368	653	1 550	2 028
10 001 bis 20 000	903	1 398	356	735	2 036	1 843
20 001 bis 50 000	994	1 092	555	1 118	1 357	1 763
Über 50 000	688	1 055	1 005	1 844	1 106	1 595
Summe Gemeinden	849	1 351	349	671	1 400	1 809
	Wohnbau		Öffentliche Einrichtungen		Betriebe	
0 bis 500	22	65	771	2 700	91	176
501 bis 1 000	19	44	938	2 433	130	224
1 001 bis 2 500	22	48	1 146	2 684	171	322
2 501 bis 5 000	35	48	1 611	3 090	380	522
5 001 bis 10 000	51	54	1 863	3 753	536	835
10 001 bis 20 000	57	143	1 893	3 310	747	1 006
20 001 bis 50 000	68	109	1 678	2 752	820	1 161
Über 50 000	81	61	1 302	2 327	546	700
Summe Gemeinden	42	63	1 427	2 892	402	592
	Hauptverwaltung		Wasserversorgung		Abwasserbeseitigung	
0 bis 500	852	1 682	244	519	230	1 220
501 bis 1 000	612	1 262	280	415	366	1 341
1 001 bis 2 500	582	1 114	288	498	525	1 477
2 501 bis 5 000	597	978	389	629	785	1 606
5 001 bis 10 000	617	938	459	700	852	1 820
10 001 bis 20 000	507	904	482	610	727	1 480
20 001 bis 50 000	690	1 041	504	544	708	1 150
Über 50 000	803	1 440	193	137	457	863
Summe Gemeinden	628	1 106	344	502	620	1 421

men die Pro-Kopf-Ausgaben in diesen Bereichen für Gemeinden mit bis zu 10 000 Einwohnern mit der Gemeindegroße zu, für größere Gemeinden dürfte jedoch eine gewisse Ausgabendegression einsetzen, wodurch die Pro-Kopf-Ausgaben sinken. Da in den kleinen, zumeist ländlichen Gemeinden Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erst allmählich als kommunale Dienstleistung erbracht werden, steigen die Ausgaben überdurchschnittlich. Früher lösten diese Aufgaben die kleinen Gemeinden meist individuell auf privater Basis. In den großen Gemeinden werden sie zuweilen durch Gesellschaften außerbudgetär erfüllt.

Ähnlich ist die Situation in den Bereichen „öffentliche Einrichtungen“ und „Betriebe“. Hier nehmen die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Gemeindegroße zunächst zu, in den größeren Gemeinden hingegen wieder ab. Vor allem für öffentliche Einrichtungen dürften zentralörtliche Funktionen eine Rolle spielen, weshalb die mittleren Gemeinden (mit zwischen 5 000 und 10 000 Einwohnern) die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben erreichen. Die größeren Gemeinden dürften vorwiegend im Bereich „Betriebe“ Aufgaben auslagern. U-förmig verlaufen auch die Pro-Kopf-Ausgaben für Erziehung. In den mittleren Gemeinden dürften dabei die zentralörtlichen Funktionen von Bedeutung sein. Streng nach den Annahmen des Brechtschen Gesetzes entwickeln sich nur die Ausgaben für soziale Wohlfahrt.

Insgesamt ist das Bild somit nicht eindeutig (Fanny —

Keatena — Roßmann, 1990). Zwar läßt sich eine grundsätzliche Tendenz, daß mit steigender Einwohnerzahl die Pro-Kopf-Ausgaben zunehmen, erkennen, doch weichen einzelne Bereiche erheblich davon ab. Das legt nahe, auch andere Indikatoren für die Aufteilung der Ertragsanteile heranzuziehen (etwa die Gemeindefläche).

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden hielt in der Periode 1973/1988 mit den Ausgaben zwar Schritt, künftig könnte der Finanzierungsspielraum in den Gemeindehaushalten aber aus zwei Gründen eingeengt werden:

1. Die Aufkommenselastizität der Gemeindeabgaben nimmt deutlich ab. Sie wachsen schwächer als die Ausgaben. Dadurch wird der künftige Gestaltungsspielraum der Gemeinden kleiner.
2. Die Anteile der Gemeinden an den Ertragsanteilen sind gesunken. Daraus könnten den Gemeinden in ihren Haushalten künftig zunehmende Finanzierungsschwierigkeiten erwachsen. Die Gemeinden passen ihre Ausgaben und damit auch ihre kommunalen Dienstleistungen eng an die Entwicklung der Einnahmen an, geringere Einnahmen könnten dann die Lebensqualität in den Gemeinden beeinträchtigen, zumal auch die Verschuldung an Grenzen stößt.

Eine Analyse der Steuereinnahmen pro Einwohner läßt zwei Problembereiche für den künftigen Finanzausgleich erkennen, zum einen das deutliche West-Ost-Gefälle und die sich daraus ergebenden Abweichungen in der Finanzausstattung und zum anderen die wachsenden Finanzierungsprobleme in den kleinen Gemeinden, die mit steigenden Anforderungen an ihre Haushalte konfrontiert sind.

Die Gemeinden in den westlichen Bundesländern sind daher in der Lage, höhere Pro-Kopf-Ausgaben zu finanzieren, wodurch sich Unterschiede in der Bereitstellung kommunaler Dienstleistungen, aber auch in der Infrastruktur ergeben, die wieder Abweichungen in der Lebensqualität, dem Wohnwert und der Voraussetzung für Betriebsansiedlungen bewirken können. Die Unterschiede in den Gemeindeabgaben sind auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Typische Fremdenverkehrsgemeinden erzielen meist höhere Pro-Kopf-Einnahmen aus den Gemeindeabgaben als Industriegemeinden.

Die Ertragsanteile und damit der Finanzausgleich wirken nicht ausgleichend, denn sie verringern nicht die Differenzen, die aus den Gemeindeabgaben entstehen, im Gegenteil, sie vergrößern sie und damit auch das West-Ost-Gefälle. Dafür sind zu einem großen Teil das Aufkommensprinzip und der Einfluß der Gewerbesteuer auf die Verteilung der Ertragsanteile maßgebend.

Für die Verteilung der Ertragsanteile ist die Einwohnerzahl, insbesondere der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, entscheidend. Die Bevölkerungsstruktur zeigt kein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle. Sie verstärkt zwar die Nachteile für die burgenländischen und niederösterreichischen Gemeinden und begünstigt die Salzburger Gemeinden, doch profitieren auch die steirischen Gemeinden von

der Bevölkerungsstruktur Die Einflüsse der Bevölkerungsstruktur reichen aber nicht aus, die strukturellen Wirkungen aus dem Aufkommensprinzip zu kompensieren

Die vorliegende Arbeit zeigt, daß der abgestufte Bevölkerungsschlüssel durch die empirischen Daten in seiner Grundannahme zwar nicht falsifiziert wird, daß aber gewisse Modifikationen begründet wären und für die Verteilung der Ertragsanteile zusätzliche Indikatoren herangezogen werden könnten Für künftige Finanzausgleichsregelungen stellt sich die Frage, ob die Verteilung der Einnahmen oder der (teilweise) Ausgleich von Unterschieden in der (steuerlichen) Ertragskraft im Vordergrund stehen soll Darüber hinaus wird zu klären sein, ob das Aufkom-

men oder der Bedarf die Verteilung der Ertragsanteile prägen soll

Literaturhinweise

- Brecht A.**, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben Leipzig und Berlin 1932
Farny, O. Kratena K. Roßmann B., Der Finanzausgleich in Österreich Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien 1990
Gantner M., Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden: Schriftenreihe des Instituts für Förderalismusforschung 1978 (7)
Zimmermann H. Henke K. D., Finanzwissenschaft 3 Auflage München 1982