

Aufgabenorientierter Finanzausgleich

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler

Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik
Technische Universität Wien
Resselgasse 5/2/2, 1040 Wien
Tel.: 01/58801-26710
Email: johann.broethaler@tuwien.ac.at

Konvent-Workshop zu Fragen der Finanzverfassung

Der Grüne Klub und die Grüne Bildungswerkstatt
Lokal VIII des Parlaments

Wien, 09. Dezember 2003

*ifip*_{TU}

Inhalt

*ifip*_{TU}

1. Struktur des österreichischen Finanzausgleichs
2. Ansätze für verstärkte Aufgabenorientierung
3. Empirische Befunde zur aufgabenorientierten Gemeindefinanzierung
4. Reformoptionen

Struktur des österreichischen Finanzausgleichs - Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich

Finanzausgleich

Primärer Finanzausgleich

Vertikale Aufteilung

Horizontale Aufteilung

Länder

Horizontale länderweise und gemeindeweise Aufteilung

Gemeinden

Sekundärer Finanzausgleich

Tertiärer Finanzausgleich

Primärer Finanzausgleich:

- Gliederung der Abgaben nach der Ertragshoheit: *Ausschließl. Bundes-, Landes-/ Gemeindeabgaben; Gemeinschaftliche Bundesabgaben (GBA)*
- Vertikale Aufteilung der Erträge der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden (Abzüge vor bzw. nach vertikaler Aufteilung)
- Horizontale Aufteilung in mehreren Stufen auf einzelne Länder und Gemeinden.

Sekundärer Finanzausgleich:

- Intragovernmentale Transfers gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG)

Tertiärer Finanzausgleich:

- Sonstige intragovernmentale Transfers (gemäß anderer Bundes- oder Landesgesetze)

3

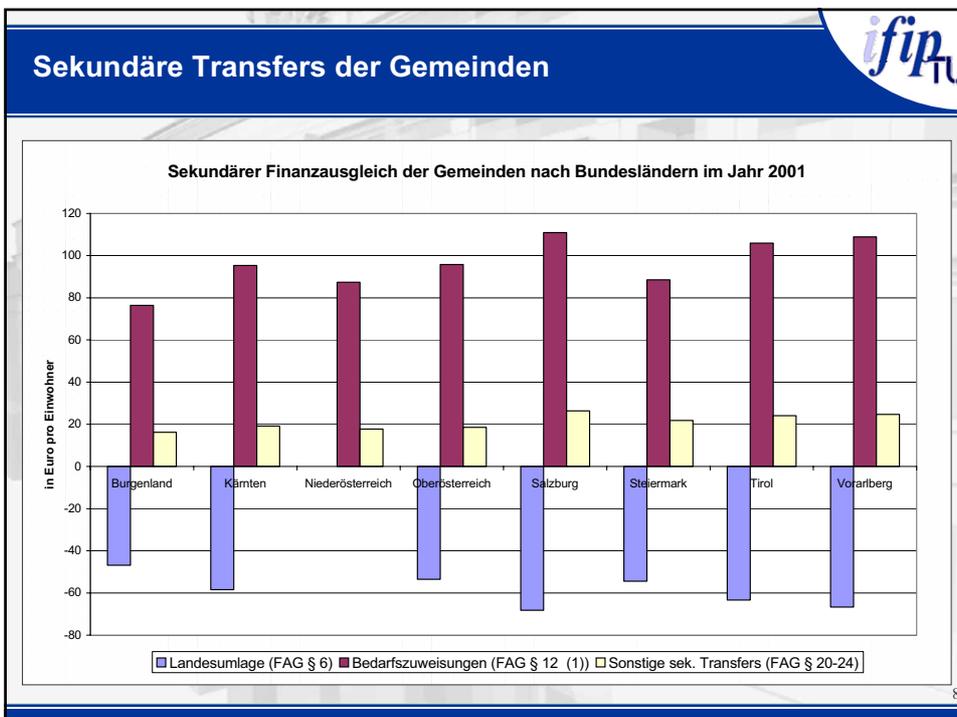
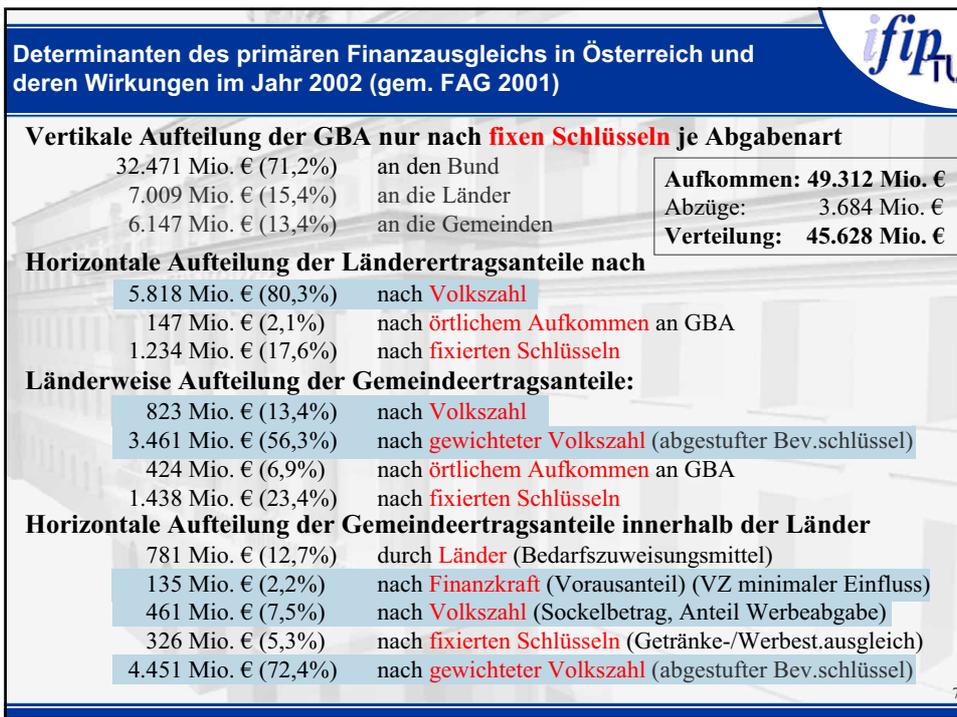
Einnahmen der Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs im Jahr 2001

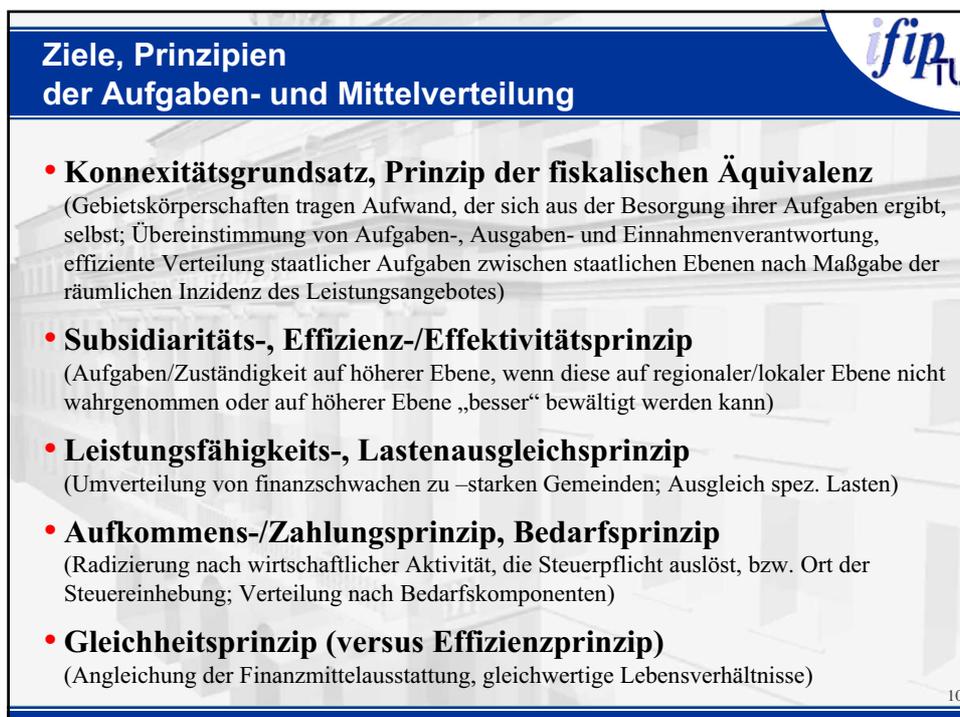
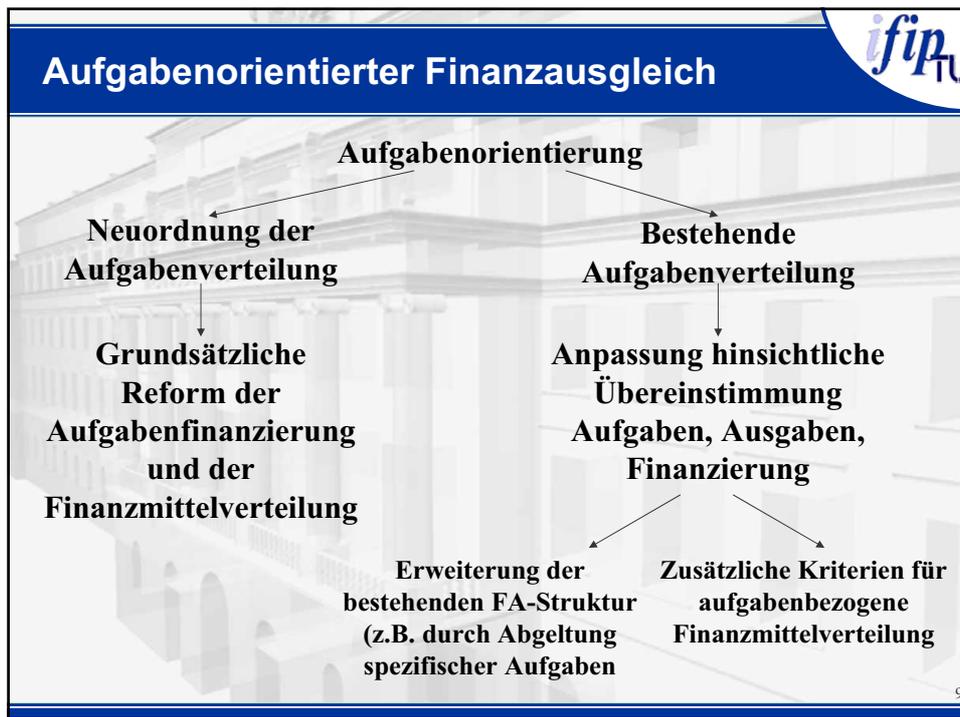
Eigene Abgaben, Ertragsanteile und intragovernmentale (sekundäre und tertiäre) Transfers der Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs in Österreich im Jahr 2001

Gebietskörperschaft	Eigene Abgaben	Ertragsanteile an GBA	Sekundäre Netto-Transfers	Tertiäre Netto-Transfers
Bund	~9.000	~33.000	~0	~-18.000
Länder (o. W.)	~0	~5.000	~1.000	~3.000
Wien	~1.000	~3.000	~0	~1.000
Gemeinden (o. W.)	~2.000	~4.000	~0	~1.000

Tertiäre Transfers einschließlich Transfers von/an sonstige(n) öffentlichen Rechtsträgern

4





Aufgabenorientierter Finanzausgleich - Rahmenbedingungen

ifip
TU

- **Definition, Abgrenzung der Aufgaben**
(zentralstaatliche, regionale, lokale Aufgaben; vertikale / horizontale Kooperation; Übereinstimmung von Aufgabenverantwortung, -erfüllung, -finanzierung)
- **Institutionelle Gegebenheiten der Aufgabenerfüllung**
(z. B. länderweise unterschiedliche Aufgabenverteilung zw. Ländern und Gemeinden)
- **Art und Weise der Aufgabenerfüllung**
(z. B. arbeits- oder kapitalintensiv)
- **Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung**
(Umfang, Qualitätsniveau, Kosteneffizienz des Leistungsangebotes)
- **Organisations- und Betriebsform der Leistungserstellung**
(hoheitlicher Bereich, Betriebe/Unternehmen, Ausgliederung, Brutto-/Nettoverrechnung)
- **Form der Leistungserfüllung**
(z.B. Investitionsgüter kaufen, leasen oder selbst herstellen)

11

Aufgabenorientierter Finanzausgleich - Anforderungen

ifip
TU

- **Verstärkte Orientierung an Ausgaben bzw. Finanzierungsbedarf einzelner Aufgaben(gruppen)**
- **Einfache statistische Erhebung oder Verfügbarkeit zusätzlicher aufgabenbezogener Verteilungskriterien**
- **Finanzstatistische Messbarkeit aufgabenspezifischer Ausgabenerfordernisse, Ermittlung normierter Ausgaben oder normierter Nettofinanzierungserfordernisse**
- **Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Verteilungskriterien und Ausgaben/Finanzierungsbedarf bei unterschiedlichen Gemeindegruppen**
- **Schaffung zweckorientierter Anreize**
- **Berücksichtigung langfristiger Wirkungen**
(z. B. Aspekte der Raumordnung/Raumplanung, Gemeindeaufgaben als Standortfaktor)

12

(Verstärkte) Aufgabenorientierung des bestehenden Finanzausgleichssystems

- **Abzüge vor Teilung der Abgabenerträge oder von Ertragsanteilen**
(derzeit u.a. für Familienlastenausgleichsfonds, Katastrophenfonds, Gesundheitsförderung, Krankenanstaltenfinanzierung, EU-Beitrag, [Siedlungswasserwirtschaft])
- **Vertikale Aufteilung**
(derzeit fixe Schlüssel, marginale aufgabenbezogene Anpassung auf Basis bestehender Aufgabenteilung)
- **Horizontale Verteilung**
(aufgabenbezogene Verteilungskriterien, spezifische Abgeltung von Aufgaben)
- **(Aufgabenspezifische Transfers)**
(Finanzzuweisungen, Zuschüsse; derzeit u.a. Personennahverkehr; Förderung Landwirtschaft, Umweltschutz; Theater)

Finanzausgleich

Primärer Finanzausgleich

Vertikale Aufteilung

Vorweg-
abzüge ← GBA

L

↳ B K ... W

Horizontale
Aufteilung

Länder

B

G

↳ B K ... W

Horizontale
länderweise
und
gemeindeweise
Aufteilung

Gemeinden

Sekundärer Finanzausgleich

Tertiärer Finanzausgleich

(Verstärkte) Aufgabenorientierung des bestehenden Finanzausgleichssystems

Geänderte/zusätzliche Kriterien bei horizontaler Verteilung der Gemeindertragsanteile – diskutierte Vorschläge:

- **Wohnbevölkerung**
(Änderung des Sockelbetrages, Anpassung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, zusätzliche Kriterien, z.B. Altersstruktur)
- **Gebietsfläche/Siedlungsfläche**
- **Straßenlänge**
- **Arbeitsplätze**
- **Nächtigungen**
- **Spezielle Abgeltung für Aufgaben oder Sonderlasten**

14

Exkurs: Einfluss der Volkszahl im bestehenden Finanzausgleichssystem



Volkszählung als Kriterium für Mittelaufteilung und -dotierung

- **Einfache Volkszahl**
(Pro-Kopf-Beiträge, länder- und gemeindeweise Anteile an der Volkszahl)
- **Gewichtete Volkszahl**
(Effekte abhängig von Gemeindegrößenstruktur je Bundesland)
- **Kopfquotenausgleich**
(Kopfquoten bezüglich Finanzkraft und Ertragsanteile)
- **Verteilung auf Basis der Ertragsanteile**
(länderweise Anteile an Gemeinde-/Länderertragsanteilen, z. T. des Vorjahres)

15

Wohnbevölkerung: Entwicklungstrends der Volkszählung 2001 gegenüber 1991



Gewinner!

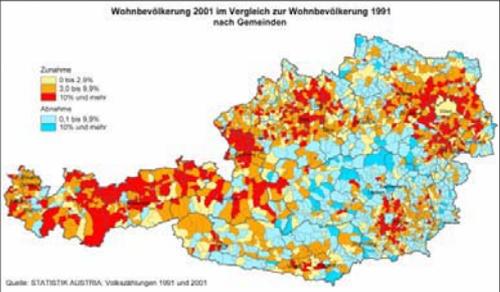
Überdurchschnittl. EW-Zuwächse in

- **westlichen Bundesländern** (Salzburg, Tirol, Vorarlberg)
- **Gemeinden mit 2.500-10.000 EW**
- **Großstadt-Umgebungsregionen**
- **Nicht-Problemgebiete**

Verlierer!

Relative/absolute EW-Rückgänge in

- **Steiermark und Kärnten**
- **Gemeinden mit über 20.000 EW**
- **strukturschwachen Problemgebieten** (insb. östlich-innernalpin)
- **entwicklungsschwachen Problemgebieten** (insb. peripheren)



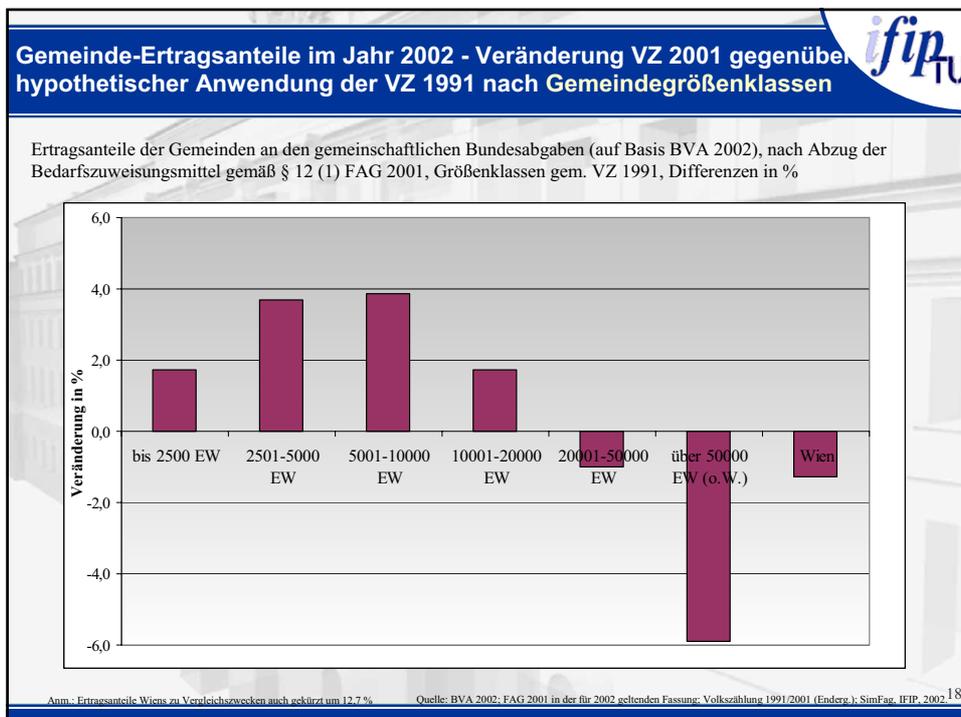
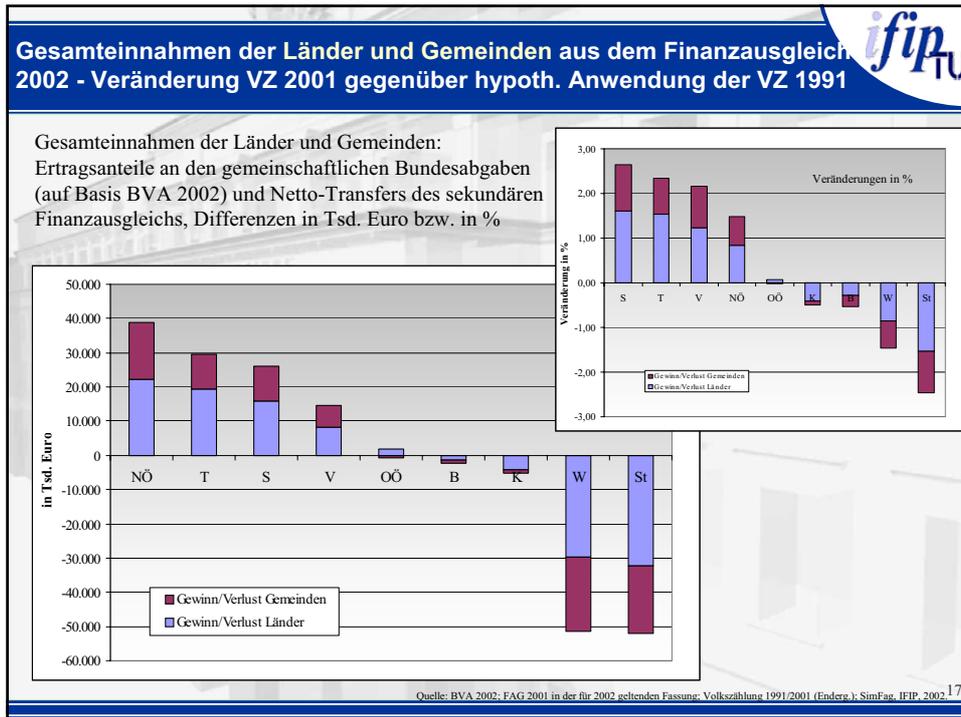
Quelle: STATISTIK AUSTRIA, Volkszählungen 1991 und 2001





Die regionale Bevölkerungsentwicklung von 1991 bis 2001 wird sich gemäß ÖROK-Prognose im Wesentlichen auch im nächsten Jahrzehnt fortsetzen

16



Ausgewählte Reformerfordernisse des österreichischen Finanzausgleichs bedingt durch die Bevölkerungsentwicklung 

1. Aufteilung der Ertragsanteile an Hand der jährlich aktualisierten Volkszahl (auf Basis des zentralen Melderegisters):
vermeidet Umstellungshärten

2. Mit der fortgesetzten Suburbanisierung sollte die Gestaltung und der Einfluss des abgestuften Bevölkerungsschlüssels überdacht werden:

- Ändert sich der bisher angenommene Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl der Gemeinden und deren Ausgabenbedarf?
- Ertragsanteile der schrumpfenden Kernstädte erhöhen, um deren Aufgabenerfüllung weiterhin zu ermöglichen?
- Ertragsanteile der wachsenden Großstadt-Umgebungsregionen erhöhen, damit diese ballungsraumspezifische und/oder zentralörtliche Aufgaben mittragen können?

19

Ausgewählte Reformerfordernisse des österreichischen Finanzausgleichs bedingt durch die Bevölkerungsentwicklung 

3. Weitergehende Reformerfordernisse im Lichte der demographischen Entwicklung:

- Erfordert die Agglomerationsentwicklung die Einbeziehung weiterer Ausgabeterminanten oder eine weitergehende Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs?
- Fusion von Kernstädten und Stadt-Umgebungsgemeinden (Gemeindestrukturreform) oder gezielte Finanzausstattung von „Stadtregionen“?
- Verstärkte Förderung der Zusammenarbeit der Gemeinden mit interkommunalem Lastenausgleich?
- Weitere Ausdünnung der Gemeinden in Problemgebieten (peripher, inneralpin) oder gezielte Gegensteuerung?

20

Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung *ifip*
TU

Ausgewählte (zum Teil aktualisierte) Ergebnisse zur Studie:

Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich

Befunde und Optionen

(Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien;
Zentrum für Verwaltungsforschung, KDZ;
im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Wien, 2002)

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

21

Empirische Befunde 1 und 2 zum Finanzausgleich aus Sicht der Gemeinden *ifip*
TU

1. Zentralisierungstendenz zu Lasten der Länder und Gemeinden

Anteil des Bundes an öffentlich aufgebrachtten Mitteln steigt
Finanzielle Basis zur Aufgabenerfüllung der Gemeinden wird geschmälert

Anteile am Abgabenertrag:

1995	Bund: 68,0%	Länder: 11,1%	Gemeinden: 13,2%	Wien: 7,7%
1999	Bund: 69,9%	Länder: 10,7%	Gemeinden: 12,2%	Wien: 7,4%
2001	Bund: 72,1%	Länder: 9,8%	Gemeinden: 11,4%	Wien: 6,6%

2. Erosion der eigenen Abgaben der Gemeinden

Eigene Abgaben (Voraussetzung für Gemeindeautonomie) verlieren an Bedeutung (unterdurchschnittliches Wachstum der Kommunalsteuer und Grundsteuer; Wegfall der Getränkesteuer)

Fiskalische Anreize zur Entfaltung der Leistungskraft werden geschwächt
Abhängigkeit von den Ertragsanteilen steigt

Zuwachs des Abgabenertrags von 1995 bis 2001:

Abgabenerträge aller öff. Rechtsträger:	+43%
Abgabenerträge der Länder:	+26%
Abgabenerträge der Gemeinden u. Wiens:	+24%

22

ifip
TU

Empirische Befunde 3 und 4 zum Finanzausgleich aus Sicht der Gemeinden

3. Schiefelage zwischen Gemeindetypen hinsichtlich der eigenen Abgabenerträge

Konzentration der eigenen Abgaben auf Kommunalsteuer
 => Auspendlergemeinden und Zentren der öffentlichen Verwaltung erzielen geringere Einnahmen
 Agrargemeinden durch lange unterbleibende Anpassung der Einheitswerte der Liegenschaften schlechter gestellt
 Schiefelage teils durch Regelungen des Finanzausgleichs (FA) kompensiert (Vorausanteil; Kopfquotenausgleich)

4. Intragovernmentale Netto-Transferlasten der Gemeinden (ohne Wien) steigen

Spezielle negative Transferzahlungen aus tertiärem FA stiegen stark (1995/2001: -385 / -1.030 Mio. €) => Einnahmen aus FA wurden geschmälert
 Gemeinden unterschiedlicher Größe unterschiedlich betroffen:
 Gemeinden mit bis 2.500 EW bleiben gleich: +/- 0 €/EW
 übrige Gemeinden verlieren: 0 bis -60 auf -120 bis -200 €/EW

23

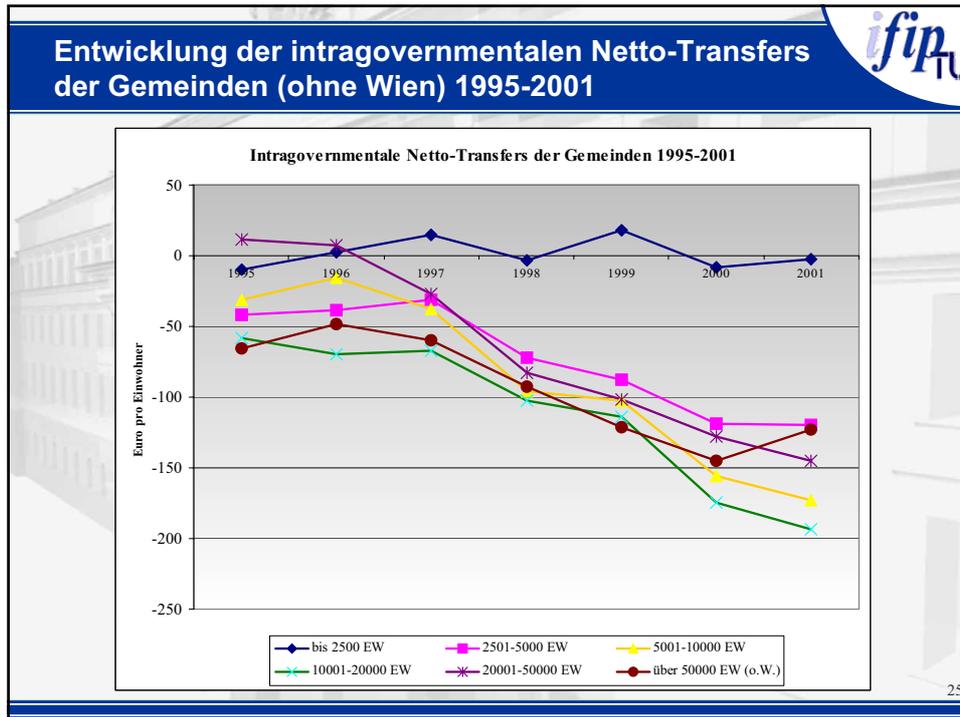
ifip
TU

Entwicklung der intragovernmentalen Netto-Transfers nach Rechtsträgern (Ebenen) 1995-2001

Year	Länder, Landesfonds	Wien, Wiener Fonds	Sozialversicherungsträger, Kammern	Gemeinden, Gemeindeverbände	Gemeinden (ohne Wien)	Gemeindeverbände
1995	3,000	1,000	5,200	0	0	0
1996	3,200	1,000	5,800	0	0	0
1997	6,200	1,800	4,800	0	0	0
1998	7,800	2,200	5,200	0	0	0
1999	7,800	2,200	5,400	0	0	0
2000	8,200	2,200	5,600	0	0	0
2001	8,500	2,200	5,600	0	0	0

Saldo der intragovernmentalen Transfereinnahmen und –ausgaben 1995-2001; institutionelle Abgrenzung gemäß ESVG 1995/VGR; Salden deckt Bund

24



ifip
TU

Empirische Befunde 5 und 6 zum Finanzausgleich aus Sicht der Gemeinden

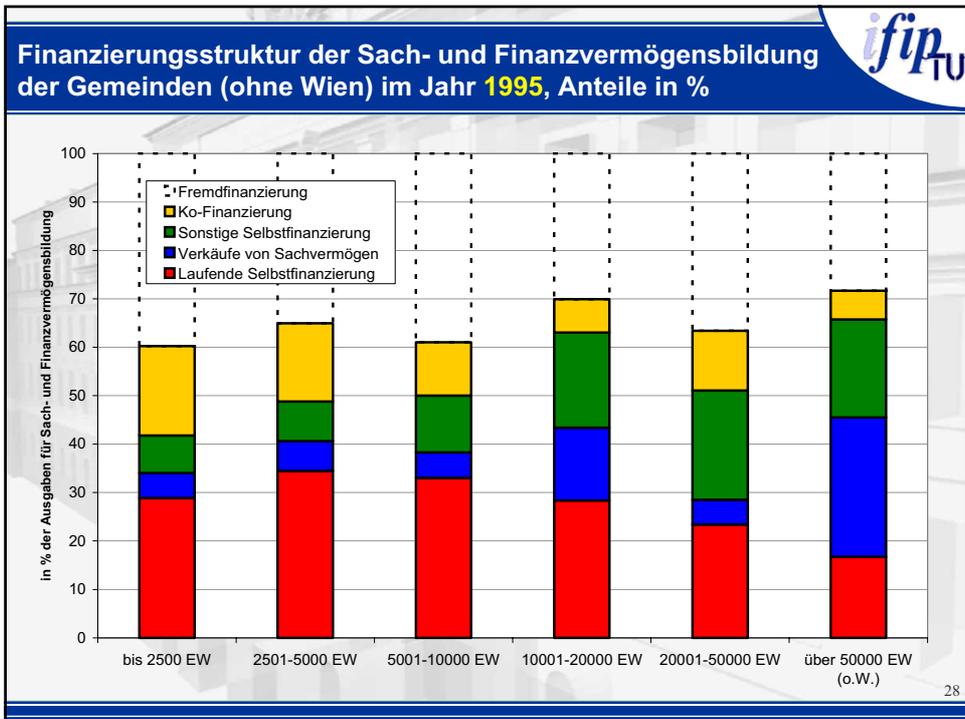
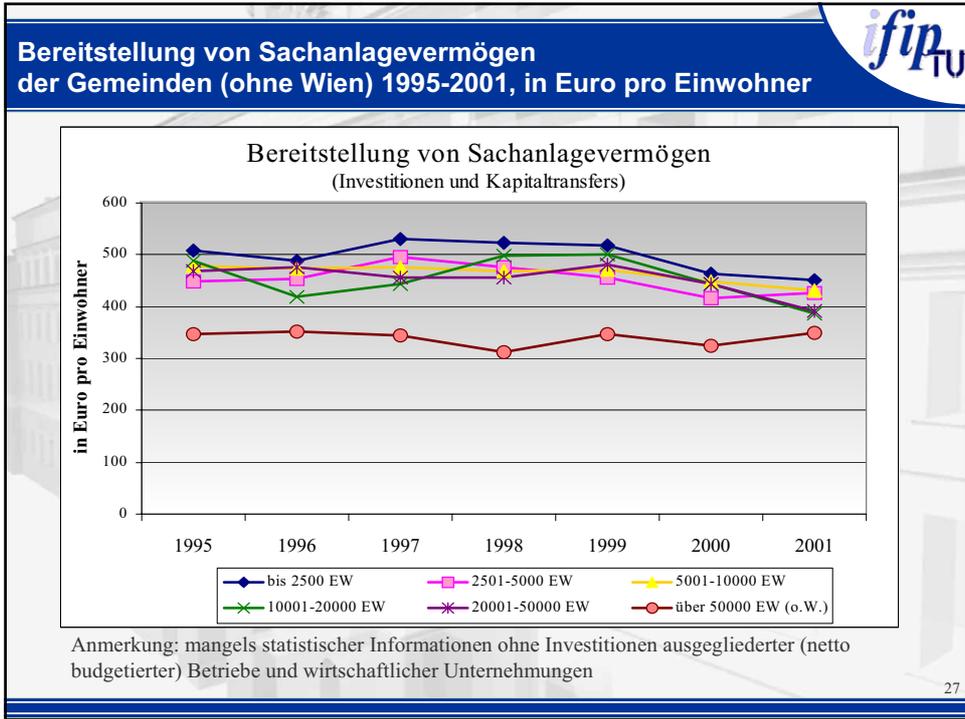
5. Gleichheitsprinzip dominiert Effizienzprinzip

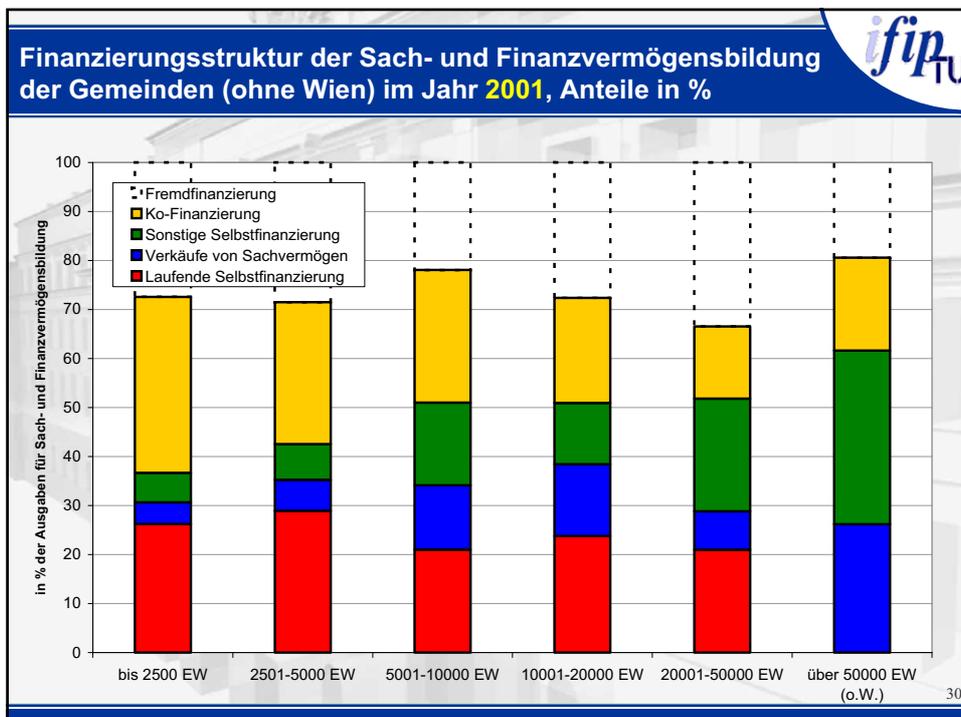
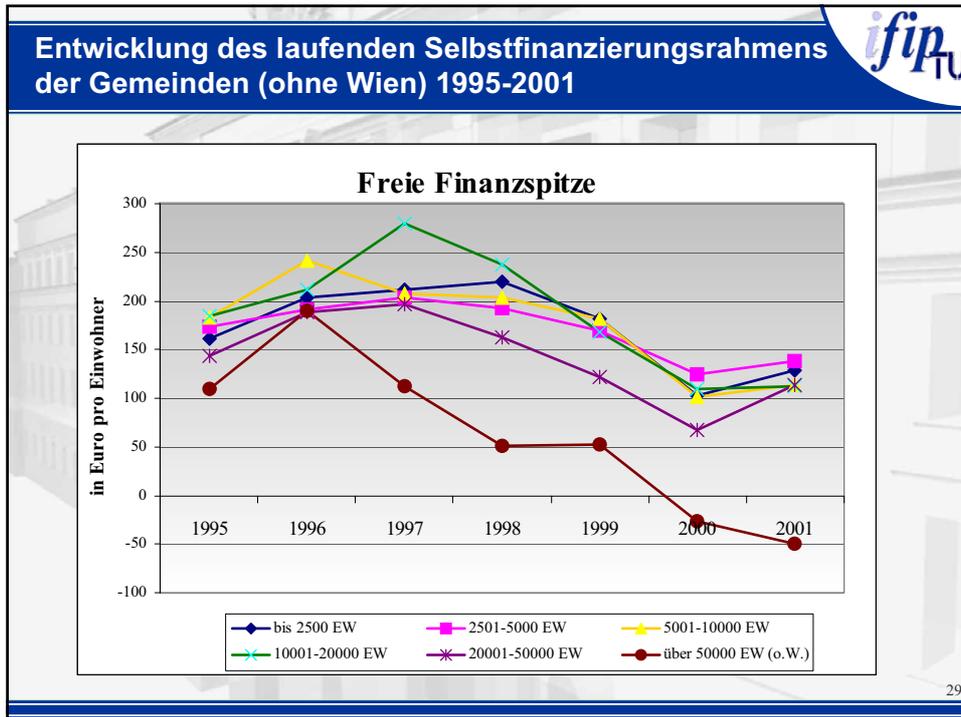
Umverteilende Mittelaufstockung im Finanzausgleich gewaltig
Verringerung der Ungleichheit zwischen Gemeinden (ohne Wien) im untersten und obersten Finanzkraft-Quintil von **1 : 5,7** auf **1 : 1,7**.
Angleichung ungleicher Lebensverhältnisse im Raum, aber offene Probleme der Kernstädte in den Ballungsräumen
Überprüfung des Verhältnisses der beiden Prinzipien geboten

6. Investitionen der Gemeinden stagnieren (im Rahmen der Haushalte)

Investitionsausgaben der Gemeinden (ohne Wien) insgesamt stagnieren
(nominell 1995-2001 praktisch gleich geblieben, real Rückgang um ca. 8 %)
Extrem niedriger laufender Selbstfinanzierungsrahmen (insbes. der Großstädte)
Finanzierung investiver Ausgaben verstärkt durch Liquidierung von eigenem Sach- und Finanzvermögen

26





ifip
TU

Grundlage einer stärker aufgabenorientierten Gemeindefinanzierung

Neue Gliederung der Aufgabentypen

Basisaufgaben:

- Von Gemeinden wahrzunehmende behördliche Kernaufgaben, deren Erfüllung eine Grundversorgung der Bevölkerung gewährleistet
- Getrennt dargestellt: „Finanzwirtschaft“ (FW) und „Basisaufgaben ohne FW“

Naturraumbezogene Aufgaben:

- Über die Basisaufgaben hinausgehende Aufgaben, die kommunale Leistungen speziell bezogen auf den Naturraum erfordern

Ballungsraumspezifische Aufgaben:

- Ergeben sich aus hoher Bevölkerungsdichte
- Verwaltungstechnische Mehraufgaben (durch steigende Komplexität, erhöhten Koordinierungsaufwand)

Zentralörtliche Aufgaben:

- Nutzeffekte überschreiten die administrativen Grenzen der Anbietergemeinde und kommen auch Nutznießern im Umland zugute

31

ifip
TU

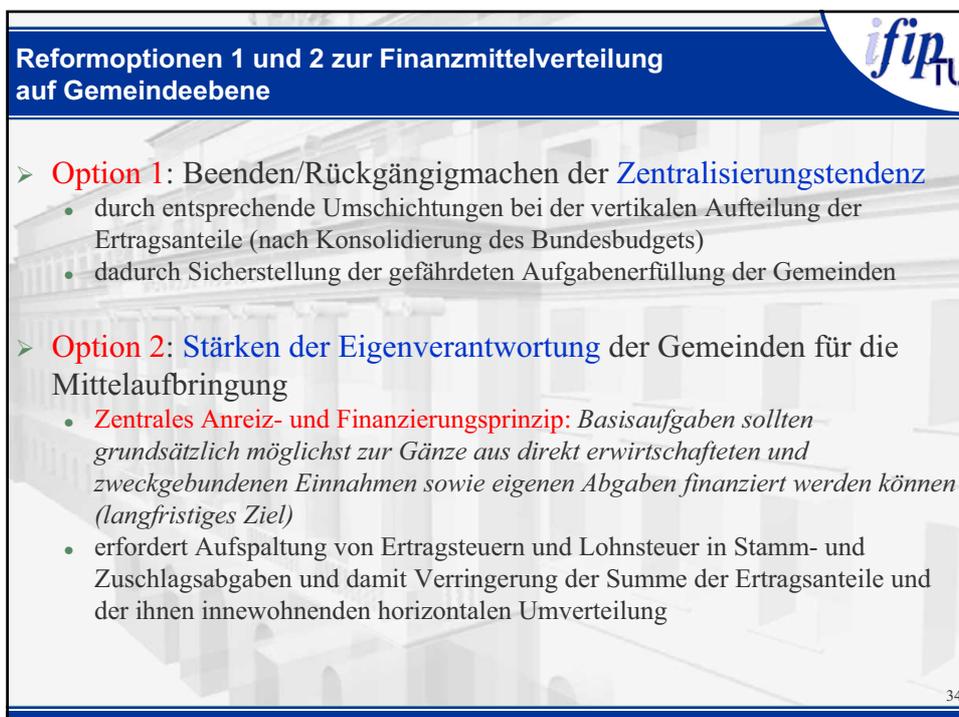
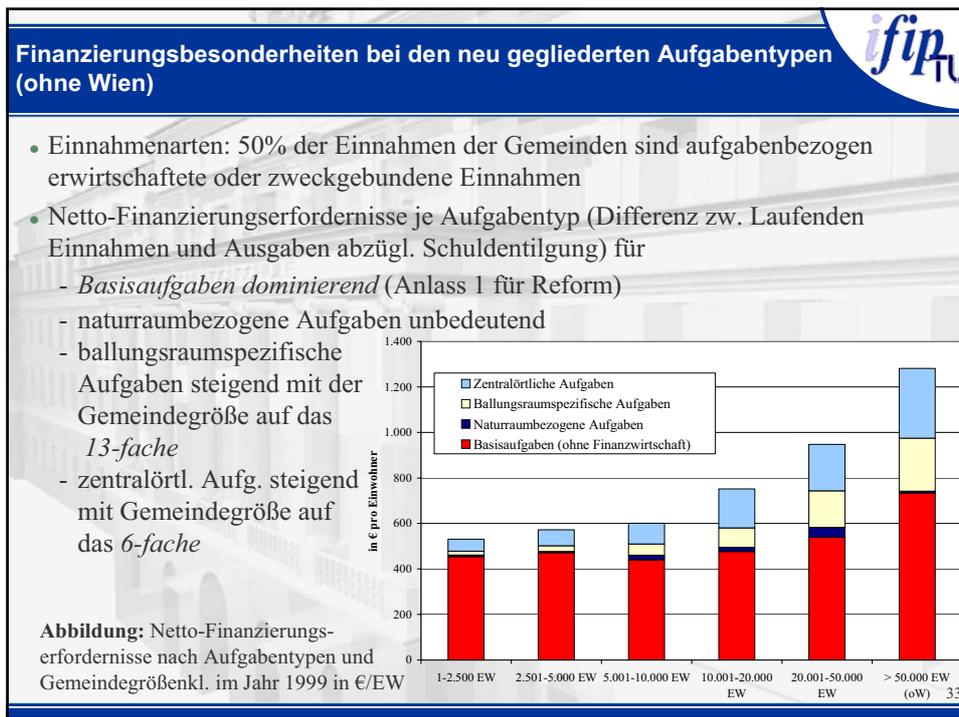
Laufende Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) für die neu gegliederten Aufgabentypen

- Ausgaben für Basisaufgaben dominieren in allen Gemeindegrößenklassen, (750 bis 1.290 €/EW)
- Naturraumbezogene Ausgaben in allen Größenklasse vernachlässigbar
- Ballungsraumspezif. Ausgaben: 20 vs. bis zu 360 €/EW bei steig. Größenklasse
- Zentralörtliche Ausgaben: 70 vs. bis zu 610 €/EW bei steigender Größenklasse
- Ausgaben Finanzwirtschaft: 80 bis 160 €/EW bei steigender Größenklasse

Abbildung: Laufende Ausgaben der österreichischen Gemeinden nach Aufgabentypen und Gemeindegrößenklassen im Jahr 1999 in €/EW

Gemeindegröße (EW)	Basisaufgaben (ohne FW)	Naturraumbezogene Aufgaben	Ballungsraumspezifische Aufgaben	Zentralörtliche Aufgaben	Finanzwirtschaft
1-2.500	750	~10	~10	~80	~100
2.501-5.000	800	~10	~10	~100	~120
5.001-10.000	950	~10	~10	~200	~150
10.001-20.000	1150	~10	~10	~300	~180
20.001-50.000	1050	~10	~10	~500	~200
> 50.000 (w)	1290	~10	~10	~610	~160

32



ifip
TU

Reformoptionen 3 und 4 zur Finanzmittelverteilung auf Gemeindeebene

- **Option 3:** Neugestaltung d. Verteilung d. verbleibenden Ertragsanteile
 - Ertragsanteile verstärkt einsetzen für
 - zentralörtliche und ballungsraumspezifische Aufgaben durch stärkere Differenzierung d. Gewichte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (ABS), *stärkt die Städte im internationalen Standortwettbewerb*
 - Besserstellung kleiner finanzschwacher Gemeinden (Ausgl. im ländl. Raum)
 - Modifikation der Stufen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels:
 - Erste Stufe bereits bei Gemeinden ab 5.000 EW, *stärkt systematisch die kleineren Zentren im ländlichen Raum*
 - Zusätzliche Stufung für Großstädte bei etwa 100.000 bis 150.000 EW überlegenswert

- **Option 4:** Gesonderte **Mittelausstattung für Landeshauptstädte**
 - Gesonderte Mittelausstattung der Landeshauptstädte, damit diese ihre Funktionen als hochrangige Zentren verstärkt wahrnehmen können
 - Mittelausstattung dafür z. B. in Form eines Fixbetrags pro Einwohner

35

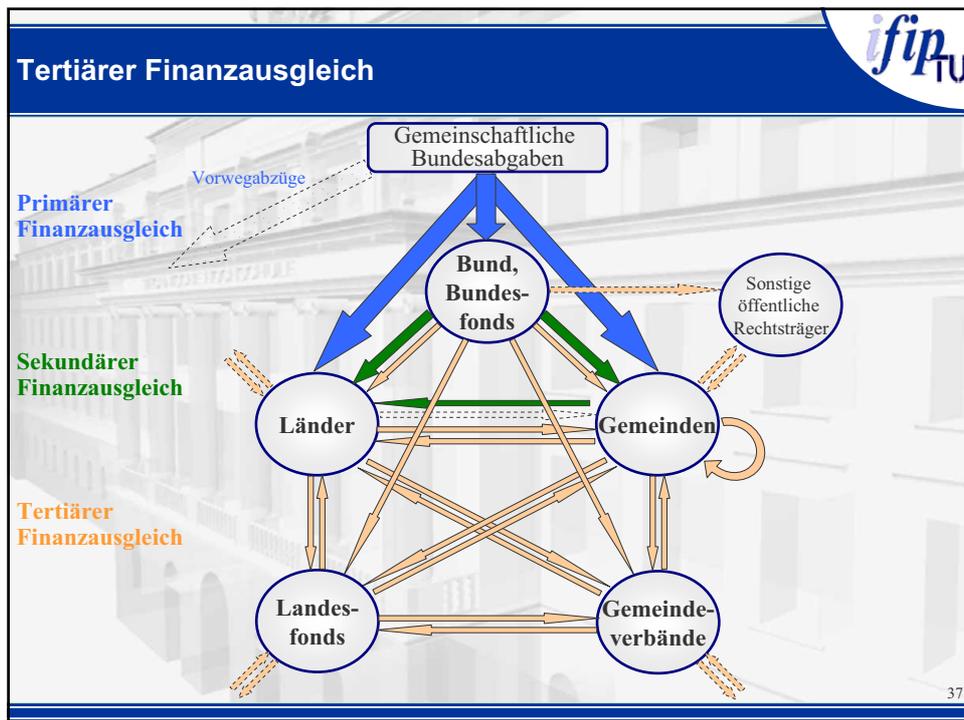
ifip
TU

Reformoptionen 5 und 6 zur Finanzmittelverteilung auf Gemeindeebene

- **Option 5:** **Mittelausstattung** für die Agenden der **Bezirksverwaltungsbehörde** entsprechend dem Aufwand
 - **Derzeit:** Abgeltung pauschal durch einheitlichen ABS-Vervielfacher von 2
=> kleine Gemeinden erhalten höhere Ausstattung als große Gemeinden
 - **Alternativ:** Abgeltung des durchschnittlichen jährlichen Aufwands

- **Option 6:** Gemeindegrenzen überschreitende, insbesondere agglomerations-weite **Aufgabenerfüllungen** organisatorisch verbessern und stärker **aus Mitteln der (ohnehin überdurchschnittlich dotierten) Großstadt-Umgebungsgemeinden** finanzieren
 - *d. h. höhere Effizienz der Aufgabenerfüllung und fiskalische Äquivalenz in den Agglomerationsgemeinden anstreben*

36

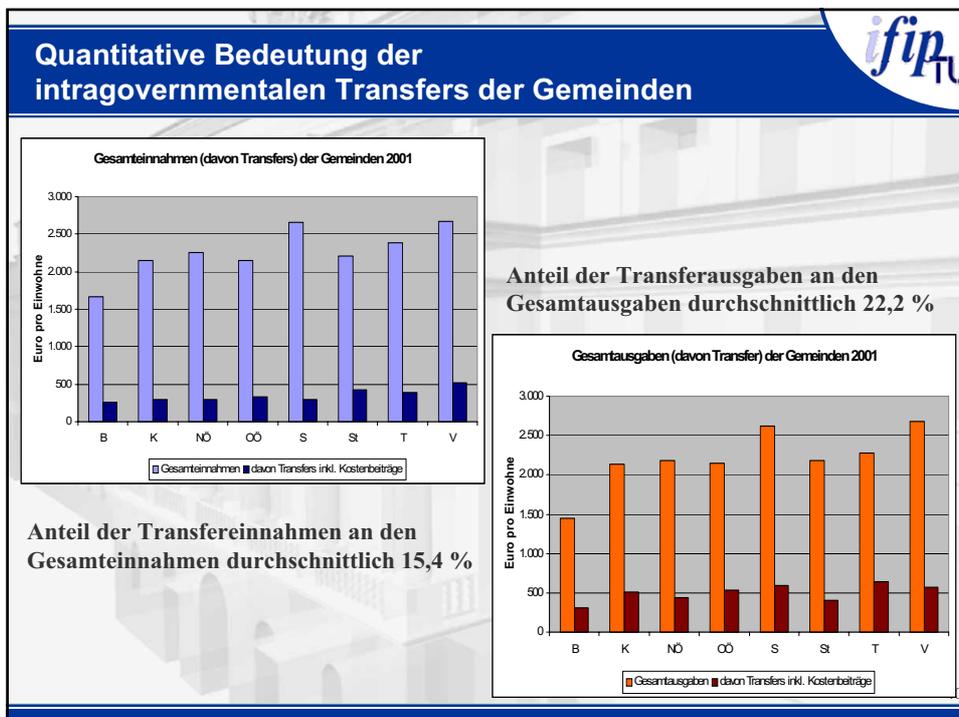
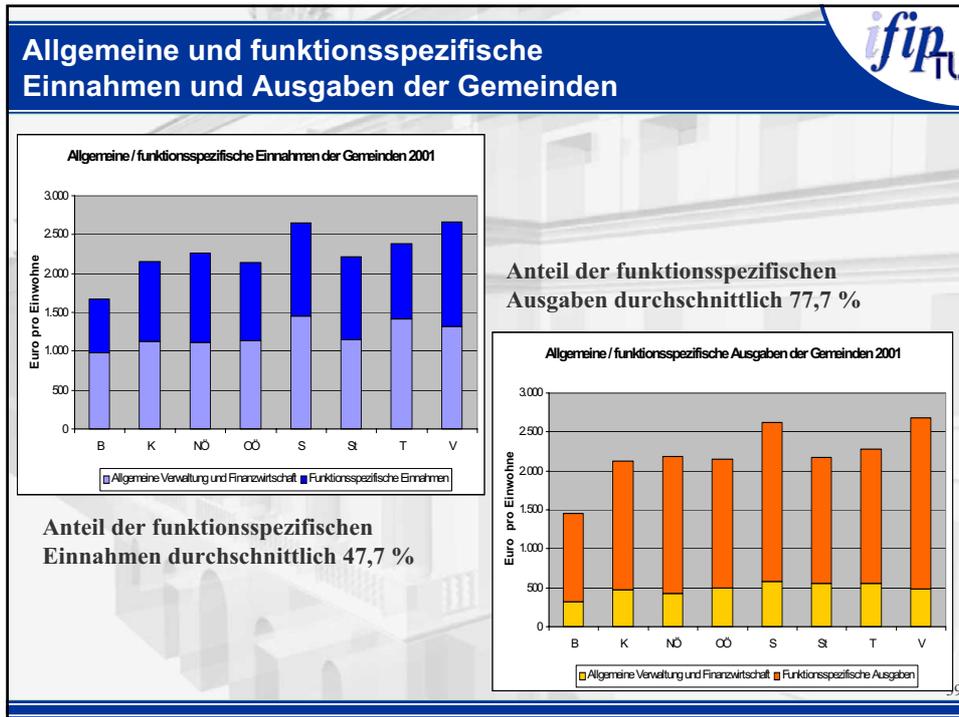


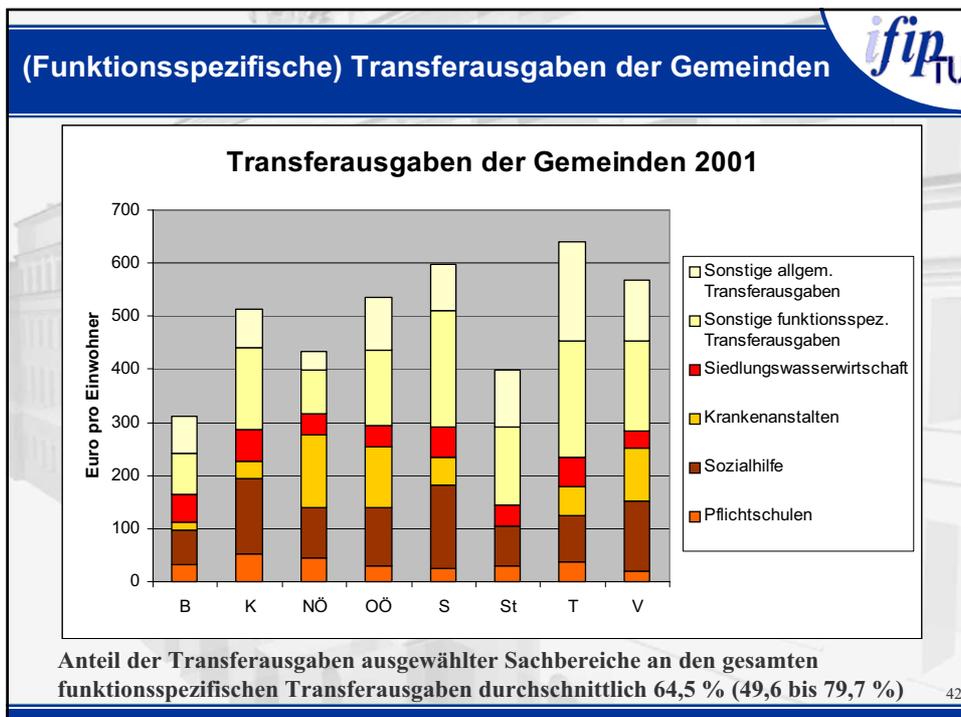
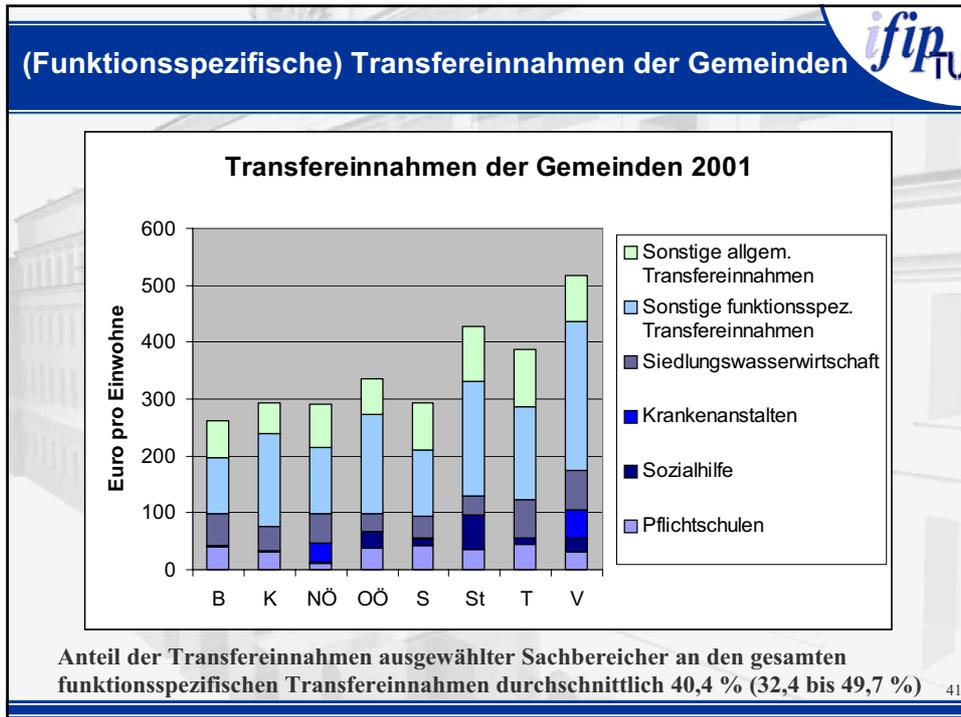
Tertiärer Finanzausgleich

In den verschiedenen Aufgabenbereichen:

- Unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen (involvierte öffentliche Rechtsträger, Leistungsträger, Kostenträger)
- Unterschiedliche landesgesetzliche Bestimmungen
- Unterschiedliche Aufgabenverteilung und Finanzierungsmodalitäten
- Intransparente, komplexe Transferbeziehungen
- Ineffizienzen des Transfersystems
- Schwer überprüfbare politische Ziele und Wirkungen
- Vielfältige Transferarten mit unterschiedlichen Anreizen und Wirkungen
- Schwierige Abgrenzung der Transfers, problematische finanzstatistische Messbarkeit

Das Diagramm ist mit dem Logo **ifip TU** versehen. In der unteren rechten Ecke steht die Seitenzahl **38**.





Schlussfolgerungen zum tertiären Finanzausgleich

ifip
TU

- **Reduktion der Transferverflechtungen**
- **Effizientere Gestaltung des Transfersystems**
durch Reduktion der verbundene Aufgabenerfüllung und -finanzierung unter Beachtung der länderspezifischen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen
- **Untersuchung der Wirkungen von Transfers**
Systematische Untersuchung der verteilungspolitischen Implikationen des Transfersgeschehens, allokatonspolitische Wirkungsanalyse der einzelnen Transfers in ihrem jeweiligen funktionellen Zusammenhang; Erarbeitung von Vorschlägen zur allokatonspolitischen Optimierung des Einsatzes von Transfers
- **Laufende Kontrolle**
Überprüfung der funktionsspezifischen Ziele des Transfergebers sowie der Anreize und Wirkungen beim Transfernehmer
- **Verbesserte Datengrundlagen**

43

Aufgabenorientierter Finanzausgleich

J. Bröthaler

Quellenhinweise

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

Lehner, G., Aufgabenorientierter Finanzausgleich, WIFO, Wien, 2003.

Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., Sieber, L., Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen - finanzstatistische und funktionelle Analyse der Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich der österreichischen Gemeinden, Studie des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) der Technische Universität Wien und des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ) im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, vorläufige Fassung, Wien, 2003.

Sieber, L., Bröthaler, J., Volkszählung und Finanzausgleich: Finanzielle Auswirkungen der Volkszählung 2001 auf Länder und Gemeinden, in: ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 43 (2002), Heft 3-4, Wien 2002, S. 287-309.

SimFag, Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 3.1: J. Bröthaler, L. Sieber, Wien, 2003.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich - Herausforderungen und Anpassungserfordernisse, Wien, 1992.

Statistik Austria, Geburungsübersichten 2001, Wien, 2003.

Kommunale Finanzstatistikdaten (elektronische Daten der Statistik Austria) aller österreichischen Gemeinden 1993-2001, Wien, 2003.

Schönböck, W., Bröthaler, J., Sieber, L., Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich, in: Rossmann, B., Hrsg., Finanzausgleich - Herausforderungen und Reformperspektiven, Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Band 6, LexisNexis ARD Orac, Wien, 2002, S. 21-38.

ifip
TU