

Länder-Gemeinde- Transferverflechtungen

Status und Reformoptionen der
Transferbeziehungen zwischen Ländern
und Gemeinden

Endbericht vom 22. Februar 2016 – Kurzfassung

verfasst von

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

Mag. Peter Biwald

Mag.^a Anita Haindl

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	4
I Zentrale Ergebnisse des Analyse	9
1 Zur Komplexität der Transferbeziehungen	10
2 Zur Bedeutung der Transfers für die Finanzmittelausstattung.....	16
3 Zur Transparenz der Transfers.....	22
3.1 Unklare Ziele und Verteilungswirkungen von Transfers	26
3.2 Defizite der intragovernmentalen Transfers zwischen Land und Gemeinden	28
II Reformvorschläge zu den Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen.....	30
1 Reformvarianten für Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden	30
1.1 Reformvarianten Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen	30
1.2 Begriffsabgrenzung Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen.....	32
1.3 Voraussetzungen einer Reform der intragovernmentalen Transfers.....	33
2 Bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen.....	35
3 Punktueller Reformansätze	40
3.1 Transferreduzierung/Transferabtausch	40
3.2 Jährliche Transferberichte	42
3.3 Umlagen von den Gemeinden an die Länder	42
3.4 Förderungen von den Ländern an die Gemeinden	43
4 Neuordnung von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Länder-Gemeinde- Transferbeziehungen.....	45
4.1 Ressourcenausgleich	47
4.2 Lastenausgleich	48
5 Schlussbemerkung	49
III Anhang	50
1 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	50
2 Quellenverzeichnis	51
3 Abkürzungsverzeichnis.....	53

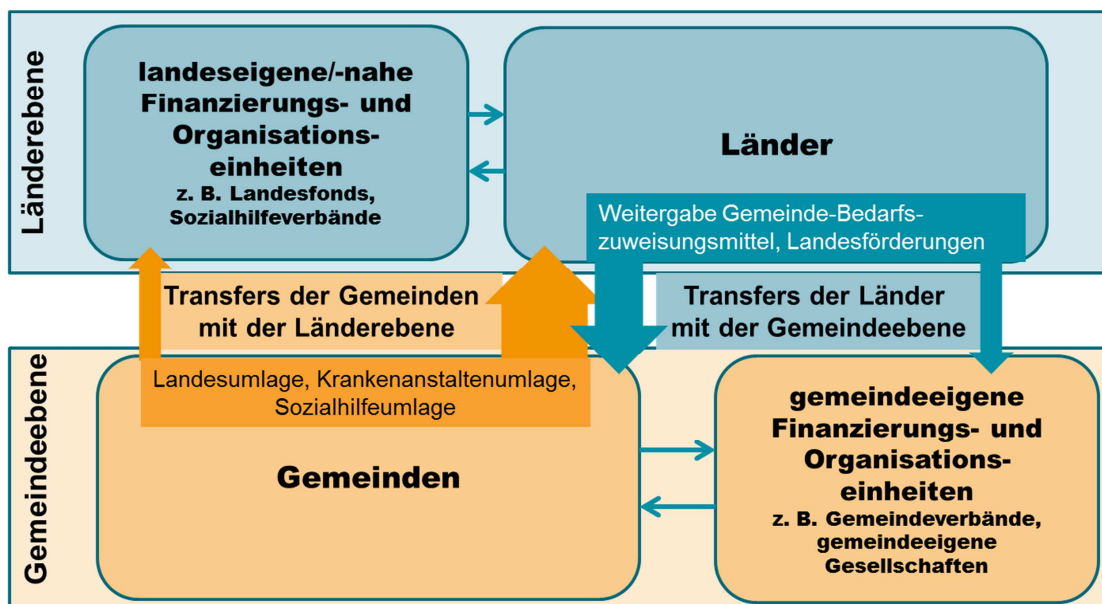
Management Summary

Das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung hat im Auftrag der Arbeiterkammer Wien eine Studie zu den Transferverflechtungen zwischen der Länder- und Gemeindeebene sowie der daraus resultierenden Reformvorschläge durchgeführt. Nachfolgend werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst.

Transparenzschwierigkeiten

Die Studie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den intragovernmentalen Transferströmen zwischen der Länder- und Gemeindeebene. Dabei wurden auch Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Länder- und Gemeindehaushalte berücksichtigt, um ein gesamthafte Bild zu erhalten.

Abbildung 1: Transferbeziehungen zwischen Länder- und Gemeindeebene



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Eine Gesamtbeurteilung der Transfers ist aufgrund der mangelnden Transparenz der Transferströme eingeschränkt. Diese erklärt sich insbesondere durch:

- ☐ teilweise fehlende Differenzierungen in den Rechnungslegungsvorschriften (insbesondere in den Landeshaushalten);
- ☐ unterschiedliche Verbuchungspraktiken sowie Definitionen in den einzelnen Bundesländern;
- ☐ fehlende Transparenz bei Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Gemeinde- und Länderbudgets;
- ☐ unterschiedliche Trägerschaften bei einzelnen Aufgaben (Landesfonds, Gemeindeverbände, ausgelagerte Gesellschaften).

Gemeindeebene wird zugunsten der Länderebene belastet

Um eine ganzheitlichere Betrachtung zu ermöglichen, umfasst der Transfersaldo nicht nur die Transfers, welche direkt von den Gemeinden an die Länder übermittelt werden, sondern auch jene Transfers, welche für Landesaufgaben an z.B. Landesfonds oder Sozialhilfeverbände

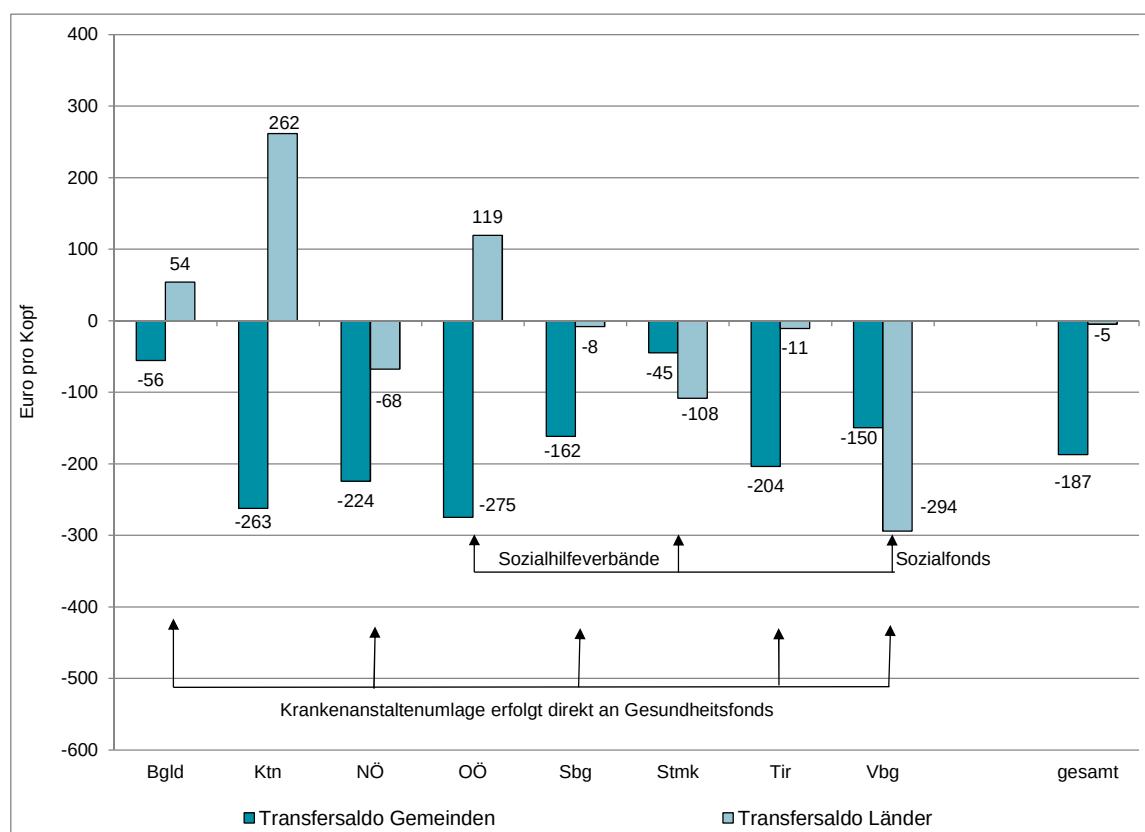
geleistet werden (v.a. Sozialhilfe und Krankenanstalten). Auf der anderen Seite sind die Transfers der Länder an die gesamte Gemeindeebene berücksichtigt. Die hier dargestellte Betrachtungsweise geht daher über die alleinige Betrachtung der Gemeinde- bzw. Landeshaushalte hinaus.

Aus Gemeindesicht besteht in sämtlichen Bundesländern ein negativer Transfersaldo. Es werden mehr Transfers an die Länderebene geleistet, als Transfers an die Gemeinden getätigt werden (verkürzt: Umlagen übersteigen Förderungen).

Aus Ländersicht weisen die Bundesländer Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg ebenfalls einen negativen Transfersaldo aus. In den Rechnungsabschlüssen dieser Länder übersteigen daher die Transferausgaben an die Gemeindeebene die Transfereinnahmen von der Gemeindeebene (verkürzt: Förderungen übersteigen Umlagen).

Diese doch massiven Unterschiede sind vorrangig auf die direkte Zahlung von Umlagen an landeseigene/-nahe Einheiten zurückzuführen. Aber auch bei den Förderungen bestehen teilweise Förderungen durch landeseigene Organisationseinheiten (z. B. Schulbaufonds). Die starken Länderunterschiede führen faktisch zu sehr unterschiedlichen Finanzausstattungen der Gemeinden je nach Bundesland.

Abbildung 2: Transfersaldo aus Gemeinde- und Ländersicht, in Euro pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Länderfinanzdaten 2013.

Anmerkung: Transfersaldo Gemeinden = Transfereinnahmen der Gemeinden von der Länderebene – Transferausgaben der Gemeinden an die Länderebene.

Transfersaldo Länder = Transfereinnahmen der Länder von der Gemeindeebene – Transferausgaben der Länder an die Gemeindeebene.

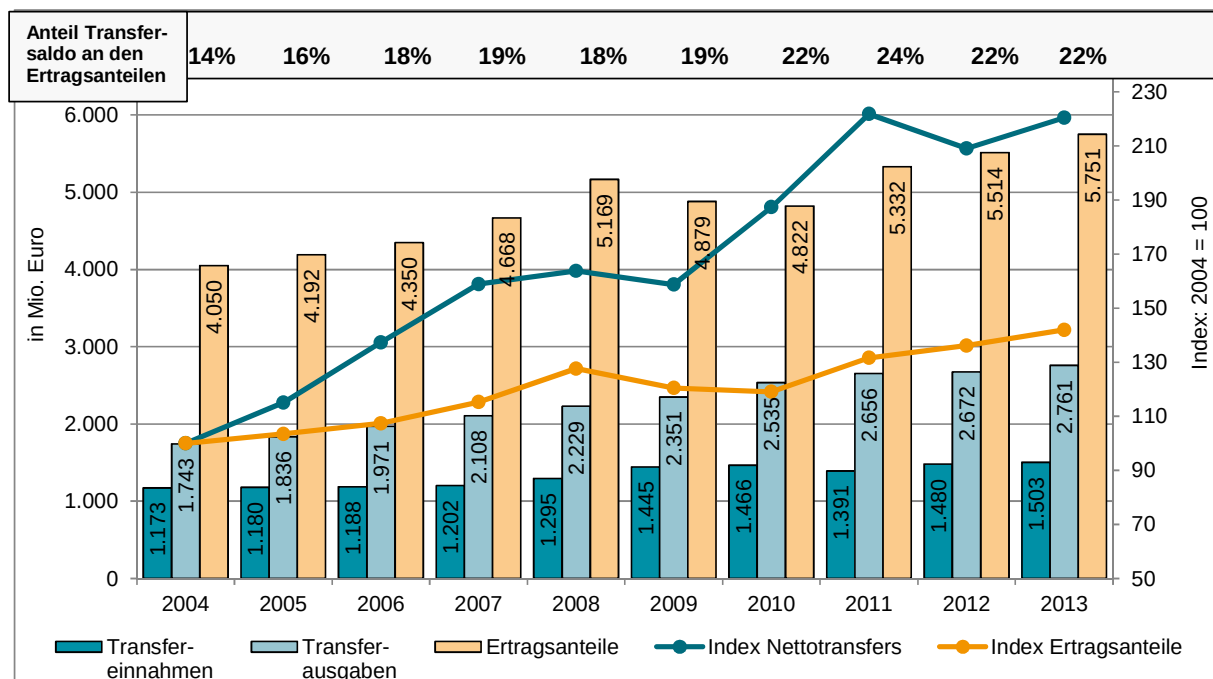
Hohe Bedeutung von Transfers für die Finanzmittelausstattung von Ländern und Gemeinden

Sowohl die Länder als auch die Gemeinden sind in hohem Maße vom Transfersystem abhängig. Ohne die Ertragsanteile als Transfers zu berücksichtigen, sind bei den Gemeinden 15 Prozent der Einnahmen Transfereinnahmen, bei den Ländern sind es sogar 30 Prozent. Bei den Ausgaben der Gemeinden können insgesamt 31 Prozent als Transferausgaben bezeichnet werden, bei den Ländern sogar 42 Prozent.

Transfersystem schränkt Gemeindeautonomie ein

Aufgrund der überdurchschnittlichen Steigerungen für Umlagen wird der Grad der Gemeindeautonomie kontinuierlich eingeschränkt. So sind die Ertragsanteile seit 2004 um 42 Prozent gestiegen, der negative Transfersaldo hingegen um 120 Prozent. Wurden 2004 nur 14 Prozent der Ertragsanteile als Nettotransfers an die Länder gezahlt, waren es 2013 bereits 22 Prozent. Damit verbleiben den Gemeinden immer weniger Mittel für ihre originäre Aufgabenerfüllung.

Abbildung 3: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben vom/ans Land und der Ertragsanteile der Gemeinden, 2004 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2004 bis 2013.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden bei der Gestaltung der Transferbeziehungen kaum Mitsprachemöglichkeiten haben. Für die einzelne Gemeinde ist nicht nachvollziehbar, wie die Umlagenhöhe festgelegt wird. Die Länder müssen dafür keinen Nachweis erbringen. Auch das Fördersystem basiert auf teilweise nicht transparenten Kriterien.

Deutliche Unterschiede nach Bundesländern

Die Ausgestaltung der Transferbeziehungen unterscheidet sich in den Bundesländern sehr deutlich. Bei den Ko-Finanzierungspflichten der Gemeinden bestehen beispielsweise große Differenzen (z. B. Krankenanstaltenumlage: keine Umlage in der Steiermark, aber 40 bis 45 Prozent in Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol). Das Fördersystem von den einzelnen

Bundesländern an die Gemeindeebene variiert ebenfalls beträchtlich. Zusätzlich kommt es in sämtlichen Bundesländern zu einer Verschiebung von Finanzmitteln von den großen zu den kleinen Gemeinden (in sehr unterschiedlichem Ausmaß) bzw. generell zu Verschiebungen von den Gemeinden zur Länderebene.

Reformansätze zu den Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen

Die vielfältigen Ansätze zur Reform der Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen werden im Rahmen der Studie in drei Ansätzen zusammengefasst:

- ❑ Bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen: Bundesweit einheitliche Regelungen in der Finanzverfassung und/oder im Finanzausgleichsgesetz.
- ❑ Punktuelle Reformansätze: Unabhängig von oder (idealerweise) aufbauend auf einem bundesweit einheitlichen Rahmen können punktuelle Reformen in den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen erfolgen. Hier besteht eine Palette an (größtenteils) isoliert voneinander umsetzbaren Maßnahmen.
- ❑ Neuordnung von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen: Dieser umfangreiche Reformansatz zeigt die Möglichkeiten einer Neuordnung der Transferbeziehungen bei einer ganzheitlichen Reform des Transfersystems auf.

Abbildung 4: Reformvarianten Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Durch einen bundesweit einheitlichen Rahmen können die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden neu ausgerichtet, insgesamt eingedämmt und einander angenähert werden. Weiters würde damit eine verbesserte Abstimmung mit dem bundesweit einheitlichen Finanzausgleich erfolgen.

Insgesamt kann ein Rahmen dabei mehrere Eckpunkte betreffen:

- ❑ Gewünschte Wirkung: Es gilt zu klären, welche Ziele in welchem Ausmaß verfolgt werden sollen (v. a. Wachstums, Effizienz- und Gleichheitsziele).
- ❑ Überprüfen der Zielerreichung: Regelmäßige Evaluierung der erzielten Wirkungen der Transferströme (z. B. Verteilungswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinden).
- ❑ Transparenz: Gegenüber der aktuellen Situation sollte die Transparenz der Gemeinde-Länder-Transferbeziehungen jedenfalls erhöht werden. Dies betrifft beispielsweise die Ausgestaltung einzelner Transferbeziehungen (z. B. Vergabekriterien, nachvollziehbarer Nachweis zur Umlagenhöhe).
- ❑ Bedeutung der Gemeinde-Länder-Transferbeziehungen und Verhältnis zur Ertragsanteilsverteilung: Jedenfalls ist zu klären, in welchem Verhältnis die genannten Transfersysteme stehen. Diese sollten einander ergänzen, wobei die Gemeinde-Länder-Transferbeziehungen verstärkt der Feinsteuerung dienen sollten.
- ❑ Stärkung der regionalen Ebene: Durch eine Adaptierung der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen könnte die bestehende „Raumblindheit“ des Finanzausgleichs zumindest reduziert werden, indem regionale Kooperationen bzw. Konzepte verstärkt berücksichtigt werden.
- ❑ Gemeindeautonomie: Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen müssen den Gemeinden ausreichend Spielraum bieten, damit diese ihre gemeindeeigenen Aufgaben erledigen. Weiters müssen sie stabilitätspolitische Vorgaben erreichen und effizient sowie effektiv agieren.

Ergänzend dazu bieten punktuelle Ansätze eine Palette an möglichen Reformansätzen an. Hierbei zu nennen sind insbesondere:

- ❑ Transferreduzierung: Abtausch von Umlagen gegen Förderungen und/oder Ertragsanteilen
- ❑ Jährliche Transferberichte: jährliche Berichtspflicht in den einzelnen Bundesländern zu Transferbeziehungen und Wirkungen
- ❑ Umlagen: Stärkung der Rolle der Gemeinden durch Mitbestimmungsrechte, Eindämmung der Umlagenhöhe und -dynamik, alternative Verteilungskriterien
- ❑ Förderungen: Transparente Fördervergabe, Berücksichtigung aufgabenorientierter Kriterien, Förderung von Gemeindekooperation sowie effizienzsteigernder Maßnahmen

Die Studie schließt mit einem ganzheitlichen Reformansatz, um den primären Finanzausgleich (Ertragsanteile) und Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen neu zu ordnen. Im Zentrum steht, dass die gewünschten Wirkungen bereits über die Ertragsanteile erfolgen müssen und die Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen nur mehr ergänzend im Sinne einer Feinsteuerung zu sehen sind. Demnach werden die bisherigen intragovernmentalen Transferströme zwischen den Ländern und Gemeinden entbehrlich und durch ein neues, reduziertes und transparenteres Transfersystem ersetzt. Konkret würde dies beispielsweise bedeuten:

- ❑ Entfall der Ko-Finanzierungen von Landesaufgaben (Landes-, Krankenanstalten-, Sozialhilfeumlage) sowie laufenden Gemeindeaufgaben (z. B. Kinderbetreuung, Schulerhaltung);
- ❑ Ausrichten der verbleibenden Transfers an klaren Zielsetzungen, welche einer Feinsteuerung dienen (z. B. Investitionsförderungen an ein Raumordnungskonzept knüpfen oder einen strategischen Plan entwickeln, um Bedarfslücken zu schließen und besondere Lasten auszugleichen (Abwanderungsgebiete)).

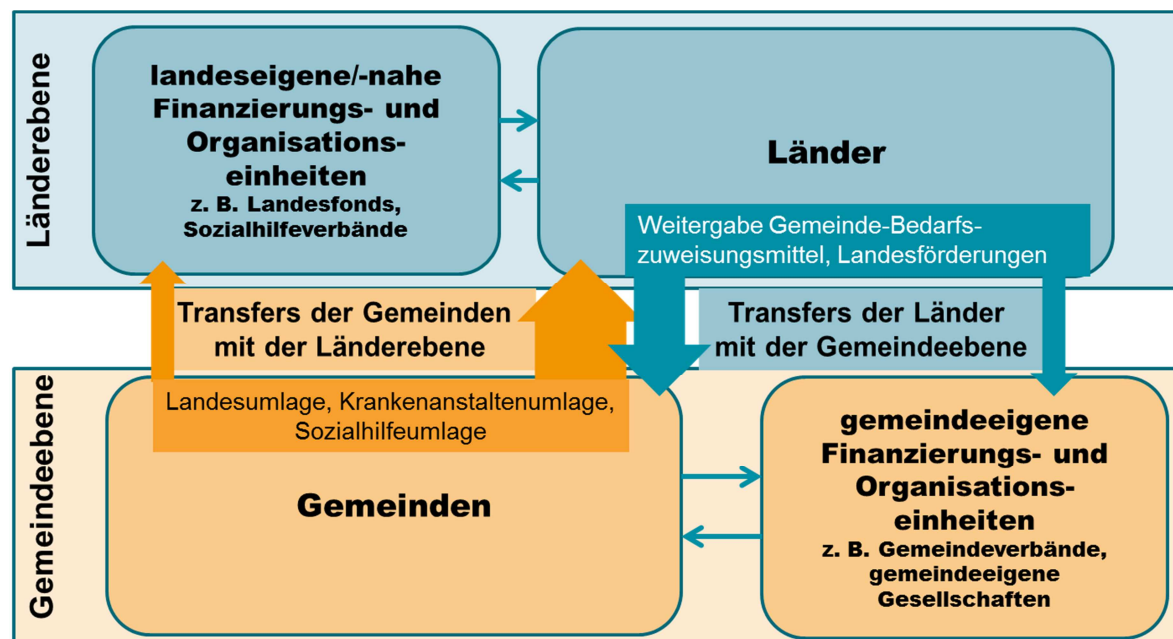
I Zentrale Ergebnisse des Analyse

Die Studie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit den intragovernmentalen Transferströmen zwischen der Länder- und der Gemeindeebene. Dabei wird das Ziel verfolgt, die Transparenz der Transferströme zu erhöhen, indem diese sowohl aus Länder- als auch aus Gemeindesicht betrachtet werden. Dabei sollen auch Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Länder- und Gemeindehaushalte – soweit möglich – berücksichtigt werden.

Die Darstellung und Analyse der Transferströme wurde durch die bestehenden Buchungsvorschriften sowie die aktuelle Buchungspraxis erschwert. Im Bericht wird daher versucht, unterschiedliche Verbuchungspraktiken teilweise zu „bereinigen“¹, um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu ermöglichen. Es besteht jedoch auch die Schwierigkeit des Erfassens der Transfers bei rechtlich selbständigen Organisationseinheiten.

In Abbildung 5 werden die Transfers zwischen der Länder- und Gemeindeebene dargestellt. Einerseits bestehen Transfers der Gemeinden an die Länderebene. Die Gemeindetransfers gehen jedoch nicht nur direkt an die Länder, sondern teilweise auch an weitere Landeseinheiten. Beispiele hierfür sind etwa der Sozialfonds in Vorarlberg oder die Landesgesundheitsfonds in einzelnen Bundesländern im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung.

Abbildung 5: Transferbeziehungen zwischen Länder- und Gemeindeebene



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Auf der anderen Seite umfassen die Transfers von den Ländern an die Gemeindeebene nicht nur direkte Förderungen an die Gemeinden, sondern auch Förderungen an rechtlich selbständige Gemeindeverbände oder gemeindeeigene Gesellschaften. Für eine Gesamtbeurteilung wäre es daher notwendig, die länder- und gemeindeeigenen/-nahen Einheiten in die Betrachtung einzubeziehen, was jedoch auf Basis der vorhandenen Datenlage oftmals nicht möglich ist. Im Rahmen der vorliegenden Betrachtung ist an mehreren Stellen eine klare Abgrenzung der Transfers nach Einheiten nicht durchführbar, sodass nur eine Annäherung erfolgen kann.

¹ z. B. Vereinheitlichung bei unterschiedlicher Buchungspraxis oder unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen.

1 Zur Komplexität der Transferbeziehungen

Mangelnde Transparenz der Transferströme

Die Transparenz der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden kann insgesamt als mangelhaft bezeichnet werden. Die wichtigsten Gründe hierfür sind:

- ❑ *Fehlende Differenzierung:* Die bestehenden Vorschriften zur Rechnungslegung² sehen – für die hier angestrebten Zwecke – keine ausreichende Differenzierung der Transferströme vor. Insbesondere auf Länderebene kann nicht hinsichtlich der Transfernehmer differenziert werden. Auch eine hinlängliche Differenzierung der Umlagen der Gemeinden an die Länder bzw. Länderebene ist nicht immer möglich. Eine gesicherte Aussage, inwieweit die von den Ländern ausgewiesenen Transferausgaben an die Gemeinden (ohne sonstige Einheiten der Gemeindeebene wie Gemeindeverbände) mit den von den Gemeinden ausgewiesenen Transfereinnahmen vom Land übereinstimmen, kann daher nicht getroffen werden.
- ❑ *Eingeschränkte Nachvollziehbarkeit einzelner Transfers:* Ein direkter Vergleich einzelner Transfers (z. B. nach Aufgabenbereichen oder die Gemeinde-Bedarfszuweisungen) ist nicht möglich. So kann nicht nachvollzogen werden, ob die vom Bund an die Länder zur Weitergabe an die Gemeinden vorgesehenen Gemeinde-Bedarfszuweisungen zweckmäßig verwendet werden (im Wesentlichen für Haushaltsausgleich und Investitionszuschüsse).
- ❑ *Fehlende Transparenz bei Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Gemeinde- und Länderbudgets:* Zahlreiche Transfers finden nicht zwischen Ländern und Gemeinden statt, sondern verlaufen über „außerbudgetäre“ Finanzierungs- und Organisationseinheiten. Zu nennen sind hier beispielsweise die Sozialhilfeverbände in einzelnen Bundesländern oder die Landesgesundheitsfonds im Rahmen der Krankenanstaltenfinanzierung. Doch auch Schulbaufonds oder Gemeindeausgleichsfonds sind hier relevant. Die Rechnungslegung der meisten „außerbudgetären“ Finanzierungs- und Organisationseinheiten – nicht nur der privatrechtlich geführten Gesellschaften – ist dabei nicht öffentlich.
- ❑ *Unterschiedliche Trägerschaft bei einzelnen Aufgaben:* Die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern ist aufgrund unterschiedlicher Trägerschaften eingeschränkt. So sind die Statutarstädte in Oberösterreich und Graz gleichzeitig auch Sozialhilfeverband und leisten daher keine Sozialhilfeumlage (welche sie in diesem Fall an sich selbst entrichten müssten), sondern stellen die Sozialhilfeausgaben im Gemeindebudget brutto dar, da sie einen Transfer von den Ländern erhalten. Auch die anderen Gemeinde-Sozialhilfeverbände in diesen Bundesländern tragen zur Aufgabenerfüllung im Bereich der Sozialhilfe als Aufgabe der Länder bei und erhalten dafür einen Transfer vom Land.
- ❑ *Definitionsunterschiede zu Transfers:* Teilweise bestehen Abgrenzungsschwierigkeiten der Transfers. So werden die Beiträge der Länder an die Sozialhilfeverbände und an den Sozialfonds in Vorarlberg großteils als Kostenersätze und nicht als Transfer verbucht. Ein anderes Beispiel ist die Landesumlage, welche nur in einem einzigen Bundesland als Transfereinnahme von der Gemeindeebene, sonst jedoch als Einnahmen aus Steuern oder aus Ertragsanteilen verbucht wird.

² Gemäß der geltenden VRV: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung.

Mangelnde Transparenz in den Länderhaushalten und institutionelle Bundeslandunterschiede

Die Länder-Gemeinde-Transfers sind je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies zeigt sich bei den Transfers von den Gemeinden an die Länder (Umlagen), welche sehr deutlich voneinander abweichen. Doch auch bei den Transfers von den Ländern an die Gemeinden zeigen sich unterschiedliche Förderschwerpunkte und ein insgesamt unterschiedliches Förderniveau. Die wichtigsten Förderbereiche sind dabei Kinderbetreuung und Pflichtschulbereich sowie der Verkehr (inkl. Straßen und ÖPNV).

Insbesondere die Beurteilung der Ländertransfers stellt sich aufgrund der unterschiedlichen Verbuchungspraxis sowie differierender institutioneller Rahmenbedingungen als schwierig heraus. Ein expliziter Ausweis der Transfers von den Ländern an die Gemeinden erfolgt nicht, weshalb hier nur eine näherungsweise Berechnung³ erfolgen konnte.

Wie deutlich sich die Transfersysteme zwischen Ländern und Gemeinden in den einzelnen Bundesländern voneinander unterscheiden, zeigt sich auch bei einer Betrachtung der Umlagen:

- ❑ *Krankenanstaltenumlage:* Hier leisten die Gemeinden einen Anteil des Betriebsabgangs der Fondskrankenanstalten an die Länder. Der Gemeindeanteil bewegt sich zwischen null Prozent in der Steiermark (Land finanziert den Abgang der Krankenanstalten zu 100 Prozent selbst) bis zu 40 Prozent in Oberösterreich (Land trägt folglich nur 60 Prozent selbst).
- ❑ *Sozialhilfeumlage:* Hier leisten die Gemeinden einen Anteil der nicht gedeckten Ausgaben für Sozialhilfe an die Länder oder an die Sozialhilfeverbände (Oberösterreich und Steiermark). Der Gemeindeanteil bewegt sich zwischen 35 Prozent in Tirol und 50 Prozent in Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Salzburg.
- ❑ *Landesumlage:* Die Landesumlage ist eine im FAG 2008 nur teilweise geregelte Umlage, die sich auf null Prozent (Niederösterreich) bis 7,6 Prozent (in den meisten anderen Ländern) der Ertragsanteile beläuft und vorab den Gemeinden bei den Ertragsanteilen abgezogen wird.

Unterschiede in der Länder- und Gemeindesicht hinsichtlich Umlagenhöhe ergeben sich durch rechtlich selbstständige Einheiten

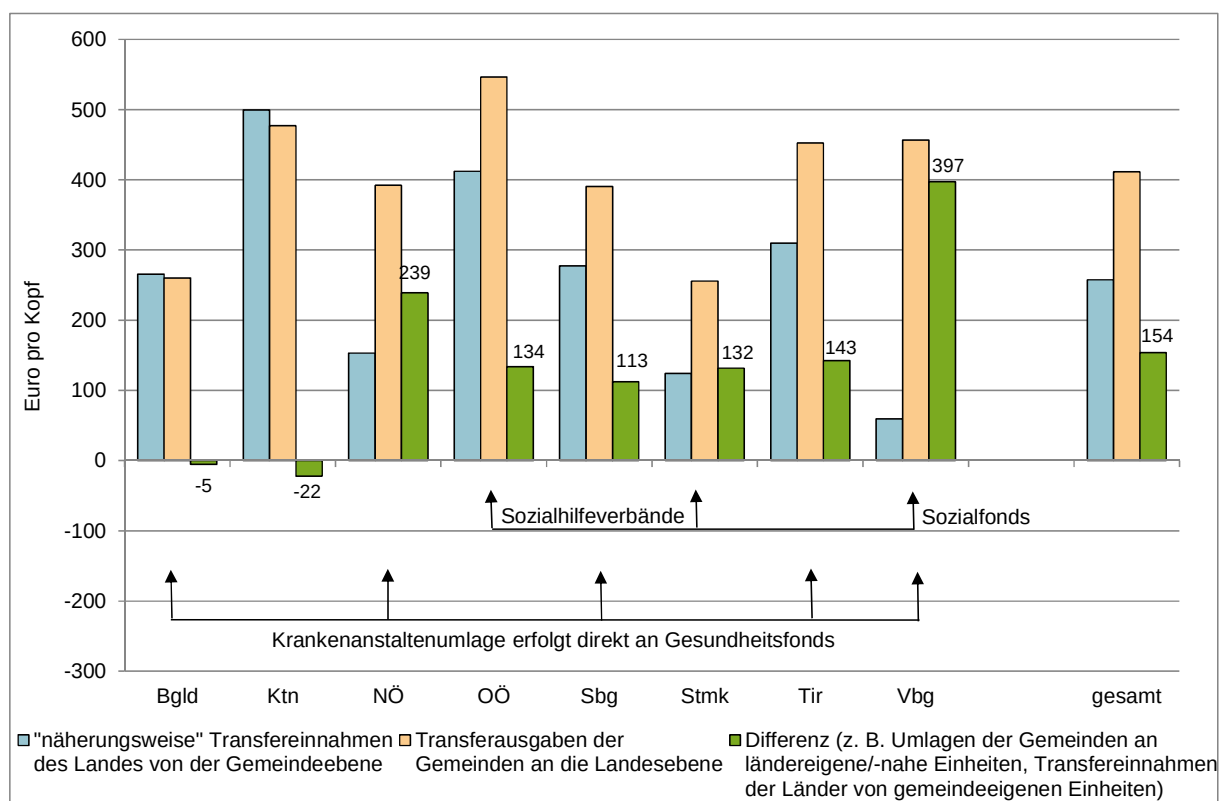
Die Regelungen des aktuellen Rechnungswesens erschweren eine Nachvollziehbarkeit der Transfers deutlich. Ein wesentliches Problem ist dabei die fehlende Möglichkeit, zwischen den Ländern/Gemeinden selbst sowie der gesamten Länder-/Gemeindeebene zu unterscheiden. In Summe ergibt sich dadurch, dass aus Ländersicht nur die Transfers an die Gemeindeebene und aus Gemeindesicht nur die Transfers an die Länderebene bekannt sind. Es ist jedoch nicht möglich, die exakten Transfers zwischen Ländern und Gemeinden – ohne sonstige Finanzierungs- und Organisationseinheiten – zu benennen und vor allem auch abzugleichen.

Daraus ergibt sich, dass teils sehr unterschiedliche Sichtweisen zu Transfers bestehen. Am deutlichsten zeigt sich die Bedeutung der rechtlich selbstständigen Einheiten in Oberösterreich, der Steiermark und in Vorarlberg. Hier werden die Sozialhilfeumlagen nicht ans Land, sondern an rechtlich selbstständige Einheiten übermittelt (in Oberösterreich und der Steiermark: Sozialhilfeverbände; in Vorarlberg: Sozialfonds). Damit verbuchen jedoch die Länder deutlich

³ Transfers an die Gebietskörperschaften abzüglich Transfers der Bundes- und Landesebene (soweit verfügbar bzw. bekannt).

weniger Einnahmen aus Umlagen als die Gemeinden tatsächlich an Umlagen leisten. Eine ähnliche Problematik zeigt sich auch bei der Krankenanstaltenumlage, wo die Umlage in vielen Ländern direkt an die Landesgesundheitsfonds fließt.

Abbildung 6: Umlagen aus Gemeinde- und Ländersicht (Transferausgaben der Gemeinden an die Länderebene und Transfereinnahmen der Länder von der Gemeindeebene), in Euro pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Länderfinanzdaten 2013.

„nährungsweise“: Transfereinnahmen des Landes von TöR abzüglich Transfers von der Bundes- und Länderebene; bereinigt um die Landesumlage

Weiters sind die von den Ländern verbuchten Umlageneinnahmen kritisch zu sehen. Wegen der fehlenden Differenzierung im aktuellen Rechnungswesen sind die Transfereinnahmen der Länder von den Gemeinden nicht gesondert ausgewiesen. Für die vorliegende Studie wurde daher eine näherungsweise Berechnung angestellt, indem die Summe der Transfereinnahmen der Länder um Bundetransfers und andere Transfers auf Länderebene – soweit verfügbar – bereinigt wurde.⁴

Doch selbst bei abgrenzbaren Transfers stimmen die Zahlen nicht überein, was vorwiegend auf unterschiedliche Verbuchungspraktiken und/oder unterschiedliche Empfänger zurückgeführt werden kann. In einigen Landesrechnungsabschlüssen bestehen doch deutliche Differenzen zwischen den vom Bund erhaltenen und den an die Gemeinden weitergegebenen Gemeinde-Bedarfszuweisungen. Bei Förderungen vom Land an die Gemeinden sind die Transferflüsse

⁴ Vgl. dazu Anhang.

aufgrund der hohen Anzahl an Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Gemeinde- und Länderbudgets in der Regel nicht nachvollziehbar.

Des Weiteren besteht auch Unklarheit über die Zuordnung, wie das Beispiel der Sozialhilfeverbände in der Steiermark und in Oberösterreich verdeutlicht. Sozialhilfeverbände sind rechtlich als Gemeindeverbände organisiert, welche im Rahmen einer gemeinsamen Trägerschaft Landesaufgaben übernehmen.

Im Rahmen der Studie wurden die Sozialhilfeverbände der Länderebene zugeordnet, obwohl es rechtlich Gemeindeverbände sind. Da es sich um eine gemischte Trägerschaft handelt, wurden die Sozialhilfeverbände jener Ebene zugeordnet, welche die verfassungsmäßige Kompetenz für diesen Aufgabenbereich hat und auch den überwiegenden Einfluss auf die Leistungserbringung ausübt. Dies ist im Fall der Sozialhilfe die Länderebene.

Förderungen sind größtenteils nicht deckungsgleich

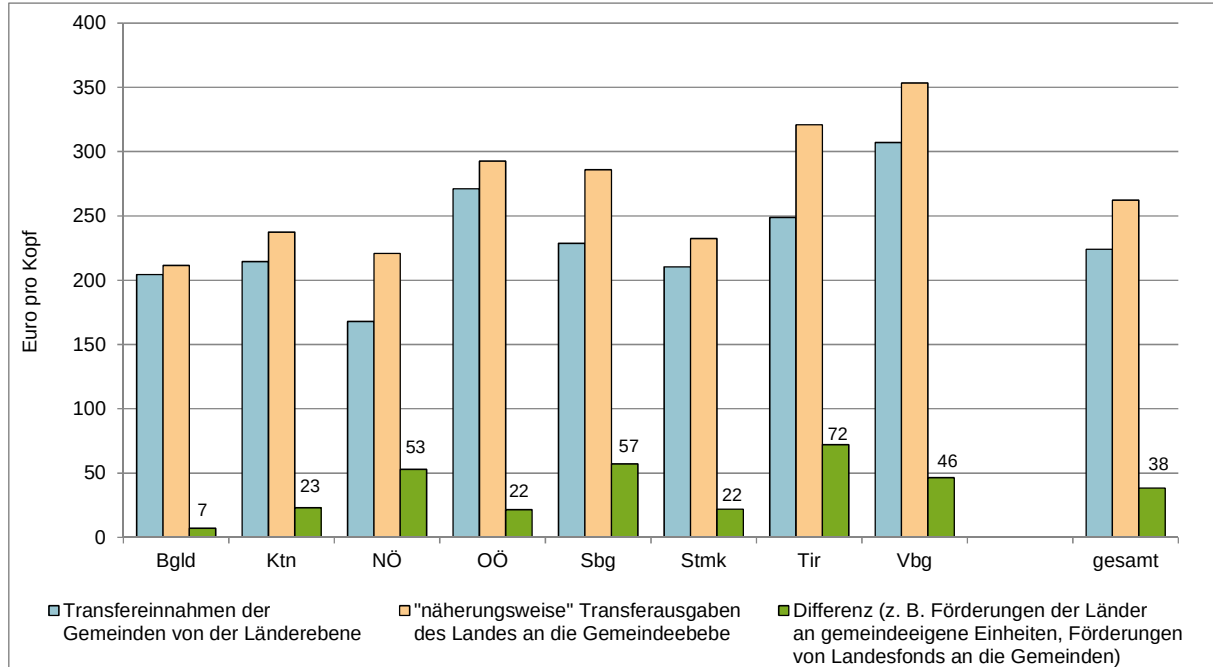
Das aktuelle Rechnungswesen erlaubt keine ausreichende Differenzierung, um die Förderbeziehung zwischen Land und Gemeinden bis ins Detail zu erklären. So ist die Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen in den Landesrechnungsabschlüssen in Summe ausgewiesen. In welcher Höhe hingegen Landesförderungen an die Gemeinden vergeben werden, kann nur annäherungsweise berechnet werden.

Auf der Gemeindeebene wiederum sind nur die Finanzdaten der Gemeinden verfügbar. Es bestehen keine Informationen, wie viele Förderungen ausgelagerte Unternehmen oder Gemeindeverbände erhalten. Auch erfolgt bei der Verbuchung durch die Gemeinden keine Differenzierung, ob es sich bei den Transfers um Gemeinde-Bedarfszuweisungen oder um Landesförderungen handelt.

Hinzu kommt, dass die in den Landesrechnungsabschlüssen ausgewiesenen Förderungen nicht mit den von den Gemeinden verbuchten Förderungen übereinstimmen können, da die Förderungen der Länder nicht nur an Gemeinden, sondern auch an Gemeindeverbände oder ausgelagerte Unternehmen gehen. Insgesamt ist erkennbar, dass die Förderungen aus Ländersicht höher sind als aus Gemeindesicht (Abbildung 7). Dies ergibt sich daraus, dass insbesondere aus Ländersicht keine Differenzierung in Gemeinden und gemeindeeigene Einheiten erfolgt, aus Gemeindesicht jedoch ausschließlich auf das Gemeindebudget Bezug genommen wird. Es ist daher davon auszugehen, dass die (in grün ausgewiesene) Differenz in hohem Maße auf Förderungen an gemeindeeigene Einheiten (z. B. Gemeindeverbände, ausgegliederte Gesellschaften) zurückzuführen ist. Aber auch unterschiedliche Verbuchungspraktiken können eine Rolle spielen.

Es zeigt sich auch ein unterschiedliches Förderniveau in den einzelnen Bundesländern, welches teilweise auf institutionelle Unterschiede (z.B. unterschiedliche Trägerschaft bei einzelnen Aufgaben – etwa bei Musikschulen), teilweise auf unterschiedliche Förderungspolitiken der Bundesländer zurückzuführen ist. Ein Grund für die vergleichsweise niedrigen Förderungen pro Kopf in Niederösterreich beispielsweise betrifft eine Sonderregelung in der Kinderbetreuung. So werden in Niederösterreich – im Gegensatz zu den anderen Bundesländern – die Pädagoginnen und Pädagogen in Kinderbetreuungseinrichtungen vom Land als „Sachleistung“ den Gemeinden „beigestellt“, wodurch hier ein Transfer entfällt.

Abbildung 7: Förderungen aus Gemeinde- und Ländersicht (Transfereinnahmen der Gemeinden von der Länderebene und Transferausgaben der Länder an die Gemeindeebene) nach Bundesländern, in Euro pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Länderfinanzdaten 2013.

Anmerkung: Ohne Transfereinnahmen von den Ländern für Finanzzuweisungen (UAB 941 und 942), da es sich dabei um Transfers vom Bund handelt.

„näherungsweise“: Transferausgaben des Landes an TöR abzüglich Transfers an Bundes- und Länderebene; bereinigt um Transfers an SH-Verbände (OÖ, Stmk)

Unterschiedlicher Transfersaldo aus Länder- und Gemeindesicht

Die Beurteilung der Transferbelastung hat sich als schwierig herausgestellt. Die vorliegende Studie hat versucht, die Gemeinden und Länder nicht nur isoliert zu betrachten, sondern die Gemeinde- und Länderebene – daher insbesondere Landesfonds und Gemeindeverbände – miteinzubeziehen. Die Transferbeziehungen von ausgelagerten Gesellschaften der Gemeinden konnten aufgrund der mangelnden Daten nicht, die von Gemeindeverbänden nur teilweise, berücksichtigt werden.

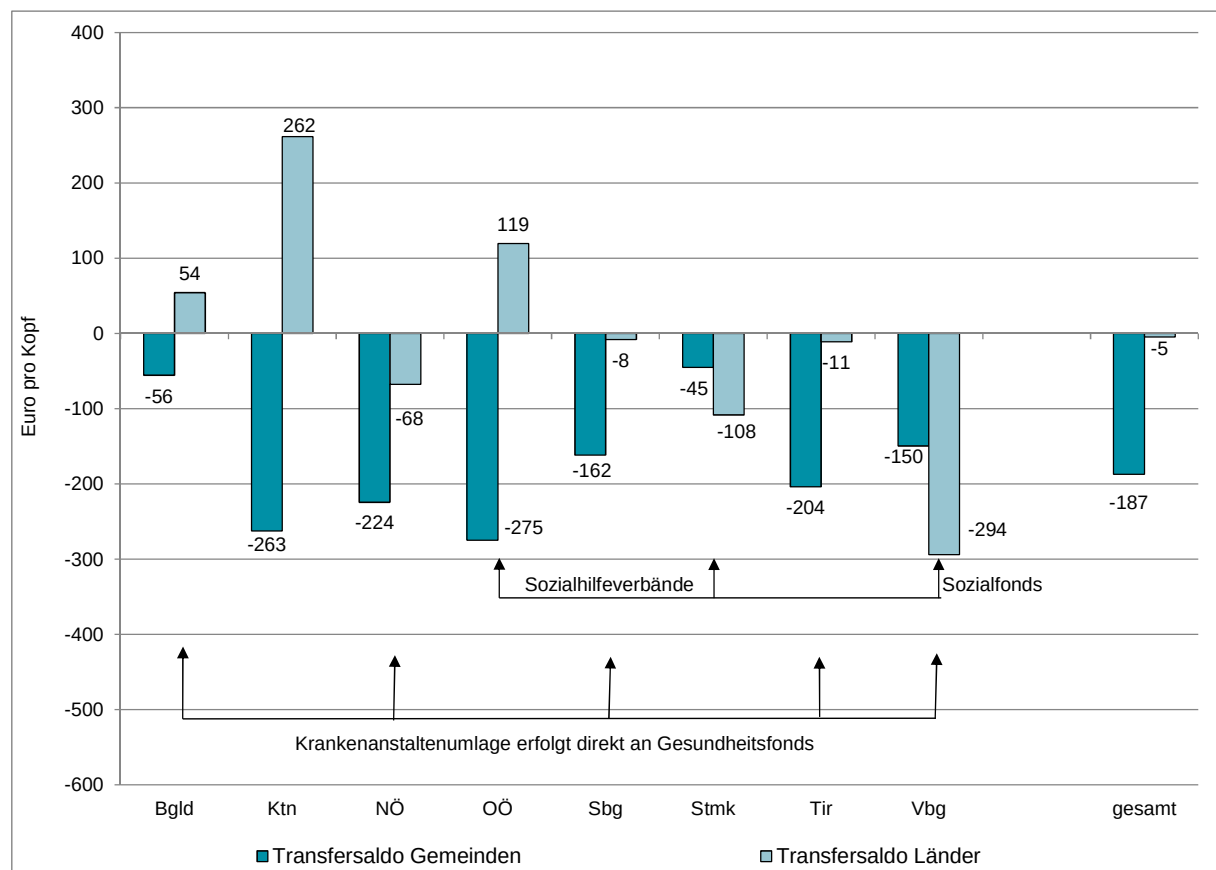
Welche hohe Bedeutung rechtlich selbstständige Einheiten bei der Beurteilung der Höhe des Transfersaldos haben, wird in Abbildung 8 verdeutlicht. Auf der einen Seite befinden sich die Gemeinden. Im Transfersaldo der Gemeinden sind sämtliche Transfereinnahmen und -ausgaben mit der Länderebene enthalten. Der hier dargestellte Transfersaldo umfasst daher nicht nur die Transfers, welche direkt an die Länder übermittelt werden, sondern auch jene Transfers, welche für Landesaufgaben an v. a. Landesfonds oder Sozialhilfeverbände geleistet werden. Dies betrifft im Wesentlichen die Finanzierung des Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereichs. Auf der anderen Seite sind die Transfers der Länder an die gesamte Gemeindeebene dargestellt.

Aus Gemeindesicht besteht in sämtlichen Bundesländern ein negativer Transfersaldo. Es werden mehr Transfers an die Länderebene geleistet, als Transfers an die Gemeinden getätigt werden (verkürzt: Umlagen übersteigen Förderungen).

Aus Ländersicht weisen die Bundesländer Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg ebenfalls einen negativen Transfersaldo aus. In den Rechnungsabschlüssen dieser Länder übersteigen daher die Transferausgaben an die Gemeindeebene die Transfereinnahmen von der Gemeindeebene (verkürzt: Förderungen übersteigen Umlagen).

Diese doch massiven Unterschiede sind vorrangig auf die direkte Zahlung von Umlagen an landeseigene/-nahe Einheiten zurückzuführen. Aber auch bei den Förderungen bestehen teilweise Förderungen durch landeseigene Organisationseinheiten (z. B. Schulbaufonds). Die starken Länderunterschiede führen faktisch zu landesweise sehr unterschiedlichen Finanzausstattungen der Gemeinden und schränken zunehmend die Gemeindeautonomie ein.

Abbildung 8: Transfersaldo aus Gemeinde- und Ländersicht nach Bundesländern, in Euro pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 und Länderfinanzdaten 2013.

Anmerkung: Transfersaldo Gemeinden = Transfereinnahmen der Gemeinden von der Länderebene – Transferausgaben der Gemeinden an die Länderebene.

Transfersaldo Länder = Transfereinnahmen der Länder von der Gemeindeebene – Transferausgaben der Länder an die Gemeindeebene.

2 Zur Bedeutung der Transfers für die Finanzmittelausstattung

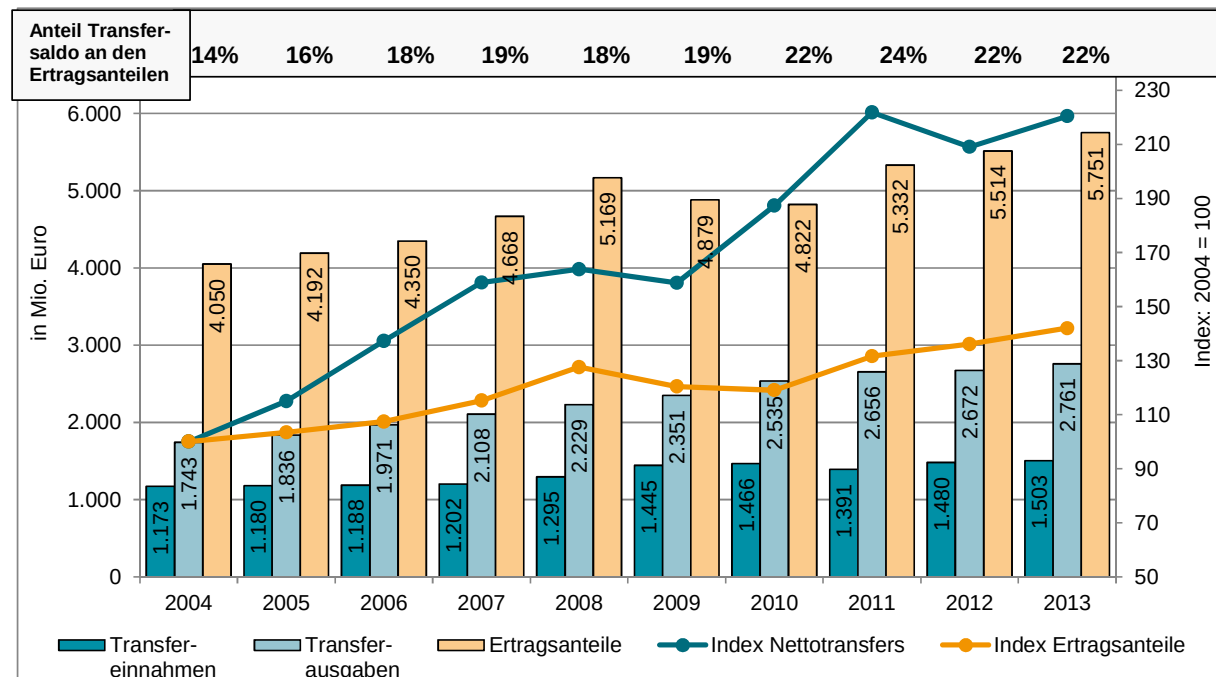
Hohe Bedeutung von Transfers

Sowohl die Länder als auch die Gemeinden sind in hohem Maße vom Transfersystem abhängig. Ohne die Ertragsanteile als Transfers zu berücksichtigen, sind bei den Gemeinden 15 Prozent der Einnahmen Transfereinnahmen, bei den Ländern sind es sogar 30 Prozent. Bei den Ausgaben der Gemeinden sind insgesamt 31 Prozent der Ausgaben Transferausgaben und bei den Ländern 42 Prozent. Auf Gemeindeebene sind die Transfers mit den Ländern und andere Transfers (z. B. Transfers an Unternehmungen, private Organisationen und andere Gemeinden) in etwa in der gleichen Größenordnung. Für die Länderebene hingegen spielen die Transferbeziehungen mit den Gemeinden eine eher untergeordnete Rolle, es überwiegen die Förderausgaben an die Unternehmen und die privaten Haushalte.

Eingeschränkte Gemeindeautonomie

Aufgrund der überdurchschnittlichen Ausgabensteigerungen für Umlagen wird der Grad der Gemeindeautonomie kontinuierlich eingeschränkt. So sind die Ertragsanteile seit 2004 um 42 Prozent gestiegen, der negative Transfersaldo hingegen um 120 Prozent. Wurden 2004 nur 14 Prozent der Ertragsanteile als Nettotransfers an die Länder gezahlt, waren es 2013 bereits 22 Prozent. Der Anteil der Transferausgaben an den Einnahmen aus Ertragsanteilen lag 2004 noch bei 43 Prozent, im Jahr 2013 liegt der Anteil bereits bei 48 Prozent. Damit verbleiben den Gemeinden immer weniger Mittel für ihre originäre Aufgabenerfüllung. Dies höhlt nicht zuletzt die Verantwortlichkeiten der LokalpolitikerInnen aus und führt letztlich auch zu einem Demokratiedefizit.

Abbildung 9: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben vom/ans Land und der Ertragsanteile der Gemeinden, 2004 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2004 bis 2013.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden bei der Gestaltung der Transferbeziehungen kaum Mitsprachemöglichkeiten haben, was ebenfalls zu einer eingeschränkten Gemeindeautonomie führt. So ist die Nachvollziehbarkeit der Festlegung der Umlagenhöhe für die einzelnen Gemeinden nicht gegeben, da entsprechende Nachweise von Seiten der Länder nicht erbracht werden. So können Gemeinden weder die Höhe der Umlage, noch die Steigerungsrate gegenüber dem Vorjahr überprüfen.

Auch die Gestaltung des Fördersystems schränkt die Gemeindeautonomie ein, da diese teilweise nach nicht transparenten Kriterien vergeben werden. Selbst bei der Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen besteht für die Gemeinden kein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Vergabekriterien, obwohl es sich hierbei formal um Gemeindemittel handelt.

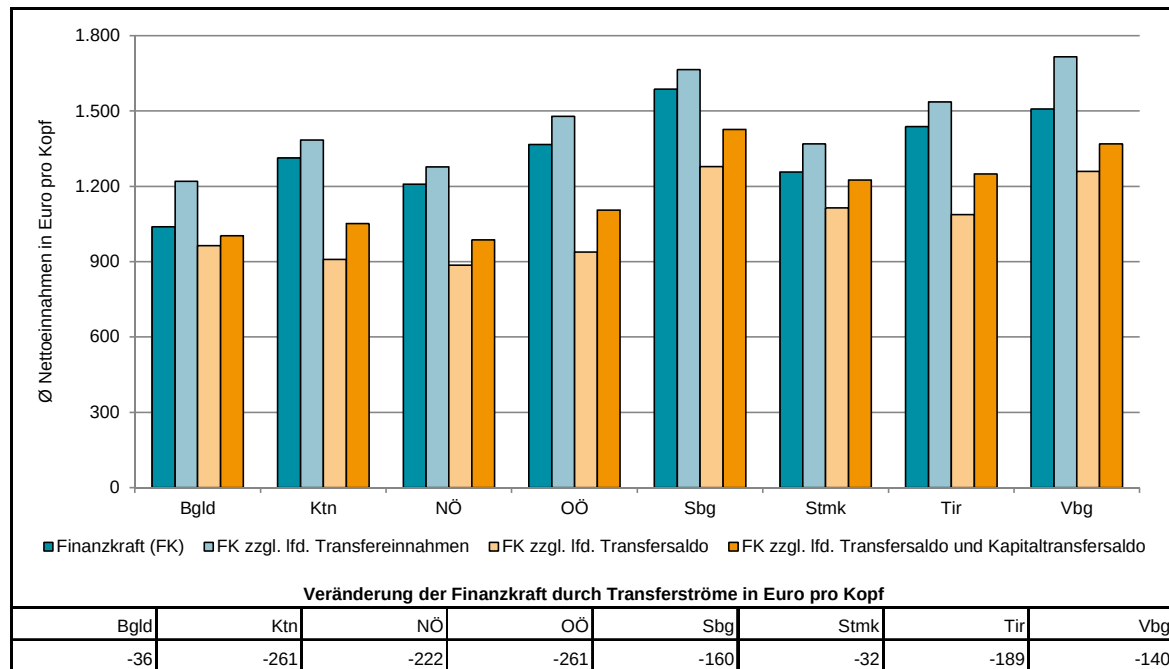
Mittelverschiebung von Städten zu Kleingemeinden bzw. zu Ländern

Die Verteilungswirkung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf die Finanzausstattung zugunsten der großen Städte wird durch die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden weitgehend aufgehoben. Bei Berücksichtigung der Transfers von und an Länder verfügen die Gemeinden bis 1.000 EW über höhere Mittel pro Kopf als die Gemeinden der folgenden EW-Klassen. Begründet ist dies in der vorwiegend ressourcenausgleichenden Wirkung der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, wodurch Ressourcen von den großen Städten zu den Kleinstgemeinden und generell von den Gemeinden zu den Ländern verschoben werden. Diese Neuverteilung der Ressourcenausstattung erfolgt hierbei ohne Berücksichtigung des unterschiedlichen Aufgabenspektrums der einzelnen Gemeinden. Es fehlt daher die lastenausgleichende Perspektive, wie beispielsweise die gesonderte Berücksichtigung von regionalen Versorgungsfunktionen durch zentrale Orte.

Bundesländer belasten die Gemeinden in sehr unterschiedlichem Ausmaß

Die in den Bundesländern unterschiedlich ausgestatteten Transferverflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden greifen in die Finanzmittelausstattung der Gemeinden in unterschiedlichem Maße ein. Im Gesamtergebnis werden die Kärntner und oberösterreichischen Gemeinden mit etwa 261 Euro pro Kopf (nach Berechnung aus Sicht der Gemeinden) am stärksten belastet, während sich die Finanzkraft der burgenländischen und steirischen Gemeinden durch die Transfers nur um 36 bzw. 32 Euro pro Kopf reduziert. Bei den Verteilungswirkungen in Oberösterreich und in der Steiermark muss berücksichtigt werden, dass in den Statutarstädten großteils keine Sozialhilfeumlagen gezahlt werden, da diese selbst als Sozialhilfeverbände fungieren.

Abbildung 10: Auswirkungen des Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen auf die Finanzkraft der Gemeinden nach Bundesländern, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Wie stark es zwischen den EW-Klassen zu Verschiebungen der Pro-Kopf-Einnahmen kommt, unterscheidet sich in den Bundesländern. Am stärksten wird die Spanne zwischen der Finanzkraft (das sind die Einnahmen aus eigenen Steuern und Ertragsanteilen) und der durch die Transfers modifizierten Pro-Kopf-Einnahmen im Burgenland und in Niederösterreich reduziert, am geringsten in Salzburg. In den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich und Vorarlberg sind die Umverteilungseffekte so hoch, dass die größten Gemeinden dieser Bundesländer nach Transfers eine geringere Finanzkraft pro Kopf aufweisen als die kleinsten Gemeinden.

Tabelle 1: Spanne der Finanzkraft pro Kopf vor und nach Transfers nach EW-Klassen, 2013

Spanne zwischen der größten und kleinsten EW-Klasse					
Bundesland	Finanzkraft (FK)	zusätzlich laufende Förderungen	zusätzlich laufende Transferausgaben v.a. Umlagen	zusätzlich einmalige Transfers	Veränderung der Spanne
Burgenland	2,1	1,4	1,2	1,2	-0,9
Kärnten	1,4	1,3	1,3	0,9	-0,5
Niederösterreich	1,9	1,5	1,2	0,9	-0,9
Oberösterreich	2,1	1,7	1,9	1,4	-0,6
Salzburg	1,1	1,1	1,0	1,0	-0,1
Steiermark	1,9	1,6	1,9	1,5	-0,4
Tirol	1,7	1,6	1,6	1,0	-0,8
Vorarlberg	1,0	0,8	0,7	0,6	-0,4
Gesamt (ohne Wien)	1,8	1,5	1,5	1,2	-0,6

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Anmerkung: Spanne von 2 bedeutet, dass die größten Gemeinden pro Kopf doppelt so viel Mittel erhalten als die kleinsten Gemeinden. Eine Spanne von 0,9 bedeutet, dass die größten Gemeinden pro Kopf nur 90 Prozent jener Werte der kleinsten Gemeinden erhalten.

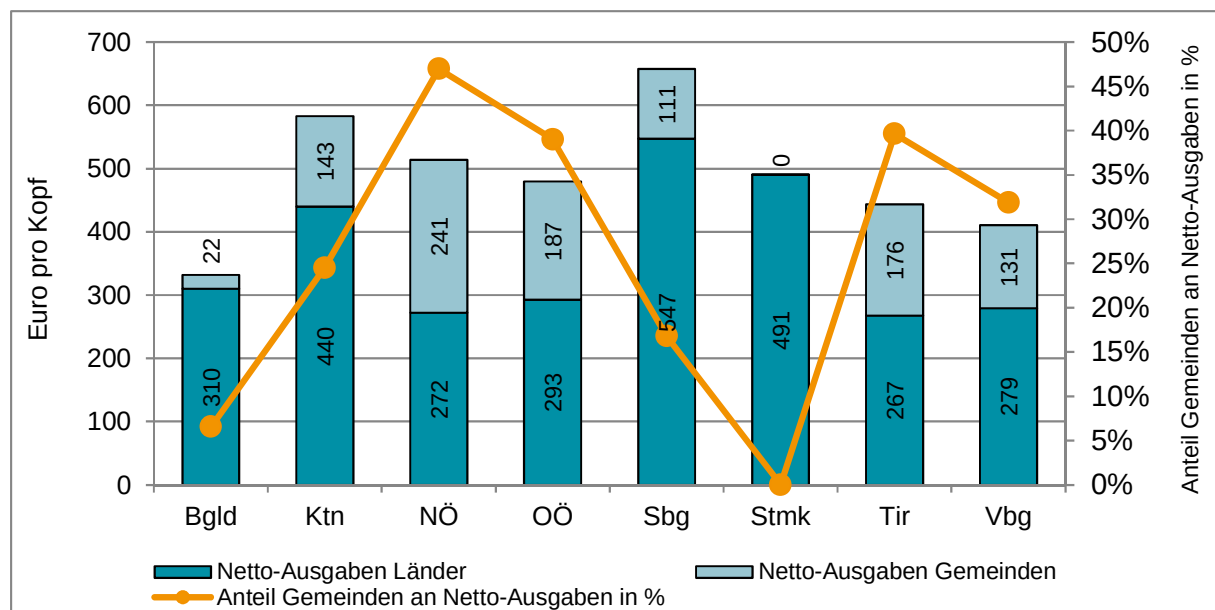
Kostenbeteiligung der Gemeinden sehr unterschiedlich

Die Finanzierungsverflechtungen im Krankenanstalten- und Sozialhilfebereich können insgesamt als sehr komplex und intransparent bezeichnet werden. Bei den Krankenanstalten spielen die Landesgesundheitsfonds sowie die öffentlichen Krankenhausträger eine wesentliche Rolle. Der Sozialhilfebereich wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich organisiert, teilweise über Gemeindeverbände, teilweise aber auch über landeseigene Einrichtungen.

In der folgenden Abbildung werden die Netto-Ausgaben der Länder und Gemeinden im Krankenanstaltenbereich dargestellt.⁵ Dabei zeigen sich sehr große Unterschiede nach Bundesländern. Wichtige Gründe hierfür sind – wie bereits ausgeführt – die je nach Bundesland unterschiedlichen Verbuchungspraktiken, unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen, aber auch die verschiedenen Leistungsangebote.

Der Anteil der Gemeinden an der Ko-Finanzierung des Krankenanstaltenbereiches schwankt zwischen null Prozent in der Steiermark und fast 50 Prozent in Niederösterreich. Die Länder greifen daher in sehr unterschiedlichem Ausmaß auf die Möglichkeit zu, auch die Gemeinden in die Finanzierung der kostspieligen Krankenanstalten einzubinden.

Abbildung 11: Netto-Ausgaben der Länder und Gemeinden für den Krankenanstaltenbereich gemäß Rechnungsabschlüssen, in Euro pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten und Länderfinanzdaten 2013.

Anmerkung: Krankenanstalten umfassen die Unterabschnitte 550 bis 569 und 590 gemäß VRV in der geltenden Fassung.

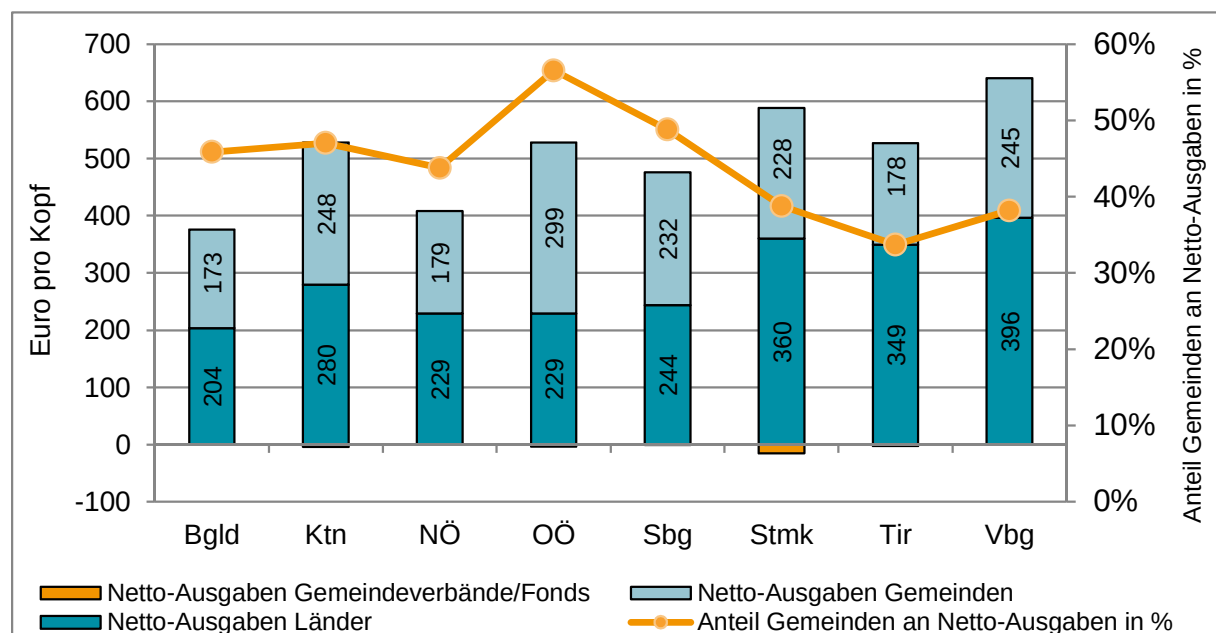
Ein ähnlich inhomogenes Bild zeigt sich auch im Sozialhilfebereich. Hier ist bei der Interpretation darauf hinzuweisen, dass die erkennbaren Unterschiede neben unterschiedlichen

⁵ Dies betrifft die Einnahmen und Ausgaben, welche in den Unterabschnitten 550 bis 569 sowie im Unterabschnitt 590 verbucht werden. Die in NÖ ausgewiesenen Krankenanstalten sind nicht enthalten (Unterabschnitte 855 bis 857), da diese ausgeglichen verbucht werden (Einnahmen = Ausgaben).

organisatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen auch auf Unterschiede im Leistungsangebot und -niveau zurückzuführen sind.

Ebenso variiert der Anteil der Gemeinden an den gesamten Netto-Ausgaben je nach Bundesland deutlich. So tragen die Tiroler Gemeinden nur 34 Prozent der Sozialhilfe-Finanzierung, die oberösterreichischen Gemeinden hingegen 57 Prozent. Grund für die unterschiedlichen Beteiligungen liegen einerseits in den verschiedenen landesgesetzlichen Rahmenbedingungen, andererseits bestehen auch unterschiedliche Trägerschaften. So werden in Salzburg Alten- und Pflegeheime verstärkt über Gemeindeverbände organisiert, in Niederösterreich werden diese zentral durch das Land geführt.

Abbildung 12: Netto-Ausgaben der Länder und Gemeinden für den Sozialbereich gemäß Rechnungsabschlüssen, in Euro pro Kopf, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten und Länderfinanzdaten 2013.

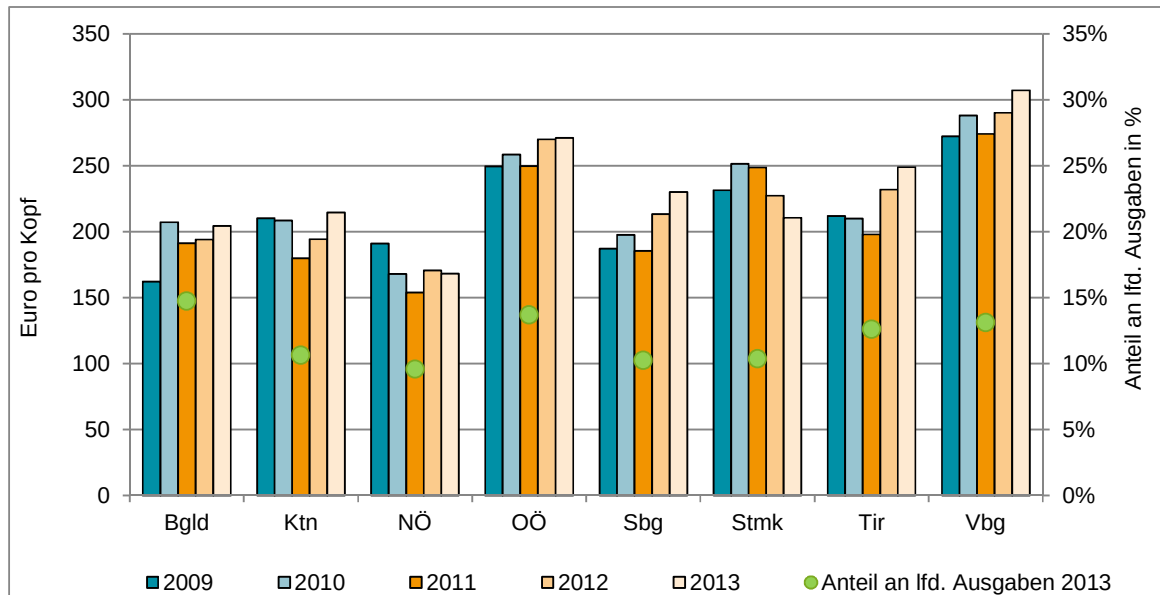
Anmerkung: Sozialhilfe umfasst die Gruppe 4 ohne Abschnitt 48 Wohnbauförderung gemäß VRV in der geltenden Fassung.

Unterschiedliche Fördersysteme nach Bundesländern

Auch die Fördersysteme unterscheiden sich in den Bundesländern deutlich. Dies zeigt sich einerseits in unterschiedlichen Förderniveaus, andererseits bestehen auch unterschiedliche Verteilungswirkungen. Das höchste Fördervolumen pro Kopf besteht in den Bundesländern Vorarlberg und Oberösterreich, das geringste Fördervolumen in Niederösterreich. Dementsprechend variiert auch der Anteil der Förderungen an der Summe der laufenden Ausgaben.⁶

⁶ In den Kapiteln Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. und Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. erfolgt eine ausführliche Betrachtung der Förderungen inkl. getrennter Bezugnahme auf die lfd. Ausgaben bzw. Investitionsausgaben.

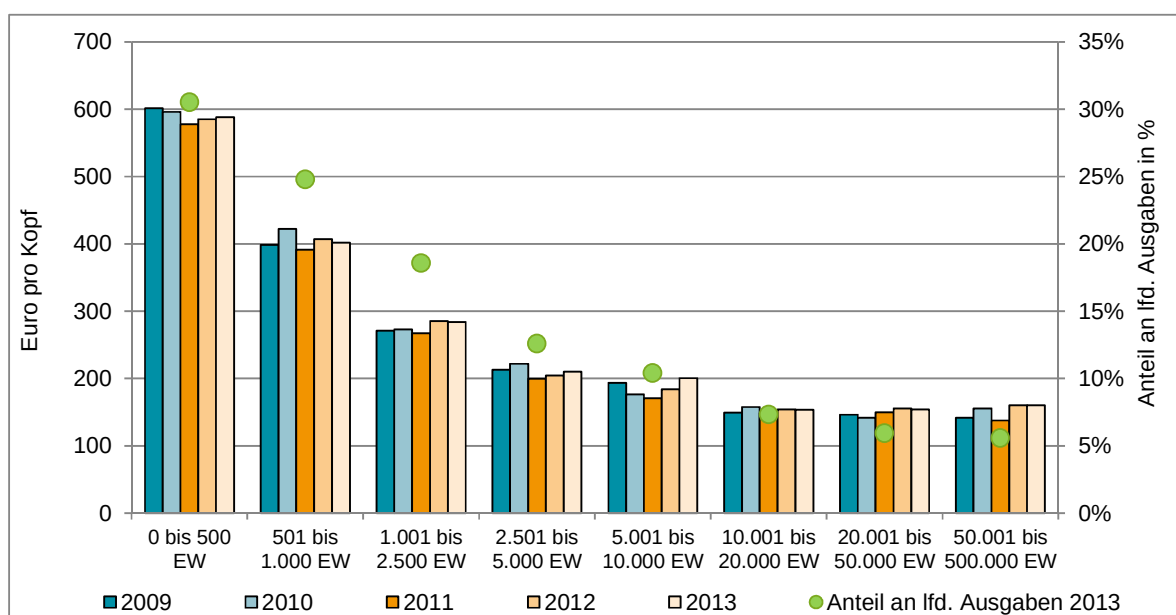
Abbildung 13: Förderungen der Länder an die Gemeinden nach Bundesländern in Euro pro Kopf sowie Anteil an den laufenden Ausgaben, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Die Förderhöhe pro Kopf sinkt sehr stark mit zunehmender Gemeindegröße, wodurch die Gemeinden verschiedener Größe in unterschiedlichem Ausmaß von den Förderungen profitieren. So werden bei Gemeinden bis 500 EW 31 Prozent der laufenden Ausgaben durch Förderungen gedeckt, bei den Städten über 50.000 EW sind es nur sechs Prozent.

Abbildung 14: Förderungen der Länder an die Gemeinden nach EW-Klassen in Euro pro Kopf sowie Anteil an den laufenden Ausgaben der Gemeinden, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

3 Zur Transparenz der Transfers

Uneinheitliche Buchungspraktiken

In den Bundesländern bestehen teils sehr unterschiedliche Verbuchungspraktiken, wie dies in der folgenden Tabelle deutlich wird. Die Landesumlage wird in fast allen Bundesländern nicht als laufende Transfereinnahme von den Gemeinden, sondern als eigene Steuer oder als Ertragsanteil verbucht. Die Gemeinde-Bedarfszuweisungen werden nur in zwei Bundesländern als laufende Transfers vom Bund verbucht. Neben diesen beiden Transfereinnahmen der Länder bestehen unterschiedliche Verbuchungspraktiken jedoch auch in den einzelnen Aufgabenbereichen. Eine Vereinheitlichung würde bereits mehr Transparenz bedeuten.

Tabelle 2: Beispiele unterschiedlicher Verbuchungspraktiken in den Ländern

Bundesland	Einnahme aus Landesumlage	Einnahme aus Gemeinde-Bedarfszuweisungen
Burgenland	eigene Steuer (direkte Abgabe)	laufende Transfereinnahme vom Bund
Kärnten	Ertragsanteile	Ertragsanteile
Niederösterreich	keine Umlage	Ertragsanteile
Oberösterreich	laufende Transfereinnahme von Gemeinden	Ertragsanteile
Salzburg	eigene Steuer (direkte Abgabe)	Ertragsanteile
Steiermark	eigene Steuer (direkte Abgabe)	Ertragsanteile
Tirol	eigene Steuer (direkte Abgabe)	laufende Transfereinnahme vom Bund
Vorarlberg	laufende Transfereinnahme von Gemeinden	Ertragsanteile

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016 auf Basis Rechnungsabschlüsse der Länder.

Stark eingeschränkte Transparenz durch ausgelagerte Einheiten

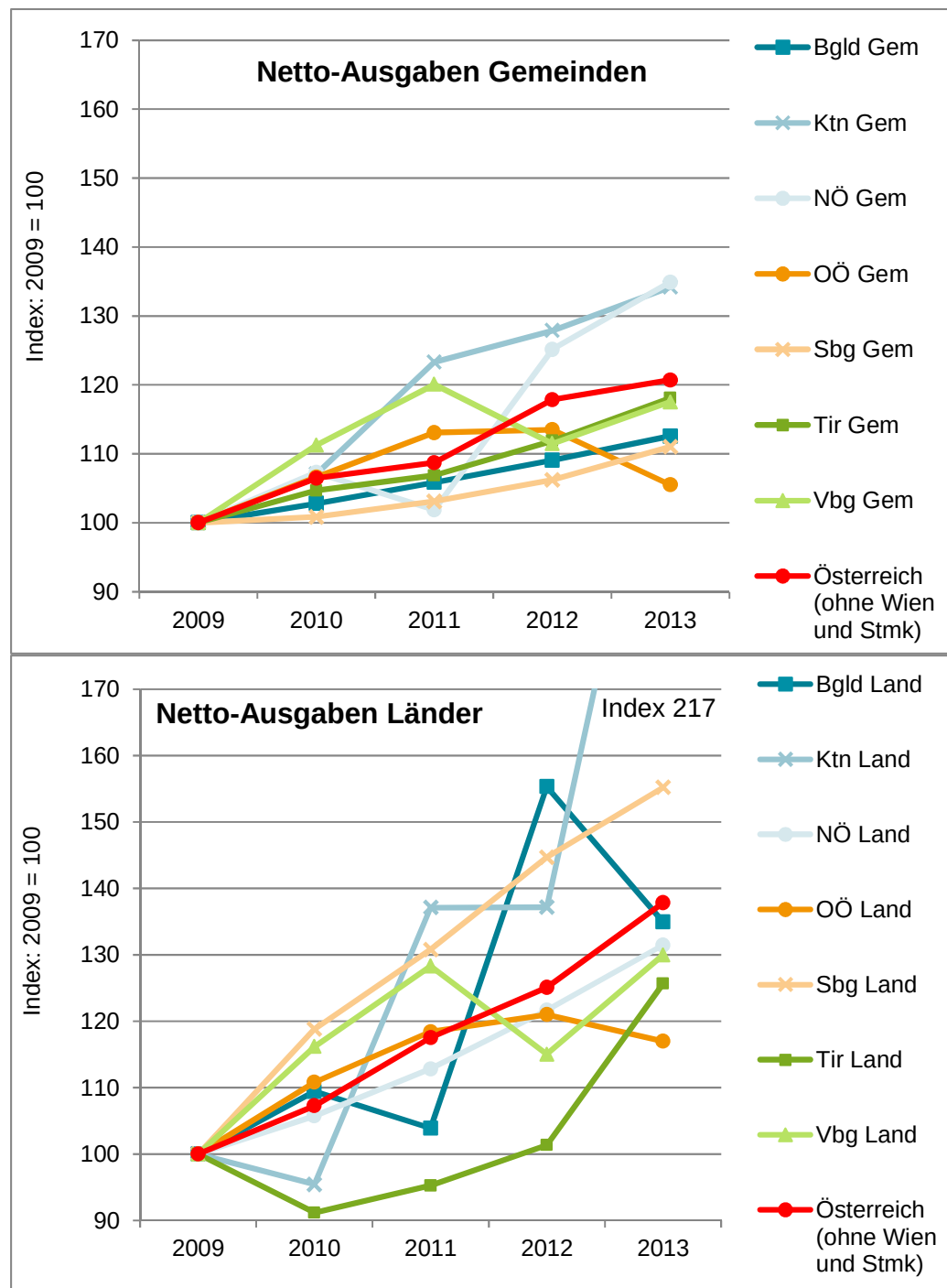
Die Datentransparenz ist bei Vorhandensein von ausgelagerten Einheiten deutlich eingeschränkt, da diese grundsätzlich nicht zur Veröffentlichung der Rechnungsdaten verpflichtet sind. Dadurch ist die Beurteilung der gesamten Transferströme nur bedingt möglich, wie sich dies insbesondere auch in den beiden Bereichen Krankenanstalten und Sozialhilfe gezeigt hat. Die Gebarungsdaten zu den Sozialhilfeverbänden sind nur teilweise vorhanden, auch die Abschlussdaten der Landesgesundheitsfonds werden nicht flächendeckend und in derselben Qualität veröffentlicht.

Insgesamt kann daher nicht dargestellt werden, wie hoch die Ausgaben für den Krankenanstaltenbereich bzw. für den Sozialhilfebereich tatsächlich sind. Für eine tatsächliche Einschätzung der Finanzierungsflüsse würde es daher einer weiterführenden, vertiefenden Darstellung unter Zurverfügungstellung der relevanten Daten vonseiten der Länder bedürfen.

Nachvollziehbarkeit der Steigerungen der Umlagen ist nicht gegeben

Auf Basis der zur Verfügung stehenden Daten kann nicht nachvollzogen werden, inwieweit die Umlagensteigerungen tatsächlich korrekt berechnet wurden. So zeigen sich am Beispiel der Krankenanstalten stark unterschiedliche Entwicklungen zwischen den Netto-Ausgaben der Länder für den Krankenanstaltenbereich und der Umlagenlast bei den Gemeinden. Eine Interpretation ist jedoch schwierig, da die Länder und Gemeinde vor allem im Sozialhilfebereich unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte haben und dementsprechend in den Haushalten unterschiedliche Aufgabenbereiche dargestellt sind.

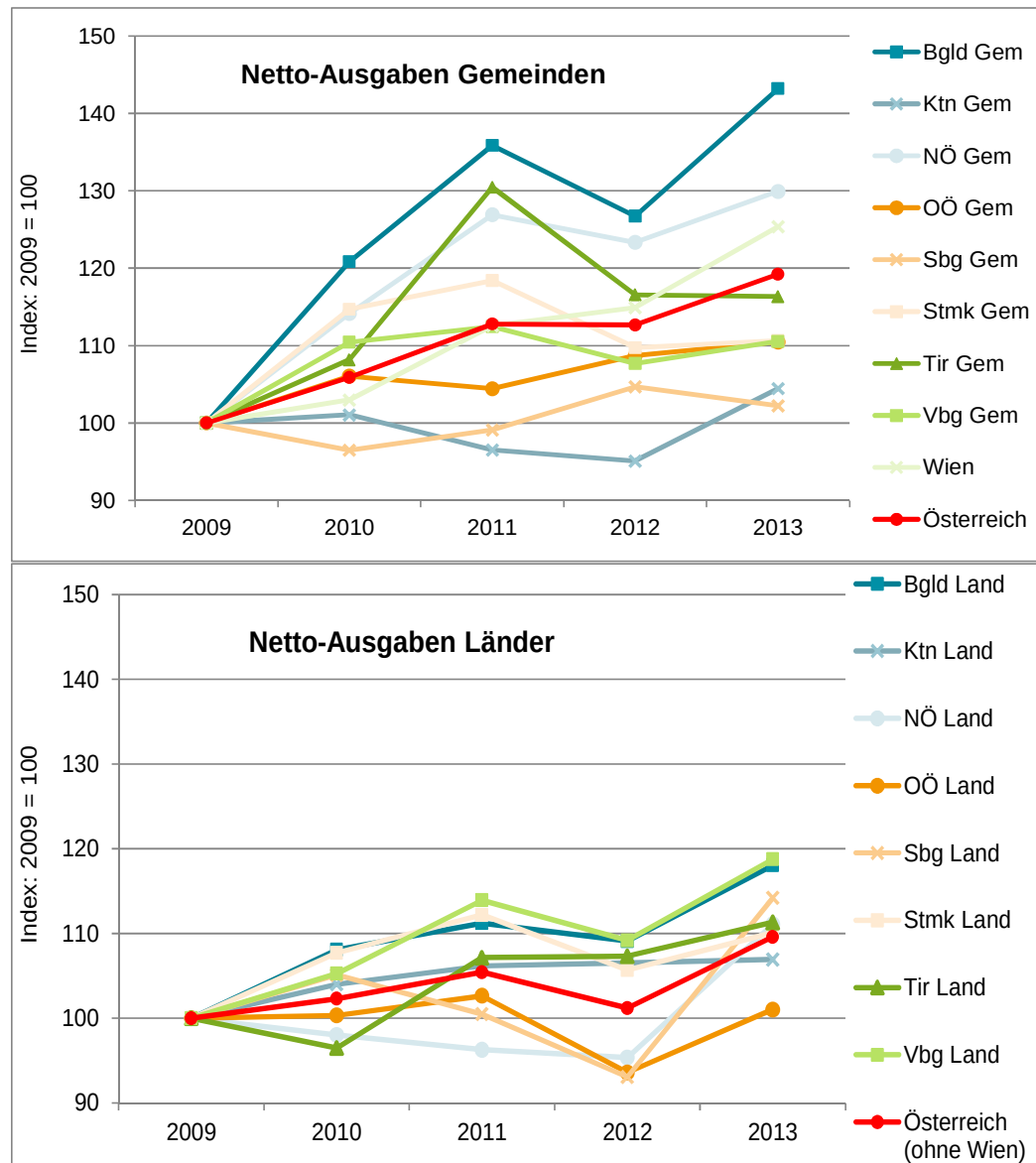
Abbildung 15: Indexentwicklung der Netto-Ausgaben im Krankenanstaltenbereich der Länder und Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss 2009 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten und Länderfinanzdaten 2009 bis 2013.

Anders verhält es sich im Sozialhilfereich, wo die Netto-Ausgaben der Gemeinden meist stärker gestiegen sind als bei den Ländern. Auch hier ist auf Basis der Rechnungsabschlüsse eine Nachvollziehbarkeit der Umlagenberechnung nicht möglich. Entsprechende Erklärungen für die unterschiedlichen Entwicklungen fehlen.

Abbildung 16: Indexentwicklung der Netto-Ausgaben im Sozialhilfebereich der Länder und Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss 2009 bis 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten und Länderfinanzdaten 2009 bis 2013.

Förderflüsse sind nicht nachvollziehbar

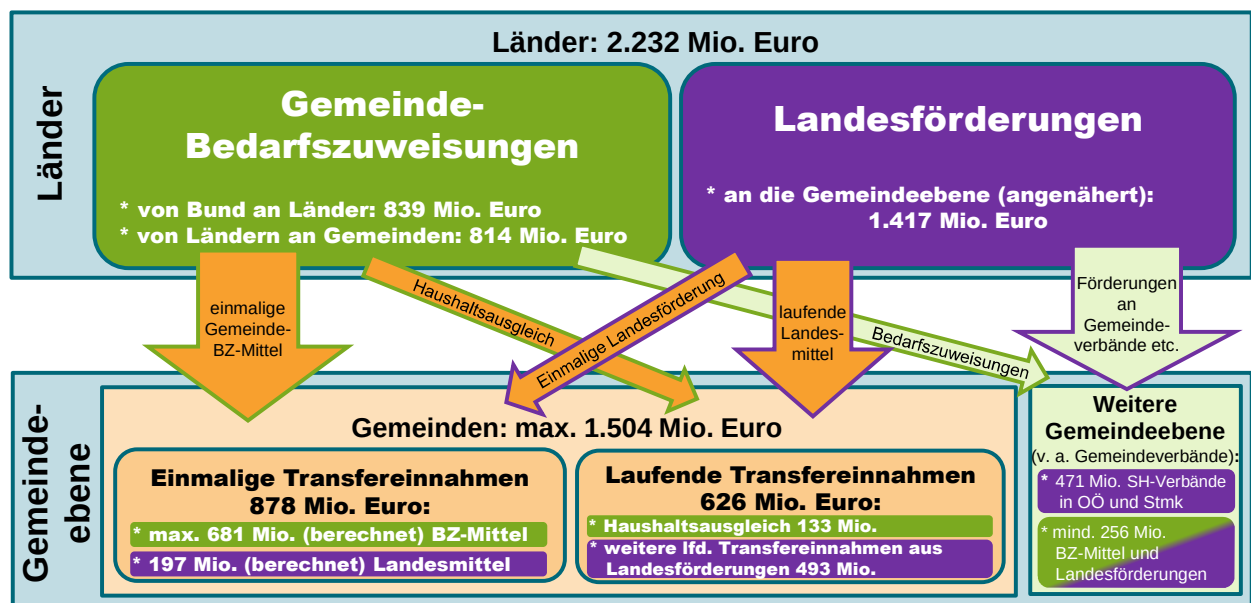
Ein Abgleichen der Förderausgaben der Länder an die Gemeinden mit den Fördereinnahmen der Gemeinden von den Ländern ist aufgrund der zu geringen Differenzierung der verbindlich anzuwendenden Konten in der VRV⁷ nicht möglich. Insbesondere bei den Ländern ist keine ausreichende Differenzierung der Fördernehmer möglich, weshalb hier nur näherungsweise Berechnungen möglich waren.

⁷ Die österreichweit einheitlich geltende Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung definiert die Haushaltsgliederung.

Insgesamt ergibt sich, dass die in den Länder- und Gemeindebudgets ausgewiesenen Fördersummen nicht identisch sind. In den Länderbudgets werden (näherungsweise) insgesamt 2.232 Mio. Euro an Förderungen an die Gemeindeebene ausgewiesen, in den Gemeindebudgets sind es hingegen 1.504 Mio. Euro. Die Differenz ist zumindest teilweise auf Förderungen an Gemeindeverbände und sonstige Einheiten der Gemeindeebene zurückzuführen.

Während in den Länderhaushalten eine differenzierte Betrachtung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen (814 Mio. Euro) und der Landesförderungen (1.418 Mio. Euro) (letzteres näherungsweise) möglich ist, kann diese Unterscheidung auf Gemeindeebene nicht getroffen werden. Das aktuelle Rechnungswesen sieht hier nur eine Differenzierung in laufende (626 Mio. Euro) und einmalige (878 Mio. Euro) Transfers vor. Es kann daher nicht nachvollzogen werden, ob die Mittel aus dem Titel der Gemeinde-Bedarfszuweisungen oder aus dem Titel der Landesförderungen kommen.

Abbildung 17: Förderungen von den Ländern an die Gemeindeebene bzw. Gemeinden, 2013



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016 nach Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013; Statistik Austria: Länderfinanzdaten 2013.

Anmerkung: Bei den laufenden Transfereinnahmen der Gemeinden wurden die UAB 941 und 942 (Finanzzuweisungen und Zuschüsse gemäß FAG) herausgerechnet.

Dies verstärkt sich noch dadurch, dass bei den vom Land ausgewiesenen ausgeschütteten Mitteln der Gemeinde-Bedarfszuweisungen nicht zwischen Gemeinden und weiteren Gemeindeeinheiten (z. B. Gemeindeverbände, gemeindeeigene Gesellschaften) unterschieden wird. Dadurch ergibt sich, dass die von den Ländern ausgewiesenen Förderungen höher sind als die Transfereinnahmen bei den Gemeinden.

3.1 Unklare Ziele und Verteilungswirkungen von Transfers

Vielfältige Transferverflechtungen führen zu nicht nachvollziehbaren Umverteilungseffekten

Es gibt eine große Vielfalt an Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sowie bei der Trägerschaft und Erfüllung der Aufgaben als auch bei deren Finanzierung. Durch die vielfältigen Transferbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden entstehen nicht mehr nachvollziehbare Umverteilungseffekte (Intransparenz der Transferbeziehungen). Weiters kommt es auch zu Verstößen gegen Prinzipien der Autonomie sowie der Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung.

Stark ressourcenausgleichende Wirkung – geringer Lastenausgleich

Transfers erfüllen grundsätzlich mehrere Zwecke in einem Gemeinde-Finanzausgleich, nämlich eine:⁸

- ☐ ressourcenausgleichende Wirkung: Ausgleich von unerwünschten Finanzkraftunterschieden zwischen den Gemeinden.
- ☐ lastenausgleichende Wirkung: Ausgleich unterschiedlicher Lasten, vor allem wegen differenzierter Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden wie z. B. Lasten aufgrund sozio-demografischer sowie geografisch topografischer Entwicklungen.
- ☐ Abgeltung regionaler Spill-Overs und damit Realisierung von Economies of Scale: Durch alloкатive Transfers v.a. zwischen Gemeinden einer Region erfolgt eine Unterstützung bei der effizienten Leistungserbringung durch Arbeitsteilung oder durch eine Versorgungsfunktion zentraler Orte für das Umland; Schwerpunkte können hierbei insbesondere Förderungen von Gemeindekooperationen sowie der regionalen Arbeitsteilung sein.

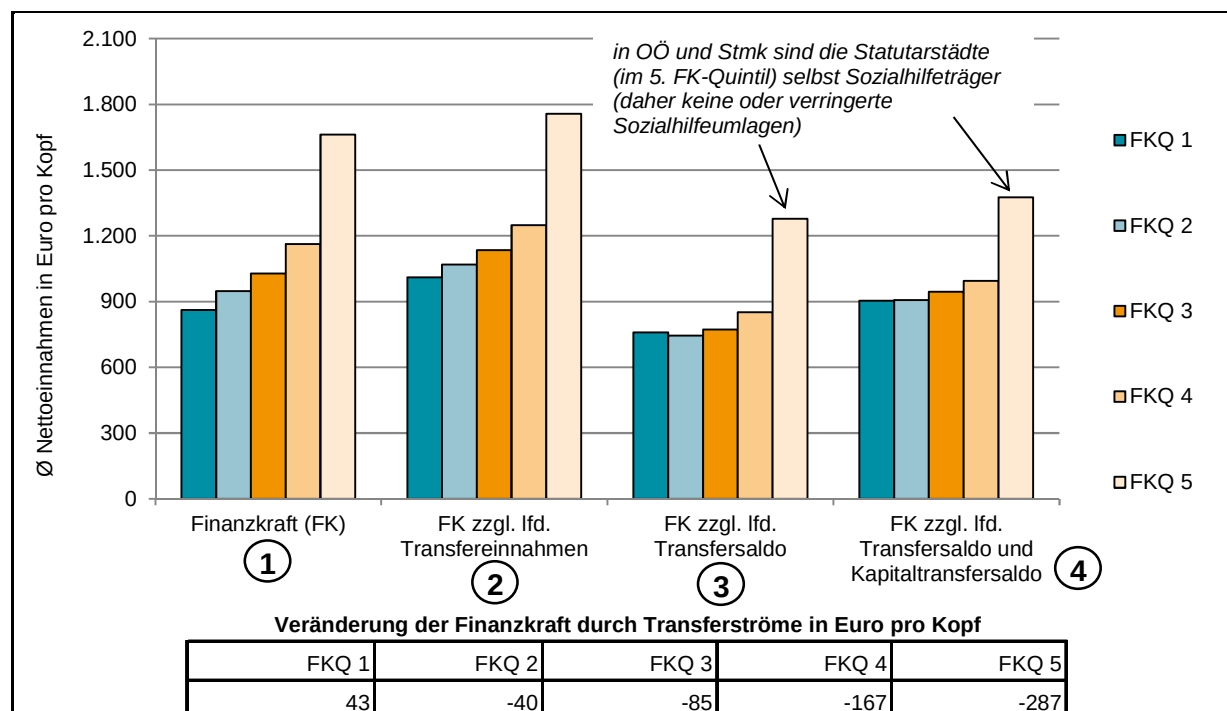
In der Praxis zeigt sich insgesamt eine stark ressourcenausgleichende Wirkung der intragovernmentalen Transfers zwischen Land und Gemeinden. Dies wird deutlich, wenn die Finanzkraft der Gemeinden vor und nach Transfers betrachtet wird (Abbildung 18). Es besteht eine stark ressourcenausgleichende – bzw. sogar ressourcenüberkompensierende – Wirkung insbesondere der Umlagen und einmaligen Förderungen. Während bei der ursprünglichen Finanzkraft (= Ertragsanteile + eigene Steuern) (1) noch deutliche Unterschiede nach Finanzkraft-Quintilen⁹ ersichtlich werden, verringern bereits die laufenden Förderungen (2) die Unterschiede leicht. Berücksichtigt man zusätzlich die Umlagen (3), kommt es schon zu einer deutlichen Angleichung. Die einmaligen Transfers (4) führen dann zu einer weiteren Reduzierung in der durchschnittlichen Finanzkraft der vier obersten Finanzkraft-Quintile.

Konkret bedeutet dies, dass das finanzkräftigste Fünftel an Gemeinden eine Finanzkraftreduzierung um durchschnittlich 287 Euro pro Kopf hinnehmen muss, während die Finanzkraftreduzierung im 2. Finanzkraft-Quintil nur 40 Euro pro Kopf beträgt. Bei den finanzschwächsten Gemeinden erfolgt sogar eine durchschnittliche Aufstockung von 43 Euro pro Kopf. Im obersten Finanzkraft-Quintil ist weiters darauf zu verweisen, dass die tatsächliche Finanzkraftreduzierung de facto noch stärker ausfällt, wenn hier berücksichtigt wird, dass die Statutarstädte in Oberösterreich und der Steiermark keine Umlagen ausweisen.

⁸ Siehe hierzu auch Biwald et.al.: Projekt Transfers und Kostentragung, 2010, S. 100 ff.

⁹ Dies sind fünf Gruppen mit der gleichen Anzahl von Gemeinden - sortiert nach der Finanzkraft. Im 1. Finanzkraft-Quintil befinden sich die Gemeinden mit der geringsten, im 5. Finanzkraft-Quintil die Gemeinden mit der höchsten Finanzkraft.

Abbildung 18: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft der Gemeinden, pro Kopf, nach Finanzkraft-Quintilen, 2013



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013.

Anmerkung: FKQ = Finanzkraft-Quintil.

Das Ziel der Effizienzsteigerung bzw. der Abgeltung von Spillovers wird in der Praxis nur vereinzelt berücksichtigt, beispielsweise bei Förderungen von interkommunalen Kooperationen. Inwieweit hiermit externe Effekte – wie z. B. im Rahmen von Schulgemeindeförderungen – abgedeckt werden, wäre eine weiterführende Fragestellung.

Eine Beurteilung der lastenausgleichenden Wirkung ist ausschließlich auf der Betrachtung von Finanzdaten nicht möglich, da auch die Entwicklung des Leistungsangebotes betrachtet werden müsste.¹⁰

Widersprüchliche Zielsetzungen innerhalb des Finanzausgleichs

Die ursprüngliche (abgestufte) Verteilungswirkung zwischen kleineren Gemeinden und den größeren und großen Städten im primären Finanzausgleich im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung wird durch die komplexen Transferströme des sekundären und tertiären Finanzausgleichs stark abgeschwächt und teilweise sogar umgedreht. Insgesamt nimmt die Verteilungswirkung im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs eine sehr starke Rolle ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus finanzwissenschaftlicher Sicht vertikale Transfers nicht zur Basisfinanzierung ganzer Gemeindegruppen dienen (dazu sind die Steuereinnahmen da), sondern ein Instrument der Feinsteuerung sind. Der sekundäre und tertiäre Finanzausgleich ist daher überdimensioniert und in dieser Form nicht mehr steuerbar. Vielmehr bedarf es einer verbesserten Abstimmung insbesondere zwischen Bund und Ländern,

¹⁰ Siehe hierzu Bauer u. Schratzenstaller: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers; 2007; Biwald et.al.: Projekt „Transfers und Kostentragung“, 2010; Bröthaler et.al.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers, 2006.

welche die Transferbeziehungen im Wesentlichen bestimmen. Die Zielsetzungen des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs müssen daher aufeinander abgestimmt sein.

3.2 Defizite der intragovernmentalen Transfers zwischen Land und Gemeinden

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Länder-Gemeinde-Transfersysteme einen deutlichen Reformbedarf aufweisen. So sind insbesondere die folgenden Aspekte kritisch zu sehen:

- ❑ **Hohe Komplexität:** Es besteht ein komplexes Beziehungsgeflecht aus Umlagen, Ko-Finanzierungen, Förderungen und Zuschüssen.
- ❑ **Mangelnde Transparenz durch aktuelle Verbuchungspraxis:** Das aktuelle Rechnungswesen erlaubt keine ausreichend differenzierte Analyse der Transferströme. Hinzu kommen unterschiedliche Auslegungen zur Verbuchung einzelner Transfers in den Bundesländern. Unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen (z. B. Ausmaß an Ausgliederungen, Organisation und Finanzierung der Leistungsbereiche) erschweren eine Vergleichbarkeit.
- ❑ **Länder-Gemeinde-Transfers heben den primären Finanzausgleich auf:** Die im Rahmen des primären Finanzausgleichs (Ertragsanteile, eigene Steuern) beabsichtigte Mittelverteilung zugunsten der Städte mit ihrem höheren Aufgabenniveau wird durch die Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen sehr stark verändert. Es besteht daher keine Kongruenz der Zielsetzungen vom primären Finanzausgleich und den Länder-Gemeinde-Transfers.
- ❑ **Nicht nachvollziehbare Verteilungswirkungen:** Die sehr hohe Anzahl an verschiedenen Transfers führt dazu, dass die Verteilungswirkungen der einzelnen Transfers nicht aufeinander abgestimmt sind. Eine gebündelte Zielsetzung zur gewünschten Verteilungswirkung innerhalb der Länder-Gemeinde-Transfersysteme in den einzelnen Bundesländern fehlt.
- ❑ **Hohe Abhängigkeit von Transfers:** Sowohl die Länder als auch die Gemeinden sind in hohem Maße finanziell von Transfers bestimmt. Dies führt auf Gemeindeebene zu einer teilweisen Aushöhlung der Gemeindeautonomie.
- ❑ **Unterschiedliche Behandlung der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern:** Die Verteilungswirkungen und das Ausmaß der Umverteilung unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern sehr deutlich. Die Länder beeinflussen die finanzielle Situation der Gemeinden in unterschiedlichem Ausmaß.
- ❑ **Fehlende Nachvollziehbarkeit der Transferhöhe:** Bei den Umlagen fehlen transparente Abrechnungen, sodass die Korrektheit der vorgeschriebenen Umlagen nicht nachvollzogen werden kann. Bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungen fehlen in den meisten Bundesländern transparente Verteilungskriterien. Die Vergabekriterien von Landesförderungen sind teilweise transparent (beispielsweise bei der laufenden Ko-Finanzierung des Kinderbetreuungsbereichs).
- ❑ **Starker Ressourcenausgleich und geringer Lastenausgleich:** Ein Großteil der Transfers wirkt stark finanzkraftausgleichend. Dies betrifft einerseits die Umlagen, andererseits aber auch die Förderungen von den Ländern an die Gemeinden. Hingegen sind lastenausgleichende Elemente unterrepräsentiert.

Neben den aus dieser Studie ableitbaren kritischen Aspekten ist jedoch auch ein breiterer Blick auf das Finanzausgleichssystem möglich und sinnvoll. Dies zeigen auch die Ergebnisse einer Reihe von vom Bundesministerium für Finanzen beauftragten Studien im Jahr 2010, an welchen die führenden wissenschaftlichen Institutionen teilgenommen haben.¹¹ In der Studie über die grundsätzlichen Reformoptionen zum Finanzausgleich wurden insbesondere die folgenden Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem als besonders relevant eingestuft, welche sich teilweise mit den zuvor dargestellten Studienergebnissen decken:

- ❑ **„Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung:** Reform der praktisch unverändert gebliebenen Kompetenzverteilung aufgrund des technischen und wirtschaftlichen Wandels, aber auch aus Sicht der vielfältigen internationalen Verflechtungen und Verpflichtungen.
- ❑ **Verstärkte Konnexität der Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenverantwortung:** Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung mit der Finanzierungsverantwortung auf jeder Ebene des Staatsaufbaus.
- ❑ **Verstärkte Abgabenautonomie:** Stärkung der Abgabenautonomie der subnationalen Gebietskörperschaften und damit einhergehend Verminderung des Steuerverbunds.
- ❑ **Zielorientierung des Finanzausgleichs:** Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegung politisch-strategischer Ziele im Finanzausgleich (z. B. Klimaschutz und nachhaltige Raumentwicklung).
- ❑ **Reduktion der Transfers:** Stärkung der Verantwortlichkeit der fiskalpolitischen EntscheidungsträgerInnen und erhöhte Transparenz durch radikale Vereinfachung und Entflechtung der Transfers.
- ❑ **Trennung von allokativen und distributiven Zielen und Wirkungen:** Herstellung von Transparenz und Wirkungssicherheit durch klare Trennung allokativer und distributiver Ziele bei der Mittelverteilung im Steuerverbund und Transfersystem.
- ❑ **Zusammengefasster Finanzkraftausgleich:** Schaffung eines einzigen klar nachvollziehbaren Transfers zum teilweisen Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen Ländern bzw. zwischen Gemeinden.
- ❑ **Aufgabenorientierter Lastenausgleich:** Lastenausgleich für Aufgaben mit räumlichen Spill-overs oder sonstige Lasten durch spezifische sozioökonomische oder geographische Rahmenbedingungen.
- ❑ **Wettbewerb zwischen Regionen und Gemeinden:** Angemessener Wettbewerb durch verstärkte dezentrale Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und erhöhte Transparenz der Standortvorteile- und -nachteile.
- ❑ **Gemeindestruktur und -kooperation:** Verstärkte Nutzung von Skalen- und Verbundvorteilen durch angemessene Förderung.“¹²

Die hier dargestellten Reformbedarfe beziehen sich dabei auf das gesamte Finanzausgleichssystem – daher den Finanzausgleich im weiteren Sinn¹³ – und gehen daher auch über eine Reform der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen hinaus. Der Fokus in den nachfolgenden Ausführungen soll auf eine Reform dieser Länder-Gemeinde-Transfers gelegt werden. Dabei darf jedoch ein Blick auf das gesamte Finanzausgleichssystem nicht aus den Augen gelassen werden.

¹¹ Siehe Bröthaler et al.: Reformoptionen und Reformstrategien. 2011, S. 3 f.

¹² Siehe Bröthaler et al.: Reformoptionen und Reformstrategien. 2011, S. 3 f.

¹³ Siehe Bauer u. Thöni: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich, 2008, S. 19 f.

II Reformvorschläge zu den Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen

Im diesem Kapitel werden unsere Reformvorschläge dargestellt. Diese basieren teilweise auf Vorschlägen aus früher durchgeführten Studien zum Finanzausgleichssystem¹⁴. Zusätzlich haben ExpertInnen aus Wissenschaft und Interessenvertretung zu der hier vorgelegten Analyse der Transferproblematik im Rahmen eines Workshops Stellung genommen und Anregungen für Reformen beigesteuert. Wir möchten uns an dieser Stelle herzlich für die Teilnahme am Workshop und für die intensiven Diskussionen bedanken.¹⁵ Es soll hier betont werden, dass die Verantwortung für die folgenden KDZ-Reformvorschläge jedoch ausschließlich bei den AutorInnen der gegenständlichen Studie liegt.

1 Reformvarianten für Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden

Die vielfältigen Ansätze zur Reform der Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen werden nachfolgend in drei Ansätzen dargestellt:

- ☐ Bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen: Hier wird aufgezeigt, in welcher Form bundesweit einheitliche Regelungen in der Finanzverfassung und/oder im Finanzausgleichsgesetz zur Reform beitragen können.
- ☐ Punktuelle Reformansätze: Unabhängig von einem bundesweit einheitlichen Rahmen – oder auch darauf aufbauend –, können punktuelle Reformen in den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen erfolgen. Hier wird die Palette an (größtenteils) isoliert voneinander umsetzbaren Maßnahmen dargestellt.
- ☐ Neuordnung von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen: Dieser umfangreiche Reformansatz zeigt die Möglichkeiten einer Neuordnung der Transferbeziehungen bei einer ganzheitlichen Reform des Transfersystems auf.

1.1 Reformvarianten Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen

Bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen

Da die bestehenden stark differierenden Länder-Gemeinde-Transfersysteme zu einer gewissen Aushebelung des Finanzausgleichsgesetzes führen – insbesondere durch deutliche Veränderung der ursprünglichen Mittelausstattung –, bedarf es einer gesamthaften Betrachtung des Finanzausgleichssystems.

Dementsprechend wäre anzuregen, den Rahmen für die grundsätzlichen Zielsetzungen und Elemente der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen auch innerhalb des

¹⁴ Den nachfolgenden Reformvorschlägen liegen insbesondere auch die folgenden Studien zugrunde: Mitterer, Haindl, Hödl: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich, 2014; Biwald, Haindl, Hödl: Gemeinde-Transferbericht, 2013; Biwald, Bauer, Bröthaler, Getzner, Mitterer, Schratzenstaller: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Projekt „Transfers und Kostentragung“, 2010; Bauer, Schratzenstaller: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers, 2007; Bröthaler, Bauer, Schönback: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers, 2006.

¹⁵ Wir bedanken uns bei: Helfried Bauer (Konsulent des KDZ), Peter Biwald (KDZ), Johann Bröthaler (TU Wien), Walter Leiss (Österreichischer Gemeindebund), Markus Marterbauer (AK Wien), Sybille Pirklbauer (AK Wien), Oliver Puchner (Österreichischer Städtebund), Margit Schratzenstaller (WIFO), Tobias Schweitzer (AK Wien), Christian Sturmlechner (BMF).

Finanzausgleichsgesetzes und/oder der Finanzverfassung festzulegen. Damit wäre wahrscheinlicher, dass die einzelnen Elemente des Finanzausgleichs nicht gegeneinander wirken. Beispiele für solche Regelungen wären eine grundsätzliche Zielsetzung, die gewünschten allokativen sowie die verteilungspolitischen Wirkungen, die Ausgestaltung der Umlagensysteme und die Vergabekriterien von Gemeinde-Bedarfszuweisungen.

Diese Vorgehensweise würde auch die Gleichberechtigung der Finanzausgleichspartner stärken, da hier eine kooperative Vorgehensweise notwendig wäre. Dadurch würde die Rolle der Länder zwar geschwächt, die Rolle der Gemeinden hingegen aufgewertet werden.

Auf diesen Rahmen aufbauend, sind dann in den einzelnen Bundesländern Reformen in unterschiedlicher Ausprägung möglich. Je enger der bundesweit einheitliche Rahmen gelegt wird, desto geringer wird der Gestaltungsspielraum der Länder.

Abbildung 19: Reformvarianten Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Punktuelle Reformansätze

Die als „punktuelle Reformansätze“ bezeichnete Auflistung verschiedener Optionen, sollte sich daher idealerweise an einem bundesweit einheitlichen Rahmen orientieren können. Doch selbst, wenn es einen solchen nicht gibt, können diese Reformansätze auch bereits jetzt durch die einzelnen Bundesländer umgesetzt werden – idealerweise in kooperativer Vorgehensweise mit den Gemeinden.

Diese Maßnahmen können (größtenteils) isoliert voneinander umgesetzt werden. Eine Verknüpfung mit einer Reform des bundesweit einheitlichen Finanzausgleichs wäre hier wünschenswert, ist aber nicht unbedingt notwendig. Werden punktuelle Reformansätze ohne entsprechender bundesweit einheitlicher Rahmenvorgaben umgesetzt, besteht jedoch die Gefahr, dass die bereits jetzt bestehenden großen Unterschiede in den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen noch größer werden und der Entwicklungspfad nicht konsequent weiterverfolgt wird.

Neuordnung von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen

Eine ganzheitliche Transferreform ist nur möglich, wenn es einen bundesweit einheitlichen Reformprozess gibt, welcher auf eine konsistente Zielsetzung zwischen bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und den Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden achtet. Hier wird ein umfassender Reformansatz zur Neuordnung der Transfers im bundesweit einheitlichen Finanzausgleich (vor allem Einnahmen aus Ertragsanteilen) und den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen dargestellt. Im Zentrum steht, dass die gewünschten Verteilungswirkungen bereits über die Ertragsanteile erfolgen müssen und die Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen nur mehr ergänzend im Sinne einer Feinsteuerung zu sehen sind. Dadurch reduzieren sich die Transfers automatisch.

1.2 Begriffsabgrenzung Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen

Wir befassen uns hauptsächlich mit Reformen zu den länderweise unterschiedlichen Transfersystemen, welche ergänzend zum bundesweit einheitlichen Finanzausgleich bestehen. In Abbildung 20 wird die Begriffsabgrenzung dargestellt, wie sie für die Studie verwendet wurde.

Im ersten Teilbereich bestehen mit dem bundesgesetzlich geregelten Finanzausgleich (FAG) bundesweit einheitliche Regelungen für die Finanzierung der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Es sind dies insbesondere die Festlegung des Steuerverbundes (gemeinschaftliche Bundesabgaben und deren Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden, der Bereich der eigenen Abgaben der Gebietskörperschaften und Bestimmungen zu diversen Zuschüssen und Finanzzuweisungen des Bundes)¹⁶. Dieser Teilbereich wird periodisch novelliert, insbesondere wird er an neue Anforderungen angepasst. Der Inhalt des FAG bzw. der FAG-Novellen wird zwischen VertreterInnen der drei staatlichen Ebenen vor der Beschlussfassung im Parlament vereinbart. Die Landesumlage sowie die Gemeinde-Bedarfszuweisungen zählen hier nicht zu den bundesweit einheitlichen Regelungen, da diese in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet sind.

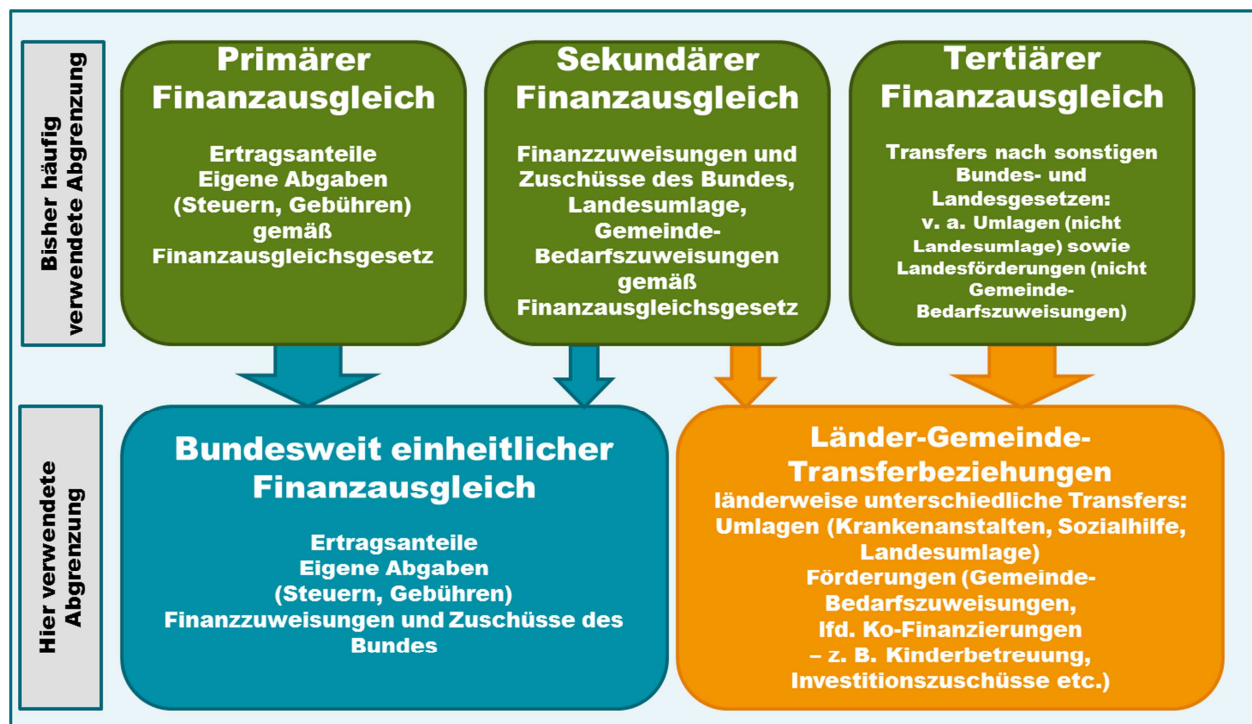
Der zweite Teilbereich umfasst Regelungen der Trägerschaft von Aufgaben und deren Finanzierung im Verhältnis zwischen den einzelnen Bundesländern und den jeweiligen Gemeinden (Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen). Er betrifft – teils landesgesetzliche – Finanzausgleichselemente wie Förderungen des Landes an die Gemeinden sowie die Ko-Finanzierung von Landesaufgaben durch die Gemeinde. Beispiele hierfür sind die Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen sowie Investitionsförderungen des Landes an Gemeinden. Die Landesumlage sowie die Gemeinde-Bedarfszuweisungen zählen, auch wenn diese auf dem Finanzausgleichsgesetz basieren, ebenfalls zu den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen, da die Länder hier im Rahmen der Finanzverfassung einen gewissen Gestaltungsspielraum haben.

Diese Abgrenzung unterscheidet sich von bisherigen praxisbezogenen Differenzierungen.¹⁷ Hier zu nennen ist insbesondere die Unterteilung in einen primären, einen sekundären und einen tertiären Finanzausgleich, welche unter anderem auf die rechtlichen Grundlagen, aber auch auf unterschiedliche Ziele und Strategien abstellt.

¹⁶ Dies trifft im Wesentlichen auf die Finanzzuweisungen und Zuschüsse gemäß Finanzausgleichsgesetz zu. Im Bereich des Gemeindekopfquotenausgleiches bestehen jedoch teilweise unterschiedliche Detailregelungen in den einzelnen Bundesländern.

¹⁷ Siehe hierzu auch Bauer u. Thöni: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich, 2008; Bröthaler et al.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers, 2006.

Abbildung 20: Elemente des Finanzausgleichs – Begriffsabgrenzung



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

1.3 Voraussetzungen einer Reform der intragovernmentalen Transfers

Wenngleich der Fokus auf einer Reform der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden liegt, muss betont werden, dass die beiden oben genannten Elemente nicht getrennt voneinander betrachtet werden dürfen. So wirken sich sowohl Reformen im bundesweit einheitlichen Finanzausgleich als auch in den länderweise unterschiedlich ausgestalteten Transfersystemen auf die finanzielle Ausstattung der Länder und Gemeinden aus.

Dabei sind folgende wesentlichen Aspekte zu berücksichtigen bzw. Voraussetzungen zu schaffen:

- ❑ Eine Transferreform ist Teil eines modernisierten Finanzausgleichssystems, das grundsätzlich unter gleichwertigen PartnerInnen zu diskutieren ist und das auf einem zeitgemäßen Verständnis föderaler Strukturen fußt.¹⁸ Finanzausgleichssystem heißt, dass über die Aufgabenentwicklung, über gesamtstaatliche und subnationale Strategien Aussagen getroffen werden müssen, da sonst über Effektivität (Wirkungsorientierung) der bereitgestellten Ressourcen nicht ausreichend befunden werden kann. Wie konkrete Beispiele zeigen, erscheint jeweils nur eine in mehrere Etappen erfolgende und eine jeweils sachlich begrenzte Aufgaben- und Finanzierungsreform leistbar (z. B. aktuell Ausbau der Kinderbetreuung, Ressourcendeckelung im Spitalbereich, Ausbau der öffentlichen Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung).
- ❑ Eine Gesamtreform des Finanzausgleichssystems ist wegen der Komplexität des Reformprozesses in mehreren Schritten anzulegen. Zuerst sollten bestehende Defizite einvernehmlich festgehalten und zentrale empirische Evidenzen anerkannt werden.

¹⁸ Vgl. Heinrich Neisser: Perspektiven der österreichischen Bundesstaatsreform, 2011, S 28 ff.

Darauf aufbauend sollte ein Reformkonzept zum Finanzausgleich – auch in Varianten – entwickelt werden. Dabei ist auf den Zusammenhang und auf Interdependenzen zwischen den hauptsächlichen Zielen und Instrumenten entsprechend Bezug zu nehmen. Entscheidungen hinsichtlich der eigenen Abgaben der subnationalen Körperschaften bedingen beispielsweise auch einzelne Festlegungen bezüglich der intragovernmentalen Transfers. Schließlich ist jeweils nach der Umsetzung von Meilensteinen das Erreichte zu evaluieren und eventuell der Reformkurs zu adaptieren.

- ❑ Die Finanzausgleichsreform erfordert in der Regel einen politischen Konsens über die zu verfolgenden Prinzipien und Schwerpunkte der Reform und über den längerfristigen zeitlichen Horizont von Maßnahmen, die allen PartnerInnen Vorteile bringen sollten. Betrachtet man lediglich kurzfristige Auswirkungen, ist kein Konsens über substantielle Verbesserungen möglich. Ebenso gilt es, Einvernehmen über den speziellen Reformprozess herzustellen. Beispiele für den inhaltlichen Konsens wären etwa maßvolles Entflechten bei einzelnen Aufgaben, Reduzieren des Steuerverbundes, Einbau von Elementen des Vergleichens von Ressourceneinsatz und Ergebnisqualität und damit einer gewissen Dynamisierung des Systems durch Lernen. Schaffen von Anreizen für Effektivität, Kooperation und Transparenz trägt insgesamt zu mehr Demokratie bei.

Für eine Transferreform könnten folgende finanzwissenschaftliche Grundsätze hilfreich sein:

- ❑ Vertikale zweckgebundene Transfers dienen nicht der permanenten Aufgabenfinanzierung für maßgebliche Gruppen subnationaler Gebietskörperschaften, sondern vielmehr der finanzwirtschaftlichen Feinsteuerung. Damit sollen etwa ein zeitweiliger oder partieller Ausgleich von besonderen Lasten unterstützt werden (Nachholbedarf, Schuldenkonsolidierung, Katastrophenvorsorge oder -nachsorge), oder auch Programme zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen oder für institutionelle Innovationen zur Planung und Steuerung realisiert werden (z. B. Einrichten von Stadtregionen, von „Wiederbelebungsregionen“ in Abwanderungsgebieten).
- ❑ Horizontale Transfers sind im Vergleich zu vertikalen Transfers verträglicher mit der Autonomie der jeweiligen Ebene. Sie dienen einerseits zur Abgeltung von externen Effekten im Kontext gemeinsamer Standortpolitik sowie andererseits zum Ausgleich bei geplanter regionaler „Arbeitsteilung“ (= Lastenausgleich) sowie bei Differenzen der Steuereinnahmen pro Kopf (=Ressourcenausgleich).
- ❑ Pro Transfer ist möglichst nur ein Ziel zu formulieren. Dies ist periodisch zu überprüfen.
- ❑ Starkes Reduzieren der Zahl der Transfers würde zu mehr Transparenz, zu konsistenten Zielen und zu möglichst geringen Transaktionskosten beitragen. Anstelle zahlreicher Maßnahmen könnte beispielsweise ein einziger Transfer zum Ressourcenausgleich dienen.

2 Bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen

Die Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen werden derzeit vorwiegend auf Basis von landesgesetzlichen Regelungen festgelegt, wodurch es zu deutlich unterschiedlichen Transferbeziehungen in den einzelnen Bundesländern kommt. Durch einen bundesweit einheitlichen Rahmen können die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden neu ausgerichtet, insgesamt eingedämmt und einander angenähert werden. Weiters würde damit eine verbesserte Abstimmung mit dem bundesweit einheitlichen Finanzausgleich erfolgen.

Ein bundesweit einheitlicher Rahmen setzt einen Diskussions- und Reformprozess voraus, welcher Bund, Länder und die Gemeindeebene umfasst. Ergebnis kann ein in der Finanzverfassung und im Finanzausgleichsgesetz festgelegter Rahmen für die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden sein. In der **Finanzverfassung** sollte das formelle Verständnis zu den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen festgelegt werden. Dies betrifft insbesondere:

- ☐ Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden dienen der Feinststeuerung und sind als Ergänzung zum primären Finanzausgleich zu sehen.
- ☐ Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen müssen den Gemeinden ausreichend Spielraum bieten, damit diese ihre gemeindeeigenen Aufgaben erledigen, dass sie stabilitätspolitische Vorgaben erreichen und effizient und effektiv agieren können.
- ☐ Die Gemeindeautonomie darf durch Länder-Gemeinde-Transfers nicht übermäßig eingeschränkt werden.
- ☐ Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden muss ausreichend gegeben sein.

Ergänzend kann ein bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen im **Finanzausgleichsgesetz** verankert werden. Dadurch können Änderungen bei der Ertragsanteilsverteilung gemeinsam mit Änderungen bei den Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen verhandelt werden, sodass eine gesamthafte Sicht des Transfersystems gesichert ist.

Dies gewinnt insofern an Bedeutung, falls es zu einer grundlegenden Reform der Ertragsanteilsverteilung kommen sollte (z. B. Stärkung der Aufgabenorientierung, Entfall des abgestuften Bevölkerungsschlüssels). In diesem Fall hätte dies gravierende Auswirkungen auf die Finanzmittelausstattung der Länder und einzelnen Gemeinden, weshalb hier auch die Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen in eine gesamte Transferreform miteinbezogen werden müssen. Weiters ist darauf zu verweisen, dass bei einer reformierten Ertragsanteilsverteilung bereits ein differenzierter Ressourcen- und Lastenausgleich bei den Ländern und einzelnen Gemeinden überwiegend gegeben sein sollte, sodass die Bedeutung der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen ausschließlich auf die Feinststeuerung reduziert werden kann.

Insgesamt sollte ein Rahmen dabei mehrere Eckpunkte betreffen:

- ☐ Gewünschte Wirkung: Es gilt zu klären, welche Ziele in welchem Ausmaß verfolgt werden sollen (v. a. Wachstums, Effizienz- und Gleichheitsziele).
- ☐ Überprüfen der Zielerreichung: Regelmäßige Überprüfung der erzielten Wirkungen der Transferströme (z. B. Verteilungswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinden).

- ❑ Transparenz: Gegenüber der aktuellen Situation sollte die Transparenz der Gemeinde-Länder-Transferbeziehungen jedenfalls erhöht werden. Dies betrifft beispielsweise die Ausgestaltung einzelner Transferbeziehungen (z. B. Vergabekriterien, nachvollziehbarer Nachweis zur Umlagenhöhe).
- ❑ Bedeutung der Gemeinde-Länder-Transferbeziehungen und Verhältnis zur Ertragsanteilsverteilung: Jedenfalls ist zu klären, in welchem Verhältnis die genannten Transfersysteme stehen. Diese sollten einander ergänzen, wobei die Bedeutung der Gemeinde-Länder-Transferbeziehungen verstärkt in einer Feinsteuerung liegen sollte.
- ❑ Stärken der regionalen Ebene: Durch eine Adaptierung der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen könnte die bestehende Raumbblindheit des Finanzausgleichs zumindest reduziert werden, indem regionale Kooperationen bzw. Konzepte verstärkt berücksichtigt werden.

Für einen bundesweit einheitlichen Rahmen spricht insgesamt:

- ❑ Der Fokus der Reform wird auf die Gesamtarchitektur gelegt. Ein entsprechender Rahmen kann sowohl alloкатive, distributive als auch effizienzfördernde Elemente beinhalten.
- ❑ Zwischen dem bundesweit einheitlichen Finanzausgleich sowie den Transferbeziehungen der Länder und Gemeinden entstünde eine bessere Abstimmung.
- ❑ Das gesamte Transfervolumen könnte deutlich reduziert werden.
- ❑ Statt umfangreicher und vielfältiger Förderungen und Umlagen bestünden klare Transferströme, mit denen auch mittelfristig geplant werden kann.
- ❑ Ein solcher Rahmen bedarf eines kooperativen Prozesses von Bund, Ländern und Gemeindeebene. Dies würde das Mitspracherecht der Gemeindeebene bei der Ausgestaltung des Transfersystems sicherstellen. Insgesamt würde dies zur Stärkung der Gemeindeautonomie beitragen.
- ❑ Der Reformprozess würde mit einer grundsätzlichen Debatte über die verfolgten Ziele und Verteilungswirkungen einhergehen. Dies würde auch die Bevölkerung verstärkt für dieses Thema sensibilisieren und eine höhere Akzeptanz von Seiten der Gemeindepolitikerinnen und -politiker gegenüber dem neuen System schaffen.

In der Tabelle 3 wird auf einige zentrale Regelungsbereiche eines bundesweit einheitlichen Rahmens näher eingegangen.

Tabelle 3: Regelungsbereiche eines bundesweit einheitlichen Rahmens für Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen

Reformbereich	Reformansätze
Grundlagen eines Zielsetzungsprozesses	* gemeinsame Zielsetzung (Bund, Länder und Gemeinden) * konsistente Zielsetzung von primärem, sekundärem und tertiärem Finanzausgleich * Priorisierung von Zielen (z. B. Wachstums-, Effizienz- und Gleichheitszielen) * Klären der gewünschten Verteilungswirkungen * ausreichende Zielkonkretisierung * verpflichtende Evaluierung der Ziele
Transferreduzierung	* optimal: Zusammenführen der Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung (z. B. Sozialhilfe- und Krankenanstaltenfinanzierung an Länder; Kinderbetreuung, Pflichtschulen und Musikschulen an Gemeinden) * Abtausch Landes-, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage gegen Ertragsanteile oder Gemeinde-Bedarfszuweisungen
Transparente Fördervergabe	* transparente und bedarfsgerechte Verteilung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen * österreichweit einheitliches Vergabesystem mit regionalen Priorisierungen innerhalb einer Bandbreite * Vergaberichtlinien auf Basis eines Beirates von Land, Österreichischem Gemeindebund und Österreichischem Städtebund * Berichtspflichten der Länder zur Verwendung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen
Rahmenbedingungen zu Umlagen	* Festlegen einer Bandbreite zur Umlagenbelastung und -dynamik * Transparentes Abrechnen der beiden Umlagenbereiche Krankenanstalten und Sozialhilfe
Transparenz der Datenlage	* aussagekräftige Darstellung in den Rechnungswerken * Bereitstellen der Transferdaten in einem Transfer-Informationssystem * Ergänzen der Transfers um erfasste Ziele und Wirkungsindikatoren
Effizienzsteigerung	* grundsätzliches Verankern der Zielsetzung der Effizienzsteigerung
Stärkung der regionalen Ebene	* Verankerung von Regionen (z. B. Stadtregionen, Kleinregionen) als Planungs- und Finanzierungseinheit

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Grundlagen eines Zielsetzungsprozesses

Ein wesentlicher Punkt ist, dass Ziele gemeinsam erstellt und konsistent quer über alle Teile des Finanzausgleichssystems gelegt werden müssen. Gemeinsam bedeutet, dass sowohl Bund, Länder als auch Gemeinden an der Zielsetzung arbeiten. Konsistent meint, dass sich die Zielsetzungen der einzelnen Finanzausgleichselemente (bundesweit einheitlicher Finanzausgleich, Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen) nicht widersprechen dürfen.

Zur Zielfestlegung bedarf es eines ausreichenden Diskurses. Insbesondere wären die folgenden Fragestellungen zu klären:

- ☐ Schaffen einer Balance zwischen Wachstums-, Effizienz- und Gleichheitszielen;
- ☐ Einbeziehen von befristeten politischen Prioritäten betreffend wirtschafts-, finanz-, sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitischer Ziele;
- ☐ Rolle der einzelnen Finanzausgleichselemente (z. B. Länder-Gemeinde-Transferbeziehung zur Feinsteuern und Ergänzung des bundesweit einheitlichen Finanzausgleichs);
- ☐ Gewünschte Verteilungswirkungen auf die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinden.

Die genannten Fragestellungen sind im Rahmen eines Diskussionsprozesses zu erörtern, da hier teilweise unterschiedliche Interessen der Verhandlungspartner aufeinanderstoßen. So wird das Vorhaben, sich auf die gewünschten Wirkungen zu einigen, kein leichtes sein. Gilt es doch zu klären, zu welchem Zwecke ein Ressourcen- und Lastenausgleich zwischen den Gemeinden erfolgen soll. So sind die in den letzten Jahrzehnten stattgefundenen Mittelverschiebungen von großen Städten zu kleinen Gemeinden grundsätzlich zu hinterfragen, da die grundsätzlichen Problemstellungen damit nicht gelöst worden sind.¹⁹ Die Diskussion sollte sich dabei verstärkt an dem notwendigen Aufgabenniveau der Gemeinden orientieren. Es ist zu klären, ob tatsächlich jede Gemeinde dasselbe Ausstattungsniveau haben, oder ob verstärkt die regionale Perspektive berücksichtigt werden soll, beispielsweise durch die Stärkung von kleinregionalen Zentren oder durch verschiedene Formen der Arbeitsteilung.

Nach einer Einigung auf eine Zielfestlegung gilt es, die Ziele ausreichend zu benennen und zu konkretisieren. Es sind Erfolgskriterien festzulegen und verpflichtende Evaluierungen vorzusehen.

Transferreduzierung über veränderte Aufgabenträgerschaften

Optimalerweise würde eine Transferreform auch mit einer Aufgabenreform einhergehen. Für die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden sind hierbei die Bereiche Sozialhilfe und Krankenanstalten von besonderer Bedeutung. Bei Zusammenführen der Finanzierungs-, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in diesen Bereichen, würde dies zu einem Entfall der Ko-Finanzierungsverpflichtungen der Gemeinden führen. Andererseits könnten andere Aufgabenbereiche wie Kinderbetreuung, Pflichtschulen und Musikschulen verstärkt auf der Gemeindeebene konzentriert werden.

Doch auch ohne einer Veränderung der grundsätzlichen Aufgabenverteilung auf die Gebietskörperschaften ist eine Reduzierung des Transfervolumens mithilfe eines Transferabtausches möglich. Dies kann beispielsweise durch einen für die Länder kostenneutralen Abtausch von Ertragsanteilmitteln mit Transfers erfolgen.

Transparente Fördermittelvergabe

Die Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen sowie die Vergabe der Landesförderungen sollten transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht sein. Zumindest die Gemeinde-Bedarfszuweisungen sollten im Finanzausgleichsgesetz stärker geregelt werden. Es sind regelmäßige Berichtspflichten zu den Vergabekriterien und erzielten Wirkungen festzulegen.

Es ist sinnvoll, die Vergabekriterien bundesweit einheitlich festzuschreiben und den Bundesländern eine gewisse Bandbreite bei der Mittelvergabe für regionale Priorisierungen einzuräumen. Die Erstellung der Richtlinien sollte dabei auf Basis eines Beirates von Land, Österreichischem Gemeindebund und Österreichischem Städtebund erfolgen. Einheitliche und transparente Vergabekriterien erhöhen dabei die Planungssicherheit der Gemeinden (und damit auch die Gemeindeautonomie).

Rahmenbedingungen zu Umlagen

Eine weitere Konkretisierung betrifft den Umlagenbereich. Im Finanzausgleichsgesetz sollte eine Bandbreite der Umlagenbelastung und -dynamik festgelegt werden. Dies kann beispielsweise betreffen:

¹⁹ Siehe hierzu auch EcoAustria: Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs, 2015.

- ☐ Festlegen einer maximalen Umlagenbelastung pro Bundesland im Verhältnis zur Ertragsanteilshöhe der Gemeinden;
- ☐ Verringern der Umlagedynamik durch z. B. Integrieren eines Kostendämpfungpfades oder Knüpfung der Umlagedynamik an die Ertragsanteilsentwicklung (z. B. Umlagen dürfen nicht stärker steigen als die Ertragsanteile);
- ☐ Transparente Abrechnung der beiden Umlagenbereiche Krankenanstalten und Sozialhilfe, sodass jede Gemeinde die Möglichkeit hat, die vorgeschriebene Umlagenhöhe nachzuvollziehen.

Transparenz der Datenlage

Eine aussagekräftige Darstellung der Transferbeziehungen ist in den Rechenwerken notwendig, um die Transparenz zu erhöhen. Es muss zumindest nachvollziehbar sein, an welche Gebietskörperschaftsebene ein Transfer geht. Wichtig in diesem Zusammenhang sind auch einheitliche Vorgaben zur konkreten Verbuchungspraxis.

Um die Transparenz der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden zu gewährleisten, bedarf es einer verbesserten Transfersystematik und Datenlage. Um diese zu verbessern, wären entsprechende Maßnahmen in einem bundesweit einheitlichen Rahmen festzulegen.

Hierzu würde sich beispielsweise das Bereitstellen der Transferdaten in einem Transfer-Informationssystem anbieten (länderweise und zusammengefasst im Rahmen der amtlichen Statistik). Das Transfer-Informationssystem wäre dann *„(mittelfristig) um systematisch erfasste Ziele und Wirkungsindikatoren zu ergänzen, die eine laufende Beobachtung sowie periodische Überprüfung und Evaluierung der Ziele und Wirkungen des intragovernmentalen Transfersystems für die politischen Entscheidungsträger auf allen Ebenen des öffentlichen Sektors erlauben“*²⁰. Weiters wäre eine ergänzende Erfassung relevanter Meta-Informationen zu den einzelnen Transfers notwendig (systematische Daten über rechtliche Grundlagen, Aufgabenkontext, Dotierungsmodus, Bestimmungsart, Empfangsbedingungen etc.).

Effizienzsteigerung

Die Zielsetzung der Effizienzsteigerung sollte grundsätzlich im Finanzausgleichsgesetz verankert werden. Diese ist im Rahmen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden fortzuführen.

Stärkung der regionalen Ebene

Durch eine Verankerung regionaler Einheiten im Finanzausgleich als Planungs- und Finanzierungseinheit wird berücksichtigt, dass zahlreiche Funktionsverflechtungen innerhalb einer Region bestehen. So soll eine Abstimmung des Leistungsangebotes innerhalb einer Region ermöglicht werden, um ein Über- oder Unterangebot zu verhindern. Eine Stärkung der regionalen Ebene erlaubt weiters, externe Effekte (sowohl positiv als auch negativ) auf regionaler Ebene auszugleichen.

²⁰ Bröthaler et.al.: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers, 2006, S. 243.

3 Punktuelle Reformansätze

Ergänzend oder alternativ zum oben beschriebenen bundesweit einheitlichen Rahmen der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen in Finanzverfassung sowie Finanzausgleichsgesetz sind punktuelle Reformansätze zu nennen. Diese können (größtenteils) unabhängig voneinander umgesetzt werden. Vorteile von punktuellen Reformen sind die vergleichsweise einfache Umsetzung, da keine grundsätzliche Diskussion und Einigung zwischen Bund, Ländern und Gemeindeebene notwendig ist. Als Nachteil ist jedenfalls zu nennen, dass bei einem ohnehin bereits sehr komplexen, seit vielen Jahren gewachsenen Transfersystem die Steuerungsfähigkeit nachlässt und mit zusätzlichen Elementen das Transfersystem weiter an Komplexität gewinnt. Auch ist davon auszugehen, dass durch punktuelle Reformen in nur einzelnen Bundesländern die Bundeslandunterschiede noch weiter zunehmen.

Tabelle 4: Punktuelle Reformansätze

Reformbereich	Reformansätze
Transferreduzierung / Transferabtausch	* Schritt 1: Entfall Landesumlage, Abtausch gegen Landesförderungen - Schritt 2: Entfall Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen, Abtausch gegen Ertragsanteile bzw. Teil der Gemeinde-Bedarfszuweisungen * vor Abtausch: Evaluierung der Landesförderungen und Gemeinde-Bedarfszuweisungen ist notwendig
Jährliche Transferberichte	* jährlicher Transferbericht in den einzelnen Bundesländern zu Transferbeziehungen und Wirkungen
Umlagen von den Gemeinden an die Länder	* Stärken der Rolle der Gemeinden: gemeinsame Bestimmung der Verteilungswirkungen, Umlagenhöhe und -dynamik, transparente Abrechnungen, Stärkung des Mitspracherechtes * Alternative Verteilungskriterien: Berücksichtigen von lastenausgleichenden Elementen
Förderungen von den Ländern an die Gemeinden	* Transparente Fördervergabe: Fördervergabe muss transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht sein * Verstärkte Berücksichtigung aufgabenorientierter Kriterien bei der Fördervergabe: - Kopplung an konkrete Leistungen - Berücksichtigung von sozio-demografischen oder geografisch-topografischen Faktoren - verstärkt für Ausgleich besonderer Lasten - Berücksichtigen unterschiedlicher regionaler Versorgungsfunktionen * Förderung von Gemeindekooperation * Förderungen an effizienzsteigernde Maßnahmen knüpfen

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

3.1 Transferreduzierung/Transferabtausch

Bei einer Reduktion des Transfervolumens muss darauf geachtet werden, dass sowohl die Gemeinden als auch die Länder nach einer Verringerung des Transfervolumens ihre Aufgaben finanzieren und erbringen können. Das ist nur durch einen Abtausch möglich. Ideal wäre hier eine weitgehende Aufgabenreform, welche den Gebietskörperschaften die notwendigen Mittel zur Aufgabenerledigung zuweist. In der Praxis wird ein annähernd aufkommensneutraler Abtausch sowohl für die einzelnen Bundesländer als auch für die Summe der Gemeinden durchzuführen

sein. Bei den einzelnen Gemeinden kommt es bei einem Abtausch – je nachdem, wie dieser konkret vorgenommen wird – jedenfalls zu unterschiedlichen Auswirkungen.

Insgesamt wären zwei Schritte sinnvoll. In einem ersten Schritt wird ein Entfall der Landesumlage – beispielsweise im Tausch gegen Landesförderungen – vorgeschlagen. Dies ist dann möglich, wenn es zu einer Neuausrichtung der Förderungen kommt. Die laufenden Transfers für die Kinderbetreuung können etwa entfallen, wenn dieser Bereich aufgabenorientiert über die Gemeinde-Ertragsanteile abgegolten wird. Die Bundesförderungen im Kinderbetreuungsbereich könnten direkt vom Bund an die Gemeinden weitergegeben werden.

Um eine Auswahl der Förderungen zu treffen, welche entfallen können, bedarf es einer Evaluierung. Dabei sollte nicht nur das System der Landesmittel, sondern auch jenes der Gemeinde-Bedarfszuweisungen betrachtet werden, da beide gemeinsam wirken. Eine Evaluierung sollte dabei die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- ☐ Die aktuellen Fördervergabekriterien führen dazu, dass Bedarfszuweisungsmittel verstärkt dem Ressourcenausgleich dienen und ein Lastenausgleich nur sehr beschränkt erfolgt. Hier ist zu hinterfragen, ob am Prinzip des starken Ressourcenausgleichs festgehalten werden soll.
- ☐ Mit jeder Förderung wird ein bestimmter Zweck verfolgt. Insofern sollten die bestehenden Förderungen dahingehend durchleuchtet werden, welche Ziele damit erreicht werden sollen und ob die bestehenden Förderkriterien dazu ausreichend beitragen.

In einem zweiten Schritt sollte ein Abtausch der Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage gegen Ertragsanteile bzw. einen Teil der Gemeinde-Bedarfszuweisungen erfolgen.

Vorteile eines Abtausches liegen insbesondere in folgenden Bereichen:

- ☐ Reduktion der Transferströme und Entflechten der bestehenden Transferverflechtungen;
- ☐ Zusammenführen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung;
- ☐ Verringern der Transferbelastung der Gemeinden, wodurch die Handlungsspielräume der Gemeinden vergrößert werden (Stärkung der Gemeindeautonomie);
- ☐ Umlagen weisen eine höhere Dynamik auf als Förderungen, weshalb ein Abtausch mittelfristig zu einer Entlastung der Gemeindebudgets beiträgt.

Als nachteilig sind insbesondere die folgenden Punkte zu nennen:

- ☐ Verringern der Handlungs- und Steuermöglichkeiten für das Land im Rahmen der Fördermittelvergabe;
- ☐ Je nach Ausgestaltung des Abtausches sind unterschiedliche Wirkungen auf die einzelnen Gemeinden zu erwarten. Einerseits werden durch den Wegfall der Landesumlage finanzkräftige Gemeinden entlastet, andererseits reduzieren sich auch die Förderungen, welche tendenziell den finanzschwachen Gemeinden zugute kommen;
- ☐ Umlagen weisen eine höhere Dynamik auf als Förderungen, wodurch eine Finanzierungslücke bei den Ländern entstehen kann. Dies bietet auch einen stärkeren Anreiz für Länder zur Ausgabensenkung.

3.2 Jährliche Transferberichte

Jedenfalls wären jährliche Transferberichte in den einzelnen Bundesländern notwendig, in denen folgende Punkte transparent dargestellt werden sollten:

- ☐ Art und Volumen der Transferbeziehungen nach Aufgabenbereichen;
- ☐ Differenzierte Darstellung von Gemeinde-Bedarfszuweisungen und Landesförderungen;
- ☐ Darstellen der Wirkungen und Verteilungswirkungen von Transfers auf die einzelnen Gemeinden;
- ☐ Räumliche Verteilungswirkungen des Transfersystems;
- ☐ Darstellen des Zielerreichungsgrades (z. B. Ausbaustand des Kinderbetreuungsangebotes in Abhängigkeit der Förderungen).

3.3 Umlagen von den Gemeinden an die Länder

Stärkung der Rolle der Gemeinden

Eine stärkere Einbindung der Gemeinden, sodass diese stärker selbst über diesen wesentlichen Ausgabenbereich bestimmen können, wäre im Sinne einer höheren Konnexität notwendig.

Möglich wäre beispielsweise:

- ☐ Kooperative Festlegung der Umlagenhöhe und -dynamik zwischen Land und Gemeinden;
- ☐ Gemeinsame Bestimmung der Verteilungswirkungen auf die finanzielle Situation der Gemeinden (Orientierung der Verteilungskriterien an der Finanzkraft oder an alternativen Kriterien);
- ☐ Transparente und nachvollziehbare Abrechnung zur Bestimmung der Umlagenhöhe;
- ☐ Stärkung des Mitspracherechtes der Gemeinden im Rahmen der Aufgabenverantwortung (z. B. Festlegen von Leistungsstandards).

Alternative Verteilungskriterien

Die Umlagen wirken derzeit ressourcenausgleichend. Hier könnten verstärkt auch lastenausgleichende Elemente integriert werden, wie das Festlegen des Ausmaßes des Finanzkraftausgleiches in Abhängigkeit des Ausmaßes der regionalen Versorgungsfunktion. Zusätzlich könnten hier jedoch auch besondere sozio-demografische oder geografisch-topografische Indikatoren berücksichtigt werden.

Die Berücksichtigung besonderer Soziallasten wäre möglich. Indikatoren für das Ausmaß der Soziallasten sind die Anzahl der Mindestsicherungs-BezieherInnen oder der Anteil der Personen über 75 Jahre. Weitere lastenausgleichende Kriterien wären die Integrationslasten oder geografisch-topografische Lasten (z. B. Siedlungsdichte).

3.4 Förderungen von den Ländern an die Gemeinden

Transparente Fördervergabe

Die Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen gemäß FAG sowie die Vergabe der Landesförderungen sollten transparent, nachvollziehbar und bedarfsgerecht sein.

Eine Anlehnung an das Salzburger Vergabesystem für Gemeinde-Bedarfszuweisungen wäre möglich, wo die Förderhöhe mithilfe eines Sockelförderungssystems und entsprechenden Zu- und Abschlägen bestimmt wird. Zuschläge bestehen bei unterdurchschnittlicher Finanzkraft, besonders niedrigem Einnahmenvolumen (absolut), bei überdurchschnittlichem Investitionsniveau (im Vergleich zu den Einnahmen), für interkommunale Projekte, multifunktionale Vereinsräume sowie energiepolitische Akzente. Je nach Projektart können unterschiedlich hohe Sockelbeträge (z. B. Schulen 40 Prozent, Feuerwehrhäuser 30 Prozent, Jugendeinrichtungen 10 Prozent) bestehen.²¹

Verstärkte Berücksichtigung aufgabenorientierter Kriterien bei der Fördervergabe

Sowohl Bedarfszuweisungen als auch Landesmittel sollen dazu beitragen, dass sämtliche Gemeinden ihre Aufgaben wahrnehmen und langfristig wirtschaftlich agieren können. Die finanzielle Situation einer Gemeinde ist jedoch in hohem Maße von externen Rahmenbedingungen abhängig.

Bei der Vergabe von laufenden Förderungen sollten verstärkt aufgabenorientierte Kriterien berücksichtigt werden. Z. B. könnte die Förderung im Kinderbetreuungsbereich stärker am Umfang des Kinderbetreuungsangebotes (Öffnungszeiten, Schließtage) ausgerichtet sein.

Andererseits könnte die Förderhöhe verstärkt an sozio-demografische oder geografisch-topografische Faktoren geknüpft werden. Hierzu einige Beispiele:

- ☐ Kinderbetreuungsbereich: Gemeinden mit besonders hohen Anteilen an Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache würden höhere Fördersummen pro Platz erhalten.
- ☐ Seehöhe: Jene Gemeinden, welche über einer bestimmten Seehöhe liegen, erhalten höhere Förderungen für bestimmte Infrastrukturleistungen (z. B. Straßen).
- ☐ Tourismus: Gemeinden mit hohen Nächtigungszahlen müssen die Infrastruktur nicht nur für die eigenen EinwohnerInnen, sondern auch für die Gäste bereitstellen, weshalb hier höhere Ausgaben anfallen, z. B. im Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsbereich.
- ☐ Bevölkerungsentwicklung: Bei wichtigen demografieabhängigen Aufgabenbereichen (v. a. Kinderbetreuung, Bildung, Soziales, Infrastruktur) steigen die Pro-Kopf-Ausgaben mit dem Bevölkerungswachstum. Die steigenden Einnahmen aus Ertragsanteilen können jedoch nicht mit den stark steigenden Ausgaben mithalten. Die Netto-Finanzierungserfordernisse bei schrumpfenden Gemeinden hingegen sind insbesondere im Infrastrukturbereich höher, da hier vielfach überdimensionierte Infrastruktureinrichtungen bei geringem Nutzungsgrad erhalten werden müssen. Dementsprechend wären sowohl starkes Bevölkerungswachstum als auch ein Bevölkerungsrückgang, ebenso wie besondere Lasten einzuschätzen und bei der Mittelvergabe zu berücksichtigen.

²¹ Vgl. Land Salzburg: Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds. 2015.

Bei den Förderkriterien sollte weiters auch auf unterschiedliche regionale Versorgungsfunktionen der Gemeinden abgestellt werden. Gemeinden, die eine regionale Versorgungsfunktion aufweisen, würden dann höhere Förderungen erhalten, um die Finanzierung von Einrichtungen oder Leistungen, welche einer ganzen Region zugutekommen, sicherzustellen.

Mehr Effizienz durch die Förderkriterien

Das derzeitige Fördersystem, welches grundsätzlich jeder Gemeinde ermöglicht, Investitionen zu tätigen, kann durchaus kritisch gesehen werden. Für finanzkraftschwächere Gebietskörperschaften wird kein Anreiz für eigene wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Finanzkraft geschaffen²².

Da die finanzielle Situation der Gemeinden insgesamt angespannt ist, gilt es, vorhandene Einsparpotenziale zu nutzen. Insofern bedarf es konkreter Anreize, sowohl die Effizienz als auch die Effektivität der Gemeindetätigkeiten zu erhöhen. Gemeinden, welche es geschafft haben die finanzielle Situation nachträglich zu verbessern, könnten eine zusätzliche Förderung erhalten. Dies wäre beispielsweise an einem verbesserten Saldo der laufenden Gebarung oder an einer verbesserten freien Finanzspitze abzulesen.

Es wäre auch möglich, mit einem Set an Finanzkennzahlen die finanzielle Situation der Gemeinden einzuschätzen und dementsprechend die Höhe der Förderung anzupassen. Bei den Bedarfszuweisungen wären daher neben dem Ausmaß der Finanzkraft auch weitere Indikatoren zu berücksichtigen (z. B. der Saldo der laufenden Gebarung, die Verschuldung oder das Investitionsniveau einer Gemeinde²³).

Fördermittel können auch an die wirtschaftlichen Potenziale einer Gemeinde gekoppelt sein, wie dies bereits in Oberösterreich oder Niederösterreich der Fall ist. Dort werden nur dann Förderungen gewährt, wenn wesentliche Einnahmequellen voll ausgeschöpft sind (Kostendeckung bei Gebühren) und Förderungen bzw. freiwillige Ausgaben nicht ausufern (z. B. übermäßige Vereinsförderungen).

Bei Umsetzung dieser Maßnahmen muss jedoch darauf verwiesen werden, dass dies auch eine Einschränkung der Gemeindeautonomie bedeutet. Es ist daher auf ein Gleichgewicht zwischen Effizienzsteigerung und Gemeindeautonomie zu achten.

Verstärkte Förderung von Gemeindekooperationen

Bereits derzeit gibt es mehrere Ansätze der Förderung von Gemeindekooperationen. Im Finanzausgleichsgesetz 2008 wurde ein Sondertopf für Gemeindezusammenlegungen eingerichtet, welcher jedoch nur teilweise genutzt wurde. Auch in den Förderrichtlinien der Länder werden Kooperationen bereits besonders gefördert.

Insbesondere bei Investitions- und Infrastrukturleistungen sind nennenswerte Effizienzsteigerungen durch interkommunale Kooperationen zu erwarten. Um diese zu erleichtern, gibt es die Möglichkeit zur Bildung von Gemeindeverbänden, wie diese bereits in einigen Bereichen (z. B. Schule, Musikschule) erfolgt. Doch es gibt auch noch zahlreiche weitere Aufgabenbereiche, wo es zu einer Zusammenarbeit kommen kann und welche entsprechend

²² vgl. Biwald et.al.: Reform Finanzausgleich, 2010, S. 102 f.

²³ Beispielsweise kann der KDZ-Quicktest als geeignetes Instrument zur Berechnung und Einschätzung dieser Finanzkennzahlen herangezogen werden.

gefördert werden sollten. Um dies umzusetzen, werden entsprechende Rahmenbedingungen benötigt.

Die verstärkte Förderung von Gemeindekooperationen kann beispielsweise über eine stärkere Verankerung der Gemeindekooperationen in den Förderkriterien erfolgen. Bei zukünftigen Investitionen, die in irgendeiner Weise vom Land mitfinanziert werden und einen überörtlichen Effekt haben, könnte von den Gemeinden eine verpflichtende Prüfung von Kooperationslösungen eingefordert werden. Es kann aber auch die Förderhöhe für Projekte erhöht werden, wenn diese als Kooperationsprojekt umgesetzt werden.

Ein weiterer Ansatz betrifft das Bilden von Kleinregionen. Dies könnte in mehreren Schritten erfolgen:

- ☐ Schaffen von Kleinregionen: Eine Region muss z. B. mindestens 5.000 EW umfassen.
- ☐ Festlegen von Aufgaben, welche von Kleinregionen wahrgenommen werden:
Beispielsweise die Bereiche Schulen, Kinderbetreuung, Standesamt, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Sport- und Kultureinrichtungen, Feuerwehren.
- ☐ Anpassen der Förderungsrichtlinien: Die im vorigen Schritt definierten Aufgaben werden nur gefördert, wenn diese von einer Kleinregion oder einer Gemeinde über 5.000 EW ausgeführt werden. Entsprechende Mittel fließen daher nur mehr der Kleinregion, aber nicht der einzelnen Gemeinde zu.

4 Neuordnung von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen

Im Nachfolgenden wird vorgeschlagen, die gesamten Transferbeziehungen des Finanzausgleichs grundsätzlich zu reformieren und aufeinander abzustimmen. Zur Einschätzung der Rolle der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen ist dabei keine singuläre Betrachtung derselben möglich. Deshalb werden nachfolgend zentrale Reformaspekte des gesamten Transfersystems dargestellt und jeweils die Rolle der Länder-Gemeinde-Transfers besonders hervorgestrichen.

Eine umfassende Transferreform sollte dabei auch die Aufgaben der Gebietskörperschaften berücksichtigen. So ist ein Finanzausgleich als „*Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau*“²⁴ zu verstehen. Dementsprechend müssen bei der Gestaltung eines Finanzausgleichs auch die Aufgabennotwendigkeiten berücksichtigt werden. Das Nichtberücksichtigen von Aufgaben hingegen ist unzulässig, insbesondere, wenn vermehrt Konsolidierungsbestrebungen (v. a. Leistungskürzungen) bestehen.

Wie bereits erwähnt, muss sich das Transfersystem zwischen Gemeinden und Ländern auf die Feinsteuerung konzentrieren. Bisherige intragovernmentalen Transferströme werden durch ein neues, reduziertes und transparenteres Transfersystem ersetzt. Konkret würde dies für die Länder-Gemeinden-Transferverflechtungen beispielsweise bedeuten:

- ☐ Entfall der Ko-Finanzierungen von Landesaufgaben (Landes-, Krankenanstalten-, Sozialhilfeumlage);

²⁴ Siehe Zimmermann et al.: Finanzwissenschaft, 2012, S. 207.

- ❑ Entfall der Ko-Finanzierung bei laufenden Gemeindeaufgaben (z. B. Kinderbetreuung, Schulerhaltung);
- ❑ Ausrichten der verbleibenden Transfers an klaren Zielen, welche einer Feinsteuerung dienen (z. B. Investitionsförderungen werden an ein Raumordnungskonzept geknüpft oder Bedarfslücken werden strategisch geschlossen, besondere Lasten werden ausgeglichen).

Tabelle 5: Verhältnis von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Gemeinde-Transferbeziehungen bei ressourcen- und lastenausgleichenden Elementen

Ressourcen-/Lastenausgleich	bundesweit einheitlicher Finanzausgleich	bundesweit einheitlicher Rahmen für Länder-Gemeinde-Transfers
Ressourcen-ausgleich	* ein einziger gebündelter Ressourcenausgleich - Entfall bestehender Ausgleiche * überdurchschnittliche Finanzkraft reduzieren, unterdurchschnittliche Finanzkraft erhöhen, Finanzkraft-Unterschiede nicht vollständig ausgleichen * Ressourcenausgleich auf Basis der Ertragsanteile (ohne eigene Steuern) - vorwiegend horizontal * kein Ressourcenausgleich durch Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel (nur Haushaltsausgleich und Investitionsförderungen)	* bei Bedarf ergänzend: Bandbreite des Ausgleichs, welche länderweise unterschiedlich genutzt werden kann
Allgemeiner Lastenausgleich	* keine Abgeltung mit Kostensätzen, sondern Stellvertretergrößen	* Gemeinde-Bedarfszuweisungen und Landesförderungen sollen der Feinsteuerung dienen - Fördervolumen ist zu evaluieren
Besonderer Lastenausgleich	* zeitlich befristete Strukturausgleichstransfers für selektive regionale Projekte, für z. B. wirtschaftsschwache Regionen, Strukturwandel, starke Bevölkerungsveränderungen, Flüchtlinge - Mittelherkunft: z. B. Bereitstellen von Landes- oder Bundesmitteln oder bundesweiter Solidarbeitrag aller Gemeinden	
Abgeltung regionaler Spill-Overs	* Abgelten im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung, wenn die regionale Versorgungsfunktion nicht im Rahmen interkommunaler Kooperationen abgegolten wird, Vergabe nach aufgabenorientierten Indikatoren	* Kleinregionsfonds bei regionaler Versorgungsfunktion und/oder Aufgaben mit (klein)regionaler Wirkung: interkommunaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinder einer Region

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2016.

Innerhalb dieser Vorgaben kann es zu einem grundsätzlich neuen Aufbau des Finanzausgleichs kommen, welcher eine Balance aus Ressourcen- und Lastenausgleich vorsieht. Die Länder-Gemeinde-Transfers werden hingegen von der Bedeutung her zurückgedrängt und dienen in erster Linie der Feinsteuerung.

4.1 Ressourcenausgleich

Zahlreiche Transfers, welche derzeit finanzkraftausgleichend wirken, sollen durch einen einzigen (bzw. zwei) Transfer(s) des Ressourcenausgleichs erfolgen. *„Der grundsätzliche Mechanismus des Ressourcenausgleichs besteht darin, dass die überdurchschnittlich hohe Finanzkraft einzelner (...) Gemeinden (...) abgeschöpft und den (...) Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft zugeführt wird.“*²⁵

Dies bedeutet, dass beispielsweise alle Finanzmittel, welche über einem bestimmten Prozentsatz der durchschnittlichen Finanzkraft liegen, teilweise abgeschöpft werden. Gemeinden, welche eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen, wird diese bis zu einem bestimmten Prozentsatz ersetzt. Wichtig hierbei ist, dass die Finanzkraft nicht vollständig ausgeglichen werden soll, da *„damit für die finanzkraftschwächeren Gebietskörperschaften Anreize für eigene wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Finanzkraft bestehen bleiben und für die finanzkraftstärkeren Gebietskörperschaften negative Anreize zur Erhaltung und Ausschöpfung der eigenen Finanzkraft vermieden werden.“*²⁶

Der Ressourcenausgleich sollte sich in erster Linie auf den Ausgleich der Einnahmen aus eigenen Steuern konzentrieren und nicht wie bisher auch die Ertragsanteile umfassen. Dies ist notwendig, um eine klare Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich zu ermöglichen.

Der hier genannte Ressourcenausgleich sollte dabei in erster Linie im Rahmen einer bundesweit einheitlichen Regelung erfolgen. So wäre ein erster umfassender Ressourcenausgleich im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung möglich. Dieser könnte dabei horizontal zwischen den Gemeinden erfolgen.

Um den Besonderheiten in den Bundesländern ausreichend Raum zu geben, könnte im Rahmen der Länder-Gemeinde-Transfersysteme ein ergänzender Ressourcenausgleich innerhalb eines im Finanzausgleichsgesetz normierten Rahmens erfolgen (z. B. Bandbreite des Ressourcenausgleichs).

Kein Ressourcenausgleich über Gemeinde-Bedarfszuweisungen oder Umlagen

Die Einführung eines neuen und gebündelten Ressourcenausgleichs bedingt einen Entfall derzeit bestehender Ausgleiche. Dies betrifft im Rahmen des bundesweit einheitlichen Finanzausgleichs den Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleich sowie den Gemeindekopffquotenausgleich gemäß Finanzausgleichsgesetz.

Im Rahmen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden ist ein Entfall der Umlagen notwendig, da sich die Umlagenhöhe derzeit stark an der Finanzkraft orientiert und daher ressourcenausgleichend wirkt. Auch die Gemeinde-Bedarfszuweisungen dürfen dann nicht mehr dem Ressourcenausgleich dienen, sondern sollten sich auf die eigentlichen allokativen Zwecke der Investitionsförderungen konzentrieren.

²⁵ siehe Biwald et.al.: Reform Finanzausgleich, 2010, S. 102.

²⁶ ebd.

4.2 Lastenausgleich

Basis eines Lastenausgleichs ist die Tatsache, dass die einzelnen Gemeinden auch unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte aufweisen. Insbesondere sozio-demografische und geografisch-topografische Faktoren beeinflussen das Aufgabenspektrum. Im Anschluss sollen die folgenden Bereiche unterschieden werden:

- ❑ allgemeiner Lastenausgleich: stellt auf unterschiedliche Niveaus beim Erbringen von Basisaufgaben ab;
- ❑ besonderer Lastenausgleich: dient dazu, besonders schwierige Rahmenbedingungen auszugleichen, wie etwa starke Bevölkerungsveränderungen;
- ❑ Abgelten regionaler Spill-Overs: Einbezug der räumlichen Ebene, beispielsweise durch verstärkte interkommunale Kooperation oder die Berücksichtigung der unterschiedlichen regionalen Versorgungsfunktion der Gemeinden.

Allgemeiner Lastenausgleich

Der allgemeine Lastenausgleich sollte im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung erfolgen. Dabei sollte nicht das Abgelten anhand von Kostenersätzen im Mittelpunkt stehen, sondern jenes mithilfe von Stellvertretergrößen. So könnten hier die Bevölkerungsentwicklung, die Kinderbetreuungs- und Integrationslasten, die Soziallasten sowie geografisch-topografische Lasten (z. B. Siedlungsdichte, Seehöhe) berücksichtigt werden.²⁷

Die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel und Landesförderungen sollten nicht der Basisfinanzierung im Rahmen eines allgemeinen Lastenausgleichs dienen. Dies bedeutet beispielsweise einen Entfall der laufenden Förderungen im Kinderbetreuungsbereich, da die unterschiedlichen Leistungen der Gemeinden bereits im Rahmen einer aufgabenorientierten Ertragsanteilsverteilung ausreichend abgegolten werden. Gemeinde-Bedarfszuweisungen sollten daher in erster Linie der Feinsteuerung (z. B. im Rahmen eines besonderen Lastenausgleichs) dienen, um auf regionale Schwerpunkte und Besonderheiten entsprechend reagieren zu können. Ein Entfall der ressourcenausgleichenden Zielsetzungen und eine Reduzierung der lastenausgleichenden Maßnahmen würden nach sich ziehen, dass auch das insgesamt zu verteilende Volumen reduziert werden kann. Eine entsprechende Evaluierung des Fördervolumens nach einer gewissen Phase der Reformumsetzung wäre daher notwendig.

Besonderer Lastenausgleich

Ein besonderer Lastenausgleich bedeutet „*einen partiellen Ausgleich schwieriger räumlicher oder sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen, die zur Schwächung der regionalen Finanzkraft und zu Sonderlasten führen, durch Ko-Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu bieten. Solche Bedingungen wären etwa sozio-ökonomische Umstände des wirtschaftlichen Strukturwandels, wie Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion in Rand- und Berggebieten, Gebiete mit einem starken Strukturwandel der sekundären Güterproduktion, Gebiete mit überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlusten durch Abwanderung.*“²⁸ Ein besonderer Lastenausgleich kann jedoch auch bei weiteren zeitlich befristet übermäßigen Belastungen sinnvoll sein, wie etwa auch bei sehr schnellem Bevölkerungswachstum oder im Zuge der aktuellen Flüchtlingsströme.

²⁷ An dieser Stelle soll auf einen konkreten Vorschlag des KDZ zu einem aufgabenorientierten Finanzausgleich verwiesen werden. Mitterer: Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich, 2011, S. 15 ff. sowie

Mitterer u. Haindl: Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung, 2015.

²⁸ siehe Biwald et.al.: Reform Finanzausgleich, 2010, S. 107.

Ein Strukturausgleichs-Transfer für selektive regionale Projekte kann sowohl mittels Landes- oder Bundesmitteln gespeist werden. Es wäre auch ein bundesweiter Solidarbeitrag aller Gemeinden möglich. Dabei kann einerseits ein bundesweit einheitlicher Strukturausgleichsfonds eingerichtet werden, andererseits ist ein besonderer Lastenausgleich auch im Rahmen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (z. B. Teil der Gemeinde-Bedarfszuweisungen) möglich.

Abgelten regionaler Spill-overs

Erbringt eine Gemeinde Leistungen, von denen auch die BürgerInnen der umliegenden Gemeinden profitieren, bedarf es einer ausreichenden Finanzausstattung dieser Gemeinde. In Form eines horizontalen Finanzausgleichs erfolgt daher ein Transfer an die leistungserbringende Gemeinde, wie dies bereits jetzt beispielsweise für den Pflichtschul- oder Musikschulbereich oder für den Abwasserbereich im Rahmen von Gemeindeverbänden gängige Praxis ist.

Zusätzlich wäre die Schaffung von Klein- und/oder Stadtregionsfonds für regionale Versorgungsleistungen und/oder Aufgaben mit (klein)regionaler Wirkung möglich, wodurch ebenfalls ein interkommunaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden einer Stadt- bzw. Kleinregion besteht. Denkbar wäre hier eine verpflichtende Umlage der einzelnen Gemeinden einer Klein- bzw. Stadtregion an einen gemeinsamen Fonds. Aus dem Fonds werden danach zentralörtliche Aufgaben und/oder Aufgaben mit (klein)regionaler Wirkung (mit)finanziert. Damit würden auch jene Gemeinden, welche von der Leistung anderer Gemeinden und Städte profitieren, einen Finanzierungsbeitrag für diese Leistungen erbringen.

Zur Sicherstellung der regionalen Versorgungsleistungen ist ein Abgelten der Mehrausgaben für regionale Versorgungsleistungen auch im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung sinnvoll. Zu denken ist hier insbesondere an Bereiche, in welchen derzeit interkommunale Kooperationen nur schwer stattfinden, wie beispielsweise im Kulturbereich, bei sportlichen Einrichtungen oder beim Öffentlichen Personennahverkehr. Die Vergabe der Mittel würde dann nach klaren Indikatoren (z. B. Anzahl der beförderten Personen im ÖPNV, Anzahl der BesucherInnen in kulturellen oder sportlichen Einrichtungen) erfolgen.

5 Schlussbemerkung

Abschließend ist darauf zu verweisen, dass rationale finanzwissenschaftliche Vorschläge für Verbesserungen des Systems des Finanzausgleichs die politische Entscheidungsfindung kaum vorantreiben können. Denn ein zentraler Grund für die hier untersuchten und als dysfunktional erkannten finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ist ein tiefgehender Interessengegensatz bei der Verteilung der Steuermittel. Dabei reicht der Dissens weit über die Mittelverteilung hinaus bis in den Bereich des föderalen Systems. Es handelt sich um einen mangelnden Grundkonsens über strategische Ziele der Finanz- und Investitionspolitik und über einen tragfähigen Kompromiss zwischen notwendiger Kooperation und Respektieren eines (beschränkten) Autonomiegrades im Verhältnis zwischen den drei staatlichen Ebenen.

Defizite und Blockaden in den Bereichen der föderalen Beziehungen und des Finanzausgleichs gehen dabei zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger und der Entwicklungschancen der Städte und Gemeinden, Regionen sowie der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit des ganzen Landes. Damit wird klar, dass für Reformen der Transfers vor allem die politische Handlungsbereitschaft (also etwa Einsicht in die Gefahren des Nicht-Handelns) und der Wille zu Innovation (Wirkungsorientierung) und Zukunftsbezug (Reformkurs für Finanzverfassung und Finanzausgleich) zu erhöhen ist.

III Anhang

In der Langfassung befindet sich ein ausführlicher Anhang.

1 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Transferbeziehungen zwischen Länder- und Gemeindeebene	4
Abbildung 2: Transfersaldo aus Gemeinde- und Ländersicht, in Euro pro Kopf, 2013	5
Abbildung 3: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben vom/ans Land und der Ertragsanteile der Gemeinden, 2004 bis 2013	6
Abbildung 4: Reformvarianten Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen.....	7
Abbildung 74: Transferbeziehungen zwischen Länder- und Gemeindeebene	9
Abbildung 75: Umlagen aus Gemeinde- und Ländersicht (Transferausgaben der Gemeinden an die Länderebene und Transfereinnahmen der Länder von der Gemeindeebene), in Euro pro Kopf, 2013	12
Abbildung 76: Förderungen aus Gemeinde- und Ländersicht (Transfereinnahmen der Gemeinden von der Länderebene und Transferausgaben der Länder an die Gemeindeebene) nach Bundesländern, in Euro pro Kopf, 2013.....	14
Abbildung 77: Transfersaldo aus Gemeinde- und Ländersicht nach Bundesländern, in Euro pro Kopf, 2013	15
Abbildung 78: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben vom/ans Land und der Ertragsanteile der Gemeinden, 2004 bis 2013	16
Abbildung 79: Auswirkungen des Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen auf die Finanzkraft der Gemeinden nach Bundesländern, 2013	18
Abbildung 80: Netto-Ausgaben der Länder und Gemeinden für den Krankenanstaltenbereich gemäß Rechnungsabschlüssen, in Euro pro Kopf, 2013	19
Abbildung 81: Netto-Ausgaben der Länder und Gemeinden für den Sozialbereich gemäß Rechnungsabschlüssen, in Euro pro Kopf, 2013	20
Abbildung 82: Förderungen der Länder an die Gemeinden nach Bundesländern in Euro pro Kopf sowie Anteil an den laufenden Ausgaben, 2013	21
Abbildung 83: Förderungen der Länder an die Gemeinden nach EW-Klassen in Euro pro Kopf sowie Anteil an den laufenden Ausgaben der Gemeinden, 2013	21
Abbildung 84: Indexentwicklung der Netto-Ausgaben im Krankenanstaltenbereich der Länder und Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss 2009 bis 2013.....	23
Abbildung 85: Indexentwicklung der Netto-Ausgaben im Sozialhilfebereich der Länder und Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss 2009 bis 2013.....	24
Abbildung 86: Förderungen von den Ländern an die Gemeindeebene bzw. Gemeinden, 2013..	25
Abbildung 87: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft der Gemeinden, pro Kopf, nach Finanzkraft-Quintilen, 2013	27
Abbildung 88: Reformvarianten Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen.....	31
Abbildung 89: Elemente des Finanzausgleichs – Begriffsabgrenzung	33

Tabelle 15: Spanne der Finanzkraft pro Kopf vor und nach Transfers nach EW-Klassen, 2013..	18
Tabelle 16: Beispiele unterschiedlicher Verbuchungspraktiken in den Ländern.....	22
Tabelle 17: Regelungsbereiche eines bundesweit einheitlichen Rahmens für Länder-Gemeinde- Transferbeziehungen	37
Tabelle 18: Punktueller Reformansätze	40
Tabelle 19: Verhältnis von bundesweit einheitlichem Finanzausgleich und Gemeinde- Transferbeziehungen bei ressourcen- und lastenausgleichenden Elementen	46

2 Quellenverzeichnis

Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008 – Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008. Wien-Graz 2008.

Bauer, Helfried; Thöni, Erich: Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung; in: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008 – Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008. Wien-Graz 2008; S. 19-40.

Bauer, Helfried; Schratzenstaller, Margit: Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers; Wien-Graz 2007.

Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Mitterer, Karoline; Schratzenstaller, Margit: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Projekt „Transfers und Kostentragung“, KDZ-IFIP-WIFO-Studie, Wien 2010.

Biwald, Peter; Haindl, Anita; Hödl, Clemens: Gemeinde-Transferbericht. Analyse 2002 – 2011 und Handlungserfordernisse, KDZ-Studie, 2013.

Biwald, Peter; Hochholding, Nikola; Hödl, Clemens; Köfel, Manuel: Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, Österreichischer Städtetag 2012, KDZ-Studie, 2012.

Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Schuh, U.; Strohn, L.: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien. Wien 2011.

Bröthaler, Johann; Bauer, Helfried; Schönback, Wilfried: Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung; Wien-New York 2006.

BSG: Krankenanstaltenstatistik, Wien 2012.

Bundesministerium für Gesundheit: Krankenanstalten in Zahlen. Überregionale Auswertung der Dokumentation der landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten, 2014.

Bundesministerium für Finanzen: BMF: Das österreichische LKF-System, Wien 2010.

Bundesministerium für Finanzen: BMF: Unterlagen zum Finanzausgleich: Zahlungen des Bundes an Länder und Gemeinden 2013, <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/unterlagen-zum-finanzausgleich.html> [download: 09.02.2016]

EcoAustria: Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs, Wien 2014.

Handler, Heinz: Reformbereiche des Gemeinde-Finanzausgleichs; in: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008 – Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008. Wien-Graz 2008; S. 429-443.

Land Salzburg: Richtlinien zur Abwicklung der Förderungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds, gültig ab 1.1.2015.

Mitterer, Karoline; Haindl, Anita, Hödl, Clemens: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich. Österreichischer Städtetag 2014; KDZ-Bericht, Wien 2014.

Mitterer: Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich, 2011, S. 15 ff.

Mitterer u. Haindl: Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung, 2015.

Heinrich Neisser: Perspektiven der österreichischen Bundesstaatsreform. In: Lütgenau, St. A. (Hrsg.): Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa. Innsbruck 2011, S. 28 - 36.

Pitlik, Hans: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs; in: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008 – Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008. Wien-Graz 2008; S. 411-428.

Pitlik, Hans; Bock-Schappelwein, Julia; Handler, Heinz; Hölzl, Werner; Reinstaller, Andreas; Pasterniak, Angelika: Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor; WIFO-Bericht, Wien 2010.

Rechnungshof: Verwaltungsreform 2011; Reihe 2011/1; Wien 2011.

Rechnungshof: Konsolidierungsmaßnahmen der Länder,
<http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/ansicht/detail/konsolidierungsmassnahmen-der-laender-8.html> [download: 09.02.2016]

Schönböck, Wilfried, Bauer, Helfried, Bröthaler, Johann, Sieber, Lena, Ninaus, Alexander: Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen, IFIP-KDZ-Studie, Wien 2004.

Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2009 bis 2013, Wien.

Statistik Austria: Länderfinanzdaten 2009 bis 2013, Wien.

Zimmermann, Hans; Henke, Klaus-Dirk, Broer, Michael: Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 11. Auflage, München 2012.

3 Abkürzungsverzeichnis

AK Wien	Arbeiterkammer Wien
AKH	Allgemeines Krankenhaus
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
ESVG	Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung
EW	EinwohnerInnen
EW-Klassen	EinwohnerInnen-Klassen
F-VG 1984	Finanzverfassungsgesetz 1984
FAG 2008	Finanzausgleichsgesetz 2008
FKQ	Finanzkraft-Quintil
GSBG	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz
KA-Umlage	Krankenanstaltenumlage
KMA	Klinischer Mehraufwand
KRAZAF	Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds
LKF	leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
LKH	Landeskrankenhaus
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SH-Umlage	Sozialhilfeumlage
TöR	Träger öffentlichen Rechts
UAB	Unterabschnitt
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung



KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at