



Wien, am 14.04.2011

Verstärkte Aufgabenorientierung im österreichischen Finanzausgleich

Der österreichische Finanzausgleich ist dadurch charakterisiert, dass die Zuteilung der finanziellen Mittel vom Bund auf die untergeordneten Gebietskörperschaften zum überwiegenden Teil pauschal erfolgt, so dass besondere Lasten, die einzelne Gebietskörperschaften möglicherweise zu tragen haben, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Zuteilung der Mittel erfolgt vorwiegend auf Basis der Volkszahl oder in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

Einnahmen aus eigenen Steuern spielen im Vergleich zu den Ertragsanteilen bzw. innerstaatlichen Transfers eine im internationalen Vergleich geringe Rolle. So betragen die eigenen Einnahmen auf Länderebene (ohne Wien) lediglich ca. 2 %, während die Ertragsanteile einen Anteil von rund 40 % aufweisen (2008). Daneben gibt es noch laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts mit rund einem Drittel der Einnahmen der Länder. Auf der Gemeindeebene haben die eigenen Abgaben mit einem Anteil von 21 % der laufenden Einnahmen zwar einen höheren Stellenwert, sind aber im Vergleich zu vielen Staaten immer noch gering. Die Ertragsanteile machen auch auf der Gemeindeebene rund 40 % aus. Die Steuern auf Gemeindeebene sind vor allem die Kommunalsteuereinnahmen, die Grundsteuer sowie Interessentenbeiträge. Die hohen Transfer- und Aufgabenverflechtungen führen dazu, dass das Prinzip, dass Aufgaben- bzw. Ausgabenverantwortung und Einnahmenverantwortung zusammenfallen sollen, in diesem Konzept nicht realisierbar ist.

Der internationale Trend in den letzten beiden Jahrzehnten war auf eine sogenannte aufgabenorientierte Mittelzuweisung gerichtet, die eine differenzierte Berücksichtigung des finanziellen Bedarfs von Gebietskörperschaften ermöglichen und dadurch insgesamt eine effizientere Allokation öffentlicher Mittel ermöglichen soll. In Österreich werden nach wie vor (2008) auf der Länderebene 63 % der Mittel entsprechend der Bevölkerungszahl zugeteilt, der Rest nach verschiedenen Fixschlüsseln. Auf der Gemeindeebene werden 68 % nach der Volkszahl, meist nach dem sogenannten abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugeteilt und der Rest wiederum nach Fixschlüsseln.

Ausgaben des Staates (nichtfinanzielle Transaktionen gemäß ESVG 1995) nach Aufgabenbereich (COFOG) und Subsektoren 2008, Anteil in Prozent bzw. gesamt in Mrd. Euro

Ausgaben nicht konsolidiert 2008, %-Anteil je Subsektor	Bundes-ebene	davon Bund	Landes-ebene	davon Länder oW	Gemeindeebene	davon Wien	Gem. oW	Sozial vers.	Gesamt	Gesamt t Mrd. €	davon ig Trf.
01 Allgemeine öffentliche Verwaltung	19	19	16	20	18	25	13	0	13	21,6	3,3
02 Verteidigung	4	4	0	0	0	0	0	0	2	2,8	0,0
03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	5	5	1	0	2	3	2	0	3	4,2	0,1
04 Wirtschaftliche Angelegenheiten	12	10	15	13	13	15	13	0	9	15,2	1,4
05 Umweltschutz	0	0	1	1	4	6	2	0	1	1,3	0,0
06 Wohnungswesen/kommunale Einrichtungen	2	2	3	3	3	3	4	0	2	2,6	1,0
07 Gesundheitswesen	4	3	25	10	18	7	19	31	17	27,9	6,1
08 Freizeit, Sport, Kultur, Religion	1	1	2	2	7	8	6	0	2	3,0	0,2
09 Bildungswesen	13	12	19	26	17	18	18	0	11	18,3	3,2
10 Soziale Sicherheit	39	43	19	24	19	16	23	68	42	69,6	13,2
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	166,6	28,7
Gesamt in Mrd. €	73,0	65,3	25,2	17,8	21,5	11,4	7,5	46,9	166,6		

Ausgaben nicht konsolidiert 2008, %-Anteil je Funktion	Bundes-ebene	davon Bund	Landes-ebene	davon Länder oW	Gemeindeebene	davon Wien	Gem. oW	Sozial vers.	Gesamt	Gesamt t Mrd. €
01 Allgemeine öffentliche Verwaltung	64	59	18	16	18	13	4	0	100	21,6
02 Verteidigung	100	100	0	0	0	0	0	0	100	2,8
03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	86	85	4	2	10	7	3	0	100	4,2
04 Wirtschaftliche Angelegenheiten	56	42	25	16	18	11	6	1	100	15,2
05 Umweltschutz	24	16	15	13	61	50	11	0	100	1,3
06 Wohnungswesen/kommunale Einrichtungen	53	52	24	22	23	13	10	0	100	2,6
07 Gesundheitswesen	11	7	23	6	14	3	5	52	100	27,9
08 Freizeit, Sport, Kultur, Religion	30	15	18	10	52	32	16	0	100	3,0
09 Bildungswesen	53	44	27	26	20	11	7	0	100	18,3
10 Soziale Sicherheit	41	40	7	6	6	3	3	46	100	69,6
Gesamt	44	39	15	11	13	7	4	28	100	166,6

Quelle: Statistik Austria, 2010 (ESVG-Daten zum Sektor Staat 2008); TU Wien / Ifip, IHS Berechnungen, 2010.

Die Aufgabenorientierung der Finanzmittelzuweisung wird nunmehr in zahlreichen Ländern praktiziert. Nachfolgend einige Beispiele:

In **Dänemark** wird ein Teil der Finanzmittel nach Indikatorenausprägungen zugeteilt. Es werden zwei Kategorien von Indikatoren verwendet: demographische und sozioökonomische. Die demographischen Kriterien haben ein Gewicht von 70 % die sozioökonomischen 30 %. Die demographischen Kriterien werden jährlich neu berechnet, die sozioökonomischen sind per Gesetz festgelegt.

In den **Niederlanden** stellen auf der Einnahmenseite der untergeordneten Gebietskörperschaften die Transfers vom Zentralstaat den Löwenanteil dar. Immerhin werden aber 30 % der Ausgaben über eigene Einnahmen finanziert, der Rest über zweckgebundene und allgemeine Zuwendungen. Für die Bemessung der Zuwendungen werden zahlreiche Kriterien und Indikatoren herangezogen, sodass die Mittelzuweisung in den Niederlanden dazu führt, dass die allgemeinen Mittel einer Gebietskörperschaft nicht in Zusammenhang mit der Anzahl der Einwohner stehen. Es ist also möglich, dass kleinere Gemeinden pro Kopf einen höheren Beitrag erhalten als größere Gemeinden.

In **Norwegen** geht es vor allem darum, die Besiedlung in dünn besiedelten Gebieten zu erhalten. Gemeinden werden für objektive Unterschiede in den unfreiwilligen Kosten ihrer Aufgaben kompensiert. Die Aufgaben umfassen Ausbildung, Gesundheit, soziale Wohlfahrt und Altenbetreuung.

In **Deutschland** unterscheidet man einen Länderfinanzausgleich und einen Ausgleich auf kommunaler Ebene. Letzterer ist Aufgabe der einzelnen Länder und ist in den Landesverfassungen geregelt. Die Zuweisungen an die Kommunen sind weitgehend aufgabenorientiert und länderweise sehr differenziert. Die sogenannten Schlüsselzuweisungen basieren einerseits auf der Bevölkerungszahl, mit zunehmendem Gewicht größerer Städte, andererseits werden zahlreiche andere Faktoren wie die Anzahl ausländischer Streitkräfte, Kinderzahl, Polizisten, ökonomische Struktur etc. als Indikatoren verwendet.

In der **Schweiz** geht es um Lasten- und Ressourcenausgleich auf Kantonsebene. Der Lastenausgleich unterscheidet den geographisch-topographischen Lastenausgleich und den sozioökonomischen Lastenausgleich. Ersterer soll schwerer zugängliche, höher gelegene Kantone für diesen Nachteil kompensieren, der zweite soll höhere notwendige Aufwendungen in städtischen Kantonen berücksichtigen. Der Ressourcenausgleich soll die unterschiedliche Finanzkraft von Kantonen auf 85 % des Schweizer Durchschnittswertes anheben. Während für den Lastenausgleich 350 Mio. Franken (2008) zur Verfügung stehen, werden für den Ressourcenausgleich 1,9 Mrd. Franken eingesetzt.

Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen können wir für den österreichischen Finanzausgleich ziehen? Die Volkszahl kann als Indikator Sonderlasten aufgrund demographischer, sozioökonomischer, topographischer und zentralörtlicher Faktoren nicht berücksichtigen. Auch in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ist die Volkszahl zur Erfassung der genannten regionalen Unterschiede nur beschränkt geeignet. Für Österreich wird vorgeschlagen, die komplizierten innerstaatlichen Transfers deutlich zu reduzieren und eine Trennung der Aufgaben zwischen Gemeinden, Ländern und Bund – soweit möglich – durchzuführen. Erst nach einer solchen Aufgabentrennung können sinnvoll Basisaufgaben von Sonderlasten getrennt werden. Für Basisaufgaben kann nach wie vor die Bevölkerungszahl für die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes herangezogen werden, für Sonderlasten werden hingegen verschiedene Indikatoren vorgeschlagen. Wichtig ist, dass die Anzahl der Indikatoren überschaubar bleibt und politisch gut argumentierbar ist.

Nachstehend sind Indikatoren für verschiedene Aufgabenbereiche beispielhaft vorgeschlagen. Nach diesen Überlegungen würden die Nettoausgaben¹ auf Landesebene zu fast zwei Drittel auf Basisaufgaben und nur zu einem Drittel auf Sonderlasten entfallen. Die Sonderlasten bei den Ländern würden sich auf soziale Sicherung,

¹ Als Nettoausgaben werden laufende Ausgaben (ohne Ausgaben für Sach- und Finanzvermögen) zuzüglich Schuldentilgung und abzüglich laufender Einnahmen definiert.

Kinderbetreuung, Bildung und Kultur fokussieren. Auf der Gemeindeebene beträgt der Anteil der Nettoausgaben, die zu den Basisaufgaben gerechnet werden 40 %, jener der Sonderlasten 60 %.

Zusammenfassend soll betont werden, dass die unüberschaubare Anzahl an Transfers innerhalb der österreichischen Gebietskörperschaften zu einer Starrheit führt und das System nur sehr schwerfällig auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren kann. Eine stärkere Aufgabenorientierung, die – um mit vielen Ländern gleichzuziehen – notwendig wäre, bedingt auch eine klare Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung.

Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Länderebene

Länderebene (ohne Wien)	Nettoausgaben (in Mio. Euro)		Potenzielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgabe*	Sonderlast	
A1 – Hoheitsverwaltung /allgemeine Verwaltung	2.221	0	-
A2 – Bildung	277	371	Anzahl der Schüler in berufsbildenden Länderschulen (Aufgabenentflechtung: Berufsbildende Schulen der Gemeinden auf Länderebene)
A3 – Kultur	111	353	Gemeindegrößenklassen
A4 – Soziale Sicherung	468	1.075	Soziale Sicherung: Sozialhilfeempfänger (Umschichtung der Mittel der Gemeinden für Ko-finanzierung der Länderausgaben), eventuelle zusätzliche Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren für freie Wohlfahrt bzw. Jugendwohlfahrt
A4 – Kinderbetreuung	0	370	Kinderbetreuung: Umschichtung der Mittel für Kinderbetreuung auf Gemeindeebene - Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen (unterschieden nach halbtägig und ganztägig sowie die beiden Altersgruppen 0-2 jährige sowie 3 bis 5 jährige)
A5 – Gesundheit	1.756	116	Risikoausgleich in der Krankenanstaltenfinanzierung nach Alter und Geschlecht
A6 – Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/Unternehmungen	61	749	Straßenbau und Straßenverkehr: vereinbarte Länge des Landesstraßennetzes; Öffentlicher Verkehr: Gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen
A7 – Wohnbauförderung/ Wirtschaftsförderung	619	837	Kofinanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik 2. Säule) nach Anzahl der Land- und Forstwirtschaftlichen Unternehmen; Wohnbauförderung: Bevölkerungszuwachs, eventuell Indikatoren für sozial- bzw. umweltpolitische Kriterien
Summe	5.513	3.871	Andere Indikatoren
Gesamtsumme	9.384		

*Verteilung als Basisaufgabe folgt der Volksanzahl
Quelle: IFIP-Daten, IHS-Analyse/Bearbeitung.

Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Gemeindeebene

Länderebene (ohne Wien)	Nettoaussgaben (in Mio. Euro)		Potenzielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgabe*	Sonderlast	
A1 – Hoheitsverwaltung /allgemeine Verwaltung	1.510	402	Gemeindegrößenklassen, Staturstadt, Anzahl Pensionisten
A2 – Bildung	0	1.009	Bevölkerung der 6 bis 14 jährigen, Bevölkerungsdichte, Höhe (Aufgabentflechtung: Allgemeinbildende Schulen auf Länderebene zur Gemeindeebene), Gemeindegrößenklassen
A3 – Kultur	129	226	Gemeindegrößenklassen
A4 – Soziale Sicherung	0	1.216	Umschichtung der Mittel der Gemeinden für Ko-finanzierung der Länderausgaben, restliche Gemeindemittel nach EmpfängerInnen spezifisch kommunaler Sozialhilfe
A4 – Kinderbetreuung	0	386	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen (unterschieden nach halbtätig und ganztätig sowie die beiden Altersgruppen 0-2 jährige sowie 3 bis 5 jährige)
A5 – Gesundheit	823	46	Gemeindegrößenklassen (Aufgabentflechtung in der Krankenanstaltenfinanzierung und Umverteilung der entsprechenden Mittel)
A6 – Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/Unternehmungen	204	1.045	Straßenbau und Straßenverkehr: Mischung aus Ausgabenlast pro Einwohner, eventuell Zuschläge für oberes und unteres Quintil der Siedlungsdichte; Öffentlicher Verkehr: Gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen; Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Zwei mögliche Indikatoren: 1) Pro-Kopf Betrag je Empfänger städtischer Sozialleistungen, 2) Pro-Kopf Betrag pro Begünstigten von öffentlichen Einrichtungen und Sozialwohnungen
A7 – Wohnbauförderung/Wirtschaftsförderung	220	0	-
Summe	2.886	4.330	Andere Indikatoren
Gesamtsumme	7.216		

*Verteilung als Basisaufgabe folgt der Volksanzahl

Quelle: IFIP-Daten, IHS-Analyse/Bearbeitung.

Rückfragehinweis:

IHS, Stumpergasse 56, 1060 Wien, Fax: 01/59991-162, <http://www.ihs.ac.at>

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer, felderer@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-125

Tanja Gewis (Public Relations), gewis@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-122