

Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich

**Michael Klien, Hans Pitlik, Matthias Firgo,
Ulrike Famira-Mühlberger**

Wissenschaftliche Assistenz: Anna Brunner,
Andrea Sutrich, Michael Weingärtler

Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich

Michael Klien, Hans Pitlik, Matthias Firgo, Ulrike Famira-Mühlberger

März 2020

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer

Begutachtung: Simon Loretz • Wissenschaftliche Assistenz: Anna Brunner, Andrea Sutrich, Michael Weingärtler

Inhalt

Ausgangspunkte der Studie sind die sehr dynamische subnationale Ausgabenentwicklung der letzten zwei Jahrzehnte und der Umstand, dass die starre Einnahmenverteilung des österreichischen Finanzausgleiches auf derartige Veränderungen kaum reagiert. Die vorliegende Studie analysiert daher die vertikale Mittelverteilung zwischen den österreichischen Gebietskörperschaften vor dem Hintergrund eines möglichen fiskalischen Ungleichgewichtes. In einem internationalen Vergleich wird aufgezeigt, wie in anderen föderalen Staaten unterschiedliche Ausgabenentwicklungen über Kennzahlen in die vertikale Mittelverteilung einfließen. Die Quantifizierung des "notwendigen" Ausgabenwachstums – ein zentrales Problem solcher Ansätze – versucht die Studie mittels einer Wachstumszerlegung (Shift-Share-Analyse) zu lösen. Die Ergebnisse unterstreichen den hohen strukturellen Ausgabendruck der österreichischen Länder und Gemeinden. Beispielhaft für den Bereich der Pflege wird zudem dargelegt, dass die hohe subnationale Ausgabendynamik in den kommenden Jahren womöglich anhalten wird. Abschließend skizziert die Studie, wie ein kennzahlbasierter, struktureller vertikaler Finanzausgleich in Österreich gestaltet sein könnte und welche Umsetzungsoptionen zu beachten sind.

Rückfragen: michael.klien@wifo.ac.at, hans.pitlik@wifo.ac.at, matthias.firgo@wifo.ac.at, ulrike.famira-muehlberger@wifo.ac.at,
anna.brunner@wifo.ac.at, andrea.sutrich@wifo.ac.at, michael.weingaertler@wifo.ac.at

2020/075-2/S/WIFO-Projektnummer: 7219

© 2020 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/65854>

Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich

Michael Klien, Hans Pitlik, Matthias Firgo, Ulrike Famira-Mühlberger

Inhalt

Executive Summary	4
1. Problemstellung und Ziele der Studie	6
2. Ausgaben- und Einnahmendynamiken der gebietskörperschaftlichen Ebenen	8
2.1 <i>Vertikale fiskalische Asymmetrien und institutionelle Architektur des Föderalismus</i>	8
2.1.1 Begriff und Interpretation fiskalischer Asymmetrien	8
2.1.2 Förderative Aufgabenteilung	10
2.1.3 Einnahmenkompetenzen und Einnahmenaufteilung	11
2.1.4 Zwischenfazit	12
2.2 <i>Ausgabenstrukturen und Ausgabendynamik der Gebietskörperschaften</i>	13
2.2.1 Bundesebene	14
2.2.2 Subnationale Ebene	18
2.3 <i>Entwicklungen der Einnahmenstrukturen</i>	20
2.3.1 Vorbemerkungen	20
2.3.2 Bundesebene	22
2.3.3 Subnationale Ebene	23
2.4 <i>Zusammenschau der Ausgaben- und Einnahmeentwicklungen</i>	24
2.5 <i>Zusammenfassende Schlussfolgerungen</i>	27
3. Optionen einer Flexibilisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung in föderativen Staaten	29
3.1 <i>Fragestellungen</i>	29
3.2 <i>Finanzmittelaufteilung in Verbundsteuersystemen: Ein Überblick</i>	30
3.3 <i>Vertikale Umsatzsteuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich in Deutschland</i>	33
3.3.1 Hintergrund	33
3.3.2 Das Deckungsquotenverfahren der Umsatzsteuerverteilung	34

3.3.3	Beurteilung und Kritik des Deckungsquotenverfahrens	38
3.3.4	Abschließende Betrachtung	42
3.4	<i>Modelle der vertikalen Finanzmittelaufteilung in kommunalen Finanzausgleichen in Deutschland</i>	42
3.4.1	Hintergrund	42
3.4.2	Verbundquotenmodelle	44
3.4.3	Vertikaler Gleichmäßigkeitssatz	48
3.4.4	Bedarfssysteme (Aufgabenorientierung)	51
3.4.5	Modell vertikaler Verteilungssymmetrie	54
3.4.6	Abschließende Betrachtungen	56
3.5	<i>Vertikale Finanzmittelanpassungen in anderen Finanzausgleichssystemen</i>	57
3.5.1	Australien	57
3.5.2	Kanada	59
3.5.3	Belgien	60
3.6	<i>Zusammenfassende Schlussfolgerungen</i>	62
4.	Schätzung des strukturellen Ausgabenwachstums mittels Shift-Share Analyse	65
4.1	<i>Hintergrund und Auswahl der Methodik</i>	65
4.2	<i>Methodische Grundlagen</i>	68
4.3	<i>Daten und empirische Spezifikation</i>	70
4.4	<i>Ergebnisse der Wachstumszerlegung</i>	74
4.4.1	Hauptergebnisse der Shift-Share-Analyse	74
4.4.2	Übertragung der strukturellen Wachstumsraten auf die österreichischen Gebietskörperschaften	79
4.4.3	Alternativrechnung anhand tatsächlicher Zinsausgaben	84
4.4.4	Sensitivitätsanalyse bei Verwendung detaillierterer Ausgabekategorien	85
4.5	<i>Zusammenfassende Schlussfolgerungen</i>	87
5.	Ausgabendynamik für Geld- und Sachleistungen in der Pflege	88
5.1	<i>Einleitung</i>	88
5.2	<i>Projektionsmethode und Determinanten der künftigen Ausgaben</i>	89
5.2.1	Wesentliche Determinanten und Annahmen	89
5.2.2	Projektion der Ausgaben für Geldleistungen	91
5.2.3	Projektion der Ausgaben für Sachleistungen	92
5.3	<i>Darstellung der vergangenen und künftigen Ausgabenpfade für Sach- und Geldleistungen</i>	93
5.4	<i>Einschätzung der Konsequenzen der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege</i>	96
5.5	<i>Zusammenfassende Schlussfolgerungen</i>	98
5.5.1	Zentrale Ergebnisse	98
5.5.2	Konsequenzen für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich	99

6.	Modelle für einen strukturierten österreichischen Finanzausgleich	101
6.1	<i>Vorbemerkungen</i>	101
6.2	<i>Modellrechnungen für einen vertikalen Finanzausgleich</i>	102
6.3	<i>Umsetzung eines strukturierten vertikalen Finanzausgleichs</i>	107
6.3.1	Umsetzungsvarianten einer kennzahlenbasierten Regelbindung	107
6.3.2	Instrumente zur Korrektur vertikaler fiskalischer Asymmetrien	110
7.	Resümee	114
8.	Literatur	117

Executive Summary

Die hohe subnationale Ausgabendynamik der letzten zwei Jahrzehnte wirft die Frage nach der Angemessenheit der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen den österreichischen Gebietskörperschaften auf. Wie in *Pitlik – Klien – Loretz (2018)* dargelegt, lag das Ausgabenwachstum von 2000 bis 2018 auf Ebene der Länder und Gemeinden deutlich über der Dynamik auf Bundesebene. Da bei der Mittelverteilung im österreichischen Finanzausgleich kein direkter Konnex zur Ausgabenentwicklung besteht, liegt der Schluss nahe, dass sich fiskalische Asymmetrien zwischen den Gebietskörperschaftsebenen aufgetan haben. Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die vorliegende Studie mit den Möglichkeiten, den vertikalen Finanzausgleich in Österreich zu strukturieren und zu systematisieren, um vertikale fiskalische Ungleichgewichte¹⁾ zu erkennen, und gegebenenfalls auch beheben zu können.

Anhand aktueller Daten bis inklusive 2018 bestätigt die Studie die in *Pitlik – Klien – Loretz (2018)* identifizierte ungleich höhere Ausgabendynamik auf subnationaler Ebene. Durch Einbeziehung der Einnahmenentwicklung zeigt sich jedoch auch, dass die teils un stetige Finanzmittelentwicklung – hier schlagen sich Ereignisse wie Steuerreformen oder konjunkturelle Schwäche- bzw. Krisenphasen besonders stark nieder – ebenfalls ein wichtiger Faktor hinter fiskalischen Ungleichgewichten sein kann.

Ein internationaler Vergleich zur Sichtung der Optionen zur Flexibilisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung verdeutlicht, dass alle untersuchten föderativen Staaten wie Deutschland, Kanada oder Australien in der einen oder anderen Form mit dem Problem von vertikalen Asymmetrien konfrontiert sind. So war die hohe Ausgabendynamik in den zumeist subnationalen Aufgabenbereichen wie Gesundheit und Soziales in mehreren untersuchten Ländern mitverantwortlich für Reformen der vertikalen Finanzmittelverteilung. Die unterschiedlichen Lösungsansätze in den Ländern zeigen jedoch auch, dass eine systematische Berücksichtigung unterschiedlicher Ausgabendynamiken große Herausforderungen mit sich bringt. Neben unterschiedlichsten Kennzahlen, die fiskalische Asymmetrien anzeigen sollen, gibt es speziell bei der Frage nach den geeigneten Ausgleichsinstrumenten differierende Sichtweisen.

Praktisch allen Ausgleichsansätzen ist gemein, dass die Messung des notwendigen Finanzbedarfs eine wesentliche Herausforderung darstellt. In Ermangelung sinnvollerer Alternativen führt dies dazu, dass häufig einfach die getätigten Ausgaben als Indikator für den Finanzbedarf herangezogen werden. Als Lösungsmöglichkeit für dieses Problem wird mittels einer Wachstumszerlegung versucht, den strukturellen Finanzmittelbedarf für die österreichischen Gebietskörperschaftsebenen zu ermitteln. Die Ergebnisse bestätigen, dass die Dynamik der strukturellen, das heißt notwendigen, Ausgaben auf subnationaler Ebene deutlich höher war als auf Bundesebene. Gegenüber den tatsächlichen Ausgaben zeigt der ermittelte strukturelle Wachstumspfad der Länder- und Gemeinden sogar noch eine erheblich stärkere Dynamik als jene des Bundes.

¹⁾ Die beiden Begriffe „fiskalische Asymmetrie“ und „vertikales fiskalisches Ungleichgewicht“ werden im folgenden Synonym verwendet. Zur Definition siehe Infobox 1.

Ein Aufgabenbereich mit einer hohen Ausgabendynamik, die in den kommenden Jahren sogar noch zunehmen dürfte, ist der Bereich der Pflege. Projektionen bis ins Jahr 2030 illustrieren, wie die (sozio-)demographisch getriebenen Kostensteigerungen zu einem weiteren Auseinanderdriften der Ausgabendynamiken zwischen Bund und subnationalen Ebenen führen könnten. Hinzu kommt die Abschaffung des Eigenregresses, welche die subnationale Ausgabendynamik weiter erhöht hat. Anhand des Bereichs der Pflege lässt sich zeigen, inwieweit Entscheidungen einer anderen Ebenen den subnationalen Finanzmittelbedarf geändert haben.

Abschließend skizziert die Studie mögliche Modelle für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich, basierend auf den Erkenntnissen der Vorkapitel. So folgt zunächst eine Darstellung, welche quantitativen Einschätzungen verschiedene Ausgleichsmodelle – die im internationalen Vergleich identifiziert wurden – für die österreichische Situation von 2000 bis 2017 ergeben würden. Wenngleich die Modelle doch unterschiedliche Ergebnisse liefern, sind einige interessante Übereinstimmungen zu sehen: So zeigen mehrere Modelle an, dass die relative Finanzmittelenwicklung zwischen 2000 und 2010 zuungunsten der subnationalen Gebietskörperschaften verlief. Seit 2010 dürfte sich die Position gegenüber dem Bund allerdings zumindest in Teilen wieder stabilisiert haben.

Die anschließende Diskussion der Umsetzungsoptionen unterstreicht, dass eine vollständige Automatisierung anhand der vorgestellten Kennzahlen eine unrealistische Option darstellt. Die Beispiele anderer Länder zeigen nämlich eher, dass indikatorgestützte Systeme mit entsprechender Einbettung in die nationalen Finanzausgleichssysteme erfolversprechend sind. Dies trifft ebenso auf die Wahl der passenden Ausgleichsinstrumente zu. Ob Transfers, Ertragsanteile oder Ausweitungen in der Steuerautonomie sinnvoll sind, hängt stark von der normativen Frage ab, inwiefern Gebietskörperschaftsebenen im Stande sein sollen, ihre Ausgaben selbständig finanzieren zu können.

1. Problemstellung und Ziele der Studie

Ausgangspunkt dieser Studie ist die ungleich starke Dynamik der Ausgaben zwischen den Gebietskörperschaften. Wie in *Pitlik – Klien – Loretz* (2018) dargelegt, lag das Ausgabenwachstum in Österreich auf subnationaler Ebene, d. h. bei Ländern und Gemeinden, in mehreren Finanzausgleichsperioden ab 1997 systematisch und anhaltend über jener des Bundes. Vor dem Hintergrund der relativ starren Einnahmenverteilung im österreichischen Finanzausgleich – die Aufteilung der Ertragsanteile ist unabhängig von der Ausgabenentwicklung – lässt diese Entwicklung auf ein zunehmendes fiskalisches Ungleichgewicht zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen schließen.

Die vorliegende Studie setzt genau an diesem Punkt an, und beschäftigt sich mit der Frage, ob in Österreich ein strukturell bedingtes fiskalisches Ungleichgewicht besteht, und wie gegebenenfalls finanzausgleichspolitisch darauf reagiert werden kann. Die Studie beschäftigt sich daher einerseits mit der Entstehung und Messung von fiskalischen Ungleichgewichten, und andererseits mit Instrumenten zu deren Korrektur. Dabei liefert die Studie gleich mehrere Beiträge, die für die Debatte um fiskalische Ungleichgewichte und eine Neuordnung des vertikalen Finanzausgleichs relevant sind.

Die Studie stellt zunächst in Kapitel 2 die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der österreichischen Gebietskörperschaften in den Jahren 2000 bis 2018 dar. Neben dem Update von *Pitlik – Klien – Loretz* (2018) mit aktuellen Daten liegt der Beitrag des Kapitels primär in der Einbeziehung der Einnahmenseite. Dadurch ist es möglich, nach einer detaillierten Diskussion der rezenten Entwicklungen bei Ausgaben und Einnahmen, die Treiber budgetärer Deckungslücken und fiskalischer Ungleichgewichte zu identifizieren.

Anhand der Finanzausgleichspraxis anderer Länder sichtet die Studie in Kapitel 3 internationale Beispiele im Umgang mit fiskalischen Ungleichgewichten in föderalen Staaten. Die internationalen Erfahrungen sind dabei in zweierlei Hinsicht interessant: einerseits in der Frage, wie fiskalische Ungleichgewichte bzw. Deckungslücken identifiziert werden, andererseits durch die unterschiedlichen Mechanismen zu deren Korrektur. Vor dem Hintergrund des österreichischen Finanzausgleichs ist dabei die Flexibilisierung der Einnahmenverteilung, wie sie in einigen Ländern als Teil des Finanzausgleichssystems implementiert ist, von besonderem Interesse. Neben einer Vielzahl von Erfahrungen aus Deutschland – sowohl auf der Ebene der Bundesländer, als auch auf kommunaler Ebene – sind auch die Fälle von Kanada, Australien und Belgien instruktiv für das österreichische System.

Wie die internationale Evidenz zeigt, ist die Identifikation von fiskalischen Ungleichgewichten ein grundlegendes Problem für einen systematischen vertikalen Finanzausgleich. Speziell die Unterscheidung zwischen strukturellen Ungleichgewichten und „selbst-verschuldeten“ Entwicklungen verbleibt auch nach Jahrzehnten der Forschung ein Kernproblem. In diesem Punkt schlägt die vorliegende Studie in Kapitel 4 einen innovativen Ansatz in Form einer Wachstumszerlegung (Shift-Share-Methodik) vor, der sowohl aus konzeptionell-theoretischer Sicht, aber auch hinsichtlich der Praktikabilität große Vorteile aufweist. Anhand detaillierter Ausgabedaten

für mehrere Länder erlaubt dieser Ansatz eine strukturelle Ausgabenentwicklung abzuleiten, die ein wesentlicher Bestandteil für jedwede Anpassung der vertikalen Einnahmenverteilung sein könnte. Ein zentraler Beitrag der Studie ist es daher, eine neue und alternative Lösungsmöglichkeit für dieses grundlegende Messproblem vertikaler fiskalischer Ungleichgewichte zu entwickeln und auf Österreich anzuwenden.

Im Anschluss an die Analyse der Ausgabenentwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte, folgt in Kapitel 5 eine Abschätzung der Ausgabenentwicklung im Bereich Pflege. Die exemplarische Darstellung für den Bereich der Pflege ist einerseits motiviert durch die hohe gegenwärtige und zu erwartende Ausgabendynamik. Als Paradebeispiel für eine exogen getriebene Ausgabenentwicklung – nämlich in wesentlichen Teilen durch demographische Veränderungen – wird die zukünftige Ausgabenentwicklung der Pflege für die Gebietskörperschaften bis ins Jahr 2030 geschätzt. Diese prospektive Untersuchung soll gleichzeitig als Abschätzung dienen, inwiefern für die kommenden Jahre zunehmende fiskalische Ungleichgewichte aus dem Bereich der Pflege zu erwarten sind. Eine weitere Motivation für die Analyse des Bereichs der Pflege stellt auch die Abschaffung des Pflegeregresses dar. Die von Bundesebene initiierte Änderung, welche zu Zusatzkosten auf subnationaler Ebene geführt hat, stellt ein klassisches Beispiel für eine Verletzung des Konnexitätsprinzips dar. Kapitel 5 beschäftigt sich daher auch mit den finanziellen Konsequenzen dieses Sachverhaltes.

Schlussendlich greift das abschließende Kapitel 0 die Ergebnisse der einzelnen Kapitel auf, und skizziert Modelle für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich. Gestützt auf die internationalen Beispiele werden dabei quantitative Einschätzungen für die verschiedenen Ausgleichsmodelle abgeleitet. Neben der Diskussion um die Wahl der Kennzahl für eine Anpassung der Finanzmittelverteilung werden dann weiters die wesentlichen Umsetzungsoptionen diskutiert. Einerseits stellt sich dabei die Frage nach der konkreten Einbettung der Kennzahlen in einem indikatorgestützten System. Andererseits muss geklärt werden, über welche Ausgleichsinstrumente (Ertragsanteile, Transfers etc.) fiskalische Asymmetrien gegebenenfalls ausgeglichen werden sollten.

2. Ausgaben- und Einnahmendynamiken der gebietskörperschaftlichen Ebenen

2.1 Vertikale fiskalische Asymmetrien und institutionelle Architektur des Föderalismus

2.1.1 Begriff und Interpretation fiskalischer Asymmetrien

Die österreichische Finanzverfassung, in der die finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden geregelt sind, weist generell eine hohe Komplexität auf. Reformentwürfe beschäftigen sich oft mit den ökonomischen und politischen Grundfragen der Aufgaben- und Einnahmenezuordnung auf die Gebietskörperschaften und den Möglichkeiten einer Aufgabenteilung in einem föderativen Staatswesen. Für die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz der Finanzverfassung spielt auch die vertikale Mittelallokation auf Bund, Länder und Gemeinden eine essentielle Rolle.

Die Angemessenheit der Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaften ist dabei von mehreren Faktoren abhängig: Einerseits von der Zuteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenerträge in Kombination mit dem komplexen System der Finanzzuweisungen. Andererseits von der Ausgabendynamik, die aus der Aufteilung der Aufgaben auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen resultiert. Eine unangemessene bzw. korrekturbedürftige Mittelaufteilung bezeichnen wir im Folgenden als fiskalische Asymmetrie bzw. fiskalisches Ungleichgewicht. Die potenziellen Mechanismen und Instrumente zur Korrektur vertikaler fiskalischer Asymmetrien sind Gegenstand einer weitreichenden Diskussion in der einschlägigen Literatur (siehe Textkasten).

Die Entwicklungsdynamik vertikaler fiskalischer Asymmetrien ist wesentlich von der institutionellen Architektur des Föderalstaates abhängig. Auf strukturellen und sozio-ökonomischen Faktoren beruhende Veränderungen der finanziellen Deckungsgrade der gebietskörperschaftlichen Ebenen sind letztendlich immer eine Konsequenz der in der föderalen Finanzverfassung festgelegten Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenkompetenzverteilung.²⁾

²⁾ In der institutionellen Struktur ist der Grad der Dezentralisierung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeiten von Föderalstaaten festgelegt.

Infobox 1: Fiskalische Deckungslücken, Ungleichgewichte und Transferabhängigkeit

Die Analyse vertikaler fiskalischer Asymmetrien hat in der fiskalföderalistischen Literatur eine lange Tradition. In der einschlägigen Literatur finden sich auch die Begriffe „vertikales fiskalisches Ungleichgewicht“ („vertical fiscal imbalance“, VFI) oder fiskalische Deckungslücke („vertical fiscal gap“, VFG) (z.B. *Boadway, 2002; Bird – Tarasov, 2004; Eyraud – Lusinyan 2013*). *Sharma (2012)* zählt in einem Überblicksartikel allein 16 verschiedene Definitionen und Messkonzepte für VFI; hinzu kommen noch 10, sich teils überlappende, Definitionen von VFG. Der Terminus „fiskalische Deckungslücke“ steht eher in der Tradition der fiskalföderalistischen Theorieansätze, der ein wohlfahrtsökonomischer Steuerungs- und Zentralisierungsoptimismus zugrunde liegt (*Pitlik, 1997*). Das Konzept des „vertikalen fiskalischen Ungleichgewichts“ entspricht eher der Sichtweise der Public Choice-Schule und betont die positiven Effekte, die verstärkter finanzpolitischer Autonomie und institutioneller Kongruenz ausgehen können.

Eine Näherung an die Konzepte kann mithilfe einer vereinfachten Darstellung einer subnationalen Bilanzrestriktion erfolgen. Ausgangspunkt ist die Budgetgleichung der subzentralen Ebene (*SNG: sub-national government*)

$$(1) SNG_{OS} = SNG_{OR} + SNG_{TRnet} + SNG_B$$

wobei SNG_{OS} die eigenen Ausgaben (*own spending*) der gebietskörperschaftlichen Ebene symbolisieren, die durch die Summe aus den eigenen Abgabeneinnahmen (*own revenue*) SNG_{OR} , Netto-Transfers (empfangene abzüglich geleistete intergovernmentale Transfers) SNG_{TRnet} der übergeordneten staatlichen Einheit(en) sowie durch Kreditaufnahme SNG_B der subzentralen Ebene bilanziell gedeckt werden.

Die finanzwissenschaftliche Steuerlehre zeigt, dass jede Form der Besteuerung zu Allokationsverzerrungen führt und mit gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten verbunden ist. Sind die Wohlfahrtskosten einer Besteuerung auf der zentralstaatlichen Ebene geringer als auf der subzentralen Ebene, weil auf Gliedstaaten-, bzw. Gemeindeebene bei räumlicher Mobilität der Steuerbasis stärkere Ausweichreaktionen zu erwarten sind (z.B. Abwanderung), so sei es ökonomisch angezeigt, Steuerkompetenzen zu zentralisieren. Ein theoretisches Wohlfahrtsoptimum ist erreicht, wenn die marginalen Wohlfahrtskosten der öffentlichen Einnahmenerzielung auf allen Staatsebenen gleich hoch sind (*Dahlby, 2005*).

Das Konzept der vertikalen Deckungslücke (VFG) stellt nun in erster Linie auf die Notwendigkeit der Deckung der Ausgaben der subzentralen Einheiten durch reguläre Steuereinnahmen und Transfereinnahmen ab. Als finanzpolitisch problematisch wird die Unterdeckung der notwendigen Ausgaben der subzentralen Ebenen angesehen. Die Sicht auf intergovernmentale Transferzahlungen an die subnationalen Einheiten ist eher positiv, da die Transfers auch zu einer finanzpolitischen Steuerung der subnationalen Politiken eingesetzt werden können.

Ein vertikales fiskalisches Ungleichgewicht (VFI) der subzentralen Ebene stellt definitorisch auf die „Selbstfinanzierung“ der eigenen Ausgaben durch eigene Steuereinnahmen in einem mehrstufigen Staatssystem ab. Ein fiskalisches Ungleichgewicht VFI besteht somit, wenn die eigenen Abgabenerträge der Jurisdiktionen einer Ebene nicht ausreichen, die eigenen Ausgaben zu decken (z.B. *Eyraud – Lusinyan, 2013*). Insofern stellt VFI ein Maß für die Differenz zwischen dem Grad der Ausgaben- und dem Grad der Einnahmendezentralisierung in einem

staatlichen Mehrebenensystem dar – man spricht in diesem Kontext von unvollständiger fiskalischer Dezentralisierung (Borge – Brueckner – Rattsø, 2014). Die verbleibende Einnahmenlücke wird bilanziell durch Transfers oder Kreditaufnahme geschlossen, sodass

$$(2) \text{ VFI} = \frac{\text{SNG}_{\text{TRnet}}}{\text{SNG}_{\text{OS}}} + \frac{\text{SNG}_{\text{B}}}{\text{SNG}_{\text{OS}}},$$

wobei der erste Term der rechten Seite die „Transferabhängigkeit“ (*transfer dependency*) und der zweite Term die „Kreditabhängigkeit“ der subzentralen Ebene SNG kennzeichnet, jeweils in Relation zu den eigenen Ausgaben SNG_{OS} . Im Konzept der VFI wird – im Unterschied zum Konzept der VFG – die Transferabhängigkeit als sehr problematisch eingestuft.

Im Folgenden sollen die Begriffe „Ungleichgewichte“ und „Deckungslücken“ synonym und wertneutral für die Beschreibung „fiskalischer Asymmetrien“ verwendet werden.

Q: Sharma (2012).

2.1.2 Föderative Aufgabenteilung

Grundsätzlich kann die Verschiebung der Aufgaben- und Ausgabenlasten zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ohne entsprechende Anpassung der Finanzmittelverteilung zur Entstehung von fiskalischen Asymmetrien führen. Entwickeln sich die Finanzbedarfe für bestimmte Aufgabenbereiche mit einer höheren Dynamik, dann sind jene gebietskörperschaftlichen Ebenen, denen die schneller wachsenden Aufgabenlasten zugewiesen werden, innerhalb einer Finanzausgleichsperiode relativ stärker belastet. Die vertikale Balance von Einnahmen und Ausgaben wird dadurch gestört.³⁾ Anpassungs- und Veränderungsbedarfe in der institutionellen Architektur föderativer Systeme sind immer gegeben, wenn sich föderalstaatliche Aufgabenzuweisungen als nicht (mehr) adäquat für Problemlösungen erweisen oder wenn sich die Ressourcenverteilung im System infolge externer Einflüsse verändert.

So kann sich die Ausgabenentwicklung auf einer Ebene als dynamischer (oder auch als weniger dynamisch) darstellen, als ursprünglich erwartet wurde; oder die in der Finanzverfassung zugeteilten Einnahmenquellen sind erheblich weniger (oder: mehr) ergiebig als erwartet. Asymmetrien entstehen, wenn bei unveränderter Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen funktionale Aufgabenbereiche, die unterschiedlichen föderativen Ebenen zugeordnet sind, eine unterschiedliche Kosten- oder Einnahmendynamik aufweisen.

Speziell bei neu auftretenden Aufgaben oder Änderungen bestehender Aufgaben wird die Aufteilung der Aufgabenkompetenzen zwischen gebietskörperschaftlichen Ebenen bisweilen durch unilaterale Entscheidungen geändert. Asymmetrien entstehen, wenn die Durchführung einer öffentlichen Aufgabe ganz oder teilweise von einer staatlichen Ebene auf eine andere Ebene übertragen wird, ohne die resultierenden Lastenveränderungen vollständig abzugelten.

³⁾ Benz (1984) argumentiert, dass strukturelle Anpassungen im föderativen System, auch ausgehend von einem spannungsfreien Gleichgewicht eigentlich unvermeidlich sind. Organisatorische Arrangements in Föderalsystemen sind insofern immer vorläufig und stellen niemals „finale“ Institutionalisierungen dar (Benz, 2015).

Ursache hierfür ist letztlich ein Auseinanderfallen von Aufgaben- bzw. Regelungskompetenz einerseits und Ausgaben- bzw. Finanzierungsverantwortung andererseits. Der Grundsatz der eigenen Kostentragung (Konnexität) lässt dabei offen, ob die gesetzgebende Körperschaft die aus einer Aufgabenübertragung resultierenden Ausgaben selbst tragen soll („Verursachungskonnexität“) oder die mit der Durchführung der Aufgabe betraute Gebietskörperschaft („Ausführungs- oder Vollzugskonnexität“) (Zimmermann – Henke – Broer, 2017).

Das österreichische Finanzverfassungsrecht lässt in §2 F-VG beide Interpretationen zu. Mit Etablierung des Konsultationsmechanismus zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wird allerdings hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen eine Abstimmung von Gesetzesvorhaben und Verordnungen angestrebt. Darin können betroffene Gebietskörperschaften Einwände gegen Vorhaben vorbringen, und Verhandlungen über die Kostentragungspflichten zwischen den Gebietskörperschaften auslösen. Durch Regelungen über die Kostentragung für den Fall, dass rechtsetzende Maßnahmen einer Ebene andere Ebenen belasten, kann das Auftreten vertikaler Deckungslücken infolge von Aufgabenübertragungen abgemildert werden.

2.1.3 Einnahmenkompetenzen und Einnahmenaufteilung

Die Entstehung und Schließung dauerhafter fiskalischer Asymmetrien kann jedoch auch einnahmenseitig getrieben sein.

Abgabenautonomie

In einem Regime der Steuerautonomie könnte eine subzentrale Finanzierungslücke einnahmenseitig durch eigene Steuererhöhungen teilweise geschlossen werden. Steuerautonomie reflektiert verschiedene Aspekte der Gestaltungsfreiheit von Ländern und Gemeinden mit Blick auf „eigene Steuern“. Die Forderung nach mehr Steuerautonomie der Bundesländer und der Gemeinden wird mit dem aus der Theorie des Fiskalföderalismus abgeleiteten Grundsatz der „institutionellen Kongruenz“ begründet, der auf den Zusammenhang zwischen politischen Verantwortlichkeiten zur Finanzierung öffentlicher Leistungen und dem Ausgabenverhalten der Entscheidungsträger abstellt. Mangelnde institutionelle Kongruenz resultiert in Fehlanreizen zu einer weniger sparsamen und effektiven Mittelverwendung.

Die Kritik an der (zu) geringen Abgabenautonomie der Länder und Gemeinden in Österreich ist ein Dauerbrenner der finanzausgleichspolitischen Diskussion. Freilich zeigt die Literatur auch die Grenzen subnationaler Steuerautonomie auf⁴⁾. Entsprechend bestehen grundlegende Zweifel, ob die Abgabenautonomie der Länder und Gemeinden so stark ausgeweitet werden könnte, dass vertikale fiskalische Deckungslücken vermieden werden könnten (McLure, 2001).

⁴⁾ Eine ausführliche Diskussion der Optionen eines Ausbaus der Steuerautonomie der österreichischen Bundesländer ist zu finden bei Pitlik et al. (2015).

Anpassungen im Abgabensystem, Vorwegabzüge, Finanzausgleichsleistungen

Durch die Befristung der Finanzausgleichsgesetze auf einen Zeitraum von vier bis sechs oder sieben Jahre besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die Beteiligungsverhältnisse zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen im Verbundsystem sowie die Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen flexibel an mittelfristig divergierende Entwicklungen der Haushaltssituation anzupassen.

So kann eine Lösung darin bestehen, in den allfälligen periodischen Neuverhandlungen des bundesgesetzlichen Finanzausgleichs die Fixschlüssel bei der Ertragsanteilaufteilung anzupassen, oder die finanzpolitische Balance durch vertikale Transfers herzustellen. Finanzausgleichsleistungen erfolgen dabei als zeitlich begrenzter oder einmaliger Kostenbeitrag des Bundes, als nicht-valorisierte oder als indexierte Transfer. Allerdings nimmt damit auch die Komplexität der Transfers zwischen den Ebenen beträchtlich zu.

Die relative Ertragsanteildynamik in Österreich orientiert sich allerdings nicht an der relativen Finanzbedarfsdynamik. Konjunkturell bedingte Einnahmeschwankungen der großen gemeinschaftlichen Bundesabgaben (vor allem Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer) schlagen über die vereinbarten Fixschlüssel proportional auf die Einnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaften durch. Bei gegebenen Abgabeneinnahmen verändern sich Anteilsverhältnisse der Ertragsanteile der Gebietskörperschaftsebenen innerhalb einer Finanzausgleichsperiode nicht automatisch. Gleiches gilt prinzipiell auch für die Abfederung der finanziellen Auswirkungen von Steuerreformen, die die gemeinschaftlichen Bundesabgaben betreffen.

Zweckgewidmete Vorwegabzüge aus Ertragsanteilen vor der Oberverteilung (unter anderem für den Familienlastenausgleichsfonds, Gesundheits- und Sozialbereich, Pflegefonds und Siedlungswasserwirtschaft) sowie sonstige Transfers zwischen den Gebietskörperschaften sind fixiert und gegebenenfalls valorisiert, um einer erwarteten Ausgabenentwicklung Rechnung zu tragen. Freilich ist dadurch nicht sichergestellt, dass die indexierten Aufkommen die tatsächlichen Finanzbedarfsentwicklung widerspiegeln.

2.1.4 Zwischenfazit

Der kursorische theoretische Überblick illustriert, dass vertikalen fiskalischen Asymmetrien zahlreiche mögliche Quellen zugrunde liegen können. Insbesondere stellen bestehende (institutionelle) Mängel der Aufgaben- oder Einnahmenverteilung wesentliche Ursachen für auftretende vertikale Ungleichgewichte und finanzielle Deckungslücken dar. Korrekturmechanismen können mithin ebenfalls an der föderativen Aufgabenverteilung oder an der Einnahmenverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ansetzen. Sie sind damit auch stets ein Thema in den Finanzausgleichsverhandlungen und Bestandteil von (prinzipiellen) Reformüberlegungen.

In den nachfolgenden Darlegungen zur Entwicklung der fiskalischen Positionen der Gebietskörperschaften in Österreich erfolgt dementsprechend eine getrennte Analyse der Ausgaben- und Einnahmenstrukturen der gebietskörperschaftlichen Ebenen.

2.2 Ausgabenstrukturen und Ausgabendynamik der Gebietskörperschaften

In der WIFO-Studie zu den Herausforderungen der Umsetzung eines vertikalen aufgabenorientierten Finanzausgleichs für Österreich (Pitlik – Klien – Loretz, 2018) illustriert eine empirische Analyse auf der Basis von Daten der VGR in funktionaler Abgrenzung nach COFOG („Classification of Functions of Government“) substantiell unterschiedliche (vertikale) Ausgabendynamiken im föderativen System Österreichs. Die Auswertungen deuten auf eine beträchtliche Verschiebung der konsolidierten Gesamtausgaben zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen hin. Dabei hat der Anteil des Bundessektors aufgrund der relativ schwächeren Ausgabendynamik in der Tendenz abgenommen. Die konsolidierten Ausgabenanteile der Landes- und Gemeindeebene unterlagen zwar gewissen Schwankungen, haben aber aufgrund ihrer höheren Dynamik speziell in der letzten Finanzausgleichsperiode zugenommen. Die tatsächliche Ausgabenentwicklung der Länder und Gemeinden ist diesen Daten zufolge speziell in den Politikfeldern Gesundheitswesen, Schulwesen und Sozialwesen äußerst dynamisch.

Nachfolgend werden die Hauptergebnisse der WIFO-Studie von 2018 auf Basis neuerer Daten (ESVG 2010 und COFOG) für den Zeitraum 2001 bis 2018 aktualisiert:

- Für die Analyse wird auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zurückgegriffen, da die Staatsausgaben dort in einem konsistenten Rahmen für die Gebietskörperschaftsebenen aggregiert dargestellt werden.
- Bei der Erfassung der Ausgaben werden Transferbeziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen konsolidiert. So werden Zuweisungen der Bundesebene an die Länder/Gemeinden nicht als Ausgaben des Bundes gezählt, sondern als Einnahmen der subnationalen Einheiten zugerechnet, um Doppelzählungen zu vermeiden.
- In der Abgrenzung gemäß VGR wird zwischen Bundes-, Landes- und Gemeindeebene unterschieden.⁵⁾ Bundesländer- und Gemeindeebene werden gemeinsam und konsolidiert abgebildet, um Verzerrungen in der Darstellung aufgrund der Doppelstellung von Wien als Bundesland und als Gemeinde zu vermeiden.
- Der staatliche Subsektor Sozialversicherung ist keiner gebietskörperschaftlichen Ebene zugeordnet und wird in der folgenden Analyse insoweit berücksichtigt, als es finanzielle Mittelflüsse zwischen der Sozialversicherung und den Gebietskörperschaften gibt. Erwähnenswert sind in diesem Kontext vor allem die Zuschüsse des Bundes zur Abgangsdeckung in der Pensionsversicherung sowie die Beiträge der Sozialversicherung an Länder/Gemeinden zur Spitalfinanzierung. Erstere werden als Ausgaben des Bundes, letztere als Einnahmen der subnationalen Ebene gewertet. Hierin unterscheidet sich die in dieser Studie gewählte Darstellung von der Vorgängerstudie, da hier auch explizit auf die Finanzierungsseite der gebietskörperschaftlichen Ebenen Bedacht genommen wird.

⁵⁾ Die gebietskörperschaftlichen Ebenen umfassen nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch jene Einheiten, die zwar außerhalb der Kernbudgets gebucht werden („außerbudgetäre Einheiten“ oder z. B. auch „Landesfonds“), jedoch den ESVG-Vorschriften zufolge dennoch dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

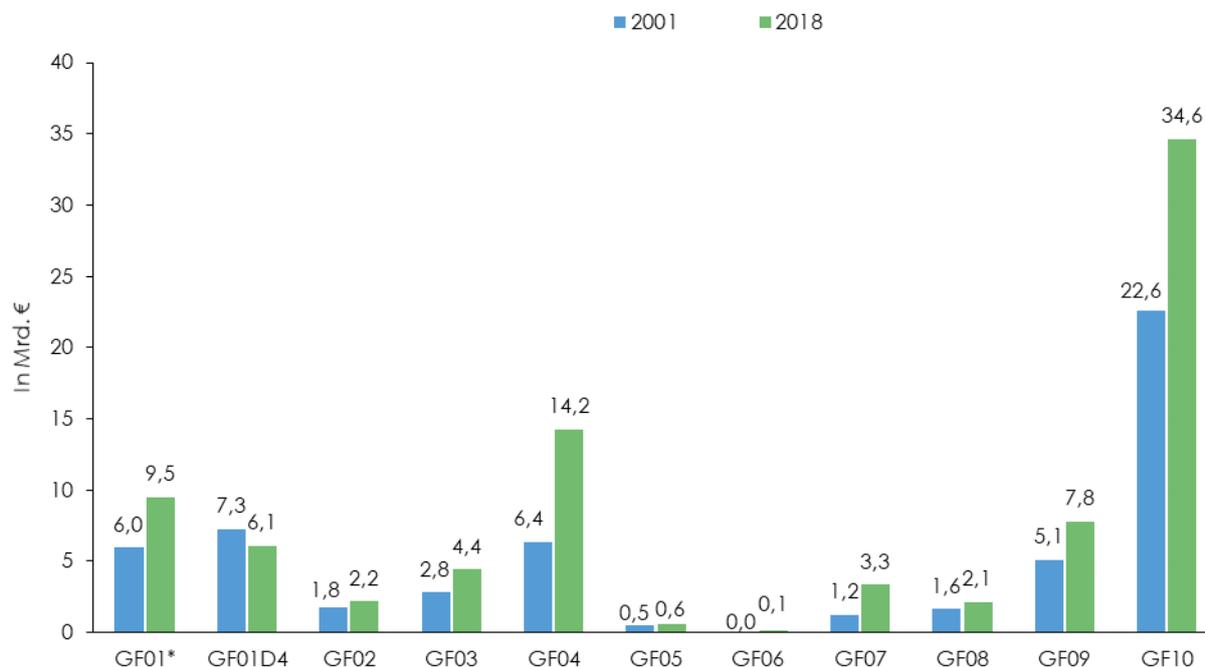
Ziel der Analyse ist es zu prüfen, inwieweit die in der vorangegangenen Studie identifizierten Ausgabendynamiken Bestand haben und ob Unterschiede der Ausgabendynamik zwischen Bundesebene und subnationaler Ebene eine gewisse Persistenz aufweisen. Darüber hinausgehend werden den Ausgabenentwicklungen auch die Entwicklungen der Einnahmenstrukturen gegenübergestellt. Aus einer institutionellen Perspektive ist von besonderem Interesse, ob und in welcher Weise die vertikale Einnahmenverteilung zwischen der Zentralebene und den subnationalen Körperschaften die Aufgaben- und Ausgabenentwicklung adäquat abdeckt. Dabei geht es auch um die Frage, welche Entwicklungen in den einzelnen Komponenten stattgefunden haben, um die Deckungsbedürfnisse der gebietskörperschaftlichen Ebenen zu befriedigen.

2.2.1 Bundesebene

Die Ausgabenentwicklung in funktionaler Abgrenzung nach COFOG-auf der Bundesebene ist in Abbildung 2.1 und 2.3 illustriert (siehe Infobox 2 für eine Erläuterung der COFOG-Kategorien). Die Verwaltungsausgaben der Gebietskörperschaften in der COFOG-Abteilung Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01) sind dabei um die Zinsausgaben bereinigt – damit die allgemeine Ausgabenentwicklung nicht durch Effekte der seit einigen Jahren stark rückläufigen Zinsausgabendynamik verzerrt dargestellt wird. Alle Ausgaben und Ausgabenentwicklungen sind in nominellen Größen dargestellt.

Der größte Ausgabenposten der Bundesebene ist mit 34,6 Mrd. € der Bereich GF10 Soziale Sicherung, gefolgt von GF04 („Wirtschaftliche Angelegenheiten“) mit 14,2 Mrd. € und der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung (GF01) mit 9,5 Mrd. € (ohne Zinsausgaben). In allen Kategorien mit Ausnahme der Zinsen sind die nominellen Ausgaben zwischen 2001 und 2018 gewachsen, jedoch mit unterschiedlicher Dynamik. Mit einem nominellen Wachstum von +176,7% wies das Gesundheitswesen (GF07) den höchsten relativen Ausgabenzuwachs aus, allerdings von einem niedrigen Ausgangsniveau. Ein besonders hoher Zuwachs ist in GF04 mit +123,9% seit 2001 festzustellen; dies ist jedoch vor allem einer Umklassifizierung der ÖBB vom Unternehmenssektor in den Sektor Staat ab dem Jahr 2004 geschuldet. Der Bereich Soziale Sicherung (Gf10) ist auf der Bundesebene mit +53,0% – und damit ganz leicht unterhalb des Gesamtausgabenwachstums von +53,7% – gewachsen. Mit einem Anstieg von +52,5% fiel der Zuwachs der Bildungsausgaben der Bundesebene ebenfalls nicht überdurchschnittlich aus.

Abbildung 2.1: Ausgabenentwicklung auf Bundesebene nach COFOG-Kategorien 2001-2018, in Mrd. €



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2019). – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Infobox 2: Funktionale Ausgabenkategorien nach der „Classification of the Functions of Government“ (COFOG)

Die COFOG-Gliederung unterteilt die Staatsausgaben in zehn sogenannte funktionale Abteilungen (divisions):

Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01)

Die Ausgabenkategorie Allgemeine öffentliche Verwaltung beinhaltet die Ausgaben für die Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten und für internationale Wirtschaftshilfe. Darüber hinaus werden in dieser Ausgabendivision allgemeine öffentliche Dienste (allgemeine Personalverwaltung, statistische Dienste) und die Grundlagenforschung erfasst, die keiner der übrigen COFOG-Divisionen zugeordnet werden können. Staatliche Zinsausgaben werden ebenfalls in der Abteilung GF01 gebucht.

Verteidigung (GF02)

Diese COFOG-Abteilung beinhaltet die staatlichen Ausgaben für militärische und zivile Verteidigung sowie Militärhilfe für das Ausland.

Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03)

Die Ausgabenkategorie Öffentliche Sicherheit beinhaltet die staatlichen Ausgaben für Polizei, Feuerwehr, Gerichte und Justizvollzug.

Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04)

Diese Kategorie beinhaltet die Ausgaben für allgemeine Infrastrukturpolitiken (Verkehr, Kommunikation) und sektorale Politiken (Landwirtschaft, Bergbau, Energieerzeugung) sowie allgemeine Ausgaben für Handel und Arbeitsmarktpolitik.

Umweltschutz (GF05)

Hierunter fallen die Ausgaben für die Abfallwirtschaft (einschließlich Abwasserwirtschaft), die Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen sowie für den Arten- und Landschaftsschutz.

Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (GF06)

Hierbei handelt es sich um Ausgaben für Wohnungswesen, Raumplanung und wichtige kommunale Infrastrukturleistungen (Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung).

Gesundheitswesen (GF07)

Enthalten sind Ausgaben für medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen, ambulante Behandlungen, stationäre Behandlungen und den öffentlichen Gesundheitsdienst.

Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08)

Hierunter werden staatliche Ausgaben für Freizeitgestaltung und Sport, Kultur, Rundfunk- und Verlagswesen sowie religiöse Angelegenheiten gebucht.

Bildungswesen (GF09)

Darunter fallen Ausgaben der verschiedenen Ebenen der formalen Bildung (Elementar- und Primärbereich, Sekundärbereich, postsekundärer nicht tertiärer Bereich, Tertiärbereich) sowie Hilfsdienstleistungen. Mit dem Bildungswesen zusammenhängende F&E-Aktivitäten sind ebenfalls eingeschlossen.

Soziale Sicherung (GF10)

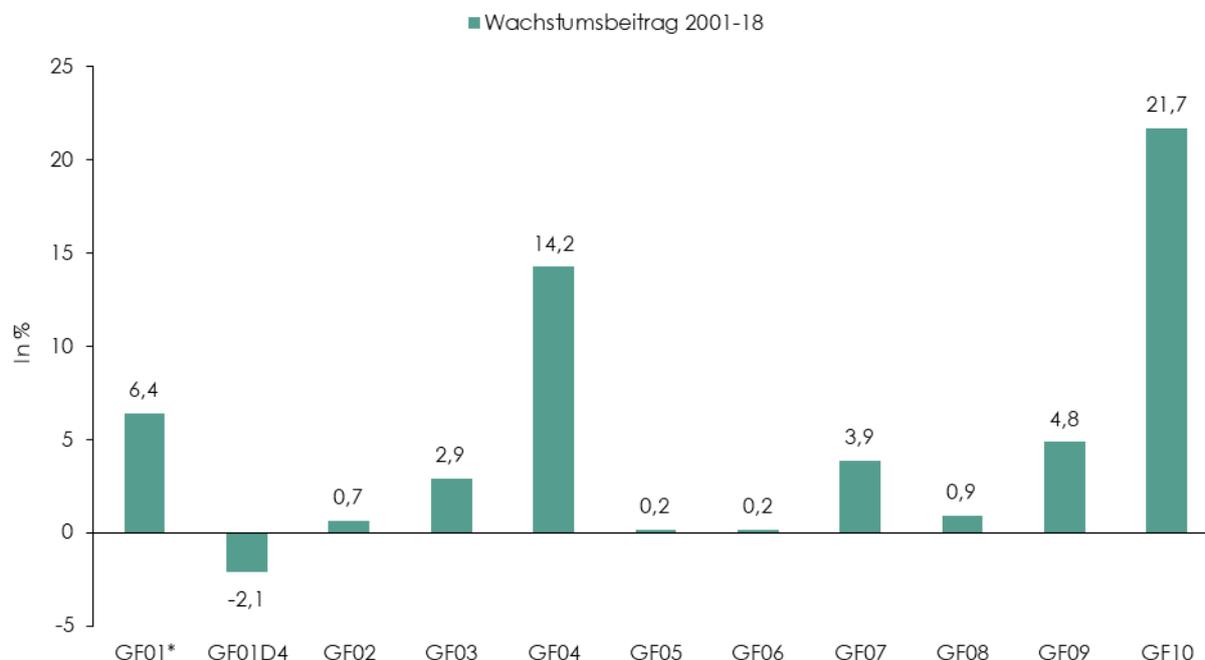
COFOG-Abteilung 10 beinhaltet Ausgaben in den Kategorien Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnraum, sonstige soziale Hilfe und F&E-Tätigkeiten im Bereich soziale Sicherung. Nicht dazu zählen medizinische Waren und Dienstleistungen, die für Empfänger von Geld- oder Sachleistungen bereitgestellt werden.

In allen COFOG-Abteilungen werden die jeweils zurechenbaren Aufwendungen für angewandte F&E gebucht.

Q: Eurostat (2011).

Ergänzend ist eine Darstellung der sogenannten Wachstumsbeiträge sinnvoll, die das sehr unterschiedliche Volumen der zehn funktionalen Bereiche (plus Zinsausgaben) berücksichtigt, indem sie den Zuwachs an Ausgaben jeweils einer COFOG-Kategorie im Zeitraum von 2001 bis 2018 als Anteil an den Gesamtausgaben im Ausgangsjahr bemisst. Durch diese Gewichtung lässt sich die tatsächliche Belastung einer Ausgabensteigerung für das Budget besser illustrieren als durch eine Zuwachsrate. Die Summe der Wachstumsbeiträge der einzelnen Kategorien ergibt das Wachstum der Gesamtausgaben der Bundesebene zwischen 2001 und 2018 (53,7%).

Abbildung 2.2: Ausgaben Bundesebene: Wachstumsbeiträge
2001-2018, in %



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2019). – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

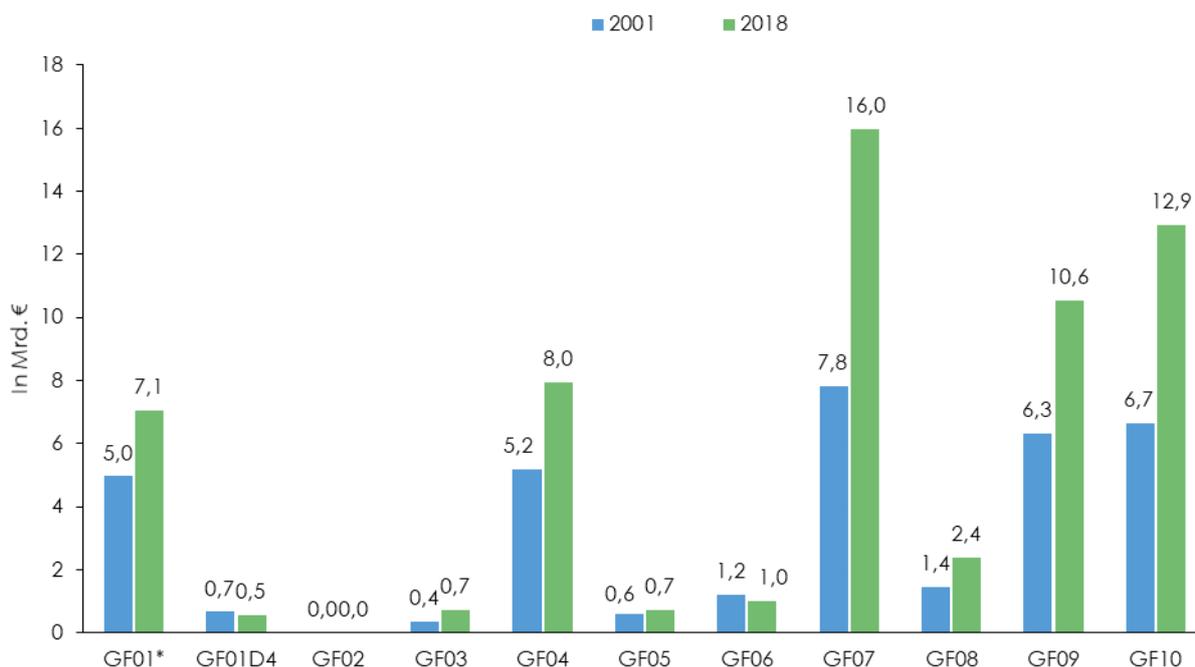
Dies verdeutlicht, dass auf der Bundesebene die budgetären Auswirkungen des Anstiegs der Ausgaben für Soziale Sicherung, mit einem Wachstumsbeitrag von +21,7% (2001/2018) mit Abstand am stärksten ausfielen. Immerhin 40,4% des gesamten Ausgabenwachstums ist auf höhere Ausgaben in diesem Funktionsbereich zurückzuführen. Dieser Anstieg dürfte beträchtlich den höheren Ausgaben für Beamtenpensionen und für Zuschüsse in die Pensionssystem der Sozialversicherung geschuldet sein. Bedeutsam mit 14,2% (dies entspricht einem Anteil von 26,5%) fiel auch der Wachstumsbeitrag der Ausgaben im Funktionsbereich Wirtschaftliche Angelegenheiten aus, was aber erheblich der ÖBB-Umgliederung geschuldet ist. In den Jahren nach Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrisen wurden in dieser Kategorie auch die erheblichen Bankenhilfen gebucht. Die Wachstumsbeiträge in den Aufgabenbereichen Gesundheitswesen (GF07) mit 3,9% und Bildungswesen (GF09) mit 4,8% fielen vergleichsweise moderat aus. Stärker noch als diese Aufgabenfelder fiel der Beitrag der Allgemeinen Verwaltung (ohne Zinsausgaben, GF01*) zum Gesamtausgabenwachstum mit 6,4% aus. Die Zinsausgaben trugen mit -2,1% negativ zum Gesamtausgabenwachstum auf der Bundesebene bei.

2.2.2 Subnationale Ebene

Auf der konsolidierten Ebene von Bundesländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden (einschließlich dem Staatssektor zugerechneten Fonds und Budgetausgliederungen der Länder und Gemeinden) stellt sich die Ausgabenentwicklung in den einzelnen funktionalen Aufgabebereichen zum Teil deutlich anders da (Abbildung 2.3 und Abbildung 2.4). Mit 16 Mrd. € (2018) sind die Gesundheitsausgaben (GF07, vorwiegend Spitäler) die mit Abstand größte Ausgabenkategorie. Die Ausgaben in GF07 sind zwischen 2001 und 2018 um 104,8% gewachsen, während die Gesamtausgaben um 70,3% zugenommen haben.

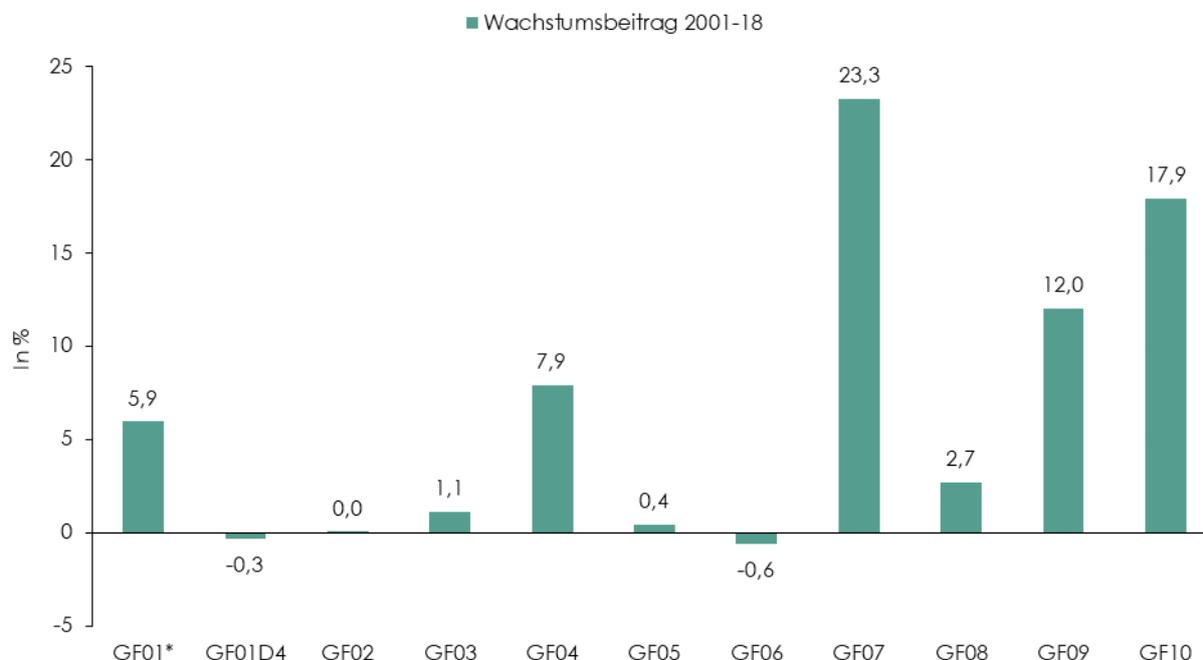
Die zweitgrößte Ausgabenkategorie 2018 sind Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung (GF10), mit einem Volumen von 12,94 Mrd. €. Der Zuwachs in diesem Bereich seit 2001 belief sich auf 94,6%. Die Ausgaben im Bildungswesen (GF09) sind von 6,3 Mrd. € (2001) auf 10,55 Mrd. € (2018) gestiegen, was einer Zunahme von 66,6% entspricht. Die Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung (GF01*) sind 2001/2018 um 42,1% auf 7,05 Mrd. € gewachsen; jene in der Abteilung GF04 („Wirtschaftliche Angelegenheiten“) um 53,6% auf 7,96 Mrd. €. Die Ausgaben für Zinsen (-0,3%) und für Wohnungswesen und kommunale Dienste (GF06) (-0,6%) sind seit 2001 sogar leicht rückläufig.

Abbildung 2.3: Subnationale Ebene Ausgabenentwicklung nach COFOG-Kategorien 2001-2018, in Mrd. €



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2019). – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Abbildung 2.4: Ausgaben subnationale Ebene: Wachstumsbeiträge 2001-2018, in %



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2019). – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

In den Wachstumsbeiträgen zeigt sich die unterschiedliche Bedeutung der funktionalen Aufgabenbereiche für das Gesamtausgabenwachstum in Höhe von +70,3% der subnationalen Ebene zwischen 2001 und 2018. Mit einem Wachstumsbeitrag von +23,3% im Bereich Gesundheitswesen ist ein gutes Drittel (33,1%) des gesamten Ausgabenanstiegs auf Gesundheitsausgaben zurückzuführen. Ein hoher Wachstumsbeitrag liegt auch für die Soziale Sicherung (17,9%) und im Bildungswesen (12,0%) vor. Zusammen erklären diese drei Bereiche damit mehr als Dreiviertel (75,6%) des Gesamtausgabenwachstums der subnationalen Ebene. Die Wachstumsbeiträge der Wirtschaftlichen Angelegenheiten (7,9%), der Allgemeinen Verwaltung (5,9%) und des Bereichs Kultur, Freizeit, Religion und Sport (GF08) mit 2,7% fallen demgegenüber eher gering aus.

Insgesamt verfestigt sich damit das Bild, dass die Budgetentwicklungen der subzentralen Ebene vor allem durch die Bereiche Gesundheit (v. a. Spitäler), Soziales und Bildungswesen bestimmt werden. Der Anteil dieser drei Aufgabenbereiche an den Gesamtausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften ist von 59,1% im Jahr 2001 auf 65,9% im Jahr 2018 angestiegen.

2.3 Entwicklungen der Einnahmenstrukturen

2.3.1 Vorbemerkungen

Die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge ist im Finanzausgleichsgesetz geregelt.⁶⁾ Etwa 95% der Abgaben werden vom Bund eingehoben, der Anteil der Einhebung durch Länder und Gemeinden beträgt hingegen lediglich knapp 5%. Infolge der Dominanz der Verbundkomponente im Finanzausgleichssystem Österreichs sind die Entwicklungen der Abgabeneinnahmen von Bundesebene und subzentralen Ebenen eng miteinander verwoben.

Ertragsanteile

Ein erheblicher Teil des gesamten Abgabenaufkommens fällt unter die Kategorie der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, an denen Länder und Gemeinden mit Ertragsanteilen beteiligt sind. Dabei handelt es sich um besonders ertragsstarke Steuern (u.a. Umsatzsteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Mineralölsteuer, Einkommensteuer, Kapitalertragsteuern).⁷⁾ Die Verbundanteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen⁸⁾ werden im Finanzausgleichsgesetz festgelegt und wurden im Laufe der Zeit auch immer wieder angepasst. Die rechtliche Gestaltung und Einhebung der gemeinschaftlichen Abgaben obliegen dennoch nur dem Bund.

Eigene Einnahmen

Über die geteilten Abgabenerträge hinaus verfügen sowohl die Bundesebene als auch die Gemeindeebene – und mit Einschränkungen die Landesebene – über exklusive Steuern und andere eigene Einnahmen.

- So erzielt die Bundesebene eigene Einnahmen aus exklusiven Bundesabgaben, etwa für Stabilitätsabgabe, Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben oder Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds. Hinzu kommen weitere Einnahmen aus unterschiedlichen Quellen. Dazu zählen marktähnliche Einnahmen wie ORF-Gebühren, aber auch Haftungsentgelte oder Dividendeneinnahmen aus Bundesbeteiligungen und Gewinnausschüttungen der Nationalbank. In der sektoralen Abgrenzung nach dem System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 2010 zählen zu den Einnahmen der Bundesebene außerdem Beiträge zur Arbeitslosenversicherung sowie die Pensionsbeiträge der Beamten des Bundes.⁹⁾

⁶⁾ Vgl. zum Folgenden etwa *Bundesministerium für Finanzen* (2018).

⁷⁾ Als Schritt zu einer verstärkten Abgabenaufonomie der Länder wurde mit 2018 der Wohnbauförderungsbeitrag von einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe in eine ausschließliche Landesabgabe umgewandelt, die zwar weiterhin bundeseinheitlich geregelt wird, deren Tarif jedoch autonom landesgesetzlich normiert werden kann.

⁸⁾ Ertragsanteile beinhalten die Anteile der Länder und Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, inklusive der Vorweganteile.

⁹⁾ In der VGR-Einnahmen- und Ausgabenbetrachtung werden ferner Korrekturen vorgenommen, die in der Summe den Budgetsaldo nicht verändern, die aber im Aggregat die ausgewiesenen Einnahmen- und Ausgabenvolumina verändern.

- Zu den eigenen Einnahmen auf Länder- und Gemeindeebene zählen vor allem die Einnahmen aus eigenen Produktions- und Importabgaben (insbesondere Kommunalsteuer der Gemeinden), aus Steuern auf Einkommen und Vermögen (z. B. die Grundsteuer einnahmen der Gemeinden und seit 2018 der Wohnbauförderungsbeitrag der Länder). Darüber hinaus zählen die Netto-Sozialbeiträge (inklusive unterstellte Sozialbeiträge und Pensionsversicherungsbeiträge der Beamten), sowie die subnationalen Einnahmen aus Markterlösen und aus Gebühren und Beiträgen zu den eigenen Einnahmen.

Transfers und sonstige Einnahmen

Speziell auf der subzentralen Ebene spielen Transfereinnahmen eine wesentliche Rolle. Sie umfassen die zweckungebundenen Finanzaufweisungen, Kostentragungen und Zweckzuschüsse, welche die subnationalen Einheiten empfangen. Dazu zählen primär Zuweisungen des Bundes an Länder und Gemeinden, aber auch Zahlungen der Sozialversicherung an die Landesgesundheitsfonds.

Finanzausgleichsreformen

Zahlreiche Maßnahmen im Zuge von Finanzausgleichsreformen der vergangenen Jahre beeinflussten sowohl die vertikale Aufteilung als auch die Struktur der Einnahmen auf der Bundesebene und auf der Landes- und Gemeindeebene. In diesem Kontext sind folgende Maßnahmen von besonderer Bedeutung:

- Zwischen 1997 und 2008 wurden Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden beträchtlich ausgebaut; 2008 erfolgte eine verstärkte Umwandlung zahlreicher Transfers in Ertragsanteile;
- Getränkesteuerausgleich 2001;
- Umwandlung von Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Energieabgabe, Versicherungssteuer, NOVA und Konzessionsabgabe in gemeinschaftliche Bundesabgaben im Jahr 2005;
- Vereinheitlichung der Fixschlüssel bei gemeinschaftlichen Abgaben in den Jahren 2005 und 2008;
- Umwandlung des Wohnbauförderungsbeitrags in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe in 2009, ab 2018 Umwandlung in eine ausschließliche Landesabgabe;
- Wegfall zahlreicher Vorwegabzüge bei der vertikalen Ertragsanteilsverteilung ab 2017;
- Ab 2017 Ausweitung der Transfers des Bundes an subnationale Einheiten zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung, für Integrationsmaßnahmen und den ÖPNV.

Ertragsanteile, eigene Einnahmen, Transfers und Einnahmenautonomie

Die Klassifikation der jeweiligen Einnahmekategorien ist aus ökonomischer Perspektive nicht immer völlig eindeutig. Insbesondere zeigen die Einteilungen nur bedingt an, inwieweit die jeweilige gebietskörperschaftliche Ebene über Entscheidungsautonomie hinsichtlich der Einnah-

mengestaltung verfügt. So wird beispielsweise die Kommunalsteuer per Bundesgesetz einheitlich geregelt; da deren Erträge jedoch den Gemeinden zufließen, wird sie als eigene Einnahme der Gemeindeebene zugerechnet. Bei der Grundsteuer verfügen die Gemeinden über ein (eingeschränktes) Hebesatzrecht und somit über eine stärkere Gestaltungsautonomie.

Auch die Differenzierung zwischen Ertragsanteilen und Transfereinnahmen wird bisweilen unterschiedlich gehandhabt. So stuft z.B. das System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen ESVG 2010 die subnationalen Ertragsanteile aus den „gemeinschaftlichen Bundesabgaben“, die allen drei gebietskörperschaftlichen Ebenen zufließen, nicht als „eigene Steuern“ der Länder und Gemeinden ein, sondern als Einnahmen des Bundes, die mittels Finanzausweisungen anteilig an die subzentralen Ebenen geleitet werden.¹⁰⁾ Dabei vergrößert die Ausweitung der Ertragsanteilsbeteiligung der Länder und Gemeinden die Abhängigkeit der subnationalen Einnahmendynamik (positiv wie negativ) von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung.

Zudem sind auf der Bundesebene beschlossene Steuerreformen ein wesentlicher Faktor für die Einnahmenentwicklung der Länder und Gemeinden. Das gilt für die bundeseinheitlich geregelten eigenen Abgaben, aber ganz besonders natürlich für die Ertragsanteile aus der Beteiligung an gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Und anders als auf der Ausgabenseite, wo im Rahmen des Konsultationsmechanismus eine Abstimmung erfolgt, wenn sich aus beschlossenen Maßnahmen eine vertikale Lastenverschiebung ergibt, kann der Bundesgesetzgeber Steuerreformen autonom durchsetzen. Insofern liegen in der Ausweitung der Ertragsanteilskomponente auch Risiken in puncto Einnahmenerzielung für Länder und Gemeinden vor.

Die subnationale Finanzautonomie wird durch die Umwandlung von Zuweisungen des Bundes an subnationalen Gebietskörperschaften in Ertragsanteile nur erhöht, wenn die Transfers zuvor zweckgebunden waren; die Umwandlung von zweckungebundenen Transferleistungen in Ertragsanteile ist aus Sicht der fiskalischen Einnahmenautonomie nur bedingt als Fortschritt zu werten.

2.3.2 Bundesebene

In einer groben Klassifikation nach eigenen Einnahmen, Ertragsanteilen¹¹⁾ und sonstigen Einnahmen (ohne Kreditaufnahme) können für die Bundesebene folgende Entwicklungen auf der Einnahmenseite seit 2001 festgestellt werden (siehe Übersicht 2.1)

¹⁰⁾ Vgl. dazu auch Bauer – Thöni (2017), S. 68f.

¹¹⁾ Da die Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in der ESVG-Abgrenzung als reine Bundessteuern behandelt werden (siehe oben), können Daten zu den Ertragsanteilen des Bundes und der subnationalen Ebenen nicht direkt der VGR entnommen werden. Die hier angegebenen Volumina beruhen auf der Ertragsanteilsaufteilung des Bundesministeriums für Finanzen, basierend auf Daten aus dem Bundesrechenzentrum. Aufgrund der differierenden zeitlichen Abgrenzung und der Einstufung der Forschungsprämien als Ausgaben in der VGR sind die in der Übersicht 2.1 ausgewiesenen Ertragsanteile der Gebietskörperschaften keine echten „Anteile“ an deren Gesamteinnahmen.

Übersicht 2.1: Einnahmenstrukturen der Bundesebene

	Insgesamt	Eigene Einnahmen	Ertragsanteile*)	Sonstige
	In Mrd. €			
2001	53,42	17,02	33,96	2,43
2002	53,04	18,26	33,08	1,70
2003	53,51	20,28	32,36	0,88
2004	56,58	19,98	34,05	2,55
2005	58,96	18,56	38,51	1,89
2006	61,13	18,64	40,31	2,18
2007	65,31	19,35	43,54	2,42
2008	67,71	20,10	45,23	2,39
2009	66,57	20,12	39,62	6,83
2010	67,52	20,74	40,86	5,92
2011	70,65	20,66	43,54	6,45
2012	73,16	22,31	45,25	5,59
2013	74,74	21,31	47,64	5,79
2014	76,31	21,94	49,16	5,21
2015	79,74	23,35	51,42	4,97
2016	79,18	23,71	50,28	5,19
2017	80,34	23,80	52,39	4,15
2018	84,27	24,31	55,74	4,22
	In %			
Wachstum 2001/2018	57,8%	42,9%	64,1%	73,3%

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2019). – *) Ertragsanteile nach BMF, keine VGR-Abgrenzung.

Die Gesamteinnahmen der Bundesebene sind zwischen 2001 und 2018 um 57,8% gestiegen. Der Zuwachs der Ertragsanteilseinnahmen beläuft sich dabei auf 64,1%. Darin spiegelt sich einerseits eine dynamische Entwicklung der zugrundeliegenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben wider. Zum anderen reflektieren die Zuwächse auch die oben beschriebenen, wiederholten Reformen der Finanzausgleichsarchitektur. So wurden beispielsweise im Jahr 2005 Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Energieabgabe, Versicherungssteuer, NOVA und Konzessionsabgabe in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt. Entsprechend stiegen die Ertragsanteilseinnahmen des Bundes von 2004 auf 2005 um 4,45 Mrd. € an und im Gegenzug gingen die eigenen Einnahmen um 1,42 Mrd. € zurück.

2.3.3 Subnationale Ebene

Analog zur Entwicklung der Einnahmenstruktur des Bundes können auf Länder- und Gemeindeebene Verschiebungen dargestellt werden. Übersicht 2.2 zeichnet die konsolidierte Einnahmenentwicklung der subnationalen Ebene zwischen 2001 und 2018 nach. Die Gesamteinnahmen der subzentralen Ebene sind zwischen 2001 und 2018 von 35,6 Mrd. € um 70,1% auf 60,5 Mrd. € angewachsen. Das Wachstum der eigenen Einnahmen belief sich dabei auf 74,3%, jenes der Ertragsanteile (in Abgrenzung der Finanzstatistik) auf 87,3% und der Zuwachs der Transfers und sonstigen Einnahmen auf lediglich 47,8%.

Übersicht 2.2: Einnahmenstrukturen der subnationalen Ebene

	Insgesamt	Eigene Einnahmen	Ertragsanteile*	Transfers und Sonstige
	In Mrd. €			
2001	35,59	9,63	13,62	12,33
2002	36,48	9,91	13,12	13,45
2003	37,49	10,16	12,66	14,67
2004	37,16	10,45	13,30	13,41
2005	39,13	10,81	13,55	14,77
2006	40,01	11,08	14,28	14,65
2007	42,23	11,52	15,48	15,24
2008	44,76	12,04	17,82	14,90
2009	44,07	12,29	19,41	12,37
2010	44,49	12,55	20,07	11,86
2011	47,06	13,02	21,68	12,37
2012	49,33	13,41	22,26	13,66
2013	51,13	13,79	23,31	14,02
2014	53,08	14,05	24,13	14,90
2015	55,30	14,41	25,39	15,51
2016	55,33	14,93	24,91	15,49
2017	58,24	15,37	25,87	17,01
2018	60,52	16,79	25,51	18,22
	In %			
Wachstum 2001/2018	70,1%	74,3%	87,3%	47,8%

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2019). * Ertragsanteile nach BMF; keine VGR-Abgrenzung.

Reformbedingte Verschiebungen der Einnahmenstrukturen zeigen sich, wenn man beispielsweise Einnahmekategorien in den Jahren 2017 und 2018 vergleicht. Im Jahr 2018 wurde der Wohnbauförderungsbeitrag „verländert“. Damit verschiebt sich die Klassifikation von Ertragsanteilen hin zu eigenen Einnahmen. Entsprechend belief sich der Zuwachs der „eigenen Einnahmen“ auf 1,4 Mrd. €, während die Ertragsanteilseinnahmen in Summe um 0,36 Mrd. € gesunken sind.

2.4 Zusammenschau der Ausgaben- und Einnahmeentwicklungen

In einem letzten Schritt sollen die Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen der Bundesebene und der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene seit 2001 gegenübergestellt werden. Die Ausgaben und Einnahmen sind wiederum in der Abgrenzung der VGR dargestellt. Transfers an bzw. vom Subsektor Sozialversicherung werden als Ausgaben bzw. als Einnahmen der Gebietskörperschaften berücksichtigt. Abbildung 2.5 und Übersicht 2.3 illustrieren die Entwicklungen.

Abbildung 2.5 zeigt auf der Bundesebene deutliche Schwankungen der Ausgabendynamik und zum Teil auch der Einnahmendynamik. Auf der Ausgabenseite spielen freilich Sondereffekte wie die Umklassifizierung der ÖBB (2004) und die Maßnahmen zur Bankenstützung im Zuge der Finanzkrise ab 2009 eine wichtige Rolle. Einnahmenseitig hängen Variationen stark an der konjunkturellen Lage, aber auch an den substantiellen Steuerreformen der Jahre 2004/2005,

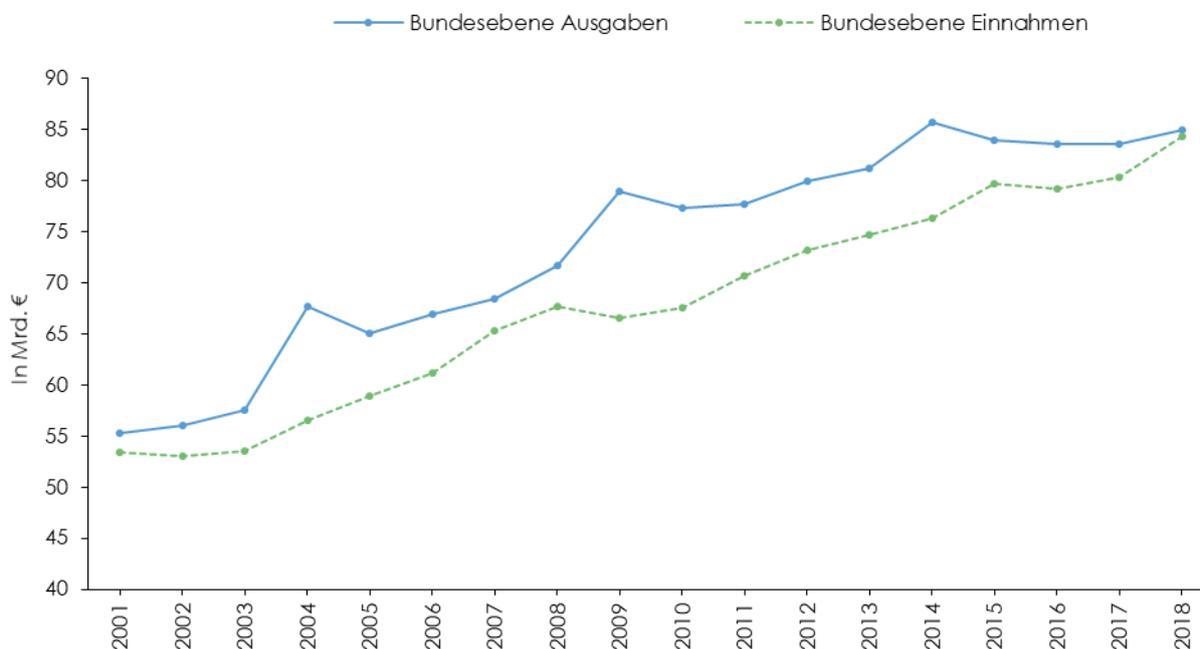
2009/2010 und 2016. Entsprechend ergibt sich eine größere Variation der (stets negativen) Budgetsalden. Die Ausgaben des Bundes sind von 2001 bis 2018 um nominell +53,7% gestiegen, während die Einnahmen um +57,8% gewachsen sind.

Auf subnationaler Ebene fiel die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen in den jeweiligen Jahren geringer aus (Übersicht 2.3). Die Ausgaben sind zwischen 2001 und 2018 um +70,3% angewachsen, während die Einnahmen ein Wachstum von +70,1% verzeichneten. Dennoch ergab sich lediglich in drei Jahren seit 2001 ein Einnahmenüberschuss. Dabei zeigt sich, dass vor allem in den Steuerreformjahren die Einnahmenentwicklung mit der Ausgabendynamik nicht mithalten konnte, sodass die Gesamtheit der Bundesländer und Gemeinden vor allem in diesen Jahren substantielle Defizite aufweisen.

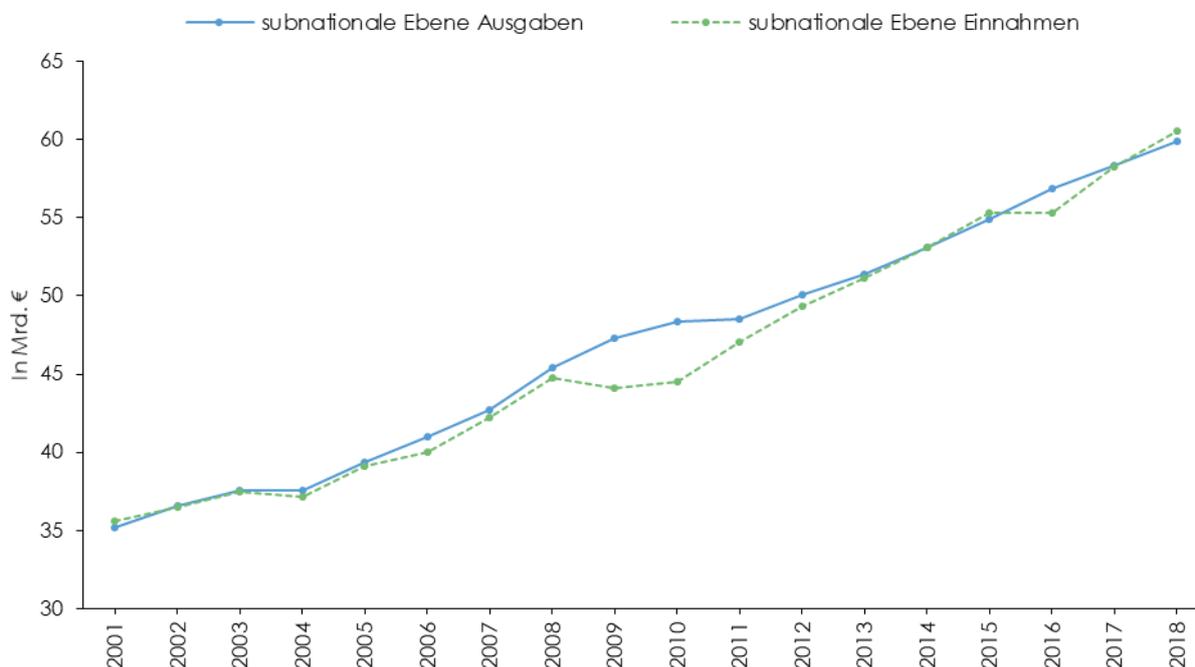
Insgesamt läuft freilich die Gesamteinnahmenentwicklung auf der subnationalen Ebene weitgehend parallel zur Gesamtausgabenentwicklung. Große Finanzierungslücken entstehen immer, wenn konjunkturelle Entwicklungen und/oder Steuerreformen die Einnahmenentwicklung stark bremsen.

Abbildung 2.5: Ausgaben und Einnahmen der Bundesebene und subnationalen Ebene (konsolidiert)

Bundesebene



Subnationale Ebene



Q: WIFO-Berechnungen nach Eurostat und Statistik Austria.

Übersicht 2.3: Ausgaben, Einnahmen und Saldo von Bundesebene und subnationaler Ebene (konsolidiert)

Jahr	Bundesebene			Subnationale Ebene		
	Ausgaben	Einnahmen	Saldo	Ausgaben	Einnahmen	Saldo
In Mrd. €						
2001	55,30	53,42	- 1,89	35,16	35,59	0,42
2002	56,01	53,04	- 2,97	36,56	36,48	- 0,08
2003	57,50	53,51	- 3,99	37,52	37,49	- 0,03
2004	67,67	56,58	- 11,09	37,52	37,16	- 0,36
2005	65,07	58,96	- 6,11	39,33	39,13	- 0,20
2006	66,92	61,13	- 5,79	41,00	40,01	- 1,00
2007	68,46	65,31	- 3,15	42,68	42,23	- 0,44
2008	71,62	67,71	- 3,91	45,39	44,76	- 0,63
2009	78,91	66,57	- 12,34	47,29	44,07	- 3,22
2010	77,31	67,52	- 9,79	48,39	44,49	- 3,91
2011	77,73	70,65	- 7,07	48,54	47,06	- 1,48
2012	79,97	73,16	- 6,81	50,04	49,33	- 0,71
2013	81,23	74,74	- 6,49	51,38	51,13	- 0,25
2014	85,70	76,31	- 9,39	53,09	53,08	- 0,01
2015	83,90	79,74	- 4,16	54,93	55,30	0,37
2016	83,61	79,18	- 4,43	56,86	55,33	- 1,53
2017	83,55	80,34	- 3,21	58,31	58,24	- 0,07
2018	85,01	84,27	- 0,74	59,88	60,52	0,64
In %						
Wachstum 2001/2018	53,7%	57,8%		70,3%	70,1%	

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

2.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die aktuellen Daten zur Ausgabenentwicklung bestätigen die in *Pitlik – Klien – Loretz (2018)* skizzierten Trends: So liegt die Ausgabedynamik auf Ebene von Ländern und Gemeinden merklich über jener des Bundes. Wesentliche Treiber der hohen Dynamik auf subnationaler Ebene sind die Bereiche Gesundheit, Soziales, und Bildung. Die geringere Dynamik auf Bundesebene wird neben einem grundsätzlich flacheren Ausgabenpfad auch markant durch die sinkenden Zinsausgaben getrieben.

Zur Beleuchtung der Frage, ob die Finanzmittelverteilung in Österreich diesen Entwicklungen gerecht wird, ist auch eine Einbeziehung der Einnahmenentwicklung vonnöten. Wie oben dargestellt, dürfte zumindest ein Teil der dynamischen subnationalen Ausgabenentwicklung durch höhere Einnahmen kompensiert worden sein. Auf subnationaler Ebene hat speziell die Bedeutung der Einnahmen aus den Ertragsanteilen zugenommen; dies vor allem als eine Folge der Umwandlung von ausschließliche in gemeinschaftliche Bundesabgaben. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Einnahmen im Zeitraum 2001 bis 2018 auf Ebene des Bundes stärker gewachsen sind als die Ausgaben. Dennoch liegt auf Bundesebene weiterhin ein Defizit vor – was für die Bundesebene mit weitreichenderen Verschuldungsmöglichkeiten die Regel ist, und auch durch den Österreichischen Stabilitätspakt gesetzlich gedeckt ist (siehe *Österreichischer Stabilitätspakt, 2012*.¹²⁾

Folgt man *Boadway (2002)*, ist das Vorliegen einer fiskalischen Deckungslücke der subnationalen Einheiten letztendlich dem Sachverhalt geschuldet, dass in der Theorie des Fiskalföderalismus der üblicherweise abgeleitete optimale Dezentalisierungsgrad bezüglich der Zuweisung öffentlicher Aufgaben und Ausgaben höher ist, als bei der Zuordnung von Steuerkompetenzen. Daher sollte eine Deckungslücke entweder durch Ausweitung des Steuerverbundes oder durch Finanzzuweisungen der Zentralebene geschlossen werden. Angewandt auf den österreichischen Fall würde dies bedeuten, dass unabhängig von der Entwicklung auf Bundesebene, fiskalische Deckungslücken auf subnationaler Ebene durch eine Änderung der Finanzmittelverteilung zu schließen wären. Woher die Finanzmittel für die Schließung der Lücke kommen, wäre in diesem Fall unerheblich, denn dem Bund stehen neben einer Reduktion eigener Ausgaben weitreichende Besteuerungs- und Verschuldungskompetenzen zu.

Diesem Zugang steht die Idee fiskalischer Ungleichgewichte gegenüber. Es geht dabei nicht um das reine Schließen von Deckungslücken, sondern um die generelle Verteilung der Finanzmittel über die Ebenen. Zur Beurteilung, ob ein fiskalisches Ungleichgewicht vorliegt, ist dementsprechend nicht nur die Entwicklung auf einer Ebene relevant, sondern das Differential zwischen den Ebenen. Wiederum angewandt auf den österreichischen Fall würde beispielsweise eine subnationale Deckungslücke nur dann geschlossen werden, wenn diese größer ist als jene auf Bundesebene. Die Berücksichtigung der Finanzlage beider Ebenen hat auch im umgekehr-

¹²⁾ Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 – ÖStP 2012. StF: BGBl. I Nr. 30/2013.

ten Fall Konsequenzen für die Finanzmittelverteilung. In einem System, das darauf abzielt, vertikale Ungleichgewichte zu bereinigen, würden die subnationalen Ebenen zusätzliche Finanzmittel erhalten, wenn die Ausgabendynamik auf der übergeordneten Ebene zurückgeht. Speziell die zuletzt deutlich rückläufigen Zinsausgaben auf Bundesebene wären hierfür als Beispiel zu nennen.

Damit werfen die Ergebnisse dieses Kapitels einige sehr grundsätzliche Fragen auf, die für eine Systematisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung diskutiert werden müssen. Vor diesem Hintergrund versucht das folgende Kapitel aufzuzeigen, wie in unterschiedlichen Föderalsystemen die Frage einer vertikalen Finanzmittelaufteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen gelöst wird und welche praktischen Herausforderungen dabei zu bewältigen sind.

3. Optionen einer Flexibilisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung in föderativen Staaten

3.1 Fragestellungen

Im Folgenden werden Mechanismen zur Identifikation von vertikalen Deckungslücken bzw. fiskalischen Ungleichgewichten und zur Adaption der Finanzmittelverteilung in der Finanzausgleichspraxis anderer europäischer Länder beleuchtet. Hierzu werden Regelungen im Länder- und im Kommunalfinanzausgleich in Deutschland, in den Föderalsystemen in Australien, Kanada und Belgien kurz beschrieben und problematisiert. Im Wesentlichen geht es darum, unterschiedliche Optionen für eine flexible(re) vertikale Anpassung der Finanzmittelverteilung in der Praxis föderativer Staaten zu sichten und die Stärken und Schwächen der Systeme zu beleuchten.

Im Zentrum der nachfolgenden Betrachtungen stehen finanzausgleichspolitische Regelsysteme, die eine Ressourcenanpassung im Rahmen einer vorgegebenen Aufteilung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen im föderativen Staat ermöglichen. Zwar können fiskalische Deckungslücken und Ungleichgewichte auch durch ein konstitutionelles Reassignment (Zentralisierung, Dezentralisierung oder Entflechtung) der Kompetenzen im Rahmen einer Reform der gesamtstaatlichen (Finanz-) Verfassung beseitigt oder verringert werden. Allerdings handelt es sich dabei um fundamentale Änderungen in der föderalstaatlichen Architektur, die in der Regel nicht exklusiv auf das Ziel fokussieren, Probleme vertikaler Asymmetrien abzumildern. Darüber hinaus erfordern sie einen ganz beträchtlichen zeitlichen Vorlauf (vgl. die verschiedenen Beiträge in *Blöchliger – Vammalle, 2012*). Fundamentalreformen sind insofern auch nur bedingt geeignet, eine höhere Flexibilität bei der vertikalen Finanzaufteilung zu erreichen. Sie bilden jedoch die Grundlage für eine Flexibilisierung der vertikalen Finanzmittelanpassungen innerhalb eines gegebenen Regelrahmens. Ebenfalls nur am Rande werden in diesem Kontext Optionen diskutiert und dargestellt, durch die substantielle Stärkung der Abgabenautonomie den Einheiten subzentraler Ebene die Möglichkeit zu einer selbständigen Anpassung der Steuereinnahmen zur Verkleinerung einer eventuell bestehenden fiskalischen Deckungslücke zu geben. Beide Reformoptionen setzen üblicherweise eine grundlegende und langwierige Vorbereitung voraus, wie das Beispiel der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) in der Schweiz ab dem Jahr 2008 zeigt, die bisweilen schon als ein Jahrhundertprojekt betitelt wurde.¹³⁾ Gleichwohl wurde in einer Reihe europäischer Länder der Weg einer Reform der Aufgabenzuordnung und der Steuerdezentralisierung begangen – mit durchaus unterschiedlichen Konsequenzen für die Entwicklung fiskalischer Asymmetrien (*Karpowicz, 2012*).

Der Schwerpunkt der nachfolgenden Betrachtungen liegt daher auf Regelungsmechanismen im Finanzausgleich einzelner Staaten (föderale Zentralebene oder subzentrale Ebenen), die

¹³⁾ Siehe hierzu etwa *Marty – Flügel (2018)*.

eine zeitnahe Anpassung der vertikalen Aufteilung gemeinschaftlicher Abgaben in Verbundsystemen ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist von Relevanz, welche Prozeduren vor allem hinsichtlich der folgenden Fragen vorgesehen sind:

- Problemidentifikation
 - Mit welchen Verfahren und auf der Basis welcher Indikatoren werden institutionelle Anpassungsbedarfe („fiskalische Asymmetrien“) identifiziert?
 - Orientiert man sich ausschließlich an den Entwicklungen von Ausgaben/Kosten für die Leistungserbringung, oder an der Entwicklung der Einnahmen allein, oder am Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen?
 - Wird bei der Problemidentifikation auf die finanzpolitischen Entwicklungen von allen beteiligten Ebenen oder nur auf eine gebietskörperschaftliche Ebene Bezug genommen?
 - Erfolgt die Problemidentifikation in einem obligatorischen, automatisierten und regelgeleiteten Überwachungsprozess oder auf Basis von ad hoc-Beschlüssen?
- Entscheidungsverfahren
 - Gibt es einen automatisierten Anpassungsmechanismus oder sind (diskretionäre) politische Beschlüsse erforderlich?
 - Welche politischen Ebenen sind an den Entscheidungen beteiligt?
- Finanzausgleichspolitische Instrumente
 - Welche Ausgleichsinstrumente (z. B. Kompensation durch dauerhafte oder temporäre Finanztransfers) kommen zusätzlich zum Einsatz?

3.2 Finanzmittelaufteilung in Verbundsteuersystemen: Ein Überblick

Verbundsteuersysteme („tax sharing arrangements“) finden sich in zahlreichen föderativen und mehrstufigen Fiskalsystemen. Sie zeichnen sich durch folgende charakteristische Merkmale aus:¹⁴⁾

- Die Abgabeneinhebung und -festsetzung erfolgt weitgehend zentral durch die übergeordnete jurisdiktionelle Ebene in dem Sinne, dass die Entscheidungsverantwortlichkeiten über Höhe, Tarifstruktur und Bemessungsgrundlagen im Wesentlichen zentralisiert sind.
- Es wird ein Schema vereinbart, nach dem die Aufkommen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen vertikal aufgeteilt werden, wobei stets mindestens zwei Ebenen an den Einnahmen partizipieren.¹⁵⁾ Der Aufteilungsregelung können auch horizontale Ausgleichszielsetzungen zwischen unterschiedlichen Einheiten einer Ebene zugrunde liegen, dies ist jedoch nicht zwingend der Fall.

¹⁴⁾ Vgl. etwa *Blöchliger – Rabesona* (2009).

¹⁵⁾ Fiskalische Arrangements wie bei der Kommunalsteuer in Österreich, bei der die Gesetzgebungskompetenz zwar beim Bund angesiedelt ist, deren Einnahmen jedoch vollständig den Gemeinden zufließen, zählen nicht zu den Gemeinschaftssteuern.

- Subzentrale Einheiten haben in einem Verbundsteuersystem keine individuellen Entscheidungsrechte, sind aber häufig kollektiv in die Aushandlung der vertikalen Aufteilungssätze involviert (Konsultationsrechte, Mitbestimmungsrechte).
- Die für die Steueraufteilung vorgesehenen Abgaben umfassen üblicherweise eine Gruppe von ertragsstarken Einzelsteuern, insbesondere die persönliche Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Mehrwertsteuer. Andere Steuern können allerdings ebenfalls Bestandteil entsprechender Arrangements sein. Der gemeinschaftliche Steuerpool könnte prinzipiell sogar die Gesamtheit aller Abgaben umfassen.

Übersicht 3.1 veranschaulicht die Verwendung von Verbundsteuersystemen in ausgewählten OECD-Mitgliedsländern. Neben Österreich gibt es eine ganze Reihe weiterer OECD-Staaten, in denen die Erträge gleich mehrerer bedeutender Steuern gemeinschaftlich auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen aufgeteilt werden. Dazu zählt beispielsweise Deutschland, aber auch in Dänemark, Italien oder Tschechien werden die Erträge von mehreren Abgabenarten geteilt. Länder, in denen nur eine (wichtige) Steuer als eine Gemeinschaftssteuer ausgestaltet ist, sind Australien (Mehrwertsteuer) oder Finnland (Körperschaftsteuer).¹⁶⁾

Beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern mit Verbundsteuersysteme gibt es hinsichtlich der Häufigkeit und der Kompetenzen für Anpassungen der vertikalen Aufteilungsformeln. Einige Länder weisen eine außerordentlich hohe Formelstabilität auf; die vertikalen Aufteilungsschemata werden eher selten oder (fast) nie geändert. In anderen Ländern sind Adaptionen deutlich häufiger zu beobachten und es gibt fast ständige Anpassungen; das gilt insbesondere für die vertikale Aufteilung der Umsatzsteuermittel in Deutschland. Internationale Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Frage, ob die Überprüfung der vertikalen Mittelaufteilung regelmäßig erfolgt bzw. erfolgen sollte, wie es in Ländern der Fall ist, in denen die Geltungsdauer der Finanzausgleichsregeln fixiert ist, oder ob eher *ad hoc* angesetzte Überprüfungen auf Initiative einzelner Beteiligter stattfinden.

¹⁶⁾ Belgien stellt einen Sonderfall dar, als die Regionen dort nur an der persönlichen Einkommensteuer beteiligt sind, die Sprachgemeinschaften jedoch auch noch zusätzlich an der Mehrwertsteuer.

Übersicht 3.1: Verbundsteuerarrangements in OECD-Ländern

Country	Tax type shared	Procedure for formula changes	Frequency of formula changes	Horizontal equalization objective
Australia	VAT	Parliament, States need to approve	Every four years	yes
Austria	PIT; CIT, property tax, VAT	Parliament, Law on Fiscal Equalisation	Every four years	yes
Belgium	PIT,	Special Financing Law		no
Czech Republic	PIT, CIT, VAT	Government, Law of Tax Assignment	Irregularly	yes
Denmark	PIT, CIT	Government, Law of Tax Sharing	Very rarely	no
Finland	CIT	Government, Law of Tax Sharing		no
Germany	PIT, CIT, VAT	Parliament (Bundestag and Bundesrat)	13 changes since 1970	yes
Hungary	Property taxes	Act on Local Tax	None since 2002	yes
Italy	PIT, VAT, excise duties	Financial Law		no
Mexico	PIT, CIT, VAT, specific product and service taxes	Central government, Law on Tax Sharing (Fiscal Coordination)	Very rarely	no
Portugal	PIT, CIT, VAT, excise duties, stamp duties	Parliament (Regional and Local financial Laws)	Rarely, new formula since 2007	no
Spain	VAT, excise duties	Parliament	Rarely	no
Switzerland	PIT	Parliament, Tax Law	Rarely, new formula since 2007	no
Turkey	Most taxes	Parliament, Law on local tax revenue shares	Rarely	yes

Q: Blöchliger – Rabesone (2009). – PIT: Personal Income Tax, CIT: Corporate Income Tax, VAT: Value Added Tax.

Die vertikalen Aufteilungssysteme sind bisweilen überaus komplex und die Unterscheidung zwischen steuerlichem Verbundsystem und vertikalen Finanzausgleichsregelungen verwischen mitunter erheblich. Darüber hinaus gibt es auch innerhalb der Bundesstaaten durchaus unterschiedliche Regelungen der Steueraufkommensverteilung.¹⁷⁾ Welches finanzausgleichspolitische Arrangement gewählt wird, hängt nicht zuletzt von der Existenz verfassungsrechtlicher Regelungen, insbesondere der Aufteilung von Aufgabenkompetenzen, aber auch von kulturellen Faktoren, historischen Besonderheiten und (traditionellen) Idiosynkrasien sowie den früheren und aktuellen Machtbeziehungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ab. Die Verbreitung steuerlicher Verbundsysteme ist nicht auf „echte“ föderale Systeme mit selbständigen Gliedstaaten begrenzt. Verbundsteuersysteme finden sich ebenso in unitarischen Ländern, in denen die kommunale Ebene primär als reine administrative Vollzugsebene tätig wird.

Vor dem Hintergrund der bestehenden institutionellen Vielfalt im internationalen Vergleich werden nachfolgend vor allem die verschiedenen Regelungen in Deutschland einer näheren Betrachtung unterzogen:

¹⁷⁾ So etwa bei der Ungleichbehandlung von Provinzen und Territorien im Finanzausgleich Kanadas.

- Mit dem verfassungsmäßig fixierten Deckungsquotenverfahren stellt die vertikale Verteilung der Umsatzsteuer auf Bund und Ländergesamtheit im bundesstaatlichen Finanzausgleich quasi einen exemplarischen Prototyp der Flexibilisierungsregelungen dar, an dem wesentliche Problembereiche exemplarisch diskutiert werden können.
- Unterschiedliche Lösungsansätze der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen Bundesland und Gemeinden in kommunalen Finanzausgleichssystemen in bundesdeutschen Flächenländern illustrieren die Herausforderungen einer anreizkompatiblen Flexibilisierung.

Darüber hinaus werden im Anschluss die Regelungen und Entwicklungen in einigen anderen Föderalstaaten skizziert.

3.3 Vertikale Umsatzsteuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich in Deutschland

3.3.1 Hintergrund

Deutschland wird in Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes als Bundesstaat konstituiert. Das föderative Ordnungsprinzip ist dabei durch die sogenannte „Ewigkeitsklausel“ verankert. Der deutsche Bundesstaat ist zweistufig aufgebaut; die Kommunen stellen formalrechtlich keine eigene staatliche Ebene dar, sondern werden aus rechtlicher Sicht als Bestandteile der Länder betrachtet. Für die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften bedeutet dies, dass mit dem bundesstaatlichen Finanzausgleich (Bund-Länder-Beziehungen) und den kommunalen Finanzausgleichen (Länder-Gemeinde-Beziehungen) verschiedene, aber dennoch miteinander eng verzahnte Finanzausgleichssysteme existieren.

Die föderale Organisation ist seit Gründung der Bundesrepublik einem steten Wandel unterworfen. Dabei wurden Gesetzgebungskompetenzen im Laufe der Zeit stärker auf den Bund verlagert, sodass die föderale Kompetenzverteilung einerseits durch einen schleichenden Autonomieverlust der Bundesländer charakterisiert ist (*Sturm, 2016*), und andererseits durch eine deutliche Ausweitung der oft kritisierten vertikalen Politikverflechtung zwischen den gliedstaatlichen Ebenen (*Scharpf, 2009*). Deutschland ist mithin eines der prototypischen Länder des „kooperativen Föderalismus“.

Mit den Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 wurde eine Kompetenzentflechtung angestrebt, die jedoch nur äußerst unvollständig erreicht wurde. Die 2009 beschlossene Schuldenbremse sieht vor, dass die Länder ab 2020 strukturell ausgeglichene Budgets vorlegen müssen (*Caesar, 2011*). In einer dritten Etappe wurden 2017 die Regeln der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen völlig neugestaltet und dabei nicht nur der Finanzausgleich ab 2020 grund-

legend revidiert, sondern auch die Kompetenzen des Bundes zur Gewährung von zweckgebundenen Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Kommunen (wieder) ausgebaut und mithin die finanzielle Abhängigkeit vom Bund wieder vergrößert.¹⁸⁾

Im Finanzwesen besitzt der Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz über Zölle und Finanzmonopole.¹⁹⁾ Im Hinblick auf die übrigen Steuern hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz, wenn das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil dem Bund zufließt, was bei den Einnahmen des allgemeinen Steuerverbundes der Fall ist. Im Bereich der Steuergesetzgebung ist die Zustimmung der Ländermehrheit im Bundesrat erforderlich, wenn die Steuererträge ganz oder teilweise den Ländern oder den Gemeinden zustehen.

Der aktive Finanzausgleich (die Einnahmenverteilung auf Bund, Länder und Gemeinde) folgt im Prinzip seit 1969 einem mehrstufigen Schema, das auch durch die finanzpolitischen Verwerfungen der Wiedervereinigung nicht grundlegend infrage gestellt wurde. Die Grundlage für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden ist Art. 106 GG. Im sogenannten primären (vertikalen) Finanzausgleich wird jede Steuer entweder direkt einer bestimmten Ebene zugeordnet oder nach festen Beteiligungsquoten auf alle Ebenen verteilt (Gemeinschaftssteuern). Die vertikale Steuerverteilung auf Bund und Länder (Erste Stufe) ist somit ein Mix aus Trenn- und Verbundsystem, in dem das Aufkommen der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer nach einem Schlüsselsystem auf Bund und Länder und (z. T.) Gemeinden verteilt wird. Die horizontale Steuerverteilung erfolgt grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen, mit komplexeren Zerlegungsmechanismen bei den Einkommens- und Gewinnsteuern. Bei der Umsatzsteuer ist prinzipiell die Einwohnerzahl der Länder maßgeblich, wobei bis zu einem Viertel vorab nach Steuerkraftgesichtspunkten auf die Länder aufgeteilt wird. Im nächsten Schritt werden in einem komplexen Ausgleichsprozess horizontale Ausgleichszahlungen zwischen den Bundesländern abgerechnet („Länderfinanzausgleich i.e.S.“). Auf der letzten Stufe erfolgen vertikale Bedarfszuweisungen des Bundes an bestimmte Empfängerbundesländer in unterschiedlicher Höhe (und damit auch mit horizontalen Effekten). Zweckgebundene Finanzhilfen des Bundes an die Länder zur Erledigung bestimmter (gemeinschaftlicher) Aufgaben sind Ausfluss der Politikverflechtungen des kooperativen Föderalismus und stehen formal außerhalb des Finanzausgleichsrechts.

3.3.2 *Das Deckungsquotenverfahren der Umsatzsteuerverteilung*

Das Auftreten und mögliche Korrekturbedarfe vertikaler fiskalischer Asymmetrien auf Bundes- bzw. Länderebene wurde im deutschen Finanzausgleichsrecht von 1969 mit der Regelung der Umsatzsteueraufteilung antizipiert. Während die vertikale Aufteilung der Einkommen- und Körperschaftsteuereinnahmen auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen im Grundgesetz fixiert

¹⁸⁾ Die Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wurde nach längeren Verhandlungen im Juni 2017 von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Der Begriff „Länderfinanzausgleich“ wird durch den Begriff „Finanzkraftausgleich“ ersetzt. Die Einigung stellt voraussichtlich alle Bundesländer im Vergleich zum alten System besser.

¹⁹⁾ Ein knapper Überblick über die Systematik des (bisherigen) bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Deutschland ist zu finden bei *Bundesministerium der Finanzen* (2018).

wurde, wurde für das Aufkommen der Umsatzsteuer explizit eine „nur“ einfachgesetzliche Regelung verankert. Einer vertikalen Anpassung der Umsatzsteueraufteilung sind also keine hohen (verfassungs-)gesetzgeberischen Hürden gesetzt. Die Umsatzsteueraufteilung stellt damit das variable Element des Verbundsystems dar, um eine flexible (jährliche) Anpassung der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen dem Bund und der Ländergesamtheit zu ermöglichen. Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetzes legt diesbezüglich zwei Grundsätze für die Festsetzung der Umsatzsteueranteile fest:

„(1) Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben. Dabei ist der Umfang der Ausgaben unter Berücksichtigung einer mehrjährigen Finanzplanung zu ermitteln.

(2) Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“

Ferner wird in Abs. 4 eine Revisionsregel fixiert, wonach die Anteilsverhältnisse neu festzusetzen sind, wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder (sogenannte „Deckungsquoten“) deutlich unterschiedlich entwickelt, etwa weil sich eine Verschiebung der Ausgabendynamik ergeben hat. Nach akzeptierter Lesart – und nach Auffassung des *Bundesverfassungsgerichts* (1999) – sollten diese Deckungsquoten beim Bund und der Ländergesamtheit (also im bundesweiten Länderdurchschnitt) dauerhaft, und nicht nur vorübergehend, in etwa gleich hoch sein (*Pefferkoven, 2001*).

Die Vorschriften bilden die Grundlage für Quotenverhandlungen zwischen Bund und Ländern, in denen die jeweiligen Aufkommensanteile für einen festen Zeitraum, oder gegebenenfalls bis auf Widerruf, festgesetzt werden sollen. Ausgangspunkt ist dabei die rechnerische Ermittlung der Deckungsquoten von Einnahmen und laufenden Ausgaben, jeweils für den Bund und die Ländergesamtheit. Die vertikale Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen erfolgt dann zumindest theoretisch nach dem Maßstab, dass nach der Verteilung der Bund und die Gesamtheit Bundesländer (annähernd) gleich hohe Deckungsquoten aufweisen („Deckungsquotenverfahren“). Im theoretischen Idealfall erfolgt stets eine Auffüllung, sodass jene gebietskörperschaftliche Ebene, die eine geringere ursprüngliche Deckungsquote ausweist, einen höheren Umsatzsteueranteil erhält. Das Grundprinzip der Aufteilung der Umsatzsteuereinnahmen gemäß Deckungsquotenverfahren ist in dem (fiktiven) Beispiel aus Übersicht 3.2 dargestellt.

Übersicht 3.2: Steuerverteilung nach dem Deckungsquotenverfahren - Beispiel

	Einnahmen	Ausgaben	Deckungsquote (vorläufig)	UST-Aufteilung	Endgültige Einnahmen
	In Geldeinheiten		Quote	In Geldeinheiten	
Fall A					
Bund	400	500	0,80	100	500
Ländergesamtheit	300	400	0,75	100	400
Summe (ohne Ust.)	700	900	0,78		
Umsatzsteuer	200			200	
Summe (inkl. Ust.)	900	900	1,00		900
Fall B					
Bund	400	500	0,80	74	474
Ländergesamtheit	300	450	0,67	126	426
Summe (ohne Ust.)	700	950	0,74		
Umsatzsteuer	200			200	
Summe (inkl. Ust.)	900	950	0,95		900
Fall C					
Bund	500	600	0,83	71	571
Ländergesamtheit	300	450	0,67	129	429
Summe (ohne Ust.)	800	1.050	0,76		
Umsatzsteuer	200			200	
Summe (inkl. Ust.)	1.000	1.050	0,95		1.000

Q: WIFO-Berechnungen.

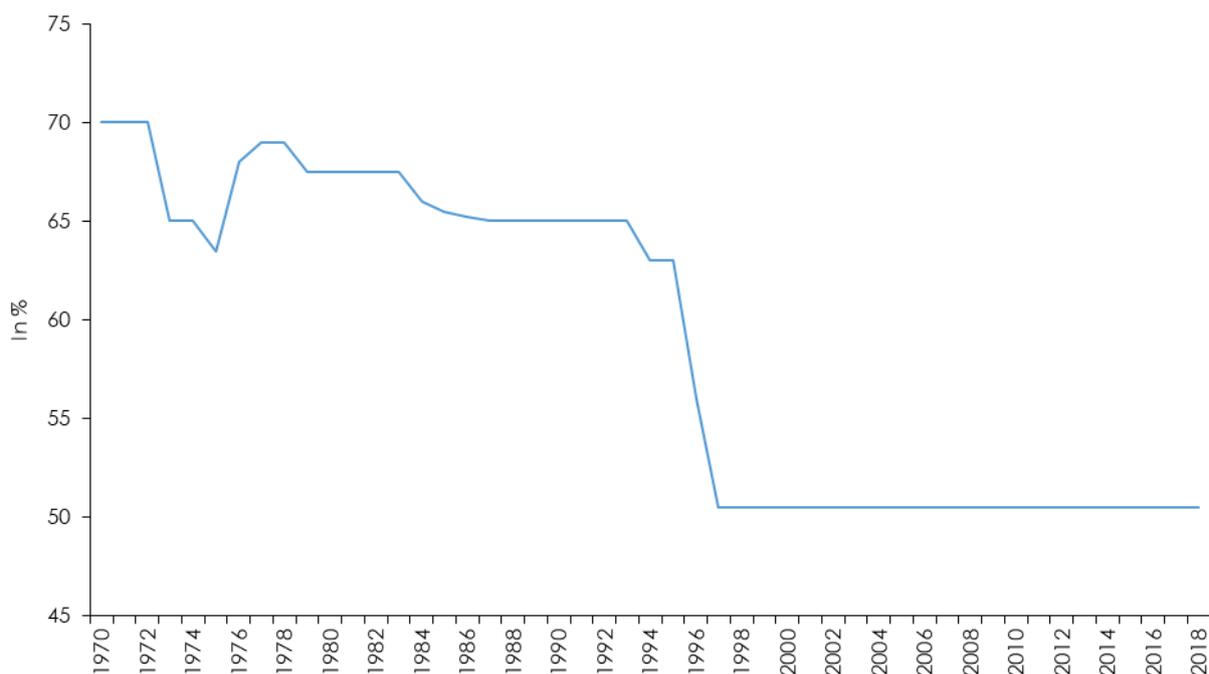
In Fall A erzielt der Bund (ohne Umsatzsteuer) Einnahmen in Höhe von 400 und die Länder in ihrer Gesamtheit 300. Die Ausgaben des Bundes liegen bei 500, jene der Länder bei 400. Daraus errechnen sich vorläufige Deckungsquoten von 0,80 (Bund) und 0,75 (Länder). Die Umsatzsteuer erbringt Erträge in Höhe von 200, sodass die Gesamtsumme aller Abgabeneinnahmen ebenfalls 900 beträgt. Die Deckungsquote DQ nach vertikaler Verteilung der Umsatzsteuer ist mithin $DQ=1$. Die Umsatzsteuer wird somit zu gleichen Teilen (je 100) auf Bund und Ländergesamtheit verteilt, damit sich für beide Ebenen eine Deckungsquote $DQ=1$ ergibt (Fall A).

Liegen die Ausgaben der Länder insgesamt um 50 höher, also bei 450, steigt der Länderanteil an der Umsatzsteuer (Fall B). So beträgt die vorläufige Deckungsquote der Länder in Fall B 0,67 und die endgültige gemeinsame Deckungsquote ist $DQ=0,95$. Entsprechend dieser DQ werden die Umsatzsteuereinnahmen auf Bund und Länder verteilt. Der Länderanteil beträgt nun 126 und ist damit um 26 höher als in Fall A. Der Bundesanteil sinkt entsprechend in diesem Beispiel auf 74 (vorher: 100). Ausgabenerhöhungen einer staatlichen Ebene können somit durch eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer wenigstens teilweise refinanziert werden.

Fall C illustriert die Effekte einer Budgetverlängerung auf Bundesebene bei unverändertem (absoluten) Budgetsaldo wie in B. Steigen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben des Bundes gegenüber Fall B um 100, so steigt die Deckungsquote des Bundes von 0,8 auf 0,83. Entsprechend verschieben sich die Umsatzsteueranteile zugunsten der Ländergesamtheit.

In der finanzpolitischen Realität Deutschlands ist das Verfahren der flexiblen Anpassung der vertikalen Umsatzsteueranteile an sich verändernde Deckungsquoten, nach anfänglich häufigen Änderungen, indes „eingerostet“ (Woisin, 2008). Der formale Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen ist zwar seit 1970 (70%) in mehreren Schritten bis 1995 auf 56% gesunken, ab 1996 jedoch unverändert bei 50,5% geblieben (siehe Abbildung 3.1).

Abbildung 3.1: Formaler Bundesanteil am Umsatzsteueraufkommen nach § 1 Finanzausgleichsgesetz in Deutschland



Q: BMF (2018), Woisin (2008).

Die Konstanz des formalen Bundesanteils über einen Zeitraum von über 20 Jahren ist allerdings kein Signal für einen grundsätzlich fehlenden vertikalen Anpassungsbedarf, sondern ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass ab Mitte der 1990er Jahre die Anpassung der Umsatzsteueraufteilung in verstärktem Maße durch Vorwegabzüge und Festbetragslösungen als Kompensation für Aufgaben- und Ausgabenverschiebungen zwischen den Ebenen erfolgt ist (Woisin, 2008).²⁰⁾ Entsprechend ergeben sich trotz formal unveränderter Anteilsverhältnisse teils beträchtliche Schwankungen der Umsatzsteuereinnahmen der gebietskörperschaftlichen Ebenen. Während der Bund 2006 einen faktischen Anteil von 53,0% erhielt, waren es 2011 53,9% und 2016 nur 49,4%; die Anteile von Ländern und Gemeinden (seit 1998 mit Vorabanteilen an der Umsatzsteuer beteiligt) veränderten sich gegenläufig.

²⁰⁾ Bevor die Umsatzsteuer auf Bund und Länder verteilt wird, stehen dem Bund vorweg 4,45% zur Senkung der Beiträge zur gesetzlichen Arbeitslosenversicherung sowie 5,05% als Ausgleich für die Belastungen durch den Bundeszuschuss an die Rentenversicherung zu. Vom verbleibenden Aufkommen partizipieren die Gemeinden vorab in der Höhe von 2,2%. Erst der restliche Betrag wird gemäß Verbundquoten an Bund und Länder aufgeteilt.

3.3.3 Beurteilung und Kritik des Deckungsquotenverfahrens

Grundsätzlich wird in der Literatur anerkannt, dass es variabler Elemente der primären Steuer- aufteilung auf die jurisdiktionellen Ebenen bedarf, um einen Ausgleich übermäßiger und un- gleicher Belastungsdynamiken zu erreichen (z.B. *Lenk – Kuntze*, 2012). Das konkrete Verfahren der vertikalen Umsatzsteuerverteilung auf Bund und Länder wird in der (deutschen) Finanzwis- senschaft jedoch oft kritisch beurteilt (z. B. *Wissenschaftlicher Beirat*, 2000; *Döring – Stahl*, 2000; *Peffekoven*, 2001; *Woisin*, 2008). Vor diesem Hintergrund erfolgt in den nachfolgenden Ab- schnitten eine ökonomische Bewertung des „flexiblen“ Verfahrens.

Definition der „laufenden Einnahmen“

Kritik wird vor allem an der fehlenden Konkretisierung und problematischen Umsetzung der für die vertikale Aufteilung der Umsatzsteuer relevanten Rechtsbegriffe des Art. 106 GG geübt. Fi- nanzwissenschaftlich ist weder zweifelsfrei klar, wie bestimmte Begriffe zu definieren sind, noch ist eine – vom Bundesverfassungsgericht 1999 angemahnte – hinreichende Konkretisierung im Gesetzgebungsprozess erfolgt.

Die „laufenden Einnahmen“ werden in der finanzpolitischen Praxis als Summe aller öffentlichen Einnahmen ohne Kreditaufnahme interpretiert. Aus der mangelnden Definitionsklarheit resultie- ren strategische (Fehl-)Anreize der Gebietskörperschaften zur Steigerung der Einnahmen aus der vertikalen Umsatzsteuerverteilung.

- Mit Blick auf die laufenden Einnahmen stellt sich das Problem, wie damit umgegangen werden soll, dass einzelne Jurisdiktionen (auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen) die Einnahmenerzielungspotentiale nicht ausschöpfen. In diesem Fall wird die ausge- wiesene Deckungslücke größer und (siehe Modellrechnung oben) die Deckungsquote geringer. Somit kann durch strategischen Einnahmenverzicht die Deckungsquote bei bestimmten eigenen Einnahmen zum eigenen Vorteil verbessert werden.
- Kritisch wird weiters gesehen, dass der Einnahmenbegriff außerordentliche, einmalige Einnahmenflüsse umfasst und nicht nur regelmäßige Abgabeneinnahmen. Hier stellt sich die Frage, wie mit Einnahmen aus Privatisierungen oder aus Sonderzahlungen (z. B. Versteigerungen von UMTS-Lizenzen) umgegangen werden soll (*Peffekoven*, 2001).

Definition der notwendigen Ausgaben

Im Mittelpunkt der kritischen Betrachtungen steht die Frage nach der definitorischen Abgren- zung der „notwendigen Ausgaben“:²¹⁾ Sie werden auch in Ermangelung einer besseren Ab- grenzung in der Praxis meist mit den tatsächlichen Ausgaben gleichgesetzt:

²¹⁾ Siehe dazu vor allem *Wissenschaftlicher Beirat* (2000) und *Peffekoven* (2001).

- Die Feststellung „notwendiger Ausgaben“ setzt eine Bewertung der Erforderlichkeit oder der Dringlichkeit von Ausgaben voraus, die faktisch nur unzureichend erfolgen kann – vielleicht noch dem Grunde nach, jedoch kaum der Höhe nach.
- Dabei erweist sich die Vorstellung des Vorliegens „objektiver“ Maßstäbe für die Ermittlung von Finanzbedarfen, die nicht von Politik und Bürokratie selbst beeinflusst werden können, als schwer umsetzbar. Die Diskussion geeigneter Indikatorsysteme im Rahmen eines „aufgabenorientierten Finanzausgleichs“ illustriert die Schwierigkeiten einer objektiven Feststellung von Ausgabennotwendigkeiten.
- Insbesondere, ob tatsächliche Ausgabenniveaus als Indikator für die notwendigen Ausgaben gelten können, wird äußerst kontrovers diskutiert.²²⁾ Das mag für einzelne öffentliche Aufgaben noch machbar sein, für die Gesamtheit aller Ausgaben ist ein solches System von Finanzbedarfsindikatoren schwer zu ermitteln. Indikatoren, die einen konkreten Bedarf (oder Mehrbedarf) signalisieren, müssen dabei einen engen inhaltlichen Zusammenhang zu den aufgabenspezifischen Kosten haben, und außerdem einen statistisch und ökonomisch signifikanten Beitrag zur Erklärung von Kostenunterschieden leisten (Eltges – Jakubowski – Zarth, 2005).
- Ausgaben für die öffentliche Leistungserbringung sind selbst Gegenstand politisch-bürokratischer Entscheidungen, also endogen. Beruhen (höhere) Ausgaben auf internen politischen Entscheidungen oder auf Ineffizienzen der Aufgabenerfüllung, ist ein höherer Ausgleichsbedarf zu verneinen, da es sich eben nicht um „notwendige“ Ausgaben handelt. Unwirtschaftliches Verhalten bei der Aufgabenerfüllung kann nicht als Ausweis von vermeintlichen Mehrbedarfen gelten (Vaillancourt – Bird, 2005).
- Unklar ist, wie mit Zinsausgaben auf die Schulden der Gebietskörperschaften umgegangen werden sollte. Einerseits stehen sie (zumindest indirekt) auch in Zusammenhang mit den erbrachten öffentlichen Leistungen. Andererseits stehen sie nicht oder nur in geringem Maße in Bezug zur laufenden Periode und deren Finanzierungserfordernissen. Das Herausrechnen von Zinsausgaben wäre insbesondere notwendig, wenn die miteinander verglichenen Ebenen in der Vergangenheit unterschiedlichem Maße auf das Instrument der Kreditfinanzierung zurückgegriffen haben – etwa aufgrund unterschiedlicher ökonomischer oder rechtlicher Beschränkungen (z.B. Junkernheinrich et al., 2012)

Peffekoven (2001, S. 209) urteilt vor diesem Hintergrund schon etwas fatalistisch: „Jeder Versuch, die Ausgaben von Bund und Ländern nach „notwendigen“ und „nicht notwendigen“ Ausgaben zu trennen, ist zum Scheitern verurteilt.“

Die Ambiguitäten bei der Definition der Ausgabennotwendigkeit haben in der Praxis dazu geführt, dass im Wesentlichen die tatsächlich getätigten Ist-Ausgaben der Gebietskörperschaften zur Ermittlung von Deckungsquoten herangezogen werden. Die Verwendung der Ist-Ausgaben basiert auf der Annahme, dass diese die föderale Aufgabenverteilung prinzipiell sachgerecht

²²⁾ Vgl. die Diskussion bei Pitlik – Klien – Loretz (2018), Kapitel 2.

widerspiegeln. Eben dieser Umstand erhöht jedoch die Strategiefanfälligkeit des Verfahrens erheblich. Durch simple Steigerung der Ausgaben auf einer Ebene können, wie auch das fiktive Berechnungsbeispiel Fall B oben illustriert, Deckungsquoten gesenkt und damit höhere Umsatzsteueranteile generiert werden. Da dieser Anreiz auf allen Ebenen wirkt, ist die Regelung ausgabentreibend für den Gesamtstaat. Dass auch Zinsausgaben auf die öffentliche Schuld als notwendige Ausgaben bei der Deckungsquotenberechnung berücksichtigt werden, unterstützt zusätzlich die negativen Anreizstrukturen.

Es entstehen Fehlanreize, die der Struktur eines kollektiven Gefangenendilemmas entsprechen. Für Bund und Ländergesamtheit ist es unter den gegebenen Bedingungen rational, zur Einnahmenmaximierung die Steuereinnahmen vollständig zu verwenden, gegebenenfalls sogar über Verschuldung zu finanzieren, um die eigene Position bei Deckungsquotenverhandlungen zu verbessern (Döring – Stahl, 2000). Umgekehrt ist der Anreiz, durch Ausgabenzurückhaltung zur Konsolidierung des öffentlichen Gesamthaushaltes beizutragen, gering.

Aus der Wissenschaft wird daher bisweilen die Forderung an die Politik erhoben, die verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe zu konkretisieren, so dass zumindest die extensive Begriffsauslegung beschränkt wird (Döring – Stahl, 2000). Angedacht wird in diesem Kontext auch die Einrichtung unabhängiger Expertengremien, die sachgemäße Lösungen beurteilen und damit rationalere Verhandlungsergebnisse begünstigen könnten. Freilich bleibt damit das Kernproblem ungelöst, dass auch die Finanzwissenschaft keine eindeutige Definition von Ausgabennotwendigkeiten liefern kann (Wissenschaftlicher Beirat, 2000).

Institutionelle Verflechtungen und Deckungsquotenrechnung

Der deutsche Föderalismus ist – ähnlich wie in Österreich – durch zahlreiche Kompetenzüberlappungen und Mischfinanzierungen gekennzeichnet. Zwar wurde im Rahmen der Föderalismusreformen zu Beginn der 2000er Jahre eine Kompetenzentflechtung und der Abbau von gemeinsamen Finanzierungen angestrebt, die jedoch nur mäßig erfolgreich geblieben ist. Mit Blick auf die weiter bestehenden (und teils ausgebauten) Finanzhilfen und Zuweisungen des Bundes an die Länder zur Erfüllung bestimmter Aufgaben stellt sich die Frage nach der Zurechnung der damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen auf die jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebenen im Rahmen der Deckungsquotenrechnung (Peffekoven, 2001). Die ausgewiesenen Deckungsquoten sind – bei unverändertem Budgetsaldo einer Ebene („Deckungslücke“) – nämlich vom Budgetvolumen selbst abhängig. Reine Budgetverlängerungen und -verkürzungen verändern die berechnete Deckungsquote. Damit wird relevant, welcher Ebene intergovernmentale Transferausgaben und -einnahmen zugerechnet werden. Erhebt die Bundesebene eine Abgabe (Erhöhung der Einnahmen), um damit eine Finanzzuweisung an die Länder zu finanzieren, so ist der Effekt auf die Deckungsquoten davon abhängig, wo zusätzliche Einnahmen und Ausgabe bei der Berechnung berücksichtigt werden. Beim Bruttoprinzip

werden Zahlungen an andere Gebietskörperschaften als Ausgaben ausgewiesen, beim Nettoprinzip hingegen von als Mindereinnahmen gebucht. Beim Bruttoansatz ergibt sich rechnerisch eine höhere Deckungsquote als beim Nettoansatz (siehe oben, Fallbeispiel C).²³⁾

Döring – Stahl (2000) präferieren daher auch einen Wechsel vom Deckungsquoten- zu einem Deckungslückenkonzept, das sich an der absoluten Ausgabenunterdeckung auf Bundes- und Landesebene orientiert, statt an der relativen Quote. Die Idee ist, dass Deckungslücken durch die Umsatzsteueraufteilung zu gleichen Anteilen verringert werden sollten. Reine Budgetverlängerungen und -verkürzungen wirken sich dann nicht auf die Verteilung aus. Freilich würde bei einem Wechsel vom Deckungsquoten- auf das Deckungslückenverfahren jene gebietskörperschaftliche Ebene benachteiligt, die über das größere Budgetvolumen verfügt (Bundesebene).

(Re-)Politisierung des Verfahrens und gesamtstaatliche Betrachtung

Insgesamt werden im Verfahren der Umsatzsteueraufteilung zahlreiche Schwachstellen ausgemacht, die im Ergebnis zu einer erheblichen und ungewollten Politisierung des Systems führen. Mithin deutet vieles darauf hin, dass die Idee von der Abstimmung auf „ähnlich hohe“ Deckungsquoten in der finanzpolitischen Realität von polit-ökonomischen Überlegungen der relativen Verhandlungsmacht dominiert wird.²⁴⁾

Woisin (2008) führt den faktischen Verzicht der Entscheidungsträger von Bund und Ländern auf Revisionsverhandlungen über die Umsatzsteueranteile primär darauf zurück, dass nach der 1995 erfolgten Integration der Neuen Bundesländer in das Finanzausgleichssystem die Deckungsquoten der Bundesländer sich so unterschiedlich entwickelt haben, dass eine einheitliche Verhandlungsposition gegenüber dem Bund immer schwerer erreichbar war. Darüber hinaus sei kaum zu erwarten gewesen, dass der Bund die auch finanzpsychologisch bedeutsame Grenze von 50% zugunsten der Länder überschreiten würde. Ähnlich befinden *Fuest – Thöne* (2009), dass die hohe Komplexität der Regelungen im bundesdeutschen Finanzausgleich darauf zurückzuführen ist, dass inkrementelle Veränderungen in den Bund-Länder-Verhandlungen eher zielführend seien als ein Aufschnüren und Überprüfen des gesamten Regelwerks.

Der Wissenschaftliche Beirat beim BMF schlägt in diesem Kontext als Alternative ein explizit erweitertes politisches Verfahren vor, in dem sich Bund und Länder im Zuge einer mittelfristigen Finanzplanung auf Ausgabenquoten der Ebenen einigen sollten („Ausgabenquotenverfahren“) (*Wissenschaftlicher Beirat*, 2000). Unter Berücksichtigung aller Finanzierungsrestriktionen des Gesamtstaates (einschließlich der Verschuldungs- und Defizitgrenzen des Europäischen Fiskalregelwerks) wird die „Notwendigkeit“ der Ausgaben des Bundes und der Länder nicht mittels

²³⁾ Dieses Problem ist z. B. virulent bei der Frage, wie EU-Beiträge zu verbuchen sind. In der Praxis erfolgt auch die Verbuchung nicht einheitlich nach Brutto- oder Nettoprinzip (siehe dazu *Baretti – Huber – Lichtblau*, 2001).

²⁴⁾ Im politischen Verhandlungsprozess zeigt sich, welche der Beteiligten (Bund oder Länder) über mehr Verhandlungsgeschick und -macht verfügen. Wünschenswert wäre ein transparenteres Verfahren, das den diskretionären politischen Einfluss verhindern kann. Siehe *Lenk – Kuntze* (2012).

Indikatorsystemen begründet. Basis in diesem verfahrensorientierten Ansatz ist vielmehr der erzielte Konsens zwischen den Beteiligten, bei dem jede Ebene einen bestimmten Ausgabenanteil der anderen Ebene als „notwendig“ anerkennt. Als Hauptvorteil sieht der Beirat die explizit gesamtstaatliche Betrachtung an, die in der gemeinsamen Fixierung von Ausgabenquoten des Bundes und der Länder zum Ausdruck kommt.

3.3.4 Abschließende Betrachtung

Die dargelegten Mängel der Systems der vertikalen Umsatzsteuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich Deutschlands haben zur Entwicklung von Verbesserungs- und Reformvorschlägen geführt. Aus ökonomischer Perspektive geht es vor allem darum, durch geeignete Verfahren eine möglichst objektive Annäherung an die tatsächlichen Kosten der öffentliche Leistungserbringung auf den jeweiligen Ebenen zu erreichen, um strategische Anfälligkeiten des Deckungsquotenverfahrens (oder andere Verfahren der vertikalen Einnahmenverteilung) zu verringern. Zentrales Ziel wäre es, strukturelle Einflussfaktoren auf die Gebarung von Effekten einer geringeren Effizienz und unterschiedliche politischen Präferenzen analytisch zu trennen. Diese Herausforderungen sind insofern deckungsgleich mit den Problemen der Identifikation geeigneter Indikatoren (Indikatorsystemen) für eine stärkere Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs (Pitlik – Klien – Loretz, 2018).

Grundsätzlich handelt es sich bei den vorgeschlagenen Reformoptionen oft um schwer umsetzbare Überlegungen, die auch in der Regel nicht von den finanzpolitischen Entscheidungsträgern aufgegriffen wurden. Die praktische Implementierung von Reformvorschlägen (für den Finanzausgleich als Ganzes oder für die vertikale Umsatzsteuerverteilung) wird darüber hinaus durch Verteilungsunsicherheiten und politische Machtüberlegungen behindert.²⁵⁾

Insgesamt zeigt sich, dass der ursprüngliche Anspruch, eine Flexibilisierung der vertikalen Finanzmittelverteilung durch Objektivierung der Ausgleichsansprüche im Deckungsquotenverfahren nur in Teilen erreicht werden konnte. Die spätestens mit der Wiedervereinigung erfolgte, endgültige (Re-)Politisierung des Verhandlungsprozesses über die vertikale Steuermittelverteilung illustriert die damit verbundenen Herausforderungen recht anschaulich.

3.4 Modelle der vertikalen Finanzmittelaufteilung in kommunalen Finanzausgleichen in Deutschland

3.4.1 Hintergrund

Im Gegensatz zu Österreich existiert in Deutschland überdies ein kommunaler Finanzausgleich zwischen Bundesländern und ihren Gemeinden.²⁶⁾ Trotz zum Teil ganz beträchtlicher Unter-

²⁵⁾ Vgl. dazu etwa Pitlik – Schmid (2000).

²⁶⁾ Ohne die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen.

schiede zwischen den Bundesländern im Detail kann der kommunale Finanzausgleich insgesamt als ein vertikales Ausgleichssystem mit horizontaler Wirkung charakterisiert werden.²⁷⁾ Die dabei Verwendung findenden Modelle sind zum Teil rein auf die Einnahmenseite orientiert, so dass sie nicht auf unterschiedliche Ausgabedynamiken reagieren.

Im deutschen Grundgesetz sind die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung festgelegt. Danach sollen die Kommunen alle ihnen zugewiesenen öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung erfüllen, und müssen hierzu über Einnahmen zur Deckung der mit den Aufgaben verbundenen Ausgaben verfügen. Die Beschaffung ihrer Finanzmittel ist zunächst eine eigenverantwortliche Aufgabe der Gemeinden und Gemeindeverbände. Tatsächlich sind die eigenen kommunalen Einnahmen der Kommunen jedoch sowohl der Art als auch der Höhe nach begrenzt. Um eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln sicherzustellen, verpflichtet die Verfassung die Bundesländer, für eine ausreichende Finanzausstattung ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände zu sorgen.

Die verfassungsrechtliche Verankerung findet sich in Art. 106 Abs. 7 GG. Danach verpflichtet das Grundgesetz die Länder, ihren Kommunen im Rahmen eines vertikalen Finanzausgleichs einen Anteil am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern obligatorisch zur Verfügung zu stellen. Für die Anteile der Gemeinden („obligatorischer Steuerverbund“) wird ein so genannter Verbundsatz von den Ländern fixiert. Ferner können die Bundesländer fakultative Anteile in den Steuerverbund mit Gemeinden und Gemeindeverbänden einbeziehen („fakultativer Steuerverbund“). Die Länder sind dabei frei über die Art der einzubeziehenden Einnahmen im Landesbudget²⁸⁾ und den anzuwendenden Verbundsatz. Der Gestaltungsspielraum der Länder bei der Zuweisungsvergabe hat dazu geführt, dass sich die Verteilungsmodi der Zuweisungen von Land zu Land durchaus unterscheiden, wenn auch viele grundlegende Gemeinsamkeiten vorhanden sind. Der bundesstaatliche (Bund – Länder) und der kommunale Finanzausgleich (Länder – Gemeinden) sind somit doppelt verzahnt. Erstens wird im bundesstaatlichen Finanzausgleich jener Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern festgelegt, die dann über die obligatorischen Anteile der kommunalen Ebene zukommen. Zweitens wird über die fakultativen Anteile des Steuerverbundes ein Teil der von den Ländern empfangenen Finanztransfers des Bundes an die Kommunen weitergeleitet.

Begrifflich zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang Verbundmasse und Finanzausgleichsmasse. Art. 106 Abs. 7 GG bestimmt, dass vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern den Gemeinden ein von der Landesgesetzgebung festzulegender Prozentsatz zufließt (obligatorischer Steuerverbund). Die meisten Bundesländer beziehen in den kommunalen Finanzausgleich weitere Landessteuern und/oder die Einnahmen (oder Ausgaben) im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ein (fakultativer Steuerverbund). Als Verbundmasse wird der Anteil der Steuereinnahmen des Landes bezeichnet, der für Zuweisungen an

²⁷⁾ Einen immer noch recht aktuellen Überblick über die zur Anwendung kommenden Systeme bieten *Lenk – Hesse – Lück* (2013).

²⁸⁾ So unterscheidet sich die Beteiligung der Gemeinden an der Grunderwerbsteuer (Landessteuer) oder auch an den Landeseinnahmen aus dem horizontalen Finanzausgleich.

die Kommunen zur Verfügung gestellt wird. Zur Verbundmasse können andere weitere Landesmittel hinzukommen; so entsteht die Finanzausgleichsmasse.

In diesem Kontext finden in den Ländern verschiedene Modelle Anwendung.²⁹⁾ Mittels unterschiedlicher Verfahren werden vor allem die folgenden Ziele angestrebt:

- Ermittlung fairer Anteile der beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen (Flächenländer vs. Gemeinden) an den aufzuteilenden Einnahmen.
- Hinreichende Flexibilität bei der vertikalen Einnahmenverteilung, die den Bedürfnissen und Entwicklungen beider Ebenen Rechnung trägt.

Dabei werden die Aufgaben der Kommunen und der Länder grundsätzlich als gleichwertig erachtet; es gibt keinen Vorrang der Aufgaben des Landes über jene der Kommunen, und umgekehrt. Entsprechend sollten ein Land und seine Gemeinden gleichmäßig am Gesamtbudget und dessen Entwicklung partizipieren.³⁰⁾

Abbildung 3.2: Modelle des vertikalen kommunalen Finanzausgleichs in den Flächenländern in Deutschland

Land	Vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden Württemberg	Verbundquotensystem
Bayern	
Brandenburg	
Niedersachsen	
Nordrhein-Westfalen	
Schleswig-Holstein Saarland	
Hessen (seit 2016) Rheinland-Pfalz (seit 2007)	Verstetigungsmodell
Mecklenburg-Vorpommern (seit 2002) Sachsen (seit 1996) Thüringen (seit 2014) ¹⁾	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Sachsen-Anhalt (seit 2010)	Bedarfsmodell

Q: Darstellung in Anlehnung an Lenk et al. (2013, S. 23). – 1) Seit 2014 Gleichmäßigkeitsgrundsatz; zuvor seit 2008 Bedarfsmodell.

3.4.2 Verbundquotenmodelle

Grundgedanken

Sogenannte „Verbundquotenmodelle“ orientieren sich bei der technischen Ermittlung der Finanzausgleichsmasse ausschließlich an der Einnahmenentwicklung der übergeordneten Landesebene. Die eigenen Einnahmen der Kommunen sowie die Ausgaben- und Aufgabenbelastung der Gemeindeebene werden nur implizit berücksichtigt.

²⁹⁾ Siehe etwa Lenk – Hesse – Lück (2013), S. 17ff., Lamouroux – Thöne (2016), S. 23ff., oder Lenk et al. (2017), S. 132ff.

³⁰⁾ Boettcher – Holler (2012), Lamouroux – Thöne (2016).

Alle Verbundquotenmodelle³¹⁾ definieren in einem ersten Schritt einen obligatorischen und einen fakultativen Steuerverbund, in denen festgelegt wird, welche Abgaben und sonstigen Ländereinnahmen prinzipiell zwischen Land und Gemeinden geteilt werden. Mittels der vom Land fixierten Verbundquote (Anteilssatz), die sich zwischen den einzelnen Verbundeinnahmearten unterscheiden kann, wird die Finanzausgleichsmasse bestimmt. Die Verbundquote entscheidet darüber, zu welchen Anteilen die Gemeinden an den Steuereinnahmen des Landes und dessen Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich sowie aus den Ergänzungszuweisungen des Bundes beteiligt werden.

Die Höhe der festgelegten Verbundquote hängt - theoretisch - von der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen ab, die mit dem „Kommunalisierungsgrad“ approximiert wird. Dieser beschreibt, in welchem Verhältnis die Ausgaben zwischen einem Land und seinen Kommunen in den jeweiligen Haushalten verteilt sind, um die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung beurteilen zu können. Die Gemeinden haben je nach Bundesland und je nach Typ und Größe der Kommune in den Ländern sehr unterschiedliche Aufgaben. Ein einfacher Vergleich von Verbundquoten im Länderquerschnitt hat daher nur begrenzte Aussagekraft. Als Indikator für eine aufgabenbezogene Ausstattung werden Kommunalisierungsgrade in der Praxis auf Basis der tatsächlichen Ist-Ausgaben ermittelt.

Tatsächlich getätigte Ist-Ausgaben enthalten jedoch keine Informationen darüber,

- ob die jeweiligen Leistungen wirtschaftlich oder unwirtschaftlich (technisch ineffizient) erbracht wurden,
- ob das öffentliche Angebot in hoher oder geringer Qualität erstellt wurde, und
- ob es sich dabei um Ausgaben für freiwillig erbrachte Aufgaben handelt, oder für Aufgaben mit einem höheren „Pflichtigkeitsgrad“, bei denen es nur geringe Ermessensspielräume der Entscheidungsträger gibt.

Das Kernproblem bei der Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen ist die mangelnde Definition von Leistungs- oder Qualitätsstandards für alle gemeindlichen Aufgaben. Finanzbedarfs- und Kostenabschätzungen sind für einzelne Aufgabenfelder durchführbar; der vertikale Finanzausgleich hat sich aber auf die Summe der Aufgaben zu beziehen, weshalb eine partielle Lösung leider nicht ausreicht. Der Kommunalisierungsgrad der Ausgaben liefert insofern nur erste Anhaltspunkte im Hinblick auf den Dezentalisierungsgrad der Aufgabentätigkeit in den Ländern.

Grundsätzlich sind vom Land gesetzte Verbundquoten flexibel und könnten auch sich ändernden externen und internen Umständen der Leistungserbringung in Land und Gemeinden angepasst werden. Im Zeitablauf relativ stabile Verbundquoten erhöhen in einem gewissen Rahmen die Planungssicherheit der Kommunen. Allerdings liegt bei der Verbundquotenlösung eine hohe Abhängigkeit der Kommunen von der Einnahmesituation des jeweiligen Landes vor.

³¹⁾ Das Verbundquotenmodell wird in unterschiedlichen Varianten in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Schleswig-Holstein angewendet.

Diese wirkt sich vor allem dann aus, wenn die Einnahmen der Länder ebenfalls konjunkturellen Schwankungen unterliegen.

In seiner klassischen Variante ist das Verbundquotenmodell mit Blick auf die vertikalen Anteile allerdings eher starr. Dies begünstigt das Anwachsen fiskalischer Ungleichgewichte, da Aufgabenbelastung einerseits und Finanzausstattung andererseits immer stärker auseinanderfallen. Entsprechend kam es immer wieder zu gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen Ländern und Kommunen, die zum Teil Anpassungen der Verbundquoten ausgelöst haben. Insgesamt blieben aber die festgelegten Verbundquoten in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder weitgehend stabil.

Varianten und Modifikationen

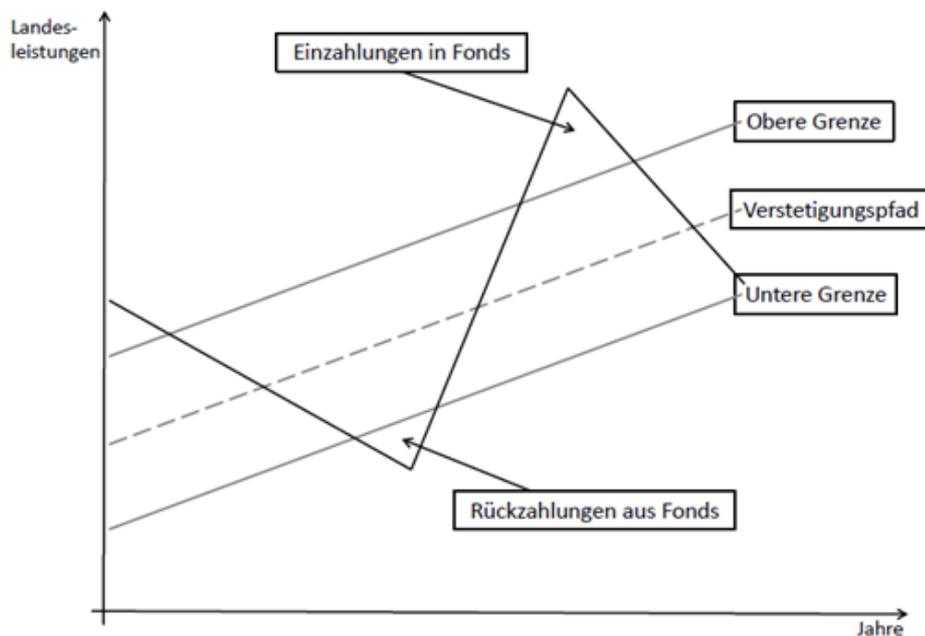
In einigen Bundesländern wurden in den letzten Jahren Anpassungen und Modifikationen des klassischen Verbundmodells vorgenommen, die freilich unterschiedlichen Zielen dienen:

Im Bundesland Brandenburg wird das Verbundquotenmodell um eine Aufgabenanpassungsklausel ergänzt, mit dem Ziel, eine flexiblere Anpassung zu gewährleisten. Hierbei wird die festgelegte Verbundquote im Dreijahresturnus auf ihre Adäquanz mit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung hin überprüft und wird – falls notwendig und sinnvoll – entsprechend angepasst. Allerdings scheint die Überprüfung bislang nur wenig anhand von standardisierten Verfahren zu erfolgen.³²⁾

Im Verstetigungsmodell des Bundeslandes Rheinland-Pfalz wird ebenfalls eine Verbundquote fixiert, aber eine zeitliche Verstetigung der kommunalen Einnahmen durch einen automatisierten Ausgleich konjunkturbedingter Einnamenschwankungen angestrebt. Die Einnahmen von kommunalen Haushalten in Deutschland schwanken oft stark. Das liegt weniger an Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen als an der großen Bedeutung der konjunkturabhängigen Gewerbesteuer. In der Folge entwickeln sich die eigenen kommunalen Einnahmen meist pro-zyklisch. Gilt dies auch für die Landeseinnahmen, an denen die Gemeinden mittels Verbundquoten beteiligt sind, so verstärken sich die prozyklischen Effekte.

³²⁾ So formuliert das FiFo Köln (*Hummel – Lamouroux – Thöne*, 2018) in einem neuen Gutachten zum kommunalen Finanzausgleich in Brandenburg die Hoffnung, dass „eine breitere Umsetzung von Kosten-Leistungs-Rechnungen und von Aufgaben-Benchmarkings perspektivisch dazu führen kann, die aktuellen großen Lücken bei den Aufgabendaten auf kommunaler und auf Länderebenen Schritt für Schritt zu schließen.“

Abbildung 3.3: Schematische Darstellung des Stabilisierungsfonds



Q: Büttner et al. (2013), S. 30.

Rheinland-Pfalz greift mit Hilfe eines Stabilisierungsfonds glättend ein.³³⁾ Ziel ist es, dem Land und den Gemeinden eine größere Planungssicherheit in Bezug auf ihren Finanzierungsrahmen zu sichern und abrupte Veränderungen der verfügbaren Mittel zu vermeiden. Die finanziellen Zuweisungen des Landes an die rheinland-pfälzischen Gemeinden werden dabei auf Basis des Trendwachstums der Landeseinnahmen (gleitender Durchschnitt der vergangenen neun Jahre) errechnet (Verstetigungspfad). Trendabweichungen von über $\pm 3\%$ (obere bzw. untere Grenze) lösen Einzahlungen bzw. Rückzahlungen aus dem „Stabilisierungsfonds“ aus. Dieser dient somit der weiteren Verstetigung der kommunalen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen, indem konjunkturbedingte Schwankungen ausgeglichen werden. Ferner ist die Untergrenze der Zuweisungen des Landes so geregelt, dass ein jährliches Wachstum („Mindestaufwuchs“) der Fonds-Verstetigungssumme von 1% gewährleistet ist. Es werden Landesmittel an den Fonds abgeführt, sofern die Landesleistungen aufgrund positiver Landeseinnahmenentwicklungen über der Obergrenze liegen. Abbildung 3.3 illustriert die schematische Vorgehensweise.

Einschätzung der Verbundquotenmodelle

Zusammenfassend zeichnen sich Verbundquotenmodelle durch folgende gemeinsame Merkmale aus, die für die Frage nach einer flexiblen Anpassung der vertikalen Finanzmittelverteilung von Relevanz sind:

³³⁾ Seit 2016 nutzt auch Hessen ein ähnliches Verstetigungsmodell.

- Für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse sind ausschließlich Einnahmeentwicklungen der übergeordneten Landesebene ausschlaggebend; Ausgaben der Kommunalebene spielen nur indirekt über den Kommunalisierungsgrad eine Rolle. Daher reagiert das Modell auch nicht auf systematisch differierende Ausgabenentwicklungen.
- Anpassungen der Verbundquoten sind Verhandlungssache zwischen den Ebenen und erfolgen häufig nur aufgrund von erfolgreichen Rechtsnormenklagen. Es gibt keine automatische Anpassung der Verbundquoten, wenn sich Einnahmen- und Ausgabendynamiken unterscheiden. Eine Ausnahme stellt diesbezüglich das Aufgabenanpassungsmodell dar, für das jedoch noch kaum empirische Erfahrungen vorliegen.
- Veränderungen in der Dynamik der eigenen Einnahmen auf Gemeindeebene führen nicht zu (automatischen) Adaptionen der Verbundquoten. Entsprechend sind Verbundquotenmodelle auf kommunaler Ebene neutral mit Blick auf die Ausschöpfung der eigenen Einnahmequellen, da Mehr- oder Mindereinnahmen nur die Gemeindebudgets berühren. Eine höhere (geringere) Dynamik der kommunalen Ausgaben schlägt sich nicht automatisch in der Höhe der erhaltenen Finanzausgleichsmittel nieder. Insofern besteht Anreizneutralität bezüglich dem gemeindlichen Mitteleinsatz.
- Unterschiede in der Qualität und in der Effizienz der Aufgabenerfüllung schlagen sich zwar in Ist-Ausgaben nieder, sind jedoch nur schwer (oder gar nicht) messbar. Entsprechend leidet die interkommunale Vergleichbarkeit genauso wie der Informationsgehalt hinsichtlich der vertikalen Ausgabendynamik. Die relevante Vergleichsgröße wären tatsächliche (Minimal-) Kosten der Leistungserstellung bei einem qualitativ und quantitativ vergleichbaren öffentlichen Leistungsangebot.
- *Lenk et al.* (2017, S. 132) sehen einen im Allgemeinen nur lockeren Zusammenhang zwischen Finanzierung und vertikaler Aufgabenverteilung verwirklicht. Die Verbundquote sei eher das Ergebnis eines politischen Kompromisses, der vor allem die Machtverteilung zwischen den beteiligten Ebenen zum Ausdruck bringt.

3.4.3 Vertikaler Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Grundgedanken

Im System des vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, welches in Sachsen bereits seit 1996 praktiziert wird, und in Mecklenburg-Vorpommern sowie in Thüringen später eingeführt wurde, orientiert sich die Entwicklung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse an der Entwicklung der Landeseinnahmen und der Gemeindeeinnahmen gleichermaßen. Die dahinterstehende Idee ist jene einer gleichmäßigen Entwicklung der Landes- und Kommunaleinnahmen nach dem Finanzausgleich (*Parsche et al.*, 2002; *Lenk et al.*, 2018, S. 136ff.). Die kommunalen Gesamteinnahmen (Summe aus eigenen Abgabeneinnahmen und Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse) und die Gesamteinnahmen des Landes (eigene Abgabeneinnahmen abzüglich Zuweisungen an die Gemeindeebene) sollen sich parallel entwickeln. Steigen die Einnahmen aus eigenen Abgaben auf einer Ebene im Vergleich zur anderen Ebene unterproportional, so verschiebt sich automatisch der Anteil an der Finanzausgleichsmasse zugunsten der

schwächer wachsenden Ebene. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz definiert damit die Finanzausgleichsmasse, mit dem die Gemeindeebene an den Landeseinnahmen zu beteiligen ist. Diese setzt sich aus den Abgabeneinnahmen des Landes zuzüglich der im bundesstaatlichen Finanzausgleich erhaltenen Mittel plus den eigenen Abgabeneinnahmen der Gemeinden zusammen. Die Zuwächse (bzw. gegebenenfalls auch Schrumpfungen) dieser Finanzmasse werden gleichmäßig auf Landes- und Kommunalebene verteilt. Hieraus ergibt sich ex post die im Rahmen des Steuerverbundes angewendete Verbundquote. Im Unterschied zum Verbundquotensystem ist der Verbundquotensatz endogen aus der Einnahmenentwicklung beider Ebenen bestimmt.

Startpunkt des Systems des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ist stets die Fixierung einer „gerechten“ und angemessenen vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen dem Land und den Kommunen in einem bestimmten Jahr. Die ursprünglich festgelegte Verteilung sollte idealerweise mit der Aufgabenverteilung (Kommunalisierungsgrad) übereinstimmen, damit die Einnahmenverteilung fortgeschrieben werden kann.³⁴⁾

Eine einfache Beispielrechnung verdeutlicht die Unterschiede zum Verbundquotensystem. Betrachtet werden Landes- und Gemeindeebene in drei unterschiedlichen Jahren. In Panel A der Übersicht 3.3 sind die fiktiven Ausgangsdaten der Länder- und Gemeindeeinnahmen dargestellt. Als Verbundgrundlage dienen die Abgaben- und Finanzausgleichseinnahmen des Landes, die sich im Jahr 1 auf 1.500 belaufen. In Jahr 1 fallen Abgabeneinnahmen der Gemeindeebene von 200 an. Daraus ergeben sich Gesamteinnahmen (Finanzmasse) von 1.700, die auf Land und Gemeinden zu verteilen sind.

Die ursprünglich festgelegte Abgabenteilung zwischen Land und Kommunalebene nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz GMG betrage annahmegemäß 60:40 (Panel B). Entsprechend sollte die Finanzmasse von 1.700 auf einen Landesanteil von 1.020 (=60% von 1.700) und einen kommunalen Anteil von 680 (=40% von 1.700) geteilt werden. Die implizite Verbundquote beträgt damit 32% der Verbundgrundlage (= 680/1.500). Im Verbundquotenverfahren VQ führt eine Verbundquote von 32% zu einer identischen Aufteilung im Jahr 1 (Panel C).

Unterschiede der Verfahren werden bei einer unterschiedlichen Dynamik der Einnahmenentwicklung deutlich. In Jahr 2 steigen Abgaben- und Finanzausgleichseinnahmen des Landes annahmegemäß um 10% auf 1.650, Abgaben der Gemeinden jedoch dynamischer um 20% auf 240. Die gesamte Finanzmasse wächst damit auf 1.890, ein Plus von 11,2%:

- Im GMG wird dieser Zuwachs von 11,2% symmetrisch auf Land und Gemeinden verteilt. Die Gesamteinnahmen des Landes betragen damit 1.134 und jene der Kommunalebene 756. Die Zuweisungen an die Kommunen sind damit 516 (=756-240) und die rechnerische Verbundquote ist auf 31,3% gesunken (516 von 1.650).

³⁴⁾ Im Bundesland Sachsen orientierte man sich bei Einführung an der relativen Finanzmittelausstattung im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. *Lenk et al.* (2017), S. 138f., kritisieren diese Vorgangsweise als wenig angemessen. Insbesondere wurde der Sondersituation des Landes im Vergleich mit den westdeutschen Bundesländern zu wenig Beachtung geschenkt.

- Bei einem Verbundquotenverfahren mit konstanter Verbundquote von 32% der Verbundgrundlage lägen die Gemeindeeinnahmen höher (528). Der überproportionale Anstieg der eigenen Gemeindeeinnahmen würde den impliziten Verbundquotensatz zugunsten der Landeebene senken.

Übersicht 3.3: Beispielrechnung Verbundquotenverfahren vs. Gleichmäßigkeitsgrundsatz

		Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3
A. Ausgangsdaten				
Abgabeneinnahmen Land	in GE	1.000	1.100	1.000
Finanzausgleich-Einnahmen Land	in GE	500	550	600
Verbundgrundlage	in GE	1.500	1.650	1.600
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			10,0	- 3,0
Abgabeneinnahmen Gemeinden	in GE	200	240	240
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			20,0	0
Finanzmasse	in GE	1.700	1.890	1.840
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			11,2	- 2,6
B. Gleichmäßigkeitsgrundsatz GMG				
Landesanteil (60%)	in GE	1.020	1.134	1.104
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			11,2	- 2,6
Gemeindeanteil (40%)	in GE	680	756	736
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			11,2	- 2,6
Finanzausgleichsmasse nach GMG	in GE	480	516	496
Verbundquote (implizit)	in %	32,0	31,3	31,0
C. Verbundquotensystem VQ				
Verbundquote	in %	32,0	32,0	32,0
Finanzausgleichsmasse nach VQ	in GE	480	528	512
Landesanteil	in GE	1.020	1.122	1.088
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			9,4	- 3,0
Gemeindeanteil	in GE	680	774	752
Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahr, in%			13,8	- 2,1

Q: WIFO-Berechnungen. – GE ... Geldeinheiten.

Annahmegemäß sinkt im Jahr 3, z. B. durch einen externen Schock, die Verbundgrundlage auf 1.600 und die Abgabeneinnahmen der Gemeinden stagnieren. Die gesamte Finanzmasse verringert sich um -2,6%, die im GMG gleichmäßig von Land und Gemeinden getragen werden. Dadurch sinkt die rechnerische Verbundquote weiter auf 31%, weil sich die Einnahmen des Landes noch schlechter entwickelt haben als die Einnahmen der Kommunalebene. Im Verbundquotensystem mit starrer Verbundquote würde sich der Gemeindeanteil um -2,1% verringern, läge aber mit 752 höher als im Verfahren nach GMG.

Einschätzung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes

Die vertikale Aufteilung der Abgabeneinnahmen (einschließlich der erhaltenen Netto-Finanzausgleichszahlungen der übergeordneten Landesebene) orientiert sich auch im GMG nur an

Einnahmengrößen. Im Unterschied zum Verbundquotensystem werden jedoch Gemeindeeinnahmen berücksichtigt. Einer unterschiedlichen Dynamik der Ausgabenentwicklung wird im System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ebenfalls nur durch ein regelgebundenes Prüfverfahren Rechnung getragen.³⁵⁾ Zusammenfassend betrachtet zeichnen sich Modelle nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz durch gemeinsame Merkmale aus, die für die Frage nach einer flexiblen Anpassung der vertikalen Finanzmittelverteilung von Relevanz sind:

- Für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse sind Einnahmenentwicklungen aller beteiligten jurisdiktionellen Ebenen relevant; die Ausgaben der Kommunalebene und der Landesebene spielen allerdings wiederum nur indirekt über den Kommunalisierungsgrad eine Rolle. Es gibt keine automatische Anpassung, wenn sich Einnahmen- und Ausgabendynamiken unterscheiden. Anpassungen sind auch nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz letzten Endes eine Verhandlungssache zwischen den Ebenen.
- Eine höhere (geringere) Dynamik der kommunalen Ausgaben schlägt sich nicht in der Höhe der erhaltenen Finanzausgleichsmittel nieder. Insofern besteht Anreizneutralität bezüglich des kommunalen Mitteleinsatzes.
- Veränderungen der Dynamik eigener Einnahmen auf Gemeindeebene führen zu (automatischen) Adaptionen der impliziten Verbundquoten. Eine relativ zur Landesebene bessere (schlechtere) Entwicklung der eigenen Einnahmen der Kommunalebene macht sich in einer niedrigeren (höheren) impliziten Verbundquote bemerkbar. Entsprechend liegen auf kommunaler Ebene geringere Anreize zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmenquellen vor.
- Das Problem der Anpassung der vertikalen Finanzmittelverteilung bei unterschiedlichen Ausgabendynamiken ist auch in diesem Verfahren nur bedingt gelöst. Zwar erhält man eine Dynamisierung auf der Einnahmenseite, die unterschiedlichen Entwicklungen der föderativen Ebenen Rechnung trägt. Allerdings orientiert sich die Automatik nur an Einnahmen und ist von der Ausgabenentwicklung losgelöst.

3.4.4 Bedarfssysteme (Aufgabenorientierung)

Grundgedanken

Ein anderer Weg wird demgegenüber in sogenannten Bedarfssystemen besprochen, deren Grundprinzipien in etwa den Überlegungen zur verstärkten Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs in Österreich entsprechen.³⁶⁾ Das Bedarfsmodell findet Anwendung im vertikalen kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Hessen (seit 2016) nutzen Bedarfelemente nur bei der horizontalen Mittelverteilung auf der Gemeindeebene. Schleswig-

³⁵⁾ Im Freistaat Sachsen wird versucht, mittels abstrakter Bedarfsindikatoren die Ausgabenbedarfe der Kommunen abzubilden. Auf der Basis dieser (und anderer) Informationen wird letztlich eine politische Entscheidung über mögliche vertikale Anpassungen der Finanzausgleichsmasse getroffen. *Lenk et al.* (2017) sehen Sachsen daher tendenziell auf dem Weg in ein aufgabenorientiertes System.

³⁶⁾ Vgl. dazu *Pitlik – Klien – Loretz* (2018).

Holstein plant im Zuge einer Kommunalfinanzausgleichsreform im Jahr 2021 die Stärkung von Elementen der „Bedarfsgerechtigkeit“.

Verbundquotenmodelle und Modelle nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz orientieren sich faktisch nur an der Entwicklung der Einnahmen der gebietskörperschaftlichen Ebenen. Im Deckungsquotenmodell der vertikalen Umsatzsteuerverteilung im bundesstaatlichen Ausgleich spielen die relativen Ausgaben-Einnahmen-Entwicklungen der betroffenen jurisdiktionellen Ebenen in pauschalierter Form die maßgebliche Rolle. Bedarfssysteme versuchen die tatsächlichen Ausgabenbedarfe der Gebietskörperschaften zu ermitteln und die Finanzmittel danach zuzuweisen. Bei der Berechnung der Finanzmittelanteile wird eine Bedarfsmesszahl berechnet, welche die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer einzelnen Gemeinde repräsentiert und daher Abweichungen vom konkreten Einzelfall bewusst zulässt (Lenk – Hesse – Lück, 2013, S. 22ff.).

Bestehende Finanzausgleichssysteme setzen üblicherweise die Einwohnerzahl als Globalindikator für Bedarfe ein. In einem Bedarfsverfahren (Aufgabenorientierung) wird mithilfe unterschiedlicher Methoden versucht, einen „objektivierten“ Finanzbedarf zur Erledigung der notwendigen Aufgaben erforderlichen finanziellen Mindestausstattung der Gemeinden zu ermitteln. Notwendig ist dazu eine hinreichend exakte Beschreibung und Abgrenzung des kommunalen Leistungskatalogs sowie ein geeignetes Verfahren zur Bestimmung der damit verbundenen Finanzmittelbedarfe. Die vertikale Mittelverteilung beruht insgesamt auf der Idee, dass die Einnahmen der Gebietskörperschaften durch Kriterien bestimmt werden, die Art und Umfang der Ausgaben sowohl mit Blick auf die Intensität der Aufgabenerfüllung als auch mit Blick auf die Dynamik der Entwicklung der ebenenspezifischen Ausgabenbedarfe im Zeitablauf universal und objektiv abbilden. Grundannahme ist, dass spezifische öffentliche Aufgaben in einem engen Zusammenhang mit bestimmten sozio-demographischen oder geographisch-topographischen Faktoren stehen. Finanzbedarfe hängen dann an strukturellen Bedingungen der öffentlichen Leistungserstellung. Im Kontext einer Finanzmittelverteilung geht es mithin darum, Maßgrößen zu entwickeln, die den Finanzbedarf der Länder und Gemeinden in der vertikalen Dimension möglichst objektiv widerspiegeln. Durch Normierung von Bedarfen kann theoretisch die durchschnittliche Aufgaben- und Ausgabenbelastung einer Gemeinde approximiert werden.

Einschätzung des Bedarfsmodells

Die Umsetzung dieses Ansatzes ist in der finanzpolitischen Praxis jedoch weit von diesem theoretischen Ideal entfernt. Sachsen-Anhalt, das bislang als einziges Bundesland die vertikale Verteilung an einem Bedarfssystem orientiert, verwendet keine Normkostenmessung, sondern es erfolgt faktisch die Fortschreibung empirisch wenig fundierter Festlegungen und tatsächlicher Ist-Ausgaben-Durchschnitte. Die finanzpolitische Realität hat somit „relativ wenig mit einer konsequenten Aufgabenorientierung zu tun“ (Deubel, 2012, S. 5). Die Bedarfsermittlung folgt in Thüringen in einem gesonderten Verfahren unter Beiziehung von Experten. So wurde in den Jahren

2003 und 2005 eine kostenintensive Datenerhebung durchgeführt, die der Ermittlung der durchschnittlichen Ausgaben für kommunale Pflichtaufgaben und für freiwillige Aufgaben diene (Büttner et al., 2013).³⁷⁾

Eine dynamische vertikale Anpassung im Bedarfssystem erfordert die Fortschreibung der Ausgabenentwicklung mithilfe geeigneter Indikatorensysteme für die Entwicklung der funktionalen Bedarfe. Bedarfsindikatoren sind somit für vertikalen Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen maßgeblich. Die gesamtgesellschaftliche Entwicklung der zugrundgelegten Bedarfsindikatoren bestimmt damit (theoretisch) die Finanzausgleichsmasse der mit der entsprechenden Aufgabe betrauten gebietskörperschaftlichen Ebene. Ein aus der Entwicklung von Bedarfsindikatoren errechneter Anstieg der notwendigen Finanzausgleichsmasse für die Gemeinden würde die Länder in ihrer finanzpolitischen Leistungsfähigkeit beschränken – vor allem, sie über keine nennenswerte Abgabenaunomie verfügen. Ist der einzig relevante Indikator für die vertikale Mittelaufteilung zwischen Landes- und Gemeindeebene die Entwicklung der aus Bedarfsindikatoren abgeleiteten Finanzbedarfe der Kommunen, spielen die Einnahmen der Gemeinden ebenso wenig eine Rolle wie die Einnahmen- und die Ausgabenentwicklung der übergeordneten Landesebene.³⁸⁾

Insgesamt ist somit festzuhalten:

- Die vertikale Dynamisierung im Bedarfsmodell wird durch die Entwicklung der Bedarfsindikatoren und der verbundenen Kostenentwicklung auf der Ebene jene Gebietskörperschaften getrieben, die mit der Aufgabenerfüllung betraut sind. Es ist ein Wesensmerkmal der einfachen Bedarfsmodelle, dass die vertikale Mittelverteilung unabhängig von der relativen Budgetentwicklung der betroffenen gebietskörperschaftlichen Ebenen ist. Einziger Maßstab sind Entwicklungen der relevanten Indikatoren für die spezifischen Ausgabenbedarfe einer Ebene. Die einseitige Ausrichtung der vertikalen Mittelverteilung an Gemeindeausgabenbedarfen und finanzieller Lage der nachgeordneten Ebene würde die Leistungsautonomie der Landesebene empfindlich beeinträchtigen, speziell dann, wenn die vertikale Mittelaufteilung die budgetäre Leistungsfähigkeit der übergeordneten Ebene nicht berücksichtigt.
- Die Eignung von Bedarfsmodellen für die vertikale Mittelverteilung steht und fällt mit der Identifikation geeigneter Indikatoren und der Messung der damit verbundenen pauschalen Ausgabenbedarfe je erbrachter Leistungseinheit. Bedarfsindikatoren dürfen nicht strategieanfällig sein. Ökonomisch relevant sind daher auch nicht tatsächlichen Ausgaben, sondern standardisierte Kosten der Leistungserstellung.

³⁷⁾ Auch zur Umsetzung der Reform in Schleswig-Holstein haben Land und kommunale Verbände gemeinsam externe Gutachten beauftragt. Die Experten haben in einem hochkomplexen Verfahren die Finanzbedarfe von Kommunen und Land ermittelt.

³⁸⁾ Tatsächlich ist es im Bedarfsmodell auch denkbar, dass etwa aufgabenbezogene (Gebühren-)Einnahmen auf die Bedarfsberechnung angerechnet werden. Dies hat natürlich negative Anreize für die Ausschöpfung des entsprechenden Einnahmepotentials zur Folge.

- Bedarfsentwicklungen können nur durch exogene Faktoren begründet werden. Daraus folgt, dass zum Zwecke der (vertikalen und horizontalen) Finanzbedarfsbestimmung die Ist-Ausgaben nicht maßgeblich sein sollten: Freiwillige Mehrausgaben oder Leistungen über den Standards begründen keinen ausgleichsrelevanten Finanzmehrbedarf. Auch dürfen eine budgetäre Unterfinanzierung oder Einsparungsbemühungen keine Minderbedarfe signalisieren. Gängige Praxis ist demgegenüber, die Finanzbedarfsschätzung auf die tatsächliche Ausgabenentwicklungen je Leistungseinheit zu stützen. Mittels eines Korridorverfahrens, bei dem „extreme“ Entwicklungen gekappt werden, können dabei Fehlanreize der Kommunen zur Ausgabensteigerung begrenzt, jedoch nicht beseitigt werden.

3.4.5 Modell vertikaler Verteilungssymmetrie

Die dargestellten Modelle aus der finanzpolitischen Praxis der kommunalen Finanzausgleiche in den Flächenländern Deutschlands sind dadurch charakterisiert, dass sie die Belange von Länderebene einerseits und Gemeindeebene andererseits in unterschiedlichem Maße berücksichtigen.

Verbundquotenmodelle und Gleichmäßigkeitsgrundsatz berücksichtigen die Entwicklung der Einnahmensituation bei den Länderfinanzen, wenn es um die Bestimmung einer „fairen“ Einnahmenverteilung geht. Ausgabenseitige Faktoren auf der übergeordneten Ebene spielen jedoch keine direkte Rolle. Gleichwohl erfolgt die Dynamisierung aufgrund von expliziten oder impliziten Einschätzungen hinsichtlich der Frage, ob die in den Verbundquotenmodellen ex ante fixierten, oder die sich ex post rechnerisch ergebenden Verbundquoten im Gleichmäßigkeitsgrundsatz adäquat sind, um die Ausgabenbedarfe der beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen zu decken.

Im Bedarfsmodell hat die Entwicklung der Länderfinanzen sogar überhaupt keine unmittelbare Bedeutung für die Festlegung der Finanzausgleichsmasse, denn die Dynamisierung hängt nur an der Entwicklung der Bedarfsindikatoren und der rechnerischen Kostenpauschalen. Während also die Frage der Mindestausstattung der Gemeinden zumindest theoretisch beantwortet wird, wird die Frage nach einer Mindestausstattung der Länder „unter den Tisch gekehrt“.

Vor diesem Hintergrund wurden in der finanzwissenschaftlichen Literatur unterschiedliche Varianten eines „Symmetrieverfahrens“ zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich zur Verteilung auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen theoretisch entwickelt (Boettcher – Holler, 2012; Lenk et al., 2017), welche

- die Gleichwertigkeit der Länder- und der Gemeindeaufgaben explizit berücksichtigen;
- bei der Maßstabsermittlung die relative Einnahmen- und Ausgabensituation, mithin die gesamte Finanzlage beider gebietskörperschaftlichen Ebenen würdigen.

Die Kernidee des entwickelten Symmetrieverfahrens ist es, Länder- und Gemeindebudgets im Finanzausgleich gleichberechtigt zu behandeln und Überschüsse bzw. Defizite gleichmäßig auf

die Ebenen zu verteilen. Daher soll sich der für die Einnahmenverteilung maßgebliche Symmetriekoeffizient auf die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung auf beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen beziehen (Lenk et al., 2017, S. 147ff.). Das Symmetrieverfahren ist (bislang) kein Modell, nach dem in der finanzpolitischen Praxis der bundesdeutschen Flächenländer die Ermittlung und Verteilung der kommunalen Finanzausgleichsmasse erfolgt. Vielmehr stellt es ein Prüfverfahren dar, mit dessen Hilfe die Ergebnisse der angewendeten Verfahren beurteilt werden können (Lamouroux – Thöne, 2016).

Im Wesentlichen beruht die Idee der Ermittlung eines Symmetriekoeffizienten auf der Vorstellung einer aufgabensymmetrischen Verteilung der finanziellen Ressourcen zwischen der Landesebene und der Kommunalebene. Der Symmetriekoeffizient gibt das Verhältnis von kommunalem Anteil am „Deckungsmittelbestand“ und dem kommunalen Anteil am „Deckungsmittelverbrauch“ an:

$$\text{Symmetriekoeffizient} = \frac{\text{kommunaler Anteil Deckungsmittelbestand}}{\text{kommunaler Anteil Deckungsmittelverbrauch}}$$

Der Deckungsmittelbestand umfasst die Summe aller nicht-zweckgebundenen Finanzmittel (Steuereinnahmen + ungebundene Zuweisungen) von Landes- und Kommunalebene und gibt damit Auskunft über den Anteil der Kommunen an den frei („autonom“) verwendbaren Ressourcen. Der Deckungsmittelverbrauch erfasst demgegenüber die getätigten Ist-Ausgaben für öffentliche Aufgaben, die nicht durch zweckgebundene, aufgabenspezifische Einnahmen (z. B. Gebühren, Beiträge) gedeckt sind.

Eine „symmetrische Einnahmenverteilung“ liegt vor, wenn der Symmetriekoeffizient den Wert 1 annimmt. Ist der Koeffizient < 1, dann liegt eine Verteilungsasymmetrie zugunsten der übergeordneten Landesebene vor, ist der Koeffizient > 1, dann liegt eine Verteilungsasymmetrie zugunsten der Kommunalebene vor. Eine dauerhafte und merkliche Verschiebung der Werte des Koeffizienten in die eine oder in die andere Richtung würde eine Verfestigung einer asymmetrischen Einnahmenverteilung und entsprechenden Korrekturbedarf anzeigen (Boettcher – Holler, 2012).

Der hauptsächliche Vorteil des Symmetrieverfahrens wird darin gesehen, dass in die Berechnungen die Belange der beiden gebietskörperschaftlichen Ebene eingehen, sowohl mit Blick auf die Einnahmen- als auch auf die Ausgabenentwicklung. Bei näherer Betrachtung zeigt sich eine ganze Reihe von (bekannten) Problemfeldern:

- fehlende exakte Abgrenzbarkeit des Autonomiegrades bei den Einnahmen;
- Notwendigkeit der Bestimmung des Autonomiegrades und der rechtlichen Gestaltbarkeit bei den Ausgaben;
- Fokus auf die Ist-Ausgaben, und damit verbunden die „Effizienzvermutung“, dass alle getätigten Ausgaben notwendig sind und sachgerecht erfolgen. Aus der Ist-Betrach-

tung folgen Anreize, durch strategische Mehrausgaben den ausgewiesenen Deckungsmittelverbrauch zu steigern und somit den Koeffizienten zu eigenen Gunsten zu verändern.³⁹⁾

3.4.6 Abschließende Betrachtungen

Die Finanzausgleichsarchitektur und die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden in Deutschland als Bestandteile der Bundesländer haben zur Entwicklung teilweise recht unterschiedlicher Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Flächenländern beigetragen. Die Regelungen der vertikalen Finanzmittelverteilung zwischen Bundesland und Gemeindeebene differieren insbesondere dahingehend, ob und inwieweit sie divergierende Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen auf den beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen berücksichtigen. Entsprechend unterscheiden sich auch die Wirkungsmechanismen und Ergebnisse mit Blick auf die Mittelverteilung.

Wenngleich a priori keines der Konzepte prinzipiell überlegen erscheinen mag, ist das dargestellte Modell des Symmetriekoeffizienten zumindest insofern besonders erwähnenswert, da es als einziges Konzept die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung beider Ebenen berücksichtigt. Ähnlich wie beim Deckungsquotenverfahren werden letztlich im Ergebnis fiskalische Deckungslücken gleichmäßig auf die Ebenen aufgeteilt. Aus ökonomischer Perspektive ist das zu begrüßen, denn es geht bei der vertikalen Mittelaufteilung darum, die Haushaltslagen und Mittelbedarfe aller beteiligten gebietskörperschaftlichen Ebenen im Blick zu haben.⁴⁰⁾

Entscheidungen über die Angemessenheit der Aufteilungsquoten verbleiben freilich bei allen Verfahren im politischen Raum. Stets besteht die Notwendigkeit, die (relativen) Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen zu prüfen und im Falle einer substantiellen Fehlentwicklung durch politischen Beschluss zu korrigieren. In keinem der betrachteten Modelle wird ein Mechanismus angewendet, der quasi-automatisch für eine Adaption der vertikalen Aufteilungsverhältnisse sorgt. Die verschiedenen Verfahren, insbesondere das Modell des Symmetriekoeffizienten, liefern Informationen und mögliche Anhaltspunkte für Anpassungen, wenn korrekturbedürftige Fehlentwicklungen vorliegen. Aus dieser Sicht ist es allerdings nicht verwunderlich, dass in der Praxis der kommunalen Finanzausgleiche in Deutschland substantielle Anpassungen oftmals auf juristische Überprüfungsansuchen einzelner Einheiten zurückzuführen sind und nicht auf einen unmittelbaren Regelmechanismus.⁴¹⁾

³⁹⁾ In diesem Kontext wird auch diskutiert, dass Gebietskörperschaften, die einer schärferen Kreditrestriktion unterliegen – z. B. aufgrund strengerer Fiskalregeln – auch strategisch beschränkt werden, ihre Ausgaben zu steigern, während dies für andere Ebenen weniger zutrifft. Letztere können durch Kreditfinanzierung ihre Ist-Ausgaben und damit den Deckungsmittelverbrauch steigern. Der Effekt verstärkt sich, wenn die daraus resultierenden Zinsausgaben gleichfalls als ebenenspezifischer Deckungsmittelverbrauch gezählt werden.

⁴⁰⁾ Döring (2013), S. 5 unterstreicht dies wie folgt: „Dies bedeutet zugleich, dass die Finanzbedarfsermittlung kein reiner „Rechenvorgang“ ist, sondern eine Abwägung der relativen Gewichte von Kommunal- und Landesaufgaben erfordert, die letztlich nur politisch erfolgen kann.“

⁴¹⁾ So sind die Grundlagen des Symmetrieverfahrens ebenfalls aufgrund von einschlägigen Urteilen des Bayerischen und des Niedersächsischen Verfassungsgerichts erstellt worden.

Kritisch ist vor allem anzumerken, dass es in keinem der vorgestellten Modelle gelingt, die zentrale Herausforderung bei der Prüfung von Angemessenheit und Effizienz der eigenen Ausgaben zu klären. Alle Modelle greifen auf Ist-Ausgaben-Entwicklungen zurück, wenn es darum geht, Ausgabenbedarfe und Einnahmepotentiale abzugleichen. Die für eine Finanzbedarfsermittlung maßgeblichen, rein strukturbedingten Ausgabenentwicklungen sind mithin in keinem der Modelle adäquat erfasst, was die Anreize für Fiskaldisziplin verringert und ein potentiell einfallstor für strategische Ausgabensteigerungen eröffnet.

3.5 Vertikale Finanzmittelanpassungen in anderen Finanzausgleichssystemen

3.5.1 Australien

Der australische Föderalismus ist durch beträchtliche fiskalische Asymmetrien zwischen der Zentralebene und den föderalen Gliedstaaten (states und territories) charakterisiert. Der Bund („Commonwealth“) verfügt dabei schon seit jeher über erhebliche Machtbefugnisse hinsichtlich der Finanzwirtschaft der australischen Bundesländer, deren Finanzautonomie traditionell geringere Bedeutung beigemessen wird (*Hunter, 1977; Schneider, 2006*). Die Bundesstaaten verfügen über Steuereinnahmenkompetenzen bei wenigen Verkehrssteuern, der Lohnsummensteuer und der Grundsteuer, jedoch keine Kompetenzen bei aufkommensstarken Einkommen- oder Körperschaftsteuern. Entsprechend groß (ca. 45%) ist die Bedeutung der Finanztransfers des Bundes an den Gesamteinnahmen der Bundesländer, wobei der Anteil der Steuereinnahmen der Bundesstaaten mit 15% des Gesamtsteueraufkommens im OECD-Vergleich eher gering ist (*Koutsogeorgopoulou – Tuske, 2015*).

Burton – Dollery – Wallis (2002) beschreiben in Papier „A Century of Vertical Fiscal Imbalance in Australia“ die Entwicklung der Finanzbeziehungen zwischen Zentralregierung und Bundesstaaten in Australien als permanenten Verteilungskampf um knappe finanzielle Ressourcen. Externe politische und ökonomische Schocks haben in der Fiskalgeschichte Australiens Kompetenzzentralisierungsschübe ausgelöst, die eine fortschreitende Transerverflechtung zwischen den Ebenen begünstigt haben. Insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg sind komplexe institutionelle Konstellationen entstanden, in denen vertikale politische Konflikte zwischen den Staatsebenen und – aufgrund einer ausgeprägt redistributiven Komponente der Zuweisungen – auch horizontal zwischen den regionalen Einheiten kanalisiert werden, dabei jedoch die fiskalische und demokratische Verantwortlichkeit unterminiert wurde.

Der vertikale Finanzausgleich beruht seit der Zentralisierung der Einkommensteuer beim Commonwealth 1942 auf ungebundenen Grundzuweisungen („assistance grants“), die um Zweckzuweisungen des Bundes, vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen, ergänzt werden. Die Zentralisierung der Besteuerungsrechte ging mit der Ausweitung des vertikalen Transfersystems einher. Seit 1976 erfolgen allgemeine Absprachen zur vertikalen Einnahmeteiligung („general revenue sharing arrangements“) zwischen Bund und Gliedstaaten, die in den 1990er Jahren im Council of Australian Government (COAG) institutionalisiert wurden. Kernforderung der Bundesländerebene war in den Verhandlungen stets, dass ein stärkerer vertikaler Ausgleich der

hohen Kostendynamik in den Bereichen Gesundheit und Bildung durch den Bund erfolgen sollte (Broschek, 2018).

Die Grundzuweisungen werden seit 1999 aus dem Aufkommen der *Goods and Services Tax* (GST) finanziert. Die GST wird zentral vom Bund eingehoben und administriert, ihr Aufkommen fließt jedoch vollständig (abzüglich der Verwaltungskosten des Bundes) den Bundesländern zu. Die horizontale Verteilung der GST dient primär der Angleichung der Pro-Kopf-Finanzkraft, wobei Unterschiede der Einnahmenerzielungspotentiale von Bundesstaaten und Territorien berücksichtigt werden.⁴²⁾

Die Verteilung der Zuweisungen unterliegt einer jährlichen Überwachung; alle fünf Jahre erfolgt verpflichtend die Überprüfung des Gesamtsystems. Zuständig für die Berechnung des Finanzausgleichs ist die „Commonwealth Grant Commission“ (CGC), eine unabhängige Kommission, deren Mitglieder vom Bund unter Beteiligung der Bundesländer ausgewählt werden. Im Rahmen von Prinzipien, die die Regierungen der gebietskörperschaftlichen Ebenen gemeinschaftlich vereinbaren, bestimmt diese Kommission die konkreten Verteilungskriterien und daraus resultierende Anteile der Staaten am gemeinsamen Steuertopf.

Das stetige Wachstum der gebundenen und ungebundenen Transfers an die Staaten impliziert eine verstärkte zentralisierte Kontrolle und die Zunahme von Gemeinschaftsaufgaben („kooperativer Föderalismus“) (*Australian Government*, 2017). So befinden *Koutsogeorgopoulou – Tuske* (2015), dass „... the large fiscal gap potentially reduces accountability and provides opportunities for 'blame-shifting' between government levels, reducing the efficiency of public service delivery.“ Reformversuche setzten immer wieder an einer Aufgabenentflechtung – und in den vergangenen Jahren – auch an Versuchen einer Re-Dezentralisierung und Entflechtung von Aufgabenverantwortlichkeiten an.

Im Fiskaljahr 2009 traten Änderungen der Finanzverfassung („Intergovernmental Agreement on Federal Financial Relations“) in Kraft, die eine Verringerung der Transferkomplexität zum Ziel hatten, aber die grundsätzliche Transferabhängigkeit der Bundesländer nicht beseitigen konnten, wenngleich die Zahl der Transfers deutlich reduziert werden konnte. Freilich ist eine fundamentale Reform zur Stärkung der subzentralen Abgabenaunomie wenig wahrscheinlich, den „the vertical fiscal imbalance effectively reflects a particular 'equilibrium' of current de facto powers and responsibilities between federal and state governments.“⁴³⁾ Mehrere Reformvorschläge zur Stärkung der subnationalen Steuerautonomie seit den 1970er Jahren scheiterten

⁴²⁾ „State governments should receive funding from the pool of goods and services tax revenue such that, after allowing for material factors affecting revenues and expenditures, each would have the fiscal capacity to provide services and the associated infrastructure at the same standard, if each made the same effort to raise revenue from its own sources and operated at the same level of efficiency.“ *CGC – Commonwealth Grant Commission* (2015), S. 2.

⁴³⁾ *Koutsogeorgopoulou – Tuske* (2015), S. 13.

am Widerstand der Länder.⁴⁴⁾ In den Jahren 2013 bis 2015 wurden zwar Reformnotwendigkeiten in einer Reihe von White Papers skizziert, jedoch wurde das Vorhaben einer großen Reform nach 2015 nicht fortgesetzt.

Insgesamt betont das Finanzausgleichssystem in Australien vor allem das horizontal-nivellierende Element. Die vertikale Aufteilung der Finanzmittel zwischen Bundes- und Länderebene (states, territories) wird wesentlich von der stark zentralisierten Zuordnung der Besteuerungskompetenzen geprägt. Die aufkommensstarke GST steht zwar den Ländern in voller Höhe zu; die GST-Erträge sind aber dennoch nicht als „eigene Steuereinnahmen“ zu werten, da ihre horizontale Verteilung weniger an regionalen Aufkommen, sondern vor allem an Umverteilungszielsetzungen festmacht. Die Schließung fiskalischer Deckungslücken erfolgt nach wie vor hauptsächlich durch zweckgebundene Finanztransfers des Bundes, die der hohen Ausgaben- dynamik im Gesundheits- und im Bildungswesen zwar teilweise gerecht werden, die aufgrund der damit einhergehenden Beschränkungen der regionalen Entscheidungsautonomie noch immer stark kritisiert werden (Koutsogeorgopoulou – Tuske, 2015).

3.5.2 Kanada

Fiskalische Ungleichgewichte zwischen Bundesebene und Provinzebene sind auch ein Dauerthema in der Diskussion um den Föderalismus in Kanada (z.B. Tombe, 2018). Das kanadische föderative Fiskalsystem beruht wesentlich auf einer hohen Steuerautonomie aller gebietskörperschaftlichen Ebenen (Schneider, 2006). Sowohl die Zentralebene als auch die Provinzen können völlig unabhängig voneinander auf alle wichtigen Steuern (Einkommensteuern, Unternehmenssteuern, Umsatzsteuer) getrennt zugreifen. Auch auf der Ausgabenseite sind die subnationalen Ebenen äußerst bedeutend: Gemeinsam mit Dänemark und der Schweiz zählt Kanada zu den OECD-Staaten, in denen der Anteil der subzentralen Ausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben bei über 50% liegt. Etwa ein Drittel der Ausgaben subnationaler Gebietskörperschaften entfallen auf den Gesundheitsbereich, und nochmals knapp 20% auf das Bildungswesen (OECD/UCLG, 2019A oder B).

Wenngleich sich aus dieser Systematik die vertikale Aufteilung der Finanzmittel durch die autonomen steuerpolitischen Entscheidungen der Provinzen und des Bundes ergibt, spielen vertikale Transfers des Bundes durchaus eine wichtige Rolle (Tombe, 2018). Ausgleichszahlungen („equalization transfers“) basieren auf einer Formel, die die Differenz zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen, das eine Provinz bei Verwendung durchschnittlicher Steuersätze erzielen würde, und dem nationalen durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen zu durchschnittlichen Steuersätzen berechnet. Die Formel basiert ausschließlich auf Einnahmen der Provinzen und berücksichtigt nicht die möglicherweise unterschiedlichen) Kosten für die Erbringung von Dienstleistungen

⁴⁴⁾ Auf die Ablehnung eines Vorschlages des Bundes zur Ausweitung der Steuerkompetenzen der Bundesländer im Jahr 1934 reagierend, gab Robert Garran, der erste australische Bundesbeamte ein Gedicht zum besten: "We thank you for the offer of the cow / But we can't milk, and so we answer now / We answer with a loud resounding chorus: / Please keep the cow and do the milking for us."

oder den Ausgabenbedarf der Provinzen.⁴⁵⁾ Ziel ist es, ein interregional vergleichbares Angebotsniveau der öffentlichen Dienstleistungen sicherzustellen (horizontal-distributive Komponente) (Schneider, 2006; Tombe, 2018).

In den 1990er Jahren wurden die ursprünglichen Kostenbeteiligungsprogramme des Bundes in den Bereichen Gesundheit und Bildung und Soziales in Pauschalzuweisungen („block grants“) (Canada Social and Health Transfer CSHT, ab 2004 getrennt in CST und CHT) umgestellt. Sie nehmen im Laufe der Zeit eine fiskalisch immer bedeutendere Rolle ein. Mittlerweile entfallen mehr als zwei Drittel der Gesamtzuweisungen des Bundes an die Provinzen auf diese Pauschalzuweisungen.

Die zweckgebundenen Transfers sind grundsätzlich dynamisiert. So sind die CST und CHT auf gleicher Pro-Kopf-Basis mit einer annualisierten Rate von 3% valorisiert. Bei Einführung von CHT und CST bediente man sich methodisch des Instruments eines „tax point transfers“ vom Bund an die Provinzen und Territorien (Gauthier, 2012). Dabei senkte die Bundesregierung im gegenseitigen Einvernehmen mit den Provinzen ihre Steuersätze; alle Provinz- und Territorialregierungen erhöhten gleichzeitig ihre Steuersätze um den gleichen Betrag, so dass sich die Änderungen der Steuersätze von Zentralebene und Ländern/Territorien ausgleichen (Gauthier, 2012). Steuerpunkte können auf Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer angewendet werden. Offen ist, ob es sich bei den tax point transfers um eigene Steuereinnahmen der Provinzregierungen oder um einen fortgesetzten Transfer der Zentralregierung handelt; dies ist Interpretationssache und deutet wiederum auf die speziellen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Verbundsteuereinnahmen und ungebundenen Finanztransfers hin. Die Provinzen betrachten die Steuerpunkte als einmalige, aber permanente Übertragung, während der Bund sie weiterhin als einen laufenden Beitrag zu den Budgets der Provinzregierungen zählt (Madore, 1997).⁴⁶⁾ Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die kanadischen Provinzen über ein hohes Maß an finanzieller Autonomie verfügen. Dennoch hat die Bedeutung von vertikalen Transfers der Zentralregierung speziell in den dynamisch wachsenden Ausgabenbereichen Bildung, Gesundheit und Soziales zugenommen. Institutionell steht den Provinzen mit einem etablierten System von Verhandlungen mit dem Bund ein Verfahrensweg offen, über den sie ihre finanziellen Interessen wirksam durchsetzen können (Schneider, 2006). Eisen – Lammam – Ren (2016) finden allerdings, dass seit 2005/06 die Transfers des Bundes deutlich schneller gestiegen sind als die Einnahmen der Provinzen aus eigener Quelle, was die fiskalische Disziplin der kanadischen Provinzen erheblich reduziert habe. Der Anstieg der Transferzahlungen habe jedenfalls den fiskalischen Druck auf die Provinzregierungen im ganzen Land spürbar verringert.

3.5.3 Belgien

Belgien hat seit den 1970er Jahren einen Entwicklungsprozess von einem ursprünglich unitarischen zu einem föderativ organisierten Staatswesen in insgesamt sechs Verfassungsreformen

⁴⁵⁾ Die Territorien partizipieren nicht am Ausgleichssystem, sondern werden direkt vom Bund finanziert.

⁴⁶⁾ Tombe befindet (2018), dass „Tax transfers were effectively an accounting fiction that served only to determine the size of cash transfers to provinces.“

vollzogen. Seit 1993 gilt Belgien offiziell als Bundesstaat, fiskalisch kann man jedoch schon ab 1989 von einem faktischen belgischen Föderalismus sprechen (*Blöchliger – Vammalle, 2012A*). Im Zuge der tiefgreifenden Reformen wurden zahlreiche politische und fiskalische Kompetenzen dezentralisiert.

Der belgische Föderalismus zeichnet sich durch duale teilstaatliche Arrangements aus, in denen neben den spezifischen regionalen auch sprachlich-kulturelle Trennlinien zum Ausdruck kommen: Es gibt neben der föderalen Zentralebene drei territoriale Einheiten und drei sprachliche Gemeinschaften; entsprechend sind auf demselben Gebiet stets mindestens zwei verschiedene Körperschaften zugleich zuständig.⁴⁷⁾ Somit existiert auf der subnationalen Ebene eine Doppelstruktur aus Gemeinschaften und Regionen als Gliedstaaten, die territorial nicht deckungsgleich sind. Vor diesem Hintergrund ergibt sich ein überaus komplexes politisches System, mit zahlreichen Kompetenzüberlappungen (territorial vs. personengebunden) und Koordinationsmechanismen zwischen den verschiedenen Gliedstaaten (*Spahn, 2007; Leibfritz, 2009; OECD/UCLG, 2019*).

Die Differenz zwischen eigenen Ausgaben und eigenen Einnahmen, das vertikale fiskalische Ungleichgewicht, ist in Belgien im internationalen Vergleich noch immer hoch. Regionen und sprachliche Gemeinschaften verfügen über eine vergleichsweise hohe Ausgabenautonomie. Durch die Staats- und Verfassungsreformen der vergangenen Jahre wurde die Abgabenaufonomie der Gliedstaaten zwar sukzessive ausgeweitet. Bei den Einnahmen auf regionaler Ebene sind nach wie vor Transfers der Zentralebene und Verbundsteuern dominierend. Verbundsteuerelemente finden sich bei der Einkommensteuer (für die territorialen Regionen und die Gemeinschaften) und der Mehrwertsteuer (nur für die Gemeinschaften). Dabei wird der Gesamtanteil der Gliedstaaten nicht als fixer Prozentsatz vom Gesamtaufkommen ermittelt, sondern ist als ein ungebundener Pauschaltransfer ausgestaltet. Dessen Volumen beruht auf einmal fixierten Beträgen (*grandfathering rule*)⁴⁸⁾, die jährlich valorisiert werden. Die Indexierung der Einkommensteuertransfers orientiert sich am jährlichen nationalen BIP-Wachstum, die Valorisierung der Mehrwertsteuertransfers an Inflationsrate und Bevölkerungswachstum (als sehr approximativem Bedarfsindikator). Insgesamt ist die vertikale Anpassung der Einnahmen mithin von den tatsächlichen Ausgabenbedarfen oder auch den Ist-Ausgaben weitgehend entkoppelt.

Die horizontale Aufteilung erfolgt proportional zum regionalen Aufkommen. Entsprechend werden von OECD und in ESVG 2010 diese Einnahmen als Transfers und nicht als eigene Steuereinnahmen der subnationalen Einheiten kategorisiert. Mit dem *Lambermont* Abkommen von 2001 (*Blöchliger – Vammalle, 2012A oder B*) wurde die Steuerautonomie von Regionen und Gemeinschaften ausgeweitet und im Gegenzug der Verbundsteueranteil reduziert. Damit können die Regionen eigene Steuern einheben, sofern es keine vergleichbare Bundessteuer gibt. Auch

⁴⁷⁾ Ausnahme: In Flandern sind regionale und sprachliche Körperschaften fusioniert.

⁴⁸⁾ Ausgangspunkt war das Jahr 1989.

erhielten die Regionen ab 2001 ein beschränktes Zuschlagsrecht bei der föderalen Einkommensteuer.⁴⁹⁾

Die fiskalischen Ergebnisse der institutionellen Reformen sind insgesamt eher ernüchternd. *Jennes* (2014) zeigt, dass seit den Dezentralisierungsschritten ab 1989 mehrere „implizite“ bailouts der föderalen Gliedstaaten durch eine Ausweitung von Finanzausweisungen der Zentralebene erfolgt sind. Alle „Rettungsmaßnahmen“ wurden als permanente Maßnahmen konzipiert und haben nach Auffassung von *Jennes* (2014) dazu beigetragen, die fiskalische Disziplin der subzentralen Einheiten zu verringern.

3.6 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die internationalen Beispiele zeigen, dass es offenbar keine institutionelle „Patentlösung“ dafür gibt, wie im Finanzausgleich mit fiskalischen Asymmetrien umgegangen werden sollte. Im Mittelpunkt der Betrachtungen des dritten Kapitels steht dabei die Frage, wie bei gegebener Aufgabenverteilung im föderativen System ein Auseinanderlaufen von Ausgaben und Einnahmen der Ebenen aufgefangen werden kann, ohne die fiskalische Architektur stets aufs Neue zu verändern.

Eine grundsätzliche Möglichkeit ist, die Steuerautonomie der subnationalen Ebene auszuweiten, um den Körperschaften dieser Ebene eine eigenverantwortliche Gestaltung und flexible Anpassung ihrer eigenen verfügbaren Finanzmittel an höhere Finanzbedarfe zu ermöglichen. Die Fälle Belgien und Kanada zeigen, dass allein die Ausweitung der subnationalen Abgabenautonomie das Problem fiskalischer Deckungslücken nicht zwingend beheben kann.

Auch die alternativen institutionellen Wege, die in einzelnen Ländern beschränkt wurden, um eine flexiblere vertikale Anpassung der Finanzmittelaufteilung zu erreichen, sind überaus vielfältig. Allerdings lassen sich eine Reihe gemeinsamer Lösungselemente und Herausforderungen identifizieren:

1. In der Regel wird eine Flexibilisierung durch die Kombination von (dynamischen) Finanztransfers und Anpassungen im gemeinschaftlichen Steuerverbund angestrebt.
2. Anpassungen vertikaler Transfers der Zentralebene an die subnationalen Gebietskörperschaften erfolgen bisweilen unabhängig von Ausgabenentwicklungen, zum Teil auf Basis einer (vereinbarten) Indexierungsmethode. Damit wird grundsätzlich eine automatische Dynamisierung der Finanzmittel erreicht. Allerdings ist unklar, ob die Einnahmendynamisierung zu einer Über- oder Unterkompensation der Ausgabendynamik führt. In manchen Transfersystemen wird versucht, durch unterschiedliche Verfahren einer Finanzbedarfsermittlung der Empfängerkörperschaften (Aufgabenorientierung) das Volumen der erforderlichen Zuweisungen zu ermitteln. Dabei bleiben die budgetären Erfordernisse der finanzierenden Körperschaft außer Betracht.

⁴⁹⁾ Finanzierungsarrangements der kommunalen Ebene sind Sache der jeweiligen Gliedstaaten und unterscheiden sich erheblich.

3. In Verbundsystemen finden unterschiedliche Verfahren zur flexiblen vertikalen Anpassung der Finanzmittelaufteilung Anwendung. Die Verfahren unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der Frage, ob sie für die Bestimmung von vertikalen Aufteilungsschlüsseln (Verbundquoten) rein einnahmeorientiert, rein ausgabenorientiert oder budgetorientiert (Berücksichtigung von Einnahmen und Ausgaben) vorgehen. Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist, ob für die vertikale Mittelaufteilung die budgetäre Situation und die Finanzbedarfe beider (aller) beteiligten Ebenen berücksichtigt werden, oder ob nur auf eine Ebene abgestellt wird.
4. Eine vollständig automatisierte Anpassung der vertikalen Aufteilungsschlüssel findet in den dargestellten Verbundsystemen nicht statt. Allerdings finden sich in deutschen Kommunalfinanzausgleichssystemen im sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) auch Elemente einer automatischen jährlichen Adaption der Verbundquote. Im Regelfall erfolgen in Verbundsystemen allerdings diskretionäre Anpassungen der Aufteilungsschlüssel auf Basis von politischen Beschlüssen und im Anschluss an eine Überprüfung der Mittelaufteilung.
5. Einige der untersuchten Finanzausgleichssysteme kennen in diesem Kontext auch einen regelgeleiteten Überwachungsprozess, in dem bestellte (unabhängige) Fachkommissionen die Mittelaufteilung auf ihre Sinnhaftigkeit und Fairness überprüfen und gegebenenfalls auch Vorschläge für eine Anpassung entwickeln. Speziell in Deutschland wird jedoch häufig der langwierigere juristische Klageweg beschritten, bei dem einzelne Gebietskörperschaften eine Überprüfung der Rechtskonformität der Aufteilungsvorschriften (oder deren Implikationen) durch die Gerichte prüfen lassen. Insofern kann nur sehr bedingt von einer „Flexibilisierung“ gesprochen werden.
6. Als Kernproblem erweist sich in allen Systemen, dass die vertikale Finanzmittelaufteilung entweder vollkommen unabhängig von der jeweiligen Ausgabenentwicklung (rein einnahmeorientiert) ist, oder aber (teilweise) einer Ist-Ausgabendynamik folgt, die nicht zwischen „notwendigen“ und „nicht-notwendigen“ Ausgaben differenzieren kann. Die tatsächlich getätigten Ausgaben stellen aber nicht notwendigerweise einen sinnvollen Maßstab für die Messung des Finanzbedarfs der Gebietskörperschaften dar, sondern illustrieren lediglich die politische Ausgabewilligkeit und ökonomische Ausgabentätigungsfähigkeit der jeweiligen Einheiten. Damit erweisen sich sowohl die Finanztransfersysteme als auch die Verbundsysteme als strategieanfällig und erzeugen auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen Anreize zu einer Ausgabensteigerung.

Die dargestellten Ergebnisse für Österreich lassen darauf schließen, dass unterschiedliche Bezugsgrößen deutlich variierende Konsequenzen für die Finanzmittelteilung haben. In einem Verstärkungsmodell, welches subnationalen Einheiten eine relativ stabile Einnahmenausstattung zusichern soll, hätte beispielsweise die Finanzmittelverteilung in den Jahren 2009 und 2010 zugunsten von Ländern und Gemeinden angepasst werden müssen. Umgekehrt würden in Jah-

ren mit sehr dynamischem Steueraufkommen die Einnahmen der subnationalen Einheiten abgeschmolzen werden. Bei einem reinen Fokus auf die Ausgaben, würde die in Kapitel 2 illustrierte hohe subnationale Dynamik in Österreich durchschlagen.

Grundsätzlich stellt sich aber immer das Problem, dass die beobachteten Ausgaben nicht den „notwendigen“ Ausgaben entsprechen müssen. So wurde eine Anpassung der Finanzmittelverteilung anhand der beobachteten tatsächlichen Ausgabensteigerungen bereits in der Vorgängerstudie *Pitlik – Klien – Loretz (2018)* als ungeeignetes Lösungskonzept verworfen. Die im nachfolgenden Kapitel 4 angestrebten Berechnungen versuchen genau dieses Problem anzugehen, und den notwendigen Finanzbedarf mittels einer Shift-Share-Zerlegung abzuleiten.

Schließlich besteht noch die Möglichkeit, bei der vertikalen Mittelverteilung am Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben anzuknüpfen. Diese dahinterliegende Idee ist eng verbunden mit dem oben diskutierten Konzept einer vertikalen fiskalischen Deckungslücke. Hierfür ist ebenfalls ein adäquater Maßstab für die Ermittlung der notwendigen Ausgaben vonnöten. Die Beobachtung von Finanzierungsdefiziten kann nur ein erster Anhaltspunkt sein.

Neben der Frage der Bezugsgröße, ist eine wesentliche Frage, ob die Entwicklung aller Ebenen (d.h. Bund und subnationale Einheiten) einbezogen werden soll, oder ob es reicht, sich auf die subnationale Ebene zu konzentrieren. Wenn es nämlich ausschließlich darum ginge, subnationale fiskalische Deckungslücken zu schließen, die beispielsweise durch eine hohe subnationale Ausgabendynamik entstehen, so könnte es genügen, die subnationale Ebene zu betrachten.

4. Schätzung des strukturellen Ausgabenwachstums mittels Shift-Share Analyse

4.1 Hintergrund und Auswahl der Methodik

Wie im vorangegangenen Abschnitt verdeutlicht, ist ein zentrales Problem zur Bestimmung von fiskalischen Deckungslücken die Quantifizierung der „notwendigen“ Ausgaben und des davon ableitbaren Finanzierungsbedarfs. Als konzeptionelle Größe sind die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben zwar theoretisch beschreibbar, aber in der Realität jedoch äußerst schwierig zu ermitteln. Die in der Praxis verbreitetste Vorgangsweise liegt in der Gleichsetzung von beobachteten Ausgaben und notwendigen Ausgaben, was jedoch problematisch ist. So ist beispielsweise bei Vergleichen von beobachteten Ausgaben und Einnahmenquoten nicht klar, ob fiskalische Deckungslücken aufgrund von eigenen Politiken entstehen oder auf strukturellen Faktoren beruhen (siehe *Sharma*, 2012). Ganz grundsätzlich wird das Abstellen auf die beobachtete Ausgabenentwicklung oftmals als problematisch hinsichtlich der Anreizwirkung gesehen. Wie die Diskussion zu den Bedarfssystemen in Deutschland zudem zeigt, kann die Quantifizierung eines objektiven Finanzbedarfs selbst auf Basis kostenintensiver Datenerhebungen komplex, intransparent und wenig praktikabel sein. Analoges gilt für Mechanismen, welche versuchen mittels Indikatoren ein strukturelles Ausgabenwachstum zu ermitteln. Die Ergebnisse sind äußerst sensibel auf die Wahl und Anzahl der verwendeten Indikatoren (siehe *Ruggeri – Howard*, 2001; *Matier et al.*, 2001).

In dieser Studie versuchen wir, die notwendigen Ausgaben ebenfalls anhand eines „strukturellen“ Ansatzes zu ermitteln, wollen aber durch Verwendung einer geeigneten Methodik die Probleme anderer Ansätze überwinden. Im Konkreten verwenden wir eine etablierte Methode zur Wachstumszerlegung – die sogenannte Shift-Share-Methode – welche das Ausgabenwachstum in mehrere Komponenten teilt. Die Shift-Share Zerlegung gehört zu den Standardanalyseinstrumenten in der Regionalökonomie, wo es zumeist darum geht Wirtschaftswachstum von Regionen in industrie- und regionspezifische Anteile zu zerlegen. Wir folgen im Wesentlichen den einschlägigen Studien *Marimon – Zilibotti* (1998), *Toulemonde* (2010), und *Firgo – Fritz* (2017), die durchwegs regressionsbasierte Shift-Share Zerlegung anwenden.

In diesem Bericht verwenden wir die Methodik jedoch nicht, um regionale Wachstumsraten aufzuteilen, sondern um aus dem Wachstum der Staatsausgaben eine Strukturkomponente abzuleiten. Dieses strukturelle Ausgabenwachstum kann dann als Indikator für den Finanzierungsbedarf der Gebietskörperschaften herangezogen werden und in weiterer Folge zur Beurteilung, ob eine fiskalische Deckungslücke vorliegt. Durch den Fokus auf das Wachstum der Ausgaben ist die Betrachtung dabei primär dynamisch, und gibt an, ob sich der Finanzierungsbedarf einer Ebene verschoben hat, bzw. ob sich der Finanzierungsbedarf der verschiedenen Ebenen unterschiedlich entwickelt.

Im vorliegenden Kontext birgt eine Shift-Share Analyse eine Reihe von Vorteilen. So liefert dieser Zugang ein klares konterfaktisches Szenario, das nicht auf der Ausgabenentwicklung einer einzelnen Gebietskörperschaft beruht. Insofern entfällt damit das grundlegende Problem vieler

Ansätze, die einen impliziten Anreiz für Mehrausgaben liefern. Stattdessen werden hier einheitliche Trends für einzelne Ausgabekategorien ermittelt. Das strukturelle Ausgabenwachstum einer Gebietskörperschaftsebene ergibt sich dann direkt aus der Ausgabenstruktur. Im Folgenden wird beispielsweise ein allgemeiner europäischer Trend für die Ausgabenentwicklung im Bereich Gesundheit ermittelt, der von landesspezifischen und konjunkturellen Effekten abstrahiert. Diese Wachstumsraten werden dann auf die jeweilige Ausgabenstruktur der Ebenen angewandt, und ergeben in Summe das strukturelle Ausgabenwachstum. Wenn eine Ebene einen höheren Anteil „dynamischer“ Ausgabeposten hat, ergibt sich dadurch ein höheres strukturelles Wachstum einer Ebene.

Ein weiterer wesentlicher Vorteil der Methodik für den vorliegenden Fall ist die geringe Datenerfordernis. Zur Ableitung von strukturellen Wachstumsraten sind einzig differenzierte Ausgabedaten (je Land – Jahr – Ausgabegruppe) nötig. Die COFOG Daten von Eurostat erfüllen diese Anforderung und sind zudem anhand einheitlicher Berechnungsvorschriften weitgehend über Länder hinweg vergleichbar. Die Zerlegung der Wachstumsraten in Struktureffekt, landesspezifischen Effekt, und zeitspezifischen Effekt erfolgt dabei ausschließlich auf Basis dieser Wachstumsraten. Wenngleich das Verfahren dadurch zwar keine direkte Zurechnung von Ausgabebereitschaften auf einzelne Faktoren (z. B. Demographie) erlaubt, ist es umgekehrt nicht nötig sich ad-hoc für einzelne Indikatoren zu entscheiden. Darüber hinaus sind die Wirkungszusammenhänge einzelner Indikatoren und staatlicher Ausgabekategorien sowohl theoretisch als auch empirisch sehr umstritten.

Während indikatorgestützte Verfahren im horizontalen Finanzausgleich recht weit verbreitet sind, sind uns keine Beispiele bekannt, wo tatsächlich indikatorgestützte Verfahren im vertikalen Finanzausgleich eingesetzt werden. Ein Grundproblem für derartige Vorgangsweisen ist, dass es aufgrund äußerst unterschiedlicher Aufgaben sehr schwierig ist, Indikatoren zu finden, welche für alle Ebenen und Ausgabekategorien relevant sind. Zwar können auch mittels der hier vorgenommenen Shift-Share-Zerlegung nur grobe Ausgabebereitschaften ermittelt werden -- innerhalb einer Ausgabengruppe aber nicht differenziert nach Ebenen⁵⁰⁾ -- jedoch sind die Ergebnisse nicht abhängig von der Wahl einzelner Indikatoren. Insofern entfallen auch Diskussionen um die Wahl der geeigneten Indikatoren, was in der finanzpolitischen Praxis vermutlich problemföhlig wäre. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig zu betonen, dass die Methodik der Shift-Share-Zerlegung grundsätzlich neutral gegenüber den Ebenen ist. Es werden zunöchst auf nationalstaatlicher Ebene einheitliche Wachstumsraten der Ausgabekategorien ermittelt, die Ergebnisse hängen dann einzig und allein von der Ausgabenstruktur der jeweiligen Ebenen ab. Gleichwohl die Shift-Share Methodik wesentliche Vorteile bietet, treten auch bei ihr Probleme auf und eine gewisse Vorsicht bei Anwendung und Interpretation ist geboten: So liegen die primären Schwächen im Bereich der zugrundeliegenden Daten. Die COFOG-Kategorien übertdecken möglicherweise äußerst unterschiedliche Trends in den darunterliegenden Kategorien.

⁵⁰⁾ Hierfür wäre eine Aufteilung der COFOG 2-Steller auf die staatlichen Ebenen notwendig. Publiziert werden jedoch nur Daten auf COFOG 1-Steller Ebene.

So wird für jeden der 10 COFOG-Bereiche eine einheitliche Wachstumsrate abgeleitet, und es ist unklar, ob die Subkategorien nicht sehr unterschiedlichen Wachstumstrends unterliegen. Beispielsweise wird für den Bereich Gesundheitswesen eine einheitliche strukturelle Wachstumsrate ermittelt, aber ob der stationäre und der ambulante Bereich tatsächlich ein ähnliches strukturelles Wachstum erfahren bleibt unklar. Problematisch wären unterschiedliche Wachstumsraten vor allem dann, wenn die Subkategorien mit dynamischen Wachstumstrends gehäuft von einer Gebietskörperschaftsebene wahrgenommen werden.

Gleichzeitig hat eine weniger granulare Einteilung der Ausgabekategorien auch Vorteile, da es über die Länder hinweg große Unterschiede in der institutionellen Gewichtung der Ausgestaltung einzelner Bereiche gibt. Wiederum im Bereich Gesundheitswesen variiert beispielsweise die Gewichtung von ambulantem zu stationärem Bereich über die Länder hinweg. Aber auch durch die mannigfaltigen Verflechtungen der Subkategorien kann es sinnvoll sein, eher auf dem höheren Aggregationsniveau zu bleiben. Dennoch versuchen wir der Möglichkeit äußerst unterschiedlicher Wachstumsraten der Subkategorien dahingehend zu begegnen, indem wir in einem gesonderten Abschnitt einzelne Ausgabeteile herauslösen (siehe Abschnitt 4.4.4) und getrennt zu beurteilen. Wenngleich die dadurch gewonnenen Erkenntnisse aufgrund von Datenbeschränkungen – die COFOG 2-Steller Daten sind nicht nach Gebietskörperschaftsebenen differenziert – nur bedingt aussagefähig sind, hilft dies dennoch bei der Einschätzung der Ergebnisse auf Basis der COFOG 1-Steller.

Freilich stellt sich bei einem internationalen Vergleich immer die Frage, inwieweit Entwicklungen über Länder hinweg tatsächlich übertragbar sind. Selbst unter der Annahme, dass die COFOG Daten über die Länder hinweg vergleichbar sind, sind besonders die unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen und Leistungsniveaus wichtige Faktoren, die einen internationalen Vergleich erschweren. Um eine möglichst sinnvolle Vergleichskulisse herzustellen, sind wir sehr restriktiv in der Auswahl der Länder, welche in die Shift-Share-Analyse eingehen (siehe Abschnitt 4.3). So entfernen wir prinzipiell alle Länder aus dem Sample, die von der Staatsschuldenkrise betroffen waren, sowie die neuen Mitgliedstaaten der EU, welche merklich andere Ausgangsvoraussetzungen in puncto Staatsausgaben hatten und zuletzt noch jene Länder, die andere Wohlfahrtsstaatsmodelle oder institutionelle Grundlagen besitzen. Im Endeffekt verbleiben neben Österreich sieben nordische oder kontinentaleuropäische Staaten. Wie im nachfolgenden noch gezeigt wird, können die Ausgabestrukturen dieser acht Länder als homogen bezeichnet werden.

Ein grundsätzliches Problem des gewählten Zugangs ist das mögliche Auseinanderfallen von strukturellem Ausgabenwachstum und Finanzierungsbedarf. Die Interpretation des strukturellen Ausgabenwachstums ist einem bereinigten europäischen Trend der Ausgabekategorien am nächsten. Per Konstruktion vermag die Methodik nicht auf landesspezifische Problemlagen einzugehen. Mehrere Fälle erscheinen hier denkmöglich: Einzelne staatliche Aufgabenbereiche könnten chronisch unterfinanziert sein, was sich in einem geringen Wachstumstrend niederschlagen würde, aber möglicherweise den tatsächlichen Finanzierungsbedarf verdeckt, d. h. die abgeleiteten Ausgabebereiche sind als politisch determinierte Ausgabenentscheidungen zu

verstehen. Eine andere Möglichkeit sind Unterschiede im Bevölkerungswachstum oder der gesetzlichen Grundlagen für den Zugang zu Leistungen. Derartige Faktoren, die dennoch grundsätzlich einen höheren Finanzierungsbedarf mit sich bringen, können mit dem hier als strukturell definierten Ansatz nicht erfasst werden.

Die gewählte Methodik kann zudem nicht berücksichtigen, wenn zwischen den Gebietskörperschaften Aufgaben- und damit Ausgabenbereiche verändert werden. So führt beispielsweise die Abschaffung des Pflegeregresses zwangsläufig zu Mehrausgaben im Bereich Gesundheit, was sich aber nur schwach auf den europäischen Trend und damit auf das strukturelle Ausgabenwachstum durchschlägt. Auch wenn im Konsultationsmechanismus des österreichischen Finanzausgleichs eine Kostenkompensation für derartige Fälle vorgesehen ist, werden diese Veränderungen hier in der Shift-Share-Analyse nicht als strukturelle Ausgabensteigerung identifiziert. Da derartige Entwicklungen nicht direkt Eingang in den Berechnungen finden können, ist es umso wichtiger, sie bei der Übertragung der Ergebnisse in einen konkreten Finanzierungsbedarf zu berücksichtigen. Insgesamt zeigt die obige Diskussion, dass die Ergebnisse der Shift-Share-Analyse nur der Startpunkt für Neustrukturierungen des vertikalen Finanzausgleichs sein können. Im Weiteren müssen zusätzlich all jene landesspezifischen Faktoren berücksichtigt werden, welche die Ausgabepositionen (ohne Kompensation über höhere Einnahmen) verändert haben.

Im nachfolgenden Abschnitt wird zunächst die Methodik etwas detaillierter beschrieben, bevor auf die gewählte empirische Spezifikation des konkreten Anwendungsfalls eingegangen wird.

4.2 Methodische Grundlagen

Das zugrundeliegende statistische Model, welches wir zur Aufteilung des Ausgabenwachstums in länder- und categoriespezifische Komponenten verwenden, basiert im Wesentlichen auf *Marrimon – Zilibotti (1998)*. Der regressionsbasierte Shift-Share Ansatz ist durch die Idee motiviert, dass es in den Ausgaben Trends gibt, welche über die Länder hinweg wirken. Dabei sind zunächst allgemeine Ausgabebereiche und bereichsspezifische Ausgabebereiche zu unterscheiden. Hintergrund der bereichsspezifischen Entwicklungen – in der Literatur meist sektorspezifische Trends genannt – können internationale technologische Trends oder Änderungen in den Nachfragemustern sein. Zentral ist die Annahme, dass sich diese Trends über die Länder hinweg in den spezifischen Ausgabebereichen widerspiegeln. Im Gegensatz zu allgemeinen Ausgabebereichen, beispielsweise aufgrund von „internationalen Konjunkturzyklen“, ist der Effekt categoriespezifischer Trends jedoch auf den einzelnen Bereich begrenzt. Konjunkturzyklen und Krisen dagegen, werden als länderübergreifenden Trends definiert, welche alle Ausgabekategorien erfassen.

Neben den aggregierten Effekten (Konjunkturzyklen) und den bereichsspezifischen Effekten werden die Ausgaben zudem noch von länderspezifischen Faktoren bestimmt. Diese basieren auf Faktoren wie nationale Regulierungen (z.B. Ausgabendämpfungspfade) oder allgemeinen

fiskalischen oder monetären Praktiken. Die landesspezifischen Effekte können dabei entweder allgemeine Ausgabenwirkungen entfalten, oder auch bereichsspezifische.

Auf Basis dieser Komponenten ergibt sich folgendes Schätzmodell:

$$e(i, n, t) = h(i) + m(i, n) + b(t) + f(i, t) + g(n, t) + u(i, n, t)$$

Das Ausgabenwachstum der Kategorie i in Land n zum Zeitpunkt t setzt sich demnach zusammen aus:

- $h(i)$: ein zeit-fixer Trend für jede Ausgabekategorie, der einheitlich für alle Länder ist
- $m(i, n)$: ein zeit-fixer Effekt für jede Ausgabekategorie, die für jedes Land unterschiedlich ist
- $b(t)$: eine allgemeine zeitliche Ausgabenentwicklung, gleich für alle Länder und Bereiche
- $f(i, t)$: eine zeitliche Ausgabenentwicklung, die für jede Ausgabekategorie unterschiedlich ist
- $g(n, t)$: eine zeitliche Ausgabenentwicklung, die für jedes Land unterschiedlich ist
- $u(i, n, t)$: ein unsystematischer Störterm

Zur Lösung des obigen Modells werden eine Reihe von Beschränkungen auferlegt. Dies stellt die numerische Lösbarkeit des Modells sicher. Wir folgen dabei wiederum der oben genannten Literatur und nehmen als Referenzpunkt die jeweiligen Stichprobendurchschnitte. Abgesehen von den zeit-fixen Ausgabeb Trends je Sektor, werden daher alle Effekte als Abweichung vom Stichprobendurchschnitt gemessen. Zusätzlich begegnen wir dem Problem hoher Wachstumsraten in kleinen oder sehr kleinen Ausgabekategorien dadurch, dass wir im obigen Modell landesspezifische Bereichsgewichte verwenden. In jedem Jahr und jedem Land summieren sich die Gewichte auf 1. Diese Vorgangsweise ähnelt jener in *Firgo – Fritz (2017)*, wird jedoch direkt über die Gewichtung der einzelnen Beobachtungen und nicht über die Beschränkungen der Koeffizienten implementiert. Die resultierenden Koeffizienten haben dadurch folgende Interpretation:

- $h(i)$ repräsentiert das durchschnittliche europäische Ausgabenwachstum der einzelnen Ausgabekategorien.
- $m(i, n)$ gibt den Unterschied zwischen länderspezifischen Ausgabeb Trends und dem europäischen Ausgabeb Trend der Kategorie i wieder.
- $b(t)$ zeigt den internationalen Ausgabekonjunkturzyklus, der gleichmäßig auf Länder- und Kategorien wirkt. Über die Zeit summieren sich diese Effekte per Konstruktion auf 0.
- $f(i, t)$ repräsentiert die zeitlichen Abweichungen einer Ausgabekategorie von ihrem Durchschnittswachstum.
- $g(n, t)$ zeigt die landesspezifischen Abweichungen vom internationalen Ausgabekonjunkturzyklus.

Durch die Schätzung des Modells erhält man Koeffizienten für alle oben genannten Komponenten. Da der Fokus in diesem Bericht dem strukturellen Ausgabewachstum gilt, werden dann folgende Komponenten addiert:

$$e_{struk}(i, t) = h(i) + b(t) + f(i, t)$$

Das heißt, das strukturelle Wachstum einer Ausgabekategorie i im Jahr t entspricht dem zeitfixen Kategorie-Effekt ($h(i)$), dem internationalen Ausgabenkonjunkturzyklus ($b(t)$) und den bereichsspezifischen Abweichungen von diesem Zyklus ($f(i, t)$). In Summe beinhaltet das strukturelle Ausgabewachstum alle Komponenten, welche keine länderspezifischen Effekte darstellen.

4.3 Daten und empirische Spezifikation

Datenbasis für diese Zerlegung sind (wie in Kapitel 2) die Staatsausgaben nach COFOG-Klassifikation. Für die Shift-Share Analyse verwenden wir nicht nur die österreichischen Daten, sondern die von Eurostat zusammengestellten Werte für alle EU-Länder. An dieser Stelle sollte betont werden, dass die Shift-Share-Analyse, d.h. die Berechnung der Koeffizienten des obigen Modells, auf Ebene der Gesamtstaaten (Sektor S13) erfolgt. Erst bei der Berechnung des strukturellen Wachstums der Gebietskörperschaftsebenen werden die Staatsausgaben auf die unterschiedlichen Ebenen heruntergebrochen und konsolidiert.

Auf europäischer Ebene sind die COFOG-Daten bis 2017 verfügbar, wodurch der Analysezeitraum sich über die Jahre 2001 bis 2017 erstreckt.⁵¹⁾ Es ist zudem der internationalen Vergleichbarkeit geschuldet, dass im Unterschied zu Kapitel 2 einige Datenbereinigungen durchgeführt werden:

- Getrennte Betrachtung der Zinsausgaben: Die Zinsausgaben sind ein bedeutsamer Teil der Ausgaben im Bereich Allgemeine Verwaltung (GF01). Für die Shift-Share-Zerlegung sind zwei Besonderheiten der Kategorie wichtig. Einerseits hatten die Zinsausgaben in den letzten Jahren durch die sinkenden Zinsen eine deutlich andere, nämlich negative Dynamik zu verzeichnen als die anderen Komponenten der Kategorie. Dies allein wäre noch kein Problem für den Shift-Share Ansatz, jedoch kommt hinzu, dass der Überwiegende Anteil der Zinsausgaben allein auf die Bundesebene entfällt. Wenn nun die Zinsen als Teil der Kategorie verbleiben, sinkt die strukturelle Wachstumsrate von GF01, sowohl für Bund als auch für die subnationalen Gebietskörperschaften. In Realität sollte die schwache Dynamik der Zinsausgaben aber eigentlich fast nur der Bundesebene zugerechnet werden. Das Problem liegt daher darin, dass innerhalb der Kategorie die

⁵¹⁾ Da wir die Wachstumsraten der Jahre 2001 bis 2017 zerlegen, ist das Ausgangsjahr eigentlich das Jahr 2000.

Subkomponenten sehr unterschiedliche Dynamiken ausweisen, aber diese Subkomponenten vorwiegend einer Ebene zuzurechnen sind. Um derartige Probleme zu vermeiden, werden die Ausgaben in GF01 in die Zinsausgaben (gemessen an den Transaktionen D4 in Kategorie GF01) und einen Rest gesplittet (GF01 ohne Zinsausgaben). Im Endeffekt gehen daher nicht 10, sondern 11 Ausgabekategorien in die Schätzung ein.

- UMTS-Versteigerungen in Österreich und Deutschland: Ein massiver Ausreißer in den Daten sind Versteigerungserlöse im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04) im Zusammenhang mit UMTS-Lizenzverkäufen. In Österreich wurden daher die entsprechenden Ausgabewerte im Jahr 2000 um 832 Mio. € erhöht, in Deutschland sogar um 51 Mrd. €.⁵²⁾ Für andere Länder sind keine UMTS-Auktionserlöse im COFOG-Manual vermerkt.
- Keine Korrektur um Kapitaltransfers wie beispielsweise Bankenhilfen: Besonders in der Ausgabenkategorie Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04) gibt es starke Schwankungen. So zeigen sich bei der Betrachtung der Wachstumsraten in diesem Bereich starke länderspezifische Schocks. Daneben zeigen sich auch in der Jahresbetrachtung hohe Ausschläge. Diese „Ausreißer“ könnten theoretisch stark bereinigt werden, indem die Ausgaben im Bereich um die sonstigen Kapitaltransfers (D99) ausgeschieden werden. Dadurch würden das Gros der Bankenhilfen sowie singuläre Ereignisse wie der Kapitaltransfer an die ÖBB im Jahr 2004 neutralisiert. Um die grundsätzliche Vergleichbarkeit mit den tatsächlichen Ausgaben laut VGR zu wahren, verzichteten wir aber auf eine derartige Korrektur. Gleichwohl müssen die Ergebnisse in dieser Ausgabekategorie immer vor dem Hintergrund dieser sprunghaften Entwicklungen gesehen werden.

Obwohl 28 EU-Länder in der Datenbasis verfügbar sind, wird aus Gründen der Vergleichbarkeit eine deutlich eingeschränkte Länderauswahl herangezogen. Wie bereits erwähnt, spielen hier zwei wesentliche Faktoren eine Rolle:

- Ausschluss von Ländern mit Staatsschuldenkrise: In den Krisenländern lässt sich eine sehr unterschiedliche Dynamik – teils sogar sehr starke und mehrjährige Rückgänge – in den Ausgaben erkennen. Diese Unterschiede zu Österreich machen einen Vergleich äußerst schwierig, da sie die strukturellen Wachstumsraten verzerren. Aus diesem Grund werden die Länder Griechenland, Italien, Irland, Portugal und Spanien nicht als Vergleichsländer herangezogen.
- Ausschluss von Ländern mit großen Unterschieden in wirtschaftlicher Entwicklung und institutionellem Aufbau: Die Entwicklungsunterschiede zwischen den neuen Mitgliedstaaten (Beitritte ab 2004) sind weiterhin gravierend. Aufgrund der historischen Entwicklung (Ex-Sowjetstaaten oder Jugoslawische Teilrepubliken) ist auch der institutionelle Aufbau sehr unterschiedlich. Beispielsweise gibt es kaum föderative Elemente in den

⁵²⁾ Die Korrektur für Österreich beruht auf der Pressemitteilung der RTR vom 03.11.2000. Die Informationen für die Korrektur der deutschen Ausgaben aus dem COFOG-Manual (siehe Eurostat, 2011)

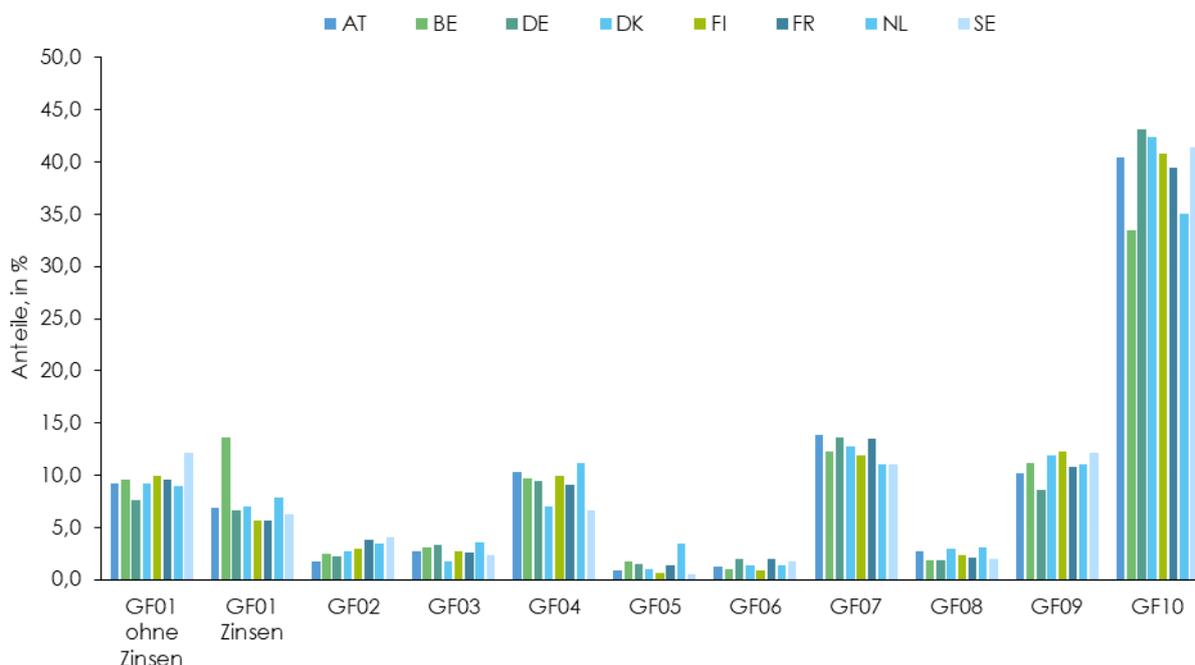
meisten dieser Länder. Hinzu kommt, dass sich die Rolle des Staates (ersichtlich beispielsweise durch den Indikator Staatsausgaben in % des BIP) sehr unterscheidet von den Sozialsystemen in Westeuropa.

- Länder mit anderem wohlfahrtsstaatlichem Aufbau: Ebenfalls große Unterschiede in der Bedeutung des Wohlfahrtsstaats gibt es zwischen Österreich und angelsächsisch geprägten Ländern wie Großbritannien. Dies spiegelt sich nicht nur in den Staatsquoten wider, sondern auch in der weitverbreiteten Klassifikation der Wohlfahrtsstaatssysteme (siehe *Esping-Anderson, 1990*), wo sich sehr deutliche Unterschiede ergeben. Dies betrifft beispielsweise die Betonung des Fürsorgeprinzips bei Sozialleistungen und eine deutlich geringere Breite an Universalleistungen. Aus diesem Grund werden Großbritannien und Luxemburg, welches als Stadtstaat und Finanzplatz zudem weitere Spezifika besitzt, nicht in die Analyse einbezogen.

Nach Ausscheiden dieser Länder verbleiben neben Österreich noch 7 weitere Länder: Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande, Schweden. Aus Sicht der Wohlfahrtssysteme ist diese Ländergruppen durchaus als homogen in der Ausprägung von staatlichen Funktionen zu sehen. Eine weitere Reduktion der Vergleichsländer wäre zwar möglich, ist aber aus Sicht der Stabilität der Schätzergebnisse problematisch. Im Endeffekt würde eine weitere Einschränkung die Trennung von landesspezifischen Entwicklungen und bereichsspezifischen Entwicklungen erschweren. Erwähnenswert ist noch, dass für die Länder außerhalb des europäischen Währungsraums die nationalen Währungen herangezogen wurden. Grund für diese Entscheidung ist das Vermeiden von reinen währungsbezogenen Effekten auf die Staatsausgaben.⁵³⁾

⁵³⁾ Dies ist beispielsweise der Fall bei Schweden im Jahr 2009 und 2010. Für die Ergebnisse der Studie ist es zwar wenig bedeutsam, ob die nationale Währung oder Ausgaben in Euro herangezogen werden. Bei Verwendung von Euro werden die Wechselkurseffekte gänzlich von der Komponente $g(n,t)$ aufgefangen: diese zeigt die landesspezifischen Abweichungen vom internationalen Ausgabenkonjunkturzyklus.

Abbildung 4.1: Länderweise Anteile der COFOG-Kategorien im Jahr 2000



Q: Eurostat. – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Ein Anhaltspunkt, der darauf hinweist, dass die Ländergruppe einigermaßen homogen ist, ist die Ausgabenstruktur. Wie in Abbildung 4.1 für das Jahr 2000 dargestellt, sind die Anteile der Ausgabenkategorien über die Länder hinweg in vielen Bereichen auf sehr ähnlichem Niveau. Die Ausgaben im Bereich Allgemeine Verwaltung (GF01 ohne Zinsen) liegen bei knapp unter 10%. Schweden weist mit fast 13% einen etwas höheren Wert aus und Deutschland mit 7% einen niedrigeren im Vergleich zu den anderen Ländern. Die Zinsausgaben liegen grundsätzlich zwischen 6% und 8%, wobei nur Belgien hier einen deutlich höheren Anteil ausweist (14%).

Die Ausgabenanteile für das Bildungswesen (GF09) liegen abgesehen von Deutschland (9%) knapp über 10%. Jene für den Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04) knapp darunter. Dänemark und Schweden weisen mit 7% etwas geringere Ausgabenanteile aus. Auch beim Gesundheitswesen (GF07) zeigt sich eine sehr ähnliche Struktur über die Länder: Die Ausgabenanteile schwanken zwischen 11% und 14%, wobei Österreich hier zu den Ländern mit den höchsten Anteilen zählt. Deutlichere Unterschiede ergeben sich im größten Ausgabenbereich, jenem für Soziale Sicherung (GF10). Während Österreich mit rund 40% im Mittelfeld liegt, sind die Ausgabenanteile in Belgien und Niederlande mit unter 35% deutlich niedriger. Umgekehrt sind die Anteile in Deutschland und Dänemark mit über 42% bzw. 43% etwas größer.

Bei den kleineren Ausgabekategorien zeigt sich im Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08), Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03), sowie Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen (GF06) ein einheitlicheres Bild. Bei den Bereichen Verteidigung (GF02) und Umweltschutz (GF05) stellen sich gewisse Abweichungen dar, wobei Österreich speziell im Bereich Verteidigung einen geringen Ausgabenanteil aufweist.

Grundsätzlich lässt sich die Ausgabenstruktur über die Vergleichsländer demnach als recht homogen bezeichnen. Die einzig größere Abweichung betrifft die Zinsausgaben im Falle Belgiens, das deutlich höhere Ausgaben in diesem Bereich ausweist. Abgesehen davon ist aber nicht zu erwarten, dass es zu großen Unterschieden in der strukturellen Ausgabenentwicklung über die Länder hinwegkommt.

4.4 Ergebnisse der Wachstumszerlegung

4.4.1 Hauptergebnisse der Shift-Share-Analyse

Wie oben erläutert, ergeben sich aus der Shift-Share-Zerlegung differenzierte Wachstumsraten für die COFOG-Kategorien, die Länder und über die Zeit. Die Ergebnisse in Bezug auf die Ausgabekategorien sind in Übersicht 4.1 dargestellt. Zunächst fokussieren wir auf alle jene Bestandteile des Modells, welche einen Bezug zu den Ausgabekategorien haben. Dies sind die Komponenten $h(i)$, $m(i,n)$, und $f(i,t)$ aus dem obigen Modell. Abgesehen von den Zinsen weisen alle Bereiche einen positiven Wachstumstrend bei den nominellen Ausgaben aus (siehe oberes Panel von Übersicht 4.1). Gleichzeitig treten aber gewisse Unterschiede zwischen den Kategorien zu Tage. Am oberen Ende des Spektrums liegt der Bereich Gesundheitswesen (GF07), welcher im Durchschnitt über die Länder und die Zeit um 4,4% pro Jahr steigt. Ebenfalls starke Zunahmen verbucht der Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08) mit 3,9% p.a., gefolgt vom Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten, welcher jährlich um 3,8% wächst. Danach folgen eine Reihe von Ausgabebereichen, welche ein durchschnittliches Wachstum in Höhe von 3,2% bis 3,5% p.a. ausweisen: Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01 ohne Zinsen), Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03), Umweltschutz (GF05), Bildungswesen (GF09), Soziale Sicherung (GF10).

Die beiden Ausgabekategorien Verteidigung (GF02) und Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen (GF06) weisen mit 1,8% bzw. 1,6% jährlichem Wachstum, zwar eine klar positive, aber dennoch deutlich schwächere Entwicklung aus. Und schlussendlich noch der Bereich der Zinsen, welche als einzige Ausgabekategorie eine negative Entwicklung von 2,9% ausweist.

Übersicht 4.1: Ergebnisse der Shift-Share-Zerlegung I

	GF01*	GF01D4	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	3,4	-2,9	1,8	3,5	3,8	3,3	1,6	4,4	3,9	3,2	3,5
	GF01*	GF01D4	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	ln %										
AT	-0,7	2,7	0,1	-0,4	2,6	-0,7	-2,5	-0,2	-1,6	-0,3	-0,2
BE	0,0	0,0	-1,0	0,7	3,5	1,3	0,4	0,3	1,4	0,8	0,8
DE	0,8	0,3	1,0	-1,0	-2,6	-0,7	-3,5	-1,2	0,3	-0,5	-1,1
DK	0,5	-1,2	0,3	-0,2	-1,5	-0,5	0,2	-0,1	-0,2	0,0	-0,5
FI	1,8	-0,5	0,9	-1,1	-1,5	-2,3	1,0	-0,1	0,9	-0,4	1,0
FR	-1,8	3,3	0,4	0,4	0,5	1,3	1,4	-1,0	0,2	-0,8	0,2
NL	-1,1	-1,3	-0,2	0,9	-2,1	-0,7	1,6	1,7	-1,4	0,3	-0,1
SE	0,5	-3,2	-1,5	0,8	1,0	2,3	1,4	0,5	0,3	1,0	-0,1
	GF01*	GF01D4	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	ln %										
2001	-1,7	-0,8	-1,0	3,2	-2,6	1,2	0,6	0,5	1,4	0,7	-1,3
2002	-2,2	-2,2	-2,1	0,1	-1,2	1,1	3,3	0,5	2,5	0,5	-0,3
2003	0,1	-4,1	-0,5	0,6	-0,7	0,7	2,0	1,3	-0,8	0,2	1,4
2004	-1,0	-0,8	0,6	-1,6	9,9	-0,4	-4,3	-0,9	0,4	-1,3	-0,6
2005	1,9	1,4	-1,3	-0,8	7,0	2,5	-6,3	0,0	-2,3	-0,8	-1,1
2006	-0,3	1,9	2,6	0,8	-6,6	-1,1	-0,2	2,9	1,0	0,0	-1,0
2007	0,3	4,9	-1,4	-1,0	-3,9	-3,5	7,7	-0,3	1,2	-2,1	-1,9
2008	0,3	1,5	0,9	-0,2	2,0	-1,6	3,7	-1,9	-1,2	-1,1	-2,4
2009	-3,1	-3,2	-4,0	-1,4	3,7	5,1	7,8	-1,3	-3,2	-1,3	0,9
2010	2,7	1,7	0,1	0,3	1,2	-2,1	-5,6	0,0	-1,3	1,9	1,2
2011	0,9	8,8	-1,2	-1,4	-3,7	0,8	-1,2	-0,7	-0,8	-0,7	-0,7
2012	3,1	0,2	1,0	-0,3	0,1	-0,2	-2,3	0,0	-1,6	-0,7	0,7
2013	0,5	-3,5	0,7	0,1	-4,8	1,4	-1,7	-0,4	5,8	0,3	1,6
2014	0,4	-0,4	-4,1	-0,1	4,4	-3,5	-0,5	1,4	-0,9	2,0	1,2
2015	1,4	1,6	1,6	0,6	-2,6	-3,2	-2,2	0,0	-0,5	1,7	1,5
2016	-2,2	-2,5	5,0	0,7	-3,1	2,2	-1,6	-1,1	0,5	0,8	1,2
2017	-0,8	-4,4	3,2	0,2	0,7	0,7	1,0	0,0	-0,2	0,0	-0,4

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Im mittleren Panel von Übersicht 4.1 sind die landesspezifischen Abweichungen vom allgemeinen Wachstum der Kategorien dargestellt. Konkret zeigt sich, dass Österreich eigentlich ausschließlich in den Bereichen Zinsen (Teil der GF01) und Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04) ein deutlich überdurchschnittliches Wachstum ausweist – plus 2,7 bzw. 2,6 Prozentpunkte gegenüber dem allgemeinen Wachstum in den Kategorien in der Höhe von –2,9% bzw. 3,8%. Für die Zinsen bedeutet dies praktisch ein Nullwachstum dieser Kategorie in Österreich (–2,9% plus 2,7% ergibt –0,2%). Im Bereich der Wirtschaftlichen Angelegenheiten ergibt der österreichische Aufschlag auf das grundsätzlich hohe Wachstum von 3,8% eine Wachstumsrate der Kategorie jenseits von 6%. Dies ist in großen Teilen durch Einmaleffekte wie der Reklassifizierung der ÖBB in den Staatssektor und die Bankenhilfen erklärbar.

In allen anderen Bereichen liegt das Wachstum nahe bei oder zumeist sogar unter dem Durchschnittswachstum aller analysierten Länder. Besonders unterdurchschnittlich ist das Wachstum in den Bereichen Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen (GF06), Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08), aber auch Allgemeine Öffentliche Verwaltung (GF01) und Umweltschutz (GF05). Die quantitativ sehr bedeutsamen Bereiche Soziale Sicherung (GF10), Gesundheitswesen (GF07) und Bildungswesen (GF09) wachsen jeweils rund 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte schwächer als im europäischen Vergleich.

Im unteren Panel von Übersicht 4.1 ist das zeitliche Muster der Wachstumsraten in den einzelnen Ausgabekategorien dargestellt. Zunächst ist festzuhalten, dass größere Ausgabenbereiche tendenziell eine recht stabile Ausgabenentwicklungen verzeichnen. In den kleineren Kategorien Umweltschutz (GF05), Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen (GF06), Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08) kommt es dagegen zu teils beträchtlichen Sprüngen in den jährlichen Wachstumsraten. Auch im heterogenen Bereich der Wirtschaftlichen Angelegenheiten (GF04) ist keine klare zeitliche Entwicklung auszumachen.

In anderen Kategorien zeigt sich eine differierende Ausgabenentwicklung vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise – grob in den Jahren 2008/2009 – und danach. So weisen die Sozialausgaben (GF10) ab 2009 eine deutlich höhere Dynamik aus. Vor der Krise wuchsen die Ausgaben im Bereich soziale Sicherung fast durchwegs unter 3% (Wachstumsrate des Bereichs 3,5% abzüglich des jahresspezifischen Wertes). Ab 2009 änderte sich diese Tendenz und abgesehen von 2011 zeigen sich bis inklusive 2016 Wachstumsraten zwischen 4% und 5%.

Ebenfalls in den Bereichen Bildungswesen (GF09) und Verteidigung (GF02) wuchsen die Ausgaben in den Jahren nach 2009 tendenziell stärker als zuvor. Die zeitlichen Muster sind allerdings weniger eindeutig wie bei den Sozialausgaben. Noch weniger systematisch erscheint das Bild bei den Ausgaben im Gesundheitswesen (GF07). In den ersten Jahren liegen vermehrt Wachstumsraten über dem Durchschnitt der Kategorie vor. Dann verzeichnete der Bereich in den Jahren 2008 und 2009 deutliche Einbußen, die das Wachstum der Kategorie jeweils auf 3% bzw. sogar unter 3% drückten. Nach 2009 stellt sich wiederum ein eher unsystematisches Muster dar. Wie bei der landesspezifischen Betrachtung zeigen sich auch über die Jahre starke Schwankungen, die im Zusammenhang mit Kapitaltransfers wie Bankenhilfen stehen. Folglich kann kein klares Ausgabenmuster abgeleitet werden.

Eine Darstellung der verbliebenen Komponenten der Shift-Share-Zerlegung, also jene ohne Bezug zu den Ausgabekategorien, ist in Übersicht 4.2 gegeben. Dies sind die Komponenten $b(t)$, und $g(n,t)$. Sehr deutlich ist das allgemeine zeitliche Muster (dargestellt in der ersten Spalte), wonach in den Jahren zwischen 2001 und 2009 die Ausgaben stärker gewachsen sind als in den Folgejahren. Eine Lesart dieses Ergebnisses ist, dass die gute Einnahmenentwicklung in den Jahren bis zur Krise auch in höheren Ausgaben Niederschlag fand. In den Jahren danach dürften jedoch die schwächere Einnahmenentwicklung und die vorherrschenden Konsolidierungs-bemühungen ein schwächeres Wachstum bedingt haben.

Übersicht 4.2: Ergebnisse der Shift-Share-Zerlegung II

	Alle Länder	AT	BE	DE	DK	FI	FR	NL	SE
	In %	In %							
2001	1,2	-1,3	-1,4	-0,9	0,0	-0,1	-0,1	4,7	-1,0
2002	1,4	-2,3	-0,3	-1,4	-0,5	0,6	0,9	1,6	1,5
2003	0,7	-1,1	1,5	-1,2	-0,7	-0,2	-0,1	1,2	0,7
2004	0,5	9,0	-2,0	-3,5	0,6	0,2	0,4	-2,6	-2,0
2005	0,5	-3,5	8,8	-1,4	-1,2	-0,6	0,7	-2,4	-0,3
2006	0,1	0,6	-4,5	-1,7	0,1	-0,7	0,6	5,4	0,3
2007	0,3	0,0	0,7	-2,1	-0,1	0,7	0,8	0,9	-1,0
2008	2,1	-0,7	0,8	-0,5	0,5	1,3	-1,2	1,1	-1,3
2009	2,4	0,8	-0,2	0,4	2,3	0,1	-1,3	1,3	-3,4
2010	0,0	-2,8	-0,9	2,4	2,6	-0,5	-0,4	0,1	-0,5
2011	-1,1	-1,3	3,2	-1,7	-0,4	2,0	0,0	-2,4	0,5
2012	-0,1	0,1	0,7	-1,1	2,7	1,1	-0,1	-2,7	-0,7
2013	-1,4	0,7	-1,1	2,6	-3,4	1,6	-0,3	-1,3	1,2
2014	-1,4	2,4	-1,8	1,5	0,0	-0,4	-0,2	-1,8	0,4
2015	-1,9	-0,3	-2,2	2,6	0,2	-1,6	0,3	-1,0	2,0
2016	-1,7	0,1	-0,4	3,2	-1,9	-1,4	-0,5	-1,5	2,3
2017	-1,5	-0,3	-0,9	2,8	-0,8	-2,0	0,6	-0,5	1,3

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Eine weitere wesentliche Erkenntnis, speziell für die Anwendung des Ergebnisses auf Österreich, ist der Umstand, dass die zeitliche Entwicklung der Ausgaben in Österreich doch einigermaßen stark vom europäischen Trend abweicht. So zeigt sich beispielsweise, dass Österreich in den Jahren bis inklusive 2012 merklich geringere Ausgabensteigerungen aufwies als im europäischen Trend. Lediglich 2004 – das Jahr der Reklassifizierung der ÖBB – und 2005 weisen deutliche positive Abweichungen auf. In den Krisenjahren und den ersten Jahren danach (2008 bis 2012) lagen die Ausgaben in Österreich auch teilweise über einem Prozentpunkt unter dem allgemeinen Trend. Trotz Exklusion der Krisenländer aus dem Sample, kann dies dahingehend interpretiert werden, dass Österreich glimpflicher durch die Krise gekommen ist als andere Länder.

Umgekehrt weist Österreich gemeinsam mit Deutschland und Schweden deutlich überdurchschnittliche Wachstumsraten in den Jahren ab 2013 aus. Übersicht 4.2 zeigt damit auch, dass die zeitliche Komponente zwischen den Ländern sehr heterogen ist und bei der Übertragung von Ausgabemustern die zeitliche Komponente nicht überbetont werden sollte. Speziell bezogen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise stellen sich sehr unterschiedliche Muster dar, je nachdem wie stark in den Ländern Konsolidierungsbemühungen und -erfordernisse vorlagen. Die Frage, wann sich strukturelle Ausgabentrends in den jeweiligen Ländern niederschlagen mag demnach bedeutend vom gegebenen fiskalischen Spielraum abhängen.

Zuletzt soll in diesem Abschnitt noch darauf eingegangen werden, wie stark sich die strukturellen Wachstumsraten der Länder unterscheiden. Diesen strukturellen Wachstumspfad konstruieren wir durch drei der oben dargestellten Komponenten: die durchschnittliche Wachstumsrate der Ausgabekategorien, die allgemeine Ausgabenzyklus, und die categoriespezifischen Abweichungen vom Ausgabenzyklus. Aufgrund der sehr homogenen Ausgabenstrukturen über die Länder sind jedoch schon von vornherein keine großen Unterschiede zu erwarten. Zur Veranschaulichung der strukturellen Ausgabenentwicklung der Staaten in der Stichprobe ist in Übersicht 4.3 die Veränderung gegenüber dem Ausgangsjahr 2000 dargestellt.

Abgesehen von Belgien lag das strukturelle Ausgabenwachstum in den EU-Ländern durchwegs bei Werten zwischen 73,8% und 70,6%. Ein Wachstumsdifferential von knapp über 3% über 18 Jahre ist jedenfalls ein sehr niedriger Wert. Ursächlich hierfür ist die bereits in Abschnitt 4.3 dargelegte homogene Ausgabenstruktur über die Länder hinweg. Hinzu kommt, dass die strukturellen Wachstumsraten der meisten Ausgabekategorien, abgesehen von den Zinsen, eher nahe beieinander lagen und nur vereinzelt Unterschiede von mehreren Prozentpunkten auftreten. Im Falle Belgiens treiben primär die hohen Zinsausgaben den Unterschied zu den anderen Ländern.

Österreich hat laut dieser Darstellung eine der höchsten strukturellen Wachstumsdynamiken über die Länder. Einzig Finnland liegt leicht darüber. Primärer Treiber dieses Ergebnis ist auch hier die Ausgabenstruktur: Österreich ist das Land mit dem geringsten Anteil an Verteidigungsausgaben und gleichzeitig jenes Land mit dem höchsten Anteil an Gesundheitsausgaben.

Zusammenfassend ist dennoch festzuhalten, dass sowohl die Ausgabenstruktur über die Länder, aber auch die strukturellen Wachstumsraten der Ausgabekategorien wenig variieren. Bei der Anwendung der Shift-Share-Ergebnisse auf die österreichischen Gebietskörperschaften sind aufgrund der deutlich unterschiedlicheren Ausgabenstruktur doch etwas größere Unterschiede zu erwarten.

Übersicht 4.3: Index der strukturellen Ausgabenpfade der Staaten gegenüber dem Basisjahr 2000

	AT	BE	DE	DK	FI	FR	NL	SE
	Index 2000							
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2001	103,6	103,2	103,6	103,6	103,6	103,6	103,6	103,5
2002	107,9	106,9	108,0	107,9	108,0	108,0	107,8	107,7
2003	112,6	110,7	112,7	112,5	112,7	112,7	112,2	112,4
2004	117,1	114,7	117,1	116,6	117,2	117,1	116,6	116,3
2005	121,9	119,2	121,7	121,0	122,0	121,7	121,5	120,7
2006	125,3	122,2	125,1	124,5	125,3	125,2	124,6	124,2
2007	128,4	125,1	128,1	127,6	128,3	128,3	127,5	127,3
2008	134,0	130,4	133,6	132,9	133,9	133,9	133,2	132,7
2009	141,5	137,1	141,4	140,2	141,4	141,5	140,6	139,8
2010	147,6	142,7	147,3	146,2	147,6	147,5	146,4	145,8
2011	150,1	145,3	149,8	148,7	150,0	149,9	148,8	148,3
2012	155,7	150,2	155,3	154,2	155,6	155,5	154,1	153,9
2013	159,0	152,7	158,6	157,8	159,0	158,8	157,2	157,4
2014	164,3	157,1	163,7	162,6	164,2	163,8	161,9	162,1
2015	167,8	160,1	167,2	166,3	167,9	167,4	165,0	165,9
2016	170,6	162,3	170,1	169,3	170,8	170,3	167,7	168,8
2017	173,5	164,6	173,0	172,1	173,8	173,3	170,6	171,6

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

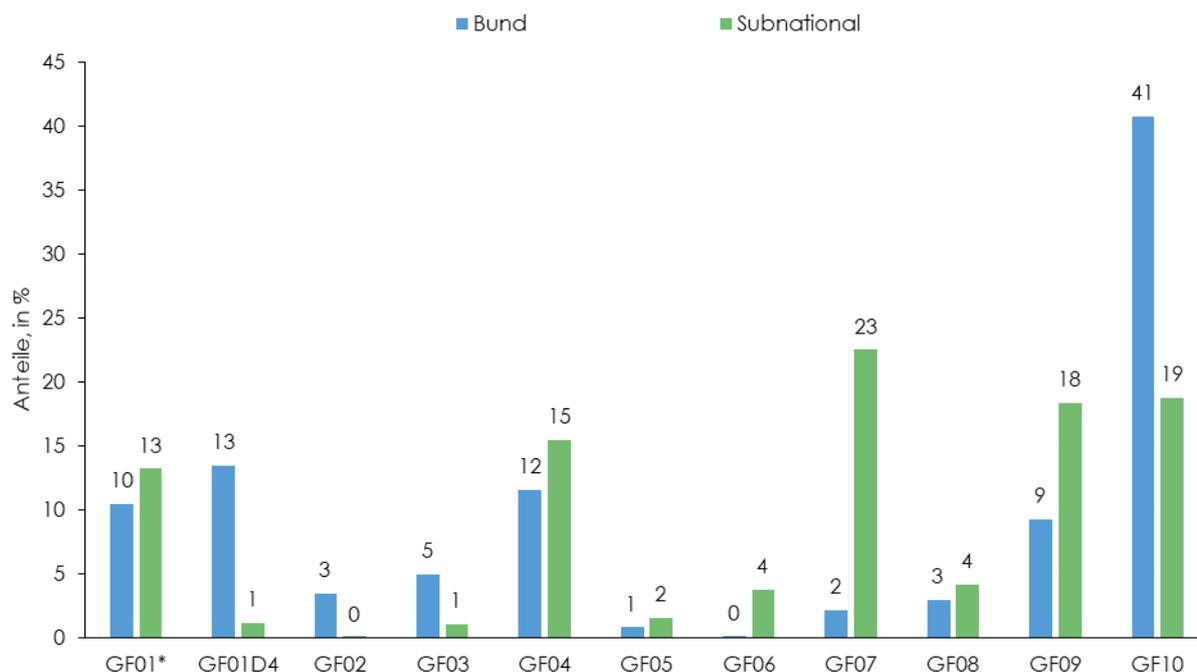
4.4.2 Übertragung der strukturellen Wachstumsraten auf die österreichischen Gebietskörperschaften

Nachdem die strukturellen Wachstumsraten der Ausgabekategorien anhand der Shift-Share-Analyse auf Basis der EU-Länder berechnet wurde, kann im nächsten Schritt die strukturelle Ausgabendynamik der österreichischen Gebietskörperschaftsebenen abgeleitet werden. Da die Wachstumsraten der Kategorien einheitlich sind, ergeben sich Abweichungen in der strukturellen Dynamik einzig und allein durch Unterschiede in der Ausgabenstruktur. Um die Interpretation zu erleichtern, ist in Abbildung 4.2 nochmals die im Ausgangsjahr 2000 bestehende Ausgabenstrukturen der Gebietskörperschaften dargestellt. Wie zuvor unterscheiden wir nur zwischen Bund (inklusive Transfers an den Sektor Sozialversicherung) und subnationalen Einheiten in Summe.

Wie Abbildung 4.2 zeigt, sind die Unterschiede deutlich stärker ausgeprägt als im Vergleich über die EU-Länder. So sind Länder und Gemeinden überproportional im dynamischen Bereich Gesundheitswesen (GF07) vertreten im Vergleich zum Bund. Im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04), der ebenfalls eine überdurchschnittliche hohe strukturelle Dynamik ausweist, sind die Ausgabenanteile auf subnationaler Ebene ebenfalls etwas höher als im Bund.

Hinzu kommt, dass die subnationalen Gebietskörperschaften praktisch nicht im Bereich Verteidigung (GF02) involviert sind, welcher eine unterdurchschnittliche Dynamik aufweist. Ähnliches gilt für die Zinsen, wo die strukturelle Ausgabendynamik sogar im negativen Bereich liegt. Auf Bundesebene liegt der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben deutlich höher, auf Länderebene ist der Anteil unter 2%.

Abbildung 4.2: Ausgabenstruktur Bund und subnationale Gebietskörperschaften im Jahr 2000

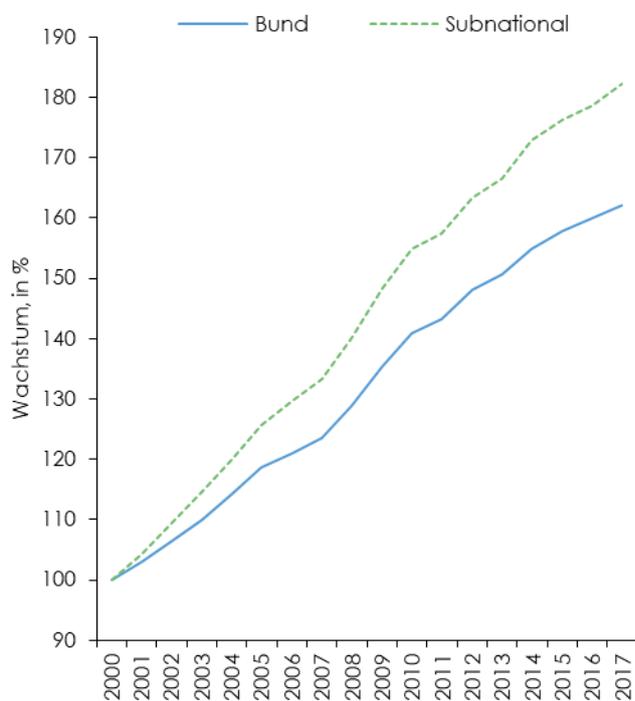


Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Etwas kompensiert wird dieses Bild durch die höheren Anteile von Ländern und Gemeinden im ebenfalls wenig dynamischen Bereich Wohnungswesen und bei Kommunale Einrichtungen (GF06). Für die anderen Bereiche ergeben sich zwar deutliche Unterschiede in den Anteilen der Gebietskörperschaften, aber wie bereits dargestellt, sind die strukturellen Wachstumsraten über diese Bereiche ähnlich. Ebenfalls für eine höhere Dynamik im Bund sorgt der relativ größere Anteil im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03) und Soziale Sicherung (GF10), die mit 3,5% strukturellem Wachstum etwas stärker wachsen als die Bereiche Umweltschutz (GF05) und Bildungswesen (GF09). Diese Bereiche mit höheren Anteilen der subnationalen Gebietskörperschaften weisen ein geringfügig geringeres Wachstum von 3,4% bzw. 3,3% aus.

Die Kombination von Ausgabenstruktur und den strukturellen Wachstumsraten aus der Shift-Share-Zerlegung ergeben das in Abbildung 4.3 dargestellte strukturelle Ausgabenwachstum der Gebietskörperschaftsebenen.

Abbildung 4.3: Strukturelles Ausgabenwachstum der Gebietskörperschaftsebenen



	Bund	Subnational
	Index 2000	
2000	100,0	100,0
2001	103,0	104,3
2002	106,4	109,4
2003	110,0	114,6
2004	114,2	119,9
2005	118,6	125,7
2006	121,0	129,6
2007	123,5	133,3
2008	128,7	140,0
2009	135,3	148,4
2010	140,9	154,9
2011	143,2	157,4
2012	148,1	163,4
2013	150,6	166,6
2014	154,8	172,9
2015	157,8	176,2
2016	160,1	178,6
2017	162,1	182,3

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Um vom unterschiedlichen Ausgabeniveau zu abstrahieren, zeigt die Abbildung 4.3 die Ausgabenentwicklung in Form eines Index mit Basisjahr 2000. Darauf werden die Wachstumsraten aus der Shift-Share-Zerlegung angewandt. Der Index zeigt das entsprechende kumulierte strukturelle Ausgabenwachstum bis ins Jahr 2017. Wie dargestellt, liegt der Index von Ländern und Gemeinden durchwegs über jenem des Bundes. Wenngleich der Unterschied in der Ausgabendynamik über die Zeit tendenziell abnimmt, zeigt sich doch ein Niveaueffekt. Der strukturelle Ausgabenpfad der Länder und Gemeinden war grundsätzlich steiler als jener des Bundes. Im Jahr 2007, jenem vor der Krise, betrug die Differenz bereits rund 10 Prozentpunkte. In den Krisenjahren waren die Wachstumspfade auf allen Gebietskörperschaftsebenen etwas höher. Ab spätestens dem Jahr 2012 waren die Wachstumsraten recht ähnlich. Der höhere Ausgabenanteil des Bundes (inkl. Transfers an Sozialversicherung) im Bereich Soziale Sicherung (GF10) dürfte für diese Angleichung der Dynamik wesentlich sein. Im Jahr 2017 betrug das Wachstumsdifferential rund 20 Prozentpunkte: Der Indexwert des Bundes lag 2017 um 62,1% über dem Ausgangsniveau, jener der subnationalen Einheiten um 82,3%. Zum Vergleich, die gesamtstaatliche Wachstumsdynamik im selben Zeitraum ergab ein Wachstum von 73,5%. Der strukturelle Ausgabenpfad des Bundes war damit unter der gesamtstaatlichen Entwicklung. Die Länder und Gemeinden dagegen verzeichneten eine dynamischere Entwicklung.

Ganz grundsätzlich zeigen diese Auswertungen, dass die subnationalen Einheiten aufgrund ihrer Ausgabenbereiche ein stärkeres strukturelles Ausgabenwachstum zu verzeichnen hatten als der Bund. Die Unterschiede bestehen bereits seit längerem und sind auch durchaus als nachhaltig anzusehen.

Zum Verständnis, welche Bereiche zum strukturellen Ausgabenwachstum beigetragen haben, ist in Übersicht 4.4 der Wachstumsbeitrag der Ausgabekategorien dargestellt. Die Werte geben an, welchen Anteil des Gesamtausgabenwachstums (82,3% bei Länder- und Gemeinden und 62,1% beim Bund) auf die jeweiligen Bereiche zurückzuführen ist.

Übersicht 4.4: Wachstumsbeitrag der Ausgabekategorien 2000-2017

	GF01*	GF01D4	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10	Gesamt
	In %											
Bund	8,0	-5,3	1,2	3,9	10,0	0,6	0,0	2,3	2,8	6,7	32,0	62,1
Subnational	10,2	-0,5	0,0	0,9	13,3	1,1	1,1	24,5	3,8	13,2	14,7	82,3

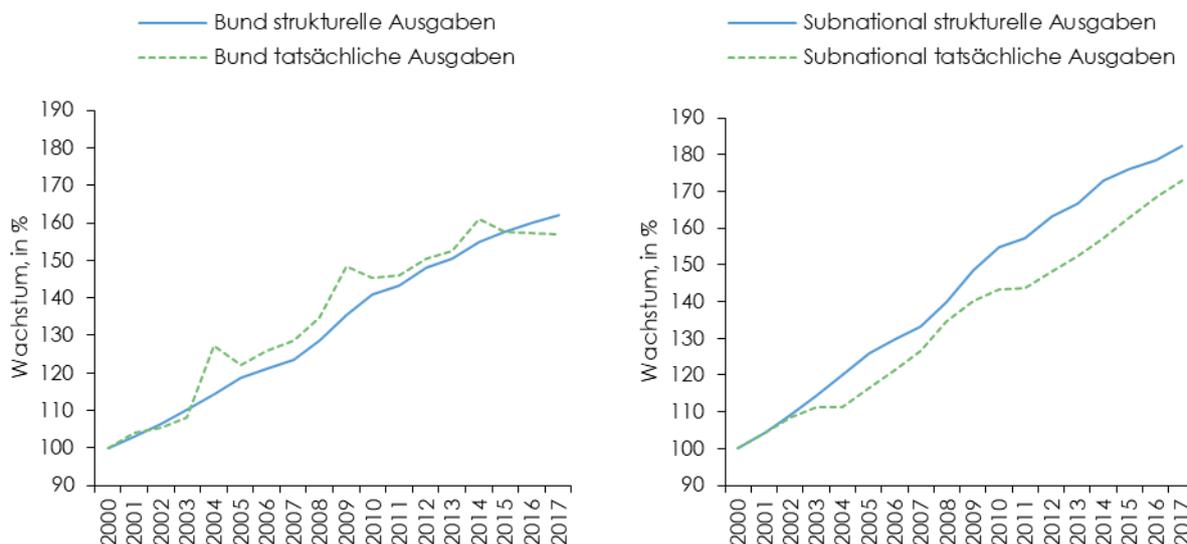
Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Auf Bundesebene bestätigt sich die herausragende Bedeutung des Bereichs Soziale Sicherung (GF10), welcher mit 32,0% über die Hälfte des strukturellen Gesamtausgabenwachstums auf sich vereinigt. Weitere wesentliche Treiber des Strukturwachstums sind die Bereiche Allgemeine Verwaltung (GF01 ohne Zinsen: 8,0%), Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04: 10,0%) und Bildungswesen (GF09: 6,7%). Die rückläufige Zinsdynamik liefert mit -5,3% sogar einen negativen Wachstumsbeitrag, der auch von der Größe her gewichtig ist.

Auf subnationaler Ebene streuen die Wachstumsbeiträge etwas stärker. Mit 24,5% bzw. fast einem Drittel des Gesamtwachstums ist der Bereich Gesundheitswesen (GF07) der zentrale Treiber des strukturellen Ausgabenwachstums. Darüber hinaus gibt es noch vier Bereiche mit Wachstumsbeiträgen über 10%: Soziale Sicherung (GF10: 14,7%), Bildungswesen (GF09: 13,2%), Allgemeine Verwaltung (GF01: 10,2%) und Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04: 13,3%).

Als letztes soll in diesem Unterabschnitt noch ein Vergleich zwischen strukturellem und tatsächlichem Ausgabenwachstum erfolgen. Diese Darstellung ist relevant, da größere und anhaltende Abweichungen von strukturellen und tatsächlichen Ausgaben auf freiwillige oder unfreiwillige Konsolidierungen hinweisen können.

Abbildung 4.4: Entwicklung der tatsächlichen und strukturellen Ausgaben Bund und subnationale Ebene im Zeitablauf (Index 2000)



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4.4 zeigt die Entwicklung der tatsächlichen und strukturellen Ausgaben des Bundes (linkes Panel) und der subnationalen Gebietskörperschaften (rechtes Panel). Wie die Indexwerte im rechten Panel zeigen, waren die tatsächlichen subnationalen Ausgaben durchwegs unter dem strukturellen Wachstum. Speziell in einzelnen Jahren blieb die Dynamik der tatsächlichen Ausgaben hinter dem eher kontinuierlich verlaufenden strukturellen Wachstum zurück. Dies stellte sich in den Jahren 2004, 2010, und 2011 dar. Diese Jahre mit schwächerem Wachstum führten tendenziell dazu, dass sich die Lücke zwischen tatsächlichem und strukturellem Wachstum vergrößerte. Nur einzelne Jahre mit sehr starker tatsächlicher Dynamik korrigieren dieses Muster und führen die Ausgaben in Richtung Strukturpfad, so wie das 2008 oder zuletzt auch 2017 der Fall war. Nichtsdestotrotz verbleibt das tatsächliche Wachstum auch 2017 noch rund fünf Prozentpunkte hinter dem Indexwert des strukturellen Wachstums.

Im linken Panel zeigt die Abbildung 4.4, dass der Bund zwischen 2004 bis inklusive 2014 mit den tatsächlichen Ausgaben über den strukturellen Ausgaben lag. Zum Teil sind hierfür Kapitaltransfers im Rahmen der Bankenhilfen primär verantwortlich. Beim Bund kam es augenscheinlich ab 2009 zu einem merklich flacheren Wachstumspfad der Ausgaben, der aber dennoch weiterhin knapp über den strukturellen Ausgaben lag. Abgesehen vom Ausschlag im Jahr 2014, flachte der Ausgabebetrend dann in Folge noch weiter ab, und das tatsächliche Wachstum lag seit 2015 unter dem strukturellen Wachstumspfad. Im Jahr 2017 lagen die tatsächlichen Ausgaben um drei Prozentpunkte hinter dem Indexwert des strukturellen Wachstums.

Insgesamt zeigen diese Darstellungen, dass das tatsächliche Ausgabenwachstum der österreichischen Gebietskörperschaften mit Stand 2017 unter dem strukturellen Wachstumspfad lag.

Dies lässt den Schluss zu, dass die österreichischen Gebietskörperschaften geringere Ausgabensteigerungen ausweisen, als dies der europäische Trend hätte erwarten lassen. Diese leicht geringeren Ausgabenneigungen der österreichischen Gebietskörperschaften können auch auf Konsolidierungsbemühungen hinweisen – Stichwort Kostendämpfungspfad Gesundheit. Gemessen an der Abweichung vom strukturellen Wachstumspfad scheinen sich die Konsolidierungsbemühungen recht gleichmäßig auf Bund und subnationale Einheiten zu verteilen.

4.4.3 Alternativrechnung anhand tatsächlicher Zinsausgaben

Ein markantes Ergebnis des letzten Abschnitts war die strukturelle Entwicklung der Zinsausgaben (D4 in GF01), die zur Senkung der Gesamtdynamik des Bundes um 5,3% führte. Dabei ist festzuhalten, dass der strukturelle Ausgabenpfad der Zinsausgaben des Bundes deutlich unter der tatsächlichen Entwicklung liegt: Die tatsächlich geleisteten Zinsen lagen im Jahr 2017 um 2,2 Mrd. € über jenem Wert, den die Anwendung des europäischen Trends ergibt (6,5 Mrd. vs. 4,3 Mrd. €). Dies trifft auch auf die subnationalen Einheiten zu, wo die tatsächlichen Zinsen mit rund 530 Mio. € um 290 Mio. € über dem Strukturtrend liegen. Zumindest für Österreich dürfte die strukturelle Wachstumsrate der Zinsausgaben etwas überschießen und somit zu negativ sein. Um diesem Problem zu begegnen, können als alternatives Szenario die tatsächlichen Zinsausgaben anstatt der strukturellen Wachstumsraten verwendet werden. Die sich daraus ergebende Gesamtausgabendynamik und die Wachstumsbeiträge der einzelnen Kategorien sind in Übersicht 4.5 dargestellt:

Übersicht 4.5: Wachstumsbeiträge der Ausgabekategorien mit tatsächlichen Zinszahlungen

	GF01*	GF01D4	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10	Gesamt
	In %											
Bund	8,0	-1,2	1,2	3,9	10,0	0,6	0,0	2,3	2,8	6,7	32,0	66,3
Subnational	10,2	0,4	0,0	0,9	13,3	1,1	1,1	24,5	3,8	13,2	14,7	83,1

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07 ... Gesundheitswesen; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09 ... Bildungswesen; GF10 ... Soziale Sicherung.

Insgesamt zeigt sich, dass die Verwendung der tatsächlichen Zinszahlungen zwar das Wachstumsdifferential zwischen Bund und subnationalen Einheiten etwas verringert, aber die Auswirkungen auf das Gesamtbild nicht sehr stark sind. So ändert sich der Wachstumsbeitrag der Zinsausgaben auf Bundesebene von -5,3% auf -1,2%, die Gesamtdynamik nimmt dadurch von 62,1% auf 66,3% zu. Gleichzeitig steigt aber auch die strukturelle Ausgabendynamik auf subnationaler Ebene. Der Wachstumsbeitrag der Zinsen erhöht sich von -0,5% auf 0,4%, und die Gesamtausgabendynamik von 82,3% auf 83,1%. Im Endeffekt sinkt durch die Verwendung der tatsächlichen Zinsausgaben das Wachstumsdifferential von 20,2 auf 16,9 Prozentpunkte. Aus dieser Perspektive verbleibt jedenfalls die deutlich höhere subnationale Ausgabendynamik.

4.4.4 Sensitivitätsanalyse bei Verwendung detaillierterer Ausgabekategorien

Wie der vorherige Abschnitt gezeigt hat, unterscheiden sich die strukturellen Wachstumsraten zwischen den meisten COFOG-Ausgabekategorien nicht sehr stark. Abgesehen von den Zinsen, dem Bereich Gesundheitswesen (GF07) und Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08) einerseits, und den Bereichen Verteidigung (GF02) und Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen (GF06) andererseits, liegen die Wachstumsraten in einem engen Band zwischen 3,2% und 3,5%. Das Herauslösen der Zinsen aus der COFOG Kategorie Allgemeine Verwaltung (GF01) hat aber bereits gezeigt, dass die Ausgabentrends innerhalb der Kategorien doch deutlich anders ausfallen können, als das im Aggregat sichtbar wird.

Um zumindest einen Hinweis darauf zu bekommen, was die Verwendung von detaillierteren Ausgabekategorien, d. h. COFOG 2-Steller anstatt COFOG 1-Steller, für ein Bild ergeben würde, werden in diesem Abschnitt zusätzliche Berechnungen angestellt. Basierend auf der Studie *Pitlik - Klies - Loretz (2017)* lösen wir aus den drei großen Ausgabeblöcken Gesundheitswesen (GF07), Bildungswesen (GF09), und Soziale Sicherheit (GF10) jene Ausgabenbereiche heraus, in welchen Länder und Gemeinden budgetär relevante Ausgaben tätigen. Konkret handelt es sich dabei um die Bereiche:

- Stationäre Behandlung (GF0703): Dabei handelt es sich um die wesentlichen Bereiche des Spitalwesens, welches in der Ausgabenkompetenz der Länder und teilweise der Gemeinden liegt.
- Elementar- und Primärbereich (GF0901): Die Ausgaben dieses Bereichs liegen fast ausschließlich auf Ebene der Länder und Gemeinden.
- Sekundarbereich (GF0902): In diesem Bereich fallen sowohl Ausgabenverantwortungen des Bundes (AHS, BHS) als auch jene der Länder und Gemeinden (Pflichtschulen und Berufsschulen).
- Alter (GF1002): Zusätzlich zu Ruhegenussleistungen, welche alle Gebietskörperschaftsebenen betreffen, fallen subnational zusätzlich altersbezogene Leistungen im Bereich Unterbringung und soziale Dienste.
- Soziale Hilfe, a.n.g. (GF1007): Dieser Ausgabeposten, der primär auf Länder und Gemeinden entfällt, beinhaltet diverse Sach- und Geldleistungen zur sozialen Sicherung und der bedarfsorientierten Mindestsicherung.

In der hier gewählten Vorgangsweise gehen die genannten Bereiche getrennt in die Shift-Share-Analyse ein. Vom Ergebnis interessant ist in weiterer Folge, inwieweit sich die Bereiche, in welchen die Länder und Gemeinden mit Ausgaben involviert sind, vom Rest des COFOG-Bereichs abheben, beispielsweise ob die Dynamik des stationären Bereichs (GF0703) merklich höher ist als jene des restlichen Gesundheitswesens (GF07 ohne GF0703). Es soll hier jedoch nochmals betont werden, dass die Wachstumsraten der COFOG 2-Steller auf Ebene der euro-

päischen Staaten ermittelt werden, unabhängig davon, auf welcher Gebietskörperschaftsebene die Ausgabenkompetenz liegt. Die Ergebnisse der Shift-Share-Zerlegung für die erweiterten Ausgabekategorien ist in Übersicht 4.6 dargestellt.

Übersicht 4.6: Alternative Shift-Share-Zerlegung sektorale Trends

GF01*	GF01D4	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07*	GF0703
3,4%	-2,8%	1,8%	3,4%	3,9%	3,3%	1,6%	4,4%	4,2%
GF08	GF09*	GF0901	GF0902	GF10*	GF1002	GF1007		
3,9%	3,1%	3,6%	2,9%	2,6%	4,3%	6,3%		

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. – GF01* ... Allgemeine öffentliche Verwaltung ohne Zinszahlungen; GF01D4 ... Zinszahlungen; GF02 ... Verteidigung; GF03 ... Öffentliche Ordnung und Sicherheit; GF04 ... Wirtschaftliche Angelegenheiten; GF05 ... Umweltschutz; GF06 ... Wohnungswesen und Kommunale Einrichtungen; GF07* ... Gesundheitswesen ohne stationären Bereich; GF0703 ... Stationärer Bereich; GF08 ... Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion; GF09* ... Bildungswesen ohne Sekundarbildung; GF0902 ... Sekundarbildung; GF10 ... Soziale Sicherung ohne Alter und ohne soziale Hilfe; GF1002 ... Alter; GF1007 ... Soziale Hilfe.

Wie sich zeigt, sind die Ergebnisse einigermaßen differenziert zu sehen, was mögliche Veränderung der Ausgabendynamiken betrifft: Im Bereich Gesundheitswesen (GF07 ohne GF0703) scheint es eine geringe Abweichung zwischen der Dynamik des stationären Bereichs (GF0703) und der restlichen Gesundheitsbereiche (z. B. ambulanter Bereich, Medizinpräparate etc.) zu geben. Der Unterschied beträgt 0,2 Prozentpunkte, mit etwas geringerem Wachstum für den stationären Bereich (4,2%) im Vergleich zum restlichen Teil der GF07 (4,4%). Ebenfalls etwas weniger dynamisch ist der Bereich der Sekundarbildung (GF0902) im Vergleich zu den anderen Kategorien des Bildungswesens. Deutlich höher ist jedoch die durchschnittliche Wachstumsrate des Elementar- und Primärbereichs. Hier liegt die Wachstumsrate mit 3,6% p.a. um 0,5 Prozentpunkte über den verbliebenen Teilen des Bildungswesens (GF09 ohne GF0901 und GF0902).

Eine deutlich abweichende Dynamik zeigt sich im Bereich des Sozialwesens: In den Teilbereichen, in denen die Länder und Gemeinden aktiv sind, stellen sich deutlich höhere Wachstumsraten als im Rest des Bereichs dar. Mit 4,3% strukturellem Wachstum liegt der Bereich Alter (GF1002) sehr deutlich über jenem des restlichen Sozialwesens (GF10 ohne GF1002 und GF1007). Wirklich bedeutend sind jedoch die Unterschiede im Bereich der sozialen Hilfe (GF1007), wo die Wachstumsrate mit 6,3% um 4,0 Prozentpunkte über dem Wachstum des restlichen Sozialbereichs liegt. Gleichwohl ist festzuhalten, dass der Anteil dieser Budgetposition trotz des hohen Wachstums in den letzten Jahren nicht überschätzt werden sollte.

Fehlende Detaildaten aus der COFOG – die 2-Stellerdaten sind nicht nach Gebietskörperschaftsebenen differenziert – ermöglichen es nicht, diese Ergebnisse auf Gebietskörperschaftsebene darzustellen. Insgesamt deutet sich an, dass eine Differenzierung der Ausgabekategorien in beide Richtungen gehen kann. Nichtsdestotrotz wäre eine weitere Differenzierung bei Verfügbarkeit detaillierterer Daten zumindest dahingehend sinnvoll, dass dadurch ein Bewusstsein für die Sensitivität der Ergebnisse auf die getroffene Modellspezifikation geschaffen werden kann.

4.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die in der Vorgängerstudie beobachtete relativ höhere Ausgabendynamik bei Ländern und Gemeinden bestätigt sich auch in diesem Abschnitt nach Verwendung einer Shift-Share-Analyse. Auf Basis europäischer Wachstumstrends für die Ausgabenkategorien konnte so für jede Gebietskörperschaftsebene ein struktureller Ausgabenpfad ermittelt werden, welcher von landesspezifischen Faktoren abstrahiert. Wie sich darstellt, führt die „ungünstigere“ Ausgabenstruktur der subnationalen Einheiten zu einem höherem strukturellen Wachstumspfad als beim Bund. Speziell die hohen Ausgabenanteile im Bereich Gesundheitswesen (GF07), aber auch im Bereich soziale Sicherung (GF10) sind hierfür verantwortlich. Umgekehrt profitierte der Bund sehr stark von geringeren Ausgaben bei den Zinsen.

Im Vergleich zu den tatsächlichen Ausgaben zeigt sich, dass die Länder und Gemeinden in den letzten 16 Jahren fast durchwegs hinter dem strukturellen Wachstumspfad zurückbleiben. Erst in den letzten Jahren verringerte sich der Unterschied. Auch die Bundesebene lag zuletzt hinter dem strukturellen Wachstumspfad zurück, wenngleich dies sehr stark auf die letzten Jahre zurückzuführen ist, in welchen die tatsächlichen Ausgaben sehr geringe Wachstumsraten verzeichneten.

5. Ausgabendynamik für Geld- und Sachleistungen in der Pflege

5.1 Einleitung

Die demographische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte bringt eine stark wachsende Zahl an pflegebedürftigen Menschen mit sich. Mit der steigenden Nachfrage sind höhere Kosten für die öffentliche Hand verbunden (European Commission, 2018; Famira-Mühlberger et al., 2017; Grossmann – Schuster, 2017). Studien des WIFO aus der jüngeren Vergangenheit (Url, 2016; Famira-Mühlberger et al. 2017) projizieren dabei deutlich steilere reale Ausgabenpfade für die von den Bundesländern und Gemeinden mitfinanzierten Sachleistungen (Pflege- und Betreuungsdienste gemäß Pflegefondsgesetz)⁵⁴ als für die Pflegegeldleistungen des Bundes. Dies liegt einerseits an der realen Abwertung der Geldleistungen in der Vergangenheit (Greifeneder, 2018), die in den Projektionen weiter fortgeschritten wurden, andererseits an der deutlich steigenden Nachfrage an Pflegesach- im Vergleich zu Geldleistungen aufgrund des sinkenden Potentials der informellen Angehörigenpflege (vgl. Famira-Mühlberger – Firgo, 2018 für Details). Zu erwarten sind auch reale Stückkostensteigerungen der Leistungserbringung im Bereich der Sachleistungen durch erwartbare künftige Lohnabschlüsse über der Inflation und durch den erhöhten medizinischen Betreuungsbedarf, der mit der demographisch bedingten Alterung bzw. des höheren Pflegebedarfs der durchschnittlichen SachleistungsbezieherInnen einhergeht (vgl. Famira-Mühlberger et al., 2014, Url, 2016 für Details).

Jüngste Veränderungen in der Rechtslage rechtfertigen jedoch (neben Änderungen in der Bevölkerungsprognose) jeweils eine Neubewertung der Ausgabenprojektionen für Bund und Länder. Einerseits wurde im Jahr 2019 eine jährliche Valorisierung des Pflegegeldes – erstmalig mit 1.1.2020 – beschlossen. Die jährliche Anpassung folgt dabei dem Anpassungsfaktor für Pensionen (§ 108f ASVG) und beträgt für das Jahr 2020 1,8%. Andererseits wurde im Jahr 2017 mit Wirksamkeit 1.1.2018 der Eigenregress im Bereich der stationären Pflege abgeschafft. Dies zieht eine Reihe von potentiellen Änderungen für die öffentlichen Ausgaben im Bereich der Pflege nach sich, die in Abbildung 5.1 in stilisierter Form dargestellt werden.

Abbildung 5.1: Theoretische Konsequenzen der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege

Ausgabensteigernde Wirkung in der stationären Pflege
<ul style="list-style-type: none">• Einnahmenentfall Regresszahlungen• Umstieg von Selbstzahlern auf Sozialhilfe• Zusätzliche Nachfrage nach stationärer Pflege durch relative Vergünstigung
Ausgabendämpfende Wirkung in anderen Pflege- und Betreuungsformen
<ul style="list-style-type: none">• Reduktion der Nachfrage nach mobilen Diensten, 24-Stunden Betreuung, informeller Pflege, etc.

Q: WIFO-Darstellung.

⁵⁴) Unter Pflege- und Betreuungsdiensten werden gemäß Pflegefondsgesetz mobile Pflege und Betreuung, stationäre Pflege, teilstationäre Pflege, stationäre Kurzzeitpflege, alternative Wohnformen sowie Case- und Care-Management verstanden.

Durch den Wegfall des Eigenregresses kommt es seitens der Länder und Gemeinden zu einem Einnahmensenkung aus Regresszahlungen von stationär betreuten Personen, sowie von ehemaligen Selbstzahlern, die nunmehr Anreize haben, in die Sozialhilfe in der stationären Pflege umzusteigen. Dazu lässt der Entfall des Eigenregresses einen Nachfrageanstieg nach stationärer Pflege erwarten, da sich diese Form der Pflege für Personen mit Vermögen relativ gegenüber anderen Pflegeformen vergünstigt. Diesen Ausgabensteigerungen stehen nachfragedämpfende Effekte in anderen professionellen Pflege- und Betreuungsformen (insbesondere mobile Dienste, 24-Stunden Betreuung) gegenüber, die aus der relativen Steigerung der Attraktivität der stationären Pflege resultieren. Hinzu kommen darüber hinaus Arbeitsmarkteffekte, da die stationäre Pflege auch gegenüber der informellen Pflege- und Betreuung durch Angehörige an Attraktivität gewinnt, wodurch sich – ceteris paribus – die Arbeitsmarktteilnahme von früheren informellen Pflegepersonen im erwerbsfähigen Alter erhöhen dürfte.

Im Jahr 2018 hatten sich Bund und Länder auf einen Höchstbetrag von 340 Mio. € an Abgeltung durch den Bund für den Einnahmensenkung durch die Abschaffung des Eigenregresses verständigt. Nach Abrechnung für das Jahr 2018 wurden im Oktober 2019 vom Bund letztendlich 295,5 Mio. € an Mehrausgaben anerkannt. Für die Jahre 2019 und 2020 wurden die Kompensationszahlungen an die Länder seitens des Bundes bereits mit jeweils 300 Mio. € festgelegt. Für weitere Details siehe *Rechnungshof (2020)*.

Die folgenden Abschnitte liefern zwei wesentliche Beiträge für die Diskussion um fiskalische Ungleichgewichte mit Blickwinkel auf den Bereich Pflege. Einerseits erfolgt eine Projektion der Pflegeausgaben bis 2030. Wie die Projektionen zeigen werden, ergeben sich durch die unterschiedliche Verteilung von Pflegeaufgaben bzw. Ausgaben sehr unterschiedliche fiskalische Belastungen für die Gebietskörperschaftsebenen. Andererseits wird in den folgenden Ausführungen auch die Abschaffung des Eigenregresses analysiert, und eine grobe Abschätzung der fiskalischen Konsequenzen dessen getroffen. Beide Analyseteile können als unmittelbare Illustrationen für fiskalische Deckungslücken, jedoch mit unterschiedlichen Ursachen, verstanden werden.

5.2 Projektionsmethode und Determinanten der künftigen Ausgaben

5.2.1 Wesentliche Determinanten und Annahmen

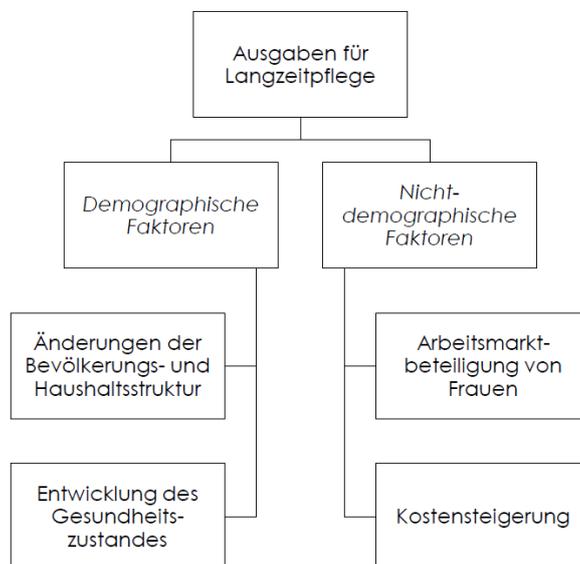
Der Aufwand für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen hängt von einer Reihe von demographischen (Änderung der Bevölkerungsstruktur, Entwicklung des Gesundheitszustandes) und nicht-demographischen Faktoren (Arbeitsmarktteilnahme von Frauen und Haushaltsstruktur als Approximation für das Ausmaß der informellen Pflege, Kostenentwicklung im Pflegesektor) ab. Diese werden in Abbildung 5.2 überblicksartig dargestellt. In Einklang mit früheren Projekti-

onen des WIFO zu den Entwicklungen der Nachfrage und Aufwände für Geld- und Sachleistungen im Bereich der Pflege werden eine Reihe von Kernannahmen getroffen, welche im Folgenden kurz skizziert werden⁵⁵):

- Das Ausmaß an informeller Pflege nimmt gegenüber dem Status quo 2018 jährlich um 0,2 Prozentpunkte ab: Damit wird der steigenden Frauenerwerbsquote, sinkenden Haushaltsgrößen und der sinkenden Zahl an Personen in Alterskohorten, die den größten Teil der informellen Pflege leisten, im Verhältnis zur Zahl der Personen im Hauptpflegealter Rechnung getragen.
- Erhöhung der gesunden Lebenserwartung um 1 Jahr bis 2030: Die österreichischen Daten zur Lebenserwartung in Gesundheit unterstützen das Szenario der Kompression der Morbidität. Mit steigender Lebenserwartung sinkt das Risiko, zu einem bestimmten Zeitpunkt pflegebedürftig zu werden. Relativ zur Lebensdauer werden mehr Jahre in Gesundheit verbracht. Damit verlagert sich der Pflegebedarf zeitlich nach hinten. In den Modellschätzungen wird daher die Pflegeprävalenz der ab 65-Jährigen zwischen dem Basisjahr 2018 und 2030 sukzessive nach hinten verschoben, sodass im Jahr 2030 die Pflegeprävalenz der 66-Jährigen, jener der 65-Jährigen des Jahres 2018 entspricht.
- Reale Stückkostensteigerungen von 2% pro Jahr bei der Erbringung von Sachleistungen: Diese realen Kostensteigerungen folgen aus dem hohen Anteil von Löhnen an den Gesamtkosten im Bereich der Pflege. Das WIFO geht in seiner aktuellen Mittelfristprognose von realen Lohnsteigerungen je Arbeitsstunde von rund 0,4% pro Jahr aus (*Baumgartner – Kaniovski, 2020*). Allerdings erscheint es angesichts des aktuellen wie projizierten Personalmangels (*Famira-Mühlberger – Firgo, 2019*) und den aktuellen Debatten rund um Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich realistisch, dass die Reallohnabschlüsse im Bereich der Pflegedienste auf Sicht deutlich überdurchschnittlich ausfallen werden. Hinzu kommt ein erwartbarer Anstieg der Medikationskosten (laut Medikationsthese; *Zweifel – Felder – Meiers, 1999; Rodrig – Wiesemann, 2004*) und ein steigender pro-Kopf-Bedarf an Pflegekräften. Der Pflegekräftemehrbedarf pro Kopf betrifft insbesondere auch die diplomierte Pflege, sowohl aufgrund des politischen Ziels, im Regelfall nur Personen mit mindestens Pflegestufe vier stationär zu betreuen, als auch durch den steigenden Anteil an Hochaltrigen an den Pflegebedürftigen.

⁵⁵) Ausführliche Darstellungen finden sich in *Urtl (2016)*, *Famira-Mühlberger et al. (2017)* und *Famira-Mühlberger – Firgo (2018)*.

Abbildung 5.2: Wesentliche Bestimmungsfaktoren der Ausgaben für die Pflege



Q: WIFO-Darstellung.

5.2.2 Projektion der Ausgaben für Geldleistungen

Die langfristige Projektion der Ausgaben für Pflegegeld und 24-Stunden-Betreuung zu Hause beruhen auf der erwarteten demographischen Entwicklung laut Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (Hauptvariante von November 2019) und den Pflegegeldprävalenzen nach Altersstufen auf Basis der Daten der Pflegegeldbeziehenden 2018, also dem Verhältnis zwischen der Zahl zwischen der Zahl der Pflegegeldbeziehenden in den sieben Pflegegeldstufen je Altersstufe und der Bevölkerungszahl je Altersstufe im Jahr 2018. Die Pflegegeldprävalenz des Jahres 2018 wird – unter Berücksichtigung der Annahme über die Veränderung der gesunden Lebenserwartung gemäß Abschnitt 5.2.1 – auf die gesamte Projektionsperiode übertragen und in Kombination mit der Bevölkerungsprognose die Zahl der Pflegegeldbeziehenden berechnet. Die Projektionen der Pflegegeldbeziehenden bis 2030 bilden die Grundlage für die Berechnung der künftigen Pflegegeldausgaben. Diese werden einerseits für alle künftigen Jahre zu Preisen von 2018 berechnet (reale Kostenentwicklung), andererseits mit den erwarteten künftigen Valorierungen dargestellt (nominell). Die Erwartung über die Valorisierung folgt dabei der WIFO-Langfristprojektion der Pensionsentwicklung (Schiman, 2019).

Auch die Berechnung der projizierten Ausgabenentwicklungen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung basiert auf den Prävalenzraten der Beziehenden der Förderung der 24-Stunden-Betreuung innerhalb der unterschiedlichen Pflegegeldstufen. Wie bei der Berechnung der künftigen Pflegegeldaufwände werden – wiederum unter der Annahme einer sich leicht verbessernden Gesundheit der älteren Bevölkerungen – diese Prävalenzen mit den Projektionen der Pflegegeldbeziehenden hochgerechnet und mit dem aktuellen Fördersatz multipliziert. Seit Einführung der 24-Stunden-Betreuung erfolgte keine Erhöhung der Zuschüsse. Deshalb wird in den Projektionen auch nicht von künftigen Erhöhungen ausgegangen. Eine Bewertung zu Preisen

von 2018 bedeutet daher – bei positiver Inflation – eine kontinuierliche reale Abwertung in künftigen Jahren um die in WIFO-Langfristprognosen (Schiman, 2019) erwartete Inflation von 2% jährlich. Für die nominelle Betrachtung der Ausgabenentwicklung werden die Ausgaben mit den konstant gehaltenen Fördersätzen des Jahres 2018 fortgeschrieben.

5.2.3 Projektion der Ausgaben für Sachleistungen

Der Aufwand der Länder und Gemeinden für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen gemäß Pflegefondsgesetz wird auf Basis der in Abbildung 5.2 dargestellten demographischen und nicht-demographischen Faktoren bzw. die in Abschnitt 5.2.1 diskutierten, daraus resultierenden Annahmen projiziert. Datengrundlage für den Leistungsumfang von und die Aufwände für Sachleistungen bilden die Daten der Pflegedienstleistungsstatistik des Jahres 2018, die Ende 2019 veröffentlicht wurde (siehe BMASGK, 2019). Die Daten geben neben den Ausgaben der Länder und Gemeinden auch Aufschluss über die Personenstruktur nach Pflegegeldstufen bzw. nach Alterskohorten, in der die unterschiedlichen Pflege- und Betreuungsdienste (mobil, stationär, teilstationär, Kurzzeitpflege und alternative Wohnformen) zum Stichtag 31. Dezember 2018 in Anspruch genommen wurden.⁵⁶⁾ Die fehlende Verknüpfung der Altersstruktur der Dienstleistungsbeziehenden mit jener der Pflegegeldstufen wurde mit einem iterativen Randlösungsverfahren (RAS-Algorithmus; Bacharach, 1970) auf Basis der Daten zu den Pflegegeldbeziehenden nach Alters- und Pflegestufen berechnet. Die Informationen über pflegedienstleistungsbeziehende Personen nach Altersgruppen (unter 60 Jahre, 60 bis 74 Jahre, 75 bis 85 Jahre, über 85 Jahre), Pflegestufen und Dienstleistungsart nach Bundesländern wurden in weiterer Folge wiederum mit den Daten der Bevölkerungsprognose nach Bundesländern hochgerechnet.

Zum Zeitpunkt der vorliegenden Analyse stellt das Jahr 2018 das erste und einzige Berichtsjahr nach Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege dar. Projektionen mit Basisjahr 2018 bilden somit die Ausgabenpfade im Status-quo, also ohne Vermögensregress dar. Um eine erstmalige Einschätzung über die ökonomischen Mehrkosten für die Länder und Gemeinden aus der Abschaffung des Regresses abgeben zu können, wird ein kontrafaktisches Vergleichs-Szenario benötigt. Ein solches Szenario gibt Auskunft darüber, wie sich die Aufwände für Sachleistungen entwickelt hätten, wenn der Eigenregress in der stationären Pflege mit 2018 nicht abgeschafft worden, aber alle anderen Rahmenbedingungen gegenüber dem Status quo 2018 unverändert geblieben wären. Da ein solches Szenario nicht vorliegt, wird im Rahmen der Analyse ein kontrafaktisches Vergleichsszenario konstruiert. In diesem wird unterstellt, dass

⁵⁶⁾ Die mit Novelle des Pflegedienstleistungsstatistik-Verordnung 2012 von 28.12.2018 in Kraft getretene, Aufnahme des Angebotes der mehrstündigen Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste als abrechenbares Dienstleistungsangebot in das Pflegefondsgesetz bleibt in den Projektionen noch unberücksichtigt, da entsprechende statistische Erhebungsmerkmale in der Pflegedienstleistungsstatistik für das Berichtsjahr 2018 zum Analysezeitpunkt noch nicht für alle Bundesländer vorlagen.

- die Prävalenzraten für die einzelnen Pflege- und Betreuungsdienste im Jahr 2018 unverändert gegenüber 2017 bleiben, also anteilig an der Grundgesamtheit der Pflegegeldempfänger je Alterskohorte und Pflegestufe 2018 gleich viele Personen die einzelnen Sachleistungen beziehen, wie 2017. Damit berücksichtigt das Vergleichsszenario Änderungen in der Nachfrage nach allen Sachleistungen, die sich aus der Abschaffung des Pflegeregresses ergeben (vgl. Abbildung 5.1).
- die Nettokosten je Leistungseinheit (Verrechnungstag) in der stationären Pflege zwischen 2017 und 2018 sich um den gleichen Faktor erhöhen, wie die Bruttokosten je Leistungseinheit, also dass sich die Zahlungen der Länder und Gemeinden je Verrechnungstag gleich entwickeln wie die (öffentlichen plus privaten) Gesamtkosten je Verrechnungstag. Auf diese Art berücksichtigt das Vergleichsszenario Änderungen im Anteil privater Beiträge, die sich aus dem Entfall der Regresseinnahmen ergeben (vgl. Abbildung 5.1).

5.3 Darstellung der vergangenen und künftigen Ausgabenpfade für Sach- und Geldleistungen

Die Höhe der realisierten Ausgaben für den Zeitraum 2014 bis 2018 sowie die projizierten Ausgaben für den Zeitraum 2019 bis 2030 sind in Übersicht 5.1 dargestellt. Der linke Block in Übersicht 5.1 illustriert die nominellen Ausgaben für Sachleistungen (Pflege und Betreuungsdienste laut Pflegefondsgesetz), Pflegegeld und 24-Stunden-Betreuung in Millionen Euro. Der rechte Block bildet die jährlichen Veränderungen in Prozent ab. Im Jahr 2018 wurden von den Ländern und Gemeinden 2,3 Mrd. € für Sachleistungen aufgewendet („Nettokosten“ laut Pflegedienstleistungsstatistik). Die Höhe der Pflegegeldaufwände des Bundes betrug im Jahr 2018 2,6 Mrd. € (ohne Verwaltungskosten und Zahlungen an im Ausland lebende Anspruchsberechtigte). Weitere 158 Mio. € wurden für Zuschüsse zur 24-Stunden-Betreuung zu Hause aufgewendet. Die öffentlichen Gesamtausgaben für Pflege beliefen sich im Jahr 2018 somit auf knapp 5,1 Mrd. €.

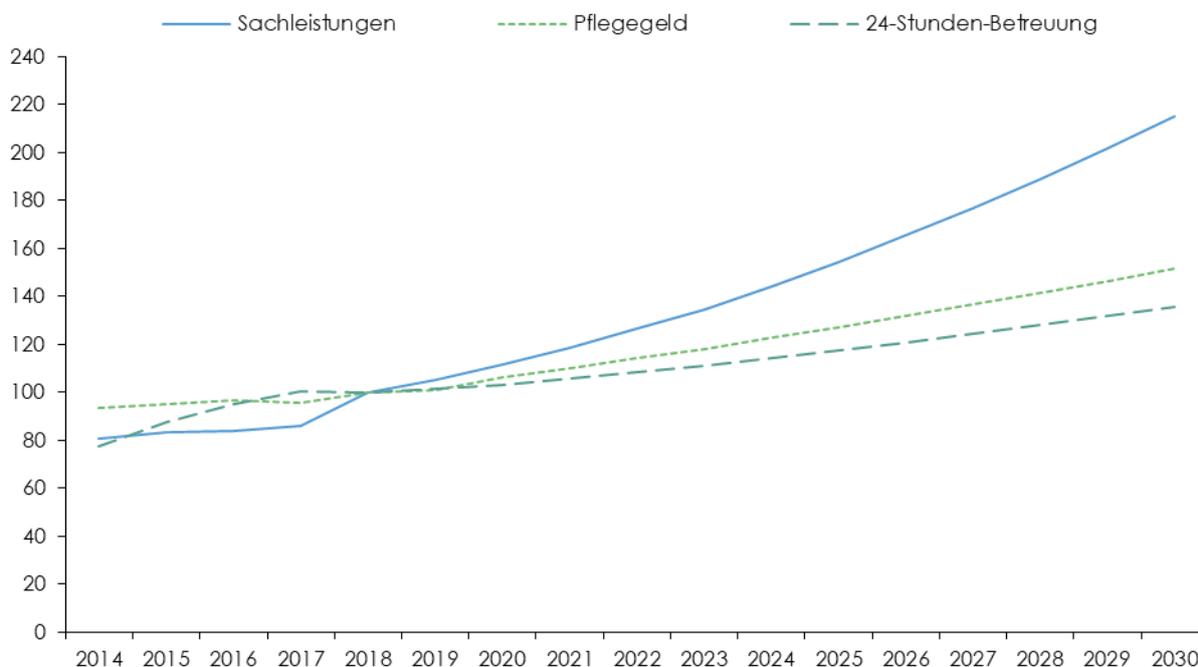
Übersicht 5.1: Öffentliche Ausgaben für Geld- und Sachleistungen (nominell)

	Volumen, in Mio. €			Veränderung gegenüber dem Vorjahr, in %		
	Sachleistungen	Pflege-geld	24-Stunden-Betreuung	Sachleistungen	Pflege-geld	24-Stunden-Betreuung
2014	1.865,0	2.493,5 ^{a)}	123,0	9,3%	0,7%	- ^{b)}
2015	1.920,0	2.530,1 ^{a)}	138,6	2,9%	1,5%	12,7%
2016	1.942,0	2.569,8 ^{a)}	150,6	1,1%	1,6%	8,7%
2017	1.991,0	2.551,1 ^{a)}	159,2	2,5%	-0,7%	5,7%
2018	2.309,0	2.606,1	158,4	16,0%	4,4% ^{a)}	-0,5%
Projektionen						
2019	2.430,0	2.626,3	160,5	5,2%	0,8%	1,3%
2020	2.580,0	2.769,0	163,0	6,2%	5,4%	1,6%
2021	2.739,6	2.866,6	167,1	6,2%	3,5%	2,5%
2022	2.918,2	2.972,8	171,4	6,5%	3,7%	2,6%
2023	3.111,4	3.082,6	176,1	6,6%	3,7%	2,7%
2024	3.327,3	3.194,7	181,0	6,9%	3,6%	2,8%
2025	3.563,2	3.312,5	186,2	7,1%	3,7%	2,8%
2026	3.815,7	3.434,4	191,6	7,1%	3,7%	2,9%
2027	4.081,5	3.559,6	197,2	7,0%	3,6%	2,9%
2028	4.363,7	3.687,4	203,0	6,9%	3,6%	2,9%
2029	4.661,7	3.817,4	208,8	6,8%	3,5%	2,9%
2030	4.967,5	3.949,5	214,6	6,6%	3,5%	2,8%

Q: Statistik Austria, BMASGK, WIFO-Berechnungen. – ^{a)} Inklusive Verwaltungskosten und im Ausland lebende Anspruchsberechtigte; Im Jahr 2018 betragen die Ausgaben inklusive dieser beiden Posten 2.663 Mio. € (siehe BMASGK, 2019). – ^{b)} erst ab 2014 verfügbar; Sachleistungen ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitungen und Entlastungsdienste.

Die jährlichen Steigerungsraten der Nettokosten für Sachleistungen schwankten seit Einführung des Pflegefondsgesetzes beträchtlich. Im dargestellten Zeitraum 2014 bis 2017 betragen die Steigerungsraten zwischen 9,3% (2013 auf 2014) und 1,1% (2015 auf 2016). Im Jahr 2018 – dem ersten Jahr nach Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege – nahmen die Nettokosten für Sachleistungen um 16,0% gegenüber dem Jahr 2017 zu. Die Pflegegeldleistungen stiegen in den Jahren 2014 bis 2017 deutlich langsamer, die vergleichsweise geringen Anstiege sind dabei teils auf die reale Abwertung des Pflegegeldes in der Vergangenheit zurückzuführen. Die Nachfrage nach der 24-Stunden-Betreuung expandierte in den ersten Jahren nach der Einführung rasch, die Wachstumsraten gingen zwischen 2014 und 2017 aber kontinuierlich zurück (rückläufiger Take-up Effekt). Im Jahr 2018 waren die Ausgaben um 0,5% niedriger als im Jahr 2017.

Abbildung 5.3: Entwicklung der nominellen Ausgabenpfade
Jahr 2018 = 100



Q: Statistik Austria, BMASGK, WIFO-Berechnungen. – Ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste.

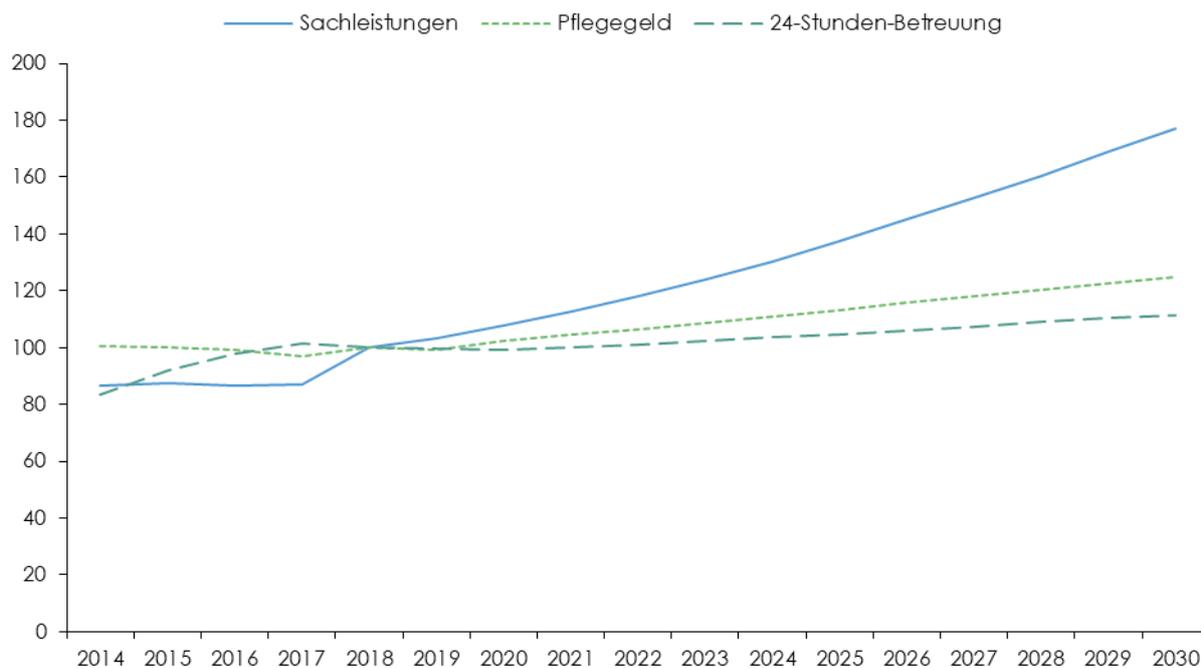
Für Sachleistungen werden im Projektionszeitraum 2019 bis 2030 deutlich höhere Wachstumsraten als für Geldleistungen deutlich. Dies liegt zum Teil an der steigenden Nachfrage nach Pflege- und Betreuungsdienste durch den kontinuierlichen Rückgang an informeller Pflege, ist vorwiegend jedoch durch den erwartbaren realen Anstieg der Stückkosten getrieben. Die Steigerungsraten der öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen nehmen zudem mit der fortschreitenden Alterung gegen Mitte der 2020er Jahre hin zu, sodass für das Jahr 2025 nominelle Ausgaben von knapp 3,6 Mrd. € und für das Jahr 2030 beinahe 5,0 Mrd. € projiziert werden. Dies entspricht einem nominellen Ausgabenwachstum gegenüber dem Basisjahr 2018 von 54% im Jahr 2025 bzw. 115% im Jahr 2030 (siehe Abbildung 5.3). Zu Preisen von 2018 bewertet entspricht dies einem realen Anstieg von 37% im Jahr 2025 bzw. 77% im Jahr 2030 (Abbildung 5.4).

In den Ausgaben für Pflegegeld macht sich ab dem Jahr 2020 die im Jahr 2019 beschlossene jährliche Valorisierung der Pflegegeldsätze bemerkbar. Mittelfristig sind daher nominelle Wachstumsraten von circa 3,7% bis 3,5% erwartbar, die jeweils etwa zur Hälfte nachfrage- und valorisierungsgetrieben sind. Langsamer steigen die öffentlichen Ausgaben für die 24-Stunden-Betreuung zu Hause. Die jährlichen nominellen Wachstumsraten von knapp 3% in den 2020er Jahren sind rein Demographie bedingt, da in den Projektionen für diese Pflegeform weder Valorisierungen noch ein weiterer Take-Up Effekt unterstellt werden. Der nominelle Anstieg der

Ausgaben für Pflegegeld gegenüber dem Jahr 2018 beträgt 27% im Jahr 2025 bzw. 52% im Jahr 2030. Real bedeutet dies Kostensteigerungen von 13% bzw. 25%. Für die 24-Stunden-Betreuung werden 2025 ein nominelles bzw. reales Ausgabenplus von 18% bzw. 5% erwartet, für das Jahr 2030 beträgt der Projizierte Mehraufwand gegenüber 2018 36% nominell bzw. 12% real.

Abbildung 5.4: Entwicklung der realen Ausgabenpfade

Jahr 2018 = 100



Q: Statistik Austria, BMASGK, WIFO-Berechnungen. – Ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste.

5.4 Einschätzung der Konsequenzen der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege

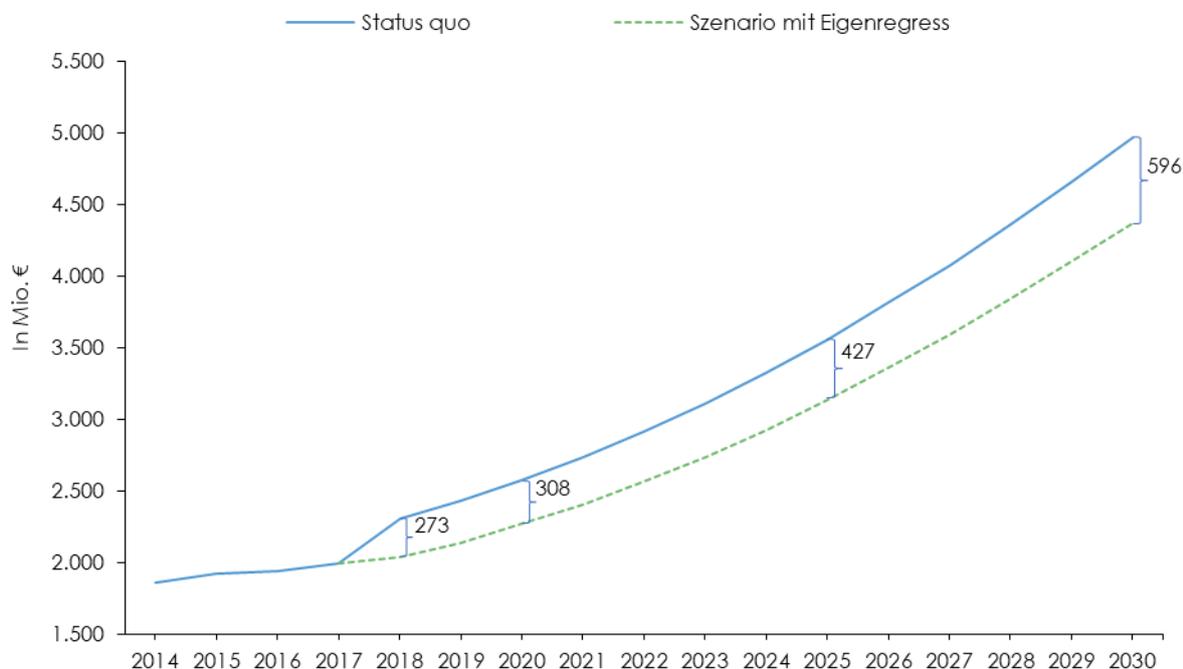
Wie in Übersicht 5.1 deutlich ersichtlich, steigen die Ausgaben für Sachleistungen, die primär von den subnationalen Gebietskörperschaften zu tragen sind, im Jahr 2018 markant an, während das Wachstum der Geldleistungen, die primär den Bundeshaushalt belasten, im selben Jahr vergleichsweise moderat ausfallen (Pflegegeld) bzw. sogar leicht im Sinken begriffen sind (24-Stunden-Betreuung). Eine wesentliche Rolle zur Erklärung dieser Unterschiede spielt zweifellos die mit 1.1.2018 wirksame Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege. Ebenso wahrscheinlich ist jedoch, dass nicht der gesamte Anstieg um 318 Mio. € bzw. 16,0% laut Pflegegeldleistungsstatistik auf diese rechtliche Änderung zurückzuführen ist. So stiegen im Jahr 2018 laut Österreichischem Pflegevorsorgebericht auch die Ausgaben für Pflegegeld – die von den Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen unberührt blieben – um 4,4% von

2.551 auf 2.663 Mio. € (inklusive Verwaltungskosten und im Ausland lebende Anspruchsberechtigte, siehe BMASGK, 2019).

Ein Teil des hohen Anstiegs der Ausgaben für Sachleistungen dürfte demnach auf demographische Faktoren zurückzuführen sein. Der Anstieg von 16,0% bzw. 318,0 Mio. € gegenüber 2017 laut Pflegedienstleistungsstatistik kann somit plausibler Weise als mögliches Maximum des Effekts im Jahr 2018 betrachtet werden. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der nominellen Nettoausgaben zwischen 2014 und 2017 betrug 2,2%. Bei Unterstellung eines Ausgabenwachstums bei Beibehalt des Pflegeregresses von 2,2% auch zwischen 2017 und 2018 würden sich die Ausgaben im Jahr 2018 auf 2.035 Mio. € belaufen. Dies würde einem Mehraufwand durch den Regressentfall von 274,1 Mio. € entsprechen.

Abbildung 5.5 zeigt schließlich den Ausgabenpfad auf Basis der in Abschnitt 5.2 beschriebenen kontrafaktischen Szenarios (ohne Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege) ab 2018 (strichlierte Linie) im Vergleich zum im vorigen Abschnitt 5.4 projizierten Pfad der öffentlichen Ausgaben für Sachleistungen nach Regress-Abschaffung. Wie die Ergebnisse verdeutlichen, belaufen sich die für 2018 errechneten Ausgaben im kontrafaktischen Szenario auf 2.036,3 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung von 2,3% bzw. 45,3 Mio. € gegenüber 2017. Daraus resultiert ein Effekt der Abschaffung des Eigenregresses für die öffentlichen Ausgaben der Länder und Gemeinden für Pflege-Sachleistungen im Jahr 2018 in Höhe von 272,7 Mio. € bzw. 13,7 Prozentpunkten. Die errechnete kontrafaktische Steigerungsrate liegt somit nah am durchschnittlichen jährlichen Wachstum der vorangegangenen drei Jahre von 2,2% pro Jahr. Für die Jahre 2019 und 2020 steigt die projizierte Differenz auf 289,1 bzw. 308,4 Mio. € (zu Preisen der jeweiligen Jahre). In weiterer Folge steigt die Differenz der Ausgaben zwischen den beiden Szenarien auf 427,1 Mio. € im Jahr 2025 bzw. auf 595,6 Mio. € im Jahr 2030.

Abbildung 5.5: Einschätzung der ökonomischen Kosten der Abschaffung des Eigenregresses
Projizierte Ausgaben der Länder und Gemeinden (nominell)



Q: Statistik Austria, BMASGK, WIFO-Berechnungen. – Ohne Ausgaben für mehrstündige Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste.

5.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

5.5.1 Zentrale Ergebnisse

Die in diesem Kapitel durchgeführten Projektionen bestätigen die in früheren Studien des WIFO projizierte hohe Ausgabendynamik im Bereich der Pflege, wobei die Ausgaben für die von den Ländern und Gemeinden mitfinanzierten Sachleistungen gemäß Pflegefondsgesetz deutlich stärker steigen als jene für Geldleistungen (Pflegegeld, Zuschüsse zur 24-Stunden-Betreuung). Der steilere Wachstumspfad für Sachleistungen liegt neben einer relativ steigenden Nachfrage insbesondere an den erwartbaren realen Stückkostensteigerungen, die sich aus der hohen Lohnintensität der Gesamtaufwände, der Annahme überdurchschnittlicher Lohnabschlüsse in diesem Sektor sowie aus einem höheren Medikations- und Betreuungsbedarf je betreuter Person durch die relative Zunahme der Hochaltrigkeit der Bevölkerung ergeben. Für Sachleistungen zeigen die Projektionen gegenüber dem Basisjahr 2018 einen nominellen Ausgabenanstieg von 54% im Jahr 2025 bzw. 115% im Jahr 2030, während die Anstiege für Pflegegeld (+27% im Jahr 2025, +52% im Jahr 2030) und die Zuschüsse zur 24-Stunden-Betreuung zu Hause (+18% im Jahr 2025, +36% im Jahr 2030) deutlich langsamer steigen. Dies bedeutet eine Zunahme der realen Kosten für die Länder und Gemeinden von 37% bzw. 77% in den Jahren 2025 bzw. 2030

gegenüber 2018. Die öffentlichen Kosten für Sachleistungen steigen dabei von 2,3 Mrd. € im Jahr 2018 auf 5,0 Mrd. € nominell bzw. 4,1 Mrd. € real im Jahr 2030. Insgesamt werden im Jahr 2030 laut Projektionen somit Geld- und Sachleistungen von 9,1 Mrd. nominell bzw. 7,5 Mrd. real (zu Preisen von 2018) an Aufwänden notwendig sein. Ab dem Jahr 2023 übersteigen dabei die Aufwände für Sachleistungen jene für das Pflegegeld.

Die seit Ende des Jahres 2019 verfügbaren Daten der Pflegedienstleistungsstatistik erlauben zudem eine erstmalige Einschätzung der ökonomischen Kosten der Abschaffung des Eigenregresses in der stationären Pflege, die mit 1.1.2018 wirksam wurde. Die Daten der Pflegedienstleistungsstatistik weisen einen Anstieg der Ausgaben der Länder und Gemeinden (Nettoausgaben) zwischen 2017 und 2018 von 16,0% bzw. 318 Mio. € aus. Ein Teil dieser Ausgabensteigerungen ist jedoch auf demographische und andere Effekte zurückzuführen. Den Berechnungen in Abschnitt 1.4 zufolge beläuft sich der Mehraufwand der Länder und Gemeinden aus dem Entfall des Regresses im Jahr 2018 auf etwa 272,7 Mio. €. Das entspricht einem hypothetischen Ausgabenwachstum von 2,3% gegenüber 2017 im kontrafaktischen Szenario mit Beibehalt des Pflegeregresses. Dieser Wert liegt sehr nahe am durchschnittlichen jährlichen Ausgabenwachstum der Jahre 2014-2017 von 2,2% und erscheint daher in seiner Größenordnung äußerst plausibel.

5.5.2 Konsequenzen für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich

Aus finanzausgleichspolitischer Perspektive ergeben sich aus der Abschaffung des Pflegeregresses durch Nationalrat und Bundesregierung mehrere Herausforderungen.⁵⁷⁾

- Der Rückgriff auf Vermögen bei Inanspruchnahme stationärer Pflege unter Kostenbeteiligung der Länder (Pflegeregress) war bis zur Abschaffung zu Jahresbeginn 2018 in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Nach Art.12 B-VG obliegt die Gesetzgebung über Grundsätze im Armenwesen dem Bund, für die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung sind die Länder zuständig. Mangels eines entsprechenden Grundsatzgesetzes regelten die Länder diese Angelegenheit selbst. Es liegt damit eine erhebliche Kompetenzüberlappung zwischen Bund und Ländern vor. Dieses Auseinanderfallen von Gesetzgebungskompetenz und Finanzierung (institutionelle Inkongruenz) ermöglichte dem Bund eine einseitige finanzielle Belastung der nachgeordneten Gebietskörperschaften.
- Bereits unmittelbar nach Beschluss der Maßnahme sprachen sich die Landesfinanzreferenten gegen die einseitige Verlagerung von Kosten zu ihren Lasten aus. Gefordert wurde eine Adaption des geltenden Finanzausgleichs im Hinblick auf einen Ausgleich der Mehrbelastungen durch den erwarteten Einnahmefall.⁵⁸⁾ Das im Oktober 2018 verabschiedete Bundesgesetz zur Schaffung eines angemessenen Ausgleiches für die

⁵⁷⁾ Die Darstellung folgt hier vor allem *Rechnungshof* (2020).

⁵⁸⁾ Der Tenor war, dass das Auslösen des Konsultationsmechanismus oder eventuell sogar Klagen vor dem Verfassungsgerichtshof denkbar seien, sollte es in den anstehenden Verhandlungen nicht zu einer Einigung über den Ersatz der Finanzierungslasten kommen.

Abschaffung des Pflegeregresses sah vor, ab 2019 auf Basis der tatsächlich für 2018 ermittelten Kosten (Mindereinnahmen und Mehrausgaben) vorzunehmen.

- Dabei sah der Gesetzgeber zunächst vor, dass der Bund zur Abdeckung des Einnahmenentfalls der Länder in der stationären Pflege 100 Mio. € jährlich zusätzlich zur Verfügung zu stellen und aus dem Pflegefonds zuzuweisen sollte. Von den Ländern wurde der Mehrbedarf für 2018 auf 530-654 Mio. € quantifiziert. Beschlossen wurde schließlich ein Abgeltungshöchstbetrag von 340 Mio. €. Für 2019 und 2020 hat der Gesetzgeber Zweckzuschüsse von je 300 Mio. € beschlossen.

Die Abgeltung der fiskalischen Lasten erfolgt mithin durch ein verhandelbares, diskretionäres Transfersystem. Insofern wird das Entstehen (oder die Schließung) der finanziellen Deckungslücken letzten Endes zu einer Frage der relativen Verhandlungsstärke der Finanzausgleichsparteien.

Wenngleich für die Abschaffung des Eigenregresses mit dem Konsultationsmechanismus ein Ausgleichsmodus vorhanden war, gibt es kein Instrument im österreichischen Finanzausgleichsgefüge, welches die grundsätzlich hohe Dynamik der Pflegeausgaben systematisch berücksichtigen könnte. Exogen getriebene Veränderungen in den Ausgabedynamiken fließen derzeit anlassbezogen über Verhandlungen (z.B. über FAG oder 15a-Vereinbarungen) in die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen ein, was aber wiederum wenig systematisch und nicht vollumfänglich für die Gesamtausgabedynamiken ist.

6. Modelle für einen strukturierten österreichischen Finanzausgleich

6.1 Vorbemerkungen

Im abschließenden Kapitel dieser Studie soll skizziert werden, wie die dargestellten unterschiedlichen Ausgabendynamiken zwischen den Gebietskörperschaftsebenen im österreichischen Finanzausgleichssystem institutionell Berücksichtigung finden könnten. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die hohe subnationale Ausgabendynamik bereits in der Vergangenheit Niederschlag im Finanzausgleich gefunden hat, aber eben auf sehr unsystematische bzw. unstrukturierte Weise. Beispielhaft hierfür ist der Passus im Paktum zum Finanzausgleich 2017 (FAG, 2017) „Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung wie unter anderem in den Bereichen Gesundheit, Pflege und Soziales erhalten die Länder und Gemeinden 300 Mio. € jährlich.“

Dieses Ergebnis der Verhandlungen zum Finanzausgleich 2017 illustriert, dass die hohe subnationale Ausgabendynamik in einigen Bereichen durchaus wahrgenommen wird, aber in die vertikale Mittelverteilung nur auf unsystematische Weise einfließt. Hinzu kommt das Problem, dass es sich dabei – zumindest entsteht für Außenstehende dieser Eindruck – um ad-hoc Maßnahmen handelt, die eben keiner strukturierten Vorgangsweise folgen. Was fehlt ist eine umfassende Analyse aller Ausgabenbereiche, um eine effiziente und gerechte Mittelverteilung zu erreichen. Naturgemäß stehen jedoch auch in Verhandlungen meist ausschließlich Bereiche mit hoher Dynamik im Vordergrund, weniger jene mit geringer Dynamik. Die Einbeziehung von Bereichen mit geringer Dynamik hat jedoch – die rückläufige Dynamik bei den Zinsausgaben (Kapitel 4) hat das gezeigt – einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Beurteilung, ob die Mittelverteilung angemessen ist. Auch die sich abzeichnende hohe Dynamik bei den Pflegeausgaben – siehe Kapitel 5 – ist zwar ein budgetär hoch relevant, mögliche Ausgleichsmechanismen sollten sinnvollerweise aber dennoch in einer budgetären Gesamtschau erfolgen. Partikuläre Lösungen für einzelne Aufgabenbereiche sind zudem aus Sicht der Autonomie kritisch zu sehen, da hier primär Transferlösungen zum Einsatz kommen.

In diesem Abschlusskapitel sollen drei zentrale Fragen eines strukturierten vertikalen Finanzausgleichs thematisiert werden:

1. Kennzahlen als Grundlage für einen vertikalen Finanzausgleich
2. Anknüpfungspunkte für die Kennzahlen im österreichischen Finanzausgleich und Implementierungsoptionen
3. Instrumente des Ausgleichs

Wenngleich Verhandlungslösungen wie im österreichischen Finanzausgleich ohne Zweifel auch Vorteile mit sich bringen, hat der internationale Vergleich gezeigt, dass Kennzahlensysteme durchaus machbar sind. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden mehrere Modelle eines systematischen Finanzausgleichs für Österreich durchexerziert. Gestützt auf die Daten und Berechnungen der Kapitel 2 und 4 werden dabei auch die groben quantitativen Konsequenzen für die vertikale Mittelverteilung berechnet.

Neben der rein quantitativen Bestimmung, welche Kennzahlen für die vertikale Mittelverteilung herangezogen werden könnten, soll auch die konkrete Umsetzung in Österreich diskutiert werden. Zwei Faktoren spielen bei der Umsetzung eine zentrale Rolle: Erstens die Frage, wie die Verbindung der Kennzahlen mit dem bestehenden Finanzausgleichssystem in Österreich bewerkstelligt wird. Dies wird in Abschnitt 6.3.1 diskutiert.

Zweitens ist bei der Umsetzung die Frage nach den Instrumenten für den vertikalen Ausgleich zu klären. Neben der reinen Darstellung der denkmöglichen Instrumente, diskutiert Abschnitt 6.3.2 diese Frage auch vor dem Hintergrund von grundsätzlichen Fragen der Steuer- und Finanzierungsautonomie. Um das Bewusstsein dafür zu schaffen, dass unterschiedliche Lösungen das Finanzausgleichsgefüge als Ganzes berühren, werden daher die unterschiedlichen Instrumente des Ausgleichs (Ertragsanteile, Transfer etc.) thematisiert.

6.2 Modellrechnungen für einen vertikalen Finanzausgleich

Wie im internationalen Vergleich dargestellt (siehe Kapitel 3), gibt es eine große Varietät an kennzahlenbasierten Systemen zur Ermittlung der vertikalen Finanzmittelverteilung. Als Illustration, welche Ergebnisse diese Modelle für Österreich ergeben würden, werden hier nun vier stilisierte Modelle durchgerechnet:

1. Verstetigungsmodell

Mit dem Ziel einer stetigen Einnahmenentwicklung für die subnationalen Einheiten, die nur begrenzt eigene Einnahmequellen besitzen, wird in diesem Modell die Einnahmenentwicklung um starke Ausreißer nach oben und unten korrigiert. Im hier gewählten Szenario liegen die Grenzen zwischen 2% und 4%, d.h. dass die Einnahmen der subnationalen Einnahmen immer im Intervall zwischen 2% und 4% wachsen.⁵⁹⁾ Die Einnahmen des Bundes bemessen sich in diesem Ansatz als Differenz zwischen den staatlichen Gesamteinnahmen und den verstetigten Einnahmen der Länder. Die Ausgabenentwicklung spielt für die Einnahmenverteilung keine Rolle.

Beim hier gewählten Verstetigungsmodell ist festzuhalten, dass es sich um eine vereinfachende Darstellung handelt. Bei einer konkreten Umsetzung in Österreich würde vermutlich nur die Ertragsanteilsentwicklung verstetigt werden. Im vorliegenden Fall werden der Einfachheit halber – und auch um die schwer abschätzbaren Interdependenzen zwischen Ertragsanteilen, Transfers, und eigenen Einnahmen auszusparen – die gesamten Einnahmen verstetigt.

2. Bedarfsmodell

Quasi als Gegenpol zum Verstetigungsmodell, spielt im Bedarfsmodell die Einnahmenentwicklung keine Rolle, und der Finanzmittelbedarf der subnationalen Einheiten wird einzig über ihre Ausgaben bestimmt. Da die tatsächlich getätigten Ausgaben sowohl aus Sicht der Anreize – Stichwort volle Kompensation zusätzlicher Ausgaben – aber auch aufgrund fehlender eigener Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften – die

⁵⁹⁾ Das durchschnittliche jährliche Wachstum in den Jahren 2000 bis 2017 betrug 3,4%.

Ausgaben folgen tendenziell eher den verfügbaren Finanzmitteln – ungeeignet sind als Maßstab für den Finanzmittelbedarf, werden hier die im Kapitel 4 berechneten strukturellen Ausgabenpfade herangezogen.

Die Einnahmen der Bundesebene ergeben sich in diesem Modell dann als Differenz zwischen Gesamteinnahmen und den strukturellen Ausgaben der subnationalen Einheiten. Wie im bereits erläuterten Verstetigungsmodell wird von einer detaillierten Betrachtung der Einnahmenseite Abstand genommen. Bei einer Umsetzung würde vermutlich ebenfalls nur auf die Ertragsanteile fokussiert werden, und der Finanzbedarf abzüglich (erzielbarer) eigener Einnahmen und Transfers berechnet werden.

3. Deckungsquotenmodell I (Verhältnis 100%)

Anders als bei Verstetigungs- und Bedarfsmodell, ergibt sich die Finanzmittelverteilung beim Deckungsquotenmodell nicht nur aufgrund der subnationalen Entwicklung, sondern aus der gesamthaften Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben aller Gebietskörperschaften. Die Verteilung der Gesamteinnahmen erfolgt dabei über Deckungsquoten, d.h. die Gebietskörperschaftsebenen erhalten einen gewissen Anteil ihrer (strukturellen) Ausgaben ersetzt.

Im Deckungsquotenmodell I, das dem deutschen Modell der Umsatzsteueraufteilung zwischen Bund und Ländern nachempfunden ist, soll die Deckungsquote zwischen Bund und subnationalen Gebietskörperschaften ident sein. Dies impliziert auch, dass im Falle einer Unterdeckung – die Einnahmen liegen unter den Ausgaben – beide Gebietskörperschaftsebenen dieselbe Defizitquote ausweisen. Gegeben die österreichische Situation, wo der Bund meist größere Defizite aufweist und die subnationalen Ebenen eher geringe, führt ein derartiges System dazu, dass es unmittelbar mit der Einführung einer solchen Aufteilung zu einer starken Verwerfung der Einnahmen zugunsten der Bundesebene kommt. Das Modell identer Deckungsquoten soll aber dennoch dargestellt werden, um die Sensitivität der Ergebnisse bezüglich der Deckungsquotenannahme zu zeigen.

4. Deckungsquotenmodell II (Verhältnis 93%)

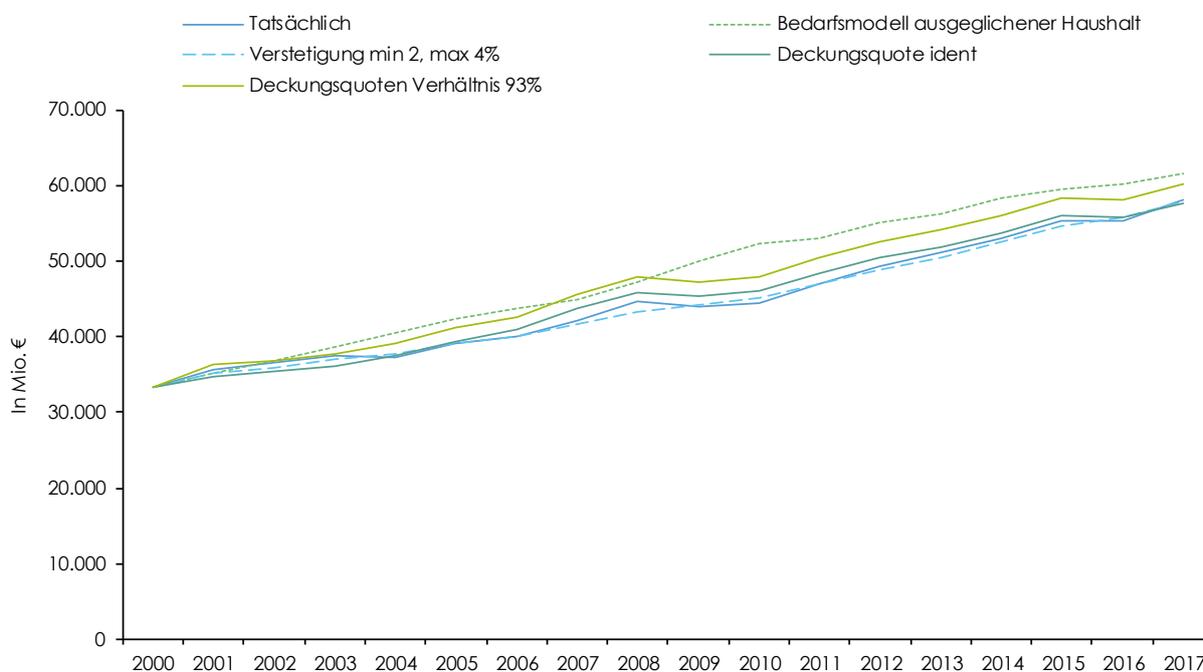
Das Deckungsquotenmodell II unterscheidet sich vom Deckungsquotenmodell I einzig in der Tatsache, dass anstatt identer Deckungsquoten zwischen Bund und subnationalen Einheiten, ein konstantes Verhältnis von 93% angenommen wird. Das bedeutet, dass die Deckungsquote des Bundes 93% der Deckungsquote der subnationalen Einheiten entspricht. Dieser Wert entspricht grob dem durchschnittlichen Verhältnis der Deckungsquoten zwischen 2000 und 2017.⁶⁰⁾ Nichtsdestotrotz verbleibt das gewählte Deckungsquotenmodell freilich einigermaßen ad-hoc.

Die Modellergebnisse für die vertikale Mittelverteilung in Österreich werden nachfolgend für die Jahre 2000 bis 2017 dargestellt. Neben den absoluten Werten (Abbildung 6.1) werden die

⁶⁰⁾ Grundsätzlich lag das Deckungsquotenverhältnis in diesen Jahren durchwegs in einem Band zwischen 84% und 97%.

Ergebnisse zudem als Unterschied zur tatsächlichen Einnahmenverteilung dargestellt (Abbildung 6.2). Im Jahr 2000 sind die Unterschiede noch per Konstruktion null, da eine Anwendung der Systeme ab dem Jahr 2001 angenommen wird. Hintergrund dieser zeitlichen Einschränkung ist der Umstand, dass die Ableitung struktureller Ausgaben ebenfalls von 2001 bis 2017 erfolgte. Da die dargestellten Modelle einzig die Verteilung zwischen den beiden Ebenen bestimmen und die zu verteilenden Gesamteinnahmen gleichbleiben, wird im Folgenden nur die subnationale Ebene dargestellt. Die Ergebnisse für den Bund ergeben sich nämlich spiegelbildlich zu jenen der subnationalen Einheiten. Höhere Einnahmen für die subnationale Ebene implizieren automatisch niedrigere Einnahmen für den Bund, und umgekehrt.⁶¹⁾

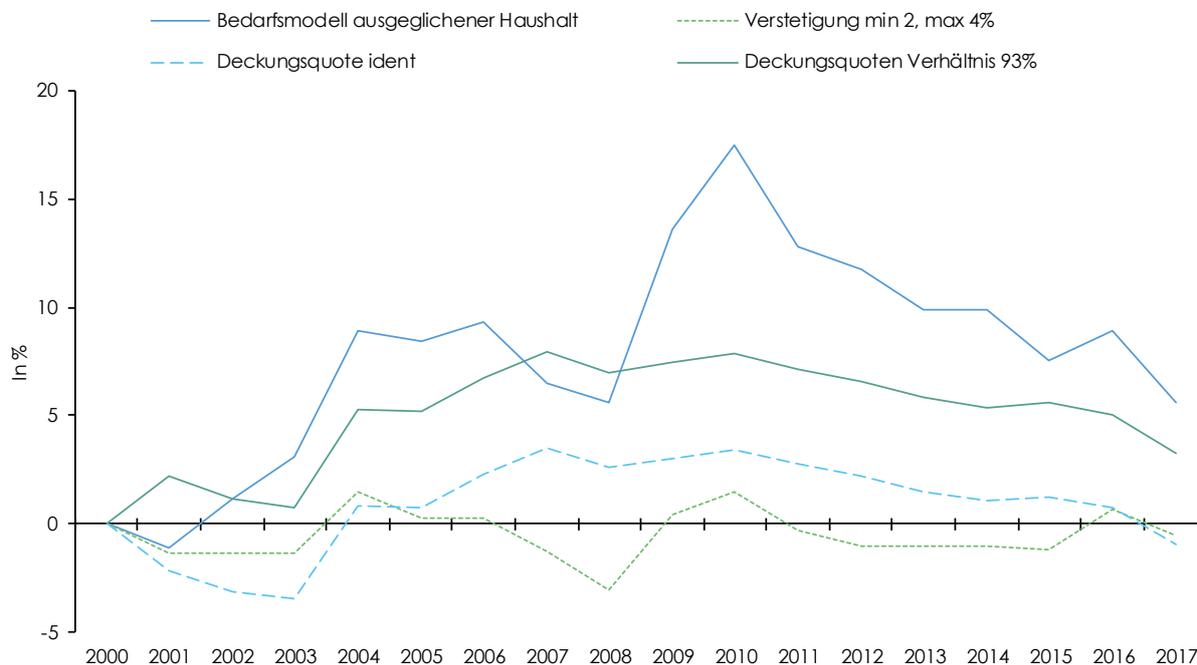
Abbildung 6.1: Einnahmen der subnationalen Ebenen getrennt nach Modell



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

⁶¹⁾ Aufgrund des höheren Einnahmenvolumens der Bundesebene gibt es einzig gewisse Unterschiede in den Prozentsätzen.

Abbildung 6.2: Abweichung der Einnahmen der subnationalen Ebenen von der tatsächlichen Einnahmenverteilung, getrennt nach Modell



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Wie Abbildung 6.1 und Abbildung 6.2 zeigen, ergeben sich über die Modelle hinweg doch deutlich unterschiedliche Resultate, die auch quantitativ bedeutsam sind. Die größte Ähnlichkeit zum Status-quo ergibt das Verstetigungsmodell. Dies ist wenig überraschend, da auch die derzeitige Einnahmenverteilung praktisch unabhängig von der Entwicklung der Ausgaben erfolgt. Per Konstruktion führt das Verstetigungsmodell dazu, dass sich in den Jahren um Steuerreformen (2005 bzw. 2009 und 2016) sowie in krisenbedingt schwachen Einnahmenjahren (ab 2009) höhere Einnahmen für die subnationalen Ebenen ergeben würden. Umgekehrt führt die Abschmelzung von Einnahmewachsen in Jahren starken Wachstums auf 4% dazu, dass sich das tatsächliche Einnahmewachstum und das Verstetigungsmodell grob über die Zeit die Waage halten. Im Jahr 2017 lagen die Einnahmen für die subnationalen Einheiten aus einem Verstetigungsmodell nur um 1% unter den tatsächlichen Einnahmen.

Deutlich höhere Einnahmen für subnationalen Einheiten ergäbe ein reines Bedarfsmodell auf Basis der strukturellen Ausgaben. Neben der Höhe ist speziell die zeitliche Entwicklung des Einnahmepfades interessant. So wachsen die Unterschiede zwischen dem Bedarfsmodell und den tatsächlichen Einnahmen bis zum Jahr 2010 sehr stark an. Nicht zuletzt trug auch das schwache tatsächliche Ausgabenwachstum in den Jahren 2009 und 2010 zu den Unterschieden von deutlich über 10% bei. Ab 2010 verringerte sich der Unterschied zwischen Bedarfsmodell und tatsächlichen Einnahmen jedoch kontinuierlich – ein Phänomen, das auch den Deckungsquotenmodellen auftritt – 2017 lag die Differenz dann noch bei rund 6%. Auch wenn eine Analyse der Ursachen dieser Trendumkehr ab 2010 über die vorliegende Studie hinaus

geht, dürften die FAG Pakte 2008 und 2017 einen merklichen Beitrag dazu geleistet haben. Das Verhandlungsergebnis 2008 (*Österreichische Gemeindezeitung*, 2008)⁶²⁾ sah nämlich zusätzliche Einnahmen für Länder und Gemeinden iHv. 530 Mio. € pro Jahr vor. Im Paktum 2017 wurden ebenfalls für besonders dynamische Ausgabenbereiche Gesundheit, Pflege, und Soziales 300 Mio. € jährlich akkordiert. Hinzu kommt die Fortführung und Valorisierung des Pflegefonds ab 2018 und 300 Mio. für horizontale Ausgleichsbedürfnisse (siehe Paktum Finanzausgleich 2017 – *Bundesministerium für Finanzen*, 2017)⁶³⁾.

Bei den Ergebnissen zum Bedarfsmodell ist noch anzumerken, dass diesem die Annahme zugrunde liegt, dass jegliche subnationale Ausgaben ersetzt werden. Wenngleich die Verschuldungsspielräume subnational zwar eher gering sind, ist selbst im österreichischen Stabilitätspakt ein gewisser begrenzter Rahmen für Länder und Gemeinden vorgesehen. Insofern ist der hier dargestellte vollständige Ausgabeersatz nur als eine mögliche Spielart des Bedarfsmodells zu sehen.

Merklich geringere Ausschläge verzeichnen die beiden Deckungsquotenmodelle. Der wesentliche Unterschied zwischen diesen beiden Modellen ergibt sich aus der Annahme zum Deckungsquotenverhältnis zwischen Bund und subnationalen Ebenen. Diese Annahme zeigt sich besonders stark im Jahr 2001 – dem Jahr, in dem das Deckungsquotenmodell zum ersten Mal angewendet wird. Bei der Annahme eines Deckungsquotenverhältnis von 1 kommt es zu einem deutlichen Einnahmeneinbruch⁶⁴⁾ für die subnationale Ebene in 2001, ab dann entwickeln sich die beiden Modelle parallel zueinander. Unabhängig von der Wahl des Deckungsquotenverhältnis zeigt sich in der Entwicklung von 2000 bis 2010 ein kontinuierliches Auseinanderdriften zwischen tatsächlicher Einnahmenverteilung, und jener, die ein Deckungsquotenmodell vorsehen würde. Im Falle des Deckungsquotenmodells I hätten die subnationalen Einheiten im Jahr 2010 rund 3% höhere Einnahmen erhalten, im Deckungsquotenmodell II sogar rd. 8%. Wie bereits erläutert, lag die tatsächliche Einnahmenentwicklung ab 2010 dann jedoch fast durchwegs über dem Pfad der Deckungsquotenmodelle, wodurch die Abweichung abnimmt. Im Jahr 2017 lagen die Einnahmen auf Basis des Deckungsquotenmodells I bei oder sogar leicht unter den tatsächlichen Einnahmen. Beim Deckungsquotenmodell II verbleiben die entsprechenden Einnahmen auch 2017 noch um 3% über den tatsächlichen Einnahmen.

Anders als beim Verstetigungs- und Bedarfsmodell ist die zeitliche Entwicklung weniger klar auf einzelne Ereignisse auf subnationaler Ebene zurückzuführen, da hier nun Einnahmen und Ausgaben auf Bundes- und subnationaler Ebene Berücksichtigung finden. Grundsätzlich zeigen sich zwar Ähnlichkeiten zum Bedarfsmodell, aber die Berücksichtigung von beiden Ebenen

⁶²⁾ <https://www.staedtebund.gv.at/oegz/archiv-bis-2009/details/artikel/fag-2008-mehr-mittel-fuer-zusaetzliche-aufgabenwenig-grundsuetzliche-reformen/>

⁶³⁾ <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/paktum-finanzausgleich-ab-2017.html>

⁶⁴⁾ Der Einbruch im ersten Jahr ergibt sich dadurch, dass in 2000 noch ein Deckungsquotenverhältnis von rd. 91% vorlag, und dieses in 2001 dann per Definition auf 100% hinaufgesetzt wird. Im Deckungsquotenverhältnismodell II ist der Übergang von 91% auf 93% deutlich weniger sprunghaft.

führt beispielsweise in den Jahren 2008 bis 2010 (Krisenjahre, Steuerreform) zu deutlich niedrigeren Einnahmensteigerungen. Gleichzeitig sinkt der Unterschied zu den tatsächlichen Einnahmen in den Jahren nach 2010 deutlich langsamer als im Bedarfsmodell, da im Deckungsquotenmodell auch die schwache Ausgabendynamik des Bundes (v.a. Zinsausgaben) Berücksichtigung finden.

Wenngleich die obigen Darstellungen eher illustrativen Charakter haben, zeigen sie doch recht klar, welche Ergebnisse entstehen, wenn unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die vertikale Mittelverteilung herangezogen werden. Unabhängig von den quantitativen Ergebnissen der Modelle, hängt die Wahl eines geeigneten Modells klarerweise auch von den institutionellen Gegebenheiten ab. So geht das an Deutschland angelehnte Deckungsquotenmodell I davon aus, dass a) die Aufgaben und Ausgaben beider Ebenen gleichwertig sind und b) dadurch auch beide Ebenen dieselben Deckungsquoten⁶⁵⁾ ausweisen sollen. Wenngleich die Gleichwertigkeit der Aufgaben vermutlich auch in Österreich zu bejahen wäre, sind die Einnahmenerzielungs- und Verschuldungsmöglichkeiten der subnationalen Einheiten doch deutlich beschränkter. Eine direkte Übertragung dieses Modells auf Österreich ist insofern schwer vorstellbar, und würde weitreichendere Änderungen in der Finanzausgleichsarchitektur erfordern.

Abschließend sollte hier noch betont werden, dass die hier abgeleiteten Modellergebnisse als das betrachtet werden sollten, was sie sind: nämlich die Grundlage für ein mögliches Kennzahlenbasiertes System der vertikalen Finanzmittelverteilung. Dementsprechend geht es in den nächsten beiden Abschnitten nun darum, inwiefern die Information aus diesen Modellrechnungen in den Finanzausgleich eingehen könnten.

6.3 Umsetzung eines strukturierten vertikalen Finanzausgleichs

6.3.1 Umsetzungsvarianten einer kennzahlenbasierten Regelbindung

Politische Konflikte und Auseinandersetzungen über die angemessene Finanzmittelverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen sind ein charakterisierendes Element föderativer Systeme. Sie betreffen sowohl das Verhältnis zwischen Bund und Ländern als auch die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und Kommunen. Durch kennzahlenbasierte Systeme – so die Hoffnung – könnten die vertikalen Verteilungskonflikte gemildert und auf der Basis einvernehmlicher Kriterien objektiviert werden.

In den vorangegangenen Ausführungen dieses Kapitels wurden unterschiedliche Systeme und fiskalische Ausgleichsmechanismen diskutiert, welche die vertikale Aufteilung der Finanzmittel zwischen Bundesebene und subnationale(n) Ebene(n) kennzahlenbasiert implementieren. Dabei wurde für die Modellrechnungen davon ausgegangen, dass jede Veränderung der jeweils relevanten Kennziffern unmittelbar zu einer Veränderung der Finanzströme führen würde. Den

⁶⁵⁾ „Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ (siehe Kapitel 3).

Modellbeispielen oben liegt mithin die Fiktion eines direkten kennzahlenbasierten Finanzausgleichsautomatismus zugrunde, der bei einer (rechnerischen) Veränderung des Indikators ohne weitere zeitliche Verzögerung und ohne expliziten politischen Beschluss die Finanzmittelaufteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen formelmäßig korrigiert, um eine angemessene Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden sicherzustellen.

Diese Annahme ist insofern gerechtfertigt, da sie der besseren Illustration der jeweiligen Wirkungsmechanismen des vertikalen Finanzausgleichs dient. Allerdings stellen die dargestellten Automatismen nur jeweils eine von mehreren möglichen Varianten dar, die vertikale Mittelaufteilung an finanzwirtschaftliche Kennziffern zu knüpfen. Zu unterscheiden sind

- Automatisierung der vertikalen Finanzmittelaufteilung durch das Kennziffersystem;
- Kennziffern als Indikatoren für die Ingangsetzung eines Anpassungsprozesses

Die Vorstellung eines Regelautomatismus geht davon aus, dass die Finanzbedarfsermittlung durch starre Anwendung des zugrundeliegenden Kennziffersystems wie ein reiner und vollständig automatisierter Rechenvorgang zu interpretieren ist. Die empirisch ermittelte Kennziffer, bzw. deren Entwicklung über die Zeit, gibt rechnerisch vor, wie die Finanzmittel vertikal auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen zu verteilen sind. Die regelmäßige (jährliche?) Ermittlung der ausgleichsrelevanten Kennziffer(n) vorausgesetzt, wird die vertikale Finanzmittelzuweisung somit zu einem technischen Vorgang.

Im Idealfall sind die zugrundeliegenden Kennzahlen nicht strategieanfällig – was durch die Ermittlung der strukturellen (= „notwendigen“) Ausgaben der Ebenen auf Basis der Shift-Share-Analyse prinzipiell sichergestellt würde. In dieser Ausgestaltungsvariante bestehen keine diskretionären Handlungsspielräume der Politik hinsichtlich der Festlegung der Finanzausgleichsmasse und der vertikalen Ressourcenaufteilung. Dahinter steht die Idee, den Prozess aus der tagespolitischen Entscheidungssphäre zu verbannen und somit quasi zu entpolitisieren. Mit der Fixierung einer rein formelgelenkten Aufteilungsregel – sei es beispielsweise ein Deckungsquotenverfahren, der Symmetriekoeffizient oder eine der anderen Alternativen – wird die Entscheidung über die (jährliche) Mittelverteilung nicht im aktuellen politischen Prozess getroffen, sondern ausschließlich auf eine höhere („konstitutionelle“) Entscheidungsebene vorverlagert. Eine regelgebundene Entscheidung sollte mithin weniger durch tagespolitische Verteilungskonflikte überlagert werden.

Wesentlicher Vorteil dieses Systems ist ohne Zweifel die zugrundeliegende einfache Mechanik. Freilich sind die Voraussetzungen für eine möglichst zeitnahe Ermittlung der ausgleichsrelevanten Daten nicht immer gegeben. Insbesondere die Ermittlung der „notwendigen Ausgaben“ – etwa mithilfe einer Shift-Share-Analyse oder mittels anderer Normkostenverfahren – ist schon aufgrund der erforderlichen Datengewinnungsprozesse nur mit zeitlicher Verzögerung möglich. Insbesondere nachträgliche Datenrevisionen sind dabei eine mögliche Quelle von Unsicher-

heiten über die Finanzmittelzuteilung. Insofern stellt die in den Modellberechnungen angenommene, jährliche Anpassung der Aufteilungskennziffern und damit der vertikalen Finanzmittelverteilung keine wirklich praktikable Alternative dar.

Vielmehr ist anzunehmen, dass die Ermittlung der Kennziffern modellgestützt erfolgen sollte.⁶⁶⁾ Der statistischen Unsicherheit über die exakte Entwicklung der aufteilungsrelevanten Kennziffern kann dadurch Rechnung getragen werden, dass lediglich geringfügige Abweichungen innerhalb eines festgelegten Fehlerkorridors keine quasi-automatische Anpassung des relevanten Aufteilungsfaktors nach sich ziehen. Erst bei einer festgestellten Über- oder Unterschreitung vorab fixierter Indikatorwerte (gegebenenfalls auch über einen mehrjährigen Zeitraum) werden entsprechende Anpassungen vorgenommen.

Betrachtet man die Umsetzungspraxis indikatorgestützter Systeme der vertikalen Finanzmittelaufteilung etwa in Deutschland, zeigt sich, dass statistisch ermittelte Veränderungen der relevanten Kennziffern in aller Regel nicht zu einer automatischen Anpassung der Mittelverteilung im Folgejahr führen.⁶⁷⁾ Die Kennzahlen werden (bzw. wurden) allerdings als Indikatoren für einen möglichen Anpassungsbedarf herangezogen, der jedoch explizit politisch beschlossen werden muss. Als Informationsinstrument ist das Verfahren dadurch gekennzeichnet, dass Kennziffern als Hintergrundinformation in den Verhandlungsprozess eingehen. Sie dienen dabei der Dokumentierung möglicher Aufteilungsasymmetrien. Es besteht aber keine unmittelbare oder mittelbare Beziehung zwischen der Kennziffernentwicklung und zugewiesenen Budgetmitteln. Das Hauptaugenmerk liegt also hier auf der Schärfung des Problembewusstseins im finanzausgleichspolitischen Verhandlungsprozess.

Dahinter steht die folgende Überlegung: Die zeitliche Entwicklung einer Kennziffer kann (natürlichen) jährlichen Schwankungen unterliegen, die sich im Mittel über die Zeit wieder ausgleichen. Sie würden mithin keine dauerhaften strukturellen Revisionsbedarfe anzeigen. Ergeben sich jedoch strukturelle Veränderungen, so verschieben sich die Indikatorwerte dauerhaft und langfristig in eine bestimmte Richtung. In diesem Falle würde die festgestellte „Schieflage“ einen finanzausgleichspolitischen Korrekturbedarf hinsichtlich der vertikalen Ressourcenaufteilung signalisieren.

Das Deckungsquotenverfahren, das bis 2019 (zumindest theoretisch) bei der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern in Deutschland zur Anwendung kam, sah eine Revisionsregel vor, wonach die Anteilsverhältnisse neu festzusetzen waren, wenn sich die errechneten Deckungsquoten als finanzpolitische Indikatoren zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen und damit die sachlichen Notwendigkeiten deutlich unterschiedlich entwickelt haben. Die Ermittlung des Zuteilungsschlüssels gemäß dem Deckungsquotenprinzip sollte dabei auf einer mehrjährigen Finanzplanung beruhen.

⁶⁶⁾ Wenig stichhaltig wäre in diesem Zusammenhang allerdings die Kritik, dass die zur Kennziffernermittlung erforderlichen statistisch-ökonomischen Methoden für „Laien“ nicht nachvollziehbar wäre. Die Anwendung empirischer Quantifizierungsmethoden, zählt heute zum Rüstzeug der Ausbildung von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern.

⁶⁷⁾ Das gilt primär für das in Kapitel 3 dargestellte Deckungsquotenverfahren. Die Berechnung von Symmetriekoeffizienten dient sogar (bislang jedenfalls) ausschließlich reinen Informationszwecken.

Die Revision der Aufteilungsverhältnisse sollte allerdings nicht quasi-automatisch, sondern durch politischen Beschluss der Beteiligten erfolgen. Kern der Überlegungen war, dass es in der Regel einer Abwägung der relativen Gewichte von Bundes- und Landesaufgaben bedurfte, die letztlich nur politisch erfolgen konnte. Die tatsächliche vertikale Aufteilung der Umsatzsteuererträge war daher trotz prinzipieller Anwendung einer Kennziffernmethode in der finanzpolitischen Praxis immer auf explizite politischen Verhandlungsergebnisse zurückführbar. Das Deckungsquotenverfahren beinhaltete auch insofern Spielräume, ob und in wie weit Anpassungen vorgenommen werden sollten, als die einschlägige Rechtsvorschrift vorsah, dass eine Neuverteilung der Umsatzsteuer erst dann zu prüfen sei, wenn eine nachhaltige und nicht nur geringfügige Verschiebung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder eingetreten ist, ohne die Rechtsbegriffe hinreichend zu konkretisieren.

Insgesamt impliziert die Abweichung von einer automatisierten kennzahlengestützten Anpassung der vertikalen Finanzmittelaufteilung also auch stets, dass politische Faktoren wie Verhandlungsmacht und -geschick, oder parteipolitische Konstellationen wieder eine stärkere Rolle für die Mittelaufteilung spielen. Sowohl die Frage, ab welchen „Schwellenwertüber- oder -unterschreitungen“ Neuverhandlungen über die vertikale Ressourcenverteilung aufgenommen werden müssen/sollten, als auch die konkrete Fixierung der jeweiligen Aufteilungsverhältnisse wird mithin politisiert.

Prinzipiell wäre denkbar, bereits etablierte Arrangements zur vertikalen Koordination im österreichischen Föderalismus auszubauen. Mit der Implementierung des „Konsultationsmechanismus“ im Jahr 1999 wurde ein erweiterter verfahrensrechtlicher institutioneller Rahmen für die vertikale Kooperation der gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich geschaffen (Thöni – Garbislander, 1999). Im Konsultationsmechanismus verfügen Länder und Gemeinden über eine prinzipiell zugesicherte Option, einer einseitigen Veränderung des Aufgaben- und Finanzierungsgefüges durch den Bund zu begegnen. Insofern könnte eine Klärung der vertikalen Deckungsbedürfnisse durch eine Ausweitung der Verantwortlichkeiten erfolgen.

Eine vorstellbare Alternative zu der stark politisierten Vorgehensweise wäre die Einrichtung von unabhängigen Expertenkommissionen, die einerseits die Entwicklung der relevanten Indikatoren überwachen und andererseits auch die Aufnahme von Neuverhandlungen initiieren oder anregen könnten. Als Vorbild könnte die oben erwähnte Commonwealth Grant Commission in Australien dienen. Das Expertengremium sammelt und bereitet die für die Aufteilung der *Goods and Services Tax* GST erforderlichen Daten auf, und unterbreitet daraufhin Vorschläge für die vertikale und horizontale Mittelverteilung. Bungey – Grossman – Kenyon (1991, S. 663) vermuten, dass durch die Arbeit der Kommission "the capacity for political factors ... to determine the size and direction of general purpose grants is somewhat attenuated."

6.3.2 Instrumente zur Korrektur vertikaler fiskalischer Asymmetrien

Die politische und ökonomische Diskussion der aufgaben- und bedarfsgerechten vertikalen Mittelverteilung im Finanzausgleich fokussiert auf die Verringerung (oder Eliminierung) der Unterschiede zwischen den zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mitteln und den ver-

fügbaren Ressourcen der gebietskörperschaftlichen Ebenen. Ein bisher nur am Rande thematisierter Aspekt ergibt sich im Hinblick auf die Instrumente einer Korrektur vertikaler Asymmetrien der Finanzausstattung. Die Wahl des Ausgleichsinstruments beeinflusst nämlich auch den Zentralisierungsgrad und damit das grundsätzliche Gefüge zwischen den Gebietskörperschaften im föderativen System. Ausgehend von der Feststellung, dass der finanzpolitisch optimale Zentralisierungsgrad der Steuerentscheidungshoheiten in föderativen Staaten größer ist als jener der Ausgaben und Aufgaben (Boadway, 2002), kann die Differenz zwischen Ausgabennotwendigkeiten und Einnahmelmöglichkeiten der subzentralen gebietskörperschaftlichen Ebenen geschlossen werden

- durch die Ausweitung des gemeinschaftlichen Steuerverbundes zwischen nationaler und subnationaler Ebene,
- oder durch Finanztransfers der Zentralebene:
 - als zweckungebundene Zuweisung zur Schließung der Deckungslücke, oder
 - als zweckgebundener Transfer zur finanzpolitischen Feinsteuerung.

Bisweilen wird argumentiert, dass die fiskalische Performance des Gesamtstaates durch die Transferabhängigkeit der subzentralen Einheiten gefährdet sei.⁶⁸⁾ Folgende Aspekte werden im Speziellen angesprochen:

- Die Ausweitung der Transfers erhöht die Intransparenz und schwächt die demokratische Kontrollfunktion, weil die Bürger nicht ersehen können, wer für bereitgestellte lokale Leistungen tatsächlich die Finanzierungslasten trägt (Pitlik – Schmid, 2000). Fiskalische Äquivalenz bedeutet nicht nur, dass die Gebietskörperschaften über eine adäquate finanzielle Ausstattung zur Erfüllung ihrer Leistungen verfügen sollen. Institutionelle Kongruenz ist Voraussetzung für eine funktionsfähige Rückkoppelung zwischen den Interessen der Bürger und den politischen Entscheidungen. Politikverflechtungen führen dazu, dass Kontrolle und politische Verantwortung nicht mehr übereinstimmen und die Ausgaben disziplin nachhaltig geschwächt wird.
- Zuweisungen reduzieren die fiskalische Verantwortlichkeit der Empfängereinheiten. Es entstehen Anreize für Ausgabenerhöhungen, wohingegen Anreize zu einem effizienten und sparsamen Mitteleinsatz und zur Generierung von Mehreinnahmen durch Pflege der eigenen Steuerbasis verringert werden. Höhere Transferabhängigkeit lockert die Budgetrestriktion („*soft budget constraint*“) und verändert diesen Vorstellungen zufolge die Entscheidungsperspektiven der Bürger und der Politiker: sie erzeugt eine Fiskalillusion, begünstigt die fiskalische Externalisierung von Entscheidungsfolgen und reduziert das Kostenbewusstsein. In dynamischer Sicht wird die *soft budget constraint* durch ein Glaubwürdigkeitsdefizit verstärkt, da die Zentralebene nicht glaubhaft zusichern kann, in fiskalischen Krisen die Empfänger nicht aufzufangen (Ambrosiano – Bordignon, 2006). Vor diesem Hintergrund stellt die Etablierung von fiskalischen Begrenzungsregeln für die

⁶⁸⁾ Ein Überblick ist zu finden bei Sorens (2016).

subnationalen Einheiten und eine *no-bail-out*-Klausel in der Finanzverfassung Optionen dar, die Anreizprobleme zu verringern – freilich auch zulasten der konjunkturpolitischen Flexibilität und möglicherweise den öffentlichen Investitionen.

- Selbstverursachte Mehrausgaben und objektive Mehrbedarfe sind oft nur sehr schwer zu trennen. Beruhen Deckungslücken jedoch auf eigenen politischen Entscheidungen oder auf Ineffizienzen bei der Aufgabenerfüllung der subzentralen Einheiten, und nicht auf objektiven strukturellen Faktoren, liegt ein Ausgleichsbedarf nicht vor (*Blöchliger – Charbit, 2008*). Grundsätzlich die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung höher, wenn sich die betreffende Jurisdiktion gegenüber den Bürgern/Steuerzahlern verantworten müsste.
- Vor allem für zweckgebundene Zuweisungen gilt, dass sie prinzipiell als Instrument der Zentralebene zur Korrektur von allokativen Ineffizienzen geeignet sein können (*Oates, 1972*). Allerdings geht sie einher mit der (Teil-)Verlagerung von Kompetenzen auf die nächsthöhere Ebene, die weder zwingend notwendig noch effizient ist. Sie verteilt Teile der Steuerlast auf alle Gliedstaaten und führt dadurch zu einer Überzentralisierung mit entsprechenden Wohlfahrtsverlusten (*Pitlik, 1997*).

Empirische Studien bestätigen überwiegend die erwarteten Effekte der Transferabhängigkeit von subnationalen Gebietskörperschaften auf die Höhe der Staatsausgaben, das Ausmaß der Staatsverschuldung oder die Effizienz des öffentlichen Sektors (z.B. *Rodden, 2002; Fiva, 2006; Dahlberg et al., 2008; Cassette – Paty, 2010; Geys – Heinemann – Kalb, 2010; Ashworth – Galli – Padovano, 2013; Eyraud – Luysinian, 2013; Foremny, 2014; Asatryan – Feld – Geys, 2015; Köppl-Turyňa – Pitlik, 2018*). Allerdings finden sich durchaus auch Studien, welche die theoretischen Vorhersagen zu den Auswirkungen vertikaler fiskalischer Ungleichgewichte nicht oder nur in Teilen bestätigen können (z.B. *de Mello, 2000; Baskaran, 2010*).

In der finanzpolitischen Praxis verschwimmen freilich die Unterschiede zwischen Finanztransfers der übergeordneten Ebene und gemeinschaftlichen Steuereinnahmen aus dem allgemeinen Abgabenverbund („shared taxes“). In diesem Kontext ist speziell von Bedeutung, inwieweit Entscheidungsverantwortlichkeit der subzentralen Einheiten hinsichtlich der Einnahmen- und Ausgabengestaltung gegeben ist (*Karpowicz, 2012; Sharma, 2012*).⁶⁹⁾

So unterscheiden sich vertikale Transfers und Gemeinschaftsabgaben je nach institutioneller Ausgestaltung bisweilen nur graduell. Für eine Einstufung als Verbundsteuern (in Abgrenzung zu vertikalen Finanztransfers) sollten drei Testkriterien zu erfüllt werden (*Blöchliger – Petzold, 2009*):

- Risikotragung: der Anteil der subnationalen Ebene ist direkt an die Entwicklung des gesamten Aufkommens der Steuer geknüpft;

⁶⁹⁾ OECD-Studien zeigen, dass im internationalen Vergleich die Gebietskörperschaften (sowohl zentral als auch subzentral) stark unterschiedliche Entscheidungsautonomie hinsichtlich ihrer Abgabeneinnahmen haben (*Blöchliger – King, 2006; Blöchliger – Rabesona, 2009; Blöchliger – Nettley, 2015*). Dabei sind vor allem Art und der Umfang der Mitgestaltungsrechte bezüglich Steuertarifen und Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlagen von Belang. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Studien des WIFO hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung einer höheren Abgabenautonomie der Länder und Gemeinden in Österreich: *Pitlik et al. (2012)* und *Pitlik – Klien – Schratzenstaller – Seyfried (2015)*.

- der Einnahmenteil der subnationalen Ebene ist nicht zweckgebunden;
- Formelstabilität: der Anteil der subnationalen Ebene wird ex ante für einen bestimmten Zeitraum fixiert, der mindestens ein Jahr betragen sollte.

Ebenso stellt sich die Frage, inwieweit die subnationalen Gebietskörperschaften die Höhe der ihnen zufließenden Gemeinschaftssteueranteile beeinflussen können. Maßgeblich wäre etwa, ob die subnationalen Gebietskörperschaften

- Mitentscheidungsrechte bei abgabenrechtlichen Vorschriften haben,
- über Mitbestimmungsrechte bei Festlegung der vertikalen Aufteilungssätze verfügen,
- ob die horizontale Aufkommensverteilung nach örtlichem Aufkommen erfolgt oder primär einem horizontalen Ausgleich der Finanzkraft dient.

Die Unterscheidung ist insofern relevant, weil Gemeinschaftssteuerarrangements durchaus so ausgestaltet sein können, dass sie im Vergleich zu Finanztransfersystemen mit einer höheren subnationalen Abgabenautonomie einher gehen, und entsprechende Politikanreize erzeugen können. Das gilt insbesondere, wenn die Mittelaufteilung auf die Gebietskörperschaften einer Ebene proportional zum lokalen oder regionalen Aufkommen erfolgt, sodass die subnationalen Einheiten auch ein fiskalisches Interesse an der Pflege der subnationalen Steuerbasis haben (Blöchliger – Petzold, 2009).

Vor diesem Hintergrund klassifiziert – wie oben diskutiert – das ESVG 2010 die Ertragsanteile aus den „gemeinschaftlichen Bundesabgaben“, die allen gebietskörperschaftlichen Ebenen in Österreich zufließen, nicht als „eigene Steuern“ der Länder und Gemeinden, sondern als Abgabeneinnahmen des Bundes, die mittels Finanzzuweisungen anteilig an die subnationalen Ebenen geleitet werden. Folgt man dieser Einschätzung, macht es keinen nennenswerten Unterschied, ob die Ausgaben der Länder und Gemeinden in Österreich durch ungebundene Finanzzuweisungen oder durch Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gedeckt werden. Bundesländern und Gemeinden fehlt jene Regelungsautonomie bei den gemeinschaftlichen Abgaben, die es dem Bund ermöglicht, steuerpolitische Entscheidungen bezüglich dieser Steuern zu treffen, die finanzielle Konsequenzen für die subnationalen Einheiten haben. Länder und Gemeinden haben nur eine relative Ertragsautonomie: Es werden ihnen fixe Anteile am Ertrag einzelner Steuern zugewiesen, jedoch können sie nicht selbst und allein über die Höhe ihres Steueraufkommens entscheiden.

Die österreichische Praxis der vertikalen Finanzmittelanpassung bestand bislang vor allem darin, von Zeit zu Zeit in den FAG-Neuverhandlungen eine Revision der Aufteilungsschlüssel für gemeinschaftliche Bundesabgaben vorzunehmen, oder durch einen Ausbau der vertikalen Finanztransfers an die untergeordneten Ebenen (im Falle einer höheren Dynamik der dort angesiedelten Aufgaben) die finanzpolitische Balance wieder herzustellen. Allerdings nahm durch Transferlösungen die Komplexität der Finanzbeziehungen zwischen den Ebenen beträchtlich zu. Gleichzeitig wurde das Steuerungspotential der Transfers oft dadurch geschwächt, dass mit der Vergabe von Transfers mehrere Zielvorstellungen miteinander vermischt werden.

Hinweise auf eine prinzipielle Substituierbarkeit von zweckungebundenen Zuweisungen (Schlüsselzuweisung oder allgemeine Finanzzuweisung) und Ertragsanteilen sind auch in der Finanzausgleichshistorie zu finden. Mit dem FAG 2008 wurden die meisten Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse des Bundes an Länder und Gemeinden in Ertragsanteile umgewandelt. Die ab diesem Zeitpunkt geltenden, neuen Aufteilungsfixschlüssel für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben wurden auf Basis des Erfolges des Jahres 2007 errechnet; sie dienen mithin der „Besitzstandswahrung“. Die Maßnahme betraf jedoch nur einen kleinen Teil des gesamten innerstaatlichen Transfervolumens; das vielfach kritisierte „Transferdickicht“ wurde nur ansatzweise gelichtet (*Biwald et al.*, 2010).

Diesem Gedanken liegt jedoch eine auf statische Aspekte reduzierte Betrachtungsweise zugrunde. In dynamischer Perspektive bestehen deutliche Unterschiede zwischen zweckungebundenen Zuweisungen und Ertragsanteilen. Während die Entwicklung der Ertragsanteile an die Entwicklung der Gesamtaufkommen der (großen) Steuern geknüpft ist, können (gebundenen und ungebundene) Zuweisungen losgelöst von der Abgabenaufkommensentwicklung festgelegt und dynamisiert werden. Das Risiko (und die Chancen) konjunkturell oder strukturell bedingter Einnahmenschwankungen verteilt sich im Verbundabgabensystem gemäß den Aufteilungsfixschlüsseln auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Wird die Deckungslücke demgegenüber durch Finanzzuweisungen „aufgefüllt“, trägt primär die Bundesebene die Aufkommensrisiken – die Empfängerebene trägt bis zum Auslaufen der vereinbarten Transferregelungen (z.B. zum Ablauf der Finanzausgleichsperiode) ein reduziertes Aufkommensrisiko. Vermutlich auch, weil die Gewährung von Transfers zur Bewältigung eines sich wandelnden Aufgabenspektrums einzelner Gebietskörperschaften sich als weniger endgültige und politisch schneller reversible Lösung darstellt, als einer Erhöhung der Anteile im Steuerverbund, wird in der finanzpolitischen Praxis häufig auf sie zurückgegriffen (*Schratzenstaller*, 2010).

Insgesamt spricht vor allem der Gesichtspunkt der Risikoteilung zwischen Bundesebene und nachgeordneten gebietskörperschaftlichen Ebenen für eine flexible Ertragsanteillösung, um vertikale fiskalische Asymmetrien zu verringern, die aus strukturellen Verschiebungen im föderativen Aufgaben- und Ausgabegefüge resultieren. Finanztransferlösungen scheinen vor allem geeignet, zeitlich begrenzt auftretende Asymmetrien bei der Finanzmittelverteilung zu mildern.

7. Resümee

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit den Möglichkeiten den vertikalen Finanzausgleich in Österreich zu strukturieren und zu systematisieren. Ausgehend von der Evidenz in der Vorgängerstudie Pitlik - Klien - Loretz (2018), die große Unterschiede in den Ausgabendynamiken zwischen den Gebietskörperschaftsebenen konstatiert, ging es insbesondere darum, Modelle und Umsetzungsoptionen für eine kennzahlengetriebene vertikale Mittelverteilung zu erörtern. Nach einer kurzen konzeptionellen und theoretischen Einordnung der Fragestellung – die in der einschlägigen (internationalen) Literatur zumeist unter dem Begriff der fiskalischen Asymmetrie

analysiert wird – wurde in Kapitel 2 nochmals der Status-quo für Österreich dargelegt. Zusätzlich zum Update der Ausgabendynamiken wurde nun zum ersten Mal die Einnahmenentwicklung der Gebietskörperschaftsebenen miteinbezogen. Obwohl es sich dabei um eine rein deskriptive Darstellung handelt, wirft die integrierte Untersuchung von Einnahmen und Ausgaben sowie der Vergleich über die Ebenen hinweg bereits einige Kernfragen für die vertikale Finanzmittelverteilung auf: Inwiefern sind die getätigten Ausgaben ein brauchbarer Indikator für den Finanzmittelbedarf? Welche Einnahme- bzw. Verschuldungsmöglichkeiten stehen den unterschiedlichen Ebenen offen? Welche Anknüpfungspunkte bzw. Kennzahlen eignen sich für eine Beurteilung, ob die Finanzmittelausstattung der Gebietskörperschaftsebenen angemessen ist?

Zur Analyse dieser Fragen folgt in Kapitel 3 der Studie ein internationaler Vergleich. Dieser Teil der Studie stellt dar, wie in anderen Ländern fiskalische Ungleichgewichte identifiziert und gegebenenfalls damit umgegangen wird. Die internationalen Erfahrungen aus Deutschland – Bund und Länder, aber auch Länder und Kommunen – Australien, Kanada und Belgien beleuchten dabei die in der finanzwissenschaftlichen Praxis verwendeten Ansätze, mit ihren Vor- und Nachteilen.

Eine wichtige Erkenntnis des internationalen Vergleichs ist, dass die Identifikation der „notwendigen Ausgaben“ eine zentrale Herausforderung für ein kennzahlbasiertes System der Mittelzuweisung darstellt. Als Lösungsmöglichkeit für dieses Problem wird in Kapitel 4 mittels einer Wachstumszerlegung versucht, den strukturellen Finanzmittelbedarf für die österreichischen Gebietskörperschaftsebenen zu ermitteln. Die Ergebnisse auf Basis der Shift-Share Analyse bestätigen sehr eindeutig, dass die Dynamik der strukturellen, das heißt notwendigen, Ausgaben auf subnationaler Ebene deutlich höher war als auf Bundesebene. Gegenüber den tatsächlichen Ausgaben zeigt der ermittelte strukturelle Wachstumspfad der Länder- und Gemeinden sogar noch eine deutlich höhere Dynamik als jene des Bundes.

Nach der vergangenheitsbezogenen Analyse in Kapitel 4 widmet sich Kapitel 5 mit der Pflege einem Bereich, der auch in den kommenden Jahren von einer hohen Ausgabendynamik geprägt sein dürfte. Die Projektionen bis 2030 verdeutlichen, dass von dieser hohen Dynamik insbesondere die Aufgaben bzw. Ausgaben der subnationalen Gebietskörperschaften betroffen sein könnten. Exemplarisch anhand der Abschaffung des Eigenregresses, wird zudem illustriert, wie die subnationale Ausgabendynamik durch Faktoren außerhalb ihres Entscheidungsraumes beeinflusst wird.

Im abschließenden Kapitel 6 folgt eine Kondensation der einzelnen Bausteine aus den Vorkapiteln, um Modelle für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich für Österreich zu skizzieren. Das Kapitel versucht zunächst aufzuzeigen, welche groben quantitativen Einschätzungen die verschiedenen Ausgleichsmodelle – die im internationalen Vergleich identifiziert wurden – für die österreichische Situation von 2000 bis 2017 ergeben würden. Unabhängig von der Wahl der konkreten Kennzahl, welche die Notwendigkeit für eine Anpassung der vertikalen Finanzmittel anzeigen soll, werden im zweiten Teil von Kapitel 6 die Umsetzungsoptionen diskutiert. Neben der Frage, welche Rolle Kennzahlen für fiskalische Asymmetrien bei der Neuverhandlung der

Finanzmittelverteilung spielen können, geht es auch um die Wahl der passenden Ausgleichsinstrumente. Dieser letzte Punkt schließt wiederum den Kreis zum Anfang der Studie, da die Auswahl der Ausgleichsinstrumente geleitet sein muss von Überlegungen, inwiefern Gebietskörperschaftsebenen im Stande sein sollen, ihre Ausgaben selbständig finanzieren zu können.

8. Literatur

- Aldasoro, I., Seiferling, M. M. (2014). Vertical fiscal imbalances and the accumulation of government debt. International Monetary Fund Discussion Paper No. 14-209, Washington.
- Ambrosiano, M. F., Bordignon, M. (2006). Normative versus positive theories of revenue assignments in federations, in: Ahmad, E., Brosio, G. (Hrsg.). Handbook of fiscal federalism, Cheltenham, S. 306-338.
- Asatryan, Z., Feld, L.P., Geys, B. (2015), "Partial Fiscal Decentralization and Sub-National Government Fiscal Discipline: Empirical Evidence from OECD countries", Public Choice, 163(3), S. 307–320.
- Australian Government (2017). Productivity Commission Improving Commonwealth-State Relations. Shifting the Dial: 5 year Productivity Review, Supporting Paper No. 14, Canberra.
- Bach, S., Blöchliger, H., Wallau, D. (2009), "The Spending Power of Sub-Central Governments, OECD Economics Working Paper ECO/WKP (46).
- Bacharach, M. (1970). Biproportional matrices and input-output change, Cambridge University Press, Cambridge.
- Baretti, C., Huber, B., & Lichtblau, K. (2001). Die Reform des Finanzausgleichs im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Rationalität und Besitzstandsdenken. IW-Trends-Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 28(2), 38-58.
- Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. Public Choice, 145(3-4), S. 351-378.
- Bauer, H., Thöni, E. (2017). Finanzausgleich im Überblick – Grundsätzliches und das System in Österreich, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 49-76
- Baumgartner, J., Kaniovski, S. (2020). Update der mittelfristigen Prognose der österreichischen Wirtschaft 2020 bis 2024. WIFO-Monatsberichte, 93(1), S.33-40.
- Benz, A. (2015). Wie können Föderalismusreformen gelingen? Erfahrungen aus der vergleichenden Forschung, in: Geisler, R. et al. (Hrsg.): Das Teilen beherrschen. Analysen zur Reform des Finanzausgleichs 2019, Baden-Baden, S. 73-94
- Benz, A. (1984). Zur Dynamik der föderativen Staatsorganisation. Politische Vierteljahresschrift, 25(1), S. 53-73.
- Bird, R. M., Tarasov, A. V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. Environment and Planning C: Government and Policy, 22(1), S. 77-102.
- Biwald, P., Bauer, H., Bröthaler, J., Getzner, M., Mitterer, K., Schratzenstaller, M. (2010). Grundlegende Reform des Finanzausgleichs–Projekt „Transfers und Kostentragung “. Studie von KFZ, WIFO, TU Wien im Auftrag des BMF.
- Blöchliger, H., Charbit, E. (2008). Fiscal Equalisation. OECD Economic Studies 44, S. 1-22.
- Blöchliger, H., Petzold, O. (2009). Finding the dividing line between tax sharing and grants: A statistical investigation, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper 2009/10. Paris.
- Blöchliger, H., Rabesona, J. (2009). The fiscal autonomy of sub-central governments. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government Working Paper 2009/9, Paris.
- Blöchliger, H., Vammalle, C. (2012A). Belgium: The Lambermont Agreement, in: Blöchliger, H., Vammalle, C. (Hrsg.). Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, Paris, S. 51-61.
- Blöchliger, H., Vammalle, C. (2012B). Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, Paris.
- BMASGK (2019). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2018. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Wien.
- Boadway, R. (2002). The vertical fiscal gap: Conceptions and misconceptions. Conference paper. Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better, May 2002.
- Boettcher, F., Holler, B. (2012). Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie. Wirtschaftsdienst, 92(4), S. 261-266.
- Broschek, J. (2018). Reformpolitik im australischen Föderalismus: eine vergleichende Perspektive, in: Hrbek (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2018, S. 355-370.
- Bundesministerium der Finanzen (2018). Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung, Berlin.
- Bundesministerium für Finanzen (2017). Paktum zum Finanzausgleich ab dem Jahr 2017. Wien.

- Bundesverfassungsgericht (1999). Urteil des Zweiten Senats vom 11. November 1999, BVerfGE 101, S. 158-238.
- Bungey, M., Grossman, P., Kenyon, P. (1991). Explaining intergovernmental grants: Australian evidence. *Applied Economics* 23(4): S. 659-668.
- Burton, T., Dollery, B., Wallis, J. (2002). A century of vertical fiscal imbalance in Australian federalism. *History of Economics Review*, 36(1), S. 26-43.
- Büttner, T., Ebertz, A., Kauder, B., Reischmann, M. (2013). Finanzwissenschaftliche Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, ifo Forschungsberichte, No. 58, München.
- Caesar, R. (2011). Die deutsche „Schuldenbremse“ – Ein Modell für Europa?, in: Biwald, P. et al. (Hrsg.): *Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat*. Wien, Graz, S. 161-175.
- Cassette, A., Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. *Public Choice*, 143(1-2), S. 173-189.
- CGC Commonwealth Grants Commission (2015), *Report on GST Revenue Sharing Relativities – 2015 Review*, Vol. 1, Canberra.
- Dahlby, B. (2005). *Dealing with the fiscal imbalances: Vertical, horizontal, and structural*. CD Howe Institute Working Paper, Toronto.
- De Mello, L. R. (2000). Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: A cross-country analysis. *World Development*, 28(2), S. 365-380.
- Deubel, I. (2012). *Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt: Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020*. Bad Kreuznach.
- Döring, T., Stahl, D. (2000). Institutionenökonomische Aspekte der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs: Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über ein "Maßstäbengesetz" für den Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999. Stuttgart.
- Dougherty, S., Phillips, L. (2019). The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 25, Paris.
- Eisen, B., Lammam, C., Ren, F. (2016). *Are the Provinces Really Shortchanged by Federal Transfers?* Vancouver, BC: Fraser Institute.
- Eltges, M., Jakubowski, P., Zarth, M. (2005). Zur Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): *Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich*, Berlin, S. 153-167.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- European Commission (2018). *The 2018 Aging Report, Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Brussels.
- Eurostat (2011). *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG)*. 2011 edition, Luxemburg.
- Eurostat (2019). *Datenabzug aus der Classification of the Functions of Government (COFOG)*. Luxemburg.
- Eyraud, L., Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), S. 571-587.
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M. (2019). Zum künftigen Bedarf an Pflegepersonal in den stationären und mobilen Diensten. *WIFO-Monatsberichte*, 92(3), S. 149-157.
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M. (2018). *Aktuelle und künftige Versorgungsfunktion der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Österreich*. WIFO-Studie im Auftrag des Hilfswerks Österreich, Wien.
- Famira-Mühlberger, U., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G. (2017). *Österreich 2025: Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen*. WIFO-Studie im Rahmen von Österreich 2025, Wien.
- FAG (2017). *Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2017 bis 2021 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2017)*. In: BGBl. I Nr. 116/2016 idF BGBl. I Nr. 103/2019, Wien.
- Hummel, C.-A., Lamouroux, L., Thöne, M. (2018). *Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg*. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
- Firgo, M., Fritz, O. (2017). Does having the right visitor mix do the job? Applying an econometric shift-share model to regional tourism developments. *The Annals of Regional Science*, 58(3), S. 469-490.

- Firgo, M., Famira-Mühlberger, U. (2014). Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege. WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien.
- Fiva, J. H. (2006). New evidence on the effect of fiscal decentralization on the size and composition of government spending. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 62(2), S. 250-280.
- Foremny, D. (2014). Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy. *European Journal of Political Economy*, 34, S. 86-110.
- Fuest, C., Thöne, M. (2009). Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Berlin.
- Gauthier, J. (2012). The Canada Social Transfer: Past, Present and Future Considerations. Library of Parliament Background Paper.
- Geys, B., Heinemann, F., Kalb, A., (2010), "Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities", *European Journal of Political Economy*, 26(2), S. 265-278.
- Greifeneder, M. (2018). 25 Jahre Pflegegeld in Österreich, *Österreichische Zeitschrift für Pflgegerecht*. 3, S. 80-83.
- Grossmann, B., Schuster, Ph. (2017). Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung, Studie im Auftrag des Fiskalrates. Wien.
- Hunter, J. S. H. (1977). Finanzielle Beziehungen zwischen Bund und Ländern in Australien, Kanada und in der Bundesrepublik Deutschland - Eine vergleichende Übersicht. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, S. 435-450.
- Jennes, G. (2014). Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit? VIVES Discussion Paper 42, KU Leuven.
- Junkernheinrich, M., Boettcher, F., Holler, B., Brand, S. (2012). Finanzwissenschaftliches Gutachten der Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH zur Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Böttrorp.
- Karpowicz, I. (2012). Narrowing vertical fiscal imbalances in four European countries. IMF Working Paper 12/91.
- Köppl-Turyna, M., Pitlik, H. (2018). Do equalization payments affect subnational borrowing? Evidence from regression discontinuity. *European Journal of Political Economy*, 53, 84-108.
- Koutsogeorgopoulou, V., Tuske, A. (2015), Federal-State Relations in Australia, OECD Economics Department Working Paper No. 1198, Paris.
- Lamouroux, L., Thöne, M. (2016). Verteilungssymmetrie im vertikalen Teil des kommunalen Finanzausgleichs Schleswig-Holsteins, FiFo-Berichte Nr. 23, Universität Köln.
- Leibfritz, W. (2009). Fiscal Federalism in Belgium. Main Challenges and Considerations for Reform. OECD Economics Department Working Paper 743, Paris.
- Lenk, T., Hesse, M., Lück, O. (2013). Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.
- Lenk, T., Hesse, M., Starke, T., Woitek, F., Grüttner, A. (2017). Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.
- Lenk, T., Kuntze, M. (2012). Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gütersloh.
- Lenk, T., Kuntze, M. (2011). Gutachten zur Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung des Freistaates Thüringen im vertikalen Bund-Länder-Vergleich ausgehend von dem tatsächlich unabweisbaren Finanzbedarf gemessen an der Verteilung der Gesetzeskompetenzen einerseits und des Vollzugsaufwands andererseits. Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums, Leipzig.
- Madore, O. (1997). The Transfer of Tax Points to Provinces under the Canada Health and Social Transfer, in: Blanchette, C., Madore, O. (Hrsg.). *Canada health and social transfer: Funding formula and changes in transfers*. Parliamentary Research Branch.
- Marimon, R., & Zilibotti, F. (1998). 'Actual' versus 'virtual' employment in Europe Is Spain different?. *European Economic Review*, 42(1), S. 123-153.
- Marty, F., Flügel, L. (2018). NFA-Aufgabenteilung: Entwicklung eines Jahrhundertprojekts. *economiesuisse Dossier Politik* 05/2018.

- Matier, C., Wu, L., und Jackson, H. (2001). *Analysing Vertical Fiscal Imbalance in a Framework of Fiscal Sustainability*, Working Paper (01/23), Ottawa: Department of Finance.
- McLure, C.E. (2001). *The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History*, *National Tax Journal*, 54 (2), S. 339-364.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*, New York.
- OECD/UCLG (2019). *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*.
- OECD/UCLG (2019). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*.
- Olson, M. (1969). *The principle of "fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government*. *American Economic Review*, 59(2), S. 479-487.
- Österreichische Gemeindezeitung (2008). *FAG 2008: Mehr Mittel für zusätzliche Aufgaben, wenig grundsätzliche Reformen*, Österreichischer Städtebund (Hrsg.), <https://www.staedtebund.gv.at/oegz/archiv-bis-2009/details/artikel/fag-2008-mehr-mittel-fuer-zusaetzliche-aufgabenwenig-grundsaeztliche-reformen/>
- Parsche, R., Nam, C.W., Wagner, I., Zander, F. (2002). *Der kommunale Finanzausgleich Sachsen: Prüfung des Änderungsbedarfs für das geltende FAG im Gefolge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes des Freistaates Sachsen vom 23. November 2000 zum FAG 1997*, ifo Forschungsberichte, No. 10,
- Peffekoven, R. (2001). *Die Verteilung der Umsatzsteuer ist keine reine Rechenoperation*, in: *Wirtschaftsdienst* 81, S. 206-213.
- Pitlik, H. (1997): *Politische Ökonomie des Föderalismus*, Frankfurt am Main.
- Pitlik, H., Klien, M., Loretz, S. (2018). *Ausgabendynamik in den Budgets der Gebietskörperschaften im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung*. WIFO-Studie im Auftrag der Verbindungsstelle der Bundesländer, Wien.
- Pitlik, H., Klien, M., Schratzenstaller, M., Seyfried, C. (2015). *Umfassende Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer*. WIFO-Studie, Wien.
- Pitlik, H., Schmid, G. (2000). *Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland*, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 49, S. 100-124.
- Rechnungshof (2020). *Pflege in Österreich*. Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2020/8.
- Rodden, J. (2002). *The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world*. *American Journal of Political Science* 46, S. 670-687.
- Rodrig, S., Wiesemann, H.-O. (2004). *Der Einfluss des demographischen Wandels auf die Ausgaben der Krankenversicherung*. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft*, 93, S. 17-46.
- RTR (2001). *Telekom-Control-Kommission beendet UMTS-Auktion Gesamteinnahmen der Auktion ATS 11,443 Mrd.* Pressemitteilung vom 03.11.2000.
- Ruggeri, G.C. und Howard, R. (2001). *On the Concept and Measurement of Vertical Fiscal Imbalances*, SIPP Public Policy Paper No.6, Canada: University of Regina.
- Schaltegger, Christoph A. und Weder, Martin (2011). *Finanzausgleichsreform in der Schweiz aus Prozesssicht*, in: Peter Biwald, Peter Bussjäger, Hans Pitlik und Margrit Schratzenstaller (Hgg.), *Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat: Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze*, Wien/Graz, S. 75–99.
- Scharpf, F. W. (2009). *Föderalismusreform: kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?*. Frankfurt, New York.
- Schneider, H.P. (2006). *Finanzautonomie von föderalen Gliedstaaten und Kommunen. Ein internationaler Vergleich*. Gütersloh.
- Schratzenstaller, M. (2010). *Ziele und Probleme von intragovernmentalen Transfers und Kostentragungen als Teil von Finanzausgleichssystemen*, in: Biwald, P., Bauer, H., Bröthaler, J., Getzner, M., Mitterer, K., Schratzenstaller, M.: *Grundlegende Reform des Finanzausgleichs-Projekt „Transfers und Kostentragung“*. Studie von KFZ, WIFO, TU Wien im Auftrag des BMF, S. 12-30.
- Sharma, C. K. (2012). *Beyond gaps and imbalances: Re-structuring the debate on intergovernmental fiscal relations*. *Public Administration*, 90(1), S. 99-128.
- Sorens, J. (2016). *Vertical fiscal gaps and economic performance: A theoretical Review and an Empirical Meta-analysis*. Mercatus Working Paper, George Mason University Arlington.

- Statistik Austria (2019). Datenabzug aus der Classification of the Functions of Government (COFOG). Wien.
- Sturm, R. (2016). Autonomieverlust der Länder. Föderale Kompetenzverteilung in Deutschland, in: Gamper, A. et al. (Hrsg.): Föderale Kompetenzverteilung in Europa, Baden-Baden, S. 129-150.
- Thöni, E., Garbislander, S. (1999). Konsultationsmechanismus und Stabilitätspakt im Bundesstaat. *Wirtschaftsdienst*, 79(7), S. 442-448.
- Tombe, T. (2018). Final, Unalterable (and Up for Negotiation): Federal-Provincial Transfers in Canada. *Canadian Tax Journal*.
- Toulemonde, E. (2001). 'Actual' versus 'virtual' employment in Belgium. *Regional Studies*, 35(6), S. 513-518.
- Vaillancourt, F., Bird, R.M. (2005). Expenditure-Based Equalization Transfers. ITP Paper 0512, University of Toronto.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2000). Stellungnahme zum Finanzausgleichsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999, Berlin.
- Woisin, M. (2008). Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. *Wirtschaftsdienst*, 88(7), S. 446-450.
- Zimmermann, H., Henke, K.D., Broer, M. (2017). *Finanzwissenschaft, Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*. 12. Auflage, München.
- Zweifel, P., Felder, St., Meiers, M. (1999). Ageing of population and health care expenditure: a red herring?. *Health Economics*, 8(6), S. 485-496.