

## ■ FINANZAUSGLEICH ALS INSTRUMENT DER BUDGETPOLITIK

*Der neue Finanzausgleich hat die Grundstrukturen der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zwar nicht verändert, enthält aber doch einige wichtige Neuerungen. So wurden die Aufteilungsschlüssel einzelner Steuern geändert – der Bund erhält den überwiegenden Teil der Mehreinnahmen aus den steuerlichen Maßnahmen der Jahre 2000 und 2001. Die Lockerung von Zweckbindungen erweitert den Gestaltungsspielraum der Länder, und die Anhebung des Sockelbetrags für die Gemeinden bringt den kleineren Gemeinden Mehreinnahmen. Der Finanzausgleich regelt die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht umfassend. Das gilt vor allem für die Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden.*

Mit Jahresbeginn 2001 ist ein neuer Finanzausgleich in Kraft getreten, der bis Ende 2004 gilt. Seine Aufgaben lassen sich in drei Bereiche gliedern:

- Aufteilung der Steuereinnahmen (Ertragsanteile),
- Regelung bestimmter Transfers vom Bund an die Länder und Gemeinden,
- Festlegung der Finanzierung bestimmter Aufgaben (Landeslehrer, Ausgleichszulagen, Auftragsverwaltung).

Der Finanzausgleich regelt die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht umfassend, selbst wenn die Zweckzuschüsse für den Wohnbau (die gemeinsam mit dem Finanzausgleich verhandelt werden) mitberücksichtigt werden: Eine Reihe von Transfers wird in anderen Gesetzen und Vereinbarungen festgelegt, und die finanziellen Beziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden sind nicht Gegenstand des Finanzausgleichs.

Der neue Finanzausgleich entspricht in seinen Grundstrukturen früheren Regelungen, wenngleich sich die Rahmenbedingungen für die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in den letzten Jahren spürbar geändert haben. Das spiegelt sich im (geplanten) innerösterreichischen Stabilitätspakt, der dafür wichtige rechtliche Rahmenbedingungen schafft. Die dort festgelegten Budgetsalden für die einzelnen Gebietskörperschaften erhöhen die Spannungen, weil Länder und Gemeinden nur über einen geringen Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen verfügen.

Der Finanzausgleich wird daher künftig noch an Bedeutung gewinnen. Er soll dazu beitragen, die Finanzierung der Aufgaben der einzelnen Gebietskörperschaften sicher zu stellen und regionale Unterschiede nicht zu verstärken, sondern eher abzubauen. Allerdings tritt die Ausgleichsfunktion gegenüber der Verteilungsfunktion in den Hintergrund: Der Finanzausgleich regelt die Verteilung des Steueraufkommens in Höhe von mehr als 718 Mrd. S (1999) und von Transfers im Ausmaß von rund 90 Mrd. S. Er ist damit die entscheidende Finanzierungsquelle für die Länder und Gemeinden und spielt für die Einhaltung und das Funktionieren des innerösterreichischen Stabilitätspaktes eine maßgebliche Rolle.

Der vorliegende Beitrag untersucht erstens, welche Auswirkungen die Änderungen des neuen Finanzausgleichs (auch im Hinblick auf den Stabilitätspakt) erwarten lassen. Zweitens wird analysiert, ob die Regelungen geeignet sind, die gemeinsamen Ziele der Gebietskörperschaften zu stützen, und ob sie bestimmte Spannungen entschärfen können. Drittens wird die Entwicklung der neunziger Jahre kurz mit den aufgrund des neuen Finanzausgleichs zu erwartenden Tendenzen (für 2002) verglichen.

### GEMEINSCHAFTLICHE BUNDES- ABGABEN GEWINNEN AN BEDEUTUNG

Der österreichische Finanzausgleich beruht auf einem (gemischten) *Trenn-/Verbundsystem*, wobei allerdings die Verbundkomponente dominiert<sup>1)</sup>. Vor allem die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben (Trennkomponente) spielen in Österreich eine sehr geringe Rolle, auf sie entfallen nur etwa 7% des gesamten Steueraufkommens. Rund 84% werden durch die „gemeinschaftlichen“ Bundesabgaben aufgebracht, deren Aufkommen zwischen den Gebietskörperschaften geteilt wird (Verbundkomponente). Rund 9% entfallen auf die ausschließlichen Bundesabgaben.

Die österreichische Finanzverfassung ist sehr *zentralistisch*. Der Bund verfügt über die „Kompetenz-Kompetenz“, d. h. er legt die Besteuerungsrechte und die Anteile an den Steuereinnahmen fest (Hüttner, 2001). Der Bund dominiert die Steuerpolitik. Nicht nur die gemeinschaftlichen und ausschließlichen Bundesabgaben, sondern auch einige wichtige ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben (Kommunalsteuer, Grundsteuern, Feuerschutzsteuer) sind bundesgesetzlich geregelt, lediglich das Aufkommen fließt ausschließlich den Ländern oder Gemeinden zu.

<sup>1)</sup> In einem strengen Trennsystem finanzieren sich die einzelnen Gebietskörperschaften ausschließlich durch eigene Steuern. In einem strengen Verbundsystem hebt nur eine Gebietskörperschaft Steuern ein und verteilt sie nach einem einheitlichen Schlüssel (Zimmermann – Henke, 1982). In den meisten Staaten bestehen Mischsysteme (Trenn-/Verbundsysteme).

Übersicht 1: Gesamtabgabenertrag

	Gemeinschaftliche Bundesabgaben <sup>1)</sup>	Ausschließliche Bundesabgaben	Ausschließliche Landesabgaben	Ausschließliche Gemeindeabgaben <sup>2)</sup>	Summe
	Mio. S				
1990	337.973	78.934	3.311	33.016	453.232
1991	370.986	85.119	3.307	34.155	493.565
1992	402.297	97.337	3.487	37.455	540.575
1993	410.351	93.893	3.581	38.253	546.077
1994	439.590	82.472	3.918	41.709	567.689
1995	436.923	82.562	3.816	41.972	565.273
1996	487.144	97.567	3.762	42.614	631.088
1997	514.027	109.341	3.965	43.514	670.846
1998	589.420	80.392	4.042	44.018	717.872
1999	600.871	68.765	4.035	44.802	718.473

	Anteile in %				
1990	74,6	17,4	0,7	7,3	100,0
1991	75,2	17,2	0,7	6,9	100,0
1992	74,4	18,0	0,6	6,9	100,0
1993	75,1	17,2	0,7	7,0	100,0
1994	77,4	14,5	0,7	7,3	100,0
1995	77,3	14,6	0,7	7,4	100,0
1996	77,2	15,5	0,6	6,8	100,0
1997	76,6	16,3	0,6	6,5	100,0
1998	82,1	11,2	0,6	6,1	100,0
1999	83,6	9,6	0,6	6,2	100,0

Q: Rechnungsabschlüsse des Bundes; Statistik Austria, Gebarungsübersichten; WIFO. – <sup>1)</sup> Laut Bundesrechnungsabschluss, Kapitel 52, ohne Gewerbesteuer. – <sup>2)</sup> Einschließlich Gewerbesteuer, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen.

Die eigene Gestaltungsmöglichkeit der Länder und Gemeinden in der Steuerpolitik ist daher in Österreich äußerst gering. Diese Gebietskörperschaften müssen ihre

*Die eigene Gestaltungsmöglichkeit der Länder und Gemeinden in der Steuerpolitik ist in Österreich äußerst gering. Diese Gebietskörperschaften müssen ihre Ausgaben den (vorgegebenen) Einnahmen weitgehend anpassen.*

Ausgaben den (vorgegebenen) Einnahmen weitgehend anpassen. Sie sind somit in ihrer Finanzierung in erheblichem Maße vom Finanzausgleich abhängig. Dieses Problem wird künftig noch stärker hervortreten und die Spannungen möglicherweise verstärken.

Die *Abgrenzung der Steuern* erfolgt in der vorliegenden Arbeit pragmatisch. Für den Bund werden nur jene Abgaben einbezogen, die im Kapitel 52 des Bundeshaushalts verrechnet werden<sup>2)</sup>. Die ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben sind in § 15 Finanzausgleichs-

<sup>2)</sup> Abweichend von den Bestimmungen des § 8 Finanzausgleichsgesetz 2001, der die ausschließlichen Bundesabgaben aufzählt, werden jene, die nicht im Kapitel 52 verrechnet werden, nicht berücksichtigt, teils weil sie zweckgebunden sind (etwa der Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds), teils weil sie auf dem Äquivalenzprinzip beruhen und wie Kostenersätze wirken (Justizverwaltungsgebühren, Patentgebühren usw.).

Einige Steuern, die vor langer Zeit abgeschafft wurden (Vermögenssteuer, Erbschaftssteueräquivalent, Sonderabgabe von Kreditinstituten, Sonderabgabe von Erdöl), sind im neuen Finanzausgleich noch immer im Katalog der ausschließlichen Bundesabgaben enthalten (§ 8 FAG 2001).

gesetz 2001 (FAG 2001) demonstrativ aufgezählt. Die Länder und Gemeinden heben nur die dort aufgezählten Abgaben ein.

In Österreich wurden 1999 insgesamt 718,5 Mrd. S an Steuern (in der hier beschriebenen Abgrenzung) gezahlt, davon entfielen 600,9 Mrd. S auf die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (83,6% des gesamten Abgabenertrags), 68,8 Mrd. S auf die ausschließlichen Bundesabgaben (9,6%), 44,8 Mrd. S auf die ausschließlichen Gemeindeabgaben (einschließlich Wiens; 6,2%) und 4,0 Mrd. S auf die ausschließlichen Landesabgaben (einschließlich Wiens; 0,6%). In den neunziger Jahren haben die gemeinschaftlichen Bundesabgaben erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Verbundkomponente wurde zulasten der Trennkomponente deutlich gestärkt. Dadurch wird der Finanzausgleich immer wichtiger.

Die *ausschließlichen Landes- und Gemeindeabgaben* haben seit 1999 weiter an Gewicht verloren: So wurde die Getränkesteuer (1999 5,6 Mrd. S) für alkoholische Getränke durch ein EUGH-Urteil mit 9. März 2000 aufgehoben und mit Anfang 2001 auch für nichtalkoholische Getränke und Speiseeis abgeschafft. Ferner wurden im Jahr 2000 die Anzeigenabgabe und die Ankündigungsabgaben (die ausschließliche Landes- bzw. Gemeindeabgaben waren) abgeschafft und durch eine Werbeabgabe ersetzt, die als gemeinschaftliche Bundesabgabe gestaltet ist. Die Tendenz zum Verbundsystem setzt sich daher in Österreich weiter fort.

Die Entwicklung der ausschließlichen Bundesabgaben ist in den neunziger Jahren zwiespältig. Einerseits wurden neue ausschließliche Bundesabgaben eingeführt (Normverbrauchsabgabe, Energieabgaben), andererseits ausschließliche Bundesabgaben zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben erklärt (Körperschaftsteuer). Der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben am gesamten Steueraufkommen ist von 17,4% im Jahre 1990 auf 9,6% 1999 gesunken – die Einnahmen aus den neuen ausschließlichen Bundesabgaben gleichen somit den Einnahmefall durch die Umstellung der Körperschaftsteuer nicht aus.

Die Länder und Gemeinden können durch Einnahmen aus ihren ausschließlichen Abgaben nur rund 8% ihrer Gesamtausgaben decken (1990 waren es noch 10%). Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen öffentlichen Haushalte ist daher eine zentrale Frage der österreichischen Budgetpolitik.

## VERTEILUNG DER GEMEINSCHAFTLICHEN BUNDESABGABEN

Die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren: Vorweg werden bei einzelnen Steuern bestimmte Beträge abgezogen und daher aus der vertikalen Verteilung ausgenommen.

### Übersicht 2: Vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben

	2000 Erfolg	2002 Bundesvoranschlag Mio. S
Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben insgesamt brutto <sup>1)</sup>	619.456	704.513
– Vorwegabzüge <sup>2)</sup>	– 24.760	– 26.588
= Betrag zur vertikalen Aufteilung	594.695	677.925
Davon an:		
Bund	408.602	473.797
– Vorwegabzüge <sup>3)</sup> , + Hinzurechnungen <sup>4)</sup>	– 27.964	– 29.471
= Verbleibender Bundesanteil	380.638	444.326
Länder (einschließlich Wiens als Land)	103.316	111.215
– Vorwegabzüge <sup>3)</sup>	– 8.055	– 10.884
= Verbleibender Länderanteil zur horizontalen Verteilung	95.260	100.331
Gemeinden (einschließlich Wiens als Gemeinde)	82.778	92.914
– Vorwegabzüge <sup>3)</sup>	– 3.916	– 4.193
= Verbleibender Gemeindenanteil zur horizontalen Verteilung	78.861	88.721

Q: Bundesrechnungsabschluss, Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen. – <sup>1)</sup> Gemäß Bundeshaushalt, Kapitel 52, ohne Gewerbesteuer. – <sup>2)</sup> Abgeltungen an den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, Umsatzsteueranteile für Gesundheitsförderung und gemäß Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz, Kfz-Steueranteil für den Bund, Einhebungsvergütung Kunstförderungsbeitrag für den Bund. – <sup>3)</sup> Beiträge an den EU-Haushalt, Konsolidierungsbeiträge der Länder und Gemeinden, Beitrag der Gemeinden zur Krankenanstaltenfinanzierung, Steueranteile für den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen und den Katastrophenfonds, Anteile für die Siedlungswasserwirtschaft. – <sup>4)</sup> EU-Beitrag und Konsolidierungsbeitrag der Länder und Gemeinden, Kfz-Steueranteile und Einhebungsvergütung Kunstförderungsbeitrag für den Bund.

Diese modifizierten Aufkommen werden nach bestimmten (fixen) Schlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt (vertikale Verteilung). Von diesen Einnahmen erfolgen nochmals Abzüge (EU-Beitrag, Konsolidierungsbeitrag usw.). Die verbleibenden Einnahmen werden auf die einzelnen Länder und Gemeinden nach den Bestimmungen von § 10 Abs. 7 bis 9 sowie § 11 und § 12 FAG 2001 aufgeschlüsselt (horizontale Verteilung).

Die Verteilung des Steueraufkommens wird am Beispiel der Jahre 2000 und 2002 kurz demonstriert: Vom Gesamtaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben von 619,5 Mrd. S (im Jahre 2000) bzw. 704,5 Mrd. S (BVA 2002) werden zunächst die Abgeltungsbeträge für den Familienlastenausgleichsfonds (9,5 Mrd. S) sowie für die Gesundheits- und Sozialbereichsbeihilfen (2000 14,9 Mrd. S, für 2002 sind 16,8 Mrd. S präliminiert) abgezogen. Ferner werden fixe Beträge aus dem Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer (0,2 Mrd. S) und an Umsatzsteuer (0,1 Mrd. S) vor der vertikalen Verteilung ausgeschieden. Sie gehen daher nicht in die Ertragsanteile ein.

Insgesamt wurden im Jahre 2000 24,8 Mrd. S aus dem Gesamtaufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben (das entspricht rund 4%) nicht der Verteilung unterworfen. Im Jahre 2002 steigen diese Abzüge auf 26,6 Mrd. S (3,8%).

Für die *vertikale Verteilung* auf die Gebietskörperschaften standen somit im Jahre 2000 594,7 Mrd. S zur Verfügung; nach dem Bundesvoranschlag 2002 sind es 677,9 Mrd. S.

Nach der Aufteilung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben aufgrund der Teilungsprozent-

Übersicht 3: Veränderung der Aufteilungsschlüssel für die vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben

	Bund	Länder	Gemeinden
	Veränderung 2002 gegenüber 2000 in Prozentpunkten		
Ertragsabhängige Steuern	+ 2,916	- 1,570	- 1,346
Kapitalertragsteuer auf Zinsen	± 0	± 0	± 0
Umsatzsteuer	- 1,143	- 0,160	+ 1,303
Biersteuer	+ 9,352	- 5,161	- 4,191
Schaumweinsteuer	± 0	± 0	± 0
Alkoholsteuer	+12,623	- 6,967	- 5,656
Mineralölsteuer	± 0	± 0	± 0
Erbschafts- und Schenkungssteuer	+13,333	-13,333	± 0
Werbeabgabe	± 0	± 0	± 0
Gründerwerbsteuer	± 0	± 0	± 0
Bodenwertabgabe	± 0	± 0	± 0
Kraftfahrzeugsteuer	+ 5,942	- 5,942	± 0
Motorbezogene Versicherungssteuer	+ 2,890	- 2,890	± 0
Kunstförderungsbeitrag	± 0	± 0	± 0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

sätze werden von den Einnahmen der Länder und Gemeinden der EU-Beitrag, die Konsolidierungsbeiträge sowie die Beiträge für die Siedlungswasserwirtschaft, von jenen der Gemeinden überdies der Krankenanstaltenfinanzierungsbeitrag abgezogen. Aus den Einnahmen des Bundes werden die Anteile für den Familienlastenausgleichsfonds, den Katastrophenfonds sowie für die Siedlungswasserwirtschaft und der EU-Beitrag ausgeschieden.

Der Anteil der Länder am Finanzierungsbeitrag Österreichs zum EU-Haushalt errechnet sich aus zwei Komponenten: zum einen aus den Mehrwertsteuereigenmitteln und den Bruttosozialprodukteigenmitteln und zum anderen aus einem Fixbetrag, der im Jahre 1995 mit 8 Mrd. S festgelegt wurde und jährlich um 3% erhöht wird. Er betrug daher im Jahre 2000 9.274 Mio. S und wird im Jahre 2002 auf 9.839 Mio. S steigen. Aus der Summe dieser beiden Komponenten wird der Anteil der Länder in Höhe von 16,835% ermittelt. Der EU-Beitrag der Länder machte somit im Jahre 2000 5.739 Mio. S aus und wird im Jahre 2002 6.594 Mio. S erfordern. Der Anteil der Gemeinden an der EU-Finanzierung beträgt 0,352% vom Aufkommen an einkommensabhängigen Steuern (ohne Kapitalertragsteuer auf Zinsen). Er erreichte 2000 1.014 Mio. S (BVA 2002 1.210 Mio. S).

Der Konsolidierungsbeitrag der Länder (bisher 2,29 Mrd. S) wurde im neuen Finanzausgleich auf 4,29 Mrd. S jährlich erhöht. Er verbessert die Ertragsanteile des Bundes. Der Konsolidierungsbeitrag der Gemeinden in Höhe von 1,46 Mrd. S blieb hingegen unverändert.

Insgesamt verblieben für die Verteilung auf die einzelnen Bundesländer (mit Wien) im Jahre 2000 95,3 Mrd. S, für 2002 wird mit 100,3 Mrd. S gerechnet. Auf die einzelnen Gemeinden (mit Wien) wurden im Jahre 2000 78,9 Mrd. S verteilt (2002 88,7 Mrd. S).

Die vertikale Verteilung der Ertragsanteile auf Bund, Länder und Gemeinden erfolgt nach fixen Prozentsätzen, die

Übersicht 4: Ertragsanteile der Gebietskörperschaften zur horizontalen Verteilung

	2000	2002	2000	2002
	Bundesvoranschlag		Bundesvoranschlag	
	Mio. S		Anteile in %	
Bund	380.638	444.326	68,6	70,2
Länder (einschließlich Wiens als Land)	95.260	100.331	17,2	15,8
Gemeinden (einschließlich Wiens als Gemeinde)	78.861	88.721	14,2	14,0
Summe	554.759	633.378	100,0	100,0

Q: Bundesrechnungsabschluss, Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

für die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben teils unterschiedlich sind. Seit 1998 werden für die einkommensabhängigen Steuern (Einkommensteuer, Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer I und Körperschaftsteuer) einheitliche Schlüssel angewandt, nicht jedoch für die Kapitalertragsteuer auf Zinsen. Vor 1998 galten für die einkommensabhängigen Steuern jeweils eigene Aufteilungsschlüssel. Die Körperschaftsteuer war zudem als ausschließliche Bundesabgabe bis 1998 nicht einbezogen.

Die Einführung dieser gemeinsamen Schlüssel für die einkommensabhängigen Steuern brachten den Ländern (und Gemeinden) ab 1998 Vorteile, weil sich einerseits die Körperschaftsteuer in den letzten Jahren recht dynamisch entwickelte und andererseits Verschiebungen im Aufkommen zwischen Lohnsteuer und Einkommensteuer (etwa durch die Arbeitnehmerveranlagung) zulasten der Länder und Gemeinden gegangen wären.

Aufgrund der abweichenden Schlüssel etwa zwischen den einkommensabhängigen Steuern und der Umsatzsteuer spielt die unterschiedliche Dynamik im Aufkommen der einzelnen Steuern eine wichtige Rolle. Das lässt sich an einem einfachen Beispiel zeigen und gibt Hinweise auf die künftige Entwicklung: Die Einnahmen aus den vier einkommensabhängigen Steuern erhöhten sich zwischen 1990 und 2000 um 92%, das Umsatzsteueraufkommen um 52%, die Kapitalertragsteuer auf Zinsen um 182%. Daher entwickelten sich die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben für Bund, Länder und Gemeinden unterschiedlich.

### Der neue Finanzausgleich bringt eine Verschiebung der Ertragsanteile zum Bund.

Im neuen Finanzausgleich wurde festgelegt, dass die Mehreinnahmen aus den steuerlichen Maßnahmen, die Mitte 2000 ergriffen wurden bzw. Anfang 2001 in Kraft traten, mit Ausnahme von 1 Mrd. S, die den Ländern zufließt, ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute kommen. Dieses Ziel wird dadurch erreicht, dass die vertikalen Aufteilungsschlüssel jener Steuern, die von den Maßnahmenpaketen betroffen sind, in zwei Etappen (2001 und 2002) zugunsten des Bundes geändert werden. Damit wird der Dynamik im Aufkommen Rechnung getragen.

Die größten Veränderungen ergeben sich hier in der Aufteilung der einkommensabhängigen Steuern: Der Anteil wurde für das Jahr 2002 für den Bund um 2,916 Prozentpunkte angehoben (im Vergleich zu 2000) und für die Länder um 1,570 Prozentpunkte und die Gemeinden um 1,346 Prozentpunkte vermindert. Änderungen ergaben sich auch im Bereich der Erbschaftsteuer, der Kfz-Steuer und schon im Jahre 2000 für die Steuern auf alkoholische Getränke und die motorbezogene Versicherungssteuer. Die Änderungen der Aufteilungsprozentsätze in der Umsatzsteuer sind nicht auf die Budgetkonsolidierung, sondern den Getränkesteuerausgleich zurückzuführen: Die Gemeinden erhalten als Ausgleich für den Wegfall der Getränkesteuer höhere Ertragsanteile an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes und (zu einem geringeren Teil) der Länder. Insgesamt verschiebt sich durch diese Änderungen der Schlüssel das Steueraufkommen zum Bund.

Nach der vertikalen Aufteilung des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben und den verschiedenen Abzügen (EU-Beitrag, Konsolidierungsbeitrag, Beiträge für die Siedlungswasserwirtschaft usw.) verblieben dem Bund im Jahre 2000 insgesamt 380,6 Mrd. S, das sind 68,6% des zur vertikalen Verteilung gelangenden Aufkommens. Im Jahre 2002 kann der Bund mit Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben von 444,3 Mrd. S rechnen<sup>3)</sup>. Sein Anteil steigt dadurch aus den oben beschriebenen Gründen auf 70,2%.

Den Ländern (einschließlich Wiens) flossen im Jahre 2000 95,3 Mrd. S an Ertragsanteilen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu (17,2% der gesamten verteilten Einnahmen). Für das Jahr 2002 können die Länder (einschließlich Wiens) 100,3 Mrd. S an Ertragsanteilen erwarten. Ihr Anteil sinkt auf 15,8%, weil der Konsolidierungsbeitrag erhöht wird und sie an den Mehreinnahmen aus den steuerlichen Maßnahmen nicht partizipieren.

Die Gemeinden (einschließlich Wiens) erhielten im Jahre 2000 78,9 Mrd. S an Ertragsanteilen, 14,2% der gesamten Ertragsanteile der Gebietskörperschaften. Für das Jahr 2002 sind 88,7 Mrd. S zu erwarten. Das entspricht etwa einem Anteil von 14,0%. Der Anteil der Gemeinden ist weitgehend konstant, weil sie zusätzliche Einnahmen aus dem Getränkesteuerausgleich erhalten, welche die Reduktion der Schlüssel kompensieren.

<sup>3)</sup> Alle Berechnungen der Ertragsanteile sind in der vorliegenden Arbeit auf die Jahre 2000 bzw. 2002 bezogen. Sie lassen sich daher mit den kassenmäßigen Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden für diese Jahre nicht unmittelbar vergleichen. Die kassenmäßigen Einnahmen der Länder und Gemeinden bestehen einerseits aus Vorschüssen, die mit zweimonatiger Verzögerung überwiesen werden (für das Jahr 2000 spiegeln sie das Aufkommen von November 1999 bis Oktober 2000 wider). Der Anspruch für das Jahr 2000 bezieht sich hingegen auf das Aufkommen von Jänner bis Dezember 2000. Die Differenz zu den Vorschüssen wird durch eine bis Ende März 2001 vorzunehmende Zwischenabrechnung ausgeglichen.

Übersicht 5: Verteilungskriterien für die horizontale Verteilung der Ertragsanteile

	1990	1995	2000	2002 Bundesvor- anschlag
	Anteile an den Ertragsanteilen in %			
<i>Länder</i>				
Volkszähl	76,7	80,0	80,3	78,4
Fixe Schlüssel	0,0	5,2	17,7	19,0
Aufkommen	18,9	10,7	0,4	0,4
Sonstiges	4,4	4,2	1,6	2,1
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Gemeinden</i>				
Volkszähl	16,6	14,4	14,0	13,3
Abgestufter Bevölkerungsschlüssel	53,4	59,2	58,1	56,4
Fixe Schlüssel	0,0	0,0	20,3	23,3
Aufkommen	18,7	18,0	7,5	6,9
Sonstiges	11,3	8,4	0,0	0,0
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

Anlässlich der Änderung der vertikalen Aufteilungsschlüssel wurde vereinbart, dass in einer Ex-post-Überprüfung festgestellt wird, ob die geplanten Mehreinnahmen realisiert wurden. Wenn das nicht der Fall wäre, sollten aufgrund dieser Vereinbarung die im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Schlüssel modifiziert werden (können). Mit dieser Überprüfung soll sichergestellt werden, dass die Länder und Gemeinden nicht tatsächlich Ertragsanteile an den Bund verlieren.

## HORIZONTALER VERTEILUNG DER ERTRAGSANTEILE

Die zweite Ebene der Verteilung der Ertragsanteile betrifft die Länderanteile (Bundesländer einschließlich Wiens) und die Gemeindeanteile (Gemeinden einschließlich Wiens) – die „horizontale“ Verteilung. Dafür werden fünf Indikatoren herangezogen: Volkszahl, abgestufter Bevölkerungsschlüssel, fixe Schlüssel, Aufkommen und sonstige Kriterien.

Die Einwohnerzahl (sei es als einfache Volkszahl oder als abgestufter Bevölkerungsschlüssel) prägt die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Länder und Gemeinden. Im Jahre 2000 wurden 80,3% der Ertragsanteile der Länder nach der Volkszahl verteilt, 17,7% nach fixen Schlüsseln und nur 0,4% nach dem Aufkommen. Im Jahre 2002 wird sich die Bedeutung der Volkszahl etwas verringern und jene der fixen Schlüssel etwas erhöhen (auf 19%). Der Einfluss des Aufkommens bleibt weiter gering.

In den neunziger Jahren ergab sich für die Länder eine deutliche Verlagerung der Kriterien vom Aufkommen zu den fixen Schlüsseln. Auch die Volkszahl hat leicht an Gewicht gewonnen.

In der Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden dominiert ebenfalls die Einwohnerzahl. Im Jahre 2000 wurden nach diesem Kriterium 72% der Ertragsanteile verteilt, wobei 58% auf den abgestuften Bevölkerungs-

schlüssel entfielen. Im Jahre 2002 ist die Bedeutung der Volkszahl (sowohl der einfachen Volkszahl als auch des abgestuften Bevölkerungsschlüssels) etwas geringer, zugleich werden auch hier die fixen Schlüssel wichtiger (ihr Anteil steigt von 20,3% im Jahre 2000 auf 23,3% im Jahre 2002). Das Aufkommen spielt ebenfalls nur eine geringe Rolle, der entsprechende Anteil in der Verteilung geht von 18,7% im Jahre 1990 auf 7,5% (2000) und weiter auf 6,9% im Jahre 2002 zurück.

Längerfristig zeigt sich in der Verteilung der Gemeindeanteile ein ähnliches Bild ab wie im Bereich der Länderanteile: Das Aufkommen verliert an Bedeutung, die fixen Schlüssel hingegen spielen eine größere Rolle.

Die Dominanz der Volkszahl in der Verteilung der Ertragsanteile verursacht einige Probleme, weil sie unterstellt, dass die Aufgaben, die Länder und Gemeinden zu finanzieren haben, weitgehend von der Einwohnerzahl geprägt wären. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel verstärkt diese Tendenz. Er beruht auf dem „Brecht’schen Gesetz“ (Zimmermann – Henke, 1982), wonach mit steigender Einwohnerzahl die Pro-Kopf-Ausgaben der Gebietskörperschaften überproportional zunehmen. Einige Aufgabenbereiche, wie etwa Straßen, Landwirtschaft usw. sind jedoch eher von anderen Indikatoren bestimmt.

*Anzustreben wären ein aufgabenorientierter Finanzausgleich und die Verteilung der Ertragsanteile nach breiter gestreuten Indikatoren.*

Anzustreben wären daher ein aufgabenorientierter Finanzausgleich und die Verteilung der Ertragsanteile nach breiter gestreuten Indikatoren. Das ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die Verpflichtungen im Stabilitätspakt den Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden einengen.

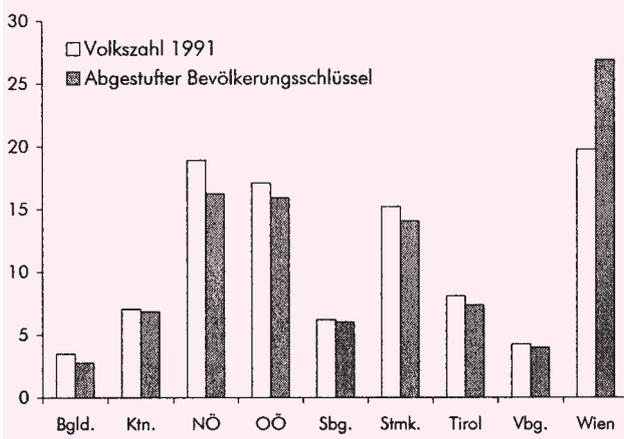
Die bestehenden Verteilungskriterien werfen die Frage nach der Rolle des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und nach der Problematik des Steueraufkommens als Verteilungskriterium auf.

Der *abgestufte Bevölkerungsschlüssel* wirkt für die Gesamtheit der Gemeinden der einzelnen Bundesländer recht unterschiedlich. Länder mit einer großen Zahl kleiner Gemeinden (z. B. Niederösterreich, Burgenland) werden gegenüber Ländern, in denen der Anteil der größeren Gemeinden überdurchschnittlich ist (Kärnten), benachteiligt.

Diese Abweichungen zeigt ein Vergleich der Anteile der Volkszahl an der Gesamtbevölkerung Österreichs und der mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichteten Einwohnerzahl. Für Niederösterreich ergibt sich nach der Volkszählung 1991 ein Anteil an der österreichischen Gesamtbevölkerung von 18,9%, aber nur ein

Abbildung 1: Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel für die Aufteilung der Ertragsanteile

Anteil an der Einwohnerzahl in %



mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichteter Anteil von 16,2%. In Kärnten betragen die beiden Kennzahlen 7% bzw. 6,8%, die Differenz ist hier aufgrund der Gemeindestruktur viel kleiner als in Niederösterreich.

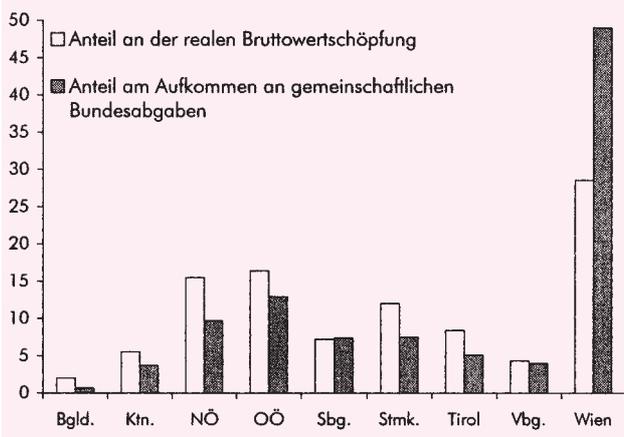
Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wurde schon in früheren Finanzausgleichsgesetzen mit einer Verfassungsbestimmung abgesichert, weil der Verfassungsgerichtshof in Erkenntnissen bereits eine gewisse Skepsis über diese Bestimmungen hatte anklingen lassen. Problematisch war die markante Abstufung, die vor 1997 galt. Die Einwohnerzahl einer Gemeinde mit 9.999 Einwohnern wäre mit nur  $1\frac{1}{3}$  multipliziert worden, jene einer Gemeinde mit 10.001 Einwohnern aber mit  $1\frac{2}{3}$ . Deshalb wurden Einschleifregelungen eingeführt, die auch in den Finanzausgleich 2001 übernommen wurden und dieses Problem entschärfen.

Dennoch stellt sich die Frage, ob tatsächlich die Aufgaben (Ausgaben) so eng mit der Einwohnerzahl verknüpft sind und die Annahme zutrifft, dass mit steigender Einwohnerzahl einer Gemeinde die Ausgaben überproportional steigen. Die hohe Pro-Kopf-Verschuldung der kleineren Gemeinden widerlegt diesen engen Zusammenhang. Es wäre daher empfehlenswert, die Verteilung stärker aufgabenorientiert vorzunehmen und auch andere Indikatoren für die Aufteilung der Ertragsanteile zu prüfen.

Das Steueraufkommen hat als Verteilungskriterium sowohl für die Länder- als auch für die Gemeindeanteile in den neunziger Jahren stark an Gewicht verloren. In der Literatur wird hingegen dem örtlichen Aufkommen als Kriterium große Bedeutung zugemessen (Lenk – Fuge – Schneider, 1998), weil dadurch der regionale Wettbewerb intensiviert werden könnte und ein Druck zur sparsameren Ausgabengestaltung entstünde. Eine stärkere Regionalisierung des Steueraufkommens (möglicherweise auch durch Zuschläge zu bestehenden Steuern) hätte nach diesen Überlegungen Vorteile.

Abbildung 2: Regionales BIP und Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Jahr 2000

Anteile in %



Der österreichische Finanzausgleich folgt dieser Theorie jedoch nicht. Das lässt sich damit begründen, dass in Österreich das Steueraufkommen sehr stark zentralisiert ist und kaum ein Zusammenhang mit dem regionalen Bruttoinlandsprodukt besteht. In allen Bundesländern mit Ausnahme von Wien und Salzburg ist der Anteil am Steueraufkommen (brutto) kleiner als der Anteil am regionalen Bruttoinlandsprodukt, weil das Steueraufkommen örtlich dort zugerechnet wird, wo es abzuführen ist. Das ist in der Regel am Sitz eines Unternehmens (Betriebsfinanzamt). Das gilt insbesondere für die Umsatzsteuer und die einkommensabhängigen Steuern.

Deutlich lässt sich dieses Phänomen an der motorbezogenen Versicherungssteuer zeigen. Die frühere Kraftfahrzeugsteuer (auf Pkw) konnte nach den Anmeldungen der Fahrzeuge regional genau zugerechnet werden. Die motorbezogene Versicherungssteuer wird hingegen zentral von den Versicherungen abgeführt, wodurch der Anteil Wiens am Aufkommen sprunghaft stieg: Am Aufkommen der früheren Kfz-Steuer war Wien mit rund 20% beteiligt gewesen, seit 1994 liegt der Anteil Wiens an der motorbezogenen Versicherungssteuer jedoch bei 80%. In Niederösterreich hingegen erreichte der Anteil an der Kfz-Steuer bis 1992 ebenfalls etwa 20%, seit 1994 nur noch 3%.

Insgesamt wurden im Jahre 2000 49% des gesamten österreichischen Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben in Wien abgeführt. Der Anteil Wiens am regionalen Bruttoinlandsprodukt beträgt aber nur 28,6%. Andererseits hat Niederösterreich einen Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 15,5%, am Steueraufkommen von nur 9,7%. Niederösterreich, aber auch andere Bundesländer (Steiermark, Oberösterreich, Burgenland, Tirol, Kärnten) wären daher durch eine stärkere Orientierung der Verteilung der Ertragsanteile am Aufkommen erheblich benachteiligt (Abbildung 2).

Eine forcierte Regionalisierung der Verteilung aufgrund des Steueraufkommens wäre außerdem mit umfangrei-

chen Zerlegungsvorgängen verbunden, die eine bedeutende Ausweitung der Administration sowohl im Unternehmensbereich als auch bei den Finanzbehörden erforderten. Daher sind einer solchen Regionalisierung – sei es durch eine vermehrte Berücksichtigung des Aufkommens in den Verteilungsschlüsseln, sei es durch Zuschläge zu bestehenden Steuern – sehr enge Grenzen gesetzt.

---

*Eine stärkere Ausrichtung der Verteilung des Steueraufkommens am Aufkommensprinzip würde vermutlich erhebliche Spannungen zwischen den Bundesländern auslösen.*

---

## DEUTLICHES WEST-OST-GEFÄLLE DER ERTRAGSANTEILE DER LÄNDER UND GEMEINDEN JE EINWOHNER

---

*Die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden je Einwohner (ohne Wien) weisen ein deutliches West-Ost-Gefälle auf.*

---

Als Ergebnis des horizontalen Verteilungsvorgangs liegen die Ertragsanteile je Einwohner in Vorarlberg, Tirol, Salzburg (und Wien) über dem österreichischen Durchschnitt, in den anderen Bundesländern (insbesondere Burgenland und Steiermark) deutlich darunter (Übersicht 6). Dieses Bild galt bereits über die gesamten neunziger Jahre und wird auch durch den neuen Finanzausgleich nicht verändert. Die Reihung der Länder im Jahre 2002 (aufgrund der Daten des Bundesvoranschlags 2002 und des neuen Finanzausgleichs) entspricht jener von 2000 und auch von früheren Jahren.

Dieses (regionale) Gefälle der Pro-Kopf-Ertragsanteile der Länder geht auf die *fixen Schlüssel* zurück: Die westlichen Bundesländer erhalten aus dieser Komponente höhere Anteile als der Volkszahl entspricht, die südlichen und östlichen Bundesländer hingegen niedrigere. Das gilt für die Aufteilung der Ertragsanteile auf die Länder wie auf die Gemeinden und trifft sowohl auf die einkommensabhängigen Steuern als auch teilweise auf die Umsatzsteuer zu.

Die Einbeziehung der Ergebnisse der *Volkszählung* 2001 wird ab 2002 vermutlich das West-Ost-Gefälle weiter verstärken, weil die Bevölkerungszahl gegenüber der vorhergehenden Volkszählung insgesamt zugenommen hat, in den einzelnen Bundesländern aber in recht unterschiedlichem Ausmaß, sodass die Spanne zwischen den Ländern und damit das West-Ost-Gefälle verstärkt wird.

Das wird die Budgetpolitik in den Ländern (und Gemeinden), die eine unterdurchschnittliche Bevölkerungs-

Übersicht 6: Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben je Einwohner nach Bundesländern

Ohne Spielbankabgabe

	Land				Gemeinden			
	1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002
	S je Einwohner							
Burgenland	7.808	9.200	11.283	11.869	4.524	5.832	7.420	8.362
Kärnten	8.344	9.650	11.866	12.517	5.750	7.199	9.242	10.508
Niederösterreich	8.324	9.650	11.818	12.436	5.716	6.817	8.632	9.657
Oberösterreich	8.468	9.765	12.019	12.652	5.892	7.209	9.367	10.488
Salzburg	9.281	10.405	12.689	13.382	7.224	9.286	10.840	12.296
Steiermark	8.193	9.499	11.724	12.351	5.440	6.842	8.643	9.723
Tirol	8.985	10.302	12.666	13.338	6.444	7.736	10.197	11.664
Vorarlberg	9.421	10.679	13.100	13.799	6.826	8.573	10.594	11.923
Länder ohne Wien	8.497	9.805	12.045	12.685	5.886	7.272	9.224	10.391
Wien	8.880	10.250	12.796	13.486	8.231	10.427	13.586	15.242
Länder mit Wien	8.575	9.893	12.193	12.842	6.361	7.895	10.085	11.349

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO-Berechnungen.

zunahme aufweisen, in den kommenden Jahren zusätzlich erschweren, weil sich die Ausgaben nur allmählich an die durch die geänderte Volkszahl geringeren Ertragsanteile anpassen – insbesondere wenn man davon ausgeht, dass verschiedene Aufgaben nicht von der Einwohnerzahl bestimmt werden. Auch aus diesem Grund wäre eine stärkere Betonung eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs wichtig.

Am größten ist die Spanne zwischen den Pro-Kopf-Ertragsanteilen von Vorarlberg und dem Burgenland: Im Jahre 2000 waren die Ertragsanteile pro Kopf in Vorarlberg mit 13.100 S um 16,1% höher als im Burgenland (11.283 S). Im Jahre 2002 wird mit einer etwa gleich hohen Spanne gerechnet (16,2%), die Ertragsanteile je Einwohner werden für Vorarlberg auf 13.799 S geschätzt, für das Burgenland auf 11.869 S. Die Zuwachsraten sind in beiden Ländern ähnlich. Der neue Finanzausgleich ändert die horizontale Verteilung zwischen den Ländern somit praktisch nicht. Anfang der neunziger Jahre war die Spanne mit 20,6% noch deutlich höher und verringerte sich bis 1995 auf 16,1%. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurde somit der Abstand der Ertragsanteile zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Bundesländern verringert und ist seither konstant.

Zwischen den Gemeinden sind die Abstände der Ertragsanteile pro Kopf größer als zwischen den Ländern. Das hängt großteils mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zusammen. An der Spitze liegt Wien, das als Gemeinde im Jahre 2000 13.586 S je Einwohner an Ertragsanteilen erhielt, um 83% mehr als die Gemeinden des Burgenlandes (7.420 S je Einwohner). Wenn Wien nicht berücksichtigt wird, erhielten die Salzburger Gemeinden mit 10.840 S die höchsten Ertragsanteile; die Spanne zu den burgenländischen Gemeinden ist mit 46% immer noch deutlich größer als zwischen den Ländern.

2002 ist mit einer leichten Reduktion des Abstands auf Gemeindeebene zu rechnen. Die Differenz zwischen Wien und den burgenländischen Gemeinden dürfte auf

etwa 82% sinken. Das lässt sich mit der Anhebung der Sockelbeträge (Fixbeträge pro Einwohner) erklären. Ohne Wien bleibt die Spanne etwa gleich.

Die Ermittlung der Ertragsanteile für die einzelnen Gemeinden erfolgt nach einem recht komplexen Verfahren in sechs Stufen (§ 12 Abs. 2 FAG 2001). Von den länderspezifisch ermittelten Ertragsanteilen der Gemeinden (aufgrund § 10 Abs. 7 FAG 2001) werden zuerst die „Bedarfszuweisungsmittel“ abgezogen. Sie betragen 2002 rund 11,1 Mrd. S. Von der verbleibenden Summe erhält zunächst jede Gemeinde einen Fixbetrag je Einwohner. Dieser wird 2001 von bisher 102,30 S auf 602,31 S erhöht. Er steigt bis 2004 auf 1.000 S (72,66 €). Dieser Sockelbetrag wird nach der Volkszahl zugeteilt.

Dadurch erhalten die kleineren Gemeinden höhere Ertragsanteile je Einwohner und die größeren (vor allem Wien) niedrigere, sodass sich die Spanne verringert. Insgesamt werden durch diese Maßnahme 3,5 Mrd. S umverteilt, das sind 6,8% der Ertragsanteile der Gemeinden. Sie bewirkt eine gewisse Umverteilung von den größeren zu den kleineren Gemeinden und erweitert so deren engen finanziellen Gestaltungsspielraum, der sich in einer überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung niederschlägt. Sie kann auch als eine Verstärkung der Solidarität zwischen den Gemeinden angesehen werden.

Die Pro-Kopf-Verschuldung der kleineren Gemeinden (unter 2.500 Einwohner) ist mit mehr als 20.000 S (1999) höher als in den Großgemeinden (über 50.000 Einwohner, rund 18.700 S). Am höchsten sind mit 23.875 S pro Kopf (1999) die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) verschuldet. Die Pro-Kopf-Verschuldung nahm in den letzten Jahren in den kleineren Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) überdurchschnittlich zu – sie hat sich in den Jahren 1990/1999 mehr als verdoppelt, während der Anstieg in den mittleren Gemeinden (zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner) etwa +50% betrug und in den größeren Gemeinden (über 20.000 Einwohner) rund +35%.



Übersicht 9: Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich und Ertragsanteile

	Ertragsanteile				Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich				Ertragsanteile einschließlich Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich				
	1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002	1990	1995	2000	2002	
					S je Einwohner								
Burgenland	7.808	9.200	11.283	11.869	778	712	758	805	8.586	9.913	12.041	12.674	
Kärnten	8.344	9.650	11.866	12.517	226	239	294	309	8.570	9.889	12.160	12.826	
Niederösterreich	8.324	9.650	11.818	12.436	251	248	278	297	8.575	9.899	12.096	12.733	
Oberösterreich	8.468	9.765	12.019	12.652	115	138	112	119	8.583	9.903	12.131	12.771	
Salzburg	9.281	10.405	12.689	13.382	0	0	0	0	9.281	10.405	12.689	13.382	
Steiermark	8.193	9.499	11.724	12.351	388	404	397	429	8.581	9.903	12.122	12.780	
Tirol	8.985	10.302	12.666	13.338	0	0	0	0	8.985	10.302	12.666	13.338	
Vorarlberg	9.421	10.679	13.100	13.799	0	0	0	0	9.421	10.679	13.100	13.799	
Länder ohne Wien	8.497	9.805	12.045	12.685	215	216	223	238	8.712	10.021	12.268	12.923	
Wien	8.880	10.250	12.796	13.486	0	0	0	0	8.880	10.250	12.796	13.486	
Länder mit Wien	8.575	9.893	12.193	12.842	172	174	179	191	8.746	10.067	12.372	13.034	

Q: Bundesministerium für Finanzen, Rechnungsabschlüsse der Länder.

Bundesländer die Bedarfszuweisungsmittel an die Gemeinden verteilen. In den Landeshaushalten wirken sie wie Durchlaufer, sie sind saldenneutral. Insgesamt betrug die Bedarfszuweisungsmittel 2000 10,4 Mrd. S (für 2002 werden sie auf 11,1 Mrd. S geschätzt).

**TRANSFERS AN FINANZSCHWACHE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN**

Der Finanzausgleich sieht für finanzschwache Länder und Gemeinden *Transferzahlungen* des Bundes vor. Innerhalb der Länder und Gemeinden gibt es keine Ausgleichszahlungen. Die finanzschwachen Länder erhalten Mittel aus dem „Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich“ (§ 20 FAG), wenn ihre Ertragsanteile pro Kopf (Landeskopffquote) hinter dem Durchschnitt der Pro-Kopf-Ertragsanteile der Länder (Bundeskopffquote) zurückbleiben. Die Differenz soll zu 87,9% (Finanzausgleich 2001) ausgeglichen werden. Bis 1996 betrug dieser Ausgleich noch 92,6%. Gegenwärtig (und während der neunziger Jahre unverändert) erhalten fünf Bundesländer (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Oberösterreich) solche Transfers vom Bund.

Pro Einwohner war der *Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich* in den neunziger Jahren sehr stabil. Er erforderte im Jahre 1990 insgesamt 172 S je Einwohner (Österreichs), 1995 174 S und im Jahre 2000 179 S. Für 2002 wird mit einem leichten Anstieg gerechnet. Die meisten Transfers je Einwohner erhält das Burgenland (758 S im Jahre 2000) vor der Steiermark mit 397 S, Kärnten mit 294 S und Niederösterreich mit 278 S. Insgesamt erforderte der Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich im Jahre 2000 1,36 Mrd. S, für 2002 sind 1,41 Mrd. S (102,5 Mio. €) veranschlagt.

Diese Mittel sind bei den Ländern nicht zweckgebunden. Durch den Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich verringern sich die Spannen zwischen den finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern spürbar. Unter Berücksichtigung dieser Transfers waren die Einnahmen aus den Ertragsanteilen (einschließlich Ertragsanteilekopffquoten-

Ausgleich) in Vorarlberg im Jahre 2000 um 8,8% pro Kopf höher als im Burgenland (ohne Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich um 16,1%). Der Ertragsanteilekopffquoten-Ausgleich reduziert somit die Abweichungen, die sich aus der Verteilung der Ertragsanteile ergeben, um fast die Hälfte. In den letzten Jahren hat die Wirkung allerdings abgenommen, weil der Prozentsatz von 92,6% auf 87,9% reduziert wurde.

Den finanzschwachen Gemeinden gewährt der Bund ebenfalls Transfers (*Gemeindekopffquoten-Ausgleich*, § 21 FAG). Begünstigt sind jene Gemeinden, deren Finanzkraft um mehr als 10% unter dem Österreich-Durchschnitt liegt, wobei hier die Finanzkraft nach Gemeindengrößenklassen getrennt ermittelt wird. Interessanterweise unterscheidet sich die Definition der Finanzkraft hier von jener, die in § 12 für die Aufteilung der Ertragsanteile verwendet wird. Im neuen Finanzausgleich sind für diese Aufgabe 1,26% der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden plus 125 Mio. S vorgesehen, im vorhergehenden Finanzausgleich waren es 1,34% plus 70 Mio. S; der variable Teil wurde somit zugunsten des fixen Teils gekürzt. Insgesamt blieben die Mittel jedoch etwa gleich.

**TRANSFERS VOM BUND AN LÄNDER UND GEMEINDEN**

Die *Transfers*, die der Bund an Länder und Gemeinden überweist, sind neben der Aufteilung der Steuereinnahmen die zweite große Komponente des Finanzausgleichs. Sie sind im Finanzausgleichsgesetz als Finanzzuweisungen und -zuschüsse definiert (§§ 20 bis 24). Ein Teil dieser Transfers hängt unmittelbar von der Einnahmentwicklung bestimmter Steuern ab, ein Teil ist als fixer Betrag für bestimmte Zwecke im Gesetz definiert. Ferner ist zwischen freien und zweckgebundenen Transfers zu unterscheiden.

Die Personalaufwandsersätze für die Landeslehrer und die Transfers für Projektierungs- und Bauleitungsaufgaben usw. im Rahmen der Straßen- und Hochbauten des

### Übersicht 10: Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden gemäß FAG

	Transfers an Länder		Transfers an Gemeinden	
	2000	2002	2000	2002
	Mio. S			
FAG 2001				
§ 20 Abs. 2 Nahverkehr			388	439
§ 20 Abs. 3 Nahverkehr			399	453
§ 20 Abs. 4 Nahverkehr	1.351	1.440		
§ 20 Abs. 5 Polizeikostensersatz			24	26
§ 20 Abs. 6 Agrarangelegenheiten	200	200		
§ 20 Abs. 7 Umweltschonende und energiesparende Maßnahmen	817	1.065		
§ 22 Bedarfzuweisungen	8.314	10.870		
§ 23 Bedarfzuweisungen			5	258
§ 24 Abs. 1 Z. 1 Theaterführung	127	127	166	166
§ 24 Abs. 1 Z. 2 Umweltschutz	95	95	25	
§ 24 Abs. 2 Krankenanstalten	1.436	1.523		
Summe	12.341	15.320	1.007	1.342
Zweckzuschüsse zur Wohnbauförderung	24.500	24.500		
Insgesamt	36.841	39.820		

Q: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz, Beilage D.

Bundes werden hier getrennt dargestellt. Die Transfers gemäß Zweckzuschussgesetz für die Wohnbauförderung werden hier einbezogen, weil dieses Gesetz meist gemeinsam mit dem Finanzausgleich verhandelt (und geändert) wird.

Insgesamt wandte der Bund für diese Transfers ohne Ertragsanteilekopfquoten-Ausgleich (§ 20 Abs. 1 FAG) und Gemeindekopfquoten-Ausgleich (§ 21 FAG) im Jahre 2000 37,8 Mrd. S auf (davon entfielen 24,5 Mrd. S auf die Zuschüsse nach dem Zweckzuschussgesetz), für 2002 sind 41,2 Mrd. S veranschlagt (+8,7%). Dabei erhielten die Länder im Jahre 2000 36,8 Mrd. S (2002 39,8 Mrd. S) und die Gemeinden 1,0 Mrd. S (2002 1,3 Mrd. S).

Zu den Transfers, die unmittelbar von Steuereinnahmen abhängen, zählen insbesondere die Bedarfzuweisungsmittel an die Länder gemäß § 22 FAG, ferner Transfers für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen, die von den Energieabgaben berechnet werden, sowie die Zahlungen für den Nahverkehr, die von der Mineralölsteuer abhängen. Der oben beschriebene Ertragsanteilekopfquoten-Ausgleich und die Finanzzuweisungen für finanzschwache Gemeinden gehören ebenfalls zu diesen Transfers.

Für die Finanzierung der Landeshaushalte sind vor allem die Bedarfzuweisungsmittel gemäß § 22 wichtig, weil sie nicht zweckgebunden sind und daher den Gestaltungsspielraum der Länder – auch im Hinblick auf den Stabilitätspakt – erweitern. Ihre Höhe hängt vom Aufkommen an einkommensabhängigen Steuern und dem Wohnbauförderungsbeitrag ab.

Der Prozentsatz für die Berechnung der Transfers aufgrund der einkommensabhängigen Steuern wurde im neuen Finanzausgleich verringert: Er betrug bis zum Jahre 2000 9,223% des Aufkommens an einkommens-

abhängigen Steuern (abzüglich des Abgeltungsbetrags an den FLAF) und wurde für 2001 mit 8,403% und für 2002 mit 8,346% festgesetzt. Vom Wohnbauförderungsbeitrag werden 80,55% für die Ermittlung dieser Transfers herangezogen. Von diesem Gesamtbetrag werden 24,5 Mrd. S abgezogen und den Ländern als Bedarfzuweisungsmittel überwiesen. Die Verteilung erfolgt nach der Volkszahl.

Im Jahre 2000 erhielten die Länder 8,3 Mrd. S an Bedarfzuweisungsmitteln, für 2002 werden 10,9 Mrd. S erwartet. Trotz der Senkung der Sätze steigen diese Mittel zwischen 2000 und 2002 um mehr als 31%. Längerfristig ist bei unveränderter Rechtslage mit einem kräftigen Zuwachs zu rechnen.

In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, die Rolle der Abzüge von jährlich 24,5 Mrd. S zu diskutieren. Das Finanzausgleichsgesetz gibt keinen Hinweis, wofür die Beträge verwendet werden (müssen), ein Zusammenhang zwischen der Wohnbauförderung einerseits und diesen Abzügen andererseits lässt sich damit nicht herstellen. Lediglich im Zweckzuschussgesetz sind diese 24,5 Mrd. S angeführt, allerdings ohne einen Hinweis, woher sie stammen.

Die Mittel für die Zweckzuschüsse in Höhe von 24,5 Mrd. S waren bisher für die Wohnbauförderung zweckgebunden. Sie werden den einzelnen Ländern nach den im Zweckzuschussgesetz fixierten Beträgen überwiesen. Ab 2001 ist die Zweckbindung erheblich gelockert. Die Länder können nunmehr diese Mittel auch für Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Infrastruktur sowie zur Erreichung des Kioto-Zieles einsetzen. Diese Änderung erweitert den Finanzierungsspielraum der Länder und erleichtert es ihnen, ihre im Stabilitätspakt festgesetzten Überschüsse zu erreichen.

Für die Transfers für den Nahverkehr werden 4,888% des Aufkommens an Mineralölsteuer eingesetzt. Ihre Entwicklung hängt damit vom realen Verbrauch an Benzin und Dieseltreibstoff ab. Die Aufteilung auf die Länder erfolgt nach fixen Schlüsseln, die Gemeinden erhalten einen Teil dieser Mittel. Insgesamt wurden im Jahre 2000 2,14 Mrd. S an die Länder und Gemeinden überwiesen; davon entfielen 1,35 Mrd. S auf die Länder und 0,79 Mrd. S auf die Gemeinden. Für 2002 ist mit Transfers von 2,33 Mrd. S zu rechnen (Länder 1,44 Mrd. S, Gemeinden 0,89 Mrd. S).

Die Transfers für *umweltschonende und energiesparende Maßnahmen* hängen von den Energieabgaben ab. 11,835% des Aufkommens aus diesen Abgaben werden für diese Zwecke bereitgestellt. Die Aufteilung auf die Länder erfolgt nach der Volkszahl. Interessanterweise hat der Bund die Energieabgaben nicht zur gemeinschaftlichen Bundesabgabe erklärt, von denen die Länder Ertragsanteile erhalten, sondern gewährt vielmehr einen zweckgebundenen Transfer. Für die Netto-

position des Bundes würden sich daraus keine Änderungen ergeben. Offenbar soll den Ländern eine gewisse Zielsetzung vorgegeben werden, was bei Ertragsanteilen nicht möglich wäre.

Zu den Transfers zählt schließlich der mit 0,642% des Aufkommens an Umsatzsteuer bemessene Beitrag der Gemeinden zur Krankenanstaltenfinanzierung.

Die als Fixbeträge definierten Transfers sind in der Regel für bestimmte Aufgaben zweckgebunden. Sie reichen von der Theaterförderung über die Agrarförderung bis zu Umweltmaßnahmen und erforderten im Jahre 2000 0,64 Mrd. S. Im neuen Finanzausgleich sind 0,80 Mrd. S vorgesehen. Sie bleiben über die gesamte Finanzausgleichsperiode konstant.

## PERSONALAUFWANDSERSÄTZE UND KOSTENABGELTUNGEN

Neben der Aufteilung des Steueraufkommens und den Finanzaufweisungen (Zuschüssen) spielt die (teilweise) Finanzierung von Aufgaben im Finanzausgleich eine Rolle. Sie umfasst drei Bereiche: die Finanzierung der Landeslehrer und ihrer Pensionen, die Aufwendungen im Zusammenhang mit Investitionen des Bundes im Straßen- und Hochbau sowie die Ausgleichszulagen und die Sondernotstandshilfe.

Der Bund finanziert den Personalaufwand für die Lehrer an allgemeinbildenden Pflichtschulen (Volks- und Hauptschulen) zur Gänze. Diese Lehrer sind Landesbedienstete, und ihr Personalaufwand wird in den Landeshäushalten verrechnet. Den Personalaufwand der Berufsschullehrer ersetzt der Bund den Ländern nur zur Hälfte. Diese Regelung wurde im Finanzausgleichsgesetz 2001 beibehalten.

Allerdings wurde vereinbart, dass die Schülerzahlen je Klasse angehoben werden (ohne die gesetzlich geregelten Klassenschülerhöchstzahlen zu verändern). In den Volksschulen soll eine Marke von 14,5 Schülern je Klasse, in den Hauptschulen von 10 Schülern, in den polytechnischen Schulen von 9 Schülern und in den sonderpädagogischen Schulen von 3,2 Schülern je Klasse nicht unterschritten werden.

Diese Maßnahmen sollen bis 2004/05 umgesetzt werden, um den Personalaufwand für die Landeslehrer und damit auch die Transfers des Bundes zu stabilisieren. Der Bund trägt überdies die Differenz zwischen dem Bruttoaufwand für die Pensionen und den Pensionsbeiträgen der Landeslehrer. Insgesamt erforderten die Transfers des Bundes an die Länder für Landeslehrer im Jahre 2000 48,1 Mrd. S, für 2002 sind 48,7 Mrd. S vorgesehen.

Die Länder erbringen für den Bund Leistungen im Rahmen der Projektierung, Bauaufsicht, Bauoberleitung, Bauführung und Verwaltung von Investitionen des Bundes sowohl im Straßenbau als auch im Hochbau. Diese

Leistungen werden den Ländern pauschal mit 10% der Kosten im Straßenbau und 12% im Hochbau abgegolten. Die Berechnung ist in § 1 Abs. 2 Zi. 2 FAG geregelt. Aufgrund der Einschränkung der Investitionstätigkeit des Bundes nehmen diese Transfers ab. Der Bund ersetzt zudem den Ländern den Personal- und Sachaufwand für die Erhaltung der Bundesstraßen.

Insgesamt überwies der Bund im Jahre 2000 den Ländern für diese Leistungen 1,0 Mrd. S, für 2002 sind 0,6 Mrd. S vorgesehen. Diese Leistungen im Rahmen der Investitionen und Instandhaltungen sind ein anschauliches Beispiel für das Auseinanderklaffen von Leistungserbringung und Finanzierung.

Schließlich übernimmt der Bund die Ausgaben für die Ausgleichszulagen (in der Sozialversicherung) und für die Sondernotstandshilfe. Für die Ausgleichszulagen wandte der Bund im Jahre 2000 10,2 Mrd. S auf, 2002 sind 10,1 Mrd. S präliminiert. Ab 2001 werden Zahlungen im Zusammenhang mit der Wertsicherung der Pensionen (Differenz zwischen der Preissteigerungsrate und dem Pensionsanpassungsfaktor) unter den Ausgleichszulagen verrechnet. Im Jahre 2001 erforderte dieser Wertausgleich rund 2 Mrd. S.

## TRANSFERS AUSSERHALB DES FINANZAUSGLEICHS

Der Finanzausgleich erscheint sehr komplex, regelt aber nicht *alle* Transferbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Gemeinden. Eine umfassende Darstellung der Zahlungen zwischen dem Bund und den anderen Gebietskörperschaften ist in einer Beilage zum Bundesfinanzgesetz enthalten. Demnach decken die im Finanzausgleich geregelten Transfers (einschließlich Landeslehrer und Zweckzuschüsse) nur etwas mehr als 86% der gesamten Transferbeziehungen des Bundes zu den anderen Gebietskörperschaften ab.

Neben den im Finanzausgleichsgesetz und im Zweckzuschussgesetz geregelten Transfers leistet der Bund für verschiedene andere Aufgaben Transfers. Sie reichen von der Krankenanstaltenfinanzierung (einschließlich des klinischen Mehraufwands) über Verkehrsprojekte (Schienenverbundvertrag) bis zu Hochwasserschutzbauten. Die Mitfinanzierung des Bundes für solche Maßnahmen der Länder und Gemeinden (die nicht im Finanzausgleich oder im Zweckzuschussgesetz geregelt sind) betrug im Jahre 2000 21,2 Mrd. S und ist für 2002 mit 13,6 Mrd. S präliminiert.

Insgesamt überwies der Bund im Jahre 2000 an die Länder und Gemeinden 107,2 Mrd. S an Transfers; davon flossen 104,3 Mrd. S an die Länder und 2,8 Mrd. S an die Gemeinden (die Transfers an die Länder enthalten auch jene Beträge, die von den Ländern an die Gemeinden weitergeleitet werden). Umgekehrt zahlten die Länder und Gemeinden an den Bund nur etwas mehr als 1 Mrd. S.

Übersicht 11: Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden

	1990	1995	2000	2002 Bundes- voran- schlag
	Mio. S			
Ausgaben des Bundes an Länder	57.176	78.530	104.321	100.057
Ausgaben des Bundes an Gemeinden <sup>1)</sup>	3.086	2.878	2.845	3.407
Einnahmen des Bundes von Ländern	485	705	641	517
Einnahmen des Bundes von Gemeinden <sup>1)</sup>	122	205	398	531
Nettoaussgaben des Bundes an Länder und Gemeinden	59.655	80.498	106.127	102.417

Q: Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz, Beilage D. – <sup>1)</sup> Einschließlich Gemeindeverbände.

Für 2002 sind die Transfers des Bundes an die anderen Gebietskörperschaften mit 103,5 Mrd. S etwas geringer veranschlagt als 2000; dieser Rückgang betrifft ausschließlich die Länder. Die Zahlungen der Länder und Gemeinden sind im Jahre 2002 annähernd gleich hoch wie 2000. Netto zahlt der Bund somit insgesamt 102,4 Mrd. S an Transfers an die anderen Gebietskörperschaften.

In diesem umfangreichen Netz an Transfers spiegelt sich das Auseinanderklaffen von Aufgabenerfüllung und Finanzierung; es könnte durch einen aufgabenorientierten Finanzausgleich und eine Änderung der Aufteilung der Ertragsanteile verringert werden. Das würde die Effizienz stärken und könnte mittelfristig Einsparungseffekte bringen.

*Der Finanzausgleich regelt nur die Beziehungen zwischen dem Bund und den anderen Gebietskörperschaften. Die vielfältigen Verflechtungen zwischen den Ländern und Gemeinden (einschließlich der Landesfonds und der Gemeindeverbände) bleiben in diesem Gesetz unberücksichtigt.*

Der Finanzausgleich regelt nur die Beziehungen zwischen dem Bund und den anderen Gebietskörperschaften. Die vielfältigen Verflechtungen zwischen den Ländern und Gemeinden (einschließlich der Landesfonds und der Gemeindeverbände) bleiben in diesem Gesetz unberücksichtigt. Sie berühren jedoch indirekt auch den Finanzausgleich, weil die Verteilung der Steuereinnahmen den Gestaltungsspielraum beeinflusst und diese Transfers zwischen den Ländern und Gemeinden weitgehend aus Ertragsanteilen finanziert werden müssen. Ein kurzer Abriss dieser finanziellen Verflechtungen soll hier das Bild des Finanzausgleichs abrunden.

Die Länder (ohne Wien) verfügen über 69 Fonds, auf der Ebene der Gemeinden bestehen mehr als 1.000 Gemeindeverbände. Diese Fonds und Verbände erhalten teilweise Transfers von den Ländern und Gemeinden und erfüllen Aufgaben, die die Landes- und Gemeindehaushalte entlasten.

Übersicht 12: Transfers zwischen den Gebietskörperschaften 1999

	Bund einschließ- lich Bundes- fonds	Länder ohne Wien einschließlich Landesfonds	Transfers von . . . Gemeinden mit Wien ein- schließlich Ge- meindesfonds und -verbände	Summe
	Mio. S			
Transfers an . . .				
Bund einschließlich Bundesfonds	23.131	4.118	397	27.646
Länder ohne Wien einschließlich Landesfonds	107.735	14.485	17.930	140.150
Gemeinden mit Wien einschließlich Gemeindesfonds und -verbände	4.653	11.865	11.319	27.838
Summe	135.519	30.468	29.646	195.634

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die Landesfonds haben durch die Einrichtung der Landeskrankenanstaltenfonds in allen Bundesländern große Bedeutung erhalten, weil sie einen erheblichen Teil der Krankenanstaltenfinanzierung abwickeln. Daneben spielen Landesfonds im Wohnbau und im Sozialbereich eine wichtige Rolle. Die Aufgaben der Gemeindeverbände sind sehr vielschichtig. Sie sind vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich, aber auch in der Bildung und im Umweltbereich tätig.

Die Landesfonds erhielten von den Ländern und Gemeinden im Jahre 1999 insgesamt Transfers von 12,5 Mrd. S. Ihre Gesamtausgaben betragen rund 57,1 Mrd. S. Die Gemeindeverbände bezogen von den Ländern und Gemeinden Transfers von 8,4 Mrd. S. Sie tätigten insgesamt Ausgaben von 30,8 Mrd. S.

Die Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden sind vielfältig. Besonders ausgeprägt sind sie im Bereich der Krankenanstalten, der Bildung (einschließlich Musikschulen und Kindergärten) sowie im Sozialbereich. Zum überwiegenden Teil werden hier Finanzierungsbeiträge geleistet. In der Regel schreiben die Länder den Gemeinden die Finanzierungsbeiträge durch Landesgesetze vor. Diese Transfers müssen durch laufende (nicht zweckgebundene) Einnahmen der Gemeinden gedeckt werden. Daraus resultiert ein Zusammenhang mit dem Finanzausgleich, weil die Gemeinden weder die Einnahmen noch diese Ausgaben unmittelbar beeinflussen können.

Andererseits unterstützen die Länder die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung (etwa im Bereich der Kindergärten, der Schulen, aber auch der kommunalen Dienstleistungen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung). Die Transfers der Länder an die Gemeinden sind ebenfalls großteils durch Landesgesetze geregelt.

Die gesamten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (einschließlich Fonds und Verbände) betragen im Jahre 1999 195,6 Mrd. S. Der Bund (einschließlich Bundesfonds) finanzierte die Länder und Gemeinden zu einem erheblichen Teil, der Saldo betrug 1999 107,9 Mrd. S. Der Großteil davon kam den Ländern

(einschließlich Fonds) zugute, deren Saldo mit dem Bund in Höhe von 103,6 Mrd. S positiv war: Der Bund zahlte an die Länder 107,7 Mrd. S und erhielt 4,1 Mrd. S. Auch die Gemeinden wiesen einen positiven Saldo von 4,3 Mrd. S aus. Sie erhielten vom Bund 4,7 Mrd. S und zahlten 0,4 Mrd. S.

Die Gemeinden stützten 1999 die Länder mit rund 6 Mrd. S netto. Sie zahlten an die Länder (einschließlich Fonds) 17,9 Mrd. S und erhielten andererseits von den Ländern (einschließlich Fonds) 11,9 Mrd. S. Bemerkenswert sind die starken Verflechtungen innerhalb der Länder und Gemeinden: Die Transfers von/an die Landesfonds betragen 1999 rund 10,7 Mrd. S, die Zahlungen von/an Gemeindeverbände insgesamt 6,5 Mrd. S. Dieses umfangreiche Transfergeflecht zwischen den Gebietskörperschaften zeigt neuerlich das (wachsende) Auseinanderklaffen von Aufgabenerfüllung und Finanzierung.

## ZUSAMMENFASSUNG

Der neue Finanzausgleich hat die Grundstrukturen gegenüber früheren Gesetzen kaum geändert. Allerdings wurden die Aufteilungsschlüssel einzelner gemein-

schaftlicher Bundesabgaben (für die einkommensabhängigen Steuern, die Erbschaftsteuer und die Kraftfahrzeugsteuer) deutlich zugunsten des Bundes verlagert, weil mit Ausnahme von 1 Mrd. S der Bund alle Mehreinnahmen aus den steuerlichen Maßnahmen der Budgetbegleitgesetze 2000/01 für sich beansprucht. Dadurch steigt auch der Anteil des Bundes an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. 2002 wird sich das Verhältnis nochmals zugunsten des Bundes verändern. In diesem Jahr wird der Bund 70,2% des zur Verteilung gelangenden Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben erhalten.

Da sich die Länder im Stabilitätspakt verpflichtet haben, einen Überschuss von 0,75% des Bruttoinlandsproduktes zu erzielen, und die Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt erreichen sollen, werden sich vermutlich die Spannungen künftig verstärken, weil der Gestaltungsspielraum der Länder und Gemeinden gering ist. Allerdings zeigt der neue Finanzausgleich bzw. das Zweckzuschussgesetz die Tendenz, Zweckbindungen zu lockern, wodurch sich der Spielraum für die Länder erweitert.

Die Transferzahlungen sind in ihren rechtlichen Bestimmungen weitgehend unverändert geblieben. Eine grö-

### *The Public Revenue Sharing Scheme as a Budget Policy Tool – Summary*

The new revenue sharing law has hardly changed the distribution of public funds among the federal government, Länder, and communities as compared to previous laws, except that the distribution key for joint federal taxes (for income-based and inheritance taxes) has clearly shifted in favour of the federal government, which, with the exception of ATS 1 billion, claims all additional revenues flowing from the tax measures provided for in the laws accompanying the budgets for 2000 and 2001. As a result, the federal share of the joint federal taxes rises, and will again grow in 2002 by which time the federal government will receive 70.2 percent of the joint federal tax revenues available for distribution.

Since the provinces have undertaken, within the scope of the growth and stability pact, to achieve a surplus of 0.75 percent of GDP, and local governments are set to achieve a balanced budget, tensions are expected to rise in view of the narrowing leeway open to the provinces and communities. Nevertheless the new revenue sharing scheme and the law covering earmarked contributions show a trend towards lesser use of earmarked funds, which in turn widens the margin given to the provinces.

The legal frame for transfer payments has remained widely unchanged. The smaller communities were able to negotiate for a greater portion of the horizontal dis-

tribution of revenue shares: they will now get a higher base amount which will rise annually for the duration of the current scheme. Consequently, the share obtained by the smaller communities will increase at the expense of larger municipalities – first indications of growing solidarity between communities.

In the longer term it will be necessary to refocus the revenue sharing scheme on responsibilities. The object should be to reduce the enormous transfers between territorial authorities (almost ATS 200 billion in 1999) and replace them by a distribution of revenue shares on the basis of financing responsibilities, so that performance and its financing are more closely linked. This implies not just changing the financing system, but also further departing from the earmarking practice which aggravates efforts by the provinces and communities to achieve the goals of the stability pact.

Greater emphasis on responsibility-focused distribution of revenue shares would also meet the demand for more competition between regions without the need to change fiscal sovereignty. In Austria, greater consideration of the source principle would be problematic for revenue distribution as it would compound regional problems. Altogether, the new revenue sharing scheme needs to be viewed as being only an intermediate step towards comprehensive change and restructuring of future financial relations between territorial authorities.

ßere Veränderung der horizontalen Aufteilung der Ertragsanteile konnten die kleineren Gemeinden durchsetzen. Sie erhalten nun einen höheren Sockelbetrag, der sich im Laufe der Finanzausgleichsperiode jährlich weiter erhöht. Dadurch steigen die Ertragsanteile der kleineren Gemeinden zulasten der größeren. Hier zeigen sich Ansätze einer zunehmenden Solidarität zwischen den Gemeinden.

Längerfristig wird es notwendig sein, einen aufgabenorientierten Finanzausgleich zu überlegen. Das Ziel müsste es sein, die umfangreichen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (1999 nahezu 200 Mrd. S) zu reduzieren und durch eine an den Aufgaben bemessene Verteilung der Ertragsanteile zu ersetzen, um die Aufgabenerfüllung und ihre Finanzierung stärker zusammzuführen. Dazu gehört nicht nur eine Umstellung der Finanzierung, sondern auch eine weitere Lockerung von Zweckbindungen, weil diese Ländern und Gemeinden die Einhaltung der im Stabilitätspakt festgelegten Ziele erschweren.

Die Forcierung einer aufgabenorientierten Verteilung der Ertragsanteile würde auch der Forderung nach einer

Forcierung des Standortwettbewerbs zwischen den Regionen entsprechen, ohne dass die Steuerhoheit geändert werden müsste. Eine stärkere Betonung des Aufkommensprinzips in der Verteilung der Steuern wäre überdies in Österreich problematisch – sie würde die regionalen Probleme vergrößern. Insgesamt kann der neue Finanzausgleich nur als Zwischenschritt zu einer umfangreicheren Neuordnung der künftigen finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften gesehen werden.

## LITERATURHINWEISE

Hüttner, B., „Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001“, in Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg.), Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, Wien, 2001, S. 26.

Lenk, T., Fuge, H., Schneider, F., „Zurück zu mehr Föderalismus“, Universität Linz, Arbeitspapier, 1998, (9805).

Zimmermann, H., Henke, K. D., Finanzwissenschaft, 3. Auflage, München, 1982.

GERHARD LEHNER  
ET AL.

## ■ ÜBERWÄLZUNG DER GETRÄNKESTEUER

Alle vier Betrachtungsweisen, die dieser Studie zugrunde liegen, lassen erkennen, dass die Überwälzung der Getränkesteuer bisher in hohem Ausmaß gelungen sein dürfte. Gemäß den Modellrechnungen ist die Preiselastizität der Nachfrage nach alkoholischen Getränken (vor allem im Hotel-, Gast- und Schankgewerbe) gering; dies erleichtert eine Überwälzung.

Eine Analyse mit Hilfe des Kalkulationsschemas lässt erkennen, dass sich die Überwälzung von Steuern in den Rohaufschlägen deutlich spiegelt. Ihnen dürfte daher eine zentrale Bedeutung für die empirische Beurteilung der Überwälzungsprozesse zukommen. Das würde auch für Veränderungen der Getränkesteuersätze gelten, die allerdings seit langem unverändert sind.

- *Kostenüberwälzung im Hotel-, Gast- und Schankgewerbe*

Modellbeschreibung und Datenbasis – Simulation Vorleistungspreisschock – Schlussfolgerungen – Anhang I: Sektormodell für das Hotel-, Gast- und Schankgewerbe unter Verwendung eines vollständigen Ansatzes (Modelltyp 1) – Anhang II: Inputpreis, Outputpreis und Durchdringungskoeffizient

- *Auswirkungen der Änderung der Getränkebesteuerungs-Rechtslage auf die Preisentwicklung von alkoholischen und nichtalkoholischen Getränken*

Empirische Methodik – Änderung der Getränkebesteuerungs-Rechtslage seit 1990 – Ergebnisse der zeitreihentechnischen Untersuchung – Schlussfolgerungen

- *Sektorale Überwälzungswahrscheinlichkeiten im Bereich der Getränkesteuer*

- *Kalkulationsschema und Getränkesteuerüberwälzung*

- *Schlussfolgerungen*

Gerhard Lehner, Peter Brandner,  
Kurt Kratena, Egon Smeral,  
Michael Wüger • Im Auftrag des  
Bundesministeriums für Finanzen •  
2000 • 50 Seiten • ATS 400,00  
bzw. EUR 29,07 • Kostenloser  
Download:  
[http://www.wifo.ac.at/publ/  
monographien/getraenkesteuer.pdf](http://www.wifo.ac.at/publ/monographien/getraenkesteuer.pdf)  
(342 KB)