

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**FINANZIELLE BEZIEHUNGEN
ZWISCHEN BUNDESLÄNDERN
UND GEMEINDEN**

GERHARD LEHNER

Februar 2002

FINANZIELLE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN BUNDESLÄNDERN UND GEMEINDEN

GERHARD LEHNER

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes

Wissenschaftliche Assistenz: Brigitte Schütz

Februar 2002

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkung	2
a) <i>Internationale Einbettung der Budgetpolitik</i>	2
b) <i>Quantifizierung der Budgetziele</i>	2
c) <i>Kooperation der Gebietskörperschaften</i>	3
d) <i>Zielsetzungen und Aufbau der Studie</i>	4
2. Datenbasis und ihre Probleme	8
3. Globaler Überblick über die finanziellen Verflechtungen Gemeinden – Länder	12
a) <i>Direkte Transfers zwischen Gemeinden und Ländern</i>	12
b) <i>Verflechtungen zwischen Gemeinden und Landesfonds</i>	13
c) <i>Zahlungen zwischen Gemeindeverbänden und Ländern (Landesfonds)</i>	17
d) <i>Zusammenfassender Überblick</i>	19
4. Verflechtungen zwischen Bundesländern und Gemeinden in wichtigen Aufgabenbereichen	22
a) <i>Landesumlage</i>	22
b) <i>Pflichtschulen</i>	25
c) <i>Kinderbetreuungseinrichtungen</i>	29
d) <i>Musikschulen</i>	32
e) <i>Soziales</i>	34
f) <i>Krankenanstalten</i>	38
g) <i>Straßen/Nahverkehr</i>	42
h) <i>Wasser/Abwasser</i>	44
5. Zusammenfassung	46

1. Vorbemerkung

Die Rahmenbedingungen für die österreichische Budgetpolitik haben sich grundlegend geändert. Das lässt sich an drei Faktoren zeigen.

a) Internationale Einbettung der Budgetpolitik

Als Mitgliedsland der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat Österreich gemäß der EU-Verordnung 1466/97 den EU-Gremien jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen, das sowohl im Rat der Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN), aber auch in der Öffentlichkeit ausführlich diskutiert wird. Österreich hat damit in seiner Budgetpolitik die Regeln der Euro-Mitgliedsstaaten zu beachten. Das Stabilitätsprogramm bezieht sich auf den gesamten öffentlichen Sektor, schließt also Länder und Gemeinden mit ein.

b) Quantifizierung der Budgetziele

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, den Österreich unterzeichnet hat, sieht genaue Zielgrößen für die maximale jährliche Neuverschuldung vor. Sie darf 3% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Wird diese Marke verfehlt (überschritten), ist ein Verfahren einzuleiten, das genaue Schritte vorsieht. Im äußersten Fall kann es zu einer finanziellen Buße kommen, die maximal 0,5% des nominellen Bruttoinlandsprodukts betragen könnte (gegenwärtig rund 15 Mrd. S).

In Österreich ist ebenfalls eine genaue Zielsetzung der Budgetpolitik erfolgt. Es wird für das Jahr 2002 ein ausgeglichener Haushalt angestrebt (siehe Österreichisches Stabilitätsprogramm 2001-2005, November 2001). Im österreichischen Stabilitätspakt sind die Salden (gemessen am nominellen BIP) für die einzelnen Gebietskörperschaften genau festgelegt (Artikel 2-4). Aufgrund dieser Quantifizierungen lassen sich die Ziele und die Unterschiede zu den Ergebnissen nunmehr exakt nachprüfen.

Im Gegensatz zu früher sind diese Ziele (stärker) verbindlich und Abweichungen können auch gemäß dem österreichischen Stabilitätspakt im äußersten Fall mit Sanktionen belegt werden (Artikel 12).

c) Kooperation der Gebietskörperschaften

Die Ziele auf europäischer Ebene (Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt), aber auch für Österreich (jährliches Stabilitätsprogramm) beziehen sich immer auf den Gesamtstaat. Regelungen zwischen den einzelnen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) bleiben den jeweiligen Mitgliedsstaaten überlassen. Aufteilungen der Salden zwischen den Gebietskörperschaften sind eine innerstaatliche Angelegenheit. Es ist daher künftig eine stärkere Kooperation zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften erforderlich. Mehr miteinander wird notwendig sein. Die Koordinationskomitees (gemäß Artikel 6 Österreichischer Stabilitätspakt) sowohl auf Bundesebene als auch in den acht Bundesländern können dafür wichtige Rahmenbedingungen, vor allem für den Informationsaustausch, schaffen.

Im österreichischen Stabilitätspakt werden die entsprechenden Voraussetzungen vorgesehen. Er legt fest, wie das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts auf die einzelnen Gebietskörperschaften wirkt. Der Bund darf einen Abgang von 0,75% des BIP erreichen (Artikel 2). Die Länder (einschließlich Wiens) haben einen Überschuss von 0,75% des BIP (mindestens 23 Mrd. S) zu erbringen (Artikel 3). Die Gemeinden (ohne Wien) sollen ausgeglichen budgetieren (Artikel 4).

Das Ziel ist mittelfristig konzipiert. Daher sind jährliche Abweichungen (etwa bei schlechterer Wirtschaftslage, als ursprünglich angenommen) zulässig. Der Bund darf seinen Stabilitätsbeitrag maximal um 0,25 Prozentpunkte überschreiten, die Länder um 0,15 Prozentpunkte und die Gemeinden um 0,1 Prozentpunkte. (Die genauen Regelungen finden sich in den Artikeln 2 bis 4 des Stabilitätspaktes). Überschreitungen müssen jedoch in späteren Jahren ausgeglichen werden, sodass über den Geltungszeitraum der Vereinbarung gerechnet (bis 2004) der durchschnittliche Stabilitätsbeitrag (Bund –0,75%, Länder +0,75%, Gemeinden ausgeglichen) erreicht wird.

Für die Bundesländer und Gemeinden bedeuten diese neuen Entwicklungen erhebliche zusätzliche Herausforderungen. Der Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen ist aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen schon bisher sehr gering. Die Festlegung der Salden und die damit verbundenen Beschränkungen der Kreditaufnahmen verstärken diese Probleme zusätzlich. Die Budgetpolitik für die Gemeinden wird daher im Vergleich zu bisher schwieriger. Länder und Gemeinden müssen ihre Ausgaben (noch) stärker den vorhandenen Einnahmen anpassen.

Den finanziellen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften kommt daher künftig wachsende Bedeutung zu. Sie bestimmen maßgeblich den finanziellen Spielraum der einzelnen Länder und Gemeinden und spielen deshalb eine erhebliche Rolle für die Erreichbarkeit der im Stabilitätspakt vorgegebenen Salden.

Die Gemeinden sind in einer schwierigen Position, weil sie im Gegensatz zum Bund, aber auch den Ländern, über keine (rechtlichen) Möglichkeiten verfügen, durch gesetzliche Maßnahmen die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften zu verändern. Daher stehen die finanziellen Verflechtungen in einem wachsenden Spannungsverhältnis, da die Transfers (wechselseitig) die Salden zwischen Ländern und Gemeinden und damit auch die vorgegebenen Ziele im Stabilitätspakt und den Budgetspielraum beeinflussen.

Der Österreichische Gemeindebund hat das WIFO mit der vorliegenden Untersuchung der finanziellen Verflechtungen zwischen den Ländern und Gemeinden beauftragt.

d) Zielsetzungen und Aufbau der Studie

Die Studie hat zwei Zielsetzungen.

Erstens, werden die finanziellen Verflechtungen zwischen den einzelnen Bundesländern und ihren Gemeinden global beschrieben, wobei der Einfluss auf die Salden der Gemeinde- und Länderhaushalte eine wichtige Rolle spielt.

Zweitens, werden die finanziellen Transfers für wichtige Aufgaben(bereiche) einzeln dargestellt und analysiert. Daraus lassen sich einerseits die Abweichungen zwischen den einzelnen Bundesländern genauer erklären und andererseits Probleme, die sich künftig aus diesen Transfers zwischen Ländern und Gemeinden ergeben (können), besser abschätzen.

Die Studie stellt die Gemeindehaushalte und ihre Verflechtungen mit den Landeshaushalten in den Mittelpunkt. Transfers mit dem Bund bleiben unberücksichtigt, auch wenn sie über die Länder abgewickelt werden (z. B. Zuweisungen für finanzschwache Gemeinden), weil sie die Salden zwischen Ländern und Gemeinden nicht beeinflussen.

Die Untersuchung beschränkt sich weitgehend auf die Finanzierungsbeiträge (Transfers und Kostenbeiträge) der Gemeinden zu Aufgaben der Länder und den Zuschüssen (Kostenbeiträgen) der Länder zu Aufgaben der Gemeinden. Allerdings werden in einigen Bun-

desländern bestimmte Aufgaben (vor allem Krankenanstalten) sowohl vom Land als auch von den Gemeinden erfüllt. Daher kommt es zu unterschiedlichen Entlastungen bzw. Belastungen der Gemeinden. Das gilt auch für Kindergärten und Musikschulen. Die Aufgabenverteilung ist daher ein maßgeblicher Faktor für die Verflechtungen.

Diese Abweichungen in der Aufgabenverteilung werden im globalen Überblick (Abschnitt 2) nicht detailliert berücksichtigt, wohl aber bei der Analyse einzelner Aufgabenbereiche (Abschnitt 3) und auch in der Zusammenfassung, um ein umfassendes Bild zeichnen und die globalen Ergebnisse auf ihre Plausibilität prüfen zu können.

Die unterschiedliche Aufgabenzuordnung zwischen Land und Gemeinden in einzelnen Bundesländern erschwert die Analyse. Die Aufgabenverteilung wird in dieser Studie als gegeben angenommen und nicht diskutiert.

Die zentrale Fragestellung dieser Untersuchung lautet: Wie werden durch diese Transfers (finanziellen Verflechtungen) zwischen Gemeinden und Ländern die Salden und Finanzierungsspielräume in den Gemeinde- und Länderhaushalten verändert. Dieser Aspekt ist auch im Hinblick auf den (österreichischen) Stabilitätspakt maßgeblich. Wien bleibt in dieser Arbeit außer Betracht.

Die vorliegende Studie hat drei Teile.

Im ersten Teil werden die Datenbasis und ihre Probleme dargestellt. Die Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden sind sehr vielschichtig und verwoben. Die Studie versucht, diesen Datenknäuel zu entwirren. Die Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden werden von institutionellen und gesetzlichen Faktoren geprägt. Sie unterscheiden sich in einzelnen Aufgabenbereichen zwischen den einzelnen Bundesländern erheblich.

Die Darstellung der Datenbasis ist notwendig, um die Ergebnisse der Studie (richtig) interpretieren zu können und falsche Schlussfolgerungen zu vermeiden. Die Untersuchung umfasst nicht nur die direkten Beziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden, sondern es müssen auch die Landesfonds und Gemeindeverbände einbezogen werden, weil sonst das Bild unvollständig und teilweise verzerrt wäre. Die Einbeziehung dieser öffentlichen Rechtsträger in die Untersuchung erfordert jedoch eine Erweiterung der Datenbasis, wobei vor allem die Erfassung der Beziehungen zwischen den Fonds und den Gemeindeverbänden einerseits und den Gemeinden andererseits erhebliche Probleme aufwirft.

Im zweiten Abschnitt werden die finanziellen Verflechtungen zwischen den Ländern und Gemeinden global dargestellt. Es erweist sich als notwendig, die Ausgaben (und Einnahmen) je Einwohner zu vergleichen, um die unterschiedlichen Größenordnungen zwischen den einzelnen Bundesländern auszuschalten. (Es wurden hierfür die Einwohnerzahlen der Volkszählung 1991 verwendet, da die endgültigen Ergebnisse der Volkszählung 2001 noch nicht vorliegen und die Studie die Jahre 1998/99 behandelt.)

In die Untersuchung sind insgesamt 69 Landesfonds und 1.046 Gemeindeverbände einbezogen, die von Statistik Austria erfasst sind. Die Vergleiche erstrecken sich auf die Jahre 1998/99. Dieser Zeitraum musste gewählt werden, weil für frühere Jahre vergleichbare Daten über die Landesfonds und vor allem die Gemeindeverbände nicht verfügbar sind.

Im dritten Teil werden dann einzelne wichtige Aufgabenbereiche näher dargestellt und analysiert, wobei die institutionellen, organisatorischen und gesetzlichen Gesichtspunkte eine wichtige Rolle spielen, weil sie Abweichungen zwischen den einzelnen Ländern prägen. Dieser Abschnitt ist als Ergänzung und Präzisierung (des globalen Teils) zu sehen und ermöglicht eine ausführliche Darstellung bestimmter Probleme.

Es empfiehlt sich aus zwei Gründen, die finanziellen Zusammenhänge zwischen Ländern und Gemeinden in wichtigen Aufgabenbereichen getrennt zu analysieren.

Erstens, lassen sich dadurch die Unterschiede in den Verflechtungen zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden näher begründen.

Zweitens, ergeben sich dadurch wichtige Hinweise auf künftige Entwicklungen, wobei etwa Verschiebungen in der Bevölkerungszahl, sowohl im Niveau als auch in der Altersstruktur eine entscheidende Rolle spielen. Unter der Annahme unveränderter Rechtslage geben diese Tendenzen im Zusammenhang mit dem innerösterreichischen Stabilitätspakt wichtige Anhaltspunkte dafür, wie durch diese finanziellen Transfers die Salden der Gebietskörperschaften (zwischen Ländern und Gemeinden) beeinflusst werden können.

Im Rahmen dieser Aufgabenbereiche werden die Pflichtschulen, Kindergärten, Musikschulen, der Sozialbereich, die Krankenanstalten, der Verkehrsbereich (Straßen, Nahverkehr) sowie die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung näher analysiert. Außerdem wird auch die Landesumlage einbezogen. Sie ist zwar keinem Aufgabenbereich zuzuordnen, prägt aber die Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden erheblich.

Mit diesen Aufgabenbereichen ist der überwiegende Teil der finanziellen Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden abgedeckt. Einige Transfers, etwa in der Verwaltung oder im Freizeitbereich (Sport, Kultur), die natürlich im globalen Teil enthalten sind, bleiben in diesem Abschnitt unberücksichtigt.

Durch die Untersuchung der einzelnen Aufgabenbereiche wird das globale Bild des zweiten Teiles abgerundet und vervollständigt. Diese Untersuchung enthält keine Empfehlungen für Maßnahmen, aber aufgrund der Ergebnisse lassen sich Hinweise und Anhaltspunkte für Änderungen gewinnen, die allerdings auf politischer Ebene entschieden werden müssen.

In der Zusammenfassung werden die Ergebnisse des globalen Teils noch durch eine Übersicht der finanziellen Verflechtungen, die von den Nachweisen der Landesrechnungsabschlüsse (das heißt aus Ländersicht) ausgeht, ergänzt, wobei die Landesumlage einbezogen und die Bedarfszuweisungsmittel ausgeschieden werden. Diese Zusammenstellung enthält auch die Personalausgaben für Kindergärten und Musikschulen, soweit sie über die Transfers hinausgehen und in den Nachweisen nicht enthalten sind, sowie die Salden der finanziellen Beziehungen zwischen Landesfonds und Gemeinden (Gemeindeverbände), die auch in den Nachweisen nicht enthalten sind.

Die finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden (Gemeindeverbänden) und Ländern (Landesfonds) werden somit aus drei Blickwinkeln analysiert.

Erstens, der globale Überblick (Abschnitt 2), der auf den Gebarungsübersichten beruht und die Daten aus Sicht der Gemeinden spiegelt.

Zweitens, die Darstellung der Beziehungen in einzelnen Aufgabenbereichen (Abschnitt 3). Dieser Überblick ist detailliert, aber nicht umfassend.

Drittens, ausgehend von den Nachweisen in den Rechnungsabschlüssen der Länder, also aus Sicht der Länder, die um verschiedene Komponenten korrigiert werden.

Diese drei Sichtweisen dürften eine ausreichende Abschätzung und Prüfung der Plausibilität der finanziellen Verflechtungen und ihrer Salden zwischen Gemeinden und Ländern ermöglichen.

2. Datenbasis und ihre Probleme

Die in dieser Arbeit verwendeten Daten sind aus mehreren Gründen recht komplex und verwoben. Für die Interpretation der Ergebnisse ist es daher zunächst notwendig, eine kurze Beschreibung der Datengrundlagen und ihrer Aussagefähigkeit zu geben.

Die wichtigste Datenquelle für die vorliegende Studie sind die Gebarungsübersichten für die Jahre 1998/99, die von Statistik Austria erstellt und veröffentlicht werden. Die Zahlen über die Gemeinden beruhen auf deren Rechnungsabschlüssen. Die Daten werden (von den Gemeinden) gemäß dem "Satzaufbau für die Lieferung der Gemeindehaushaltsdaten" bzw. den Erhebungsbögen an die Statistik Austria übermittelt und dort ausgewertet¹⁾.

Die finanziellen Verflechtungen werden in dieser Untersuchung daher aus der Sicht der Gemeinden analysiert. Das heißt, Zahlungen der Gemeinden an die Länder (Fonds) gelten als Ausgaben, die Transfers der Länder (Fonds) an die Gemeinden als Einnahmen. Die finanziellen Transfers zwischen den Gemeindeverbänden und den Ländern (Fonds) werden ebenso behandelt. Ausgaben und Einnahmen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden bleiben unberücksichtigt, weil sie für die Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern keine Rolle spielen und zu Doppelzählungen führen würden.

Für die Landesfonds und die Gemeindeverbände hat Statistik Austria detaillierte Datensätze bereit gestellt. Sie ermöglichen es, die Zahlungsströme genau darzustellen. Für die Fonds beruhen die Daten (allerdings) auf ihren Rechnungsabschlüssen. Das heißt, die Fonds werden aus deren Sicht betrachtet. Das bedeutet, Ausgaben der Fonds sind Einnahmen der Gemeinden (Gemeindeverbände) und die Einnahmen der Fonds Ausgaben der Gemeinden (Gemeindeverbände). Es sind daher geringfügige Abweichungen nicht ausgeschlossen, weil diese Transaktionen nicht aus der Sicht der Gemeinden sondern der Fonds dargestellt werden. Andererseits ermöglicht diese Vorgangsweise eine genaue Zu-

¹⁾ Die direkten Transfers sind über die entsprechenden Posten gemäß VRV (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung) definiert. Bei den Ausgaben sind die Posten 7305, 7355 und bei den Einnahmen die Posten 8505, 8555 umfassend einbezogen. Ebenso sind die Verflechtungen zwischen Gemeinden und Fonds bzw. Gemeindeverbänden und Ländern über die entsprechenden Posten abgegrenzt. Unmittelbare Personal- und Sachausgaben bleiben daher außer Ansatz.

ordnung aller 69 Landesfonds und damit ein vollständiges Bild auch in einzelnen Aufgabenbereichen.

Für die 1.046 Gemeindeverbände liegen die Daten aus Sicht der Verbände vor. Sie entsprechen daher (vollkommen) dem Konzept dieser Studie. Die Daten der Verbände erlauben es, die Transfers zwischen ihnen und den Ländern (Fonds) genau darzustellen. Die Zahlungen zwischen den Gemeinden und den Verbänden bleiben – wie erwähnt – unberücksichtigt, weil sie für diese Untersuchung nicht relevant sind und die Gefahr von Doppelzählungen bestünde. Im (österreichischen) Stabilitätspakt werden Gemeinden und Gemeindeverbände gemeinsam betrachtet.

Insgesamt scheinen die vorhandenen Daten für die Untersuchung ausreichend.

Zwei Bereiche (Komponenten) bedürfen einer besonderen Erwähnung, weil hier die Sichtweise zwischen Ländern und Gemeinden unterschiedlich ist und die Transfersalden davon betroffen sind. Diese beiden Komponenten sind die Landesumlage und die Bedarfzuweisungsmittel gemäß § 10 Finanzausgleichsgesetz 1997.

Die Landesumlage ist aus Sicht der Gemeinden ein Transfer an das Land. Sie wird in dieser Arbeit daher auch entsprechend behandelt. Die Länder hingegen betrachten die Landesumlage als besondere Einnahme, die daher in ihren Haushalten in einem eigenen Voranschlagsabschnitt 93 verrechnet wird und von ihnen gewissermaßen als ein Zwischenbereich zwischen Steuereinnahmen und Transfer angesehen wird. In den Nachweisen der Länder²⁾ über die Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften bleibt deshalb die Landesumlage unberücksichtigt. Daher differieren im Hinblick auf die Landesumlage die Statistiken zwischen Ländern und Gemeinden.

Für die Sichtweise der Gemeinden spricht jedoch, dass die Landesumlage die Position (Salden) der Länder verbessert, jene der Gemeinden aber verschlechtert. Die Länder insgesamt erzielten 1999 Einnahmen aus der Landesumlage von 3,45 Mrd. S (1998

²⁾ Die Landesrechnungsabschlüsse enthalten aufgrund der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) eine Pflichtbeilage über die Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (aus Sicht der Länder). Die Pflichtbeilagen der Gemeinden weisen die Landesumlage als Transfer an die Länder aus.

3,39 Mrd. S), die Gemeinden hatten entsprechende Ausgaben in gleicher Höhe. Auf Einzelheiten wird in Abschnitt 3 näher eingegangen.

Bei den Bedarfswweisungsmitteln handelt es sich ökonomisch um Einnahmen der Gemeinden (Ertragsanteile), das Finanzausgleichsgesetz bezeichnet sie allerdings (ökonomisch unzutreffend) als zweckgebundene Landesmittel. Sie sind daher in den Nachweisen der Länder als Ausgaben (der Länder an die Gemeinden) enthalten, wirken in den Länderhaushalten jedoch wie Durchlaufer (die zurückbehaltenen Ertragsanteile werden in den Länderhaushalten als Einnahme verbucht, ihnen stehen gleich hohe Ausgaben an die Gemeinden gegenüber). Die Bedarfswweisungen verzerren daher die Salden und damit die finanzielle Position der Länder und Gemeinden nicht und können daher in dieser Studie unberücksichtigt bleiben.

Das lässt sich an einem einfachen Beispiel erklären. Wenn die zurückbehaltenen Ertragsanteile in Höhe von 13,5% (FAG 1997) an die Gemeinden (als Ertragsanteile) überwiesen würden, bliebe die Position der Länder unverändert (weniger Einnahmen und ebenso weniger Ausgaben). Bei den Gemeinden hingegen wären die Steuereinnahmen (Ertragsanteile) höher und die Transfereinnahmen (von den Ländern) geringer. Die Position der Gemeinden bliebe somit ebenfalls unverändert. Es gäbe bloß eine Umschichtung von Transfers zu Ertragsanteilen. In den Nachweisen der Länder sind die Bedarfswweisungsmittel hingegen als Ausgabe an die Gemeinden verbucht und erhöhen (verbessern) daher (fälschlich) den Transfersaldo der Länder an die Gemeinden.

Die Nachweise zeigen aus der Sicht der Länder größtenteils positive Salden mit ihren Gemeinden. Das heißt, die Länder zahlen mehr an die Gemeinden, als sie von ihnen bekommen. Wenn man jedoch die Landesumlage hinzurechnet und die Bedarfswweisungsmittel abzieht, dann nähern sich die Salden in den Nachweisen der Länder jenen, die in der vorliegenden Untersuchung ermittelt werden. Sie werden daher auch in der Zusammenfassung für die Plausibilitätsprüfung herangezogen.

In der Interpretation der Daten ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Abweichungen zwischen den Nachweisen der Länder und dem Konzept, das hier verwendet wird, zu einem erheblichen Teil nur um unterschiedliche Verbuchungen handelt, die zwar die Transfersalden beeinflussen, nicht aber die gesamte Position der Länder und Gemeinden zueinander. Allerdings ist das Konzept, das dieser Studie zugrunde liegt umfassender, weil

hier auch Kostenersätze einbezogen sind, die in den Nachweisen der Länder (teilweise) fehlen. Außerdem berücksichtigt die vorliegende Untersuchung die Landesfonds umfassend, die in den Nachweisen ebenfalls nicht enthalten sind.

3. Globaler Überblick über die finanziellen Verflechtungen Gemeinden – Länder

Die finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern werden durch drei Komponenten geprägt.

Erstens, direkte Transferzahlungen zwischen Gemeinden und Ländern.

Zweitens, Zahlungen zwischen Gemeinden und Landesfonds.

Drittens, Zahlungen zwischen Gemeindeverbänden und Ländern (Landesfonds).

a) Direkte Transfers zwischen Gemeinden und Ländern

Die direkten Transfers betreffen unmittelbar die Landes- und Gemeindehaushalte. Es handelt sich dabei (größtenteils) um Finanzierungsbeiträge (oder Kostenersätze), die von den Gemeinden zu Aufgaben der Länder oder umgekehrt von den Ländern zu Aufgaben der Gemeinden geleistet werden. Ausgaben der Gemeinden führen zu Einnahmen in den Länderhaushalten und umgekehrt Ausgaben der Länder werden zu Einnahmen der Gemeinden. In der Regel müssten Ausgaben und Einnahmen in den Haushalten beider Gebietskörperschaften einander entsprechen.

Diese Finanzierungsströme finden sich (größtenteils) auch in den Nachweisen (Pflichtbeilagen) der einzelnen Landesrechnungsabschlüsse dokumentiert.

Allerdings decken sich die Ausgaben und Einnahmen in diesen Nachweisen nicht immer mit den Daten, die dieser vorliegenden Untersuchung zugrunde liegen. Dafür sind zwei Faktoren maßgebend.

Erstens, zeitliche Abweichungen zwischen den Buchungen in den Gemeindehaushalten und den Länderhaushalten. In einigen Fällen finden die Buchungen nicht immer zum gleichen Zeitpunkt statt. Allerdings dürften sich diese Unterschiede in sehr engen Grenzen halten und die Daten nicht verzerren.

Zweitens, in einigen Fällen bestehen jedoch Abweichungen aus sachlichen Gründen. In den Nachweisen der Länder werden Ausgaben und Einnahmen an/von Gemeinden – wie schon erwähnt – enger gefasst als in der vorliegenden Untersuchung. Die Nachweise der

Länder lassen Kostenersätze (teilweise) unberücksichtigt³⁾. Das Bild, das in dieser Untersuchung geboten wird, ist somit umfassender. Die Daten in den Nachweisen der Länder sind daher unmittelbar nur eingeschränkt mit den Daten dieser Untersuchung vergleichbar.

Die Unterscheidung zwischen Transfers und Kostenbeiträgen ist vielfach fließend. Dazu kommt, dass eine Trennung sofern sie unter den Posten 7305/7355 bzw. 8505/8555 verbucht werden, kaum möglich ist. Die Kostenbeiträge haben schließlich die gleichen Wirkungen (auf die Salden) wie die Transfers. Die unmittelbaren Transfers lassen sich aus den Gebarungsübersichten, die von Statistik Austria veröffentlicht werden, nachvollziehen.

b) Verflechtungen zwischen Gemeinden und Landesfonds

Neben den direkten Transfers haben in den letzten Jahren die Landesfonds im Rahmen der finanziellen Verflechtungen deutlich an Bedeutung gewonnen, vor allem weil im Zuge der Einführung der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung in allen Ländern Krankenanstaltenfonds (ab 1997) eingerichtet wurden. Diese sollen die Finanzierungsbeiträge der einzelnen öffentlichen Rechtsträger (Sozialversicherung, Bund, Länder, Gemeinden) bündeln und an die einzelnen Krankenanstalten (des jeweiligen Bundeslandes) verteilen.

Die Aufgaben dieser Krankenanstaltenfonds und ihr Umfang sind jedoch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich, weil in einigen Ländern (Oberösterreich, Kärnten, Steiermark) die Finanzierungsbeiträge der Länder und Gemeinden zur Krankenanstaltenfinanzierung nicht über den Fonds, sondern (weiterhin) direkt abgewickelt werden, das heißt die Gemeinden zahlen an den Landeshaushalt oder das Land direkt an die Gemeinden (Spitalerhalter).

Die Zahlungen der Fonds an die Krankenanstalten werden von der Statistik Austria nicht als Transfer, sondern als Kauf von Leistungen verbucht. Das heißt, sie werden als Sachausgabe behandelt und in den jeweiligen Krankenanstalten den Leistungseinnahmen zu-

³⁾ Das lässt sich an einigen Beispielen im Niederösterreichischen Landeshaushalt zeigen. Etwa im Sozialbereich (Ansätze 1/411118, 1/411418, 1/413238) oder im Pflichtschulbereich (1/220209) sind Ausgaben oder Einnahmen (2/230600) zwischen Ländern und Gemeinden nicht in die Nachweise aufgenommen, weil es sich um Kostenersätze handelt. Sie beeinflussen aber die Salden der Landes- und Gemeindehaushalte und werden daher in dieser Arbeit berücksichtigt.

gerechnet. Das ist im Hinblick auf das Europäische System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1995) maßgeblich, weil dadurch die Krankenanstalten der Länder und Gemeinden mehr als 50% ihrer Ausgaben durch Leistungseinnahmen decken und daher als marktbestimmte Institutionen angesehen werden können.

Es lässt sich dadurch aber nicht mehr eindeutig feststellen, wie viel die Gemeinden zur Abgangsdeckung der Krankenanstalten der Länder und umgekehrt die Länder zur Abgangsdeckung der Gemeindekrankenhäuser beitragen. In der Interpretation der Ergebnisse dieser Studie ist das zu berücksichtigen.

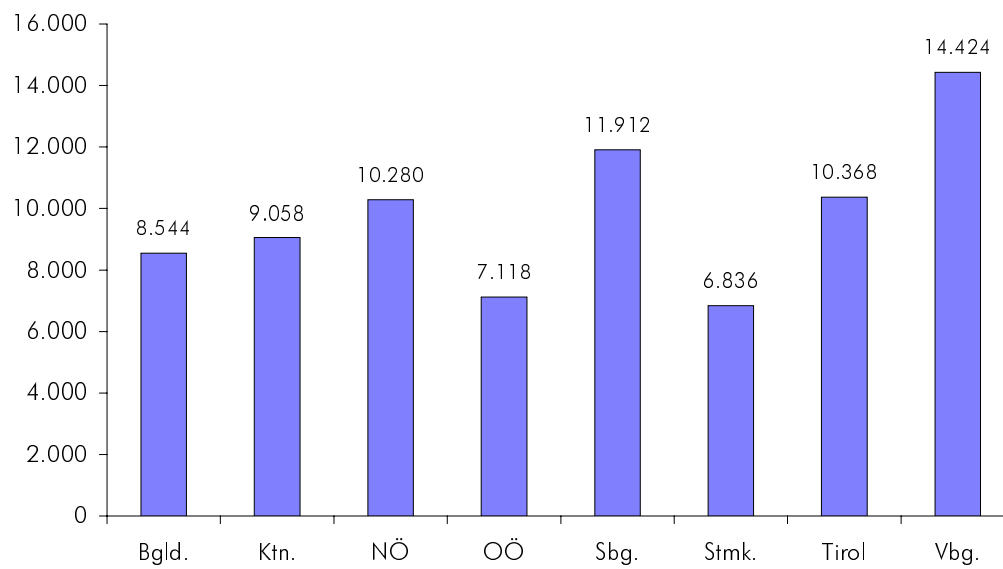
Außerdem spielen für die Verflechtungen auch die Abgänge der Krankenanstalten, die den jeweiligen Spitalserhaltern (nach Berücksichtigung aller Transfers von öffentlichen Rechtsträgern) verbleiben, eine wichtige Rolle. In Bundesländern mit einem hohen Anteil an Gemeindespitalern wird das Land entlastet und umgekehrt in Ländern mit einem hohen Anteil an Landesspitalern werden die Gemeinden entlastet. Auf diese Faktoren wird im folgenden Abschnitt 4 im Rahmen der Krankenanstalten näher eingegangen.

Neben den Krankenanstaltenfonds sind ferner Fonds im Sozialbereich (insbesondere in Vorarlberg), Wohnbaufonds, Fonds im Schulbereich, Gemeindeinvestitionsfonds von erheblicher Bedeutung. Der Sozialfonds in Vorarlberg ist deshalb besonders wichtig, weil Ausgaben und Einnahmen, die (früher) in den Voranschlagsabschnitten 41 bis 43 im Vorarlberger Landeshaushalt verrechnet wurden, nunmehr über den Sozialfonds geführt werden. Der Landeshaushalt in Vorarlberg gibt daher nur mehr sehr eingeschränkt Auskunft über die Sozialausgaben des Landes und Vergleiche mit anderen Bundesländern wären ohne Einbeziehung des Fonds nicht mehr möglich. Das gilt auch für die finanziellen Verflechtungen mit den Gemeinden. Der Sozialfonds in Vorarlberg ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass es nicht ausreicht, nur die Landeshaushalte zu betrachten.

Abbildung 1: Ausgabenvolumen der Landesfonds 1999

Die Bedeutung der Fonds in den einzelnen Bundesländern ist recht unterschiedlich. Gemessen an den Ausgaben je Einwohner spielen die Fonds in Vorarlberg mit 14.424 S je Einwohner (1999) die größte Rolle (unter den acht Bundesländern) (Abbildung 1). Das ist vor allem auf den erwähnten Sozialfonds zurückzuführen. Auch in Salzburg (11.912 S je Einwohner) und in Niederösterreich (10.280 S je Einwohner) besitzen die Fonds über-

Abbildung 1: Ausgabenvolumen der Landesfonds 1999
S je Einwohner



Q: Statistik Austria

durchschnittlich große Bedeutung. Sehr zurückhaltend sind hingegen Oberösterreich (7.118 S je Einwohner) und die Steiermark (6.836 S je Einwohner) (Abbildung 1). Die Ausgaben der Fonds in diesen Ländern sind nur halb so hoch wie in Vorarlberg. Die geringeren Ausgaben der Fonds in Oberösterreich und der Steiermark sind vor allem auf das geringere Volumen der Krankenanstaltenfonds zurückzuführen.

Aus den Daten der Gebarungsübersichten lassen sich die direkten Transfers zwischen Gemeinden und Ländern nicht immer klar von den Zahlungen zwischen Gemeinden und Landesfonds trennen⁴⁾. Offenbar ist aus den Erhebungsbögen der Gemeinden eine vollständige Trennung zwischen den direkten Transfers von den Gemeinden an das Land einerseits und an die Fonds andererseits nicht (immer) möglich.

Es empfiehlt sich daher, die Zahlungen zwischen den Landesfonds und den Gemeinden (Gemeindeverbänden) getrennt zu beschreiben. Sie werden allerdings aufgrund der Rechnungsabschlüsse der Fonds und somit aus Sicht der Fonds dargestellt. Diese Daten decken sich daher möglicherweise nicht vollständig mit jenen aus der Sicht der Gemeinden.

Insgesamt zahlten die Gemeinden an die Landesfonds 1999 an Transfers 5,27 Mrd. S (843 S je Einwohner; 1998: 4,70 Mrd. S, 752 S je Einwohner), davon entfielen 1999 0,02 Mrd. S auf Gemeindeverbände (1998 1,49 Mrd. S). Überdurchschnittlich hoch sind die Zahlungen der Gemeinden in Vorarlberg (1999 2.709 S je Einwohner) (wegen des Sozialfonds) sowie in Niederösterreich (1.643 S je Einwohner 1999), aber auch in Tirol und Salzburg zahlten die Gemeinden überdurchschnittlich viel an die Fonds.

Andererseits erhielten die Gemeinden (Gemeindeverbände) von den Landesfonds im Jahre 1999 insgesamt 1,79 Mrd. S, davon flossen 0,18 Mrd. S an die Gemeindeverbände. Überdurchschnittlich hoch waren die Einnahmen in den Gemeinden Niederösterreichs (1999 613 S je Einwohner) (Krankenanstalten) und in Vorarlberg (1999 1.336 S je Einwohner) (Sozialfonds).

⁴⁾ Das lässt sich am besten am Beispiel des Vorarlberger Sozialfonds demonstrieren. In den Gebarungsübersichten sind die Sozialausgaben und die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften in Vorarlberg wie direkte Transfers behandelt. Ohne Einbeziehung der Fonds würden somit wichtige Informationen verloren gehen. Andererseits ist auf Doppelzählungen zu achten.

Die Gemeinden zahlten 1999 somit um rund 3,5 Mrd. S mehr an die Landesfonds, als sie von ihnen erhielten. Überdurchschnittlich hoch ist der Saldo in Vorarlberg (1.375 S je Einwohner) sowie in Salzburg (1.157 S je Einwohner), in Niederösterreich (1.034 S) und Tirol (1.014 S). Unterdurchschnittlich sind die Salden vor allem in der Steiermark (165 S je Einwohner), in Oberösterreich (142 S) und in Kärnten (49 S). Im Burgenland erhalten die Gemeinden von den Fonds mehr als sie an diese bezahlen.

Die Salden sind stark von institutionellen Faktoren bestimmt (vor allem im Bereiche der Krankenanstaltenfinanzierung). Die einzelnen Bundesländer haben die "Artikel-15a Vereinbarung" über die Krankenanstaltenfinanzierung sehr unterschiedlich umgesetzt⁵⁾. Die Minimalvariante (welche bloß die Zahlungen der Sozialversicherungsträger und des Bundes einschließt) findet sich vor allem in jenen Ländern, in denen die Landeskrankenanstalten dominieren (Oberösterreich, Kärnten, Steiermark), wogegen Länder mit einem hohen Anteil an Gemeindespitalern (Niederösterreich) die Vereinbarung umfassender umgesetzt haben.

In der Interpretation der Salden ist zu berücksichtigen, dass die Zahlungen der Gemeinden an die Fonds vollständig erfasst sind, nicht aber die Rückflüsse im Bereich der Krankenanstalten, weil Zahlungen der Krankenanstaltenfonds an die Gemeindespitäler als Sachausgaben verbucht werden und daher in die Untersuchung nicht einbezogen werden können.

Es ist nicht möglich, die Zahlungen der Landeskrankenanstaltenfonds an die Gemeindespitäler nach den Financiers aufzugliedern, insbesondere jenen Anteil, der den Ländern an diesen Zahlungen zukommt. Insoweit ist der ausgewiesene Saldo der Fonds (das globale Ergebnis) eine Obergrenze. Andererseits ist jedoch zu bedenken, dass jene Gemeinden, die Spitalerhalter sind, den Restabgang der Krankenanstalten (d. h. den Abgang nach Berücksichtigung der Zahlungen der Fonds und sonstiger Transfers öffentlicher Rechtsträger) selbst zu tragen haben.

Wenn die Gemeinden Spitalerhalter sind, entlasten sie (tendenziell) die Länder. Andererseits erweitern die Länder als Spitalerhalter den finanziellen Spielraum der Gemeinden.

⁵⁾ E. Knoth, Krankenanstaltenfinanzierung, Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 236.

Als Beispiel kann angeführt werden, dass in Oberösterreich das Land (mit Ausnahme des Allgemeinen Krankenhauses in Linz) die Spitäler betreibt und den Restabgang zu tragen hat, wogegen in Niederösterreich die Spitäler in großen Städten (St. Pölten, Wr. Neustadt) von der Gemeinde betrieben werden und daher diese den "Restabgang" zu finanzieren haben.

Die übrigen Fonds spielen im Einzelnen eine geringere Rolle. Sie reichen von Fonds im Bildungsbereich (Schulbautenfonds, Kindergartenfonds) über Wohnbaufonds, Gemeindeinvestitionsfonds usw.

c) Zahlungen zwischen Gemeindeverbänden und Ländern (Landesfonds)

Die Gemeindeverbände als dritte Komponente der finanziellen Verflechtungen haben in den letzten Jahren ebenfalls stark an Bedeutung gewonnen. Die Statistik Austria erfasst gegenwärtig, wie erwähnt, 1.046 Gemeindeverbände. Sie reichen vom Bildungswesen (Schulgemeindeverbände, Musikschulverbände) über Sozialhilfeverbände, Gesundheitsverbände bis zu Verbänden für kommunale Dienstleistungen (Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Reinhaltverbände).

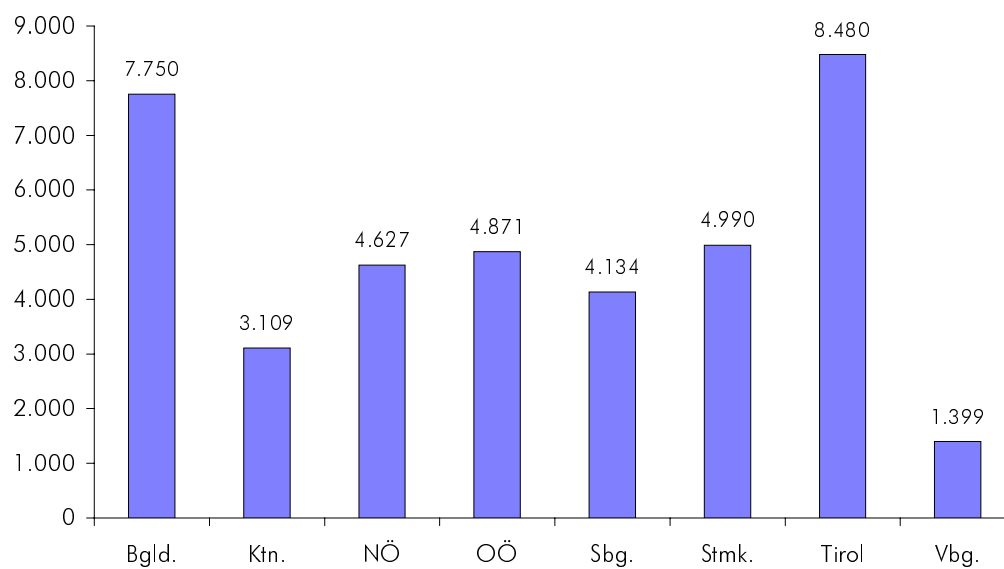
Aufgrund der vorhandenen Unterlagen lassen sich die Gemeindeverbände in Schulgemeindeverbände, Sozialhilfeverbände und die übrigen Verbände gliedern.

Im Gegensatz zu den Fonds erbringen die Gemeindeverbände in erheblichem Ausmaß Leistungen. Sie substituieren somit Ausgaben und Einnahmen, die sonst in den Gemeindehaushalten verrechnet werden (müssten). Die große Bedeutung der Leistungserstellung im Rahmen der Gemeindeverbände lässt sich an einigen Zahlen deutlich zeigen. Insgesamt waren 1999 in den 1.046 Gemeindeverbänden fast 11.500 Personen beschäftigt, der Personalaufwand betrug 5,2 Mrd. S, und die Verbände investierten 6,1 Mrd. S.

Die Gemeindeverbände sind vor allem für kleinere und mittlere Gemeinden wichtig, weil sie "Economies of Scale" nützen können, da verschiedene öffentliche Leistungen für ihre Bereitstellung eine Mindestkapazität erfordern, die von diesen Gemeinden alleine nicht erbracht werden könnte oder zu ungenützten Kapazitäten führen würde. Die Gemeindeverbände können daher dazu beitragen, Ausgabeneinsparungen zu erzielen.

Abbildung 2: Ausgabenvolumen der Gemeindeverbände

Abbildung 2: Ausgabenvolumen der Gemeindeverbände 1999
S je Einwohner



Q: Statistik Austria, Gebarungsübersichten 1999

Die Gemeindeverbände spielen in den einzelnen Bundesländern eine unterschiedliche Rolle. Gemessen an den Ausgaben je Einwohner ist ihre Bedeutung in Tirol und Burgenland am größten (Abbildung 2). In Tirol bestehen 128 Gemeindeverbände, ihre Ausgaben betragen 1999 8.480 S je Einwohner. Im Burgenland gibt es 80 Gemeindeverbände, die 1999 7.750 S je Einwohner ausgaben. Die geringste Rolle spielen die Verbände in Vorarlberg, dort gaben sie 1999 nur 1.399 S je Einwohner aus (Abbildung 2). Im Durchschnitt der acht Bundesländer wandten die Gemeindeverbände 1999 4.930 S je Einwohner auf. Das Ausgabenvolumen der Gemeindeverbände betrug 1999 insgesamt 30,84 Mrd. S.

Im Rahmen dieser Studie interessiert jedoch nicht primär die Gesamtgebarung der Gemeindeverbände, sondern nur die Transfers zwischen ihnen und den Ländern (einschließlich Fonds). Es geht dabei um zwei Fragestellungen: Erstens, welcher Teil der Ausgaben der Gemeindeverbände wird von den Ländern finanziert? Zweitens, welcher Teil der Ausgaben der Gemeindeverbände wird für Transfers an die Länder verwendet?

Während Sozialhilfeverbände und Schulgemeindeverbände detailliert getrennt nach Ländern dargestellt werden können, müssen die übrigen Verbände in Summe (nach Bundesländern) im Rahmen dieser Darstellung analysiert werden. Im Rahmen dieser Untersuchung sind nur die Zahlungen zwischen den Gemeindeverbänden und den Ländern (Fonds) von Bedeutung. Die Verflechtungen zwischen den Gemeinden und ihren Gemeindeverbänden bleiben außer Betracht, weil sie gewissermaßen innerhalb des Gemeindebereiches fließen und die finanziellen Beziehungen zwischen Gemeinden und Ländern nicht beeinflussen. (Im Stabilitätspakt werden die Gemeindeverbände den Gemeinden zugerechnet.)

Übersicht 1: Transfers zwischen Gemeindeverbänden und Ländern

Die Gemeindeverbände insgesamt zahlten im Jahre 1999 an die Länder (Fonds) 2,93 Mrd. S (1998 2,58 Mrd. S) und erhielten andererseits von den Ländern 3,00 Mrd. S (1998 2,65 Mrd. S) (Übersicht 1). Die Beziehungen sind insgesamt daher weitgehend ausgeglichen. Der Saldo betrug 1999 nur 0,08 Mrd. S (1998 0,07 Mrd. S). Allerdings zeigen sich Unterschiede zwischen den Schulgemeinde- und Sozialhilfeverbänden einerseits und den übrigen Verbänden andererseits. Die Schulgemeinde- und Sozialhilfeverbände erhielten mehr von den Ländern, als sie umgekehrt leisteten, wogegen die übrigen Verbände mehr zahlten, als sie von den Ländern erhielten.

Übersicht 1: Transfers zwischen Gemeindeverbänden und Ländern

Mio. S

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Zahlungen der Gemeindeverbände an Länder	0	10	1.487	566	7	510	0	0	2.580
Einnahmen der Gemeindeverbände von Ländern 1)	16	133	299	368	38	1.358	423	14	2.649
Saldo	- 16	- 123	+ 1.188	+ 198	- 31	- 848	- 423	- 14	- 68
<u>1999</u>									
Zahlungen der Gemeindeverbände an Länder	1	6	1.536	735	6	641	0	0	2.927
Einnahmen der Gemeindeverbände von Ländern 1)	94	147	330	345	40	1.647	381	20	3.005
Saldo	- 92	- 141	+ 1.206	+ 390	- 34	- 1.005	- 381	- 20	- 78

Q: Statistik Austria

1) Einschließlich Bedarfszuweisungen

Zwischen den einzelnen Ländern bestehen ebenfalls erhebliche Abweichungen. In Niederösterreich und Oberösterreich zahlten die Gemeindeverbände mehr an das Land, als sie von dort erhielten (Übersicht 1), das hängt in Oberösterreich vor allem mit den Sozialhilfeverbänden und in Niederösterreich mit den übrigen Verbänden zusammen. Andererseits erhielten in der Steiermark, Tirol und Kärnten die Gemeindeverbände vom Land mehr, als sie an diese bezahlten. Insgesamt gleichen sich die Transfers jedoch weitgehend aus (Übersicht 1). Die Gemeindeverbände verändern daher das globale Ergebnis kaum.

d) Zusammenfassender Überblick

Die österreichischen Gemeinden (ohne Gemeindeverbände) überwiesen im Jahre 1999 14,75 Mrd. S an die Länder einschließlich Fonds (1998 14,04 Mrd. S) (Übersicht 2). Diese Transfers lassen sich in drei Schwerpunkte gliedern:

Erstens, Landesumlage. Sie erforderte 1999 3,45 Mrd. S (1998 3,39 Mrd. S). Auf Einzelheiten wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Zweitens, Finanzierungsbeiträge zu den Sozialausgaben der Länder. Sie beliefen sich 1999 auf 4,14 Mrd. S (1998 4,07 Mrd. S).

Drittens, Beiträge zur Krankenanstaltenfinanzierung. Sie erforderten 1999 4,66 Mrd. S (1998 4,80 Mrd. S). Auf diese drei Bereiche entfallen mehr als 80% der Transfers der Gemeinden an die Länder (Landesfonds).

Die sonstigen Transfers der Gemeinden an die Länder betragen insgesamt 1999 2,49 Mrd. S (1998 1,77 Mrd. S) und sind breit gestreut. Sie betreffen insbesondere Finanzierungsbeiträge der Gemeinden im Bildungsbereich (Pflichtschulen, Musikschulen) sowie Zuschüsse für Ausgaben der Länder im Kultur- und Verkehrsbereich usw.

Übersicht 2: Transferströme zwischen Gemeinden (Gemeindeverbänden) und Ländern (Landesfonds)

Zwischen den einzelnen Ländern bestehen erhebliche Unterschiede. Um die abweichenden Größenordnungen auszuschalten, erfolgen die Vergleiche je Einwohner. Im österreichischen Durchschnitt zahlten die Gemeinden an die Länder 1999 2.357 S je Einwohner

Übersicht 2: Transferströme zwischen Gemeinden (Gemeindeverbänden) und Ländern (Landesfonds)

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>	Mio. S								
Zahlungen der Gemeinden an Land und Landesfonds	443	1.877	2.872	3.079	1.711	1.035	1.952	1.067	14.035
Einnahmen der Gemeinden von Land und Landesfonds	136	443	2.158	2.272	557	959	802	1.234	8.561
Saldo	+ 306	+ 1.434	+ 714	+ 807	+ 1.153	+ 76	+ 1.150	- 167	+ 5.474
Saldo Gemeindeverbände	- 16	- 123	+ 1.188	+ 198	- 31	- 848	- 423	- 14	- 68
Gesamtsaldo	+ 290	+ 1.312	+ 1.902	+ 1.005	+ 1.123	- 773	+ 727	- 181	+ 5.406
<u>1999</u>									
Zahlungen der Gemeinden an Land und Landesfonds	518	2.412	2.968	3.291	1.555	1.083	1.863	1.058	14.748
Einnahmen der Gemeinden von Land und Landesfonds	262	423	1.675	2.532	540	1.508	828	881	8.649
Saldo	+ 256	+ 1.989	+ 1.292	+ 759	+ 1.016	- 425	+ 1.035	+ 177	+ 6.099
Saldo Gemeindeverbände	- 92	- 141	+ 1.206	+ 390	- 34	- 1.005	- 381	- 20	- 78
Gesamtsaldo	+ 164	+ 1.848	+ 2.499	+ 1.149	+ 982	- 1.430	+ 654	+ 157	+ 6.020
<u>1998</u>	S je Einwohner								
Zahlungen der Gemeinden an Land und Landesfonds	1.634	3.427	1.949	2.309	3.547	873	3.091	3.218	2.243
Einnahmen der Gemeinden von Land und Landesfonds	504	808	1.464	1.704	1.156	810	1.269	3.723	1.368
Saldo	+ 1.130	+ 2.618	+ 485	+ 605	+ 2.391	+ 64	+ 1.821	- 505	+ 875
Saldo Gemeindeverbände	- 59	- 224	+ 806	+ 148	- 63	- 716	- 670	- 41	- 11
Gesamtsaldo	+ 1.071	+ 2.394	+ 1.291	+ 753	+ 2.328	- 652	+ 1.152	- 546	+ 864
<u>1999</u>									
Zahlungen der Gemeinden an Land und Landesfonds	1.912	4.404	2.014	2.468	3.225	915	2.950	3.192	2.357
Einnahmen der Gemeinden von Land und Landesfonds	966	773	1.137	1.899	1.119	1.273	1.311	2.658	1.383
Saldo	+ 945	+ 3.631	+ 877	+ 569	+ 2.105	- 358	+ 1.639	+ 534	+ 975
Saldo Gemeindeverbände	- 341	- 258	+ 818	+ 292	- 70	- 849	- 604	- 62	- 13
Gesamtsaldo	+ 604	+ 3.373	+ 1.695	+ 861	+ 2.035	- 1.207	+ 1.035	+ 472	+ 962

Q: Statistik Austria, Gebarungsübersichten und Unterlagen über Gemeindeverbände.
Einnahmen der Gemeindeverbände vom Land einschließlich Bedarfswweisungsmittel.
Einwohner: Volkszählung 1991

(1998 2.243 S je Einwohner). Diese Zahlungen sind in Kärnten mit 4.404 S je Einwohner, in Salzburg mit 3.225 S sowie in Vorarlberg mit 3.192 S überdurchschnittlich hoch.

In Kärnten leisten die Gemeinden hohe Finanzierungsbeiträge zu den Krankenanstalten und den Sozialausgaben (des Landes). In Salzburg tragen die Gemeinden (1998/99) einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Sozialausgaben. In Vorarlberg liegt die Landesumlage (pro Kopf) aufgrund der überdurchschnittlich hohen Gemeindeertragsanteile (je Einwohner) deutlich über dem österreichischen Durchschnitt.

Die geringsten Transfers leisten die steirischen Gemeinden (915 S je Einwohner). Auch im Burgenland (1.912 S) und in Niederösterreich (2.014 S) sind die Transfers der Gemeinden an das Land unterdurchschnittlich.

Die geringen Ausgaben der steirischen Gemeinden lassen sich vorwiegend damit erklären, dass sie keine Beiträge zur Finanzierung der Krankenanstalten leisten müssen. In Niederösterreich haben die Gemeinden (als einziges Bundesland) keine Landesumlage mehr zu tragen. Das dämpft die Ausgaben der Gemeinden. Das Land Niederösterreich entlastet durch den Wegfall der Landesumlage seine Gemeinden jährlich um rund 1 Mrd. S.

Den Zahlungen der Gemeinden stehen Einnahmen aus Transfers von den Ländern gegenüber. Die österreichischen Gemeinden insgesamt erhielten 1999 von ihren Bundesländern (einschließlich Fonds) 8,65 Mrd. S (1998 8,56 Mrd. S) (Übersicht 2). Die Schwerpunkte der Einnahmen betreffen neben dem Sozialbereich vor allem den Bildungssektor (insbesondere Kindergärten, Musikschulen), aber auch die Krankenanstalten (Gemeindespitäler). Die übrigen Transfereinnahmen der Gemeinden von den Ländern sind ebenfalls breit gestreut (sie reichen von Feuerwehren, Sport bis hin zu Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung).

Die Gegenüberstellung von Ausgaben und Einnahmen zeigt somit, dass die Gemeinden mehr an die Länder bezahlen, als sie von ihnen bekommen. Der Saldo belief sich 1999 auf 6,1 Mrd. S (1998 5,5 Mrd. S). Zwischen den einzelnen Ländern bestehen erhebliche Abweichungen. Deutlich über dem österreichischen Durchschnitt (1999 975 S je Einwohner; 1998 875 S) liegt der Saldo in Kärnten (1999 3.631 S) und Salzburg (1999 2.105 S je Einwohner; Übersicht 2). Unter dem Durchschnitt liegen die Steiermark (–358 S je Einwohner im Jahre 1999), Vorarlberg (534 S) und Oberösterreich (569 S), wobei in der

Steiermark als einzigem Bundesland das Land mehr an die Gemeinden bezahlt, als es von ihnen bekommt.

Die Gemeindeverbände verändern, wie erwähnt, das globale Ergebnis kaum. Insgesamt (einschließlich der Verbände) zahlten die Gemeinden 1999 somit um 6,02 Mrd. S mehr an die Länder, als sie von ihnen erhielten (1998 5,41 Mrd. S).

Pro Kopf bedeutet das für die Gemeinden (einschließlich Verbände) für 1999 einen negativen Saldo von 962 S (1998 864 S). Deutlich über dem Durchschnitt liegt der negative Saldo in Kärnten (1999 3.373 S je Einwohner) und in Salzburg (2.035 S pro Kopf im Jahre 1999). Deutlich unter dem Durchschnitt liegt der Saldo in der Steiermark (1999 -1.207 S pro Kopf), Vorarlberg (472 S), Burgenland (604 S) und in Oberösterreich (861 S). Diese Zahlen beziehen sich ausschließlich auf die Transferströme zwischen Gemeinden und Ländern. Übernommene Personalausgaben, die zu keinen Transfers führen, und die "Restabgänge" der Krankenanstalten bleiben hier unberücksichtigt⁶⁾. Sie werden allerdings im nächsten Abschnitt bei der Analyse einzelner Aufgabenbereiche einbezogen. Ein abgerundetes Bild bietet die Zusammenfassung am Ende dieser Studie. Dort wird versucht, das hier beschriebene globale Bild unter zwei anderen Gesichtspunkten zu ergänzen.

Der globale Vergleich zeigt, dass lediglich in der Steiermark das Land mehr an seine Gemeinden (Gemeindeverbände) zahlt, als es von ihnen bekommt. Nur in der Steiermark erweitert sich durch diese Verflechtungen der Spielraum für die Gemeinden. In allen anderen Ländern verengt er sich in unterschiedlichem Ausmaß.

⁶⁾ Übernommene Personalausgaben (durch das Land) spielen in Niederösterreich für die Kindergärten, in Oberösterreich, Kärnten und Tirol im Bereich der Musikschulen eine wichtige Rolle. Außerdem konnten aufgrund einer fehlerhaften Postenzuordnung die Transfers des Landes Kärnten an die Gemeinden für die Kindergärten nicht berücksichtigt werden. Aber die Korrektur in der Zusammenfassung zeigt, dass auch dann der (negative) Transfersaldo für die Kärntner Gemeinden überdurchschnittlich hoch bleibt.

4. Verflechtungen zwischen Bundesländern und Gemeinden in wichtigen Aufgabenbereichen

Der globale Überblick hat die teilweise erheblichen Unterschiede in den Finanzierungsströmen zwischen den einzelnen Bundesländern und ihren Gemeinden gezeigt. Es empfiehlt sich daher aus zwei Gründen, die finanziellen Verflechtungen zwischen den einzelnen Bundesländern und ihren Gemeinden in wichtigen Aufgabenbereichen ausführlich zu beschreiben und zu analysieren.

Erstens, lassen sich dadurch die Unterschiede in den Verflechtungen zwischen den einzelnen Ländern und ihren Gemeinden näher begründen,

zweitens ergeben sich dadurch wichtige Hinweise auf künftige Entwicklungen, wobei etwa Veränderungen in der Bevölkerungszahl (sowohl im Niveau als auch in der Altersstruktur) eine große Rolle spielen. Unter der Annahme unveränderter Rechtslage gibt diese Analyse wichtige Anhaltspunkte im Zusammenhang mit dem innerösterreichischen Stabilitätspakt, wie durch diese finanziellen Transfers die Salden der Gebietskörperschaften (Länder/Gemeinden) beeinflusst werden (können).

Es ist notwendig, in diesem Zusammenhang auch die unterschiedlichen institutionellen (organisatorischen) Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern in den verschiedenen Aufgabenbereichen aufzuzeigen, weil sie die Transfers maßgeblich prägen.

Im Rahmen dieser Arbeit werden – wie schon erwähnt – die Pflichtschulen, Kindergärten, Musikschulen, der Sozialbereich, die Krankenanstalten, der Verkehrsbereich (Straßen, Nahverkehr) sowie die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung näher untersucht und verglichen. Außerdem wird die Landesumlage kurz skizziert, weil sie die Finanzierungsströme zwischen Land und Gemeinden spürbar beeinflusst. Das gilt auch im Hinblick auf die Budgetsalden laut Stabilitätspakt. Mit diesen Aufgabenbereichen ist der überwiegende Teil der finanziellen Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden abgedeckt.

a) Landesumlage

Die Landesumlage steht im Gegensatz zu den anderen hier analysierten Verflechtungen in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit einer bestimmten Aufgabe. Sie erweitert jedoch den finanziellen Spielraum der Länder auch im Hinblick auf den Stabilitätspakt und die

dort festgelegten Salden. Der finanzielle Spielraum der Gemeinden wird hingegen in gleichem Ausmaß verringert. Insgesamt zahlten die Gemeinden 1999 3,45 Mrd. S (1998 3,39 Mrd. S) an Landesumlage an die Länder.

Die Landesumlage ist historisch betrachtet eine Kompensation für Besteuerungsrechte der Länder, die diese vor 1938 besaßen und nach dem Zweiten Weltkrieg an die Gemeinden verloren. Das gilt insbesondere für die Grundsteuer, aber auch die Gewerbesteuer und die Getränkesteuer (Hüttner, 2001, S. 60). Die Länder erhielten als Ersatz das Recht, eine Landesumlage einzuhoben, deren Satz ursprünglich 20% der (ungekürzten) Gemeindeertragsanteile betrug. Er wurde im Laufe der Jahre mehrfach gesenkt. In den Jahren 1998/99 betrug er (gemäß dem Finanzausgleichsgesetz 1997) maximal 8,3%. Das Land Niederösterreich hat jedoch die Landesumlage bereits Mitte der neunziger Jahre in drei Jahresetappen abgeschafft. In Oberösterreich und Tirol wird der Höchstsatz nicht voll ausgeschöpft. Ab dem Jahre 2001 beträgt der Höchstsatz der Landesumlage 7,8% (Finanzausgleichsgesetz 2001.) Ursprünglich sollte die Landesumlage dazu dienen, nur jenen Bedarf der Länder zu decken, der nicht durch sonstige Einnahmen gedeckt ist (siehe § 3 Abs. 2 Finanzverfassungsgesetz 1948). Diese Beschränkung wurde jedoch schon in den sechziger Jahren (durch Verfassungsbestimmung) aufgehoben.

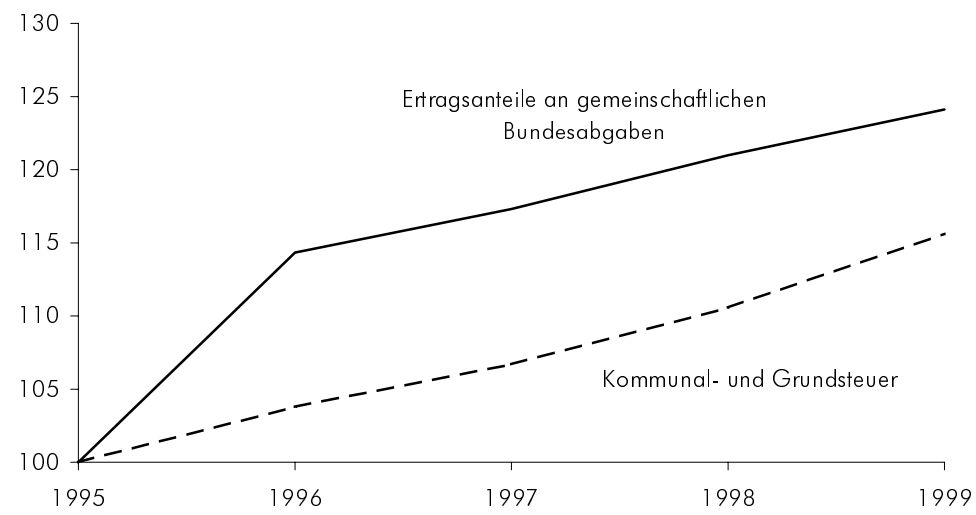
Abbildung 3: Steuereinnahmen der Gemeinden

Die Begründung der Landesumlage als Ersatz für entgangene Besteuerungsrechte und damit Einnahmen aus der Grundsteuer und der Kommunalsteuer (ursprünglich Lohnsummensteuer) wirft die Frage nach der Entwicklung dieser Einnahmen (im Vergleich zu den Ertragsanteilen der Gemeinden) auf. Es empfiehlt sich, die Periode 1995/1999 zu betrachten, weil durch die Abschaffung der Gewerbesteuer 1994 und die gleichzeitige Umstellung von der Lohnsummensteuer zur Kommunalsteuer ein längerfristiger Vergleich stark verzerrt wäre. Die Getränkesteuer blieb außer Betracht, weil sie ebenfalls bereits abgeschafft ist. Ihre Zuwachsrate war außerdem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gering.

In den Jahren 1995/1999 sind die Ertragsanteile der Gemeinden prozentuell stärker gestiegen als die Einnahmen aus Grundsteuer und Kommunalsteuer zusammen. Allerdings spiegelt der Zuwachs der Ertragsanteile im Jahre 1996 die Auswirkungen von diskretionären Maßnahmen im Rahmen der Budgetkonsolidierung. In den Jahren 1997/1999 sind

Abbildung 3: *Steuereinnahmen der Gemeinden ohne Wien*

Index 1995 = 100



Q: Statistik Austria, Gebarungübersichten

die Einnahmen aus Ertragsanteilen etwa gleich stark gewachsen wie jene aus Kommunalsteuer und Grundsteuer (Abbildung 3).

Wenn die Ertragsanteile stärker wachsen, profitieren die Länder aus der Landesumlage mehr, als wenn ihnen noch das Aufkommen an Grund- und Kommunalsteuer zustünde. Insgesamt dürfte die erwähnte Kompensation für die Länder (schon wegen des Progressionseffektes in der Lohn- und Einkommensteuer) günstiger gewesen sein, als wenn sie die Einnahmen aus Grund- und Kommunalsteuer behalten hätten. Daher wurden auch die Sätze der Landesumlage im Laufe der Zeit mehrfach reduziert.

Länder und Gemeinden betrachten die Landesumlage, wie schon erwähnt, unterschiedlich. Das spiegelt sich auch in der Statistik. Die Länder sehen sie als eine (besondere) Form der Steuereinnahmen an und verbuchen sie daher in einem eigenen Voranschlagsabschnitt (93). Die Gemeinden hingegen betrachten sie als Transfer (Zahlung) an die Länder. Dadurch unterscheiden sich die Salden in den Nachweisen über die Transferzahlungen von und an andere Gebietskörperschaften in den Rechnungsabschlüssen von Ländern und Gemeinden je nach Betrachtungsweise. Die Länder stellen in ihren Nachweisen einen Saldo dar, der die Gemeinden stärker begünstigt, wogegen die Salden von Seiten der Gemeinden stärker zulasten der Gemeinden dargestellt sind.

Übersicht 3: Landesumlage

Die Zahlungen für die Landesumlage sind durch das Aufkommen an (Gemeinde)Ertragsanteilen bestimmt. Sie sind daher pro Einwohner für die Salzburger Gemeinden mit 853 S im Jahre 1999 am höchsten, gefolgt von Vorarlberg (840 S) und Tirol (792 S), wo der Satz nicht voll ausgeschöpft wird (Übersicht 3). Die geringsten Ausgaben für die Landesumlage je Einwohner haben die burgenländischen Gemeinden (588 S) zu tragen. In Niederösterreich ist die Landesumlage – wie erwähnt – bereits abgeschafft und in Oberösterreich wird ein reduzierter Satz angewendet, daher sind dort die Aufwendungen der Gemeinden für die Landesumlage mit 662 S je Einwohner (1999) niedriger als in der Steiermark (690 S) oder in Kärnten (726 S). Die Zuwachsraten der Ausgaben für die Landesumlage differieren zwischen den einzelnen Ländern nicht unerheblich und sind von der Entwicklung der Ertragsanteile bestimmt.

Übersicht 3: Landesumlage nach Gemeindegrößenklassen

S je Einwohner

Einwohnerzahl	Bgl.	Kärnten	N.Ö.	O.Ö.	Slzbg.	Stmk.	Tirol	Vlbg.	Gemeinden o. Wien
<u>1998</u>									
- 500	193			266	942	292	457	455	334
501 - 1.000	362	551	5	280	502	325	512	410	297
1.001 - 2.500	428	418	6	407	552	443	573	714	337
2.501 - 5.000	764	547	7	508	758	620	752	623	480
5.001 - 10.000	983	647		742	841	906	976	929	578
10.001 - 20.000	1.795	769		922	794	765	930	897	648
20.001 - 50.000		727		919		868		906	559
50.001 - 500.000		1.086		1.141	1.026	1.082	944		1.016
Summe	579	709	4	672	822	671	761	813	542
<u>1999</u>									
- 500	197			238	959	523	509	455	424
501 - 1.000	374	546	8	283	520	468	544	360	338
1.001 - 2.500	442	426	3	413	577	496	598	732	356
2.501 - 5.000	743	557		512	780	674	779	681	494
5.001 - 10.000	1.000	660		731	887	885	1.023	954	585
10.001 - 20.000	1.879	804		922	819	768	955	922	661
20.001 - 50.000		738		917		820		941	561
50.001 - 500.000		1.112		1.084	1.062	988	975		990
Summe	588	726	1	662	853	690	792	840	551

Q: Statistik Austria

Die Aufteilung der Landesumlage auf die einzelnen Gemeinden eines Landes ist landesgesetzlich geregelt. Sie richtet sich (in der Regel) nach der Finanzkraft gemäß § 10 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz 1997. Das ist sinnvoll, weil sie Steuern repräsentiert, deren Ertrags-
höhe von den Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Gemeinden übergegangen ist (Grundsteuer, Kommunalsteuer bzw. früher Lohnsummensteuer).

Eine Aufgliederung der Landesumlage nach Gemeindegrößenklassen zeigt ein interessantes Bild (Übersicht 3). In den westlichen Bundesländern zahlen die kleineren und mittleren Gemeinden im Vergleich zu den südlichen und östlichen Bundesländern verhältnismäßig hohe Landesumlagen je Einwohner. In den mittleren Gemeinden verringern sich die Abweichungen. In den meisten Fällen zahlen jedoch die größeren Gemeinden (Städte) je Einwohner mehr Landesumlage als die kleineren. Sehr ausgeprägt sind die Unterschiede in Kärnten (Übersicht 3). Mit Ausnahme von Tirol und Vorarlberg zahlen in allen Bundesländern die größten Gemeinden die höchste Landesumlage je Einwohner. Allerdings tragen in den beiden westlichsten Bundesländern (Tirol, Vorarlberg) die Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern aufgrund ihrer hohen Finanzkraft auch eine verhältnismäßig hohe Landesumlage. Es besteht dort kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Gemeindegrößenklasse und den Zahlungen der Landesumlage.

b) Pflichtschulen

Die Pflichtschulen (Volks-, Haupt-, Berufsschulen, Sonderschulen, Polytechnische Lehrgänge) sind dadurch charakterisiert, dass alle drei Ebenen der Gebietskörperschaften in der Aufgabenerfüllung und Finanzierung zusammenwirken. Der Bund legt durch die Schulgesetzgebung für alle Bundesländer einheitlich wichtige Rahmenbedingungen und damit auch die Qualität des Angebots fest (Klassenschülerhöchstzahlen, Lehrpläne usw.). Er finanziert die Gehälter der Pflichtschullehrer (Landeslehrer) teils zur Gänze, teils zur Hälfte (Berufsschulen). Die Länder haben die Hälfte des Personalaufwandes der Berufsschullehrer und den Sachaufwand der Berufsschulen zu tragen.

Die Gemeinden spielen im Bereich der Pflichtschulen eine sehr wichtige Rolle. Sie haben nicht nur die Sachkapazitäten der allgemeinbildenden Pflichtschulen bereitzustellen, sondern auch den Personalaufwand für das sonstige Personal (Nicht-Lehrer) zu finanzieren.

Die Gemeinden können allerdings die Rahmenbedingungen nicht beeinflussen. Sie müssen sich gewissermaßen passiv anpassen⁷⁾.

Abbildung 4: Ausgabenkomponenten für allgemeinbildende Pflichtschulen

Wichtige Komponenten für die Ausgaben der Gemeinden sind die Zahl der Schüler und die Zahl der Klassen. Im Gegensatz zu den siebziger und achtziger Jahren nahm in den neunziger Jahren die Zahl der Pflichtschüler wieder zu. Insgesamt ist die Zahl der Pflichtschüler (Volksschulen, Hauptschulen) in den neunziger Jahren um fast 4% gestiegen (Abbildung 4). Das stellt die Gemeindehaushalte vor zusätzliche Herausforderungen. Die Entwicklung der Schülerzahlen war in den einzelnen Bundesländern allerdings recht unterschiedlich. Kräftigen Zuwächsen in Niederösterreich (+10,7%), Oberösterreich (+6,2%) und Tirol (7,1%) standen sinkende Schülerzahlen im Burgenland und der Steiermark gegenüber (Abbildung 4).

Die Zahl der Klassen, die für die Ausgaben maßgeblich ist, stieg in den neunziger Jahren mit 1,1% schwächer als die Zahl der Schüler. Die Relation Schüler je Klasse erhöhte sich von 19,3 (1990/91) auf 19,9 (1998/99) im Durchschnitt. In Niederösterreich und den westlichen Bundesländern war der Anstieg der Klassen überdurchschnittlich (Abbildung 4).

Übersicht 4: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Pflichtschulen je Einwohner

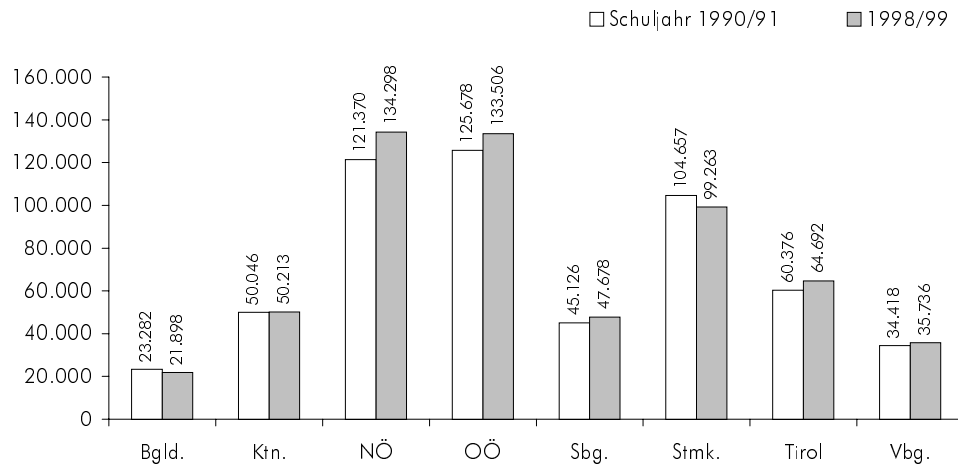
Insgesamt haben die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) für die Pflichtschulen (in den Aufgabenbereichen 21 und 22) 1999 11,78 Mrd. S ausgegeben (um 2,8% mehr als 1998). Je Einwohner geben die westlichen Bundesländer überdurchschnittlich viel aus, die Ausgaben in den südlichen und östlichen Bundesländern liegen unter dem Durchschnitt.

Die Salzburger Gemeinden (2.590 S je Einwohner) liegen an der Spitze, gefolgt von den Vorarlberger Gemeinden (2.376 S) und den Tiroler Gemeinden (2.174 S). Von den Gesamtausgaben der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen entfielen 1999 2,19 Mrd. S auf den Personalaufwand (für das Nicht-Lehrerpersonal).

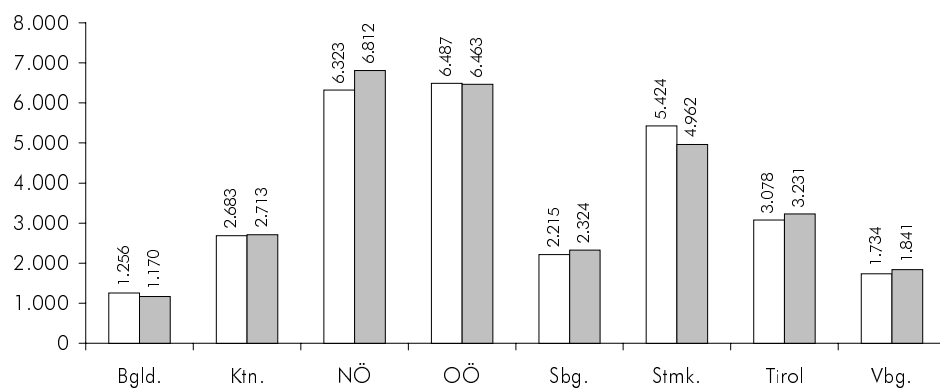
⁷⁾ H. Bauer – B. Rossmann, Wirtschafts- und finanzpolitische Reformpotentiale des Finanzausgleichs, Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 306.

Abbildung 4: Ausgabenkomponenten für allgemeinbildende Pflichtschulen

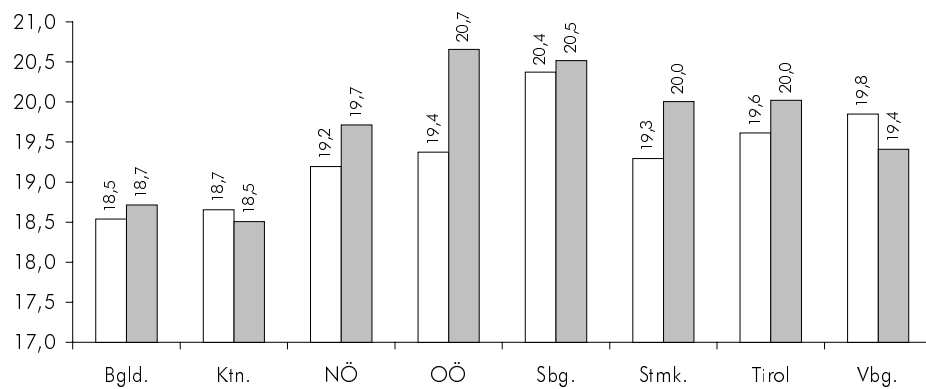
Zahl der Schüler



Zahl der Klassen



Zahl der Schüler je Klasse



Q.: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch, Kap. 4.

Übersicht 4: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Pflichtschulen je Einwohner
 VA-Abschnitte 21 + 22

S je Einwohner

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Ausgaben der Gemeinden	2.035	1.709	1.093	2.011	2.594	1.848	2.215	2.544	1.832
Ausgaben der Schul- gemeindeverbände	0	507	736	0	0	0	215	81	244
Summe	2.035	2.216	1.829	2.011	2.594	1.848	2.430	2.625	2.076
<u>1999</u>									
Ausgaben der Gemeinden	1.886	1.743	1.240	2.068	2.590	1.958	2.174	2.376	1.883
Ausgaben der Schul- gemeindeverbände	0	499	758	0	0	0	210	121	250
Summe	1.886	2.242	1.998	2.068	2.590	1.958	2.385	2.497	2.133

Q: Statistik Austria
 Einwohner: Volkszählung 1991

Allerdings ist dieses Bild der Ausgaben unvollständig und muss um die Schulgemeindev Verbände ergänzt werden, die auch Leistungen erbringen und dadurch teils Ausgaben der Gemeinden substituieren. In Österreich bestehen gegenwärtig 411 Schulgemeindev Verbände, davon allein in Niederösterreich 365. Daneben gibt es noch in Kärnten, Tirol und Vorarlberg solche Verbände (allerdings in geringerem Ausmaß).

Insgesamt gaben diese Schulgemeindev Verbände im Jahre 1999 1,56 Mrd. S aus (ohne Musikschulverbände). Davon entfielen allein auf Niederösterreich 1,12 Mrd. S (758 S je Einwohner). Unter Berücksichtigung dieser Schulgemeindev Verbände liegen die Ausgaben der Niederösterreichischen Gemeinden für die Pflichtschulen damit annähernd auf dem durchschnittlichen Niveau der österreichischen Gemeinden. Dieses Beispiel zeigt, dass die Verbände in die Untersuchung einbezogen werden müssen, weil sonst die Vergleiche zwischen den Ländern verzerrt wären.

Die Schulgemeindev Verbände insgesamt beschäftigten 1999 1.356 Bedienstete. Sie erforderten Personalausgaben von 0,48 Mrd. S, außerdem gaben die Verbände 0,61 Mrd. S für laufende Sachausgaben aus und investierten 0,42 Mrd. S. Das zeigt, dass die Schulgemeindev Verbände in erheblichem Ausmaß Leistungen erbringen und damit Ausgaben in den Gemeindehaushalten ergänzen (substituieren).

Wenngleich der Großteil dieser Ausgaben der Verbände durch Transfers von den Gemeinden finanziert wird, decken sie einen Teil ihrer Aufwendungen durch Kostenersätze, aber auch durch Transfers der Länder, und sie nehmen selbst Darlehen auf. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung sind nur die Transfers zwischen den Verbänden und den Ländern von Interesse.

Neben den Gemeindev Verbänden spielen noch Länderfonds in der Finanzierung der Pflichtschulen eine Rolle. Das gilt für Kärnten und Niederösterreich. Vor allem in Niederösterreich sind die Ausgaben der (Schul)Fonds erheblich. Sie betragen 1999 0,91 Mrd. S. In Kärnten wiesen die drei Fonds im Zusammenhang mit den Pflichtschulen ein Ausgaben volumen von 0,2 Mrd. S aus. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil dieser Ausgaben in beiden Bundesländern der Schuldentilgung und für Zinsausgaben dient.

Die Fonds in Kärnten und Niederösterreich stellten im Jahre 1999 0,42 Mrd. S den Gemeinden für die Finanzierung von Investitionen im Pflichtschulbereich zur Verfügung (Niederösterreich und Kärnten). Sie erleichtern damit die Finanzierung in den Gemeindehaushalten. Die Gemeinden der Länder Niederösterreichs und Kärntens zahlten andererseits 0,12 Mrd. S an die Fonds, wobei der überwiegende Teil auf die Kärntner Gemeinden entfiel. Insgesamt wiesen die Gemeinden 1999 mit den Fonds im Schulbereich somit einen positiven Abrechnungssaldo von 0,30 Mrd. S aus (1998 0,29 Mrd. S).

Die Schulgemeindevverbände erhielten von den Ländern Transferzahlungen in Höhe von 0,18 Mrd. S (1998 0,17 Mrd. S) und sie zahlten umgekehrt nur 8 Mio. S, das heißt die Länder (insbesondere Niederösterreich) stützten die Schulgemeindevverbände 1999 mit 0,17 Mrd. S (1998 0,16 Mrd. S).

Übersicht 5: Finanzielle Verflechtungen im Pflichtschulbereich

Insgesamt erhielten die Gemeinden (Gemeindevverbände) von den Ländern (einschließlich der Landesfonds) 1999 0,84 Mrd. S (1998 0,82 Mrd. S). Auf der anderen Seite zahlten die Gemeinden an die Länder (Landesfonds) 1999 0,65 Mrd. S (1998 0,50 Mrd. S). Der Saldo betrug daher 1999 0,19 Mrd. S zugunsten der Gemeinden (1998 0,31 Mrd. S) (Übersicht 5). Die Finanzierungsbeiträge der Länder (Länderfonds) deckten 1999 ebenso wie 1998 6,3% der Ausgaben der Gemeinden im Pflichtschulbereich.

Die Länder leisten großteils Finanzierungsbeiträge an die Gemeinden für die allgemeinbildenden Pflichtschulen, wogegen die Gemeinden Zuschüsse zum Betriebs(Bau)aufwand für Berufsschulen zahlen. Ein erheblicher Teil der Zuschüsse der Länder dient der (Mit)Finanzierung von Investitionen. Die Gemeinden zahlen großteils Schulerhaltungsbeiträge (für den laufenden Aufwand).

Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen erhebliche Unterschiede. Der positive Saldo für die Gemeinden ist (fast) ausschließlich dem Land Niederösterreich zu danken (Übersicht 5). Es stützt seine Gemeinden in diesem Bereich spürbar und deckte 1999 mehr als 16% der Ausgaben der niederösterreichischen Gemeinden im Pflichtschulbereich. 1998 waren die Beiträge der Landesfonds deutlich höher als 1999.

In den anderen Ländern (mit Ausnahme Vorarlbergs) zahlen die Gemeinden (Gemeindevverbände) mehr an die Länder, als sie von ihnen bekommen (besonders ausgeprägt in

Übersicht 5: Finanzielle Verflechtungen im Pflichtschulbereich

VA-Abschnitte 21+22

Mio. S

	Bgld.	Ktn.	NÖ	ÖÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Transfereinnahmen der Gemeinden und GV von Ländern und Landesfonds	20	92	463	162	0	43	27	8	815
Transferausgaben der Gemeinden und GV an Länder und Landesfonds	23	124	9	183	65	56	40	0	500
Nettoeinnahmen	- 3	- 32	+ 454	- 21	- 65	- 13	- 13	+ 8	+ 314
<u>1999</u>									
Transfereinnahmen der Gemeinden und GV von Ländern und Landesfonds	15	101	478	167	0	43	33	1	839
Transferausgaben der Gemeinden und GV an Länder und Landesfonds	22	120	152	187	63	55	53	0	652
Nettoeinnahmen	- 7	- 18	+ 326	- 19	- 63	- 12	- 20	+ 1	+ 188

Q: Landesrechnungsabschlüsse; Statistik Austria

Salzburg). Dort betrug der Saldo zulasten der Gemeinden 1999 63 Mio. S (1998 65 Mio. S). Allerdings erhalten die Salzburger Gemeinden aus Bedarfszuweisungsmitteln erhebliche Zahlungen, die hier aber nicht einbezogen werden. In den anderen Ländern betragen die Salden 1999 weniger als 20 Mio. S (Übersicht 5).

Von den Gesamtausgaben der österreichischen Gemeinden für Pflichtschulen in Höhe von 11,78 Mrd. S flossen 1,21 Mrd. S an die Schulgemeindev Verbände und 0,1 Mrd. S an die Fonds, in Summe somit rund 1,31 Mrd. S. Das sind rund 11% der Gesamtausgaben.

c) Kinderbetreuungseinrichtungen

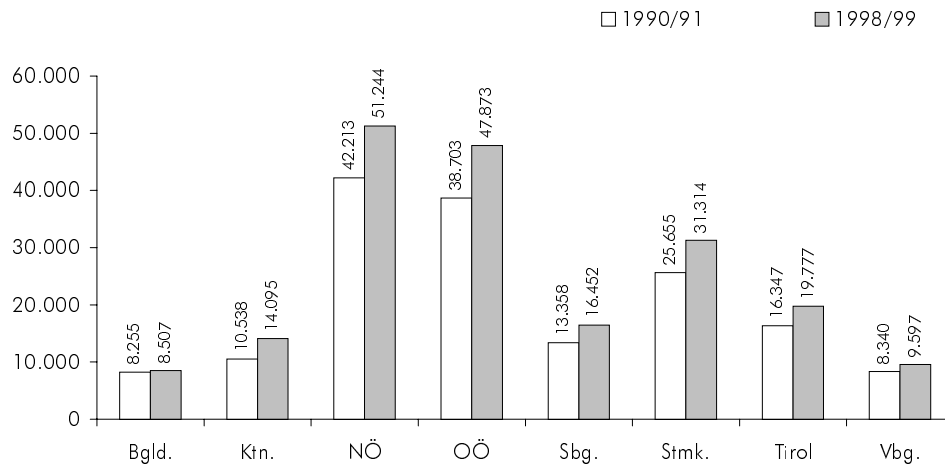
Die (gesetzlichen) Rahmenbedingungen für Kinderbetreuungseinrichtungen (Kindergärten, Krippen, Horte) werden von den einzelnen Bundesländern (durch Landesgesetz) festgelegt. Sie bestimmen wichtige Faktoren des Angebots (etwa wie viele Kinder höchstens in einer Gruppe sein dürfen) und legen teilweise auch die Finanzierung, etwa die Finanzierungsbeiträge des Landes (Personalaufwandsersätze) fest. In der Regel wird diese Aufgabe (Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen) im öffentlichen Sektor durch die Gemeinden erfüllt. Außerdem betreiben auch Non-Profit-Organisationen (insbesondere Orden, aber auch Private), Kindergärten (Kinderbetreuungseinrichtungen), wofür sie Finanzierungsbeiträge (vom Land) erhalten. Die Länder selbst betreiben (in der Regel) keine solchen Einrichtungen.

Die Aufgabe, Kinderbetreuungseinrichtungen bereitzustellen, genießt hohe Priorität. Sie spielt aus mehreren Gründen eine wichtige Rolle. Neben gesellschaftspolitischen und pädagogischen Gründen (in den öffentlichen Haushalten wird diese Aufgabe als "vorschulische Erziehung" bezeichnet) haben sie auch für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erhebliche Bedeutung. Ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) ist für die Erwerbstätigkeit der Frauen und die Zunahme der Erwerbsquote von großer Bedeutung. Der Bund hat daher auch in den letzten Jahren erhebliche Mittel (1,2 Mrd. S) für die Errichtung von Kinderbetreuungsplätzen bereitgestellt.

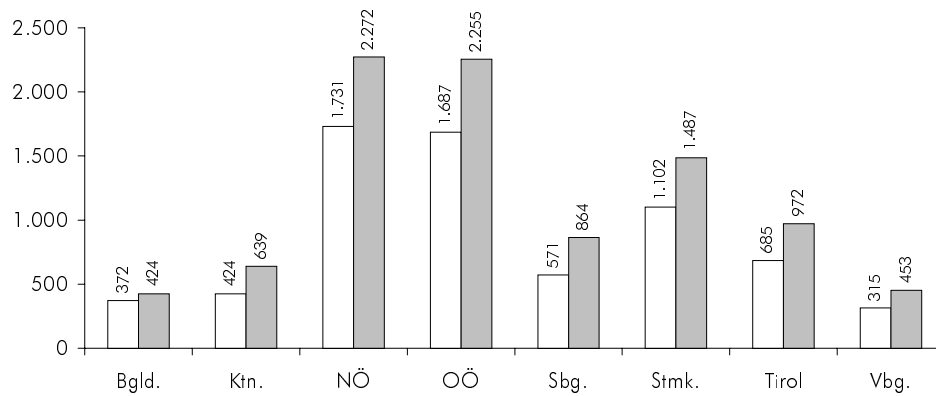
Abbildung 5: Ausgabenkomponenten für Kinderbetreuungseinrichtungen

Abbildung 5: Ausgabenkomponenten für Kinderbetreuungseinrichtungen

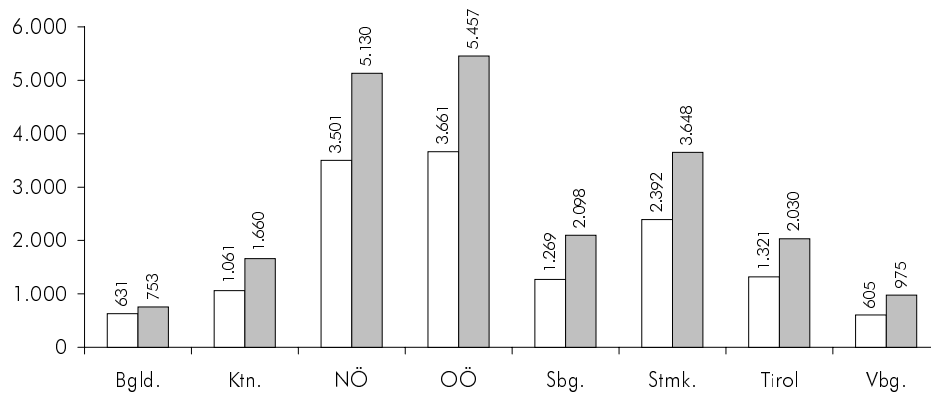
Zahl der Kinder



Zahl der Gruppen



Zahl der Beschäftigten



Q.: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch, Kap. 4.

Da sich die Zahl der Kinder zwischen drei und sechs Jahren (die potentiell als Nachfrager für Kinderbetreuungseinrichtungen in Frage kommen) insgesamt in den neunziger Jahren erhöht hat (von 269.000 Personen 1990 auf 274.000 1999) und weil auch die Besuchsquote (Anteil der Kinder zwischen drei und sechs Jahren, die Kinderbetreuungseinrichtungen besuchen) merklich zunahm, ist der Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen kräftig gestiegen (+21,7%). Ferner wurden auch die Gruppen verkleinert. 1990/91 waren im österreichischen Durchschnitt (ohne Wien) 23,7 Kinder in einer Gruppe, 1998/99 hingegen 21,2 Kinder, wodurch die Zahl der Kindergruppen, die für die Ausgaben maßgeblich ist, in den neunziger Jahren um fast 36% auf 9.366 stieg (Abbildung 5).

Die Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen (Zahl der Kinder) entwickelte sich in den einzelnen Bundesländern recht gleichförmig. Lediglich in Kärnten stieg sie in den neunziger Jahren überdurchschnittlich (+33,8%) und im Burgenland blieb sie merklich hinter dem Durchschnitt zurück (+3,1%). Insgesamt waren in den Kinderbetreuungseinrichtungen (ohne Wien) im Jahr 1998/99 21.751 Personen beschäftigt. Das bedeutet im Vergleich zu 1990/91 eine Zunahme um mehr als 50%.

Insgesamt haben die österreichischen Gemeinden im Jahre 1999 7,34 Mrd. S für die Kinderbetreuungseinrichtungen ausgegeben (um 2,7% mehr als 1998), wovon 4,0 Mrd. S (1998 3,8 Mrd. S) auf den Personalaufwand entfielen. Diesen Ausgaben standen Einnahmen im Jahre 1999 von 3,79 Mrd. S gegenüber (1998 3,77 Mrd. S). Diese Einnahmen stammen großteils aus Beiträgen der Eltern und aus Transfers der Länder.

Übersicht 6: Ausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen

Die Nettoausgaben der Gemeinden betragen daher 1999 3,55 Mrd. S, das ist um 5,1% mehr als 1998 und entspricht 568 S je Einwohner. Die Ausgaben je Einwohner für Kinderbetreuungseinrichtungen zeigen ein deutliches West-Ost-Gefälle. Die Salzburger, Tiroler und Vorarlberger Gemeinden geben je Einwohner deutlich mehr aus als die Gemeinden der östlichen und südlichen Bundesländer. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass möglicherweise in Salzburg die Tagesmütter eine Rolle spielen, die nur in diesem Bundesland den Kinderbetreuungseinrichtungen zugerechnet werden. Außerdem ist die Zuordnung von Personalausgaben in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich.

Übersicht 6: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen
VA-Abschnitt 24

	Bgl.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
Mio. S									
<u>1998</u>									
Ausgaben	347	576	1.395	1.565	789	1.211	772	490	7.146
Einnahmen	177	297	686	918	388	695	371	235	3.767
Nettoausgaben	+ 170	+ 279	+ 710	+ 647	+ 401	+ 516	+ 401	+ 255	+ 3.379
<u>1999</u>									
Ausgaben	324	585	1.491	1.563	818	1.262	803	497	7.342
Einnahmen	151	283	744	896	384	693	379	261	3.790
Nettoausgaben	+ 173	+ 302	+ 748	+ 667	+ 434	+ 569	+ 424	+ 236	+ 3.552
S je Einwohner									
<u>1998</u>									
Ausgaben	1.283	1.051	947	1.173	1.636	1.022	1.223	1.478	1.142
Einnahmen	654	542	465	688	805	587	588	709	602
Nettoausgaben	+ 628	+ 509	+ 482	+ 485	+ 831	+ 436	+ 636	+ 770	+ 540
<u>1999</u>									
Ausgaben	1.194	1.067	1.012	1.172	1.695	1.065	1.271	1.498	1.174
Einnahmen	556	517	504	672	796	585	600	786	606
Nettoausgaben	+ 638	+ 551	+ 507	+ 500	+ 899	+ 480	+ 672	+ 712	+ 568

Q: Statistik Austria, Gebarungsübersichten
Einwohner: Volkszählung 1991

Im Gegensatz zu den Pflichtschulen spielen bei den Kindergärten Gemeindeverbände und auch Fonds kaum eine Rolle. In den meisten Bundesländern werden aus dem Landeshaushalt Finanzierungsbeiträge für die Kindergärten an die Gemeinden überwiesen. Im Jahre 1999 beliefen sich diese Transfers auf insgesamt 1,59 Mrd. S (1998 1,56 Mrd. S; Übersicht 7). Es handelt sich dabei größtenteils um Personalaufwandsersätze, die als Transfer vom Land an die Gemeinden fließen und auch entsprechend verbucht werden.

Lediglich in Niederösterreich wird der Personalaufwand für Kindergärtnerinnen nicht als Transfer, sondern im Rahmen des Personalaufwandes des Landes verbucht und führt daher nicht zu Einnahmen bei den Gemeinden und berührt daher die Gemeindehaushalte nicht. Das Land Niederösterreich weist in seinem Haushalt 1999 einen Personalaufwand für Kindergärtnerinnen von 967 Mio. S aus. Dieser Betrag ist daher nicht in den Transfers der Länder an die Gemeinden (Übersicht 7) enthalten. Daneben überweist das Land den Gemeinden Niederösterreichs für die Kindergartenhelferinnen einen Personalaufwandsersatz (1999 222 Mio. S), der in den Transfers enthalten ist. Unter Berücksichtigung des nicht in den Transfers verbuchten Personalaufwandes würden die Ausgaben im Land Niederösterreich für Kindergärten (Land und Gemeinden) über dem österreichischen Durchschnitt liegen. In der Zusammenfassung werden diese Personalausgaben des Landes Niederösterreichs berücksichtigt.

Übersicht 7: Transfers zwischen Ländern und Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen

Die finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern im Bereich der Kindergärten sind weniger komplex als bei den Pflichtschulen. Die Gemeinden zahlen keine Transfers an die Länder. Die Länder decken einen erheblichen Teil der Ausgaben der Gemeinden, insbesondere im Personalaufwand. Die Länder finanzieren im Durchschnitt etwas mehr als ein Fünftel der Gesamtausgaben der Gemeinden für die Kinderbetreuungseinrichtungen, wobei jedoch zwischen den einzelnen Ländern deutliche Abweichungen bestehen⁸⁾.

⁸⁾ In Kärnten werden die Finanzierungsbeiträge des Landes für die Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden im Landeshaushalt (Ansatz 1/240114) unter den Transfers an gemeinnützige Organisationen (Post 7664) und nicht an die Gemeinden (Post 7305) verbucht. Die Zahlungen an die Kärntner Gemeinden lassen

Übersicht 7: Transfers der Länder an Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen
VA-Abschnitt 24

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
	Mio. S								
<u>1998</u>	71	0	210	490	102	317	208	158	1.556
<u>1999</u>	73	0	244	455	116	311	228	160	1.588
	In % der Bruttoausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuungs Ausgaben								
<u>1998</u>	20,3	0,0	15,1	31,3	13,0	26,2	26,9	32,3	21,8
<u>1999</u>	22,5	0,0	16,4	29,1	14,2	24,7	28,5	32,3	21,6

Q: Landesrechnungsabschlüsse, Nachweise

Anmerkung: In Kärnten sind die Zahlungen des Landes an die Gemeinden als Transfers an Non-Profit-Organisationen verbucht (zusammen mit Zahlungen an Orden etc.). Die Zahlungen an die Gemeinden lassen sich nur grob schätzen. Sie sind daher in dieser Aufstellung nicht enthalten.

In Niederösterreich werden die Personalaufwendungen für Kindergartenpersonal größtenteils in den Personalausgaben und nicht als Transfer an Gemeinden verrechnet. Diese Ausgaben sind hier auch nicht enthalten.

Überdurchschnittlich hoch sind die Finanzierungsbeiträge der Länder in den Bundesländern Vorarlberg, Oberösterreich, Tirol – sie decken knapp 30% der Ausgaben der Gemeinden in diesem Aufgabenbereich – unterdurchschnittlich in Salzburg und Niederösterreich. Allerdings trägt das Land Niederösterreich die Personalaufwendungen unmittelbar. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben liegt der Anteil des Landes Niederösterreich an der Finanzierung der Aufwendungen für die Kinderbetreuungseinrichtungen bei rund der Hälfte. Das Land Niederösterreich leistet daher einen überdurchschnittlich hohen Beitrag zur Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen.

Unter Berücksichtigung der Transfers in Kärnten und der Übernahme der Personalaufwendungen in Niederösterreich trugen die Länder 1999 insgesamt 2,72 Mrd. S zu den Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen bei.

d) Musikschulen

Die finanziellen Verflechtungen im Bereiche der Musikschulen sind großteils in eigenen Landesgesetzen (Musikschulgesetzen) geregelt, die in den einzelnen Bundesländern deutlich voneinander abweichen. Dieser Aufgabenbereich bildet eine Schnittstelle zwischen Bildung (Erziehung und Unterricht) und Kunst. Die Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden (und auch der Länder) im Zusammenhang mit den Musikschulen werden in der Voranschlagsgruppe 3 (Voranschlagsabschnitt 32), also unter "Kunst" verrechnet. Aus den Gebärungsübersichten lassen sich die Ausgaben der Gemeinden für Musikschulen nicht ermitteln, weil die Voranschlagsabschnitte 31-38 nur gemeinsam ausgewiesen sind.

Die Organisation und damit auch die budgetäre Erfassung der Ausgaben und Einnahmen der Musikschulen ist in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich und erschwert daher die Vergleiche erheblich. Es ist daher hier nur ein sehr grobes Bild möglich.

In Niederösterreich, Steiermark und Vorarlberg leistet das Land Finanzierungsbeiträge zu den Ausgaben (der Gemeinden) für Musikschulen. Sie betragen 1999 zusammen

sich daher nur grob auf etwa 160 Mio. S (1999) schätzen. In den Einnahmen der Kärntner Gemeinden sind diese Beiträge jedoch enthalten. Das Land Kärnten würde mit diesem Transfer rund 27% der Ausgaben der Kärntner Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen decken. Das wäre etwas mehr als im österreichischen Durchschnitt.

367 Mio. S (1998 365 Mio. S). Die Aufgabe wird in diesen Ländern von den Gemeinden erbracht.

In Kärnten, Oberösterreich und Tirol sind die Musikschulen in den Landeshaushalten integriert. Die Personalausgaben werden unmittelbar verrechnet (nicht als Transfers). Die Musikschullehrer gelten in diesen Ländern offenbar als Landesbedienstete. Die Schulgelder sind als Einnahmen der Länder verbucht. Abzüglich der Einnahmen gaben diese drei Länder für die Musikschulen 1999 846 Mio. S netto aus (1998 802 Mio. S). In Tirol leisten die Gemeinden einen Finanzierungsbeitrag an das Land (1999 77 Mio. S; 1998 54 Mio. S), der in den Nettoausgaben bereits berücksichtigt (abgezogen) ist. In Oberösterreich leistet das Land Transfers an Gemeinden (darunter Personalaufwandsersätze an die Stadt Linz). Sie betragen 1999 insgesamt 89 Mio. S (1998 82 Mio. S).

Im Burgenland gab das Land 1999 rund 44 Mio. S für die Musikschulen aus (1998 46 Mio. S), wovon die Gemeinden 1999 13 Mio. S (1998 12 Mio. S) übernahmen. Die Gemeinden haben 20% des Personalaufwands zu tragen. Dieser Anteil wird dem Land überwiesen. In Salzburg wird die Aufgabe "Musikschulen" vom Musikschulwerk wahrgenommen. Land und Gemeinden decken den Abgang. Die Ausgaben werden sowohl vom Land als auch den Gemeinden als Zahlungen an eine "Non Profit Organisation" verbucht. Die Salzburger Gemeinden zahlten 1999 47 Mio. S (1998 43 Mio. S). Sie deckten damit rund ein Drittel der Ausgaben des Musikschulwerkes. Das Land zahlte 1999 64 Mio. S (1998 61 Mio. S).

Übersicht 8: Transferausgaben und Einnahmen der Gemeinden für Musikschulen

Insgesamt haben die Gemeinden von den Ländern Transfers für die Musikschulen im Jahre 1999 von 490 Mio. S erhalten (1998 485 Mio. S) (Übersicht 8). Die Gemeinden zahlten andererseits an die Länder 1999 90 Mio. S (1998 67 Mio. S). Netto erhielten damit die Gemeinden 1999 400 Mio. S (1998 419 Mio. S) (Übersicht 8).

Übersicht 9: Nettoausgaben der Länder für Musikschulen

Diese Transfers geben jedoch – wie erwähnt – nur ein rudimentäres Bild der Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden im Bereich der Musikschulen. Wenn man davon ausgeht, dass die Musikschulen Aufgabe der Gemeinden sind, dann entlasten die Länder durch ihre Nettoausgaben die Gemeinden. Die Länder haben 1999 insgesamt

Übersicht 8: Transferausgaben und -einnahmen der Gemeinden für Musikschulen

	Bgld.	Ktn.	NÖ	ÖÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
	Mio. S								
1998									
Transferausgaben der Gemeinden an Länder	12	0	0	0	0	0	54	0	67
Transfereinnahmen der Gemeinden von Ländern	0	0	137	82	0	159	37	70	485
Nettoausgaben	+ 12	± 0	- 137	- 82	± 0	- 158	+ 17	- 70	- 419
1999									
Transferausgaben der Gemeinden an Länder	13	0	0	0	0	0	77	0	90
Transfereinnahmen der Gemeinden von Ländern	0	0	136	89	0	162	33	70	490
Nettoausgaben	+ 13	+ 0	- 136	- 89	± 0	- 161	+ 43	- 70	- 400

Q: Landesrechnungsabschlüsse

Übersicht 9: Nettoausgaben der Länder für Musikschulen

	1998	1999	1998	1999
	Mio. S		S je Einwohner	
Burgenland	34	31	126	114
Kärnten	114	143	208	261
Niederösterreich	137	136	93	92
Oberösterreich	541	552	406	414
Salzburg	61	64	126	133
Steiermark	158	161	133	136
Tirol	147	151	233	239
Vorarlberg	70	70	211	211
Länder ohne Wien	1.262	1.308	202	209

Q.: Landesrechnungsabschlüsse

1,31 Mrd. S (netto) für die Musikschulen aufgewendet (1998 1,26 Mrd. S) (Übersicht 9). In diesem Betrag sind die vorhin erwähnten Transfers einbezogen. Besonders das Land Oberösterreich wendet viel für die Musikschulen auf und stützt dadurch die Gemeinden spürbar. Mit 414 S je Einwohner (1999) liegt Oberösterreich deutlich an der Spitze (Übersicht 9), gefolgt von Kärnten (261 S je Einwohner) und Tirol (239 S je Einwohner).

e) Soziales

Die Sozialausgaben der Länder und Gemeinden sind zu einem erheblichen Teil durch Landesgesetze geregelt⁹⁾. Sie bestimmen die Anspruchsvoraussetzungen, die Höhe der Leistungen, aber auch die Kostenersätze (Einnahmen). Ein erheblicher Teil der Ausgaben sind gesetzliche Verpflichtungen, aber es gibt auch Ermessungsausgaben. Die Sozialleistungen der Länder und Gemeinden decken ein breites Spektrum ab. Sie lassen sich in Transfers an private Haushalte (Sozialhilfe, Pflegegeld, Behindertenhilfe) und in Sachausgaben untergliedern. Im Gegensatz zum Bund erbringen Länder und Gemeinden erhebliche Sachausgaben (Pflegeheime, Seniorenheime, Hauskrankenpflege usw.).

Die Sozialleistungen der Länder und Gemeinden kommen vorwiegend einkommenschwächeren Bevölkerungsgruppen zugute. Ihre Umverteilungswirkung dürfte daher merklich stärker sein als jene der Sozialausgaben des Bundes. Das gilt sowohl für die Sozialhilfe als auch für die verschiedenen Formen der Behindertenhilfe und teils für die Sachleistungen.

Die Inanspruchnahme der Sozialleistungen ist in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. Sie hängt einerseits von den gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen ab, aber auch von der Altersstruktur der Bevölkerung. Der Anteil der über 60-Jährigen (65-Jährigen) an der Gesamtbevölkerung ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich. Er liegt in den östlichen und südlichen Bundesländern über dem österreichischen Durchschnitt und in den westlichen Bundesländern deutlich darunter (Abbildung 6). Die Spannweite zwischen dem Burgenland mit dem höchsten Anteil der über 60-Jährigen (23,9%) und Vorarlberg mit der geringsten Quote (17,3%) ist beachtlich. Die starke Verschiebung in der Bevölke-

⁹⁾ Eine ausführliche Zusammenstellung der Sozialgesetze der Länder findet sich bei Zeman–Steyrer, Leistungen der Sozialhilfe, Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 271.

rungsstruktur wird daher auch künftig im Sozialbereich eine erhebliche budgetäre Herausforderung bilden.

Abbildung 6: Altersstruktur der Bevölkerung

Insgesamt erhielten in Österreich (ohne Wien), gemäß einer Aufstellung von Statistik Austria, im Jahre 1999 etwas mehr als 31.000 Personen Transfers (offene Sozialhilfe), rund 38.000 Personen bezogen Landespflegegeld und etwa 30.000 Personen waren in Senioren- oder Pflegeheimen untergebracht (Abbildung 7). Für die übrigen Bereiche liegen keine umfassenden Daten über die Zahl der Leistungsempfänger vor.

Abbildung 7: Inanspruchnahme von Sozialleistungen

Die Sozialausgaben der Gemeinden (einschließlich Sozialhilfeverbände) werden durch drei Komponenten bestimmt:

Erstens, Aufwendungen für (Sach)Leistungen, die von den Gemeinden erbracht werden (Senioren-/Pflegeheime, Hauskrankenpflege, Besuchsdienst, Reinigungsdienst, Essen auf Rädern etc.),

Zweitens, Transfers an private Haushalte,

Drittens, Finanzierungsbeiträge zu Ausgaben der Länder.

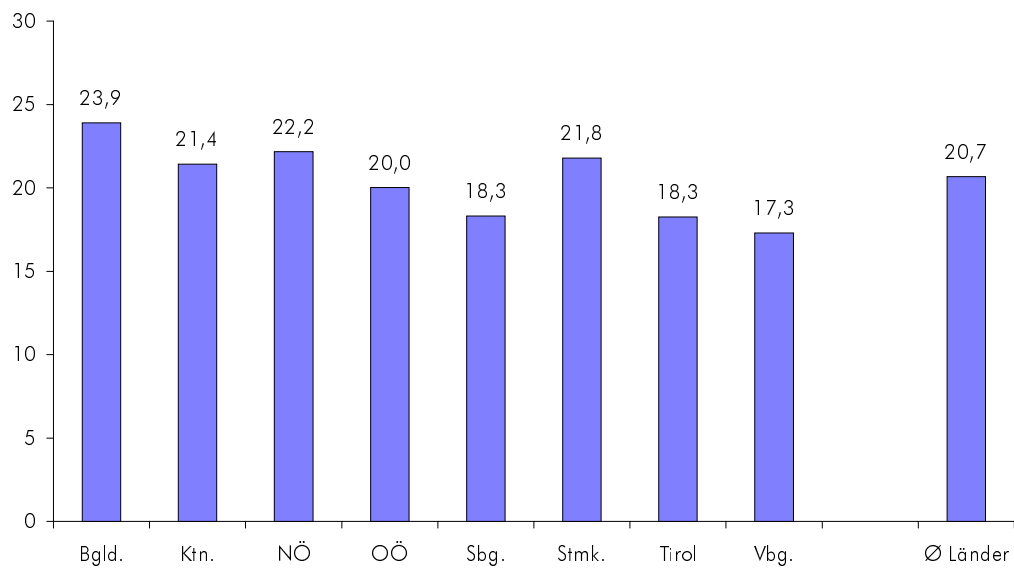
Zu berücksichtigen ist ferner, dass Pflegeheime und ähnliche Einrichtungen teilweise als marktbestimmte Einheiten ausgegliedert und im Voranschlagsabschnitt 85 verrechnet werden (und nicht mehr in den Voranschlagsabschnitten 41-43), weil sie mehr als 50% ihrer laufenden Ausgaben durch marktbestimmte Entgelte decken können.

Übersicht 10: Sozialausgaben der Gemeinden (einschließlich Sozialhilfeverbände)

Insgesamt haben die Gemeinden (einschließlich Sozialhilfeverbände) im Jahre 1999 19,80 Mrd. S im Sozialbereich (in den Voranschlagsabschnitten 41-46) ausgegeben (1998 16,99 Mrd. S). Von diesen Ausgaben entfielen 8,68 Mrd. S auf die Sozialhilfeverbände (1998 7,75 Mrd. S) (Übersicht 10).

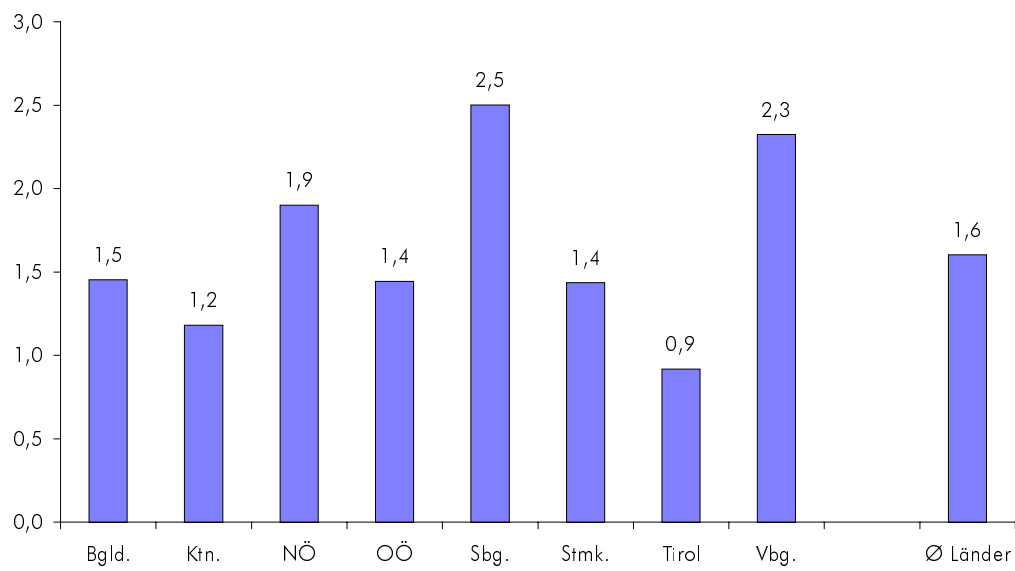
In Vorarlberg wird der überwiegende Teil der Sozialausgaben (und Einnahmen), die das Land (früher) in den Voranschlagsabschnitten 41 bis 43 verbucht hat, nunmehr (größtenteils)

Abbildung 6: Altersstruktur der Bevölkerung
Anteil der über 60-jährigen an der Gesamtbevölkerung



Q: Statistik Austria, Statistische Nachrichten 9/2001

Abbildung 7: Inanspruchnahme von Sozialleistungen
Leistungsbezieher in % der Bevölkerung



Q: Statistik Austria, Statistische Nachrichten 9/2001
Einwohner: Volkszählung 1991

Übersicht 10: Sozialausgaben der Gemeinden (einschließlich Sozialhilfeverbände)

VA-Abschnitte 41 -46

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
	Mio. S								
<u>1998</u>									
Ausgaben der Gemeinden	159	915	693	1.586	1.809	1.706	1.517	847	9.232
Ausgaben der Sozialhilfeverbände		296		4.057		3.401			7.754
Summe	159	1.211	693	5.643	1.809	5.107	1.517	847	16.986
<u>1999</u>									
Ausgaben der Gemeinden	278	1.007	859	2.880	1.688	2.077	1.491	841	11.120
Ausgaben der Sozialhilfeverbände		316		4.501		3.867			8.684
Summe	278	1.323	859	7.381	1.688	5.944	1.491	841	19.804
	S je Einwohner								
<u>1998</u>									
Ausgaben der Gemeinden	588	1.671	470	1.189	3.749	1.440	2.403	2.555	1.476
Ausgaben der Sozialhilfeverbände	0	540	0	3.042	0	2.871	0	0	1.239
Summe	588	2.211	470	4.232	3.749	4.311	2.403	2.555	2.715
<u>1999</u>									
Ausgaben der Gemeinden	1.025	1.838	583	2.160	3.500	1.753	2.361	2.537	1.778
Ausgaben der Sozialhilfeverbände	0	576	0	3.375	0	3.264	0	0	1.388
Summe	1.025	2.415	583	5.535	3.500	5.017	2.361	2.537	3.166

Q: Statistik Austria

Einwohner: Volkszählung 1991

über den Sozialfonds abgewickelt. Daher spielt er in den Vergleichen der Sozialausgaben eine wichtige Rolle. Der Vorarlberger Sozialfonds finanziert nicht nur die Sozialleistungen an die privaten Haushalte und an die Non-Profit-Organisationen, sondern auch Zahlungen an die Gemeinden (403 Mio. S 1999). Das Pflegegeld wird in Vorarlberg nicht über den Fonds abgewickelt, sondern wie bisher über den Landeshaushalt.

Andererseits erhielt der Sozialfonds in Vorarlberg aber auch Einnahmen von den Gemeinden, d. h., die Finanzierungsbeiträge der Vorarlberger Gemeinden werden ebenfalls über den Fonds abgewickelt. 1999 zahlten die Vorarlberger Gemeinden 468 Mio. S an den Fonds. Netto ergab sich dadurch im Rahmen des Vorarlberger Sozialfonds 1999 ein Saldo zugunsten der Gemeinden von 65 Mio. S (1998 51 Mio. S).

In Niederösterreich spielt der NÖGUS (Niederösterreichischer Gesundheits- und Sozialfonds) im Sozialbereich eine wichtige Rolle, allerdings lassen sich aus den vorhandenen Unterlagen die Ausgaben zwischen "Soziales" und "Gesundheit" nicht sauber trennen.

Eine große Rolle spielen die Sozialhilfeverbände. Sie sind in Oberösterreich, der Steiermark und in Kärnten eingerichtet, und haben vor allem zwei Aufgaben. Zum einen erbringen sie (Sach)Leistungen. Sie nutzen die "Economies of Scale", weil vor allem kleinere und mittlere Gemeinden verschiedene Einrichtungen alleine nicht finanzieren könnten. Zum anderen leisten sie Transfers an die Länder (Landesfonds), die in anderen Bundesländern direkt von den Gemeinden zu den Ländern fließen. Ohne Sozialhilfeverbände wäre daher das Bild der Verflechtungen im Sozialbereich unvollständig.

Der große Umfang der Leistungen, welche die Sozialhilfeverbände erbringen, lässt sich daran erkennen, dass sie 1999 3.459 Personen beschäftigten, die einen Personalaufwand von 1,23 Mrd. S erforderten. Dazu kommen noch laufende Sachausgaben von 4,35 Mrd. S und Investitionen von 0,7 Mrd. S. Die Erstellung der Sachleistungen erforderte daher 1999 insgesamt Ausgaben von 6,28 Mrd. S. Außerdem gaben die Sozialhilfeverbände 0,8 Mrd. S für Transfers an private Haushalte aus.

Wichtig sind die Transfers der Sozialhilfeverbände an andere öffentliche Rechtsträger. Die Ausgaben an die Länder (Fonds) betragen 1999 insgesamt 1,38 Mrd. S (1998 1,07 Mrd. S). Das sind vorwiegend die Finanzierungsbeiträge (in Oberösterreich und der Steiermark) für die Sozialhilfeleistungen dieser Länder.

Übersicht 11: Transfers zwischen Gemeinden (Gemeindeverbänden) und Ländern im Sozialbereich

Die finanziellen Verflechtungen zwischen den Gemeinden und Sozialhilfeverbänden einerseits und den Ländern und den Landesfonds andererseits sind sehr umfangreich und verwoben.

Insgesamt haben die Gemeinden (einschl. Sozialhilfeverbände) 1999 6,71 Mrd. S an die Länder (einschl. Fonds) überwiesen (1998 6,04 Mrd. S). Andererseits erhielten die Gemeinden (Gemeindeverbände) 1999 2,52 Mrd. S von den Ländern (Fonds) (1998 2,33 Mrd. S). Der Nettofinanzierungsbeitrag der Gemeinden an die Länder betrug daher 1999 4,19 Mrd. S (1998 3,71 Mrd. S) (Übersicht 11). Der Saldo im Vorarlberger Sozialfonds zulasten der Gemeinden in Höhe von 65 Mio. S im Jahre 1999 (1998 51 Mio. S) beeinflusst das globale Bild nur geringfügig, spielt aber für Vorarlberg selbst eine wichtige Rolle.

Die Sozialhilfeverbände erhielten 1999 insgesamt von den Ländern 1,88 Mrd. S (1998 1,62 Mrd. S) andererseits zahlten sie an die Länder 1,38 Mrd. S (1998 1,07 Mrd. S). Sie weisen somit einen positiven Abrechnungssaldo (mit den Ländern) auf. Die Verbände erhielten 1999 um 0,51 Mrd. S mehr von den Ländern, als sie an diese bezahlten (1998 0,55 Mrd. S). Allerdings ist dieser positive Saldo fast ausschließlich auf die Steiermark zurückzuführen, weil dort die Verbände Leistungen erbringen, die in anderen Ländern aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Das Land überweist entsprechende Finanzierungsbeiträge, woraus sich der positive Saldo erklärt. In Oberösterreich zahlen die Sozialhilfeverbände mehr an das Land, als sie von dort bekommen.

Im Bereich der Sozialausgaben bestehen zwischen den Bundesländern erhebliche Abweichungen. Am stärksten werden die Salzburger Gemeinden zur (Mit)Finanzierung der Sozialausgaben herangezogen. Der Nettosaldo zulasten der Gemeinden betrug 1999 dort 1.757 S je Einwohner, (Übersicht 11). Mit Abstand folgen Kärnten (1.147 S) und Nieder-

Übersicht 11: Transfers zwischen Gemeinden (Gemeindeverbänden) und Ländern im Sozialbereich
VA-Abschnitte 41-46

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
	Mio. S								
<u>1998</u>									
Transfereinnahmen der Gemeinden und GV von Ländern und Landesfonds	0	133	22	417	14	1.245	105	398	2.334
Transferausgaben der Gemeinden und GV an Länder und Landesfonds	209	566	1.608	781	913	972	504	486	6.040
Nettoeinnahmen	- 209	- 433	- 1.586	- 364	- 899	+ 273	- 400	- 88	- 3.706
<u>1999</u>									
Transfereinnahmen der Gemeinden und GV von Ländern und Landesfonds	0	62	23	385	6	1.551	85	410	2.521
Transferausgaben der Gemeinden und GV an Länder und Landesfonds	234	690	1.690	1.010	853	1.112	606	516	6.712
Nettoeinnahmen	- 234	- 628	- 1.667	- 626	- 848	+ 439	- 521	- 106	- 4.191
	S je Einwohner								
<u>1998</u>									
Transfereinnahmen der Gemeinden und GV von Ländern und Landesfonds	0	243	15	313	29	1.051	166	1.199	373
Transferausgaben der Gemeinden und GV an Länder und Landesfonds	772	1.033	1.091	586	1.892	821	799	1.466	965
Nettoeinnahmen	- 772	- 790	- 1.076	- 273	- 1.864	+ 230	- 633	- 267	- 592
<u>1999</u>									
Transfereinnahmen der Gemeinden und GV von Ländern und Landesfonds	0	113	16	288	12	1.309	135	1.237	403
Transferausgaben der Gemeinden und GV an Länder und Landesfonds	865	1.259	1.146	758	1.769	939	960	1.556	1.073
Nettoeinnahmen	- 865	- 1.147	- 1.131	- 469	- 1.757	+ 370	- 825	- 319	- 670

Q: Landesrechnungsabschlüsse; Statistik Austria

österreich¹⁰⁾ (1.131 S). Abgesehen von der Steiermark sind die Salden in Vorarlberg (319 S je Einwohner im Jahre 1999) und in Oberösterreich (469 S) am geringsten.

Im Beitrag über die Sozialausgaben im Rahmen einer Finanzausgleichsstudie¹¹⁾ sind die Anteile der Gemeinden an der Summe der Nettoausgaben von Land und Gemeinden in den einzelnen Bundesländern verglichen.

Der dort vorgenommene Drei-Jahresvergleich zeigt, dass in Salzburg die Gemeinden rund 66% der Nettoausgaben von Land und Gemeinden im Sozialbereich zu tragen haben (das Land 34%), wogegen in Niederösterreich auf die Gemeinden rund 22% und das Land rund 78% entfallen. Neben Salzburg liegt auch in Kärnten (rund 61%) und in Tirol (rund 56%) der Gemeindeanteil über 50%. Die Gemeinden tragen in diesen drei Ländern einen überdurchschnittlich hohen Teil der Sozialausgaben.

In den anderen Ländern tragen die Länder den Großteil der Nettoausgaben (im Burgenland rund 52%, in Oberösterreich rund 55% und in der Steiermark rund 56%). Diese Unterschiede gewinnen an Bedeutung, weil die Dynamik der Sozialausgaben aufgrund der Altersstruktur und der steigenden Lebenserwartung immer größer wird. Die Sozialausgaben beeinflussen somit den Finanzierungsspielraum der Gemeinden recht unterschiedlich.

Die Finanzierungsbeiträge der Gemeinden werden aber nicht nur von den Anteilen, die (meist) landesgesetzlich geregelt sind, bestimmt, sondern auch vom Ausgabenniveau des Landes für Sozialleistungen.

f) Krankenanstalten

Die finanziellen Verflechtungen zwischen den Gemeinden und den Ländern im Bereiche der Krankenanstalten sind vielschichtig und sehr verwoben. Sie sind erheblich von organisatorischen und institutionellen Faktoren bestimmt. Vor allem spielt eine Rolle, welche Gebietskörperschaft als Spitalerhalter fungiert. Zwischen den einzelnen Bundesländern be-

¹⁰⁾ Die Zahlen für Niederösterreich sind allerdings problematisch. Die in den Nachweisen des Landes verzeichneten Transfers sind deutlich höher als die Ausgaben in den Gemeinden.

¹¹⁾ Zeman–Steyrer, G., Leistungen der Sozialhilfe, Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 268/269.

stehen dabei erhebliche Unterschiede. Insgesamt gab es in Österreich 1999 62 Krankenanstalten der Länder (ohne Wien) und 32 Krankenanstalten der Gemeinden mit Öffentlichkeitsrecht sowie 24 Krankenanstalten (davon 23 in Vorarlberg) der Gemeinden ohne Öffentlichkeitsrecht.

Abbildung 8: Zahl der Betten in österreichischen Krankenanstalten 1999

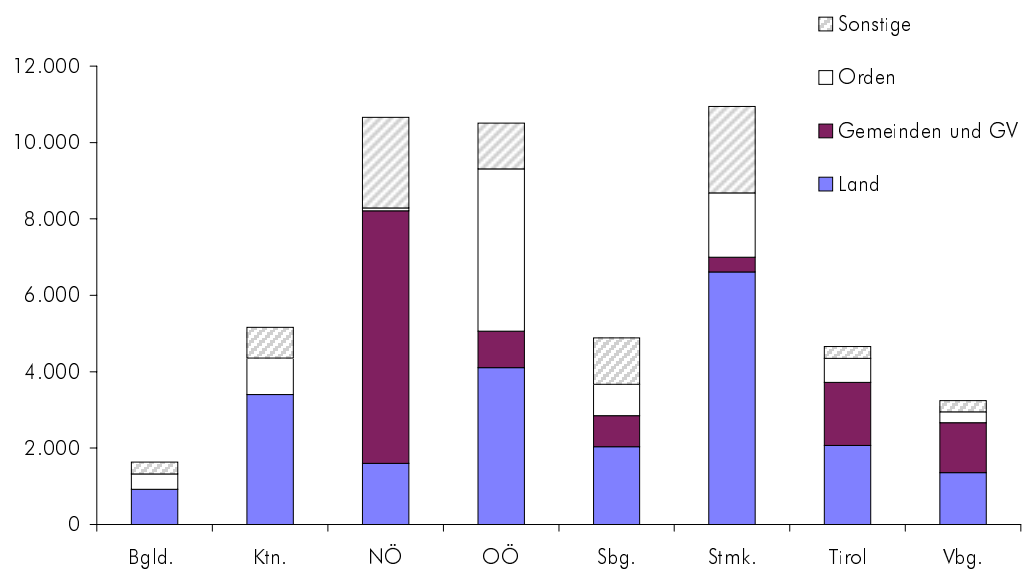
Vor allem in Niederösterreich dominieren die Gemeinden als Spitalserhalter. Sie stellten im Jahre 1999 (einschließlich der Gemeinde- und Fürsorgeverbände) 6.611 Betten zur Verfügung, die Landeskrankenanstalten 1.601 (Abbildung 8). In Oberösterreich hingegen dominieren die Landeskrankenanstalten, es gibt nur in Linz (AKH) ein Gemeindespital. In den oberösterreichischen Landeskrankenanstalten befinden sich 4.108 Betten, im Gemeindespital 952 Betten. Im Burgenland und in Kärnten gibt es überhaupt keine Gemeindespitäler. In Salzburg bestehen 5 Gemeindespitäler. Gemessen an der Zahl der Betten dominieren aber auch dort die Landeskrankenanstalten (Abbildung 8). Das gilt auch für Tirol und Vorarlberg, allerdings stellen in Tirol die Verbände 1.563 Betten zur Verfügung. In Vorarlberg verfügen die Gemeinden in ihren Spitälern (mit Öffentlichkeitsrecht) über 632 Betten (die Landeskrankenanstalten über 1.361 Betten). Insgesamt befanden sich 1999 8.801 Betten in Gemeindespitälern und 2.216 in Krankenhäusern von Verbänden.

Eine wichtige Rolle spielen die Ordenskrankenhäuser (insbesondere in Oberösterreich, dort stellen sie fast gleich viele Betten bereit (3.942) wie die Landeskrankenanstalten (4.108 Betten).

Die Frage nach den Spitalserhaltern ist für die finanziellen Verflechtungen deshalb wichtig, weil diese den "restlichen" Abgang zu tragen haben, der sich nach Berücksichtigung aller Leistungseinnahmen und der verschiedenen Transfers von anderen öffentlichen Rechtsträgern (einschließlich der Fonds) ergibt. Das heißt, Gemeindespitäler entlasten die Länder und umgekehrt die Landeskrankenanstalten die Gemeinden. Diese institutionellen Abweichungen (unterschiedlichen Regelungen) in den Ländern prägen und verzerren aber auch das Bild.

Die Unterschiede lassen sich an zwei Beispielen deutlich zeigen. In Niederösterreich entlasten die Gemeinden das Land, weil die Gemeindespitäler die restlichen Abgänge zu tragen haben. Würde es sich um Landeskrankenanstalten handeln, hätte das Land Nieder-

Abbildung 8: Zahl der Betten in österreichischen Krankenanstalten 1999 nach Rechtsträgern



Q: Statistik Austria, Jahrbuch der Gesundheitsstatistik 1999, Juli 2001
 Sonstige: Bund, Sozialversicherungsträger, Vereine, Privatpersonen.

österreich die "Restabgänge" zu tragen. Noch deutlicher lassen sich diese Unterschiede am Beispiel der Städte Salzburg und Linz darstellen. In der Stadt Salzburg ist das Land Spitalserhalter des zentralen Krankenhauses und trägt daher den Restabgang. In Linz hingegen ist die Gemeinde der Spitalserhalter des Allgemeinen Krankenhauses und daher für den Restabgang verantwortlich. Diese Unterschiede lassen sich in den finanziellen Verflechtungen nicht ausreichend darstellen, sie werden aber in der grundsätzlichen Zusammenfassung berücksichtigt.

Wenngleich in allen Bundesländern seit 1997 Krankenanstaltenfonds eingerichtet sind, so zeigen sich dennoch zwischen den einzelnen Bundesländern in der Ausgestaltung der Fonds erhebliche Abweichungen¹²⁾. In jenen Bundesländern, in denen Landeskrankenanstalten dominieren (Oberösterreich, Steiermark, Kärnten) ist nur die Minimalvariante der Landeskrankenanstaltenfonds verwirklicht. In den anderen Bundesländern (Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) sind hingegen die Krankenanstaltenfonds umfassend und bilden alle Transfers ab. In Oberösterreich werden die Transfers (Finanzierungsbeiträge) nicht über den Fonds, sondern weiterhin direkt über den Landeshaushalt geführt.

Übersicht 12: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden für Krankenanstalten

Insgesamt haben die Gemeinden (ohne Wien) im Jahre 1999 für die Krankenanstalten (Voranschlagsabschnitte 55 und 56) 12,71 Mrd. S ausgegeben (1998 12,94 Mrd. S), davon entfielen 1999 3,0 Mrd. S auf den Personalaufwand (der gemeindeeigenen Krankenanstalten). Die Einnahmen der Gemeinden in diesem Bereich beliefen sich 1999 auf 6,55 Mrd. S (1998 6,86 Mrd. S) (Übersicht 12). Die Budgetsalden (Nettoausgaben) der Gemeinden waren 1999 durch die Krankenanstalten daher mit 6,15 Mrd. S betroffen (1998 6,08 Mrd. S). Der Großteil dieser Zahlungen entfiel auf Niederösterreich (wegen des hohen Anteils an Gemeindespitälern) sowie auf Oberösterreich und Kärnten, weil dort die Verflechtungen zwischen Land und Gemeinden noch über die Landes- und Gemeindehaushalte und nicht über die Fonds abgewickelt werden (im Gegensatz zu Salzburg und Burgenland).

¹²⁾ E. Knoth, Krankenanstaltenfinanzierung, Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 224ff.

Übersicht 12: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden für Krankenanstalten
Mio. S

	Bgld.	Ktn.	NÖ	ÖÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
<u>Eigene Krankenanstalten (VA 55):</u>									
Ausgaben	0	0	3.516	1.887	902	119	36	1.279	7.739
Einnahmen	0	0	2.788	1.328	908	130	10	989	6.154
Nettoausgaben	± 0	± 0	+ 728	+ 559	- 6	- 11	+ 26	+ 290	+ 1.585
<u>Krankenanstalten anderer Rechtsträger (VA 56):</u>									
Nettoausgaben	+ 50	+ 666	+ 1.426	+ 1.166	+ 474	+ 1	+ 395	+ 320	+ 4.498
<u>Nettoausgaben insgesamt</u>	+ 50	+ 666	+ 2.153	+ 1.725	+ 467	- 10	+ 421	+ 610	+ 6.083
<u>1999</u>									
<u>Eigene Krankenanstalten (VA 55):</u>									
Ausgaben	0	0	3.173	2.066	585	120	25	1.277	7.246
Einnahmen	0	0	2.460	1.514	566	135	0	1.020	5.695
Nettoausgaben	± 0	± 0	+ 712	+ 552	+ 19	- 14	+ 25	+ 257	+ 1.551
<u>Krankenanstalten anderer Rechtsträger (VA 56):</u>									
Nettoausgaben	+ 55	+ 674	+ 1.557	+ 1.223	+ 375	+ 1	+ 419	+ 298	+ 4.603
<u>Nettoausgaben insgesamt</u>	+ 55	+ 674	+ 2.270	+ 1.775	+ 393	- 13	+ 444	+ 555	+ 6.154

Q: Statistik Austria, Gebärungsübersichten

Im Abschnitt 55 betrug der Saldo (Abgang) 1999 1,55 Mrd. S für alle Gemeindespitäler (1998 1,59 Mrd. S) (Übersicht 12). Er entspricht zwar formal nicht dem Restabgang, den die Gemeinden als Spitalerhalter selbst zu tragen haben, aber er dürfte einen wichtigen Anhaltspunkt für die Größenordnung geben. Das Problem des "Restabganges" betrifft insbesondere die niederösterreichischen Gemeinden, in Oberösterreich die Beziehungen zwischen der Stadt Linz (AKH) und dem Land Oberösterreich sowie die Länder Salzburg und Vorarlberg.

Wie verwoben die Verflechtungen sind, lässt sich am Beispiel Oberösterreichs zeigen. Das Land Oberösterreich hat 1999 von den Gemeinden Transfers für die Krankenanstaltenfinanzierung in Höhe von 1,65 Mrd. S erhalten, wozu auch die Stadt Linz einen Teil beitrug, und andererseits hat das Land der Stadt Linz für sein Krankenhaus 0,50 Mrd. S überwiesen. Es lässt sich nicht feststellen, welcher Anteil an dieser Überweisung von den (anderen) Gemeinden stammt. Eine Nettodarstellung würde bedeuten, dass die oberösterreichischen Gemeinden insgesamt nur 1,15 Mrd. S zur Finanzierung der Krankenanstalten beitragen.

Die Krankenanstaltenfonds spielen für die Finanzierung und die finanziellen Verflechtungen zwischen Land und Gemeinden eine maßgebliche Rolle. Sie wiesen 1999 insgesamt (ohne Wien) wirksame Gesamtausgaben und -einnahmen von 46,1 Mrd. S aus (1998 44,5 Mrd. S), wovon die Gemeinden 1999 an die Fonds 4,55 Mrd. S zahlten (1998 3,97 Mrd. S). Der Großteil stammte von den niederösterreichischen Gemeinden (2,42 Mrd. S). Auch in Tirol, Salzburg und Vorarlberg leisten die Gemeinden erhebliche Beiträge an die Krankenanstaltenfonds. Andererseits erhielten die Gemeinden von den Landeskrankenanstaltenfonds 0,24 Mrd. S an direkten (Kapital-)Transfers.

Der überwiegende Teil der Ausgaben der Krankenanstaltenfonds sind Käufe von Leistungen (bei den einzelnen Krankenanstalten). Diese Aufwendungen werden daher unter den sonstigen Sachausgaben verbucht. In diesen Ausgaben sind auch die Aufwendungen für Leistungen, die von Gemeindegemeinschaften erbracht werden, enthalten. Sie betreffen daher nicht die (unmittelbaren) finanziellen Verflechtungen. Es lässt sich somit nicht abschätzen, wie sehr diese Ausgaben die Defizite der Krankenanstalten beeinflussen, weil sie nicht mehr der Defizitabdeckung im engeren Sinn dienen. Grobe Schätzungen zeigen, dass im Rahmen dieser Sachausgaben rund 1,5 Mrd. S der Zahlungen der Gemeinden (an die Fonds) wieder (netto) an die Gemeindespitäler zurückfließen.

Im Rahmen der Gemeindeverbände werden ebenfalls Ausgaben und Einnahmen für Krankenanstalten verbucht (Bezirksgesundheitsverbände, Krankenanstaltensprengel). Diese Ausgaben lassen sich jedoch aus den vorhandenen Unterlagen nicht von den Rettungsverbänden usw. trennen, daher können diese Transaktionen nicht exakt dargestellt werden. Insgesamt dürften jedoch die Salden zwischen diesen Gemeindeverbänden und den Ländern nur gering sein.

Übersicht 13: Finanzielle Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern (Landesfonds) im Krankenanstaltenbereich

Die Gemeinden überwiesen 1999 rund 7,0 Mrd. S an die Länder und Landesfonds zur Finanzierung der Krankenanstalten (1998 6,32 Mrd. S), davon flossen 4,55 Mrd. S an die Krankenanstaltenfonds (1998 3,97 Mrd. S) (Übersicht 13). Andererseits erhalten die Gemeinden für ihre Gemeindekrankenanstalten von den Ländern Finanzierungsbeiträge insbesondere in Oberösterreich und Tirol. Insgesamt erhielten die Gemeinden 1999 1,26 Mrd. S (1998 2,58 Mrd. S). Allerdings waren diese Einnahmen durch einen Sondereffekt von 1,2 Mrd. S in Niederösterreich 1998 überhöht. Netto waren daher die Gemeinden 1999 durch die Krankenanstalten mit 5,74 Mrd. S belastet. (1998 3,74 Mrd. S, wobei allerdings 1,2 Mrd. S Sondereffekt den Saldo verbessern. Ohne diesen Faktor wäre die Nettobelastung 1998 4,94 Mrd. S gewesen.)

Der Restabgang, den die Gemeinden in ihren Krankenanstalten zu finanzieren haben, dürfte durch den Anteil der Gemeinden an der Finanzierung der Sachausgaben der Fonds gedeckt sein. Diese beiden Faktoren dürften insgesamt saldenneutral wirken.

g) Straßen/Nahverkehr

Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Aufgaben bestehen für den Bereich "Straßen" keine (landes-)gesetzlichen Rahmenbedingungen. Es gibt auch (außer im Burgenland) keine Fonds und Gemeindeverbände. Die Verflechtungen zwischen den Gemeinden und den Ländern beruhen daher fast ausschließlich auf direkten Transfers. (Die burgenländischen Gemeinden zahlten 1999 in den Bezirksstraßenfonds 5 Mio. S ein. Sie erhalten keine Transfers aus diesem Fonds).

Die Gemeinden weisen dem Bereich "Straßen" hohe Priorität zu. Das Gemeindestraßennetz ist sehr umfangreich und dürfte etwa 72.000 km umfassen. Die Gemeinden haben neben

Übersicht 13: Finanzielle Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern im Krankenanstaltenbereich
Mio. S

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Transfers der Gemeinden und GV an Landesfonds	54		2.336		470		792	319	3.971
Transfers der Gemeinden und GV an Länder		680		1.572	25			71	2.348
minus:									
Transfereinnahmen von Ländern und Landesfonds	0	43	1.518	428	87	145	345	13	2.580
Saldo	+ 54	+ 637	+ 817	+ 1.144	+ 409	- 145	+ 447	+ 376	+ 3.740
<u>1999</u>									
Transfers der Gemeinden und GV an Landesfonds	55		2.422	190	485	165	830	408	4.554
Transfers der Gemeinden und GV an Länder		708		1.650	25			56	2.439
minus:									
Transfereinnahmen von Ländern und Landesfonds	0	0	195	498	30	125	355	55	1.258
Saldo	+ 55	+ 708	+ 2.227	+ 1.342	+ 480	+ 40	+ 475	+ 408	+ 5.735

Q: Landesrechnungsabschlüsse, Statistik Austria

den Investitionen auch laufende Erhaltungs- und Wartungsarbeiten und damit entsprechende Aufwendungen zu leisten. Ferner gehören auch die Aufwendungen der Gemeinden für die Straßenbeleuchtung zu diesem Aufgabenbereich (allerdings wird diese Aufgabe in der Regel den öffentlichen Dienstleistungen zugerechnet).

Abbildung 9: Ausgaben für Straßen (je Einwohner) im Jahre 1999

Insgesamt haben die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) im Jahre 1999 14,85 Mrd. S für Straßen aufgewendet (1998 13,62 Mrd. S). Dazu kommen noch die Aufwendungen für die Straßenreinigung in Höhe von 1,92 Mrd. S. Von diesen Gesamtausgaben (einschließlich Straßenreinigung) entfielen 2,56 Mrd. S auf den Personalaufwand.

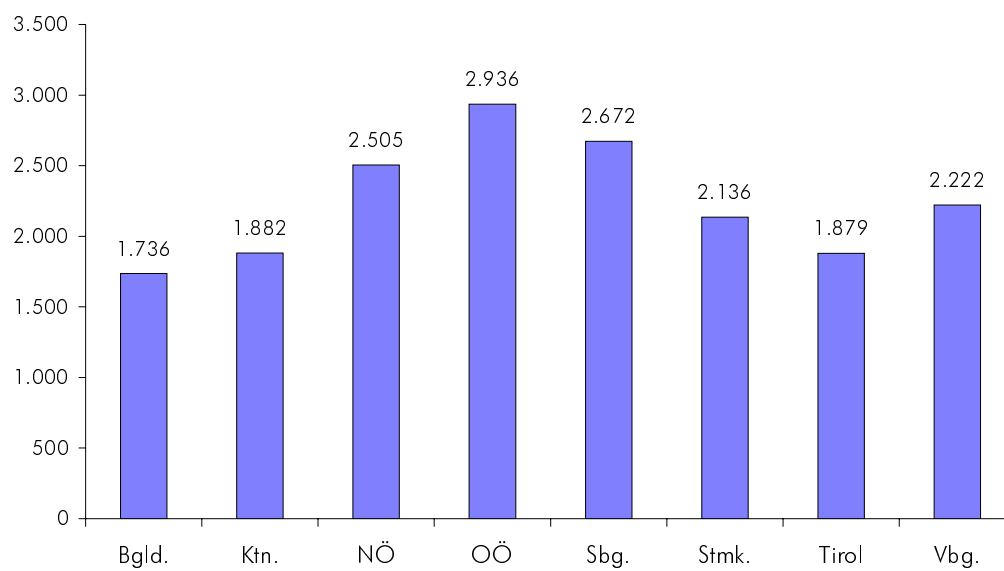
Gemessen an den Ausgaben genießt der Bereich "Straßen" in den Gemeinden Oberösterreichs, Salzburgs und Niederösterreichs hohe Priorität, wogegen die Aufwendungen im Burgenland, Kärnten und Tirol eher zurückhaltend sind. Den Ausgaben stehen beträchtliche Einnahmen gegenüber (1999 9,36 Mrd. S; 1998 8,53 Mrd. S), die in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander abweichen. Die Nettoausgaben sind in den westlichen Bundesländern und im Burgenland überdurchschnittlich hoch.

Übersicht 14: Transferzahlungen zwischen Gemeinden und Ländern im Bereich Straßen

Im Straßenbereich sind die Verflechtungen zwischen den Gemeinden und den Ländern nicht sehr ausgeprägt, es bestehen nur sehr geringe Transferströme. Die Gemeinden zahlten 1999 an die Länder 33 Mio. S und erhielten andererseits von den Ländern 447 Mio. S, wovon mehr als 70% (324 Mio. S) auf Oberösterreich entfielen. In keinem Bundesland (mit Ausnahme von Oberösterreich) decken die Transfers der Länder mehr als 1% der Ausgaben der Gemeinden und andererseits entfallen auch nicht mehr als 5% der Ausgaben der Gemeinden auf Transfers an die Länder (Übersicht 14). Insgesamt erzielten die Gemeinden 1999 in diesem Aufgabenbereich einen positiven Abrechnungssaldo mit den Ländern von 0,41 Mrd. S. Im Jahre 1998 betrug er 0,31 Mrd. S.

Im Bereich "Nahverkehr" ist die Datenlage schwierig. Zuschüsse des Bundes aus den Einnahmen an Mineralölsteuer (auch wenn sie von den Ländern weitergegeben werden) bleiben hier unberücksichtigt. Außerdem wird der Nahverkehr immer stärker über ausgegliederte Unternehmen abgewickelt. Zuschüsse seitens der Gemeinden und auch der Länder

Abbildung 9: Ausgaben der Gemeinden für Straßen im Jahr 1999 je Einwohner
S je Einwohner



Q: Statistik Austria, Geburgsübersichten
Einwohner: Volkszählung 1991

Übersicht 14: Transferzahlungen zwischen Gemeinden und Ländern im Bereich Straßen

VA-Abschnitte 61+64

Mio. S

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Transferausgaben der Gemeinden an Länder	0	0	6	20	11	1	0	0	38
Transfereinnahmen der Gemeinden von Ländern	0	0	21	231	18	22	43	8	342
Nettotransfers	± 0	± 0	- 15	- 211	- 7	- 21	- 43	- 8	- 305
Transfereinnahmen in % der Ausgaben der Gemeinden	0,0	0,0	0,6	6,4	1,6	1,0	3,7	1,1	2,5
Transferausgaben an Länder in % der Ausgaben der Gemeinden	0,0	0,0	0,2	0,5	1,0	0,0	0,0	0,0	0,3
<u>1999</u>									
Transferausgaben der Gemeinden an Länder	0	0	5	18	9	2	0	0	33
Transfereinnahmen der Gemeinden von Ländern	0	0	20	324	19	19	48	17	447
Nettotransfers	± 0	+ 0	- 15	- 306	- 10	- 17	- 48	- 17	- 414
Transfereinnahmen in % der Ausgaben der Gemeinden	0,0	0,0	0,6	8,3	1,5	0,7	4,1	2,3	3,0
Transferausgaben an Länder in % der Ausgaben der Gemeinden	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7	0,1	0,0	0,0	0,2

Q: Landesrechnungsabschlüsse

können daher nicht mehr als Transfers zwischen Gemeinden und Ländern angesehen werden, sondern als Subventionen an Unternehmen. Sie bleiben daher hier außer Betracht.

h) Wasser/Abwasser

Dieser Bereich ist ein sehr wichtiger und budgetintensiver in den Gemeindehaushalten. Allerdings ist diese Aufgabe bereits größtenteils in den Voranschlagsabschnitt 85 als marktbestimmte Aufgabe ausgegliedert. Daneben bestehen in diesem Bereich in erheblichem Umfang Gemeindeverbände. Die finanziellen Verflechtungen beschränken sich auf Finanzierungsbeiträge der Länder an die Gemeinden. Umgekehrt (von den Gemeinden zu den Ländern) lassen sich keine Transfers feststellen. Dadurch unterscheidet sich dieser Bereich von den meisten anderen hier untersuchten Aufgabenbereichen.

Übersicht 15: Ausgaben zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (je Einwohner)

Die Gesamtausgaben der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) für die Wasserversorgung beliefen sich im Jahre 1999 auf 4,8 Mrd. S (1998 ebenfalls 4,8 Mrd. S) und für die Abwasserbeseitigung gaben die österreichischen Gemeinden im Jahre 1999 20,5 Mrd. S aus (1998 20,3 Mrd. S). Die Ausgaben je Einwohner weichen in den einzelnen Ländern teilweise sehr deutlich vom österreichischen Durchschnitt ab. Das lässt sich damit erklären, dass diese Ausgaben stark flächenbezogen sind. Flächengroße Bundesländer wie Niederösterreich liegen daher in den Ausgaben (mit 4.780 S je Einwohner) über dem österreichischen Durchschnitt (4.038 S; Übersicht 15).

Ein Teil der Ausgaben der Gemeinden für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung wird von den Ländern durch Zuschüsse (Finanzierungsbeiträge) gedeckt. Darlehen bleiben unberücksichtigt, weil sie die finanzielle Position der Gemeinden zu den Ländern im Hinblick auf die Budgetsalden ("Maastricht-Salden") nicht verändern.

Übersicht 16: Finanzierungsbeiträge der Länder

In der Wasserversorgung wurden durch Transfers der Länder rund 3,3% der Ausgaben (der Gemeinden) gedeckt. In der Abwasserversorgung betrug der Anteil rund 5%. Im Durchschnitt belief sich der Anteil der Länder an den Ausgaben der Gemeinden im Bereich der Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung 1999 auf 4,7% (1998 5,2%) (Übersicht 16). Die Beiträge der Länder sind vor allem in Vorarlberg, im Burgenland und in Tirol überdurch-

Übersicht 15: Ausgaben der Gemeinden zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung je Einwohner
S je Einwohner

	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Ausgaben der Gemeinden	3.952	3.719	4.797	3.547	4.330	3.733	3.641	4.262	4.017
Beiträge der Länder	288	118	229	88	210	277	213	411	207
Nettoausgaben	+ 3.664	+ 3.601	+ 4.568	+ 3.459	+ 4.120	+ 3.456	+ 3.428	+ 3.851	+ 3.810
<u>1999</u>									
Ausgaben der Gemeinden	3.812	4.070	4.781	3.855	4.294	3.556	3.433	4.112	4.038
Beiträge der Länder	271	118	270	66	191	184	211	387	191
Nettoausgaben	+ 3.541	+ 3.952	+ 4.510	+ 3.790	+ 4.102	+ 3.372	+ 3.222	+ 3.725	+ 3.847

Q: Statistik Austria, Gebarungsübersichten, Tabelle 5.1.1.7
Einwohner: Volkszählung 1991

Übersicht 16: Finanzierungsbeiträge der Länder im Bereich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung
Mio. S

	Bgld.	Ktn.	NÖ	ÖÖ	Sbg.	Stmk.	Tirol	Vbg.	Summe
<u>1998</u>									
Ausgaben der Gemeinden	1.070	2.037	7.070	4.730	2.089	4.422	2.299	1.413	25.130
Beiträge der Länder	78	65	337	117	101	328	135	136	1.297
Nettoaussgaben	992	1.972	6.733	4.613	1.987	4.095	2.165	1.277	23.833
Finanzierungsbeiträge der Länder in % der Ausgaben der Gemeinden	7,3	3,2	4,8	2,5	4,9	7,4	5,9	9,6	5,2
<u>1999</u>									
Ausgaben der Gemeinden	1.033	2.230	7.046	5.141	2.071	4.213	2.167	1.363	25.264
Beiträge der Länder	73	65	399	88	92	218	133	128	1.196
Nettoaussgaben	959	2.165	6.647	5.054	1.979	3.995	2.034	1.235	24.068
Finanzierungsbeiträge der Länder in % der Ausgaben der Gemeinden	7,1	2,9	5,7	1,7	4,5	5,2	6,1	9,4	4,7

Q: Statistik Austria, Gebarungsübersichten, Tabelle 5.1.1.7

schnittlich hoch¹³⁾). Im langfristigen Durchschnitt waren die Beiträge der Länder höher. In der Periode 1993/1998 haben die Länder rund 12% der Aufwendungen für die Wasserversorgung finanziert und in der Abwasserbeseitigung etwa 13%¹⁴⁾).

Dazu kommen noch Transfers im Rahmen der Wasserversorgungs- und Umweltverbände, wobei sich aus den vorhandenen Unterlagen für 1999 nicht genau zwischen Zahlungen des Bundes und der Länder unterscheiden lässt, 1998 haben die Wasserversorgungs- und Umweltverbände 0,44 Mrd. S Transfers von den Ländern erhalten.

¹³⁾ Die Daten über die Finanzierungsbeiträge der Länder stammen aus den Gebarungsübersichten der Statistik Austria. Sie decken sich mit Ausnahme von Kärnten weitgehend mit den Nachweisen der Länder. In Kärnten sind in den Nachweisen für 1999 160 Mio. S enthalten (1998 142 Mio. S).

¹⁴⁾ B. Rossmann, Finanzierung der Investitionen in der Siedlungswasserwirtschaft, Finanzausgleich 2001, Das Handbuch für die Praxis, Wien 2001, S. 240.

5. Zusammenfassung

Die Studie zeigt, dass die finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern sehr komplex sind. Die Untersuchung beschränkt sich weitgehend auf die Transferbeziehungen zwischen diesen Gebietskörperschaften (einschließlich Fonds und Gemeindeverbände). Teilweise sind jedoch auch Kostenersätze miteinbezogen. Daneben bestehen noch andere (indirekte) Zusammenhänge, insbesondere wenn ein Land Personalausgaben übernimmt und sie nicht als Aufwandsersätze (Transfers) verbucht, sondern unmittelbar im Personalaufwand. Als Beispiel können die Personalausgaben für die Kindergärten in Niederösterreich dienen oder für die Musikschulen in Kärnten, Oberösterreich und Tirol.

Ferner spielen auch die "Restabgänge" der Krankenanstalten eine Rolle. Im Gegensatz zu den Personalausgaben, die sich klar zuordnen und abgrenzen lassen, ist dies bei den Restabgängen der Krankenanstalten viel schwieriger, weil es davon abhängt, wer Spitals-erhalter ist (Land oder Gemeinden). Andererseits enthalten die Sachausgaben der Krankenanstaltenfonds auch Finanzierungsanteile der Gemeinden. Diese Sachausgaben, die bei den Krankenanstalten als Leistungseinnahmen verbucht werden, verringern die Abgänge der Krankenanstalten. Insgesamt dürften sich die Finanzierungsanteile der Gemeinden und die Restabgänge annähernd die Waage halten.

Die Analyse der Aufgaben (Bereiche) hat gezeigt, dass vier Komponenten die finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden und Ländern prägen:

Erstens, die Landesumlage,

Zweitens, der Sozialbereich,

Drittens, der Bildungsbereich (Pflichtschulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Musikschulen)

Viertens, die Krankenanstalten.

Im Rahmen der Landesumlage überwiesen die Gemeinden an die Länder im Jahre 1999 insgesamt 3,5 Mrd. S (siehe Punkt 4a der vorliegenden Studie). Im Sozialbereich beliefen sich die Nettotransfers der Gemeinden an die Länder 1999 auf 4,2 Mrd. S (siehe Punkt 4e) (Übersicht 17).

Im Krankenanstaltenbereich ist das Bild verwoben. Einerseits bestehen direkte Transferströme zwischen Ländern und Gemeinden, andererseits Transfers mit den Landeskrankenanstaltenfonds. Dazu kommen noch die Sachausgaben, die von den Gemeinden mitfinanziert werden.

Die Zahlungen der Gemeinden an die Krankenanstaltenfonds betragen 1999 4,55 Mrd. S (1998 3,97 Mrd. S). Außerdem sind noch direkte Transfers an die Länder in Höhe von 2,44 Mrd. S (1998 2,35 Mrd. S) zu berücksichtigen. Diesen Ausgaben stehen Einnahmen der Gemeinden von den Ländern und den Landeskrankenanstaltenfonds von 1,26 Mrd. S im Jahre 1999 (1998 2,58 Mrd. S) gegenüber. Insgesamt beträgt der Saldo im Bereich der Krankenanstalten 1999 5,74 Mrd. S zulasten der Gemeinden (1998 3,74 Mrd. S) (Übersicht 17). Dieser Saldo war 1998 jedoch – wie erwähnt – um etwa 1,2 Mrd. S nach "unten" verzerrt. Die Restabgänge und der Finanzierungsanteil der Gemeinden an den Sachausgaben der Fonds dürften sich etwa die Waage halten.

Übersicht 17: Zusammenfassung der finanziellen Verflechtungen

Im Gegensatz zum Sozialbereich und den Krankenanstalten stützen im Bildungsbereich (Pflichtschulen, Kindergärten, Musikschulen) die Länder die Gemeinden. Der Nettosaldo zugunsten der Gemeinden betrug 1999 (einschließlich des Personalaufwandes für die Kindergärten in Niederösterreich und der Musikschulen in Kärnten, Oberösterreich und Tirol sowie der Korrektur in Kärnten für die Kindergärten) 4,21 Mrd. S (1998 ebenso 4,21 Mrd. S) (Übersicht 17).

In den Bereichen "Straßen" und "Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung" leisten die Länder ebenfalls positive Finanzierungsbeiträge (Straßen 0,4 Mrd. S im Jahre 1999, 0,3 Mrd. S 1998; Wasser/Abwasser 1,2 Mrd. S 1999, 1,3 Mrd. S 1998).

In jenen Bereichen, die in dieser Untersuchung nicht detailliert dargestellt wurden (etwa Sport, Freizeit, Kultur, Landwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Verwaltung) stützen die Länder (größtenteils) die Gemeinden. Aus den Nachweisen der Länder ergeben sich für diese nicht speziell analysierten Aufgabenbereiche Nettozahlungen der Länder im Jahre 1999 von insgesamt 1,4 Mrd. S (1998 1,3 Mrd. S).

Das bedeutet, nach dieser Darstellung würde der Gesamtsaldo zulasten der Gemeinden 1999 rund 6,15 Mrd. S betragen (1998 3,72 Mrd. S). Die Abweichungen zur globalen

*Übersicht 17: Zusammenfassung der finanziellen Verflechtungen
zwischen Ländern und Gemeinden nach Aufgabenbereichen*

	1998	1999
	Mio. S	
Landesumlage	+ 3.389	+ 3.448
Soziales	+ 3.706	+ 4.191
Krankenanstalten	+ 3.740	+ 5.735
Bildung	- 4.213	- 4.210
Straßen	- 305	- 414
Wasser/Abwasser	- 1.297	- 1.196
Sonstige	- 1.300	- 1.405
 Nettoausgaben der Gemeinden an die Länder	 + 3.720	 + 6.149

+ = Saldo zugunsten der Länder

- = Saldo zugunsten der Gemeinden

Q: Gebarungübersichten, Landesrechnungsabschlüsse

Darstellung (Übersicht 2) erklären sich einerseits aus dem unterschiedlichen Konzept und andererseits daraus, dass in den Nachweisen im Gegensatz zu Übersicht 2 einzelne Kostenersätze nicht enthalten sind.

Als Plausibilitätsprüfung für die globalen Daten (gemäß Übersicht 2), aber auch für die vorhin beschriebenen Modifikationen (Übersicht 17) wurden die Verflechtungen nicht nur aus Sicht der Gemeinden, sondern auch aus Sicht der Länder geprüft.

Als Ausgangspunkt für diese Darstellung dienen die gemäß VRV in den Rechnungsabschlüssen der Länder enthaltenen Nachweise über die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften. Wie schon erwähnt, wurde die Landesumlage den Einnahmen der Länder (Ausgaben der Gemeinden) hinzugerechnet und die Bedarfszuweisungsmittel sowie Transfers des Bundes von den Ausgaben der Länder (Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände) abgezogen. Gemäß diesem modifizierten Saldo wiesen die Gemeinden 1999 eine Nettobelastung gegenüber den Ländern von 4,93 Mrd. S aus (1998 4,39 Mrd. S). Von diesen Salden wurden die Personalausgaben für die Kindergärten in Niederösterreich (1999 0,97 Mrd. S; 1998 0,92 Mrd. S) sowie die (zusätzlich) berücksichtigten Transfers des Landes Kärnten für die Kindergärten (1999 0,16 Mrd. S; 1998 0,16 Mrd. S) abgezogen (bei richtiger Postenzuordnung wären diese Transfers in den Nachweisen enthalten gewesen). Andererseits werden die Salden der Transfers zwischen den Gemeinden (Gemeindeverbänden) und den Landesfonds hinzugerechnet, weil die Fonds in die Nachweise nicht einbezogen sind. Der Fondsaldo zulasten der Gemeinden betrug 1999 3,48 Mrd. S. Er war damit deutlich höher als 1998 (1,71 Mrd. S).

Übersicht 18: Finanzielle Verflechtungen aus Sicht der Landesrechnungsabschlüsse

Insgesamt ergibt sich für 1999 ein Transfersaldo (zulasten der Gemeinden) von knapp 6,5 Mrd. S (Übersicht 18). In den Nachweisen fehlen – wie schon erwähnt – einzelne Kostenersätze, die diesen Saldo um etwa 0,3 Mrd. S verringern würden. Verglichen mit dem globalen Saldo (Übersicht 2), der die Kostenersätze umfasst, ist daher die Differenz nur gering.

Die in der Zusammenfassung dargestellten Salden sind etwas höher als jener in Übersicht 2. Das zeigt, dass dieser globale Saldo von 6 Mrd. S nach "unten" gut abgesichert ist.

Übersicht 18: Finanzielle Verflechtungen aus Sicht der Landesrechnungsabschlüsse

	1998	1999
	Mio. S	
Transfers lt. Nachweisen der Länder minus	+ 4.393	+ 4.927
NÖ: Personalaufwand Kindergärten	- 924	- 967
K: Kindergärten	- 156	- 160
Saldo Musikschulen ¹⁾	- 758	- 803
plus		
Saldo Landesfonds	+ 1.705	+ 3.481
Summe	+ 4.260	+ 6.478

+ = Saldo zugunsten der Länder

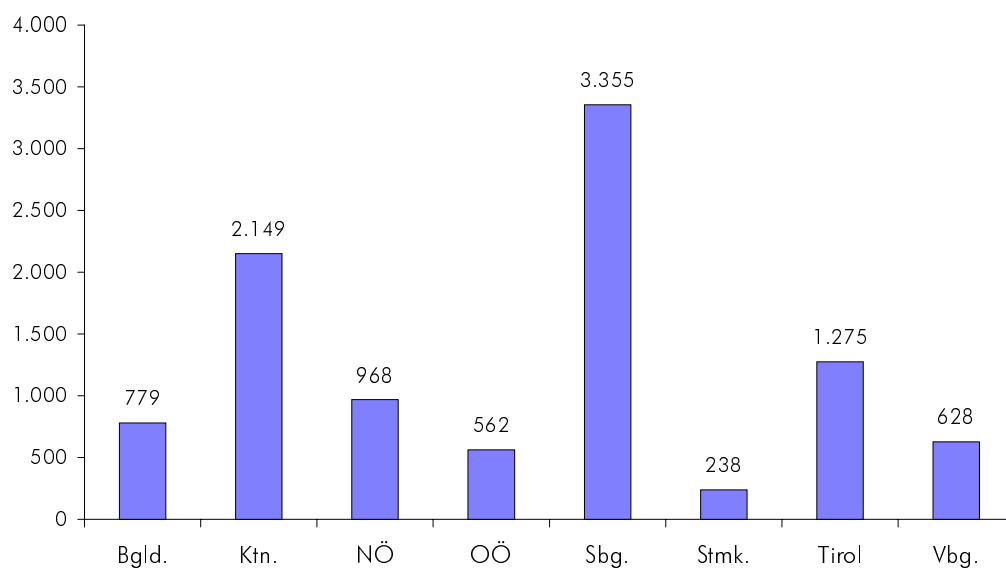
- = Saldo zugunsten der Gemeinden

Q: Landesrechnungsabschlüsse

1) Saldo VA 320 abzüglich der bereits in den Nachweisen enthaltenen Beträge.

Abbildung 10: Finanzielle Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden 1999 nach Bundesländern

Nettozahlungen der Gemeinden an die Länder in S je Einwohner



Q: Landesrechnungsabschlüsse, Statistik Austria

Abbildung 10: Finanzielle Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden 1999 nach Bundesländern

Der modifizierte Saldo zeigt für die einzelnen Bundesländer im Grunde das gleiche Bild wie Übersicht 2. Die Gemeinden in Salzburg und Kärnten zahlen überdurchschnittlich hohe Nettotransfers, in Salzburg 3.355 S je Einwohner, in Kärnten 2.149 S je Einwohner (Abbildung 10). Auch in Tirol liegen die Zahlungen der Gemeinden mit 1.275 S pro Kopf über dem Durchschnitt. Deutlich unter dem Durchschnitt liegen die Salden in der Steiermark und in Oberösterreich. Der Saldo in der Steiermark betrug 1999 238 S je Einwohner, in Oberösterreich 562 S. Auch in Vorarlberg mit 628 S je Einwohner und im Burgenland mit 779 S pro Kopf liegt der Saldo unter dem (österreichischen) Durchschnitt. Vorarlberg ist das einzige Bundesland, in dem die Nachweise (aus Sicht der Länder) einen negativen Abrechnungssaldo für das Land ausweisen. Das bedeutet, das Land zahlt mehr an seine Gemeinden, als es bekommt. Die Fonds modifizieren zwar den Saldo auch in Vorarlberg, doch ergibt sich ein gewisser Unschärfebereich.

In Niederösterreich erreicht der Saldo (zulasten der Gemeinden) mit 968 S pro Kopf ziemlich genau den Durchschnitt. An der Reihenfolge der Länder hat sich im Vergleich zur Übersicht 2 nur wenig geändert. Die Abweichungen wurden jedoch etwas markanter. Trotz der Unterschiede zwischen den Ländern lässt sich als Ergebnis aber festhalten, dass in allen Bundesländern die Gemeinden mehr an die Länder zahlen, als sie von ihnen bekommen. Das heißt, durch die finanziellen Verflechtungen wird der Spielraum der Länder größer, jener der Gemeinden kleiner. Das ist im Hinblick auf den Stabilitätspakt wichtig.

Die Studie hat gezeigt, dass die Salden, die finanziellen Verflechtungen, stark von der Aufgabenverteilung geprägt sind. In einer Studie über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich wird auf diese Fragen nochmals einzugehen sein.

© 2002 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: EUR 30,00 • Kostenloser Download:

http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21733&pub_language=-1