

WIFO

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



A-1040 WIEN, RESELGASSE 5/2
(+43 1) 58801 26701
ifip@tuwien.ac.at

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

FACHBEREICH FINANZWISSENSCHAFT UND INFRASTRUKTURPOLITIK

im Department für Raumentwicklung,
Infrastruktur- und Umweltplanung der
Technischen Universität Wien

Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen

**Wilfried Schönböck (Projektleiter), Lena Fröschl,
Gerlinde Gutheil, Johann Bröthaler (Konsulent)
(IFIP), Margit Schratzenstaller (Projektleiterin),
Daniela Kletzan (WIFO)**

Wissenschaftliche Assistenz: Simon Hartl (IFIP),
Dietmar Klose (WIFO)

Dezember 2005

Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs – Status quo und Optionen

**Wilfried Schönböck (Projektleiter), Lena Fröschl,
Gerlinde Gutheil, Johann Bröthaler (Konsulent)
(IFIP), Margit Schratzenstaller (Projektleiterin),
Daniela Kletzan (WIFO)**

Studie des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien und des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Begutachtung: Heinz Handler, Angela Köppl (WIFO)
Wissenschaftliche Assistenz: Simon Hartl (IFIP), Dietmar Klose (WIFO)

Dezember 2005

Auftraggeber der Studie

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)
Abteilung V/10, Umweltökonomie und Energie

vertreten durch:

Dr. Martina Schuster (Leitung)
Mag. Andreas Niederl
Mag. Ulrike Hlawatsch
Mag. Caroline Vogl

Projektbeirat

Zur Begleitung des Projekts wurde ein Projektbeirat eingerichtet. Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen, aller Länder, der Gemeinden und Städte, der Statistik Austria, des Umweltbundesamts und des Lebensministeriums (BMLFUW) wurden eingeladen. Folgende Personen nahmen an den Sitzungen des Projektbeirats teil:

| | |
|--------------------------|--|
| DI Gebhard Banko | Umweltbundesamt |
| Mag. Sacha Baud | Statistik Austria |
| Mag. Ingeborg Fiala | BMLFUW |
| HR Dr. Robert Hink | Österreichischer Gemeindebund |
| Mag. Ulrike Huemer | Österreichischer Städtebund |
| Mag. Christopher Lamport | BMLFUW |
| Dr. Stefanie Linser | Umweltbundesamt |
| Eva Milota | Statistik Austria |
| Dr. Egon Mohr | Amt der Vbg Landesregierung, Abt. Finanzangelegenheiten |
| Prof. Dietmar Pilz | Steiermärkischer Gemeindebund |
| DI Manfred Ritter | Umweltbundesamt (Klima) |
| Martina Schenk | Österreichischer Gemeindebund |
| Dr. Walter Starlinger | Amt der OÖ Landesregierung, Finanzabteilung |
| Dr. Werner Steinhäusler | Amt der Salzburger Landesregierung, Referat 8/01, Allgemeine Finanzangelegenheiten |

Es fanden drei Beiratssitzungen statt, am 12. 4. 2005 (Projektvorstellung), am 4. 7. 2005 (Präsentation und Diskussion der Zwischenergebnisse) sowie am 16. 11. 2005 (Präsentation und Diskussion der vorläufigen Endergebnisse).

Danksagung

Die Autoren danken den Beiratsmitgliedern und den Vertretern des Auftraggebers für eine Vielzahl von Diskussionsbeiträgen und Anregungen im Rahmen von drei Beiratssitzungen. Diese Inputs wurden in der vorliegenden Studie berücksichtigt, jedoch entsprechen die Ergebnisse nicht notwendigerweise den Meinungen der Beiratsmitglieder.

Insbesondere möchten die Autoren an dieser Stelle Frau Mag. Fiala vom BMLFUW, Frau Milota von der Statistik Austria sowie Frau Dr. Linser und Herrn Dipl.-Ing. Banko vom Umweltbundesamt für die wertvolle Unterstützung bei der Datenbeschaffung danken.

INHALT

| | | |
|----------------|--|-----------|
| <i>I</i> | <i>Einleitung und Vorbemerkungen</i> | <i>3</i> |
| <i>I.1</i> | <i>Politische Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene</i> | <i>3</i> |
| <i>I.2</i> | <i>Aufbau und Motivation der Studie</i> | <i>3</i> |
| <i>I.2.1</i> | <i>Die ökologische Dimension staatlichen Handelns im Lichte des Finanzausgleichs</i> | <i>4</i> |
| <i>I.2.2</i> | <i>Zur Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsentwicklung</i> | <i>7</i> |
| <i>II</i> | <i>Prüfung der Verwendbarkeit von Indikatoren ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit</i> | <i>11</i> |
| <i>II.1</i> | <i>Indikatoren zur ökologische Dimension staatlichen Handelns im Lichte des Finanzausgleichs</i> | <i>12</i> |
| <i>II.1.1</i> | <i>Ausgabenseitige Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs</i> | <i>14</i> |
| <i>II.1.2</i> | <i>Einnahmenseitige Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs</i> | <i>14</i> |
| <i>II.1.3</i> | <i>Transferbezogene Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs</i> | <i>15</i> |
| <i>II.2</i> | <i>Indikatoren zur analyse der Nachhaltigkeit auf Gemeindeebene</i> | <i>16</i> |
| <i>II.2.1</i> | <i>Indikatorenauswahl für die empirische Untersuchung</i> | <i>16</i> |
| <i>II.2.2</i> | <i>Normierung der Indikatoren</i> | <i>21</i> |
| <i>III</i> | <i>Qualitative Analyse der Aufgaben-/Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen (Föderalismustheorie)</i> | <i>23</i> |
| <i>III.1</i> | <i>Verteilung der Aufgaben/Ausgaben</i> | <i>25</i> |
| <i>III.1.1</i> | <i>Umweltrelevante Aufgaben/Ausgaben</i> | <i>26</i> |
| <i>III.1.2</i> | <i>Prinzipien und Kriterien für die Aufgabenteilung im föderalen Staat</i> | <i>26</i> |
| <i>III.1.3</i> | <i>Implikationen für die intragovernmentale Aufgabenteilung im Bereich der Umweltpolitik</i> | <i>28</i> |
| <i>III.2</i> | <i>Verteilung der Einnahmen</i> | <i>32</i> |
| <i>III.2.1</i> | <i>Umweltsteuern – einige Grundlagen</i> | <i>33</i> |
| <i>III.2.2</i> | <i>Prinzipien und Kriterien für die Zuweisung von Umweltsteuern im föderalen Staat</i> | <i>34</i> |
| <i>III.3</i> | <i>Intragovernmentale Transfers</i> | <i>39</i> |
| <i>III.4</i> | <i>Abschließende Bemerkungen zur Aufgaben-/ Ausgabenverteilung und zu intragovernmentalen Transfers</i> | <i>41</i> |
| <i>IV</i> | <i>Analyse der ökologischen Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs in Österreich</i> | <i>43</i> |
| <i>IV.1</i> | <i>Vorbemerkungen zu Daten und Indikatoren</i> | <i>43</i> |
| <i>IV.1.1</i> | <i>Fiskalische Indikatoren versus Wirkungsindikatoren</i> | <i>43</i> |
| <i>IV.1.2</i> | <i>Zur Datenlage</i> | <i>45</i> |
| <i>IV.2</i> | <i>Analyse der Verteilung der umweltrelevanten Einnahmen auf die Gebietskörperschaften unter ökologischen Gesichtspunkten</i> | <i>48</i> |
| <i>IV.2.1</i> | <i>Gesetzgebungskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren</i> | <i>51</i> |
| <i>IV.2.2</i> | <i>Ertragskompetenz/Gebührenhoheit bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren</i> | <i>52</i> |
| <i>IV.3</i> | <i>Analyse der umweltrelevanten Transfers laut FAG</i> | <i>64</i> |
| <i>IV.4</i> | <i>Analyse der umweltrelevanten Ausgaben der Gebietskörperschaften</i> | <i>69</i> |
| <i>V</i> | <i>Analyse der Siedlungsstruktur Österreichs nach räumlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kriterien</i> | <i>77</i> |
| <i>V.1</i> | <i>Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen</i> | <i>78</i> |
| <i>V.1.1</i> | <i>Klassifizierung</i> | <i>78</i> |

| | | |
|----------|--|-----|
| V.1.2 | <i>Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen</i> | 79 |
| V.2 | <i>Gemeinden nach Zentralitätsstufen</i> | 81 |
| V.2.1 | <i>Klassifizierung</i> | 81 |
| V.2.2 | <i>Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Zentralitätsstufen</i> | 82 |
| V.3 | <i>Gemeinden nach Regionstypen</i> | 84 |
| V.3.1 | <i>Klassifizierung</i> | 84 |
| V.3.2 | <i>Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Regionstypen</i> | 85 |
| V.4 | <i>Gemeinden im Bundesländervergleich</i> | 88 |
| V.4.1 | <i>Klassifizierung</i> | 88 |
| V.4.2 | <i>Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Bundesländern</i> | 88 |
| V.5 | <i>Gemeinden nach Finanzkraft</i> | 90 |
| V.5.1 | <i>Klassifizierung</i> | 90 |
| V.5.2 | <i>Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Finanzkraft</i> | 91 |
| VI | <i>Analyse der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden</i> | 93 |
| VI.1 | <i>Überblick über die Ausgaben und Einnahmen nach Aufgabenbereichen</i> | 93 |
| VI.2 | <i>Laufende Ausgaben und Einnahmen nach Gemeindetypen und ausgewählten Aufgabenbereichen</i> | 94 |
| VI.2.1 | <i>Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Größenklassen</i> | 96 |
| VI.2.2 | <i>Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Zentralitätsstufen</i> | 97 |
| VI.2.3 | <i>Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Regionstypen</i> | 99 |
| VI.2.4 | <i>Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Bundesländern</i> | 100 |
| VI.2.5 | <i>Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Quintilen der Finanzkraft</i> | 101 |
| VII | <i>Mittelausstattung der Gemeinden</i> | 103 |
| VII.1 | <i>Der österreichische Finanzausgleich</i> | 103 |
| VII.1.1 | <i>Primärer Finanzausgleich</i> | 103 |
| VII.1.2 | <i>Sekundärer Finanzausgleich</i> | 104 |
| VII.1.3 | <i>Tertiärer Finanzausgleich</i> | 106 |
| VII.2 | <i>Finanzausgleich der Gemeinden</i> | 106 |
| VII.2.1 | <i>Überblick über die Finanzströme des Finanzausgleichs im Jahr 2003</i> | 106 |
| VII.2.2 | <i>Einnahmen und Aufstockungseffekte der Gemeinden aus dem Finanzausgleich</i> | 108 |
| VII.2.3 | <i>Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich aus Sicht der Nachhaltigkeit</i> | 113 |
| VIII | <i>Schlussfolgerungen und Reformoptionen</i> | 115 |
| VIII.1 | <i>Beurteilung des Finanzausgleichs aus Sicht der Nachhaltigkeit</i> | 116 |
| VIII.2 | <i>Reformbedarf im horizontalen Finanzausgleich</i> | 117 |
| VIII.2.1 | <i>Komplementarität von Stadt und Umland berücksichtigen</i> | 117 |
| VIII.2.2 | <i>Stärkung kleiner zentraler Orte</i> | 118 |
| VIII.3 | <i>Reformbedarf im vertikalen Finanzausgleich</i> | 119 |
| IX | <i>Zusammenfassung/Executive summary</i> | 121 |
| IX.1 | <i>Zusammenfassung</i> | 121 |
| IX.2 | <i>Executive Summary</i> | 123 |
| X | <i>Quellenverzeichnis</i> | 127 |
| XI | <i>Tabellenverzeichnis</i> | 133 |
| XII | <i>Abbildungsverzeichnis</i> | 135 |
| XIII | <i>Anhang</i> | 137 |

I EINLEITUNG UND VORBEMERKUNGEN

I.1 POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

Nachhaltige Entwicklung ist kein neues politisches Paradigma. Spätestens seit dem so genannten Brundtland-Bericht (*World Commission on Environment and Development*, 1987) sollte das Konzept der nachhaltigen Entwicklung Eingang in die nationale und internationale Politik finden. Die vom Europäischen Rat in Göteborg 2001 beschlossene Europäische Nachhaltigkeitsstrategie (*Europäische Kommission*, 2001), die eine der Grundlagen für die österreichische Strategie zur nachhaltigen Entwicklung bildet (*Österreichische Bundesregierung*, 2002), beruht auf dem Leitbild integrativer Nachhaltigkeit, wie es bereits im Brundtland-Bericht formuliert worden ist. Es weist drei Dimensionen auf, auf dem das so genannte "Drei-Säulen-Konzept der Nachhaltigkeit" aufbaut: die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische Dimension. Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie stellt somit eine Ergänzung der 2000 verabschiedeten so genannten Lissabon-Strategie dar, die ursprünglich auf Wirtschaftswachstum und sozialen Zusammenhalt in der EU fokussierte¹.

Auf Grundlage der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie formulierten die Regierungschefs in den Schlussfolgerungen des Rates von Göteborg 14 Absätze zu nachhaltiger Entwicklung. In einem der Absätze wurden die Mitgliedsländer dazu aufgerufen, nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu erarbeiten. Mittlerweile wurde in einem Großteil der EU-Staaten ein entsprechender Prozess initiiert. Eine Bestandsaufnahme der nationalen Nachhaltigkeitsstrategien in Hinblick auf die Entstehungsprozesse, die Inhalte und die Organisation der Umsetzungsprozesse wurde 2004 von der Europäischen Kommission in Form eines "Commission Staff Working Document" vorgelegt (*European Commission*, 2004).

Mit dem Europäischen Frühjahrsrat im März 2005 wurde das Ziel der nachhaltigen Entwicklung als übergreifendes Ziel bekräftigt; es umfasst danach die Lissabon- sowie die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie. Ebenso wie für die Lissabon-Strategie wurde auch für die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie eine Überarbeitung beschlossen. Das gleichzeitig vorgelegte Orientierungspapier der Europäischen Kommission (*European Commission*, 2005) zielt auf einen neuen Politikansatz mit Folgenabschätzungen und ökonomischen Instrumenten zur Erreichung von Nachhaltigkeit. Damit verstärkt die Kommission ihre Orientierung weg von den traditionellen regulierungspolitischen Instrumenten der EU-Umweltpolitik (technische Vorschriften, insbesondere die Setzung von Normen) hin zu marktkonformen Instrumenten, die über den Preismechanismus auf eine Verhaltenslenkung der individuellen Marktakteure abzielen (z. B. Ökosteuern und Emissionshandel)².

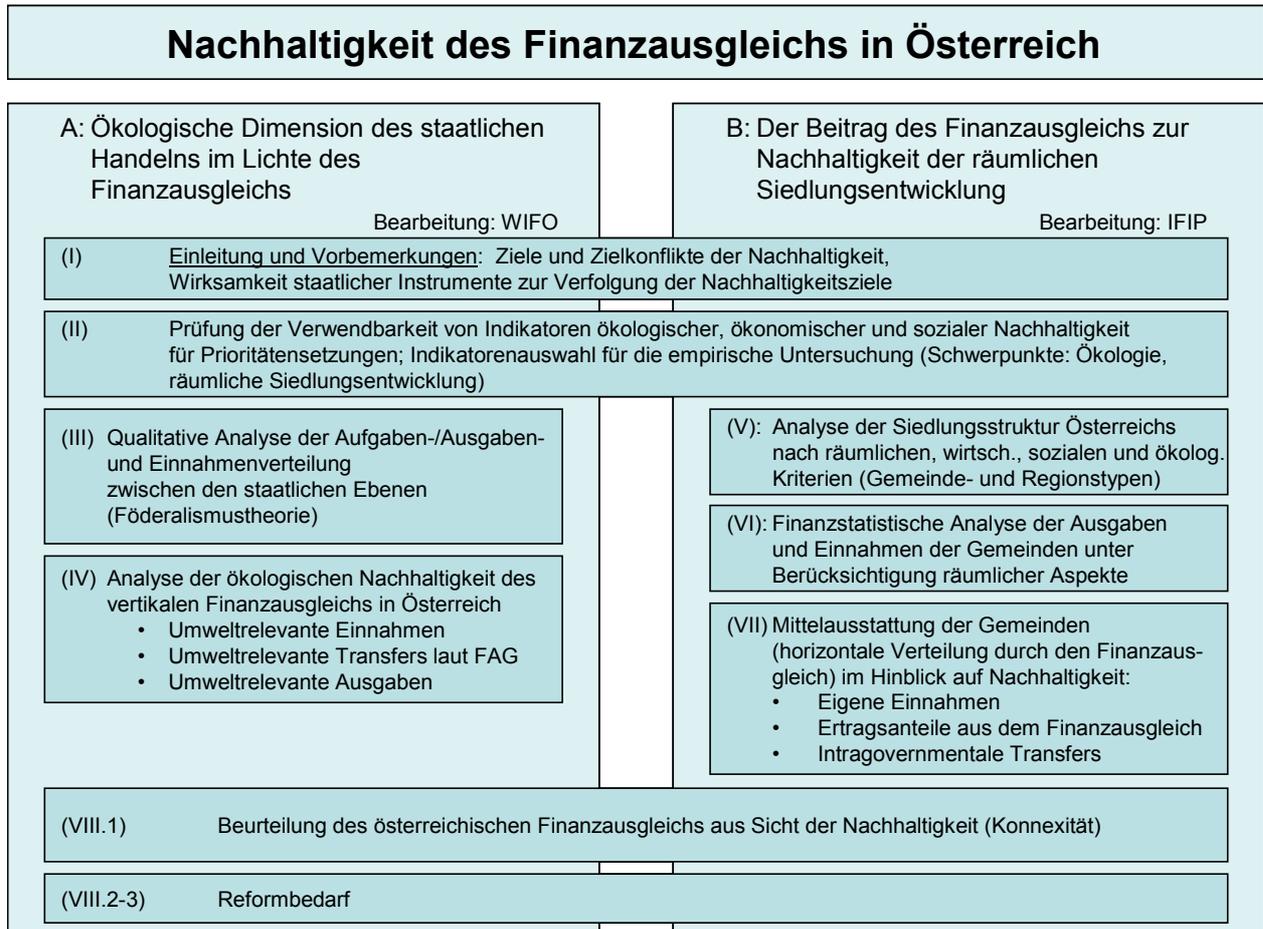
I.2 AUFBAU UND MOTIVATION DER STUDIE

Die vorliegende Studie besteht aus zwei parallelen Blöcken (vgl. Abbildung 1). Block A widmet sich der ökologischen Dimension staatlichen Handelns im Lichte des Finanzausgleichs. Block B behandelt den Beitrag des Finanzausgleichs zur Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsentwicklung.

¹ Die Europäische Nachhaltigkeitsstrategie und die Strategie von Lissabon hängen zwar miteinander zusammen, enthalten jedoch teilweise unterschiedliche Prioritäten und Planungshorizonte.

² Zu alternativen umweltpolitischen Instrumenten und ihrer ökonomischen Beurteilung siehe auch *Stiglitz (1999)*, *Bovenberg – Goulder (2002)* oder *Hartwig (2003)*.

Abbildung 1: Projektaufbau



Quelle: IFIP, WIFO, 2005.

I.2.1 Die ökologische Dimension staatlichen Handelns im Lichte des Finanzausgleichs

Die Motivation, sich der Fragestellung "Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs in Österreich" zu widmen, ist zweifach. Aufgrund von bestehenden internationalen Vereinbarungen – etwa die bereits angesprochene Europäische Nachhaltigkeitsstrategie – soll die Nachhaltigkeit in sämtliche Politikbereiche integriert werden. Demzufolge sind sämtliche nationalen Politikbereiche unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit zu analysieren und ggf. Reformen einzuleiten, die bestehende Nachhaltigkeitsdefizite verringern und eine nachhaltige Entwicklung fördern. Diese Verpflichtung einer "Nachhaltigkeitsprüfung" betrifft auch den Finanzausgleich, der in föderalen Staaten einen wichtigen Politikbereich darstellt. Zweitens tangiert die Verwirklichung des Nachhaltigkeitsziels im Prinzip alle klassischen Aufgabenbereiche des Staates, wie sie etwa von *Musgrave* (1959) formuliert worden sind und in der Föderalismus-Literatur als Ausgangspunkt für die "rationale" Zuordnung staatlicher Aufgaben zu den föderalen Ebenen dienen (z. B. *Andersson – Harsman – Quigley*, 1997; *Hemming – Spahn*, 1997): Allokation, Distribution und Stabilisierung. In einem föderalistisch aufgebauten Staat wie Österreich, in dem mehrere staatliche Ebenen mit jeweils eigenen Kompetenzen und Zuständigkeiten existieren, ist eine effektive intragovernmentale Arbeitsteilung, die sich im Finanzausgleich niederschlägt und die Erfüllung sämtlicher staatlicher Aufgabenbereiche beeinflusst, von grundlegender Bedeutung für die Erreichung des Nachhaltigkeitsziels.

Seit dem Eintritt Österreichs in die Europäische Union ist zu den drei nationalen staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden eine vierte, supranationale Ebene hinzugekommen, die den nationalen Finanzausgleich um eine europäische Dimension ergänzt. Die europäische Ebene, die auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit von intragovernmentalen Finanzbeziehungen eine immer größere Rolle spielt (Stichworte europäische Agrar- oder Strukturpolitik, Rahmenregelungen im Bereich ökologisch motivierter Steuern, etc.), muss im Folgenden allerdings ausgeblendet werden, da ihre Berücksichtigung den Rahmen dieser Studie sprengen würde. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die zunehmende Übertragung budget- und steuerpolitischer Kompetenzen von den Mitgliedstaaten der EU hin zur Europäischen Union einerseits die Rahmenbedingungen und Spielräume für die Ausgestaltung nationaler föderaler Beziehungen beeinflusst, andererseits Überlegungen für die optimale Zuweisung von Aufgaben/Ausgaben sowie Einnahmen und Transfers eigentlich auch die europäische Ebene einbeziehen müssten.

Der Fragenkomplex "Nachhaltigkeit und Finanzausgleich" ist ein Teilbereich einer nachhaltigen Finanzreform. In der einschlägigen Literatur – gerade in jener zur ökologischen Finanzreform – wird "Finanzreform" oft synonym zu "Steuerreform" verwendet; ökologische Finanzreform wird dann gleichgesetzt mit ökologischer Steuerreform. Diese auf eine stärker ökologische orientierte Aus- bzw. Umgestaltung des Steuersystems beschränkte Definition von Finanzreform ist allerdings zu eng. Eine nachhaltige Finanzreform muss vielmehr sämtliche Bereiche der öffentlichen Finanzen umfassen (Abbildung 2):

- (1) die öffentlichen Einnahmen;
- (2) die öffentlichen Ausgaben;
- (3) die Zuweisung öffentlicher Einnahmen und Aufgaben/Ausgaben auf die föderalen Ebenen, also den Finanzausgleich bzw. die intragovernmentalen Finanzbeziehungen.

Innerhalb des Finanzausgleichs sind drei Bereiche relevant, die in dieser Studie hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkungen behandelt werden:

- (1) die Zuweisung von Aufgaben/Ausgaben auf die staatlichen Ebenen;
- (2) die intragovernmentale Verteilung der Einnahmen,
- (3) die intragovernmentalen Transferbeziehungen:

Die folgende Analyse legt damit nicht den engeren Begriff des Finanzausgleichs zugrunde, der von einer gegebenen Verteilung der Aufgaben und eigenen Einnahmen auf die Gebietskörperschaften ausgeht und lediglich Zuweisungen zwischen den Gebietskörperschaften umfasst (Andel, 1998), sondern beruht auf einer weiten Fassung des Begriffs des Finanzausgleichs.

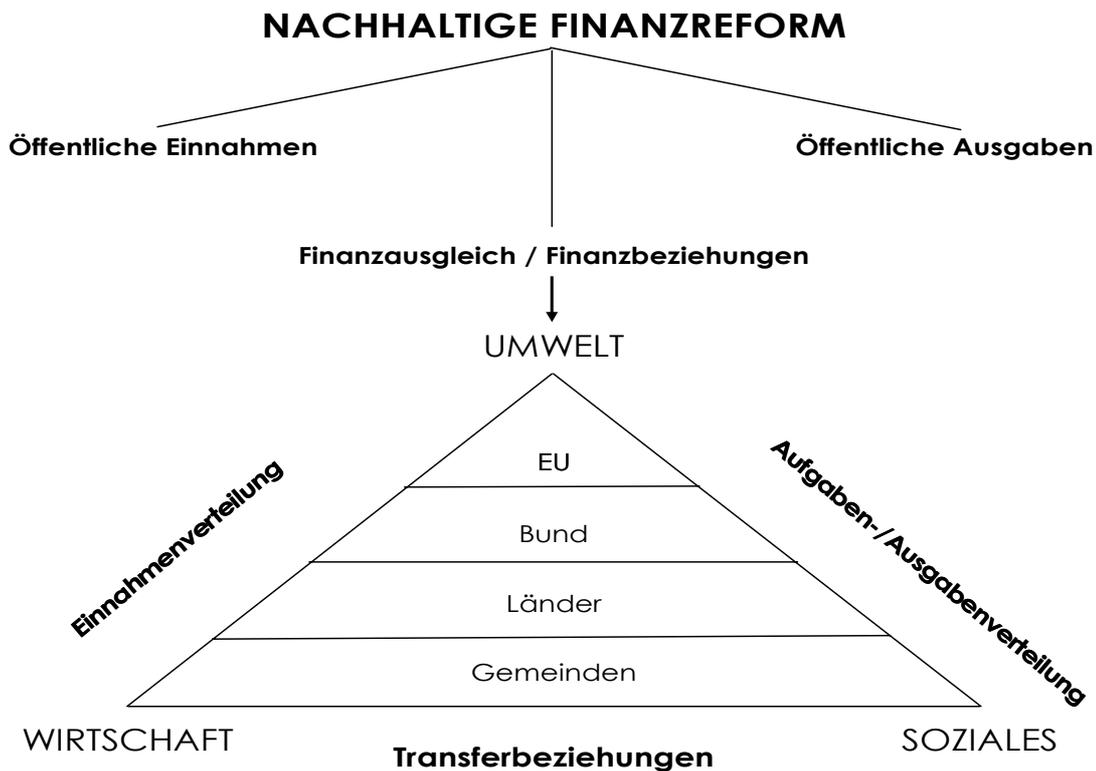
Wie Abbildung 2 illustriert, befindet sich der Finanzausgleich im Spannungsfeld der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Die folgenden Ausführungen und Überlegungen zur grundlegenden Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs aus einer Nachhaltigkeitsperspektive im Rahmen von Block A der vorliegenden Studie konzentrieren sich auf die Dimension der ökologischen Nachhaltigkeit. Diese Fokussierung ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass der Zusammenhang zwischen Finanzausgleich einerseits und ökologischer Nachhaltigkeit andererseits bislang sowohl in der österreichischen wie auch in der internationalen Literatur bisher nur wenig Beachtung gefunden hat.³ Im Gegensatz zu den beiden anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit, die als "Effizienz versus Verteilung" nicht nur in der österreichischen Diskussion über Notwendigkeit und Optionen zur Reform der föderalen Fi-

³ Eine Ausnahme in der österreichischen Diskussion stellt die Studie des *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (1992) dar; die dort angeregte Diskussion über "Umwelt und Finanzausgleich" sowie die ersten Überlegungen zu diesem Fragenkomplex sind allerdings in der österreichischen Literatur nicht weiter aufgegriffen worden. Für Deutschland vgl. z. B. *Perner – Thöne* (2005).

nanzbeziehungen die beiden zentralen Beurteilungskriterien bzw. Zieldimensionen darstellen (z. B. Wellisch, 2000).

Aufgrund der Themenstellung und des Rahmens dieser Studie können mögliche Zielbeziehungen, die zwischen den drei Nachhaltigkeitszielen (Ökologie, Wirtschaft und Soziales) bestehen können, nicht behandelt werden. A priori sind unterschiedliche Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit denkbar. Einerseits kann eine stärkere Beachtung ökologischer Zielsetzungen im Finanzausgleich die Erreichung wirtschaftlicher und sozialer Ziele, die mit dem Finanzausgleich ebenfalls verfolgt werden, möglicherweise behindern. Andererseits bietet die integrierte Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen auch die Chance, Wirtschaftsstrukturen zu verändern und über die stärkere Fokussierung auf ökologische Ziele auch die Innovationsbereitschaft bzw. –fähigkeit einer Volkswirtschaft zu stärken und damit positive Effekte auf die ökonomische Dimension und die Wettbewerbsfähigkeit etc. zu erreichen. Die dadurch erzielten positiven Wachstumswirkungen würden gleichzeitig auch die Voraussetzungen für die Erreichung sozialer ebenso wie ökologischer Ziele verbessern. Eine solche integrierte Nachhaltigkeitsstrategie würde dann die Erzielung mehrfacher Dividenden ermöglichen.

Abbildung 2: Nachhaltige Finanzreform



Quelle: WIFO.

Seit einigen Jahren findet in der akademischen Debatte eine theoretische Auseinandersetzung zum "optimalen (De-)Zentralisierungsgrad" (Thießen, 2003) der innerstaatlichen Finanzbeziehungen statt, die auch eine Fülle von empirischen Arbeiten hervorgebracht hat (für einen Überblick vgl. Handler – Schratzenstaller, 2005). Auch in diesem Strang der Literatur, die sich auf den Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der (fiskalischen) (De-)Zentralisierung auf der einen Seite und dem Wirtschaftswachstum, der fiskalischen Disziplin der nachgeordneten staatlichen Ebenen sowie der Größe des öffentlichen Sektors auf der anderen Seite konzentriert, spielen ökologische Aspekte keine Rolle.

Die vorliegende Studie soll einen ersten Ausgangspunkt für die Schließung dieser Lücke in der theoretischen und wirtschaftspolitischen Diskussion um Reformen in den intragovernmentalen Finanzbeziehungen bilden, die derzeit in vielen Ländern Europas – vor allem in den föderalistisch aufgebauten Ländern, in denen eine spezifische Föderalismusdiskussion geführt wird (z. B. Deutschland oder Schweiz) – auf der Agenda stehen⁴.

Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit ist – ebenso wie die wirtschaftliche und die soziale Dimension – ausgesprochen komplex und umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte. Das Ziel ökologischer Nachhaltigkeit muss demnach auf operationalisierbare Einzeldimensionen und –ziele heruntergebrochen werden. Der Europäische Rat hat daher vier vorrangige Bereiche definiert, die als Ausgangspunkt für eine ökologisch nachhaltige Politikgestaltung dienen sollen, sowohl für die Politikgestaltung in den EU-Mitgliedstaaten selbst als auch bezüglich der Gemeinsamen Politiken der EU (die Gemeinsame Agrar-, Verkehrs-, Kohäsions- und Fischereipolitik):

- (1) Klimaänderungen
- (2) Verkehr
- (3) öffentliche Gesundheit
- (4) natürliche Ressourcen

Die vorliegende Studie kann nicht sämtliche dieser für die ökologische Nachhaltigkeit relevanten Bereiche ansprechen, sondern wird sich mit Teilbereichen beschäftigen, die auch durch den Finanzausgleich berührt werden. Die betrachteten Teilbereiche sind insbesondere den Bereichen Klima und Verkehr sowie zum Teil dem Bereich natürliche Ressourcen (Wasser und Boden) zuzurechnen.

I.2.2 Zur Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsentwicklung

Gemäß dem Aufbau des Forschungsprojekts wird neben der ökologischen Analyse des Finanzausgleichs in der vertikalen Richtung der föderalstaatlichen Ebenen in Säule B die ökonomische, soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigkeit auf horizontaler, räumlicher Ebene analysiert.

In der Forschungshypothese wird dabei davon ausgegangen, dass einerseits die räumliche Siedlungsentwicklung (verstanden als: Veränderung von Siedlungsstruktur, Siedlungsdichte und Flächennutzung, Ausbreitung versus Rückzug des Siedlungsraums) in hohem Maße nachhaltigkeitsrelevant ist und andererseits der Finanzausgleich über seine Wirkung auf kommunale Haushalte maßgeblich die Siedlungsentwicklung mitbestimmt. Es liegt daher nahe, die Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs anhand der räumlichen Siedlungsentwicklung zu messen und – im Anschluss daran – zu steuern; die Analyse der Siedlungsgefüge dient dabei gleichsam als Schlüssel für eine Optimierung des Finanzausgleichs im Sinne der Nachhaltigkeit.

Zwei Einschränkungen sind jedoch erforderlich: Zum einen umfasst die Projektaufgabenstellung nicht die Entwicklung eines Reformkonzepts für den österreichischen Finanzausgleich; es werden daher aus den empirischen Befunden Empfehlungen für eine Optimierung des Finanzausgleichs aus der Nachhaltigkeitsperspektive abgeleitet, aber keine weiterführende Umsetzungsschritte ausgearbeitet. Zum anderen sind sich die Bearbeiter im Klaren, dass die nachhaltige Gestaltung des Finanzausgleichs nur ein Baustein in Richtung einer nachhaltigen Finanzreform sein kann (siehe auch zuvor, Abbildung 2) und man daher auch vom Finanzausgleich allein nicht die Lösung von nachhaltigkeitsrelevanten Problemen erwarten kann, die primär im Rahmen von Sektoralpolitiken (Umweltpolitik, Budgetpolitik, Sozialpolitik, Regional-

⁴ Vgl. für Deutschland z. B. *Geske (2003)*, für die Schweiz z. B. *Schaltegger – Frey (2003)*.

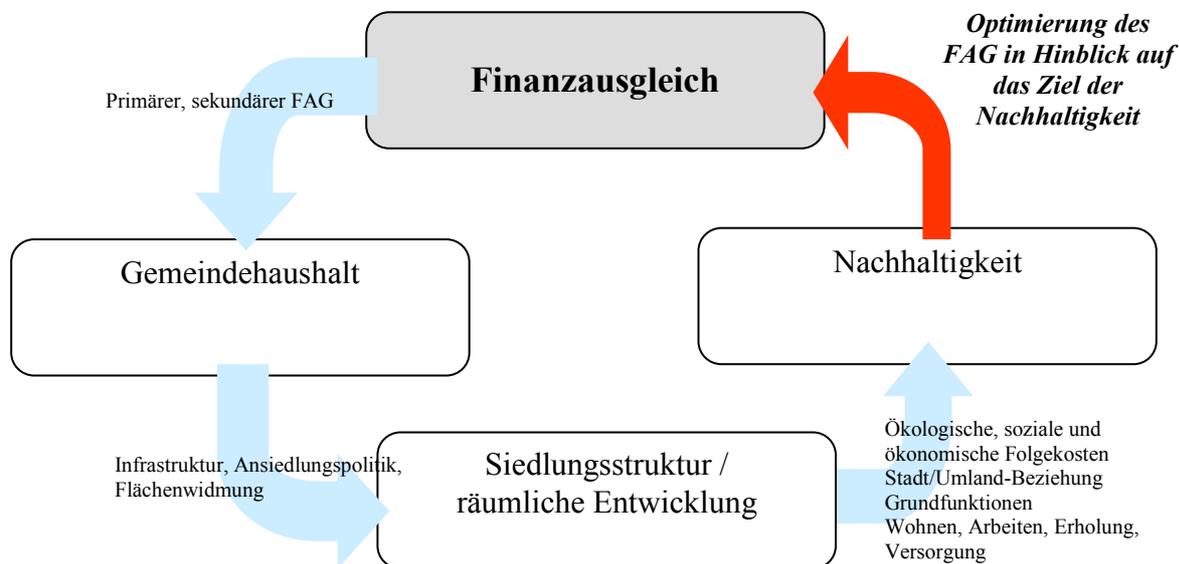
politik u. a.) zu behandeln sind.

Abbildung 3 veranschaulicht den Zusammenhang von Finanzausgleich, Siedlungsentwicklung und Nachhaltigkeit. Der primäre und sekundäre Finanzausgleich stellt neben den gemeindeeigenen Abgaben die wichtigste Säule der Gemeindefinanzierung dar und ist, wie in *Bröthaler et al.* (2002) dargestellt, zu Lasten der eigenen Abgaben in der letzten Dekade ständig gestiegen. Die Gemeinden sind somit aufgrund der wachsenden Bedeutung der Verbundkomponente im föderalen Steuer- und Abgabensystem in zunehmendem Ausmaß von der Zuteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben – und damit vom Finanzausgleich – abhängig.

Der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinden wiederum beeinflusst maßgeblich kommunale Investitionsentscheidungen, wie z. B. den Infrastrukturausbau in den Bereichen Verkehr oder Ver- und Entsorgung, sowie kommunalpolitische Entscheidungen im Rahmen des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde (z. B. Flächenwidmung, kommunale Wirtschaftsförderung, Investitionen in das Sozial- und Bildungswesen) und dadurch die räumliche Siedlungsentwicklung. Häufig kam es dabei in der Vergangenheit zu Entwicklungen, die die ökologischen, sozialen und ökonomischen Folgekosten sowie die räumliche Vernetzung der menschlichen Grundfunktionen und -aktivitäten Wohnen, Arbeiten, Erholung, Versorgung ungenügend berücksichtigten und damit einer wenig nachhaltigen Siedlungsentwicklung Vorschub leisteten.

Ziel muss es daher sein, den Hebel bereits beim Finanzausgleich in der Weise anzusetzen, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gefördert und nicht-nachhaltige Entwicklungen durch eine entsprechende Ausgestaltung des Finanzausgleichs gebremst bzw. umgekehrt werden.

Abbildung 3: Schema der Wechselwirkungen von Finanzausgleich, Gemeindehaushalt, Siedlungsstruktur und Nachhaltigkeit



Quelle: IFIP, 2005.

Folgende Fragestellungen stehen im Teil B der Studie im Mittelpunkt des Interesses:

Fördert der Finanzausgleich in seiner aktuellen Ausgestaltung...

- ... die Klein- und Mittelstädte als regionale Entwicklungsmotoren und Versorgungszentren sowie die "*dezentrale Konzentration als Leitbild für die räumliche Entwicklung der Stadtregionen*" (vgl. *Österreichisches Raumordnungskonzept 2001*)?
- ... die Gleichheit der Mittelausstattung sowie der Lebensverhältnisse in den Gemeinden?
- ... die Ausbreitung der Siedlungstätigkeit in den ländlichen Raum?
- ... die "Speckgürtel" rund um die großen Städte?

In diesem Zusammenhang interessiert besonders, in welchem Verhältnis das "Nachhaltigkeitsprofil"⁵ einer Gemeinde zu ihrer finanziellen Dotierung im Finanzausgleich steht, d. h. ob dieser tendenziell nachhaltige Entwicklung fördert, ihr eher entgegenwirkt oder aber weiten Teilbereichen der Nachhaltigkeit gegenüber indifferent gegenüber steht.

⁵ Summe aller berücksichtigten Nachhaltigkeitsindikatoren

II PRÜFUNG DER VERWENDBARKEIT VON INDIKATOREN ÖKONOMISCHER, SOZIALER UND ÖKOLOGISCHER NACHHALTIGKEIT

Der erste Teil der Studie wird sich mit der Prüfung der Verwendbarkeit bestehender Indikatoren ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit sowie mit der Formulierung von geeigneten Indikatoren(sets) zur Überprüfung der Nachhaltigkeit beschäftigen. In der europäischen Strategie für nachhaltige Entwicklung wurde die Verpflichtung zur kontinuierlichen Überwachung der langfristigen Fortschritte in Richtung nachhaltiger Entwicklung festgelegt. Die hierzu verwendeten Indikatoren sollen dabei die Wirksamkeit politischer Instrumente für die Zielerreichung messen, politische Akteure bei ihren Entscheidungen unterstützen und die Öffentlichkeit über Erfolge, Kompromisse und Misserfolge bei der Verwirklichung der vereinbarten Ziele informieren. Die Entwicklung eines Sets von Nachhaltigkeitsindikatoren auf europäischer Ebene stellt "work in progress" dar. Der aktuelle Stand der Arbeit wird in einer Mitteilung an die Mitglieder der Kommission von Februar 2005 (*Europäische Kommission, 2005*) dargestellt. Das Indikatorenset wird insbesondere auch bei der derzeit laufenden Überprüfung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie von Relevanz sein. Angedacht wird im Rahmen der Überarbeitung der Strategie sowie der Indikatorenentwicklung auch eine Verknüpfung mit den nationalen Strategien und Indikatorenansätzen der EU-Mitgliedsstaaten⁶, wodurch eine stärkere Annäherung der verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren erreicht würde.

Der vorläufige Indikatorenansatz der EU beruht in erster Linie auf den politischen Prioritäten, die in der EU-Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt sind. Darüber hinaus wurde weitgehend auf vorhandene Indikatoren zurückgegriffen (z. B. Indikatoren der UN Kommission für nachhaltige Entwicklung, der OECD, der Europäischen Umweltagentur, die Strukturindikatoren der EU etc.). Eine besondere Herausforderung stellt die Notwendigkeit dar, bei der Erstellung eines Indikatorensets flexibel auf Änderungen der politischen Zielsetzungen und Prioritäten zu reagieren.

Der derzeit vorliegende hierarchisch aufgebaute Rahmen der EU-Nachhaltigkeitsindikatoren umfasst – ausgehend von den Dokumenten zur nachhaltigen Entwicklung – zehn thematische Felder, wobei das Thema "Wirtschaftliche Entwicklung" die ökonomische Dimension hervorhebt und die Verbindung zum Lissabon-Prozess herstellt. Die Themenfelder sind:

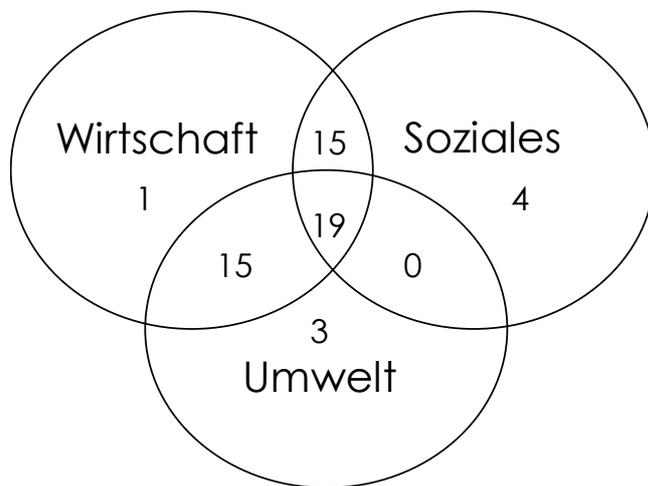
1. Wirtschaftliche Entwicklung
2. Armut und soziale Ausgrenzung
3. Überalterung der Gesellschaft
4. Öffentliche Gesundheit
5. Klimawandel und Energie
6. Konsum- und Produktionsstrukturen
7. Management der natürlichen Ressourcen
8. Verkehr
9. Gute Staatsführung

⁶ Siehe dazu etwa die österreichische Nachhaltigkeitsstrategie (*Österreichische Bundesregierung, 2002*) sowie die österreichischen Arbeiten zum Thema Monitoring nachhaltiger Entwicklung (*BMLFUW, 2003, Statistik Austria, 2004*).

10. Globale Partnerschaft

Die Multidimensionalität von nachhaltiger Entwicklung erfordert zur Fortschrittsmessung bzw. zur Beurteilung der Wirksamkeit politischer Instrumente eine Vielzahl von Indikatoren. Um die Information aus dem Indikatorenset⁷ übersichtlicher zu gestalten, wurde eine Indikatorenpyramide in drei Ebenen entworfen. In Ebene 1 sind 12 "Headline-Indikatoren" enthalten, die eine erste Analyse der themenspezifischen Entwicklungen ermöglichen. Ebene 2 enthält 45 Indikatoren zur Bewertung der politischen Kernbereiche und der Messung der Fortschritte bei der Erreichung der politischen Ziele (politische Kernindikatoren). Ebene 3 entspricht den Bereichen mit Handlungsbedarf, d. h. 98 Indikatoren zur Abbildung der komplexen Strukturen und Verflechtungen der einzelnen Themenbereiche (analytische Indikatoren). Die Anzahl der Indikatoren der Ebenen 1 und 2, die einer oder mehreren Dimensionen der Nachhaltigkeit zugerechnet werden können, wird in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Integration der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension – Zahl der EU Nachhaltigkeitsindikatoren der Ebenen 1 und 2



Quelle: Europäische Kommission, 2005.

II.1 INDIKATOREN ZUR ÖKOLOGISCHE DIMENSION STAATLICHEN HANDELNS IM LICHT DES FINANZAUSGLEICHS

Das vorstehend dargestellte Set an Nachhaltigkeitsindikatoren der EU wie auch andere nationale und internationale Indikatorenssysteme (z. B. der UN oder der OECD) sind in erster Linie auf die Bewertung der Zielerreichung auf nationaler Ebene bzw. auf Ebene eines Wirtschaftsraumes wie der EU ausgerichtet (z. B. der Indikator "gesamte Energiesteuereinnahmen"). Ihre Eignung für die Analyse der beschriebenen Fragestellung der nachhaltigkeitsrelevanten Aspekte des Finanzausgleichs ist somit nur eingeschränkt gegeben. Zudem enthalten diese Indikatoren gerade im Umweltbereich kaum Kennzahlen für den öffentlichen Sektor. Notwendig für die angestrebte (ökologisch-ökonomische) Bewertung des Finanzausgleichs ist daher zunächst die Überprüfung, inwiefern vorhandene Indikatoren regionalisiert werden können (Datenverfügbarkeit) bzw. die Erarbeitung von alternativen, finanzausgleichsspezifischen Indikatoren für die spezifische Fragestellung.

Zur Überprüfung der Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs sind fiskalische Indikatoren (die umweltrelevante Einnahmen und Ausgaben und damit die Inputseite abbilden, also die Mittel,

⁷ Die EU-Nachhaltigkeitsindikatoren, relevante Dokumente und Links sind unter <http://europa.eu.int/comm/eurostat/sustainabledevelopment> verfügbar.

die im Zusammenhang mit der "Produktion" ökologischer Nachhaltigkeit fließen) sowie Wirkungsindikatoren (die die Effekte der Mittelflüsse – genauer: ihrer Verteilung auf die föderalen Ebenen – auf die ökologische Nachhaltigkeit und damit die Outputseite erfassen) erforderlich. Da sich Teil A der Studie in Hinblick auf die Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs auf die Dimension der ökologischen Nachhaltigkeit konzentriert, sind Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit der einzelnen Bereiche des Finanzausgleichs (Ausgaben, Einnahmen sowie intragovernmentale Transfers) zu entwickeln. Im Rahmen der vorliegenden Studie erfolgt eine weitgehende Beschränkung auf fiskalische Indikatoren, deren Entwicklung und Füllung mit konkreten Daten den ersten Schritt zur Beurteilung der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs darstellt. Wirkungsindikatoren und deren Unterfütterung mit konkreten Daten sind der zweiten Schritt einer Bewertung des Finanzausgleichs aus Nachhaltigkeitssicht. Die Erarbeitung eines umfassenden Katalogs von Wirkungsindikatoren und die Verknüpfung mit den fiskalischen Inputindikatoren müssen für weitergehende Arbeiten reserviert werden.

Fiskalische Indikatoren, die zur Erfassung der ökologischen Nachhaltigkeit der Finanzbeziehungen im föderalen Staat dienen sollen, müssen nach den staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) differenzieren. Sie sollen zum einen ein umfassendes Bild darüber vermitteln, inwieweit die einzelnen föderalen Ebenen in die Erledigung umweltrelevanter Aufgaben und in deren Finanzierung eingebunden sind. Auch sollen sie die Identifikation längerfristiger Trends ermöglichen. Dabei sollen wo möglich auch Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern herausgearbeitet werden. Darüber hinaus soll mit ihrer Hilfe versucht werden zu bestimmen, in welchem Ausmaß die konkrete Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs den theoretischen Implikationen, die sich aus der Perspektive der Theorie des fiskalischen Föderalismus (in Form des Umweltföderalismus angewendet auf Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs) für einen an der ökologischen Nachhaltigkeit orientierten Aufbau der fiskalischen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften ergeben, entspricht bzw. in welchen Bereichen des Finanzausgleichs aus Nachhaltigkeitssicht Veränderungsbedarf besteht. Auf die (Grenzen der) Aussagefähigkeit der im Folgenden verwendeten Indikatoren wird im Rahmen der Analyse der ökologischen Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs unter Heranziehung der verfügbaren Daten und Informationen in Abschnitt IV der Studie eingegangen.

Bereits an dieser Stelle muss kurz auf das Problem der Datenverfügbarkeit eingegangen werden, auch wenn konkrete Datenrestriktionen erst im Rahmen der Bearbeitung der weiteren Teile der Studie, die sich der Analyse der ökologischen Nachhaltigkeit von Einnahmen, Ausgaben und vertikalen Transfers im österreichischen Finanzausgleich auf der Grundlage empirischer Daten widmen, deutlich werden. Es ist daher auch zu erwarten, dass die im Folgenden aufgeführten Indikatoren, die als sinnvoll und notwendig für die Beurteilung der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs erachtet werden, nur teilweise auch mit konkreten Daten unterlegt werden können.

Ein Ziel des Projektes ist die Darstellung des Niveaus und der Entwicklung der umweltrelevanten Ausgaben der Gebietskörperschaften bzw. der Transfers für diese Zwecke zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Geplant war dafür in einem ersten Schritt die Auswertung der Gemeindegebarungsdaten, da diese in der Form, wie sie bis 1999 vorlagen, für die einzelnen Ausgabenkategorien (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Wohnbau, etc.) Informationen über Ausgaben (ordentlich, außerordentlich) sowie Einnahmen (aus Beiträgen der Nutzer, Zuschüssen von Bund, Land) enthielten. Dies hätte sowohl die Darstellung der Entwicklung der umweltrelevanten Ausgaben ermöglicht als auch den Vergleich im Niveau mit anderen Ausgabenkategorien (z. B. Bildung, Wirtschaftsförderung etc.). Diese Daten sind mittlerweile aufgrund der Umstellung der Datenerhebung im Jahr 2000 nicht mehr oder nicht mehr in ausreichender Disaggregation vorhanden. Aus diesem Grund ist angedacht, alternativ Daten, die für die Umweltgesamtrechnung in Österreich bei Statistik Austria vorliegen, für die geplante Analyse zu verwenden. Wünschenswert wäre dafür ein Überblick über Ausgaben bzw. Finanzierungsströme für umweltrelevante Bereiche, wobei zwischen Ausgaben der Gemeinden

(aggregiert auf Ebene der Bundesländer) und Transfers von Bund und Ländern für die einzelnen Ausgabenkategorien unterschieden werden sollte.

II.1.1 Ausgabenseitige Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs

Ausgabenseitige Indikatoren sollen versuchen, die Entwicklung umweltrelevanter Ausgaben auf den staatlichen Ebenen im Zeitablauf zu erfassen (Tabelle 1). Dabei wird im Folgenden nicht zwischen vorsorgenden und nachsorgenden Ausgaben differenziert.

Tabelle 1: Ausgabenseitige Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs

| Indikator | Beschreibung | Begründung |
|--|--|---|
| Anteil umweltrelevanter Ausgaben/ Gesamtausgaben der jeweiligen föderalen Ebene, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern - laufenden und investiven Ausgaben - umweltrelevanten Bereichen | Indikator für gesamte Bedeutung umweltpolitischer Aufgaben sowie Ausgaben in einzelnen Bereichen auf den einzelnen staatlichen Ebenen sowie im Vergleich der Bundesländer |
| Umweltrelevante Pro-Kopf-Ausgaben, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern - laufenden und investiven Ausgaben - umweltrelevanten Bereichen | Indikator für Ausgabenintensität insgesamt sowie in einzelnen Bereichen auf den einzelnen staatlichen Ebenen bzw. im Vergleich der Bundesländer |
| Anteil umweltrelevante Ausgaben/ umweltrelevante Ausgaben des Gesamtstaats, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - umweltrelevanten Bereichen | Indikator für Engagement der einzelnen staatlichen Ebenen in der gesamten Umweltpolitik sowie in einzelnen Bereichen |

Quelle: WIFO.

II.1.2 Einnahmenseitige Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs

Mit Hilfe einnahmenseitiger Indikatoren soll versucht werden, das Ausmaß der Finanzierung aus umweltrelevanten Steuern und Gebühren auf den einzelnen staatlichen Ebenen wiederzugeben (Tabelle 2).

Tabelle 2: Einnahmenseitige Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs

| Indikator | Beschreibung | Begründung |
|--|---|---|
| Gesamtes Aufkommen an umweltrelevanten Steuern absolut, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Steuerarten | Indikator für quantitative Entwicklung umweltrelevanter Steuereinnahmen |
| Gesamtes Aufkommen an umweltrelevanten Steuern im Verhältnis zum Bruttosteuer-aufkommen, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Steuerarten | Indikator für Gewicht umweltrelevanter Steuern innerhalb der Gesamtsteuereinnahmen |
| Gesamtes Aufkommen an umweltrelevanten Steuern im Verhältnis zum BIP, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Steuerarten | Indikator für Gewicht umweltrelevanter Steuern |
| Gesamtes Aufkommen an umweltrelevanten Steuern pro Kopf | differenziert nach - Steuerarten - Ländern | Indikator für Gewicht umweltrelevanter Steuern auf Länderebene |
| Verteilung der Einnahmen aus umweltrelevanten Steuern, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern | Indikator für Ertragshöhe der einzelnen staatlichen Ebenen bzw. der Bundesländer im Vergleich bezüglich umweltrelevanter Steuern |
| Beitrag der Einnahmen aus umweltrelevanten Steuern an den Gesamteinnahmen, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern | Indikator für Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen bzw. der Bundesländer im Vergleich bezüglich umweltrelevanter Steuern |
| Verteilung der Einnahmen aus umweltrelevanten Gebühren, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern | Indikator für Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen bzw. der Bundesländer im Vergleich bezüglich umweltrelevanter Gebühren |
| Beitrag der Einnahmen aus umweltrelevanten Gebühren an den Gesamteinnahmen, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern | Indikator für Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen bzw. der Bundesländer im Vergleich bezüglich umweltrelevanter Gebühren |
| Anteile von umweltrelevanten Steuern sowie umweltrelevanter Gebühren an den gesamten Einnahmen aus umweltrelevanten Steuern und Gebühren | differenziert nach - Bund, Ländern, Gemeinden - Bundesländern | Indikator für das Verhältnis zwischen zweckgebundenen umweltrelevanten Gebühren und nicht-zweckgebundenen umweltrelevanten Steuern |

Quelle: WIFO.

II.1.3 Transferbezogene Indikatoren für die ökologische Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs

Mit Hilfe transferbezogener Indikatoren soll versucht werden, die Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften (vor allem die Finanzausweisungen des Bundes an Länder und Gemeinden) durch intragovernmentale Transfers zu erfassen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Transferbezogene Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs

| Indikator | Beschreibung | Begründung |
|---|---|---|
| Umweltrelevante Transfers absolut, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Ländern und Gemeinden - Bundesländern - Transferarten | Indikator für quantitative Entwicklung umweltrelevanter Transfers auf den einzelnen föderalen Ebenen |
| Umweltrelevante Pro-Kopf-Transfers, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Bundesländern - Transferarten | Indikator für Transferintensität auf Länder- und Gemeindeebene insgesamt und nach Transferarten, auch im Vergleich der Bundesländer |
| Anteil der umweltrelevanten Transfers an den Gesamteinnahmen, Entwicklung im Zeitablauf | differenziert nach - Ländern und Gemeinden - nach Bundesländern | Indikator für Mischfinanzierungen im Umweltbereich/ Finanzausstattung im Umweltbereich |
| Anteil umweltrelevante Transfers/gesamte Transfers | differenziert nach - Ländern und Gemeinden - Bundesländern | Indikator für Bedeutung des Umweltbereichs im Transfersystem, auch im Vergleich der Bundesländer |
| Anteil umweltrelevante Transfers an den entsprechenden Ausgaben | differenziert nach - Ländern und Gemeinden - Bundesländern | Indikator für Mischfinanzierungen im Umweltbereich |

Quelle: WIFO.

II.2 INDIKATOREN ZUR ANALYSE DER NACHHALTIGKEIT AUF GEMEINDEEBENE

II.2.1 Indikatorenauswahl für die empirische Untersuchung

Empirische Basis der folgenden Untersuchungen sind sämtliche Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Steiermark. Diese Bundesländer wurden ausgewählt, weil sie in Bezug auf Landesnatur, Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur viele unterschiedliche, für Österreich repräsentative Regionstypen umfassen (Zentralregionen um die Landeshauptstädte, alpine Gebiete, Fremdenverkehrsgebiete, entwicklungsstarke und -schwache Regionen), aber nicht durch einen ausgesprochenen Sonderfall wie die Region Wien verzerrt werden.

Für die gemeindeweise Analyse der Siedlungsstruktur wurden eine Reihe von Wirkungsindikatoren (deskriptive Indikatoren zur Beschreibung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitssituation einer Gemeinde) ausgewählt.

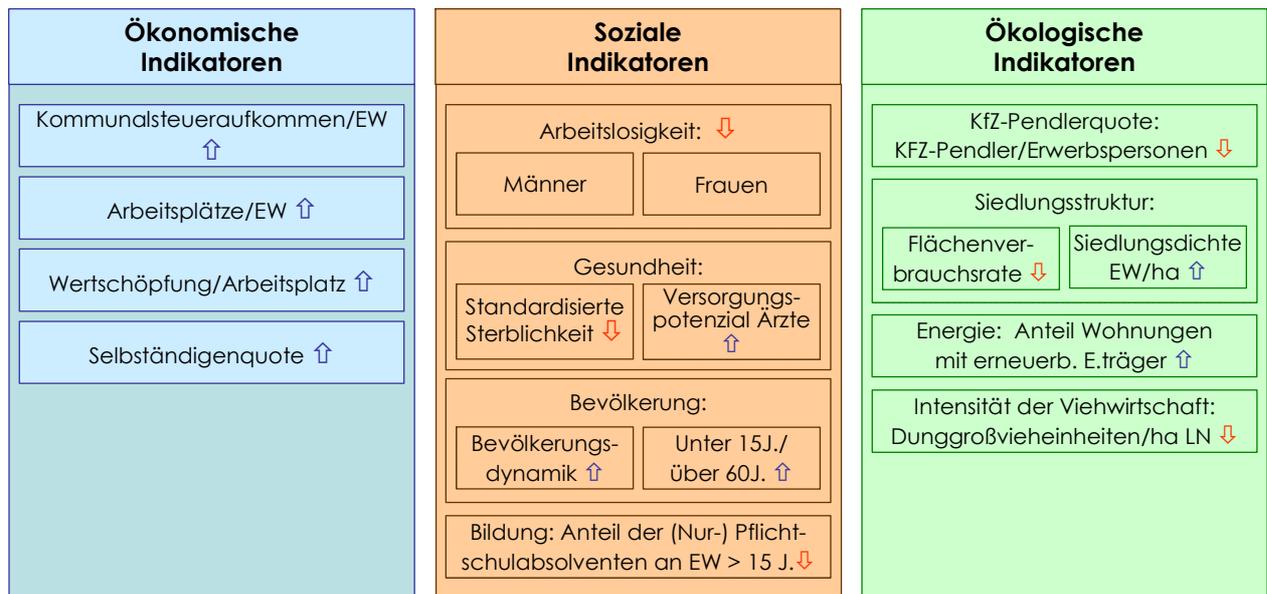
Die Auswahl musste auf solche Indikatoren beschränkt werden, die (a) aussagekräftig, (b) auf Gemeindeebene verfügbar und (c) zumindest in gewissem Ausmaß auf Gemeindeebene beeinflussbar sind.

- **Aussagekraft:** der Indikator ist geeignet, einen nachhaltigkeitsrelevanten Zustand in einer Gemeinde zu beschreiben; seine Veränderung im Zeitablauf wird auch als Verbesserung oder Verschlechterung der Nachhaltigkeit empfunden. Eine wesentliche Grundlage für die Auswahl ist der Indikatoren-Bericht der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie.
- **Verfügbarkeit:** Das restringentere Auswahlkriterium ist die Verfügbarkeit auf Gemeindeebene. Es können nur Indikatoren berücksichtigt werden, die mittels einfacher mathematischer Berechnungen aus bestehenden statistischen Datensätzen ermittelbar sind.

- **Beeinflussbarkeit:** Zusätzlich wird bei der Indikatorenauswahl berücksichtigt, dass es sich um Indikatoren handelt, bei denen – zumindest in gewissem Rahmen – eine Beeinflussbarkeit auf kommunaler Ebene bzw. über den Finanzausgleich möglich erscheint.

Die definitive Festlegung der Indikatoren erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Expertenbeirat und dem Auftraggeber⁸. Schließlich wurden folgende 16 Indikatoren für die Bearbeitung ausgewählt, was eine erhebliche Ausweitung des im Projektvertrag vereinbarten Ausmaßes (6-8 Indikatoren) bedeutete. Abbildung 5 gibt einen Überblick über die ausgewählten Indikatoren.

Abbildung 5: Übersicht über die ausgewählten Nachhaltigkeitsindikatoren



Richtung der Indikatoren (bei österreichischen Rahmenbedingungen):

- ↑ Je höher, desto wünschenswerter aus Sicht der Nachhaltigkeit
- ↓ Je niedriger, desto wünschenswerter aus Sicht der Nachhaltigkeit

Quelle: IFIP, 2005.

Die Definition der Indikatoren erfolgt auf den folgenden Seiten.

⁸ Zusätzlich zu den Beiratssitzungen wurde am 29.7.2005 eine Arbeitskreissitzung einberufen, die zum Inhalt hatte, im Zwischenbericht noch nicht berücksichtigte Nachhaltigkeitsindikatoren auf Gemeindeebene zu diskutieren, auszuwählen und den Bearbeitern zur Verfügung zu stellen.

II.2.1.1 Ökonomische Indikatoren

Tabelle 4: Ökonomische Indikatoren

| Indikator Nr. | Bezeichnung | Datengrundlage | Begründung | Anmerkung |
|---------------|---------------------------------------|---|---|--|
| 1.1. | Kommunalsteueraufkommen pro Einwohner | Finanzstatistik Österreich, Ø der Jahre 2000 - 2002 | Indikator für die Finanzkraft der Gemeinde, für das Lohnniveau, für das Ausmaß der unternehmerischen Aktivität und die Arbeitsplatzintensität der ansässigen Firmen in der Gemeinde | Hohe Datengenauigkeit |
| 1.2. | Arbeitsplätze pro Einwohner | Statistik Austria: Arbeitsstättenzählung 2001 (Wirtschaftsabschnitte C-O), Agrarstrukturerhebung 1999 (Wirtschaftsabschnitt A) | Indikator für die Ausgewogenheit einer Gemeinde als Wohn- und Arbeitsstandort. Zu geringes Arbeitsplatzangebot zwingt zum Auspendeln | Relativ hohe Datengenauigkeit (geringe Unschärfe aufgrund der unterschiedlichen Datenquelle für den Primärsektor) |
| 1.3 | Wertschöpfung pro Arbeitsplatz | Wie oben, 1.2 (Beschäftigte nach WA) Zusätzlich: Regionalwirtschaftliche Gesamtrechnung 2001. Wertschöpfung je Wirtschaftsabschnitt nach Bundesländern | Indikator für die Wertschöpfungsintensität der Arbeitsplätze in der Gemeinde | Mittlere Datengenauigkeit. Wertschöpfung errechnet aus der Beschäftigtenstruktur der Gemeinde und der durchschnittlichen branchenspezifischen Personalproduktivität des Landes |
| 1.4 | Selbständigenquote | Mitgliederstatistik der WKO: Aktive Kammermitglieder / Einwohner, 2001. | Indikator für das Maß an unternehmerischer Aktivität in der Gemeinde | Grundsätzlich hohe Datengenauigkeit. Keine Aussage über die wirtschaftliche Dynamik / Stabilität der von den Selbständigen geführten Unternehmen |

Quelle: IFIP, 2005.

II.2.1.2 Soziale Indikatoren

Tabelle 5: Soziale Indikatoren

| Indikator Nr. | Bezeichnung | Datengrundlage | Begründung | Anmerkung |
|---------------|---|---|--|---|
| 2.1. | Arbeitslosigkeit Subindikatoren: a) Arbeitslosenquote der Frauen b) der Männer | Statistik Austria, Volkszählung 2001, Lebensunterhalt. Anteil Arbeitslose an Erwerbspersonen | Hohe Arbeitslosigkeit als Indikator für Armutsgefährdung und wirtschaftliche Instabilität in der Gemeinde (vgl. Indikator Nr. 4 Langzeitarbeitsquote, Ö NH-Strategie) | Relativ hohe Datengenauigkeit, jedoch in den Tourismusgemeinden durch arbeitslos gemeldete Saisonalbeschäftigte verzerrt. |
| 2.2. | Gesundheit: Standardisierte Sterblichkeit | Österreichischer Todesursachenatlas 1988/94 Altersstandardisierte Sterblichkeit (alle Todesursachen) auf Gemeindeebene, gemessen in %-Abweichung vom Österreich-Durchschnitt | Indikator für die lokalen Lebensbedingungen aus gesundheitlicher Sicht | |
| 2.3. | Gesundheit: Versorgungspotenzial mit Ärzten | Spezialauswertung ÖBIG (Österr. Bundesinstitut für Gesundheitswesen): Parameter zur Versorgung mit niedergelassenen Kassenvertrags-Ärzten nach Wohngemeinden (distanzgewichtet) | Maß der lokalen medizinischen Versorgungsdichte (in Bezug auf die Zahl an niedergelassenen Ärzten) | Hohe Datengenauigkeit. |
| 2.4. | Bevölkerungsdynamik | Statistik Austria, Volkszählung 1991 und 2001 (Hauptwohnsitz) | Veränderung der Einwohnerzahl als Indikator für die Attraktivität als Wohnstandort | Hohe Datengenauigkeit. |
| 2.5 | Indikator der Altersstruktur Subindikatoren: a) Anteil der <15-jährigen b) der >60-jährigen an Gesamtbevölkerung | Statistik Austria, Volkszählung 2001 | Maß für die Überalterung und/oder Kinderfreundlichkeit einer Gemeinde (Generationengerechtigkeit). Je höher das Verhältnis Kinder/Senioren ist, desto besser ist der Generationenvertrag zu erfüllen | Hohe Datengenauigkeit |
| 2.6 | Bildungsindikator: Anteil der Wohnbevölkerung > 15J. mit maximal Pflichtschulabschluss | Statistik Austria, Volkszählung 2001 | Ein geringes Durchschnittsbildungsniveau als sozioökonomischer Risikofaktor (vgl. Indikator Nr. 10 frühe Schulabgänger, Ö NH-Strategie) | Hohe Datengenauigkeit |

II.2.1.3 Ökologische Indikatoren

Tabelle 6: Ökologische Indikatoren

| Indikator Nr. | Bezeichnung | Datengrundlage | Begründung | Anmerkung |
|---------------|--|--|---|--|
| 3.1. | Kfz-Pendlerquote: Pendlerstruktur: Anteil der Kfz-Pendler an nicht arbeitslosen Erwerbspersonen | Statistik Austria. Pendlerstatistik 2001. | Indikator für die Emissionsintensität der Verkehrsmittelwahl im Berufsverkehr | Relativ hohe Datengenauigkeit. Distanzen und Verkehrsleistung bleiben unberücksichtigt |
| 3.2. | Flächenverbrauchsrate | Regionalinformation der Grundstücksdatenbank des BEV, Datenaufbereitung und – übermittlung durch Umweltbundesamt: Ø jährl. Zuwachsrate der Siedlungsfläche ^(a) in den Jahren 1999-2005. | Indikatoren für den siedlungsbedingten Flächenverbrauch und den Verlust an ökologischer Ausgleichsfläche (vgl. Indikator 34 Veränderung der Flächennutzung, ÖNH-Strategie) | Aufgrund der Umstellung des Erhebungsverfahrens (Einführung Berghöfekataster) im Jahr 2000 wurden die Werte für 1999 interpoliert und einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Insgesamt stabile Ergebnisse, statistische Ausreißer bei Einzelgemeinden |
| 3.3. | Siedlungsdichte: Einwohner pro ha Siedlungsfläche ^(a) | Einwohner pro ha Siedlungsfläche ^(a) 2001. | Indikator für die Kompaktheit der Siedlungsstruktur | |
| 3.4. | Energieindikator: Anteil Wohnungen, die mit erneuerbaren Energieträgern beheizt werden ^(b) | Statistik Austria: Gebäude- und Wohnungszählung 2001 (Brennstoff / Energieträger zur Gebäudebeheizung) | Der Anteil erneuerbarer Energieträger zur Wohnungsbeheizung korreliert (negativ) mit dem CO ₂ -Ausstoß u.a. klimarelevanten Emissionen und ist darüber hinaus ein Maß für Ressourcenschonung | Eingeschränkte Aussagekraft. Indikator dient als Ersatz für die nicht verfügbare CO ₂ -Emissionsbilanz auf Gemeindeebene. |
| 3.5. | Intensität der Viehwirtschaft: Dunggroßvieheiten/ha landwirtsch. Nutzfläche | Auswertung aus: Statistik Austria, Agrarstrukturerhebung 1999 1 DGVE = 70 kg Reinstickstoff | Maß für den Stickstoffeintrag in Boden- und Wasser durch Viehhaltung | Betrachtung auf Viehwirtschaft beschränkt |

(a) synonym mit der Bezeichnung "Flächenverbrauch" der UBA-Statistik. Umfasst Baufläche, Gärten, Verkehrsflächen, Abbauflächen und sonstige, "nicht näher unterschiedene" Flächen. Umfasst nicht: landwirtschaftlich genutzte Flächen, Wald, Alpe, Gewässer, Ödland.

(b) Als erneuerbar gelten: Holz, Hackschnitzel, Pellets .u.dergl., alternative Wärmebereitstellungssysteme zu 100%, Fernwärme zu 27%, elektrischer Strom zu 55% gemäß dem Anteil erneuerbarer Energie im jeweiligen Herkunfts-Mix (österreichischer Durchschnitt) laut. Energiebericht 2003.

Quelle: IFIP, 2005.

II.2.2 Normierung der Indikatoren

Die Ausprägungen der verwendeten Indikatoren sind unterschiedlicher Größenordnung und streuen unterschiedlich stark. Um die Interpretation der Indikatoren zu vereinfachen, werden aus den Ausprägungen der 16 Indikatoren 16 Kennzahlen der Gemeinden abgeleitet. Hierbei wird in drei Schritten vorgegangen:

- Die ausgewählten Indikatoren werden "gleichgerichtet", das heißt in Indikatoren transformiert, bei denen jeweils ein höherer Wert wünschenswerter aus Sicht der Nachhaltigkeit (vgl. Pfeile Abbildung 5) ist, als ein niedrigerer. So werden beispielsweise aus den Arbeitslosenquoten, "Beschäftigtenquoten", und aus der "KFZ-Pendlerquote" die Quote der nicht mit dem KFZ Pendelnden abgeleitet.
- Im zweiten Schritt werden die Ränge der Gemeinden bezüglich der 16 gleichgerichteten Indikatoren bestimmt. Dabei wird jene Gemeinde bezüglich eines Indikators mit 1 bewertet, die bei diesem Indikator die "wünschenswerteste" Ausprägung im Vergleich zu allen anderen untersuchten Gemeinden aufweist, bzw. deren Wert des "gleichgerichteten" Indikators, der höchste ist.
- Im letzten Schritt werden die so erhaltenen 16 Ränge der Gemeinden mit Werten zwischen 1 und 1107 zur besseren Interpretierbarkeit entsprechend dem österreichischen Schulnotensystem normiert. So wird jener Gemeinde, die Rang 1 bei einem Indikator aufweist nun die Bewertung 1,0 zugewiesen, der Gemeinde mit dem letzten Rang (1107) die Bewertung 5,0.

Diese so abgeleiteten 16 unterschiedlichen Kennzahlen einer Gemeinde stellen relative Bewertungen von Gemeinden dar. Daher sind keine absoluten Aussagen über das Ausmaß von Schwächen und Stärken möglich sondern lediglich vergleichende Aussagen mit anderen Gemeinden bzw. Gemeindetypen bezüglich einzelner Indikatoren.⁹

⁹ Von einer Aggregation der Indikatoren wurde aufgrund von Einwänden von Beiratsmitgliedern Abstand genommen.

III QUALITATIVE ANALYSE DER AUFGABEN-/AUSGABEN- UND EINNAHMENVERTEILUNG ZWISCHEN DEN STAATLICHEN EBENEN (FÖDERALISMUSTHEORIE)

Dieses Kapitel liefert einen knappen theoretischen Hintergrund für die qualitative Analyse der Verteilung von Aufgaben/Ausgaben und Einnahmen zwischen den governmental Ebenen auf der Grundlage der allgemeinen Theorie des fiskalischen Föderalismus¹⁰ sowie der Theorie des Umweltföderalismus, die sich speziell der Kompetenzverteilung im Bereich der Umweltpolitik im Rahmen föderaler Strukturen widmet¹¹. Dabei handelt es sich bei der Theorie des Umweltföderalismus nicht um einen geschlossenen und einheitlichen theoretischen Ansatz. Vielmehr werden häufig nur Teilaspekte der nationalen Umweltpolitik¹², in den letzten Jahren verstärkt auch das Verhältnis zwischen europäischer und nationaler Umweltpolitik¹³ behandelt.

Der Schwerpunkt liegt im Folgenden auf einer kurzen Darstellung der Implikationen, die sich aus den Hauptaussagen der Föderalismustheorie für die ökologische Nachhaltigkeit der Finanzbeziehungen bzw. die Verteilung von Aufgaben/Ausgaben und Einnahmen (dies beinhaltet auch die Ausgestaltung intragovernmentaler Transfers) im Rahmen des Finanzausgleichs im weiteren Sinne ergeben. Aufgrund der Themenstellung der Studie stehen öffentliche Ausgaben und Einnahmen im Mittelpunkt. Auf die institutionelle Zuständigkeit für den Einsatz weiterer umweltpolitischer Instrumente kann nicht eingegangen werden; wiewohl sich eine weiterführende Untersuchung der föderalismustheoretischen Aspekte solcher Instrumente lohnen würde¹⁴.

Der in diesem Kapitel der Studie vorgenommene kurze theoretische Überblick soll die Identifikation der "Stellschrauben" im Finanzausgleich aus Nachhaltigkeitssicht ermöglichen. Auf der Basis dieser theoretischen Überlegungen werden die aktuelle Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs beurteilt sowie ggf. Empfehlungen für eine stärkere Integration von Überlegungen zur Stärkung der ökologischen Nachhaltigkeit in den Finanzausgleich abgeleitet.

Im Rahmen dieser Studie steht das Allokationsziel im Vordergrund. Bezogen auf eine auch von ökologischen Erwägungen geleitete Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist aus einer allokatorentheoretischen Perspektive auf zwei Ebenen zu argumentieren. Der Ausgangspunkt sind allokative Ineffizienzen, die sich im Zusammenhang mit Umweltschäden bzw. von Maßnahmen der Verbesserung der Umweltqualität ergeben können und eine grundsätzliche Rechtfertigung für einen öffentlichen Eingriff bieten. Da sich hieraus noch keine unmittelbare Empfehlung darüber ableiten lässt, welche staatliche(n) Ebene(n) in die Erledigung umweltpolitischer Aufgaben (in Form öffentlicher Ausgaben oder Einnahmen) involviert werden soll(en), ist in einem weiteren Schritt herauszuarbeiten, auf welcher föderalen Ebene umweltrelevante Aufgaben/Ausgaben sowie Einnahmen effizient anzusiedeln sind und welcher ergänzenden Ausgestaltung des intragovernmentalen Transfersystems es möglicherweise bedarf.

Bevor im Folgenden die letzt genannte Frage, die im Mittelpunkt dieses Kapitels der Studie steht, detaillierter behandelt wird, werden einige theoretische Grundlagen zu Umweltschäden und Umweltqualität als Allokationsproblem kurz skizziert. Umweltschäden bzw. die Verbes-

¹⁰ Grundlegend Oates (1972 und 1999).

¹¹ Für eine Darstellung der Theorie des Umweltföderalismus in Hinblick auf die institutionelle Zuständigkeit für die Erhebung von Emissionssteuern sowie die Durchsetzung von Umweltauflagen ebenso wie für weiterführende Literaturhinweise vgl. Zimmermann – Kahlenborn (1994).

¹² Vgl. z. B. Kloepfer (Hrsg.), (2002 und 2003) für die Abfallwirtschaft in Deutschland.

¹³ Vgl. z. B. Zimmermann et al. (Hrsg.) (1995).

¹⁴ In diesem Zusammenhang wären sowohl ordnungspolitische Instrumente (z. B. Auflagen) als auch eher marktorientierte Instrumente (z. B. Emissionszertifikate) von Interesse.

serung der Umweltqualität sind klassische Beispiele, anhand derer in der Finanzwissenschaft ein durch das Auftreten negativer Externalitäten bzw. die Existenz öffentlicher Güter verursachtes Marktversagen illustriert und die Rechtfertigung für staatliche Interventionen erläutert wird (z. B. *Boadway – Wildasin*, 1984; *Stiglitz*, 1999).

Die Nutzung bzw. Belastung von Umweltgütern¹⁵ (dabei handelt es sich um natürliche Ressourcen wie Wasser, Boden, Luft und nicht erneuerbare Rohstoffe) im Rahmen von Produktions- oder Konsumaktivitäten kann einen negativen externen Effekt darstellen¹⁶: Weil der Verursacher die mit diesen umweltschädigenden Aktivitäten verbundenen externen Kosten, die zu einem Auseinanderfallen der privaten und der sozialen Kosten führen, nicht selbst tragen muss, sondern sie auf die Allgemeinheit abwälzt, ist ein aus Effizienzperspektive zu hohes Ausmaß umweltbelastender Aktivitäten zu erwarten. Nach dem Kriterium der räumlichen Reichweite sind solche Wirkungen auf einem Kontinuum von lokalen bis hin zu globalen negativen externen Effekten einzuordnen.

Die Verbesserung der Umweltqualität weist typische öffentliche-Güter-Eigenschaften auf (*Thöne*, 2000)¹⁷. Wenn potenzielle Nutznießer des Gutes Umweltqualität von der Nutzung nicht ausgeschlossen werden können, können sie von demjenigen, der umweltverbessernde Maßnahmen durchführt, nicht zu deren Finanzierung herangezogen werden: Weil sie auch ohne individuelle Zahlungen von einer verbesserten Umweltqualität profitieren können, werden die betroffenen Dritten keine freiwilligen Finanzierungsbeiträge leisten ("Trittbrettfahrer-Problem"). Private Akteure werden daher Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität nur bis zu dem Ausmaß ergreifen, an dem ihre Grenzkosten ihrem privaten Grenznutzen entsprechen. Da die externen Nutzen in diesem Kalkül nicht berücksichtigt werden, wird aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ein Zuwenig des Gutes Umweltqualität angeboten. Selbst wenn ein Ausschluss nicht zahlungswilliger Nutzer technisch möglich wäre und somit die Entrichtung eines Preises durchgesetzt werden könnte¹⁸, könnten damit Ineffizienzen verbunden sein: Nämlich dann, wenn eine gute Umweltqualität durch Nicht-Rivalität in der Nutzung gekennzeichnet ist¹⁹, d. h. zusätzliche Nutzer Grenzkosten von Null verursachen. Ein Ausschluss potenzieller Nutzer, die einen positiven Nutzen aus einer verbesserten Umweltqualität ziehen würden, wäre daher ineffizient (*Boadway – Wildasin*, 1984).

Öffentliche Güter können daher mit zwei Formen des Marktversagens verbunden sein: Ein ineffizient niedriger Konsum, wenn der Ausschluss vom Konsum möglich ist und Nicht-Rivalität in der Nutzung gegeben ist, und ein ineffizient geringes Angebot aufgrund der Nicht-Ausschließbarkeit (*Stiglitz*, 1999). Da der Ausschluss vom öffentlichen Gut "hohe Umweltqualität" vielfach technisch kaum möglich sein dürfte, ist in diesem Fall das allokatiospolitisch relevantere Problem ein zu geringes Niveau umweltverbessernder Maßnahmen. Hinzu kommt, dass sich die individuellen Präferenzen für umweltrelevante öffentliche Güter und Leistungen aufgrund der Unsicherheit über die Kosten und vor allem über den Nutzen der Bewahrung bzw. Herstellung einer guten Umweltqualität nur unzureichend als effektive Nachfrage äußern (*Perner – Thöne*, 2005), was die Entstehung eines "Marktes" für solche Güter an sich be- bzw. verhindert. In diesem Zusammenhang sind sowohl die unmittelbaren Kosten der Durchführung einer Maßnahme als auch ihr langfristiger Nutzen (bzw. die Kosten, die entstehen, wenn auf die

¹⁵ Umweltgüter sind Bestandteile der natürlichen Umwelt, deren Bereitstellung grundsätzlich keine Kosten verursacht (die also im Prinzip freie Güter darstellen) und die als Konsumgüter bzw. als Inputs für den Produktionsprozess genutzt werden sowie Rückstände aus Konsum- und Produktionsaktivitäten aufnehmen (*Hartwig*, 2003). Da gleichzeitig ein Ausschluss von der Nutzung meist nicht möglich und zumindest eine teilweise Rivalität in der Nutzung gegeben ist, können Übernutzungsprobleme auftreten (*Karl – Ranné*, 1997).

¹⁶ Genauer gesagt, entstehen negative Externalitäten (die als öffentliche Güter bzw. "bads" aufgefasst werden können, da sich die Betroffenen ihnen nicht entziehen können, ein Ausschluss vom Konsum also nicht möglich ist) als nicht-intendierte Nebenprodukte bei der Produktion bzw. dem Konsum privater Güter (*Mishan*, 1971).

¹⁷ Zu einer grundlegenden Erläuterung öffentlicher Güter und ihrer Eigenschaften vgl. z. B. *Stiglitz* (1999).

¹⁸ Denkbar wäre etwa ein Gewässer, dessen Wasserqualität durch den Einbau von Wasserreinigungsanlagen o. ä. verbessert wird.

¹⁹ Je nach Art des Umweltgutes, dessen Qualität verbessert wird (Wasser, Luft, etc.), können natürlich durchaus ab einer gewissen Nutzungsintensität Rivalitäten in der Nutzung auftreten; aber solange die Grenzkosten, die durch einen zusätzlichen Nutzer verursacht werden, geringer sind als dessen Grenznutzen, ist ein Ausschluss von der Nutzung ineffizient.

Durchführung der Maßnahme verzichtet wird, z. B. Gesundheitsschädigungen, extreme Wetterereignisse) von Bedeutung. Unsicherheit spielt im Bereich der Umweltpolitik wegen des langen Zeithorizonts, über den sich damit verbundene Nutzen und Kosten erstrecken können, eine besondere Rolle²⁰. Die Unsicherheit über das exakte Ausmaß des Nutzens einer guten Umweltqualität bzw. der Kosten ihrer Herstellung ermöglicht die Verschleierung der individuellen Präferenzen und schafft damit wiederum die Voraussetzungen für Trittbrettfahrer-Verhalten und eine aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu geringe Finanzierungsbereitschaft privater Akteure.

Auch Umweltqualität kann (wie öffentliche Güter generell; *Breton*, 1965) nach ihrer Reichweite klassifiziert werden. Je nach der Ausdehnung der geographischen Region und der damit erfassten Bevölkerung, der der Nutzen aus einer besseren Umweltqualität zugute kommt, handelt es sich um ein lokales öffentliches Gut (z. B. Lärmvermeidung)²¹, ein regionales (z. B. Biotopvernetzung, Mobilität), ein überregionales/nationales (z. B. saubere Luft) oder ein globales öffentliches Gut (Klima).

Marktversagen ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für ein Eingreifen des Staates: Interventionen der öffentlichen Hand müssen auch zu einer Verbesserung gegenüber der ursprünglichen Situation führen. Dies gilt selbstverständlich auch für den Bereich der Umweltpolitik, wo (unterschiedlich begründetes) Staatsversagen dazu führen kann, dass die Umsetzung theoretisch gut begründeter und fundierter Lösungsvorschläge entweder überhaupt nicht erfolgt oder nicht die gewünschten Ergebnisse erbringt. UmweltökonomInnen haben sich in den letzten Jahren insbesondere auf der Grundlage der Erkenntnisse der Neuen Politischen Ökonomie bzw. der Public-Choice-Theorie verstärkt mit der Frage "Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?"²² auseinandergesetzt²³. Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, dass ein Marktversagen und damit die grundsätzliche Rechtfertigung (als notwendige Bedingung) für umweltpolitische Interventionen durch öffentliche Ausgaben und Einnahmen gegeben ist. Es soll vielmehr ein Beitrag zu der Frage nach den institutionellen Voraussetzungen für eine effiziente und effektive Korrektur von Versagen auf den Märkten für Umweltgüter unter spezieller Berücksichtigung der föderalen Arbeitsteilung im Bereich der Umweltpolitik und damit letztlich zur Vermeidung einer möglichen Ursache für ein Staatsversagen in der Umweltpolitik geleistet werden.

III.1 VERTEILUNG DER AUFGABEN/AUSGABEN

Die öffentliche Hand kann im Bereich der Umweltpolitik auf der Ausgabenseite öffentliche Güter und Leistungen bereitstellen, die die Umweltqualität verbessern (z. B. im Rahmen des Gewässerschutzes), oder sie kann durch die Vergabe von Subventionen umweltfreundliches Verhalten der Unternehmen und privaten Haushalte fördern (z. B. im Rahmen der Wohnbauförderung oder der Umweltförderung im Inland). Die Finanzierung umweltrelevanter Ausgaben folgt dem Gemeinlastprinzip (*Thöne*, 2000): Nicht der Verursacher von Umweltschäden, sondern die Allgemeinheit trägt die mit ihrer Beseitigung verbundenen Kosten. Dieser Abschnitt widmet sich der aus allokationstheoretischer Sicht optimalen Zuweisung umweltrelevanter Aufgaben- bzw. Ausgabenbereiche auf die einzelnen staatlichen Ebenen. Nach einer kurzen Systematisierung umweltrelevanter Aufgabenbereiche werden grundlegende Prinzipien und Kriterien für die Aufgabenteilung im föderalen Staat dargestellt und auf dieser Grundlage die optimale intragovernmentale Zuordnung umweltrelevanter Aufgaben/Ausgaben erörtert.

²⁰ Zu den Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen siehe *EEA* (2001).

²¹ Zu lokalen öffentlichen Gütern vgl. auch *Oakland* (1987).

²² So der Titel eines Beitrags von *Frey – Schneider* (1997).

²³ Vgl. hierzu z. B. die Beiträge in *Bizer et al.* (2000).

III.1.1 Umweltrelevante Aufgaben/Ausgaben

In einer groben Einteilung können die in Tabelle 7 dargestellten Umweltschutzbereiche unterschieden werden. Diesen werden für die Zwecke dieser Studie, die sich auf die Aufgaben/Ausgaben der öffentlichen Hand konzentriert, entsprechende Maßnahmen bzw. Aufgabenbereiche zugeordnet. Die aufgeführten Umweltschutzbereiche umfassen weitgehend die oben genannten Umweltgüter. Sie entsprechen den Kategorien, die für die Umweltschutzausgabenrechnung entsprechend SERIEE ermittelt werden. Hinzu kommen Kategorien aus dem Ressourcenmanagement.

In dieser Aufstellung wird zwischen dem vorsorgenden und dem nachsorgenden Bereich unterschieden. Die einzelnen Aufgabenbereiche bzw. Maßnahmen werden also danach differenziert, ob sie der Prävention von Umweltschäden und damit der Verhinderung ihrer Entstehung (vorsorgender Bereich) oder der Beseitigung bereits aufgetretener Umweltschäden (nachsorgender Bereich) dienen. Diese Unterscheidung ist im Kontext des innerstaatlichen Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen ein Aspekt, der sicherlich berücksichtigt werden muss; wiewohl angesichts des beschränkten Rahmens dieser Studie auf diese Differenzierung im weiteren Fortgang der Untersuchung nicht adäquat eingegangen werden kann.

Tabelle 7: Umweltschutzbereiche und dazugehörige Maßnahmen

| Umweltschutzbereich | Maßnahmen | |
|---|--|--|
| | vorsorgend | nachsorgend |
| Luftreinhaltung/Klimaschutz | Wohnbau (Wärmedämmung, Heiztechnologie) Öffentlicher Personennahverkehr | Ablufffilter und Reinigungsanlagen Luftüberwachungssysteme |
| Gewässerschutz | | Abwasserfilter Kanalisation Abwasserreinigungssysteme (Kläranlagen) |
| Schutz des Bodens | Abdichtung der Bodenoberfläche | Bodensanierung |
| Abfallwirtschaft | Abfallvermeidung | Abfallabfuhr Abfallbehandlung Abfallbeseitigung (Deponien) |
| Lärmschutz | Lärmvermeidung | Lärmschutzeinrichtungen und Schallschutzwände (Straßen, Eisenbahnen, Flughäfen; Wohnbau) |
| Schutz der biologischen Vielfalt und Landschaft | Grüngürtel und Pflanzungen | Wiederherstellung von Landschaften Wiederansiedlung von Tier- und Pflanzenarten |
| Forschung und Entwicklung | Einrichtungen der Umweltforschung | |
| Ressourcenmanagement | Wasserversorgung Erneuerbare Energien | Wasserentsorgung Recycling |

Q: WIFO-Zusammenstellung in Anlehnung an Aichinger (2003) und Petrovic (2003).

III.1.2 Prinzipien und Kriterien für die Aufgabenteilung im föderalen Staat

Eine ökonomisch rationale vertikale Verteilung der Aufgaben/Ausgaben auf die Gebietskörperschaften orientiert sich, wie erwähnt, an den drei genannten grundlegenden finanzpolitischen Aufgabenbereichen: der Allokations-, der Verteilungs- und der Stabilisierungsaufgabe. Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht das Allokationsziel; es ist die Frage zu behandeln, auf welcher staatlichen Ebene umweltrelevante Aufgaben (als ein Teilbereich der Allokationsaufgabe des Staates) und damit verbundene Ausgaben aus Effizienzperspektive anzusiedeln sind.

In der Fiskalföderalismus-Literatur – vor allem in der sehr theoretisch orientierten – wird nicht selten nur im Rahmen der einfachen Dichotomie "zentrale versus dezentrale/lokale Aufgabenerledigung" argumentiert. Auch die zusätzliche Berücksichtigung einer intermediären Ebene in einem Teil der Literatur²⁴ (für den österreichischen Fall also die Länder, die als Mittelebene zwischen dem Bund und der Gemeindeebene stehen) stellt immer noch eine gewisse Vereinfachung dar, die nur ein recht grobes Raster für die intragovernmentale Aufgabenzuordnung zur Verfügung stellt: In der Realität gibt es weitere unterhalb der zentralen Ebene angesiedelte räumliche Einheiten (z. B. Bezirke). Auch wenn für spezifische umweltrelevante Aufgaben/Ausgaben eine Zuordnung zu Bund, Ländern oder Gemeinden nicht immer eindeutig möglich sein mag, scheint es für die folgenden grundsätzlichen Überlegungen sinnvoll, etwas vereinfachend zunächst von drei governmentalen Ebenen auszugehen.

Ein zentraler Grundsatz für die Zuordnung öffentlicher Aufgaben/Ausgaben ist zunächst das Subsidiaritätsprinzip (*Döring, 1997*)²⁵: Öffentliche Aufgaben sind nach diesem Grundsatz auf der untersten möglichen staatlichen Ebene zu erledigen und nur dann an eine übergeordnete Ebene zu übertragen, wenn die nachgeordnete Ebene mit ihrer Erfüllung überfordert ist. Eine möglichst dezentrale Aufgabenerfüllung ist auch aus der Perspektive dynamischer Effizienz günstig: Sie ermöglicht einen gewissen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften bzw. das "Experimentieren" mit unterschiedlichen Lösungen zur Bewältigung bestimmter (neuer) Aufgaben und verbessert damit die Bedingungen für eine rasche Anpassung an eine Veränderung der Rahmenbedingungen (etwa der Präferenzen, der Produktionsmöglichkeiten öffentlicher Güter oder im speziellen Fall der umweltpolitischen Probleme) (*Heller, 1991*). Ein föderalistischer Staatsaufbau bzw. die Option für eine dezentrale Aufgabenerfüllung, die er bietet, kann somit als ein "Entdeckungsverfahren für institutionelle Neuerungen" wirken (*Blankart, 2003*). Besonders gute Problemlösungen einzelner Gebietskörperschaften können dann als "best practice" auch von anderen Gebietskörperschaften implementiert werden (*Eichenberger – Hosp, 2001*).

Aus allokativer Perspektive sind bei der optimalen Zuweisung von Aufgaben an die einzelnen föderalen Ebenen zwei Effizienzdimensionen zu beachten (*Andel, 1998*), die relevant sind für die statische Effizienz, d. h. bei gegebenen Rahmenbedingungen bezüglich von Präferenzen, Produktionsbedingungen und Problemlagen:

- (1) Struktureffizienz: Das Angebot an öffentlichen Gütern und Leistungen soll den Präferenzen der Nutzer möglichst gut entsprechen, um "Frustrationskosten" (*Tullock, 1969*) zu vermeiden; dies gilt umso mehr, je heterogener die regionalen Präferenzen sind;
- (2) Kosteneffizienz: Das Angebot an öffentlichen Gütern und Leistungen soll zu den geringst möglichen Kosten erstellt werden.

Darüber hinaus ist das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu beachten (*Olson, 1969*): Der Kreis der Nutzer öffentlicher Güter, der Träger der Kosten sowie der Entscheider über deren Bereitstellung sollen sich so weit wie möglich decken. Die dadurch angestrebte möglichst enge Kopplung von Aufgaben-/Ausgabenverantwortung einerseits und Finanzierungsverantwortung andererseits soll eine effiziente Aufgabenerfüllung sicherstellen, indem Anreize für ein stärkeres Kostenbewusstsein sowie die Beachtung der Bürgerpräferenzen gesetzt werden.

Von einer dezentralen Güterbereitstellung wird – ausgehend von Olsons bereits 1972 formuliertem "Dezentralisierungstheorem" (*Oates, 1972*) – aufgrund der genannten Argumente grundsätzlich eine bessere Erreichung von Struktur- und Kosteneffizienz erwartet. Die Präferenzen der Bürger werden besser berücksichtigt, und durch die erweiterten Möglichkeiten der Bürger, sich in politische Entscheidungen einbringen zu können, wird eine kostengünstige Bereitstellung gefördert (*Feld – Kirchgässner, 1998*). Auch sind bei dezentraler Aufgabenerledigung und

²⁴ Als wegweisend darf hier *Oates (1972)* gelten.

²⁵ Das Subsidiaritätsprinzip ist für die Belange der EU im Vertrag von Maastricht als Basis für die föderale Struktur und die Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten/Regionen sowie der EU-Ebene als der zentralen Ebene im EU-System verankert worden.

–finanzierung Kosten und Nutzen der Bereitstellung öffentlicher Leistungen transparenter. Daraus wird in der Literatur grundsätzlich eine "Zuständigkeitsvermutung" (Seitz, 2003: 350) zugunsten der lokalen Ebene abgeleitet.

Die Grenzen des Dezentralisierungstheorems werden durch die folgenden Kriterien abgesteckt, die bei der Güterbereitstellung zu beachten sind, wenn Struktur- und Kosten- bzw. gesamtwirtschaftliche Effizienz erreicht werden soll, und die eher für ein zentrales Angebot der betreffenden öffentlichen Güter und Leistungen sprechen:

(1) die Kostenverläufe bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen – hier ist insbesondere das eventuelle Auftreten von Kostendegressionseffekten (economies of scale) bei der Produktion öffentlicher Güter und Leistungen zu beachten, aber auch zunehmende Skalenerträge in der Nutzung²⁶;

(2) das Auftreten interregionaler Externalitäten (spill-overs) (Nowotny, 1999);

(3) das Vorhandensein einer meritorischen Komponente aus Sicht der übergeordneten Ebene(n), d. h. dass diese ein größeres Interesse an der Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes haben als die nachgeordnete(n) Ebene(n) (Zimmermann, 1999).

Es ist eine umso stärkere Zentralisierung bei der Güterbereitstellung angezeigt, je intensiver ein öffentlich bereitgestelltes Gut durch die genannten Charakteristika gekennzeichnet ist.

III.1.3 Implikationen für die intragovernmentale Aufgabenteilung im Bereich der Umweltpolitik

Im Folgenden wird versucht, die Implikationen, die sich aus den vorstehend aufgeführten Grundsätzen im Bereich der Umweltpolitik für die intragovernmentale Aufgabenteilung ergeben, abzuleiten. Vorweg muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass eine eindeutige Zuordnung nicht selten kaum möglich sein wird, bedenkt man die spezifischen Charakteristika dieser Güter und des Umweltnutzens, den sie erbringen sollen. Nicht wenige dieser Güter zeichnen sich dadurch aus, dass sie mit vielschichtigen und möglicherweise gegenläufigen Umwelteffekten verbunden sind, was eine integrierte Betrachtung erfordern würde. Ein Beispiel dafür ist der Neubau energieeffizienter Wohnbauten, die aufgrund ihrer Lage bzw. einer fehlenden Anbindung an den öffentlichen Verkehr höhere Emissionen aufgrund der mit ihnen verbundenen Zunahme des Individualverkehrs verursachen.

Bei der Zuweisung öffentlicher Aufgaben an die föderalen Ebenen ist zunächst die räumliche Reichweite umweltrelevanter öffentlicher Güter festzustellen. Die Zuordnung auf die einzelnen staatlichen Ebenen sollte grundsätzlich durch das Ausmaß der räumlichen Reichweite – lokal, regional, national – determiniert werden (Beirat, 1992). Lokale umweltrelevante öffentliche Güter fallen danach in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, regionale umweltrelevante öffentliche Güter sollten eher auf Länderebene erledigt werden, während nationale umweltrelevante öffentliche Güter in den Aufgabenbereich des Bundes fallen sollten. Aufgrund der Trittbrettfahrer-Problematik wird es sonst zu einem ineffizient geringen Niveau an solchen öffentlichen Gütern und Leistungen kommen.

Die Zuordnung auf die nach dem Kriterium der räumlichen Reichweite niedrigst mögliche Ebene macht den Zusammenhang zwischen Nutzen und Kosten der Aufgabenerfüllung besser sichtbar und stärkt damit die fiskalische Äquivalenz. Dadurch werden die Voraussetzungen für eine in Struktur und Höhe an den Präferenzen (und damit der Zahlungsbereitschaft) der Nutzer orientierte Bereitstellung umweltrelevanter Güter und Leistungen sowie Subventionen geschaffen, da eine Über- bzw. Unterversorgung vermieden wird (Karl – Ranné, 1997). Da die unteren

²⁶ Diese treten solange auf, wie die Grenzkosten eines zusätzlichen Nutzers gleich Null sind, also keine Überfüllungskosten entstehen (Blankart, 2003).

Ebenen über bessere Informationen über die spezifische Problemlage hinsichtlich des Zustands von Natur und Landschaft sowie erforderlicher Naturschutzmaßnahmen ebenso wie über die lokalen Präferenzen "vor Ort" verfügen, kann so bei regional differierenden Umweltproblemen besser auf die spezifischen umweltpolitischen Anforderungen eingegangen (*Bergmann*, 2000) und somit die Struktureffizienz erhöht werden. Zudem ermöglicht eine dezentrale Aufgabenerfüllung eine stärkere Partizipation der Bürger an Entscheidungen über Höhe und Struktur des Angebots umweltrelevanter öffentlicher Güter und Leistungen sowie Subventionen und macht damit Kosten-Nutzen-Relationen transparent, was sowohl die Struktur- als auch die Kosteneffizienz verbessern kann. Schließlich können die einzelnen lokalen Gebietskörperschaften mit unterschiedlichen Problemlösungen experimentieren, die als "best practice" auch für andere Gemeinden dienen können (dynamische Effizienz).

Allerdings können es spezifische Eigenschaften der betreffenden umweltrelevanten öffentlichen Güter bzw. negativen Externalitäten erfordern, eine Zuweisung an eine höhere Ebene – also eine stärkere Zentralisierung – zu erwägen. Die Aufgabenerfüllung auf der kommunalen Ebene durch einzelne Gemeinden bzw. auf der Mittelebene durch einzelne Bundesländer kann in folgenden Fällen zu gesamtwirtschaftlich sub-optimalen Ergebnissen führen:

(1) Interregionale spill-overs (Externalitäten)²⁷: Der umweltbezogene Nutzen aus einem umweltrelevanten öffentlichen Gut kommt nicht nur den Einwohnern der bereitstellenden Gebietskörperschaft zugute, sondern zu einem (kleineren) Teil auch "Auswärtigen". Zum Nutzerkreis einer besseren Umweltqualität kommen also gemeinde-/landesexterne Nutzer hinzu. Die betreffende Gebietskörperschaft wird diese positiven interregionalen Externalitäten bei ihrer Entscheidung über Höhe und Struktur des Angebots des betreffenden Gutes nicht berücksichtigen. Es ist daher eine zu geringe Höhe sowie möglicherweise eine sub-optimale Struktur des Angebots zu erwarten, weil die Präferenzen der externen Nutzer (die sich an der Finanzierung des Angebots nicht beteiligen) nicht berücksichtigt werden (*Perner – Thöne*, 2005). In diesem Zusammenhang ist auch das "Not-in-my-Backyard"-Phänomen ("NIMBY") relevant, das die mangelnde Bereitschaft politischer bzw. Verwaltungseinheiten bezeichnet, im eigenen Hoheitsgebiet bestimmte umweltrelevante Güter und Dienstleistungen – insbesondere solche, gegen die Widerstand aus der Wählerschaft zu erwarten ist, wie etwa Mülldeponien – anzubieten und sich stattdessen auf die Einrichtung solcher Angebote in benachbarten Gebietskörperschaften zu verlassen, die im Sinne eines Trittbrettfahrerverhaltens mitgenutzt werden können.

(2) Größendegressionseffekte: Wenn durch eine Ausdehnung der Produktionseinheiten die Kosten pro Outputeneinheit (Stückkosten) abnehmen, ist eine Produktion auf der Gemeindeebene bzw. die Übernahme der Produktion bestimmter öffentlicher Güter und Leistungen durch jede einzelne Gemeinde nicht kostenminimal.

(3) Meritorische Komponente: Wenn aus Sicht übergeordneter staatlicher Ebenen ein höheres Niveau umweltrelevanter öffentlicher Güter und Leistungen für wünschenswert gehalten wird, als es den Präferenzen der nachgeordneten staatlichen Ebene entspricht, führt die Übertragung der Zuständigkeit für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter auf die Gemeinde- bzw. Landesebene aus der Perspektive der Länder bzw. des Bundes zu einem sub-optimal geringen Angebot.

Insgesamt ist auf der Grundlage der genannten Effizienzkriterien ex ante keine Aussage über die optimale Zuweisung umweltrelevanter öffentlicher Güter und Leistungen auf die staatlichen Ebenen möglich. Es ist vielmehr für jedes einzelne umweltrelevante öffentliche Gut zu prüfen, welcher Ebene die Aufgabenerfüllung zugewiesen werden sollte bzw. welche potentiellen Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind. Dabei ist zu erwarten, dass bei einer Reihe von Gütern und Leistungen die Anwendung dieser Kriterien zu widersprüchlichen Empfehlungen führen wird. Letztlich ist für jedes einzelne umweltrelevante öffentliche Gut eine Abwägung – basierend auf der vermuteten Ausprägung der einzelnen Kriterien – zu treffen. Dabei sind

²⁷ In diesem Fall gilt das von *Tiebout* (1956) erwartete Ergebnis einer effizienten Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter nicht.

sicherlich in manchen Fällen auch trade-offs zu gewärtigen.

Tabelle 8 führt umweltrelevante öffentliche Aufgaben- bzw. Ausgabenbereiche und den sich aufgrund der Kriterien interregionale spill-overs (externer Nutzerkreis), Größendegressions-effekte und meritorische Komponente aus Sicht der übergeordnete(n) staatliche(n) Ebene(n) ergebenden Zentralisierungsgrad bei der Erfüllung dieser Aufgabenbereiche auf.²⁸ Dabei wird zwischen vier Ausprägungen (keine – gering – mittel – hoch) unterschieden, denen Rangzahlen von 1 bis 4 zugeordnet werden. Für jeden Aufgabenbereich werden die Summe der Rangzahlen, der Median (der mittlere Ausprägungswert) sowie die Spanne (die Differenz zwischen der niedrigsten und der höchsten Rangzahl) ermittelt. Die Summe der Rangzahlen sowie der Median bilden die Basis für eine konsistente Reihung der einzelnen Aufgabenbereiche nach dem Grad der Dezentralisierung: Je höher Summe der Rangzahlen sowie der Median, desto zentraler sollte der betreffende Aufgabenbereich angesiedelt sein. Die Spanne gibt an, wie eindeutig sich ein gegebener Aufgabenbereich nach dem Grad der Zentralisierung einordnen lässt; je geringer sie ist, desto eindeutiger ist eine Zuordnung möglich. Dieses Vorgehen impliziert, dass den für die Aufgabenzuweisung verwendeten drei Kriterien identisches Gewicht beigemessen wird.

Danach sind eindeutig kommunale Aufgaben solche in den Bereichen Lärmschutz, Wasserversorgung, Abfallwirtschaft und Schutz des Bodens sowie zum Teil der Gewässerschutz (im Bereich stehender Gewässer). Hier existieren (mit Ausnahme des Gewässerschutzes im Bereich von Fließgewässern) kaum interregionale spill-overs. Der Schutz der biologischen Vielfalt und Landschaft sowie die Reinhaltung der Luft und der Klimaschutz übersteigen angesichts der Existenz interregionaler spill-overs großenteils die Möglichkeit einer effizienten kommunalen Aufgabenerfüllung, ebenso wie der Wohnbau (zumindest was dessen Beitrag zur Luftreinhaltung und zum Klimaschutz betrifft), der Bereich der Erneuerbaren Energien und der Öffentliche Personennahverkehr, wo zudem zum Teil Größendegressionsvorteile realisiert werden können. Diese Aufgabenbereiche sind daher eher regional (bzw. auf der Länderebene) zu verorten. Eine eindeutig zentrale Aufgabe sind Einrichtungen der Umweltforschung: Hier besteht der Nutzerkreis aus sämtlichen Bürgern eines Landes, und es gibt Größendegressionseffekte.

Eine meritorische Komponente mit Bezug auf umweltrelevante öffentliche Güter kann aus einem Interesse der übergeordnete(n) Gebietskörperschaft(en) an der Erfüllung dieser Aufgaben resultieren, weil sie aufgrund von internationalen Vereinbarungen zur Erreichung bestimmter Nachhaltigkeitsziele verpflichtet sind (vor allem Klimaschutz), oder weil sie aus anderen Gründen (z. B. Positionierung eines Landes als attraktiver Tourismusstandort) einer guten Umweltqualität eine hohe Bedeutung beimessen. Meritorische Überlegungen können sich auch vor dem Hintergrund eines möglicherweise zu kurzen Planungshorizonts einzelner Gebietskörperschaften ergeben, wenn diese mögliche Schäden, die den erwarteten Lebenshorizont der jetzigen Bewohner überschreiten, nicht berücksichtigen oder sie aufgrund der damit verbundenen Unsicherheit zu gering bewerten (*Oates – Schwab, 1988*), wenn es sich also – was für viele umweltrelevante öffentliche Güter und Leistungen zutreffen sollte – um intergenerationelle öffentliche Güter²⁹ handelt. Eine meritorische Komponente ist insbesondere in den Bereichen Luftreinhaltung/Klimaschutz, Schutz der biologischen Vielfalt und Landschaft sowie Einrichtungen der Umweltforschung und Ressourcenmanagement, zum Teil auch im Gewässerschutz und in der Bodensanierung zu vermuten.

²⁸ Die Darstellung in Tabelle 8 orientiert sich bezüglich der verwendeten Kriterien und der Form der Darstellung, nicht jedoch hinsichtlich der aufgeführten Aufgabenbereiche an *Zimmermann (1999)*.

²⁹ Zum Konzept der intergenerationellen öffentlichen Güter vgl. z. B. *Sandler (1999)*.

mermann – Kahlenborn, 1994). Aufgrund der möglichen Wechselwirkungen und gegenläufigen Effekte wäre eine integrierte Planung und Bewertung anzustreben. Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung erfordert dies die Integration von Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsaspekten in andere Politikbereiche sowie die Überprüfung der Maßnahmen in Hinblick auf unintendierte Effekte in anderen (Umwelt-)Bereichen.

Allerdings ist die Vermutung plausibel, dass in vielen umweltpolitischen Aufgabenbereichen ein höherer Grad der Zentralisierung angezeigt ist als in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen. Dies ist der meritorischen Komponente, mit denen fast alle der genannten Aufgabenbereiche verbunden sind, geschuldet; darüber hinaus der Tatsache, dass der externe Nutzen von einer Reihe dieser öffentlichen Güter auf mehreren Ebenen angesiedelt ist: So dient etwa ein Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs erstens der Vermeidung von Lärm (geringe Reichweite), zweitens der Vermeidung von Luftverschmutzung (regionale Reichweite) und drittens dem Klimaschutz (nationale/globale Reichweite). Die grundsätzliche Orientierung, die Tabelle 5 bezüglich des für die einzelnen umweltrelevanten öffentlichen Güter und Leistungen sinnvollen Grades der (De-)Zentralisierung der Aufgabenerfüllung zu geben versucht, ist daher sicherlich nur eine erste Annäherung und sehr vereinfacht.

Zwar muss ein größerer empfohlener Zentralisierungsgrad nicht unbedingt dazu führen, dass die Aufgabe durch eine höhere staatliche Ebene erledigt wird. So können Größendegressionsvorteile auch durch interkommunale Kooperation genutzt werden (indem etwa mehrere Gemeinden sich die Kosten für Errichtung und Betrieb von Deponien teilen) (*Bergmann*, 2000). Allerdings sind in diesem Falle Verhandlungs- und Transaktionskosten zu erwarten (*Behnisch et al.*, 2001; *Färber*, 2001, die je nach ihrer Höhe die effizienzsteigernden Wirkungen der Kooperation (über-)kompensieren können. Die Internalisierung interregionaler Externalitäten kann durch horizontale bzw. vertikale Transfers zwischen den Gebietskörperschaften erfolgen. Vertikale Transfers sind auch eine Alternative zur zentralen Aufgabenerfüllung bei öffentlichen Gütern und Leistungen mit meritorischen Komponenten.³¹

Allerdings erscheint es mit Bezug auf viele umweltpolitische Aufgaben sinnvoll, aufgrund der vorhandenen meritorischen Aspekte sowie des auf mehreren räumlichen Ebenen angesiedelten multidimensionalen Nutzens umweltrelevanter Ausgaben eine Kombination aus kommunaler/regionaler Aufgabenüberfüllung (inklusive der Wahl der aus der Perspektive der ausführenden Gebietskörperschaft am besten geeigneten Instrumente) und der Vorgabe von Rahmenregelungen (z. B. Schadstoffnormen) durch die zentrale Ebene anzustreben.

III.2 VERTEILUNG DER EINNAHMEN

Dieser Abschnitt widmet sich der Frage der Verteilung der öffentlichen Einnahmen auf die einzelnen föderalen Ebenen aus der Sicht der ökologischen Nachhaltigkeit. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich dabei primär auf umweltbezogene Steuern; weitere öffentliche Einnahmen (v. a. umweltrelevante Gebühren und Beiträge) werden weitgehend vernachlässigt. Diese Beschränkung ist dem Rahmen dieser Studie geschuldet. Zudem können Äquivalenzabgaben und Gebühren prinzipiell auf allen staatlichen Ebenen erhoben werden (*Musgrave*, 1983): als Gegenleistung für umweltbezogene öffentliche bzw. öffentlich bereitgestellte Leistungen also jeweils auf der betreffenden föderalen Ebene. Ebenso wenig werden in diesem Abschnitt intragovernmentale Finanzausweisungen (als weitere wichtige Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften) behandelt; sie stellen keine eigenen Einnahmen von Ländern und Gemeinden dar und werden in Abschnitt III.3 der Studie erörtert.

Im Folgenden geht es nicht um die Rechtfertigung und Zielsetzung sowie die konkrete Ausgestaltung von umweltbezogenen Steuern im Allgemeinen. Vielmehr wird von der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit des Einsatzes von Umweltsteuern als Instrument zur Internalisierung negativer

³¹ Die Rolle vertikaler Transfers wird weiter unten ausführlicher behandelt (vgl. Abschnitt 2.3).

ökologischer externer Effekte ausgegangen und diskutiert, auf welcher föderalen Ebene welche ökologischen Steuern anzusiedeln sind.

III.2.1 Umweltsteuern – einige Grundlagen

Umweltsteuern sind ein Teilbereich von Umweltabgaben, die außerdem Gebühren und Beiträge sowie Umweltsonderabgaben umfassen (*Bach et al.*, 1995). Spezifisch ökologische Ziele von Umweltsteuern orientieren sich an dem Umweltgut, dessen Schutz sie dienen sollen: der Schutz des Wassers, der Luft, der nichterneuerbaren Ressourcen sowie des Bodens; entsprechend können Umweltsteuern für den Schutz des Wassers, der Luft, der natürlichen Rohstoffe sowie des Bodens unterschieden werden.

Umweltsteuern können zwei finanzwissenschaftliche Funktionen erfüllen: Eine Lenkungs-funktion (die Besteuerung umweltschädigender Produktions- oder Konsumaktivitäten soll nach dem Verursacherprinzip eine Internalisierung der damit verbundenen externen Kosten und dadurch eine Einschränkung dieser Aktivitäten herbeiführen) und/oder eine Finanzierungsfunktion (Schaffung von Spielräumen für die Senkung anderer, verzerrender Steuern³² oder Erzielung von Einnahmen zur Beseitigung von Umweltschäden). Was die Finanzierungsfunktion anbelangt, so kann weiterhin danach unterschieden werden, ob Umweltsteuern zusätzliche Einnahmen erbringen oder ob sie andere Abgaben ersetzen (mithin aufkommensneutral sein)³³ sollen (*Zimmermann – Hansjürgens*, 1993). Zu beachten ist schließlich der in der Literatur oft thematisierte mögliche trade-off zwischen den Lenkungswirkungen und dem fiskalischen Zweck von Umweltsteuern (*Heaps – Helliwell*, 1985). Schränken sie umweltschädliche Aktivitäten von Konsumenten und Produzenten ein, können die Steuerbasis und (je nach Entwicklung des Steuersatzes) auch die Steuereinnahmen abnehmen.

Umweltsteuern können nach dem Steuergegenstand in Emissionsabgaben und in Produktabgaben unterteilt werden (*Stenger*, 1995). Letztere gliedern sich wiederum auf in Inputabgaben, die die eingesetzten Rohstoffe und damit umweltschädigende Produktionsaktivitäten verteuern sollen, und in Outputabgaben, die das Endprodukt und damit Konsumaktivitäten belasten sollen (*Dickertmann*, 1993). Aus ökonomischer Perspektive sind Emissionen als Gegenstand der Besteuerung theoretisch überlegen, weil sie die Umweltbelastung von Konsum- und Produktionsaktivitäten direkt erfassen (*Köppel – Pichl*, 1995). Da Emissionen in der Praxis jedoch oft nur schwer genau gemessen bzw. dem Verursacher individuell zugerechnet werden können, dominieren in der Praxis Produktsteuern.

Auf internationaler Ebene ist (in Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission bzw. Eurostat, der Internationalen Energieagentur sowie der OECD) ein einheitlicher Rahmen für die Darstellung und Definition von Ökosteuern erarbeitet worden, auf dem die Zusammenstellung in Tabelle 9 aufbaut³⁴.

³² Vor allem Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit, von deren Senkung positive beschäftigungspolitische Wirkungen erwartet werden (z. B. *Bovenberg – de Mooij*, 1994).

³³ Eine aufkommensneutrale Umstrukturierung des Steuersystems (Reduktion von arbeitsbezogenen Abgaben und Ersatz durch Umweltsteuern) sehen Konzepte einer ökologischen Steuerreform vor (z. B. *Nutzinger – Zahmt (Hrsg.)*, 1989).

³⁴ Zu Einzelheiten vgl. www.statistik.austria.at/fachbereich_umwelt/txt1.shtml#; *Tauber* (2004).

Tabelle 9: Bemessungsgrundlagen umweltrelevanter Abgaben und Zahlungen nach Art des umweltschädlichen Vorgangs

| Umweltschädlicher Vorgang | Bemessungsgrundlage/ Steuergegenstand |
|----------------------------|--|
| Energieverbrauch | Treibstoffverbrauch |
| | Heizstoffverbrauch |
| | Elektrizitätsverbrauch |
| Transport | KFZ-Besitz/Motorleistung |
| | KFZ-Zulassung/Treibstoffverbrauch |
| | Straßenbenützung |
| | Straßenbenützung/Umweltfreundlichkeit |
| Ressourcenverbrauch | Flächenverbrauch |
| | Grundverbrauch |
| | Jagd und Fischerei |
| | Rohstoffabbau |
| | Landschaftsverbrauch |
| | Zweitwohnsitz |
| Verschmutzung | Wasserverbrauch |
| | Altlasten-/Müllbeseitigung |
| | Abwasser verursachung |
| | Abfallverursachung |

Q: WIFO-Zusammenstellung in Anlehnung an Statistik Austria.

In dieser Klassifikation wird statt auf etwaige Zweckwidmungen von Umweltsteuern bzw. umweltrelevanten Zahlungen oder ihre offizielle Bezeichnung auf den physischen Vorgang abgestellt, der mit umweltschädlichen Wirkungen verbunden ist und der einer Besteuerung unterworfen wird bzw. an den umweltrelevante Zahlungen angeknüpft sind. Danach sind Steuern und umweltrelevante Zahlungen im Zusammenhang mit Energie, Transport³⁵, Verschmutzung und Ressourcenverbrauch zu unterscheiden. In Tabelle 9 sind diesen vier Sammelkategorien jeweils die zugehörigen Bemessungsgrundlagen zugeordnet, die konkret durch Zwangsabgaben an die öffentliche Hand (nicht nur durch Steuern, sondern auch durch sonstige umweltrelevante Zahlungen bzw. Gebühren) belastet werden können.

III.2.2 Prinzipien und Kriterien für die Zuweisung von Umweltsteuern im föderalen Staat

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die aus der Perspektive der ökologischen Nachhaltigkeit optimale Verteilung von Umweltsteuern auf die einzelnen staatlichen Ebenen. Für die Zuweisung von Besteuerungsrechten an die staatlichen Ebenen werden in der Literatur eine Reihe von Grundsätzen und Kriterien vorgeschlagen³⁶. Im Folgenden wird auf eine umfassende Darstellung sämtlicher in der Literatur vorzufindenden Prinzipien verzichtet; es erfolgt vielmehr eine Fokussierung auf diejenigen Grundsätze, die in Hinblick auf die Zuweisung umweltbezogener Steuern als relevant erscheinen.

Grundsätzlich sind negative ökologische Externalitäten nach dem Kriterium ihrer räumlichen Reichweite auf der betreffenden staatlichen Ebene durch Umweltsteuern zu internalisieren (*Boadway – Wildasin, 1984; Beirat, 1992*). Lokale negative ökologische externe Effekte sind danach auf der lokalen, nationale negative ökologische externe Effekte dagegen auf der zentralen Ebene zu besteuern. Das optimale Besteuerungsniveau entspricht den marginalen Schadenskosten. Werden umweltrelevante Steuern "zu niedrig" angesiedelt, wäre zu erwarten, dass

³⁵ Die Steuern auf Transport beziehen sich – anders als es die Bezeichnung "Transport" nahe legt – nicht auf den Transport von Gütern, sondern auf den Verkehr allgemein.

³⁶ Vgl. grundlegend z. B. *Musgrave (1983), Gordon (1983), Inman – Rubinfeld (1996), McLure (2001)*.

die einzelnen Gebietskörperschaften, die nur einen Teil der negativen Externalität tragen müssen, aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive eine ineffizient geringe Steuern festsetzen; dass also die Höhe der Steuer geringer wäre als die Grenzschadenskosten. Eine besondere Herausforderung stellen auch in diesem Zusammenhang Aktivitäten dar, die mit mehreren negativen Externalitäten auf unterschiedlicher räumlicher Ebene verbunden sind, wie etwa der Verkehr (lokales Problem Lärm; regionales Problem Feinstaubemissionen; überregionales/globales Problem Klimarelevanz).

Das Kriterium der Anpassungsfähigkeit an den Wandel der Aufgaben der öffentlichen Hand (*Junkernheinrich*, 2003) spricht für eine möglichst dezentrale Ansiedlung von Umweltsteuern: Dadurch kann auf möglicherweise regionale Unterschiede und Gegebenheiten in der Umweltbelastung sowie ihre Veränderung über die Zeit besser reagiert werden. Dies widerspricht in gewisser Weise einem klassischen Grundsatz der Zuweisung von Besteuerungsrechten (*Musgrave*, 1983), nämlich dass Steuerbasen, die eine regional sehr ungleiche Verteilung aufweisen, der zentralen Ebene zugewiesen werden sollen, da sich sonst eine interregional stark differierende Finanzausstattung der Gebietskörperschaften herausbilden würde. Dieser Grundsatz ist aber im Falle von Steuern, die der Internalisierung negativer Externalitäten dienen und damit neben der Finanzierungs- vor allem auch eine Lenkungsfunktion zu erfüllen haben, nur begrenzt sinnvoll und kann daher kein geeignetes Kriterium für die intra-governmentale Verteilung von umweltrelevanten Steuern sein.

Dezentral festgesetzte und erhobene Steuern haben auch aus Sicht der Anreizkompatibilität Vorteile (*Junkernheinrich*, 2003): Sie stärken den Zusammenhang zwischen Aufgaben-/Ausgabenverantwortung einerseits und Finanzierungsverantwortung andererseits und können so Kosten- und Struktureffizienz der Bereitstellung öffentlicher umweltrelevanter Güter und Leistungen erhöhen. In diesem Zusammenhang ist auch die örtliche Radizierbarkeit von Steuern von Bedeutung: Es sollte ein unmittelbarer örtlicher Bezug hinsichtlich der technischen Ausgestaltung von Tarifen und Bemessungsgrundlagen erkennbar sein. Nach diesem Kriterium sollten auf der kommunalen Ebene nur gut radizierbare Steuern angesiedelt sein.

Eine zentrale Zuweisung empfiehlt sich dagegen für Steuern auf Steuerbasen mit hoher interregionaler Mobilität, um einen Steuerwettbewerb "nach unten" zu vermeiden (*Rubinfeld*, 1987; *Stiglitz*, 1999), der sowohl die Lenkungs- als auch die Finanzierungsfunktion von Umweltsteuern konterkarieren würde³⁷. Auch Steuern, deren Aufkommen keine stetige und bedarfs- bzw. aufgabengerechte Finanzierungsbasis ("Niveaugerechtigkeit"; *Junkernheinrich*, 2003: 430) sichern kann – sei es, weil sie keinen stetigen Aufkommensverlauf aufweisen, weil ihre Wachstumsrate (wesentlich) unterhalb derer des allgemeinen Wirtschaftswachstums liegt, oder weil sie sehr konjunktur reagibel sind – sind für die lokale Ebene wenig geeignet. Als kommunale Steuern kommen insbesondere solche in Betracht, deren Aufkommen sich relativ stabil entwickelt, da das kommunale Aufgabenspektrum in besonderem Maße konjunkturunabhängige Aufgaben umfasst (*Döring – Feld*, 2005), zu denen auch umweltrelevante Aufgaben gehören. Schließlich kann auch im Zusammenhang mit der Erhebung umweltrelevanter Steuern und Abgaben – ebenso wie bei der Bereitstellung umweltrelevanter öffentlicher Güter und Leistungen und aus analogen Gründen – eine meritorische Komponente berücksichtigt werden: Auch wenn die übergeordnete(n) staatliche(n) Ebene(n) nicht direkt von den betreffenden negativen ökologischen Effekten betroffen sind, können sie ein Interesse an einem höheren Abgabenniveau haben, als aus der Sicht der nachgeordneten Ebene(n) effizient wäre.

³⁷ Es erscheint plausibel anzunehmen, dass das modelltheoretisch z. B. von *Zodrow – Mieszkowski* (1986) für den Fall der Besteuerung von interregional mobilem Kapital abgeleitete Resultat einer ineffizient geringen Kapitalbesteuerung, die aufgrund der damit einhergehenden Finanzierungsbeschränkung zu einem ineffizient geringen Niveau öffentlicher Güter führt, auch auf den Fall von umweltrelevanten Steuern auf interregional mobile Bemessungsgrundlagen übertragen werden kann (z. B. Treibstoffbesteuerung).

Ausgehend von diesen Überlegungen können für die Zuweisung von Rechten an der Besteuerung einzelner Bemessungsgrundlagen, die mit umweltschädlichen Aktivitäten verbunden sind, und damit für den Zentralisierungsgrad der Besteuerung die folgenden fünf Kriterien festgehalten werden:

- (1) räumliche Reichweite der besteuerten negativen ökologischen Externalität: je größer diese ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein;
- (2) meritorische Komponente: je größer diese ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein;
- (3) örtliche Radizierbarkeit; je höher diese ist, desto geringer sollte der Zentralisierungsgrad sein;
- (4) Mobilität der Bemessungsgrundlage: je höher diese ist, desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein;
- (5) Niveaugerechtigkeit: je geringer diese ist, desto weniger eignet sich eine Steuer als kommunale Steuer und desto höher sollte der Zentralisierungsgrad sein.

Die beiden erst genannten Kriterien sind solche, die spezifisch für umweltrelevante Steuern formuliert werden können, während es sich bei den drei übrigen Kriterien um die aus der allgemeinen Theorie des fiskalischen Föderalismus bekannten Zuweisungskriterien handelt.

Auf der Grundlage dieser Kriterien werden die umweltrelevanten Bemessungsgrundlagen in Tabelle 10 nach dem Grad der Zentralisierung gereiht. Für die vorgenommene Reihung werden wiederum Rangzahlen zwischen 1 und 4 verwendet: Je geringer die Rangzahl, desto mehr deutet ein gegebenes Kriterium auf die Eignung als dezentral angesiedelte Steuer hin. Eine bestimmte Steuer ist umso höher anzusiedeln, je höher Summe der Rangzahlen und Median sind. Dabei ist eine solche Zuweisung umso eindeutiger, je geringer die Spanne zwischen der jeweils niedrigsten und höchsten Rangzahl ist.

Danach sind Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Ressourcen und auf Verschmutzung weitgehend dezentral anzusiedeln, während Energiesteuern eher der zentralen Ebene zuzuweisen sind. Bei transportbezogenen Steuern ist danach zu differenzieren, ob damit Bewegungen verbunden sind, die grenzüberschreitend sind, ob also interregionale spill-overs auftreten: So dürften sich etwa Steuern bzw. Abgaben auf den transportbezogenen Flächenverbrauch (z. B. Parkometerabgaben) gut als kommunale Abgaben eignen, während bei Straßenbenützungabgaben (z. B. Mauten) nach der Art der betreffenden Straßen zu unterscheiden ist. Es fällt auf, dass – gerade im Vergleich zu der Reihung bezüglich des Grades der Zentralisierung bei der Erfüllung umweltrelevanter Aufgaben (vgl. Tabelle 5 oben) – die Spannen bei den Steuern auf Transport und Energieverbrauch hoch sind. Dies beruht primär darauf, dass die Niveaugerechtigkeit dieser Steuern – und damit ihre Eignung als kommunale Steuern – hoch ist. Wird dieses Kriterium außer Acht gelassen, ist die Spanne geringer und damit die Eindeutigkeit der Zuweisung an die regionale bzw. zentrale Ebene höher. Auch hier bedingt das gewählte Vorgehen, dass die verwendeten Zuweisungskriterien gleich gewichtet werden.

Tabelle 10: Grad der Zentralisierung bei der Zuweisung umweltrelevanter Steuern und Abgaben

| Zentralisierungsgrad | Bemessungsgrundlage | räumliche Reichweite | meritorische Komponente | örtliche Radizierbarkeit | Mobilität Bemessungsgr. | Niveaugerechtigkeit | Σ Rangzahlen | Median | Spanne |
|----------------------|---------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------|--------------|--------|--------|
| | dezentral | keine (0) | gering (2) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 6 | 1 | 2 |
| | | gering/mittel (2,5) | gering (2) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 8,5 | 2 | 1,5 |
| | | gering (2) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 9 | 2 | 2 |
| | | gering (2) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 9 | 2 | 2 |
| | | gering (2) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 9 | 2 | 2 |
| | | gering (2) | gering (2) | hoch (1) | gering (2) | mittel (2) | 9 | 2 | 1 |
| | | mittel (3) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 10 | 2 | 2 |
| | | gering (2) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | mittel (2) | 10 | 2 | 2 |
| | | mittel (3) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | mittel (2) | 11 | 2 | 2 |
| | | hoch (4) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 11 | 2 | 3 |
| | | hoch (4) | mittel (3) | hoch (1) | gering (2) | hoch (1) | 11 | 2 | 3 |
| | | hoch (4) | mittel (3) | hoch (1) | gering/mittel (2,5) | hoch (1) | 11,5 | 2,5 | 3 |
| | | hoch (4) | hoch (4) | gering (3) | hoch (4) | hoch (1) | 16 | 4 | 3 |
| | | hoch (4) | hoch (4) | gering (3) | hoch (4) | hoch (1) | 16 | 4 | 3 |
| zentral | hoch (4) | hoch (4) | gering (3) | hoch (4) | hoch (1) | 16 | 4 | 3 | |

Q: WIFO.

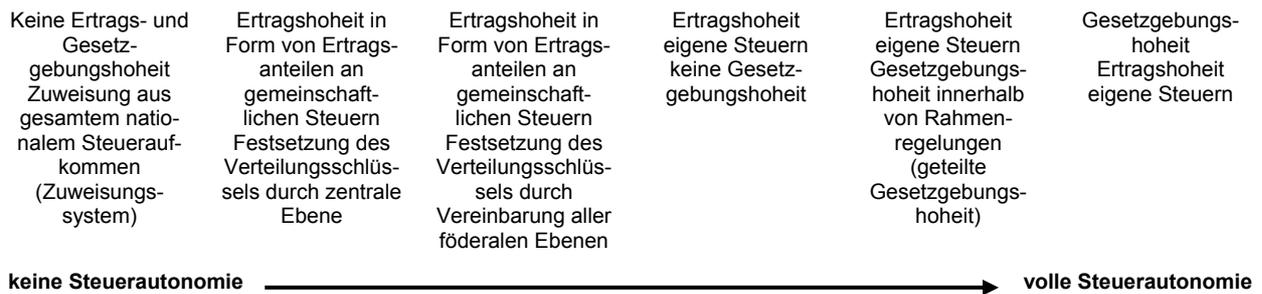
Diese einfache Zuordnung vernachlässigt jedoch, dass bezüglich der Abgabehoheit zwei Aspekte zu unterscheiden sind (*Zimmermann – Henke, 2001*):

- (1) die Gesetzgebungshoheit; d. h. das Recht, Steuerbemessungsgrundlage und/oder Steuersatz festzulegen;
- (2) die Ertragshoheit; d. h. das Recht, den (ganzen oder teilweisen) Ertrag aus der Steuer/ Abgabe zu vereinnahmen.

Beide "Hoheiten" müssen nicht zusammenfallen, sondern können durchaus voneinander getrennt werden (*Andel, 1998*).

Der Grad der Steuerautonomie der föderalen Ebenen hängt sowohl vom Ausmaß der Gesetzgebungs- als auch der Ertragshoheit ab. Volle Abgabehoheit ist gegeben, wenn die betreffende Ebene sowohl über die Gesetzgebungs- als auch die Ertragshoheit besitzt (vgl. Abbildung 6). Sie fehlt völlig in Zuweisungssystemen, in denen die zentrale Ebene sämtliche Steuern vereinnahmt und den nachgeordneten Ebenen einen Anteil am gesamten Steuerertrag zuweist; diese Zuweisungen sind eher als Transfers denn als Steueranteile aufzufassen (*OECD, 2003*). Die Arrangements, die zwischen diesen beiden Extremen stehen, sind durch unterschiedliche Grade der Steuerautonomie gekennzeichnet.

Abbildung 6: Grad der Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften



Q: WIFO.

Für ein (gewisses Maß an) Steuerautonomie der nachgeordneten staatlichen Ebenen sprechen im Allgemeinen und in Hinblick auf die Besteuerung umweltschädlicher Aktivitäten im Besonderen vor allem zwei Argumente. Erstens wird der Zusammenhang zwischen Einnahmen und Ausgaben auf den unteren staatlichen Ebenen gestärkt, woraus – wie bereits ausgeführt – positive Effizienzwirkungen erwartet werden. Dieser Konnex wird dann besonders intensiv, wenn die betreffenden Gebietskörperschaften nicht nur über die Ertragshoheit, sondern auch über (eine gewisse) Gesetzgebungshoheit verfügen. Zweitens ermöglicht eine gewisse Gesetzgebungshoheit, auf spezielle regionale Gegebenheiten bezüglich umweltverschmutzender Aktivitäten zu reagieren.

Freilich gibt es – wie ebenfalls bereits angedeutet – auch gerechtfertigte Argumente, die gegen eine vollständige Steuerautonomie der unteren Ebene(n) bei der Besteuerung bestimmter umweltschädlicher Aktivitäten sprechen. Dies betrifft insbesondere die Gefahr eines Steuerwettbewerbs nach unten, der vor allem – aber nicht nur – bei regional mobilen Bemessungsgrundlagen auftreten kann. Was die Ausprägung der Steuerhoheit anbelangt, so scheint es insgesamt sinnvoll, diese auf die Festsetzung von Steuersätzen zu beschränken, um eine Erosion der Bemessungsgrundlage zu vermeiden (*Jourard – Kongsrud, 2003*).

Dies bedeutet für Steuern, die sich aufgrund der obigen Kriterien grundsätzlich eher als lokale Steuern eignen und deren Ertrag daher auch der kommunalen Ebene zufallen sollte, bezüglich derer jedoch ein Interesse der übergeordnete(n) Ebene(n) an einer gewissen Mindestbesteuerung besteht (z. B. bei Grundsteuern), dass die Steuergesetzgebungsautonomie der Gemeinden etwa durch die Festsetzung von Mindeststeuersätzen oder von Steuersatzkorridoren be-

schränkt werden kann. Das soll nicht einer völligen Abwesenheit von Gesetzgebungsautonomie auf der kommunalen Ebene gleichkommen: Auf der Basis von Mindestregelungen sollten die Gemeinden bei solchen Steuern lokal differenzierte Sätze anwenden dürfen, um auf regional unterschiedliche Problemlagen (und damit unterschiedliche Grenzschadenskosten; *Köppl – Pichl*, 1995) und deren Veränderung angemessen reagieren zu können.

Bei umweltschädlichen Aktivitäten, die sich weniger zur Besteuerung auf der untersten Ebene eignen, weil sie mit überregionalen/nationalen negativen Externalitäten verbunden sind, die aber gleichzeitig lokal konzentriert auftreten und daher ansteigende Grenzschadenskosten verursachen (etwa Straßenbenützung und KFZ-Benützung), kann den nachgeordneten föderalen Ebenen ein gewisses Maß an Gesetzgebungs- und Ertragshoheit zugestanden werden, die beispielsweise die Form eines Zuschlagsrechts annehmen, aber auch wiederum in Form von Rahmenregelungen (Mindeststeuersätze, Steuersatzkorridore) gewährt werden kann.

Bei umweltverschmutzenden Aktivitäten mit interregionalen spill-overs wäre denkbar, Diffusionsnormen (*Karl – Ranné*, 1997) und damit ebenfalls ein bestimmtes Mindestbesteuerungsniveau festzulegen, das über dem aus der Perspektive der einzelnen Gebietskörperschaft optimalen Niveau liegt.

Dies setzt allerdings eine geringe Mobilität der Bemessungsgrundlage sowie eine gute örtliche Radizierbarkeit voraus, die vor allem bei den Energiesteuern nicht gegeben ist. Diese sind somit eine eindeutig zentral anzusiedelnde Umweltsteuer; zumal bezüglich der Eindämmung des Energieverbrauchs aufgrund von dessen Klimarelevanz auch die meritorische Komponente hoch ist.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Steuern auf Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung relativ stark zu dezentralisieren sind, da die betreffenden umweltschädlichen Aktivitäten eine relativ geringe räumliche Reichweite, eine beschränkte meritorische Komponente sowie geringe Mobilität aufweisen, gleichzeitig aber eine gute örtliche Radizierbarkeit und hohe Niveaugerechtigkeit gegeben sind. Eine stärkere Zentralisierung ist bei transportbezogenen Steuern angezeigt, aufgrund einer höheren räumlichen Reichweite und einer ausgeprägteren meritorischen Komponente. Energiebezogene Steuern sollten stark zentralisiert sein, denn es sind eine hohe räumliche Reichweite ebenso wie eine starke meritorische Komponente und eine relativ hohe Mobilität der Bemessungsgrundlage gegeben.

Bei der Gewährung von Steuerautonomie für die nachgeordneten staatlichen Ebenen und der Auswahl geeigneter Steuern ist – dies soll abschließend festgehalten werden – auch darauf zu achten, dass eine solche Dezentralisierung der Steuerhoheit nicht zu hohe Steuererhebungs- und Steuerbefolgungskosten für Steuerbehörden und Steuerzahler verursacht (*Joumard – Kongsrud*, 2003) und nicht zu einer übermäßigen Komplizierung des Steuersystems führt.

III.3 INTRAGOVERNMENTALE TRANSFERS

Wie bereits erwähnt, spielen auch Transfers in einem nach den Kriterien der ökologischen Nachhaltigkeit ausgestalteten Finanzausgleich eine Rolle. Die Überlegungen in diesem letzten Abschnitt des Kapitels befassen sich mit vertikalen Transfers, die von übergeordneten an nachgeordnete Gebietskörperschaften geleistet werden. Horizontale Transfers – also Zahlungen zwischen auf der gleichen staatlichen Ebene angesiedelten Gebietskörperschaften – bleiben außer Acht.

Allgemein kommen in diesem Fall, in dem die empfangende(n) Gebietskörperschaft(en) zur vermehrten Bereitstellung eines bestimmten – nämlich eines umweltrelevanten – Gutes ange-regt werden soll(en), nur zweckgebundene Transfers in Frage³⁸. Es erfolgt somit eine Mischfi-

³⁸ Zweckungebundene Transfers sind kein effizientes Mittel zur Erhöhung der Ausgaben der empfangenden Gebietskörperschaft für ein bestimmtes öffentliches Gut, da sie lediglich einen Einkommenseffekt verursachen, aber nicht die relativen Preise verändern (*Boadway – Wildasin*, 1984).

finanzierung der betreffenden öffentlichen Güter und Leistungen bzw. Subventionen durch die leistende und die empfangende staatliche Ebene.

Solche Transfers können als Alternative zu einer zentralen Bereitstellung von umweltrelevanten öffentlichen Gütern und Leistungen bzw. zur zentralen Gewährung von Subventionen zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens und damit zur Verbesserung der Umweltqualität eingesetzt werden (*Boadway – Flatters*, 1982). Damit sind sie für umweltrelevante Ausgaben in Bereichen relevant, die durch das Auftreten interregionaler spill-overs oder das Vorhandensein einer meritorischen Komponente gekennzeichnet sind. Gemäß Tabelle 8 sind dies besonders die Aufgabenbereiche Luftreinhaltung/Klimaschutz (Wohnbau), Gewässerschutz und Öffentlicher Personennahverkehr.

Wie erläutert, werden umweltrelevante öffentliche Güter und Leistungen, deren Nutzen die Grenzen der bereitstellenden Gebietskörperschaft überschreitet (spill-overs), auf einem gesamtwirtschaftlich sub-optimalen Niveau angeboten. Soll dennoch eine dezentrale Bereitstellung erfolgen, um die Effizienzvorteile einer dezentralen Aufgabenerfüllung auszuschöpfen, die insbesondere bei regional unterschiedlichen umweltpolitischen Problemlagen zu erwarten sind, kann die übergeordnete föderale Ebene an die betreffende(n) Gebietskörperschaft(en) Transfers leisten, um die Bereitstellung eines effizienten Niveaus sicherzustellen (*Inman – Rubinfeld*, 1992; *Andersson – Harsman – Quigley*, 1997). Transfers sind auch eine Möglichkeit, bei Vorhandensein einer meritorischen Komponente nachgeordnete Gebietskörperschaften zu höheren Ausgaben zu veranlassen, als sie aufgrund der Kosten-Nutzen-Erwägungen auf der nachgeordneten Ebene getätigt worden wären.

Wie Tabelle 8 verdeutlicht, gibt es nicht wenige umweltrelevante Aufgabenbereiche, bei denen interregionale spill-overs und/oder eine meritorische Komponente existieren. Da jedoch bei vielen dieser Aufgabenbereiche eine dezentrale Aufgabenerfüllung auch große Effizienzvorteile hat, kommt umweltrelevanten vertikalen Transfers im Finanzausgleich ein nicht zu vernachlässigender Stellenwert zu. Die Probleme, die mit Transfers zur Internalisierung räumlicher Externalitäten gerade im Umweltbereich verbunden sind, sind allerdings nicht unerheblich³⁹. Sie sprechen nicht prinzipiell gegen einen Einsatz solcher Transfers, sollten allerdings bei ihrer konkreten Ausgestaltung und Anwendung besonders berücksichtigt werden. Auf einige dieser Probleme wird im Folgenden kurz eingegangen.

Grundsätzlich sollte die Höhe umweltrelevanter Transfers das Ausmaß der interregionalen spill-overs bzw. der meritorischen Komponente widerspiegeln. Damit stellt sich zunächst die Frage nach der konkreten Höhe räumlicher Externalitäten. Zunächst ist das Problem möglicher Wechselwirkungen und gegenläufiger umweltrelevanter Effekte umweltbezogener öffentlicher Güter und Leistungen zu beachten. Es wurde außerdem bereits erwähnt, dass ein zentrales Problem umweltrelevanter Güter und Leistungen bzw. Subventionen die exakte Erfassung des externen Nutzens – der in einer Verbesserung der Umweltqualität besteht – darstellt. Aus der Unsicherheit über die Höhe dieses Nutzens ergibt sich für die empfangende Gebietskörperschaft ein gewisser Spielraum für strategische Übertreibungen bei den Verhandlungen über die angemessene Höhe der Transfers, die von der leistenden Gebietskörperschaft nur schwer nachgewiesen werden können. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass eine Mischfinanzierung insofern, als die Entscheidungsträger über öffentliche Ausgaben und die Träger der Kosten nicht deckungsgleich sind, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt und damit die Anreize für eine möglichst kostengünstige und -bewusste Aufgabenerfüllung verringern kann. Diese Probleme können durch die Gewährung von "matching grants" (die Kofinanzierung umweltrelevanter Güter und Leistungen) anstelle von "block grants" (die Zahlung eines Pauschaltransfers) eingedämmt werden.

Auch weisen einmal gewährte Transfers ein gewisses Beharrungsvermögen auf, was dann

³⁹ Im Folgenden kann keine umfassende Darstellung der in der Literatur diskutierten negativen Anreizeffekte sowie mögliche Ineffizienzen, die allgemein mit vertikalen Transfers verbunden sein können, erfolgen (vgl. z. B. *Blankart*, 1999; *Pitlik – Schmid*, 2000).

problematisch wird, wenn sich die Umweltsituation verändert: Ändern sich die umweltpolitischen Problemlagen (z. B. Verbesserung der Umweltqualität durch Verhaltensänderungen bei Konsumenten oder Technologieänderungen bei Produzenten aufgrund des allgemeinen technischen Fortschritts), so kann der zu erwartende Widerstand der empfangenden Gebietskörperschaft gegen eine entsprechende Reduktion der Transferzahlungen zu einer ineffizienten Überversorgung mit den betreffenden umweltrelevanten öffentlichen Gütern und Leistungen führen. Diesem Problem könnte mit einer zeitlichen Befristung umweltrelevanter Transfers sowie einer regelmäßigen Evaluierung der umweltpolitischen Situation "vor Ort" begegnet werden.

Auch die Gewährung vertikaler Transfers zur Berücksichtigung einer meritorischen Komponente kann mit effizienzverringenden Kosten verbunden sein. Hier sind speziell "Motivationskosten" (*Schmidt*, 2003) relevant, also Kosten, die dadurch entstehen, dass die übergeordnete staatliche Ebene mit der Gewährung von Finanzausgleich das Recht verbindet, bei Ausgabenentscheidungen der empfangenden Ebene mitzubestimmen, und somit – bei divergierenden Interessenlagen – Auseinandersetzungen zwischen leistender und empfangender Ebene entstehen können.

III.4 ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN ZUR AUFGABEN-/ AUSGABENVERTEILUNG UND ZU INTRAGOVERNMENTALEN TRANSFERS

Zusammenfassend ist festzustellen, dass aus der Sicht der ökologischen Nachhaltigkeit grundsätzlich ein recht weitgehender Spielraum für eine kommunale/regionale Aufgabenerfüllung im Bereich umweltrelevanter öffentlicher Güter und Leistungen gegeben ist. Allerdings sprechen meritorische Erwägungen, die Existenz interregionaler spill-overs sowie die Vielschichtigkeit der externen Nutzen, die durch diese öffentlichen Güter und Leistungen realisiert werden können, vielfach dafür, die kommunale/regionale Ausführung umweltrelevanter Aufgaben mit zentralen Rahmenregelungen zu verbinden.

Aufgrund von Größendegressionseffekten sowie interregionalen spill-overs, mit denen einige dieser umweltbezogenen Aufgabenbereiche verbunden sind, ergibt sich gleichzeitig die Rechtfertigung für den Einsatz vertikaler umweltrelevanter Transfers; bei deren Ausgestaltung allerdings mögliche effizienzmindere Aspekte einzubeziehen sind. Ein relativ hoher Zentralisierungsgrad ergibt sich auf der Grundlage der Ausführungen in diesem Kapitel für die Steuerhoheit bezüglich umweltrelevanter Abgaben. Eine stärkere Beachtung ökologischer Aspekte bei der Zuweisung von Aufgaben/Ausgaben und Einnahmen auf die einzelnen staatlichen Ebenen sowie bei der Ausgestaltung des intragovernmentalen Transfersystems kann gleichzeitig auch die Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs stärken. Generell sollten bei umweltpolitischen Maßnahmen bzw. Aktivitäten zur Verbesserung der Umweltqualität mögliche Wechselwirkungen und gegenläufige Effekte berücksichtigt werden. Die Aufteilung der Zuständigkeiten für bestimmte Umweltprobleme nach den oben genannten Kriterien sollte somit durch einen Ebenen übergreifenden und integrierten Ansatz bei der Planung und Bewertung von Maßnahmen ergänzt werden.

IV ANALYSE DER ÖKOLOGISCHEN NACHHALTIGKEIT DES VERTIKALEN FINANZAUSGLEICHS IN ÖSTERREICH

Auf der Basis der entwickelten fiskalischen Indikatoren sowie ausgehend von den theoretischen Überlegungen wird im Folgenden die ökologische Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs in Österreich überprüft. Soweit Daten verfügbar sind, um die entwickelten Indikatoren auch empirisch auszufüllen, erfolgt eine Analyse der Ausgaben der Gebietskörperschaften sowie der Besteuerungskompetenzen und der intragovernmentalen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften im Hinblick auf ökologische Nachhaltigkeit.

IV.1 VORBEMERKUNGEN ZU DATEN UND INDIKATOREN

IV.1.1 Fiskalische Indikatoren versus Wirkungsindikatoren

Die folgende Analyse der ökologischen Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs in Österreich fokussiert auf die intragovernmentale Aufgabenteilung im Bereich der Umweltpolitik sowie auf die Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen. Sie stützt sich daher auf die in Abschnitt II.1.1 der Studie präsentierten fiskalischen Indikatoren. Somit wird die Inputseite des Finanzausgleichs – also die umweltrelevanten Einnahmen, Ausgaben und Transfers – beleuchtet. Die Analyse der Outputseite – das heißt die ökologischen Effekte, die die gegebene Verteilung von Aufgaben/Ausgaben, Transfers und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften bewirkt – erfordert eine Verknüpfung von fiskalischen Indikatoren mit Wirkungsindikatoren. Eine solche Analyse, die im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden kann, könnte auf der Grundlage von zwei Zugängen durchgeführt werden.

Erstens könnte der Versuch unternommen werden, mit Hilfe eines empirisch-ökonomischen Ansatzes und unter Heranziehung fiskalischer Indikatoren zum Grad der (De-)Zentralisierung von umweltrelevanten Steuern und Ausgaben einerseits und Wirkungsindikatoren andererseits sowie längerfristiger Daten hierzu die Frage zu beantworten, ob statistisch signifikante Korrelationen zwischen diesen Input- und Outputindikatoren existieren. Da Umweltsteuern hauptsächlich Lenkungseffekte verfolgen, wären steuerbezogene Wirkungsindikatoren erforderlich, die abbilden können, inwieweit die Zuweisung einer bestimmten umweltrelevanten Steuer auf die föderalen Ebenen eine Eindämmung des besteuerten umweltschädlichen Verhaltens bewirkt. Im Mittelpunkt stünde also beispielsweise im Falle der Mineralölsteuer oder der Energieabgaben nicht die Frage, ob und in welchem Ausmaß Höhe und Variation der gesamten Besteuerung einen Effekt auf Höhe und Entwicklung von Treibstoff- und Energieverbrauch von privaten Haushalten und Unternehmen ausüben. Vielmehr wäre die Frage zu untersuchen, ob und in welchem Ausmaß die Zuweisung der Abgabenhöhe bezüglich dieser Steuern auf die Gebietskörperschaften sich auf Treibstoff- und Energieverbrauch auswirkt. Analog würde in Hinblick auf die umweltrelevanten Ausgaben nicht gefragt, ob und inwieweit sie insgesamt die Umweltqualität verbessern (Beispiel: Investitionen in Abwasserversorgung und Entwicklung der biologischen Gewässergüte oder Entwicklung der Anschlussgrade, siehe dazu Abschnitt IV.1.1.1). Die relevante Frage wäre vielmehr, ob ein Zusammenhang zwischen der föderalen Aufgabenteilung bezüglich umweltrelevanter Aufgabenbereiche einerseits und der ökologischen Effektivität umweltrelevanter Ausgaben andererseits ein Zusammenhang nachgewiesen werden kann. Neben Datenproblemen und der Frage nach geeigneten und aussagefähigen Input- und Outputindikatoren hätten solche Analysen auch für weitere Einflüsse zu kontrollieren, die beispielsweise im Falle der Besteuerung das Verbrauchsverhalten auch beeinflussen, wie etwa Witterungsschwankungen, die institutionelle Ausgestaltung steuerlicher Regelungen (etwa die Rückvergütungsregelung der Energieabgaben für die Industrie) oder die Liberalisierung des

Elektrizitätsmarktes.

Zweitens könnten im Rahmen international vergleichender empirisch-ökonomischer Analysen mögliche Zusammenhänge zwischen der föderalen Verteilung von Einnahmen und Ausgaben sowie deren ökologischer Effektivität identifiziert werden.

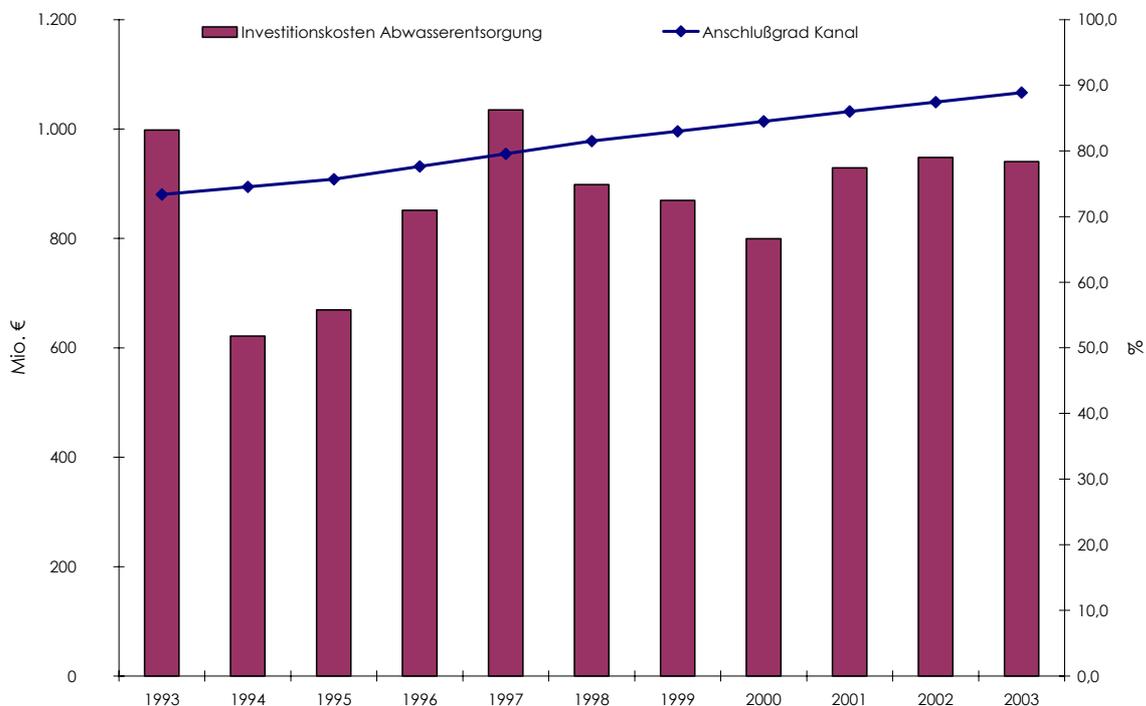
IV.1.1.1 Exemplarische Darstellung von Wirkungsindikatoren

Wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt, können Wirkungsindikatoren zur föderalen Aufgabenteilung im Rahmen dieser Studie nicht ermittelt werden. Es werden jedoch im Folgenden ausgabenseitige Wirkungsindikatoren dargestellt, die – ohne die Ansiedlung der betrachteten Aufgaben zu analysieren – die Wirkung der Ausgaben auf relevante pressures bzw. den Umweltzustand darstellen.

Ausgewählt wurde dafür die Gegenüberstellung der Investitionen in Abwasserentsorgungsinfrastruktur⁴⁰ und der Entwicklung des Anschlussgrades an die Kanalisation einerseits und der Entwicklung der biologischen Gewässergüte andererseits.

Wie Abbildung 7 zeigt, wurde in der Periode 1993 bis 2003 mit Investitionen zwischen rund 600 Mio. € und rund 1 Mrd. € eine kontinuierliche Erhöhung des Anschlussgrades an die Abwasserbeseitigung in Österreich erreicht. Lag der Wert 1993 bei rund 73%, erhöhte er sich bis 2003 auf etwa 89%.

Abbildung 7: Investitionen in die Abwasserentsorgung und Entwicklung des Anschlussgrades an die Kanalisation, 1993 bis 2003

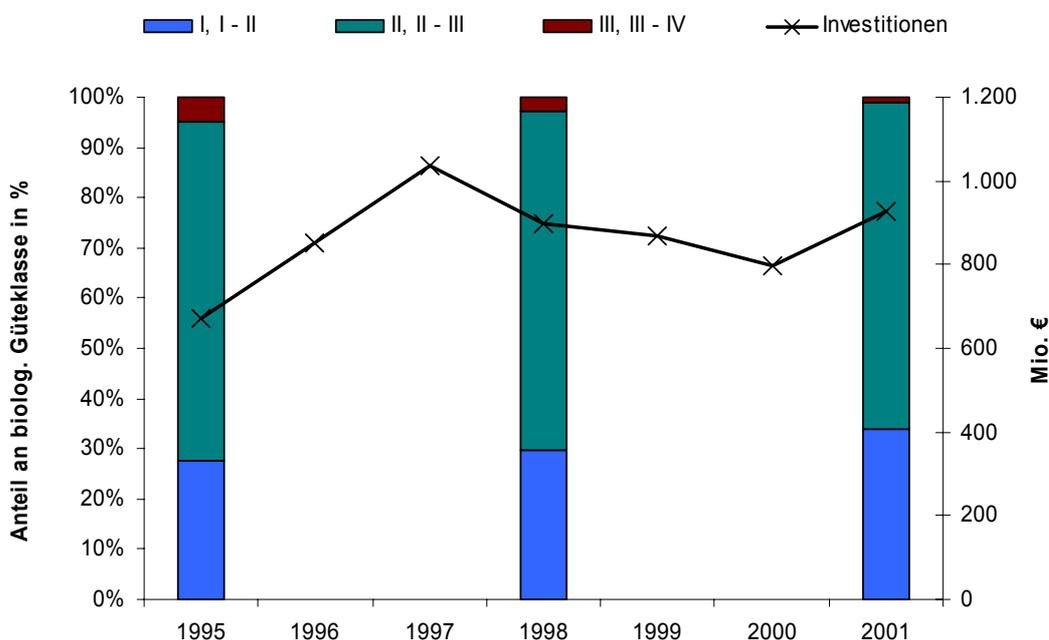


Q: Kommunalkredit Public Consulting, BMLFUW.

⁴⁰ Die Datenbasis hierfür ist die Dokumentation der Förderung der Siedlungswasserwirtschaft im Rahmen der Umweltförderung des Bundes durch die Kommunalkredit Public Consulting (KPC). Die Investitionskosten werden dabei dem Jahr der Zusicherung der Förderung zugerechnet.

Diese Verbesserung des pressures, d. h. der Einleitung von unbehandeltem Abwasser in Oberflächengewässer, spiegelt sich auch in der Entwicklung der biologischen Gewässergüte wider (Abbildung 8). Der Anteil der unbelasteten bis gering belasteten Fließgewässer hat sich von 1995 bis 2001 von 28% auf 34% erhöht. Demgegenüber ist der Anteil stark und sehr stark verschmutzter Fließgewässer von 5% auf 1% zurückgegangen. Entsprechend den Erläuterungen zu den Karten der biologischen Gewässergüte der Fließgewässer Österreichs 2001⁴¹ ist diese Verbesserung als Fortsetzung des Trends der letzten Jahrzehnte zu sehen, wobei die positive Entwicklung in erster Linie auf abwassertechnische Maßnahmen insbesondere in den Ballungsräumen und an Belastungsschwerpunkten (Errichtung kommunaler Kläranlagen, Sanierung von Industriebetrieben, Verbesserung der Reinigungsleistung) zurückzuführen ist.

Abbildung 8: Investitionen in die Abwasserentsorgung und Entwicklung der biologischen Gewässergüte (in % des Gewässernetzes), 1995 bis 2001⁴²



Q: <http://www.lebensministerium.at>.

IV.1.2 Zur Datenlage

Weiters sollen an dieser Stelle einige Anmerkungen zur Datenlage und den sich hieraus ergebenden Beschränkungen für die Beschreibung des Finanzausgleichs in Österreich aus ökologischer Perspektive gemacht werden.

IV.1.2.1 Umweltrelevante Ausgaben und Transfers

Ein Ziel des Projektes ist die Darstellung des Niveaus und der Entwicklung der umweltrelevanten Ausgaben der Gebietskörperschaften bzw. der Transfers für diese Zwecke zwischen

⁴¹ Abrufbar unter <http://www.umweltbundesamt.at/umweltschutz/wasser/oberflgwaesser/fliessgew/bioguetel/>.

⁴² Das biologische Gütebild der Fließgewässer wird in folgende Güteklassen eingeteilt: I (unbelastet bis sehr gering belastet), I-II (gering belastet), II (mäßig belastet), II-III (kritisch belastet), III (stark verschmutzt), III-IV (sehr stark verschmutzt) IV (übermäßig verschmutzt).

Bund, Ländern und Gemeinden. Geplant war dafür in einem ersten Schritt die Auswertung der Gemeindegebarungsdaten, da diese in der Form, wie sie bis 1999 vorlagen, für die einzelnen Ausgabenkategorien (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Wohnbau, etc.) Informationen über Ausgaben (ordentlich, außerordentlich) sowie Einnahmen (aus Beiträgen der Nutzer, Zuschüssen von Bund und Land) enthielten. Dies hätte sowohl die Darstellung der Entwicklung der umweltrelevanten Ausgaben ermöglicht als auch den Vergleich im Niveau mit anderen Ausgabenkategorien (z. B. Bildung, Wirtschaftsförderung, etc.). Diese Daten sind mittlerweile aufgrund der Umstellung der Datenerhebung im Jahr 2000 nicht mehr oder nicht in ausreichender Disaggregation vorhanden. Aus diesem Grund wird alternativ versucht, Daten, die für die Umweltgesamtrechnung in Österreich bei Statistik Austria vorliegen, für die Analyse zu verwenden. Darüber hinaus werden Datenbasen zu Umweltsteuern sowie Gebarungsübersichten von Ländern und Gemeinden herangezogen. Wünschenswert wäre ein Überblick über Ausgaben bzw. Finanzierungsströme für umweltrelevante Aufgaben, wobei zwischen Ausgaben der Gemeinden (aggregiert auf Ebene der Bundesländer), von Bund und Ländern für die einzelnen Ausgabenkategorien unterschieden werden sollte. Bezüglich der Daten, die hauptsächlich aus der Umweltschutzausgabenrechnung stammen und von Statistik Austria zur Verfügung gestellt wurden, ergeben sich mehrere Einschränkungen.

Erstens werden auf der Ebene der einzelnen Gebietskörperschaften die Umweltschutzbereiche unterschiedlich abgegrenzt. Grundlage für die Darstellung der umweltrelevanten Einnahmen und Ausgaben sind die Umweltschutzbereiche laut CEPA (Classification of Environmental Protection Activities⁴³) der Umweltschutzausgabenrechnung – Luftreinhaltung und Klimaschutz; Gewässerschutz; Abfallwirtschaft; Schutz des Bodens und Grundwassers, Lärm- und Erschütterungsschutz; Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft; Sonstige Umweltschutzaktivitäten (Strahlenschutz; Forschung und Entwicklung; Allgemeines) – sowie Energie und Wasserversorgung (als Ressourcenkonten). Diese elf Kategorien sind für die Ausgaben des Bundes verfügbar, im Bereich der Einnahmen liegen Daten lediglich für fünf Kategorien vor. Ähnliches gilt für die Daten der Bundesländer, die nur aggregiert und nicht getrennt nach den einzelnen Ländern vorliegen. Hierbei sind die Ausgaben für alle Kategorien (mit Ausnahme der Wasserversorgung) vorhanden, bei den Einnahmen fehlen Strahlenschutz, Energie und Wasserversorgung. Im Bereich der Gemeinden (und ähnlich bei Verbänden) beschränken sich die verfügbaren Daten auf Abfallentsorgung (plus Straßenreinigung), Abwasserentsorgung und Wasserversorgung, letzteres jedoch nur für etwa die Hälfte der Jahre. Dazu kommt, dass in den Kategorien, in denen Daten für alle Gebietskörperschaften vorhanden sind, unterschiedliche Abgrenzungen des Umweltschutzbereichs verwendet werden. Während bei den Gemeinden etwa im Bereich Abwasserentsorgung nur die laufenden und investiven Ausgaben der dafür zuständigen Betriebe erfasst werden, sind in der Kategorie Gewässerschutz auf Ebene des Bundes und der Länder auch andere Aktivitäten als die Siedlungswasserwirtschaft erfasst (z. B. Wildbachverbauung, wasserwirtschaftlicher Kataster, Gewässeraufsicht und -güteüberwachung). Dies macht es unmöglich, die umweltrelevanten Ausgaben des Gesamtstaates getrennt nach einzelnen (einheitlichen) Umweltschutzbereichen aufzusummieren, sodass die Anteile der einzelnen föderalen Ebenen an den gesamten Umweltausgaben nicht ermittelt werden können.

Zweitens decken die verfügbaren Daten unterschiedliche Zeiträume ab. Daten des Bundes, der Länder und der Gemeinden liegen in konsistenter Form für den Zeitraum 1997 bis 2002 vor, allerdings sind die Jahre nicht durchgehend für alle Umweltschutzbereiche besetzt. Daten für die Verbände sind für die Jahre 1999 bis 2002 verfügbar.

Drittens ist es aufgrund von Abgrenzungsproblemen vor allem in Hinblick auf die Transfers in den einzelnen Umweltschutzbereichen (abgesehen von FAG-Transfers) nicht möglich, die

⁴³ Mit der Einheitlichen Europäischen Standardsystematik der Umweltschutzaktivitäten (CEPA) als funktionsbezogene Systematik, die sich nach der Art der Schädigung des betroffenen Umweltmediums und nach der Art der Tätigkeit richtet, werden in SERIEE (EU-weit harmonisiertes System zur Sammlung umweltbezogener Wirtschaftsdaten) Umweltschutzmaßnahmen exakt abgegrenzt.

Summen, die etwa vom Bund vergeben werden, den Ländern und Gemeinden eindeutig zuzuordnen, wodurch die Darstellung der Transfer- bzw. Finanzierungsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht möglich ist.

Generell sind daher aufgrund der mangelhaften Datenverfügbarkeit die Bundesländer nur aggregiert und nicht einzeln darstellbar. Möglich ist die Darstellung des Niveaus und der Entwicklung der Umweltschutzbereiche bzw. die Normierung auf Pro-Kopf-Größen für die einzelnen föderalen Ebenen sowie der Anteile an den Gesamtausgaben. Eine umfassende und konsistente Darstellung aller Umweltschutzbereiche ist jedoch auf Basis der vorliegenden Daten nicht möglich. Darüber hinaus ist auch die Auswertung der Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht machbar, da – wie erwähnt – die Einnahmen aus Transfers nicht oder nur sehr eingeschränkt zuordenbar sind. In Hinblick auf die im theoretischen Teil der vorliegenden Studie aufgeworfene Frage der intragovernmentalen Aufgaben-/Ausgabenverteilung und Einnahmenezuweisung können daher nur sehr eingeschränkt Schlussfolgerungen gezogen werden.

IV.1.2.2 Einnahmen

Bezüglich der Gebühreneinnahmen sind disaggregierte Daten nach Umweltschutzbereichen nur für die Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände verfügbar: Allerdings nur für wenige Jahre und in einigen Bereichen auch nur lückenhaft. Für Bund und Länder liegen die umweltrelevanten Einnahmen (ebenso wie die umweltrelevanten Ausgaben) nur in Summe vor; die Summe der umweltrelevanten Gebühren kann ebenso wenig isoliert werden wie Gebühreneinnahmen getrennt nach Umweltschutzbereichen. Somit kann die Verteilung der gesamten Gebühreneinnahmen nach Gebietskörperschaften nicht dargestellt werden.

IV.2 ANALYSE DER VERTEILUNG DER UMWELTRELEVANTEN EINNAHMEN AUF DIE GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN UNTER ÖKOLOGISCHEN GESICHTSPUNKTEN

Bei der Analyse der Verteilung der umweltrelevanten Einnahmen auf die Gebietskörperschaften unter ökologischen Gesichtspunkten sind sowohl umweltrelevante Steuern als auch Gebühren von Interesse. Der vorliegende Abschnitt der Studie widmet sich der Darstellung und Beurteilung der vertikalen Verteilung der Steuerbefugnisse hinsichtlich umweltrelevanter Steuern und Gebühren im österreichischen Finanzausgleich sowie deren Bedeutung für die Finanzierung der Aufgaben/Ausgaben der Gebietskörperschaften.

Eingangs werden zunächst Höhe und Struktur sowie zeitliche Entwicklung umweltrelevanter Steuern in Österreich dargestellt. Dabei werden jene in Österreich existierenden Abgaben einbezogen, die gemäß der Klassifikation von Ökosteuern gemäß der EU-/OECD-Definition, die auch die Statistik Austria verwendet, als umweltrelevant gelten. Danach werden die bestehenden umweltrelevanten Abgaben in 4 Kategorien eingeteilt: Abgaben auf den Energieverbrauch, Abgaben auf den Transport, Abgaben auf den Ressourcenverbrauch und Abgaben auf Umweltverschmutzung⁴⁴. Die Ökosteuern nach dieser Klassifikation umfassen sowohl Steuern im engeren Sinne als auch Gebühren; letztere werden jedoch in den folgenden Übersichten aufgrund der beschriebenen Datenprobleme vernachlässigt.

Tabelle 11 enthält das Aufkommen umweltrelevanter Steuern in Mio. € in den Jahren 1995 bis 2003.

Tabelle 11: Aufkommen umweltrelevanter Steuern in Mio. € in Österreich, 1995 bis 2003

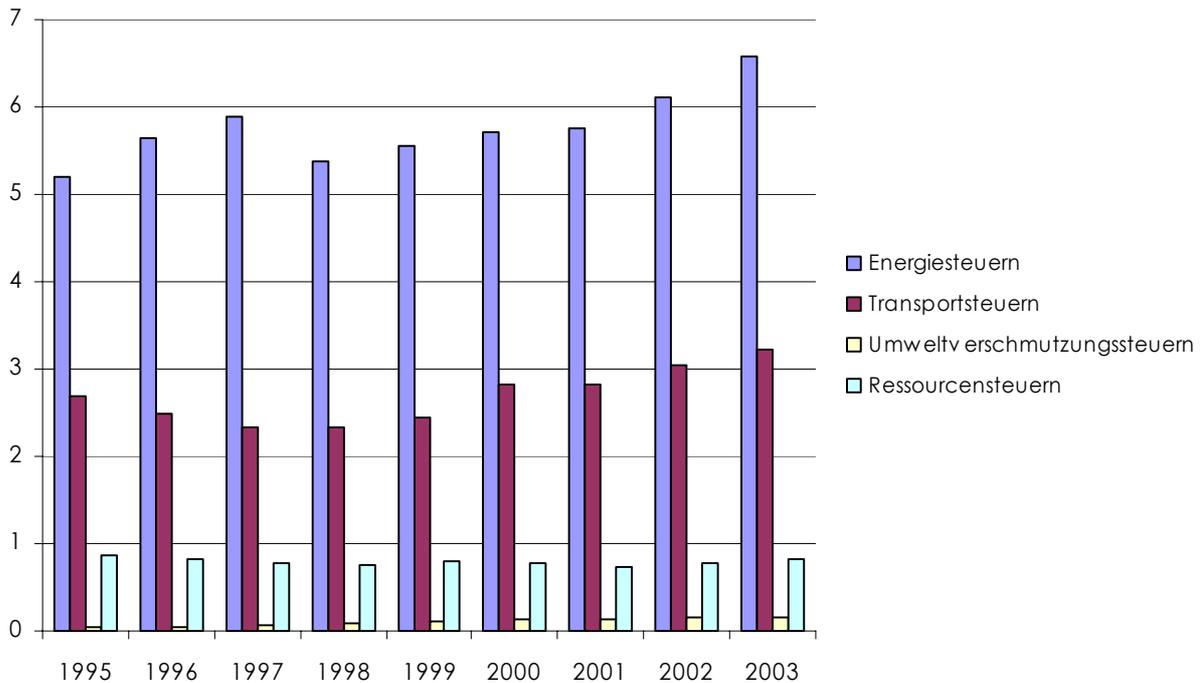
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Energieverbrauch</i> | 2.296 | 2.775 | 3.059 | 2.988 | 3.100 | 3.288 | 3.635 | 3.801 | 4.009 |
| Sonderabgabe Erdöl | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Mineralölsteuer | 2.286 | 2.633 | 2.517 | 2.591 | 2.695 | 2.726 | 2.880 | 3.109 | 3.310 |
| Energieabgabe | 0 | 142 | 543 | 397 | 405 | 562 | 754 | 692 | 699 |
| <i>Transport</i> | 1.188 | 1.222 | 1.220 | 1.302 | 1.364 | 1.625 | 1.792 | 1.889 | 1.961 |
| Normverbrauchsabgabe | 345 | 400 | 388 | 391 | 439 | 433 | 423 | 415 | 450 |
| Straßenbenützungsabgabe | 180 | 122 | 77 | 76 | 77 | 84 | 86 | 88 | 86 |
| Kfz-Steuer | 112 | 131 | 125 | 125 | 129 | 132 | 166 | 201 | 207 |
| Motorbezog. Versicherungsf. | 551 | 569 | 629 | 710 | 719 | 975 | 1.117 | 1.185 | 1.217 |
| <i>Ressourcenverbrauch</i> | 383 | 399 | 407 | 421 | 440 | 453 | 470 | 480 | 503 |
| Jagd- und Fischereiabgaben | 7 | 9 | 8 | 8 | 9 | 10 | 9 | 9 | 11 |
| Wiener Baumschutzgesetz | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| Landschaftsschutzabgabe | 5 | 5 | 4 | 6 | 6 | 6 | 7 | 7 | 7 |
| Grundsteuer B | 369 | 384 | 394 | 406 | 425 | 435 | 451 | 464 | 484 |
| <i>Verschmutzung</i> | 21 | 21 | 33 | 43 | 64 | 71 | 89 | 93 | 97 |
| Alllastenbeitrag | 21 | 21 | 33 | 43 | 64 | 71 | 89 | 93 | 97 |
| Gesamt | 3.887 | 4.417 | 4.719 | 4.754 | 4.968 | 5.436 | 5.985 | 6.263 | 6.570 |

Quelle: BMF, Statistik Austria.

⁴⁴ Vgl. zu der verwendeten Kategorisierung umweltrelevanter Steuern auch Abschnitt III.2.1 der vorliegenden Studie.

Abbildung 9 zeigt die Anteile der umweltrelevanten Steuern am Gesamtabgabenertrag (gemeinschaftliche Bundesabgaben sowie ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben) für den Zeitraum 1995 bis 2003⁴⁵.

Abbildung 9: Umweltrelevante Steuern in % des Gesamtabgabenertrages in Österreich, 1995 bis 2003



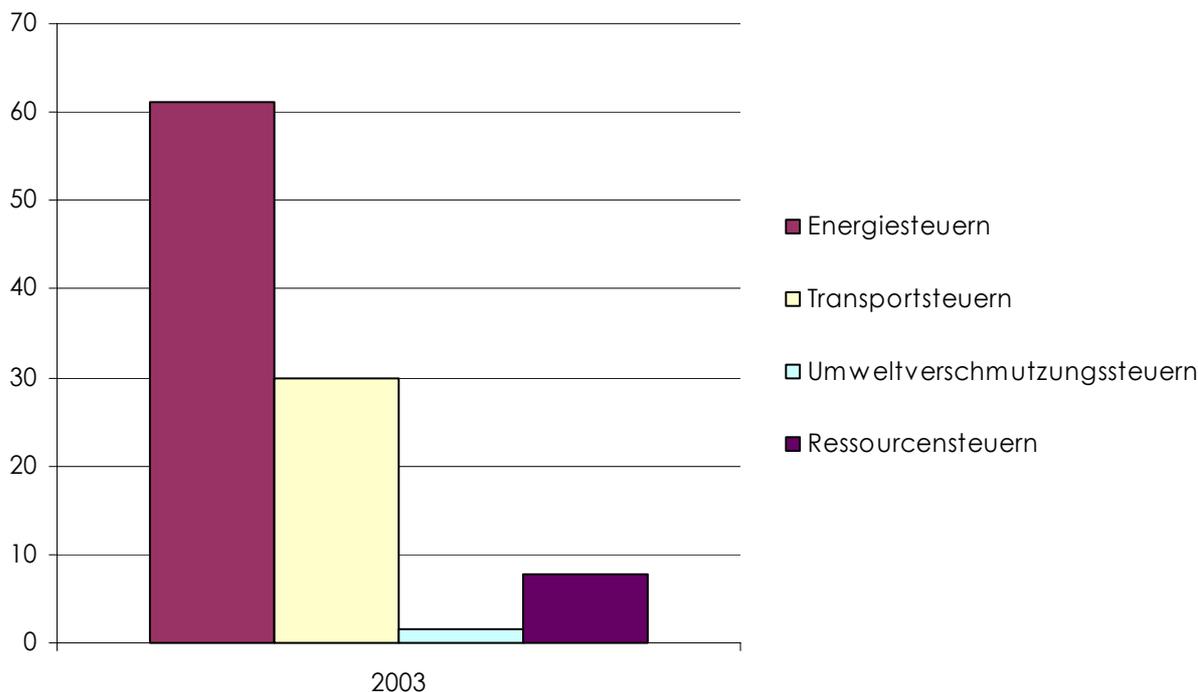
Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Der Anteil der Energiesteuern am gesamten Abgabenertrag des Gesamtstaates hat im betrachteten Zeitraum insgesamt zugenommen und erreicht 2003 knapp 7%. Tendenziell ansteigend ist auch das Gewicht der transportbezogenen Steuern, die mit gut 3% des Gesamtabgabenertrages im Jahr 2003 den zweitgrößten Block unter den umweltrelevanten Steuern ausmachen. Eine insgesamt geringe Rolle spielen die Steuern auf Verschmutzung sowie Ressourcenverbrauch. Insgesamt hat der Anteil der umweltrelevanten Steuern am Gesamtabgabenertrag zugenommen: Er ist von knapp 9% 1995 auf knapp 11% 2003 gewachsen.

Abbildung 10 gibt die Struktur umweltrelevanter Steuern im Jahr 2003 wieder. Über 60% aller umweltrelevanten Steuern beziehen sich auf den Energieverbrauch, transportbezogene Steuern erreichen einen Anteil von etwa 30%, die übrigen knapp 10% der umweltrelevanten Steuern entfallen auf Steuern auf den Ressourcenverbrauch (ca. 8% der umweltrelevanten Steuern) und auf Verschmutzung (gut 1% der umweltrelevanten Steuern).

⁴⁵ Die im Folgenden verwendeten Daten reichen nur bis zum Jahr 2003, da der Abgabenerfolg für Länder und Gemeinden nur bis zum Jahr 2003 vorliegt.

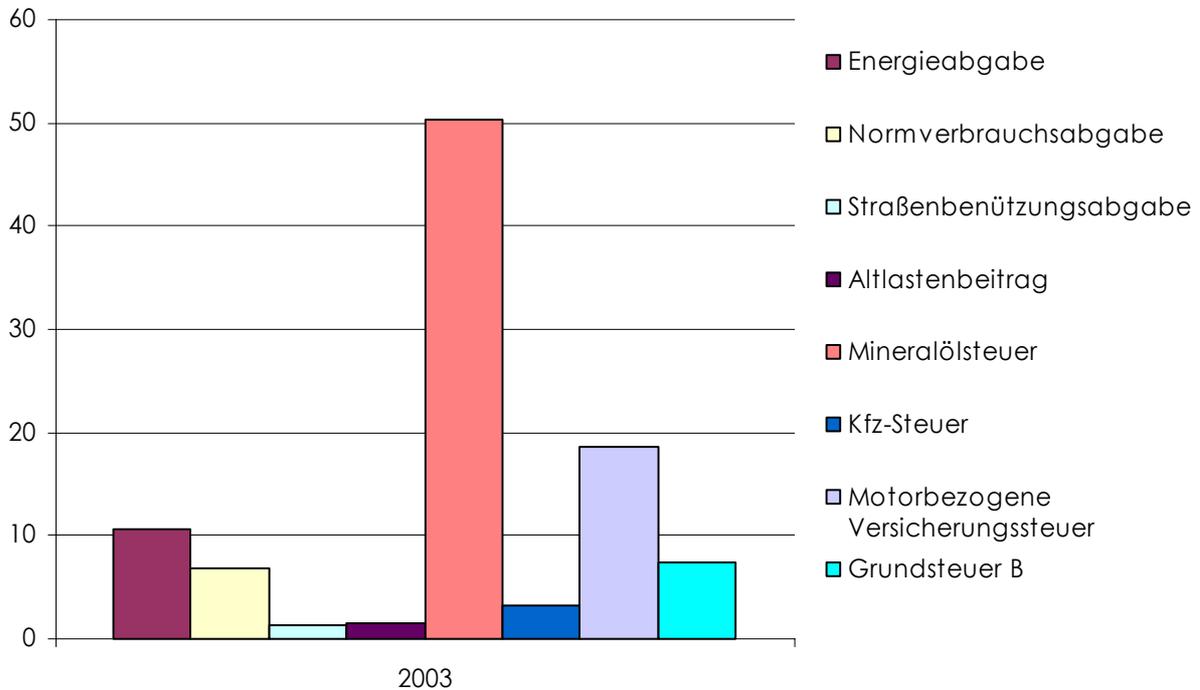
Abbildung 10: Struktur umweltrelevante Steuern in Österreich, 2003



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 11 enthält die Anteile der quantitativ bedeutsamsten umweltrelevanten Steuern am gesamten Aufkommen umweltrelevanter Steuern für das Jahr 2003. Das anteilmäßig höchste Aufkommen erbringt mit über 50% die Mineralölsteuer, gefolgt von der motorbezogenen Versicherungssteuer (ca. 18%) und den Energieabgaben (ca. 11%). Weniger als 10% der gesamten umweltrelevanten Steuern machen jeweils die Grundsteuer B, die Normverbrauchsabgabe, die KFZ-Steuer, der Altlastenbeitrag und die Straßenbenützungsabgabe aus.

Abbildung 11: Anteile der bedeutsamsten umweltrelevanten Steuern in % der gesamten umweltrelevanten Steuern in Österreich, 2003



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

IV.2.1 Gesetzgebungskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren

Gemäß der obigen Differenzierung der Abgabenhoeheit in die Gesetzgebungs- und die Ertrags-hoeheit (vgl. Abschnitt III.2.2) präsentiert Tabelle 12 zunächst die Zuweisung der Gesetzgebungs- bzw. Verordnungshoeheit bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren auf Bund, Länder und Gemeinden.

Für die als Ökosteuern definierten gemeinschaftlichen und ausschließlichen Bundesabgaben (Mineralölsteuer, Energieabgaben, Sonderabgabe für Erdöl, KFZ-Steuer, Normverbrauchs-abgabe, motorbezogene Versicherungssteuer, Straßenbenützungsabgabe, Straßenverkehrs-beitrag) verfügt der Bund über die Gesetzgebungshoeheit. Die Wiener Baumschutzabgabe und die Landschaftsschutz-/Naturschutzabgaben beruhen auf dem Steuerfindungsrecht⁴⁶ der Län-der (Hüttner – Griebler, 2005); die Gesetzgebungshoeheit obliegt damit den Ländern. Bei den Jagd- und Fischereiabgaben handelt es sich um ausschließliche Landesabgaben, die vom Bund aufgrund seiner Kompetenzkompetenz in die Abgaben- und Ertrags-hoeheit der Länder übertragen wurden,

Die Gemeinden dürfen gemäß Finanzausgleichsgesetz 2005 ab 2006 die Parkometerabgaben unter Berücksichtigung der bundesgesetzlichen Ermächtigung sowie eventueller landesge-setzlicher Ermächtigungen im Rahmen des so genannten freien Beschlussrechtes durch eige-ne Verordnungen regeln. Hinsichtlich der bundesgesetzlich geregelten Grundsteuer haben die

⁴⁶ Das Steuerfindungsrecht der Länder ist dadurch gekennzeichnet, dass es sich dabei um Abgaben handelt, die den Ländern noch nicht aufgrund des FAG übertragen wurden, sodass die Länder Steuerobjekte selbständig "finden" können.

Gemeinden eine gewisse Autonomie bezüglich des Steuersatzes: Sie können die Hebesätze bis zu 500% festsetzen. Auf der Grundlage bundes- und landesgesetzlicher Ermächtigung dürfen die Gemeinden darüber hinaus Zweitwohnsitzabgaben einheben. Für diese Steuern ist somit eine geteilte Gesetzgebungshoheit gegeben. Bezüglich der Festsetzung der Gebühren auf Ressourcenverbrauch und Verschmutzung (Wassergebühren, Abwassergebühren, Müllgebühren) sind die Gemeinden autonom.

Tabelle 12: Gesetzgebungskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich, 2005

| Umweltschädlicher Vorgang | Steuer/Abgabe | Gesetzgebungs-/Verordnungskompetenz |
|----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Energieverbrauch | Mineralölsteuer | Bund |
| | Kohleabgabe | Bund |
| | Erdgasabgabe | Bund |
| | Elektrizitätsabgabe | Bund |
| | Sonderabgabe Erdöl | Bund |
| Transport | KFZ-Steuer | Bund |
| | Normverbrauchsabgabe | Bund |
| | Motorbezogene Versicherungssteuer | Bund |
| | LKW-Maut | Bund |
| | Vignette | Bund |
| | Parkometerabgaben | Bund/Länder/Gemeinden |
| Ressourcenverbrauch | Grundsteuer | Bund/Gemeinden |
| | Jagd- und Fischereiabgabe | Länder |
| | Landschaftsschutz-/Naturschutzabgabe | Länder |
| | Wiener Baumschutzabgabe | Länder |
| | Zweitwohnsitzabgabe | Bund/Länder/Gemeinden |
| | Wassergebühren | Gemeinden |
| Verschmutzung | Altlastenbeitrag | Bund |
| | Abwassergebühren | Gemeinden |
| | Müllgebühren | Gemeinden |

Quelle: Finanzausgleichsgesetz 2005; WIFO.

Die Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Steuern auf den Energieverbrauch liegt somit ausschließlich beim Bund, ist mithin also vollkommen zentralisiert. Auch die transportbezogenen Steuern sind – mit Ausnahme der Parkometerabgaben – vollkommen zentralisiert; Länder und Gemeinden haben keinerlei Autonomie bezüglich der Steuersätze und/oder Bemessungsgrundlagen. Relativ stark dezentralisiert ist dagegen die Abgabehoheit im Bereich der Steuern und Gebühren auf Ressourcenverbrauch sowie Verschmutzung.

Ausgehend von dem in Abschnitt II.2.2 der Studie erarbeiteten Raster für den Grad der Zentralisierung bei der Zuweisung umweltrelevanter Steuern (vgl. Tabelle 7) lässt sich somit feststellen, dass die in Österreich bestehende Ausprägung der Steuerautonomie der einzelnen staatlichen Ebenen bezüglich umweltrelevanter Steuern weitgehend konform mit den Empfehlungen ist, die sich aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus sowie des Umweltföderalismus ableiten lassen. Die einzige Ausnahme bilden die Steuern auf den Transport, für die ein mittlerer Zentralisierungsgrad abgeleitet wurde, für die in Österreich jedoch die Gesetzgebungskompetenz so gut wie ausschließlich dem Bund zusteht.

IV.2.2 Ertragskompetenz/Gebührenhoheit bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren

Entscheidend für die Ertragskompetenz der einzelnen staatlichen Ebenen bezüglich der Steuern sind die Ausgestaltung der Steuern als gemeinschaftliche Bundesabgaben und die hierauf

angewendeten Verteilungsschlüssel einerseits bzw. als ausschließliche Bundes-, Landes- oder Gemeindeabgaben andererseits. Für letztere liegt die Ertragshoheit ausschließlich bei der betreffenden Gebietskörperschaft. In Österreich, wo das föderale Abgabensystem eine starke Verbundkomponente aufweist, besteht jedoch der Großteil der Steuern aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben, also Steuern, die der Bund einhebt und die anschließend unter Anwendung von Verteilungsschlüsseln auf die föderalen Ebenen verteilt werden. Diese Verteilungsschlüssel werden im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen von den Vertretern der Gebietskörperschaften gemeinsam ausgehandelt und festgesetzt. Die derzeit nach dem Finanzausgleichsgesetz 2005, das die Periode 2005 bis 2008 umfasst, geltenden Regelungen bezüglich der Ertragshoheit enthält Tabelle 13.

Bei sämtlichen Steuern auf den Energieverbrauch (Mineralölsteuer, Kohleabgabe, Erdgasabgabe, Elektrizitätsabgabe) handelt es sich gemäß Finanzausgleichsgesetz 2005 um gemeinschaftliche Bundesabgaben. Die quantitativ bedeutendsten Steuern im Bereich Transport (KFZ-Steuer, Normverbrauchsabgabe, motorbezogene Versicherungssteuer) sind ebenfalls gemeinschaftliche Bundesabgaben. Lediglich die 2004 abgeschaffte Straßenbenützungsabgabe ist eine ausschließliche Bundesabgabe; sie wurde ersetzt durch die LKW-Maut, deren Aufkommen ebenso wie jenes aus der Vignette der ASFINAG zufließt. Anspruch auf die Erträge aus den Parkometerabgaben haben die Gemeinden. Die Ertragshoheit bezüglich der Steuern auf den Ressourcenverbrauch sowie auf Verschmutzung ist unterschiedlich. Jagd- und Fischereiabgaben und Landschaftsschutz-/Naturschutzabgabe stehen den Ländern zu, während das Aufkommen aus Grundsteuer B und aus der Zweitwohnsitzabgabe sowie die Wassergebühren an die Gemeinden gehen. Der Bund erhält das Aufkommen aus dem Altlastenbeitrag, die Gemeinden die Abwasser- und Müllgebühren.

Tabelle 13: Ertragskompetenz/Gebührenhoheit bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich, 2005 bis 2008

| Umweltschädlicher Vorgang | Steuer/Abgabe | Ertragskompetenz/Gebührenhoheit |
|----------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Energieverbrauch | Mineralölsteuer | Bund/Länder/Gemeinden |
| | Kohleabgabe | Bund/Länder/Gemeinden |
| | Erdgasabgabe | Bund/Länder/Gemeinden |
| | Elektrizitätsabgabe | Bund/Länder/Gemeinden |
| | Sonderabgabe Erdöl | Bund |
| Transport | KFZ-Steuer | Bund/Länder/Gemeinden |
| | Normverbrauchsabgabe | Bund/Länder/Gemeinde |
| | Motorbezogene Versicherungssteuer | Bund/Länder/Gemeinden |
| | LKW-Maut | ASFINAG |
| | Vignette | ASFINAG |
| Ressourcenverbrauch | Parkometerabgaben | Gemeinden |
| | Grundsteuer | Gemeinden |
| | Jagd- und Fischereiabgabe | Länder |
| | Landschaftsschutz-/Naturschutzabgabe | Länder |
| | Wiener Baumschutzabgabe | Länder |
| | Zweitwohnsitzabgabe | Gemeinden |
| Verschmutzung | Wassergebühren | Gemeinden |
| | Altlastenbeitrag | Bund |
| | Abwassergebühren | Gemeinden |
| | Müllgebühren | Gemeinden |

Quelle: Finanzausgleichsgesetz 2005; WIFO-Zusammenstellung.

Die Regelungen des Finanzausgleichs werden in Österreich jeweils für Mehrjahreszeiträume zwischen den einzelnen föderalen Ebenen ausgehandelt; sie sind also jeweils für einen befristeten Zeitraum gültig. Über die letzten Finanzausgleichsvereinbarungen hinweg hat sich die Ertragshoheit bezüglich der umweltbezogenen Steuern, die als gemeinschaftliche Bundes-

abgaben ausgestaltet sind, zwischen den föderalen Ebenen mehrfach verschoben. Die Verteilung der Erträge aus den einzelnen umweltrelevanten Steuern auf Bund, Länder und Gemeinden wird durch die Verteilungsschlüssel determiniert, die die Anteile der Gebietskörperschaften an den umweltbezogenen Steuern angeben. Tabelle 14 gibt die Verteilungsschlüssel an, die seit 1993 in den einzelnen Finanzausgleichsperioden angewendet worden sind bzw. derzeit angewendet werden.

Bis einschließlich der Finanzausgleichsperiode 2001 bis 2004 stiegen bei einigen aufkommensstarken Steuern (KFZ-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer, Mineralölsteuer) die Verteilungsschlüssel des Bundes zu Lasten von Ländern (KFZ-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer) bzw. von Ländern und Gemeinden (Mineralölsteuer) an. Es war somit eine starke und zunehmende Zentralisierung einer Reihe von quantitativ bedeutsamen Steuern auf Energieverbrauch und Transport zu beobachten. Die Steuern auf den Energieverbrauch gingen fast vollständig an den Bund, mit Ausnahme eines jeweils geringen Anteils für Länder und Gemeinden an der Mineralölsteuer. Die Sonderabgabe auf Erdöl sowie die Energieabgaben waren ausschließliche Bundesabgaben. Eine ähnliche Tendenz ist bei den transportbezogenen Steuern festzustellen. Der Anteil des Bundes an KFZ-Steuer und motorbezogener Versicherungssteuer stieg zu Lasten der Länder an. Normverbrauchsabgabe, Straßenbenützungsgelder und Straßenverkehrsbeitrag wurden als ausschließliche Bundesabgaben erhoben.

Die aktuelle Finanzausgleichsvereinbarung für die Jahre 2005 bis 2008 hat insofern eine insbesondere auch für die Ertragskompetenz bei den umweltrelevanten Steuern bedeutsame Veränderung mit sich gebracht, als die Verbundkomponente des österreichischen Abgabensystems gestärkt wurde, indem die meisten der bis dato ausschließlich dem Bund zustehenden Steuern in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt wurden⁴⁷. Bei den Umweltsteuern betrifft das die Energieabgaben sowie die Normverbrauchsabgabe. Zugleich wurden die Verteilungsschlüssel für fast alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben vereinheitlicht: Sie betragen zwischen 2005 und 2008 73,204% für den Bund, 15,191% für die Länder und 11,605% für die Gemeinden. Die Festlegung der Verteilungsschlüssel orientierte sich dabei an den Anteilen der Gebietskörperschaften an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben des Jahres 2004.

Für die Umweltsteuern hat dies die Konsequenz, dass bei den bis dato insgesamt in hohem Maße zentralisierten umweltrelevanten Steuern im Bereich des Energieverbrauchs und des Transports eine gewisse Dezentralisierung bewirkt wurde. Insbesondere erhalten die Gemeinden, die zuvor (und das nur mit sehr geringen Anteilen) lediglich an der Mineralölsteuer beteiligt waren, Anteile an allen als gemeinschaftliche Bundesabgaben erhobenen Umweltsteuern. Dagegen bewirken die nunmehr einheitlichen Verteilungsschlüssel bei der motorbezogenen Versicherungssteuer eine Verschiebung der Ertragsanteile hin zum Bund sowie zu den Gemeinden zulasten der Ertragsanteile der Länder. Ausschließliche Bundesabgaben sind bei den energieverbrauchs- und transportbezogenen Steuern lediglich die Sonderabgabe auf Erdöl, die Straßenbenützungsgelder und der Straßenverkehrsbeitrag geblieben, die sämtlich nicht mehr erhoben werden. Die durch den einheitlichen Verteilungsschlüssel verursachten Verschiebungen der Ertragsanteile und die damit einhergehende Dezentralisierung an den genannten Steuern auf Energieverbrauch und Transport sind freilich nicht ökologisch motiviert, sondern ein – aus ökologischer Perspektive – nicht intendierter Effekt.

⁴⁷ Vgl. zu Einzelheiten *Schratzenstaller (2005)*.

Tabelle 14: Entwicklung der Ertragskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren in Österreich in %, 1993 bis 2008¹⁾

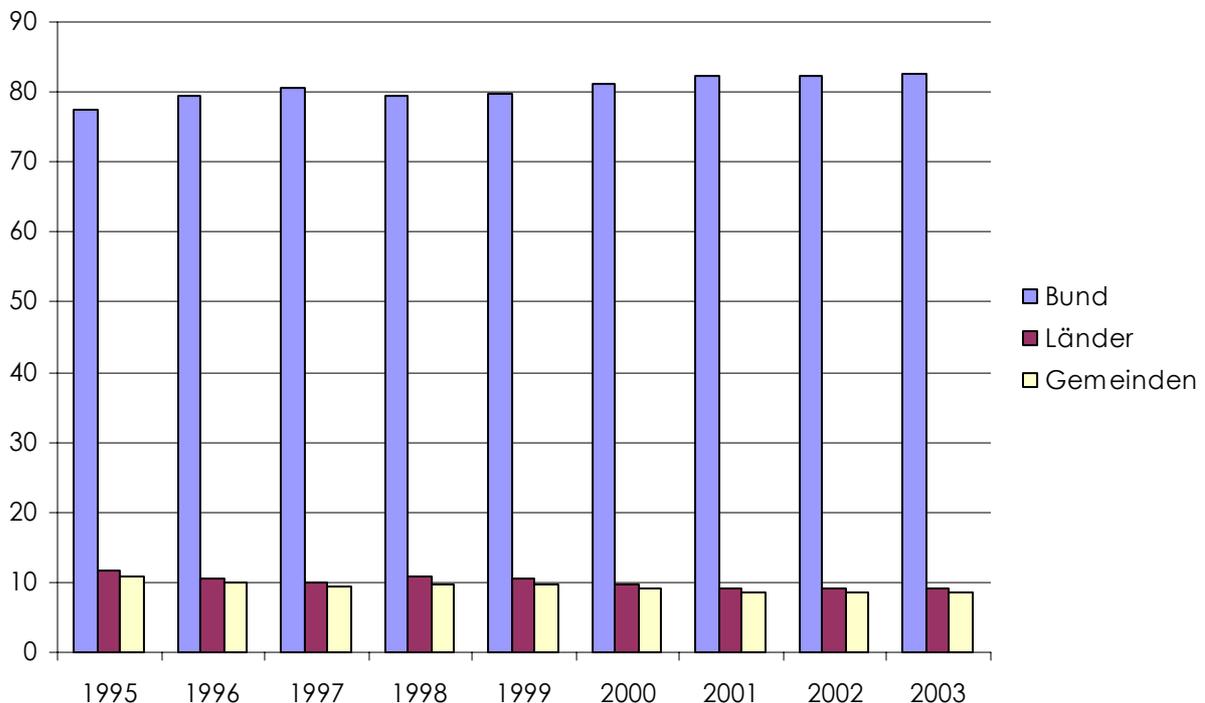
| Steuer/Abgabe | 1993-1996 | | | 1997-2000 | | | 2001-2004 | | | 2005-2008 | | |
|---------------------------------------|-----------|-------|-------|-----------|--------|-------|---|---|-------|-----------|--------|--------|
| | B | L | G | B | L | G | B | L | G | B | L | G |
| Energieverbrauch | | | | | | | | | | | | |
| Sonderabgabe Erdöl | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| Energieabgabe ²⁾ | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 73,204 | 15,191 | 11,605 |
| Mineralölsteuer | 88,559 | 8,638 | 2,803 | 91,291 | 6,575 | 2,124 | 91,291 | 6,575 | 2,134 | 73,204 | 15,191 | 11,605 |
| Transport | | | | | | | | | | | | |
| Normverbrauchsabgabe | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 73,204 | 15,191 | 11,605 |
| Straßenbenützungsabgabe ³⁾ | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | - | - | - |
| Straßenverkehrsbeitrag ⁴⁾ | 100 | 0 | 0 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| KFZ-Steuer | 50 | 50 | 0 | 76,827 | 23,173 | 0 | 87,947 (2001) 88,775 (2002-04) | 12,053 (2001) 11,225 (2002-04) | 0 | 73,204 | 15,191 | 11,605 |
| Motorbez. Versicherungsst. | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 0 | 66,779 | 33,221 | 0 | 73,204 | 15,191 | 11,605 |
| Parkometerabgaben | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| Ressourcenverbrauch | | | | | | | | | | | | |
| Jagd- und Fischereiabgaben | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 |
| Baumschutzabgabe | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 |
| Landschaftsschutzabgabe | 0 | 0 | 100 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 |
| Grundsteuer B | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| Zweitwohnsitzabgabe | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| Wassergebühren | 0 | 100 | 0 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| Verschmutzung | | | | | | | | | | | | |
| Alllastenbeitrag | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| Abwassergebühren | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 |
| Müllgebühren | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 | 100 |

Q: Diverse Finanzausgleichsgesetze; WIFO. ¹⁾ Schattiert: Veränderungen. ²⁾ Einführung Abgabe auf Elektrizität und Erdgas 1996, Einführung Energieabgabe auf Kohle 2004. ³⁾ Eingeführt 1995 als Ersatz für Straßenverkehrsbeitrag; abgeschafft 2004 und ersetzt durch LKW-Maut. ⁴⁾ Abgeschafft 1995.

Die Ertragshoheiten bei den Steuern auf Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung sind im betrachteten Zeitraum konstant geblieben; dies ist die logische Konsequenz ihrer Ausgestaltung als ausschließliche Bundes-, Landes- bzw. Gemeindeabgaben. Bezüglich der meisten Steuern auf den Ressourcenverbrauch liegt die Ertragskompetenz bei den Ländern, lediglich für die Grundsteuer B verfügen die Gemeinden über die Ertragshoheit. Der Altlastenbeitrag geht vollständig an den Bund.

Entsprechend der Veränderungen in den Verteilungsschlüsseln hat sich zwischen Mitte der 1990er Jahre und dem Jahr 2003 das Aufkommen der Gebietskörperschaften an den einzelnen umweltrelevanten Steuern verschoben (vgl. Abbildung 12). Dieser Indikator gibt einen ersten Hinweis auf die quantitative Bedeutung von Umweltsteuern für die Finanzausstattung der einzelnen staatlichen Ebenen. Es ist ein leichter Anstieg der Anteile des Bundes zulasten von Länder- und Gemeindeanteilen zu beobachten. 2003 vereinnahmte der Bund über 80% der gesamten umweltrelevanten Steuern, an die Länder gingen etwa 9%, an die Gemeinden etwa 8%. Interessant ist hierbei, dass die Anteile der Länder an allen umweltrelevanten Steuern jene der Gemeinden nur unwesentlich überstiegen. Dies resultiert daraus, dass die Gemeinden mit der Grundsteuer B über eine relativ ertragreiche umweltrelevante eigene Steuer verfügen, während das Aufkommen aus den landeseigenen umweltrelevanten Steuern ebenso wie die Ertragsanteile der Länder an den umweltrelevanten gemeinschaftlichen Bundesabgaben gering sind. Insgesamt ist zwischen 1995 und 2003 eine Zentralisierung der Ertragshoheit bezüglich der umweltrelevanten Steuern festzustellen.

Abbildung 12: Anteile der Gebietskörperschaften in % der gesamten umweltrelevanten Steuern, 1995 bis 2003



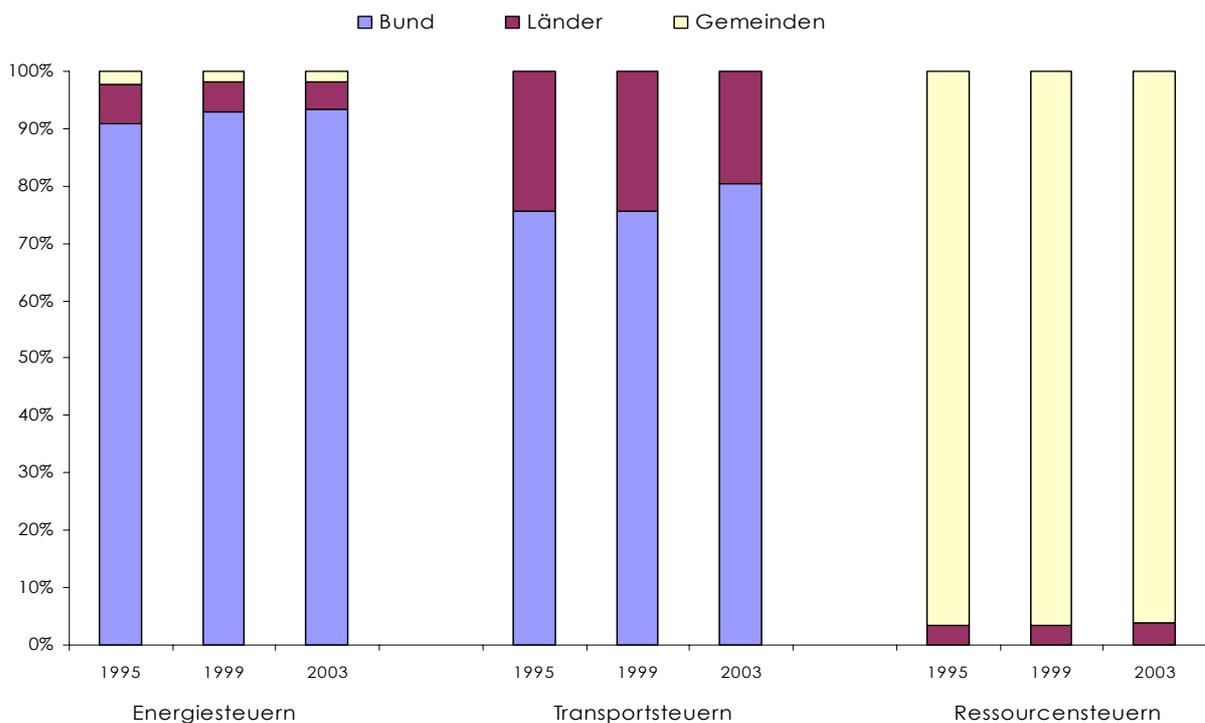
Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Aufgrund der Veränderung der Verteilungsschlüssel (auch) für die umweltrelevanten Steuern werden sich ab 2005 die Ertragsanteile von Ländern und Gemeinden an den umweltrelevanten Steuern zulasten des Bundes erhöhen. Die Gemeinden sind nunmehr beteiligt an den Energieabgaben sowie den transportbezogenen gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Norm-

verbrauchsabgabe, KFZ-Steuer und motorbezogene Versicherungssteuer), außerdem ist ihr Anteil an der Mineralölsteuer deutlich erhöht worden. Auch für die Länder werden die Ertragsanteile aus Energieabgaben, Mineralölsteuer und KFZ-Steuer zunehmen; die sich darauf ergebende Erhöhung ihrer Ertragsanteile aus umweltrelevanten Steuern wird nur teilweise kompensiert durch den Rückgang der Länderertragsanteile an der motorbezogenen Versicherungssteuer. Der FAG 2005 bewirkt somit, wie bereits festgestellt, insgesamt eine nicht intendierte Dezentralisierung der Ertragshoheit bezüglich der Steuern auf Energieverbrauch und Transport.

Abbildung 13 gibt eine Übersicht über die Anteile, die den Gebietskörperschaften aus Steuern auf Energieverbrauch, Transport und Ressourcenverbrauch zufließen, um die bereits dargestellten Tendenzen bezüglich der Entwicklung der Ertragshoheit an den umweltrelevanten Steuern noch einmal zu verdeutlichen und nach den wichtigsten Steuerkategorien zu verdichten. Dieser Indikator zeigt an, welche quantitative Bedeutung einzelnen Umweltsteuerkategorien für die Finanzausstattung der Gebietskörperschaft zukommt.

Abbildung 13: Anteile der Gebietskörperschaften in % der umweltrelevanten Steuern nach Kategorien in Österreich, 1995 bis 2003



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Zwischen 1995 und 2003 zeigt sich eine leichte Zentralisierung der ohnehin sehr stark zentralisierten Steuern auf den Energieverbrauch. Beinahe 95% der Erträge aus energiebezogenen Steuern gingen 2003 an den Bund, die Anteile der Länder und vor allem der Gemeinden sind dementsprechend sehr gering. Auch die Ertragshoheit bezüglich der Steuern auf Transport ist relativ stark – und zunehmend – zentralisiert; der Bund erhöhte seinen Anteil von gut drei Viertel im Jahr 1995 auf gut 80% 2003. Dagegen ist die Ertragshoheit bezüglich der Steuern auf den Ressourcenverbrauch stark dezentralisiert: Weniger als 5% der Aufkommen aus diesen Steuern flossen im betrachteten Zeitraum an die Länder, der Rest ging an die Gemeinden. Dieser Indikator gibt Hinweise auf die Bedeutung der einzelnen Umweltsteuerkategorien für die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften. Er ist jedoch als Indikator für das Ausmaß der Steuerautonomie nur wenig geeignet, da er keine Informationen darüber gibt,

inwieweit die Gebietskörperschaften auf die Ausgestaltung der betreffenden Steuern Einfluss nehmen können. Hierüber kann nur die obige Darstellung der Gesetzgebungshoheit Aufschluss geben. Zur Einschätzung der gesamten Steuerautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen wären freilich die Kompetenzen bezüglich der gesamten Steuereinnahmen zu betrachten.

Abbildung 14 gibt einen Überblick über den Anteil der Umweltsteuern an den Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften zwischen 1995 und 2003. Den höchsten und im Zeitablauf steigenden Anteil machen die umweltrelevanten Steuern beim Bund aus; im Jahr 2003 erreichten sie einen Anteil von gut 9% an allen Einnahmen des Bundes. Auch bei den Gemeinden nehmen sie einen wachsenden Anteil an allen Einnahmen ein; dieser ist allerdings mit etwa 3% 2003 insgesamt gering. Noch niedriger ist ihre Bedeutung für die Einnahmen der Länder ohne Wien sowie Wien (als Land und Gemeinde). Dieser Indikator gibt das Ausmaß wieder, in dem die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften von umweltrelevanten Steuern – ohne Berücksichtigung des Grades der damit verbundenen Steuerautonomie – abhängt. Daraus lässt sich ableiten, inwieweit Einnahmen aus Umweltsteuern zur Finanzierung der Aufgabenerfüllung im Allgemeinen – und damit auch zur Finanzierung umweltrelevanter Aufgaben im Besonderen – beitragen. Allerdings spiegelt dieser Indikator nur einen kleinen Ausschnitt der Finanzautonomie der nachgeordneten föderalen Ebenen bzw. ihrer Finanzierung aus eigenen Einnahmen wider, da sämtliche weiteren eigenen Einnahmen vernachlässigt werden. Soll der Grad der Einnahmenautonomie – und damit Einnahmenverantwortung –, von deren Stärkung Effizienzvorteile bei der Aufgabenerfüllung erwartet werden, beurteilt werden, müssen sämtliche eigenen Einnahmen der nachgeordneten Gebietskörperschaften berücksichtigt werden.

Abbildung 14: Anteile der umweltrelevanten Steuern in % der Gesamteinnahmen nach Gebietskörperschaften in Österreich, 1995 bis 2003

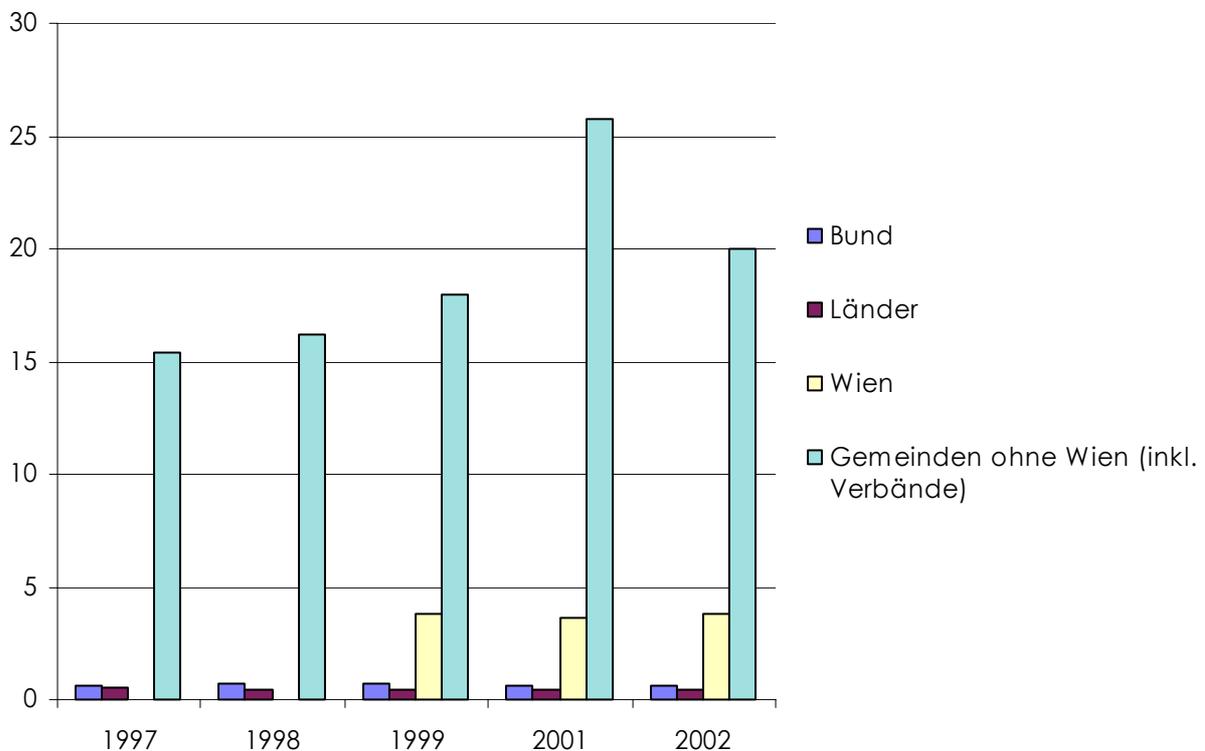


Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die Rolle der Einnahmen, die im Zusammenhang mit Umweltschutzbereichen stehen, für die gesamten Einnahmen der Gebietskörperschaften stellt Abbildung 15 dar. Diese umweltschutz-

bezogenen Einnahmen umfassen im Wesentlichen Benutzungsgebühren, Anschlussbeiträge, Transfers⁴⁸ und Leistungsentgelte. Das größte quantitative Gewicht innerhalb der Gesamteinnahmen haben diese Einnahmen für die Gemeinden und Gemeindeverbände; zu den Einnahmen von Bund und Ländern tragen sie nur wenig bei. Darin spiegelt sich zum Einen wider, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände erstens ein zentraler Träger umweltschutzrelevanter Aufgaben sind (z. B. Wasserver- und Abwasserentsorgung), und dass sie zweitens die entsprechenden Leistungen zu einem weit höheren Ausmaß gegen Entgelte (Benutzergebühren, Anschlussbeiträge) bereitstellen und dafür intragovernmentale Transfers erhalten (etwa im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft).

Abbildung 15: Anteile der umweltschutzbezogenen Einnahmen in % der Gesamteinnahmen nach Gebietskörperschaften in Österreich, 1997 bis 2002



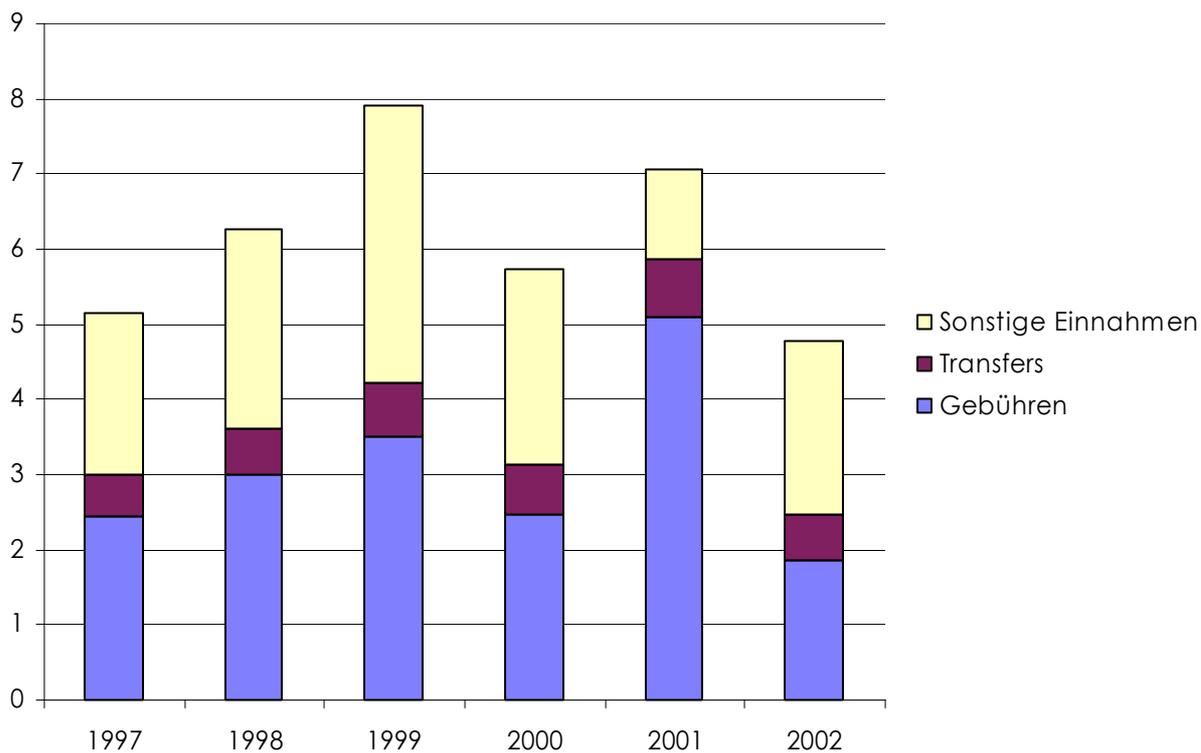
Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Lediglich für die Gemeindeebene sind die gesamten Gebühreneinnahmen für umweltrelevante Leistungen in Summe und aufgegliedert nach Umweltschutzbereichen vorhanden. Sie umfassen Gebühren für Abfallbeseitigung und Straßenreinigung, Abwasserentsorgung sowie Wasserversorgung. Abbildung 16 gibt die Einnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Bereich Abfallbeseitigung und Straßenreinigung im Verhältnis zu den gesamten Einnahmen der Gemeinden an. Auffällig sind erstens die Schwankungen im betrachteten Zeitraum und der Befund, dass die Gesamteinnahmen in diesem Bereich nach starken Zunahmen im Jahr 2002 ein geringeres Gewicht haben als 1997; sie belaufen sich auf knapp 5% aller Einnahmen im Jahr 2002. Zweitens zeigt sich, dass die Gebühren in allen betrachteten Jahren den größten einzelnen Einnahmenblock ausmachen⁴⁹. Im Vergleich zu den Gebühren spielen die Transfers

⁴⁸ Berücksichtigt werden hier für diese Leistungsbereiche spezifische laufende und Kapitaltransfers etwa von Bund und Ländern an die Gemeinden. Transfers laut FAG sind hier nicht erfasst. Siehe dazu Abschnitt IV.3.

in diesem Umweltschutzbereich eine deutlich geringere Rolle. Dies ist deshalb von Bedeutung, da Gebühren mit einer größeren Einnahmenautonomie verbunden sind als zweckgebundene Transfers, zumal die Gemeinden seit dem FAG 1993 über einen erweiterten Spielraum zur Festsetzung der Gebühren für umweltrelevante Leistungen verfügen.

Abbildung 16: Einnahmen im Bereich Abfallbeseitigung/Straßenreinigung in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1997 bis 2002

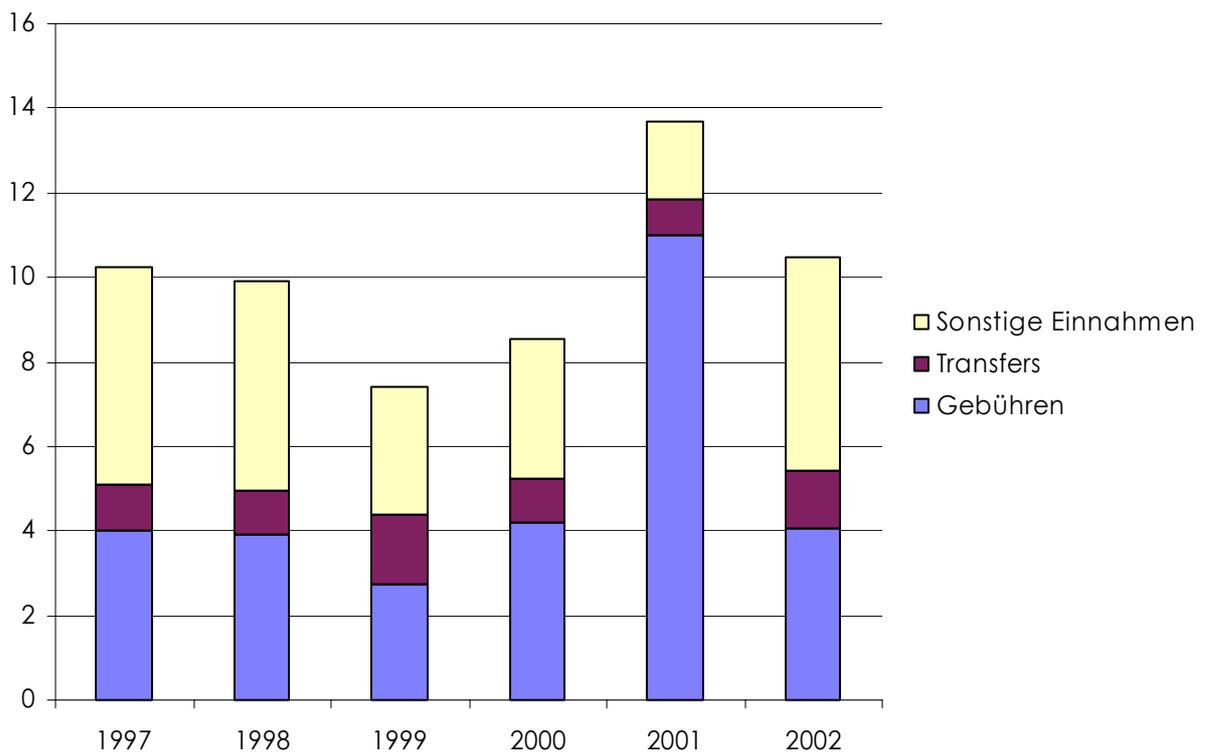


Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

⁴⁹ Die sonstigen Einnahmen umfassen Leistungsentgelte und Anschlussbeiträge.

Abbildung 17 enthält die Einnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Bereich Abwasserentsorgung in Relation zu den Gesamteinnahmen. Diese Einnahmen sind ebenfalls von starken Schwankungen gekennzeichnet; ihre relative Bedeutung ist mit gut 10% im Jahr 2002 kaum höher als 1997. Gebühreneinnahmen spielen in diesem Bereich ebenfalls eine große Rolle; der Abstand zu den Transfereinnahmen ist jedoch geringer als im Bereich Abfall/Straßenreinigung.

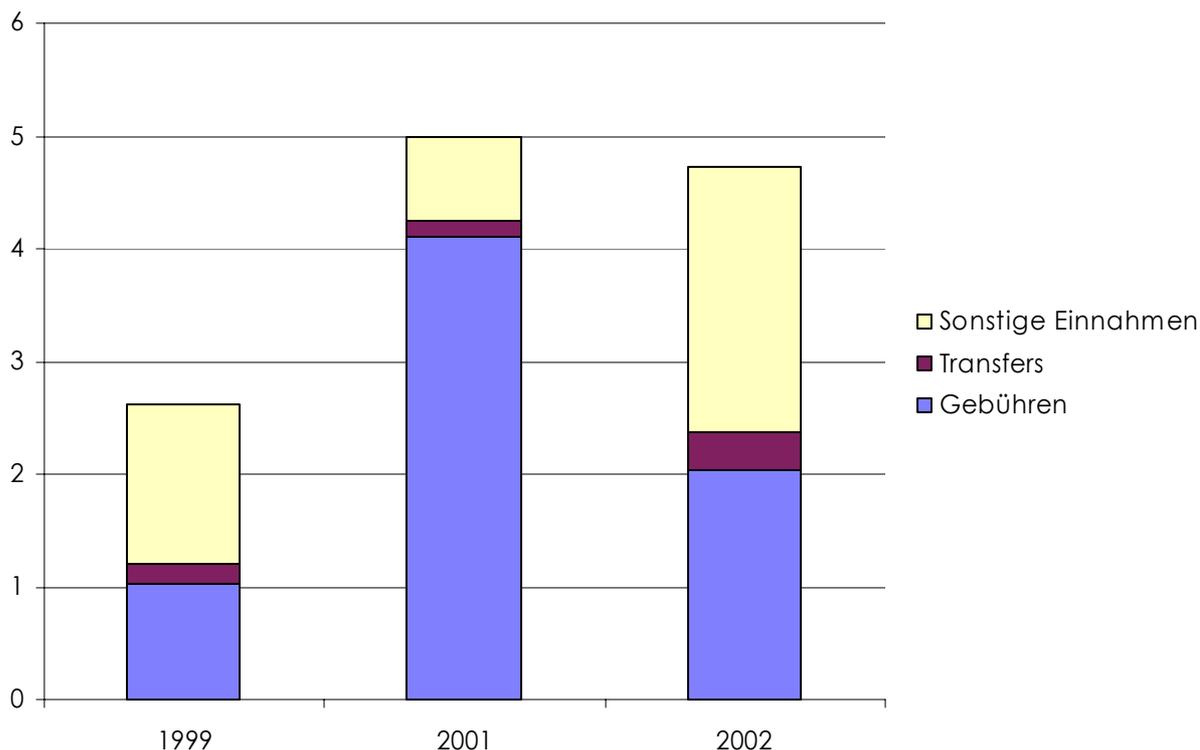
Abbildung 17: Einnahmen im Bereich Abwasserentsorgung in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1997 bis 2002



Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 18 gibt den Anteil der Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich Wasserversorgung an den Gesamteinnahmen an. Gegenüber 1999 ist für die Jahre 2001 und 2002 ein deutlicher Zuwachs des Anteils dieser Einnahmen an allen Einnahmen festzustellen; sie erreichen 2002 knapp 5% aller Einnahmen der Gemeinden. In diesem Bereich dominieren ebenfalls die Gebühren; sie spielen eine ungleich höhere Rolle als die Transfereinnahmen.

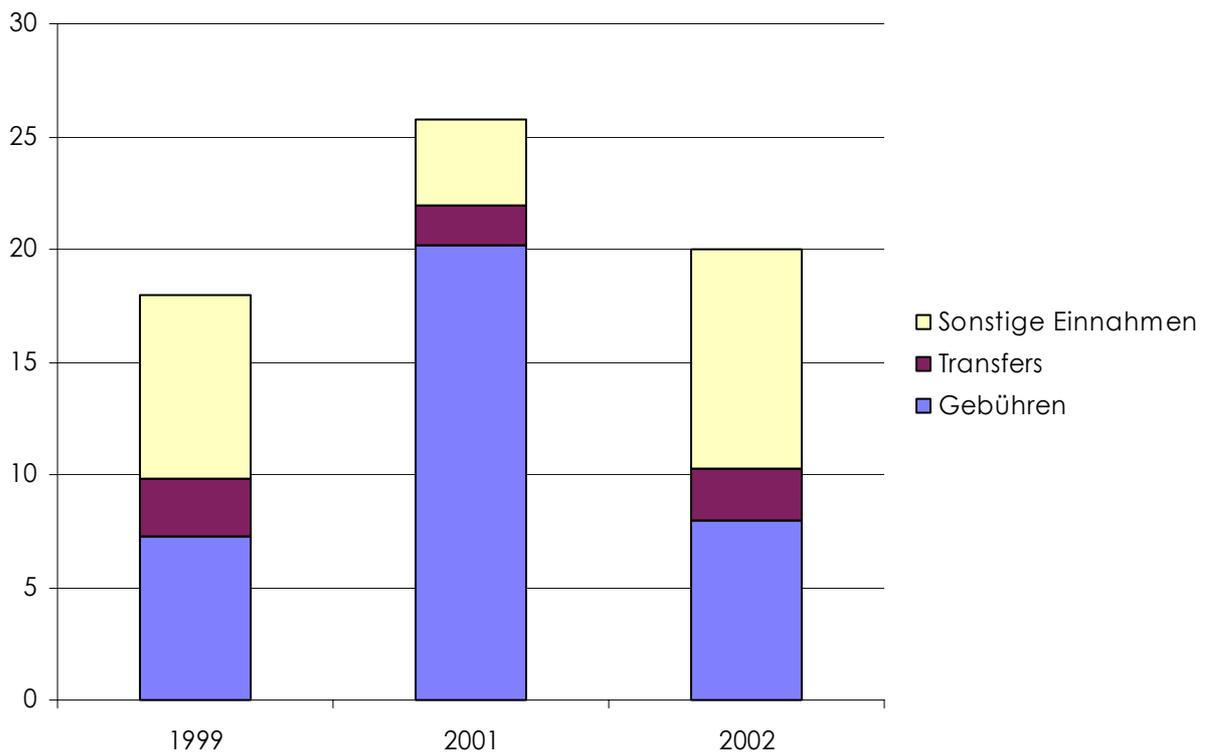
Abbildung 18: Einnahmen im Bereich Wasserversorgung in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1999/2001/2002



Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 19 führt die prozentualen Anteile aller umweltrelevanten Einnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden an allen Einnahmen für die Jahre 1999, 2001 und 2002 auf. Auch hier sind die Schwankungen beträchtlich. 1999 belaufen sich die umweltrelevanten Einnahmen auf etwa 18%, 2002 auf 20% aller Einnahmen auf Gemeindeebene. Die Gebühren bilden insgesamt den größten Einnahmenposten; ihre quantitative Bedeutung ist deutlich höher als jene der umweltrelevanten Transfereinnahmen.

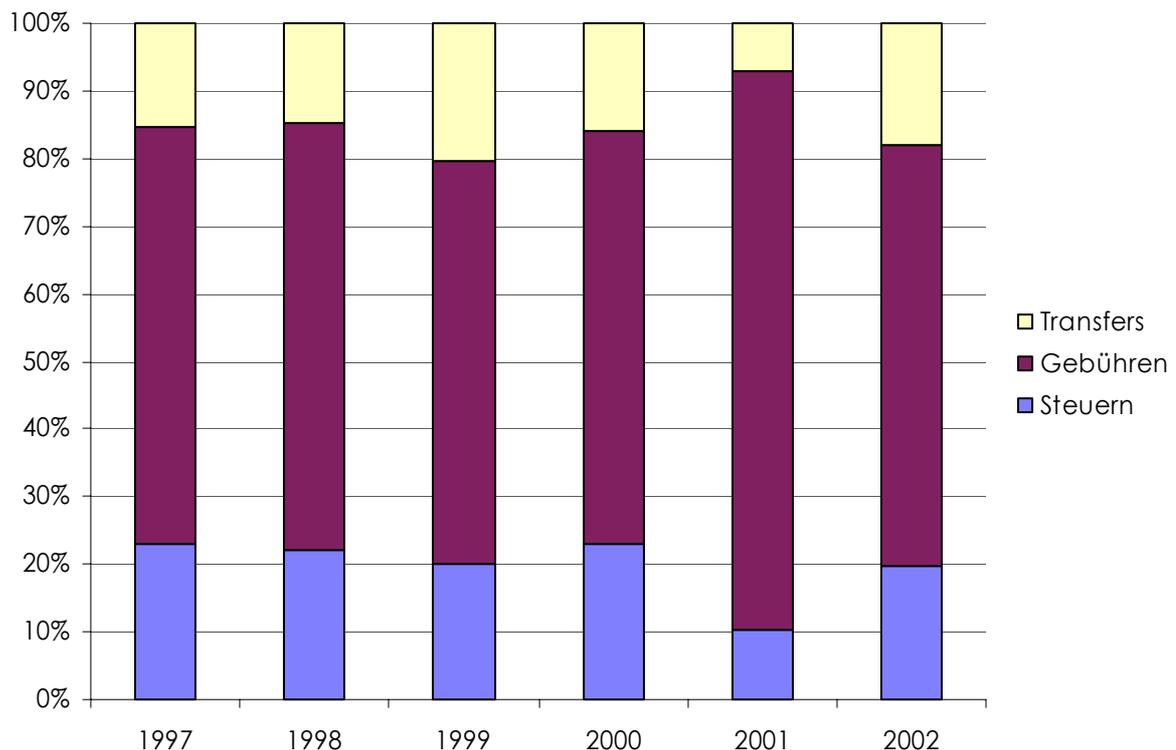
Abbildung 19: Umweltrelevante Einnahmen in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1999/2001/2002



Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Das Verhältnis zwischen umweltrelevanten Gebühren, Transfers und Steuern auf der Gemeindeebene zeigt Abbildung 20. Umweltrelevante Gebühren und Transfers sind Einnahmen der Gemeinden, die sie als Gegenleistung für die Bereitstellung umweltrelevanter Leistungen vereinnahmen, umweltrelevante Steuern sind solche, die auf umweltschädliche Aktivitäten erhoben werden. Innerhalb dieser drei Einnahmenkategorien spielen in den betrachteten Jahren die umweltrelevanten Gebühren die größte Rolle, gefolgt von umweltrelevanten Steuern und schließlich Transfereinnahmen.

Abbildung 20: Verhältnis zwischen umweltrelevanten Gebühren, Transfers und Steuern auf Gemeindeebene (ohne Wien, inkl. Gemeindeverbände)



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

IV.3 ANALYSE DER UMWELTRELEVANTEN TRANSFERS LAUT FAG

Die Transfers, die der Bund an Länder und Gemeinden überweist, sind neben der Aufteilung der Steuereinnahmen (siehe dazu Abschnitt IV.2) die zweite große Komponente des Finanzausgleichs. Sie sind im Finanzausgleichsgesetz als Finanzzuweisungen und -zuschüsse definiert und in den §§ 20 bis 24 geregelt. Ein Teil dieser Transfers hängt unmittelbar von der Einnahmenentwicklung bestimmter Steuern ab, ein Teil ist als fixer Betrag für bestimmte Zwecke im Gesetz definiert. Ferner ist zwischen freien und zweckgebundenen Transfers zu unterscheiden.

Zu den Transfers, die unmittelbar von Steuereinnahmen abhängen und für die hier behandelte Fragestellung von Interesse sind, zählen die Transfers an die Länder für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen (§20 (7)), in der Höhe von 11,835% der Energieabgaben gemäß FAG 2001, sowie die Zahlungen an Länder und Gemeinden für den öffentlichen Personennahverkehr (§20 (2), (3), (4)), die gemäß FAG 2001 von der Mineralölsteuer und den Energieabgaben abhängen. Hierbei sind drei Arten von Finanzzuweisungen zu unterscheiden. §20 (2) be-

trifft Finanzzuweisungen an die Gemeinden zur Förderung öffentlicher Personennahverkehrsunternehmen, die sich in den Jahren 2002 bis 2004 auf 15,6 Mio. € jährlich plus 2,5% des Aufkommens an den Energieabgaben für Elektrizität und Erdgas beliefen. §20 (3) regelt Finanzzuweisungen an die Gemeinden für Personennahverkehrsinvestitionen. Von 2002 bis 2004 betragen diese 16,5 Mio. € jährlich plus wiederum 2,5% des Aufkommens an den Energieabgaben für Elektrizität und Erdgas. Finanzzuweisungen an die Länder für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs sind in §20 (4) geregelt. Diese betragen 4,888% des Ertrages der Mineralölsteuer.

Die Finanzzuweisungen an die Gemeinden und Länder für den öffentlichen Personennahverkehr sowie umweltschonende und energiesparende Maßnahmen, die bislang als Anteile an Erdgas- und Elektrizitätsabgabe bzw. Mineralölsteuer ermittelt wurden, werden künftig entsprechend dem FAG 2005 als Anteil an sämtlichen gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel gewährt. Langfristig hängt die Entwicklung dieser Transfers von der Aufkommensdynamik der neuen Bemessungsgrundlage (der Gesamtheit der gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Aufteilungsschlüssel) im Vergleich mit der alten Basis (Elektrizitätsabgabe, Erdgasabgabe und Mineralölsteuer) ab (vgl. *Schratzenstaller*, 2005).

Zusätzlich zu den dargestellten Finanzzuweisungen gewährt der Bund den Ländern entsprechend §24 (1) 2. einen Zuschuss zur Förderung des Umweltschutzes, der sich in den Jahren 2002 bis 2004 auf 6,9 Mio. € jährlich belief.

Einen weiteren umweltrelevanten Bereich in den intragovernmentalen Finanzbeziehungen stellt die Wohnbauförderung dar. Diese wird im Zweckzuschussgesetz 2001 geregelt, jedoch zusammen mit dem Finanzausgleich verhandelt. Die Länder erhalten einen Zweckzuschuss, der künftig unter der Bezeichnung "Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur" gewährt wird. Der Investitionsbeitrag soll verstärkt zur Erreichung des Kyoto-Ziels, d. h. der Reduktion von Treibhausgasemissionen verwendet werden. Insbesondere sollen zusätzliche Anreize für die Verbesserung von Wärmeschutz und effizienter Energiebereitstellung im Althausbestand ("thermisch-energetische Sanierung") und im Wohnungsneubau sowie für den Einsatz erneuerbarer Energieträger und umweltfreundlicher Fernwärme geschaffen werden. Die Länder sollen dem Bund alle zwei Jahre über entsprechende Maßnahmen sowie die erzielten Einsparungen von Treibhausgasen berichten.

Obwohl die Wohnbauförderung insbesondere mit der oben dargestellten Schwerpunktsetzung als umweltrelevant anzusehen ist und auch aufgrund ihres Volumens von knapp 1,8 Mrd. € (im Vergleich dazu betragen die im engeren Sinne umweltrelevanten Transfers 0,28 Mrd. €) bedeutsam ist, wird sie in der weiteren Analyse ausgeblendet. Dies ist darin begründet, dass die Wohnbauförderung von ihrem Zweck her nicht dem Umweltschutz, sondern der Bereitstellung von Wohnraum dient. Die verstärkte Ökologisierung der Wohnbauförderung, die seit Mitte der 90er Jahre zu bemerken ist, stellt daher sozusagen einen positiven Nebeneffekt dar oder anders betrachtet werden dadurch die negativen Umweltwirkungen des Wohnbaus durch Ressourcen- und Energieverbrauch abgeschwächt.

Im Folgenden werden die umweltrelevanten Transfers gemäß §§ 20 und 24 FAG hinsichtlich ihrer Höhe, Struktur und ihrer zeitlichen Entwicklung dargestellt. Eingegangen wird auch auf die Verteilung der Transfers auf Länder und Gemeinden sowie ihre Anteile an den Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften und der Summe der FAG-Transfers.

Tabelle 15 zeigt die Entwicklung der umweltrelevanten Transfers zwischen 1995 und 2003. Den größten Anteil haben dabei die Finanzzuweisungen für den Personennahverkehr mit durchschnittlich knapp 74%. Die Finanzzuweisungen für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen erreichen einen Anteil von rund 22%, die Zuschüsse für die Förderung des Umweltschutzes liegen bei durchschnittlich 4%.

Tabelle 15: Umweltrelevante Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs in Mio. €, 1995 bis 2003

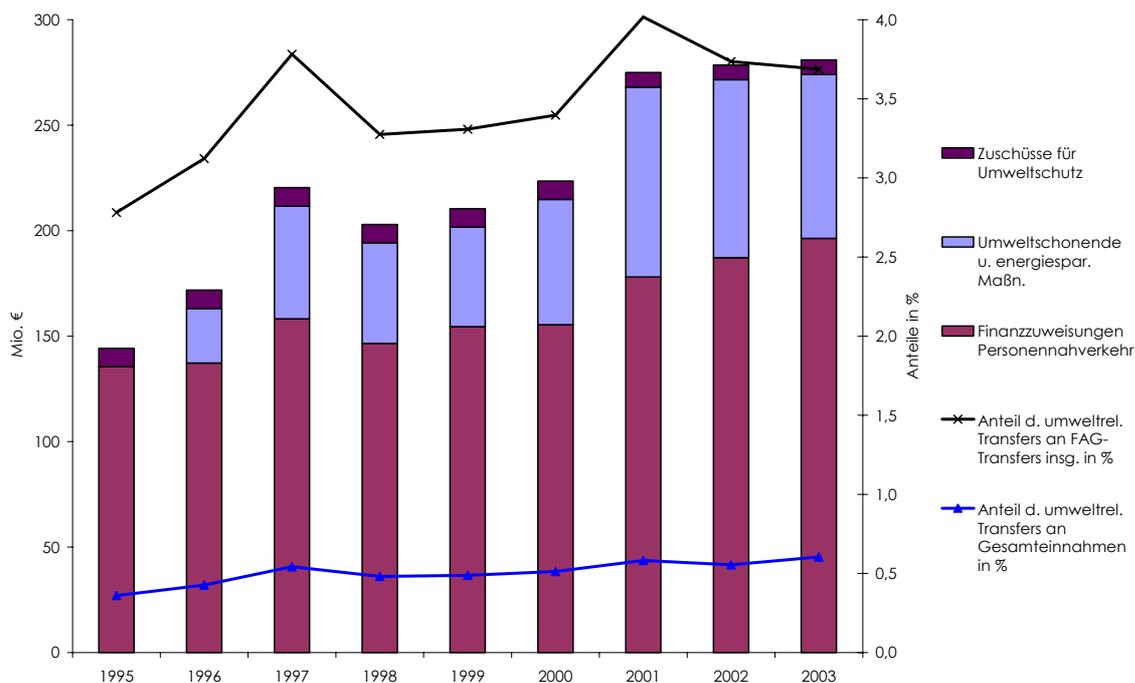
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Finanzzuweisungen Personennahverkehr | 135 | 137 | 158 | 147 | 154 | 155 | 178 | 187 | 196 |
| Umweltschonende u. energiesparende Maßnahmen | | 26 | 53 | 48 | 47 | 59 | 90 | 84 | 78 |
| Zuschüsse für Umweltschutz | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 7 | 7 | 7 |
| umweltrelevante Transfers insgesamt | 144 | 172 | 220 | 203 | 210 | 224 | 275 | 278 | 281 |

Quelle: BMF, Statistik Austria.

Insgesamt haben sich die umweltrelevanten Transfers im Beobachtungszeitraum von 144 Mio. € auf 281 Mio. € erhöht. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate liegt bei rund 9%, wobei in erster Linie zwischen 1995 und 1997 und von 2000 auf 2001 starke Zunahmen (über 20%) zu beobachten sind. Das dürfte in erster Linie in der Einführung der Finanzzuweisungen für umweltschonende und energiesparende Maßnahmen im Jahr 1996 und der Einführung bzw. Anhebung der den Transfers u. a. zugrunde liegenden Energieabgaben 1996 bzw. 2001 begründet sein.

Dieser Verlauf ist in Abbildung 21 dargestellt, die weiters die Anteile enthält, die diese Transfers an den Gesamteinnahmen von Ländern und Gemeinden bzw. an den FAG-Transfers insgesamt haben. Dabei zeigt sich, dass in beiden Fällen der Stellenwert der umweltrelevanten Transfers als gering anzusehen ist: Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen hat sich von 0,4% auf 0,6% erhöht, ihr Anteil an den FAG-Transfers insgesamt liegt zwischen 2,8% und 4% (durchschnittlich 3,5%).

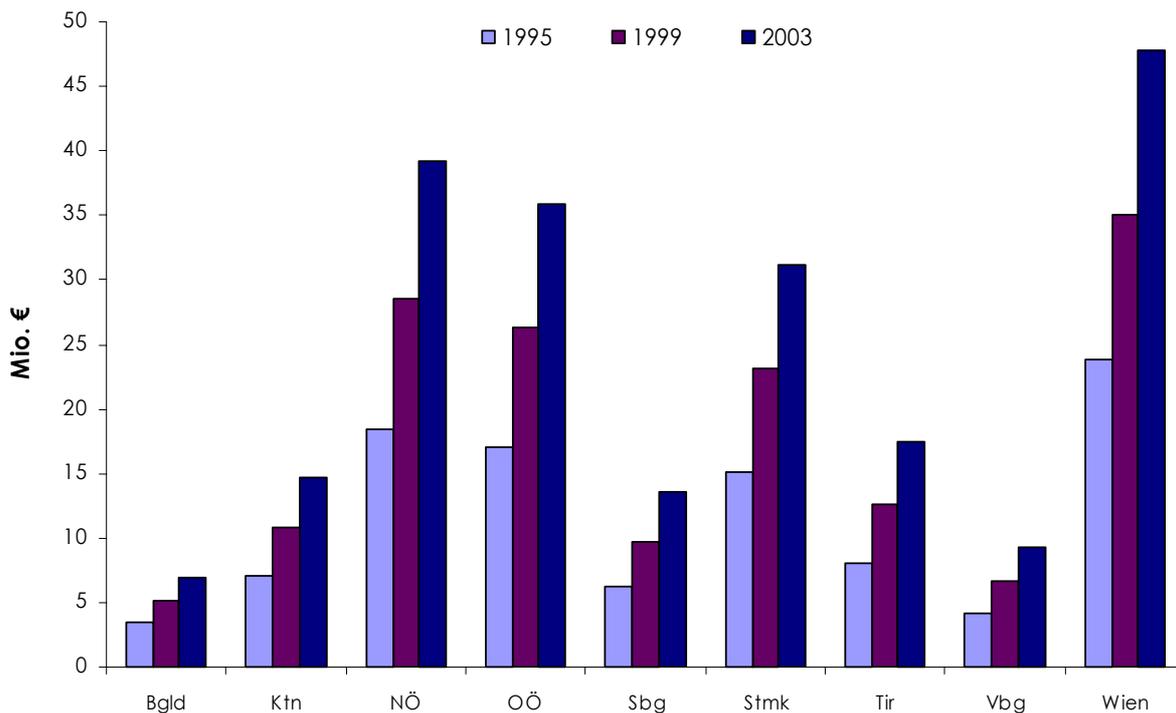
Abbildung 21: Umweltrelevante Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs, Anteile an den Gesamteinnahmen (Länder und Gemeinden) und FAG-Transfers insgesamt



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

In Abbildung 22 ist die Verteilung der umweltrelevanten Transfers auf die Bundesländer in den Jahren 1995, 1999 und 2003 dargestellt. Der Unterschied im Niveau ergibt sich aus den Verteilungsschlüsseln der einzelnen Transfers, der Volkszahl (Zuschüsse für den Umweltschutz), den Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (umweltschonende und energiesparende Maßnahmen) sowie vorgegebenen Prozentsätzen (Personennahverkehr), die weitgehend dem Anteil der einzelnen Länder an der Gesamtbevölkerung entsprechen.

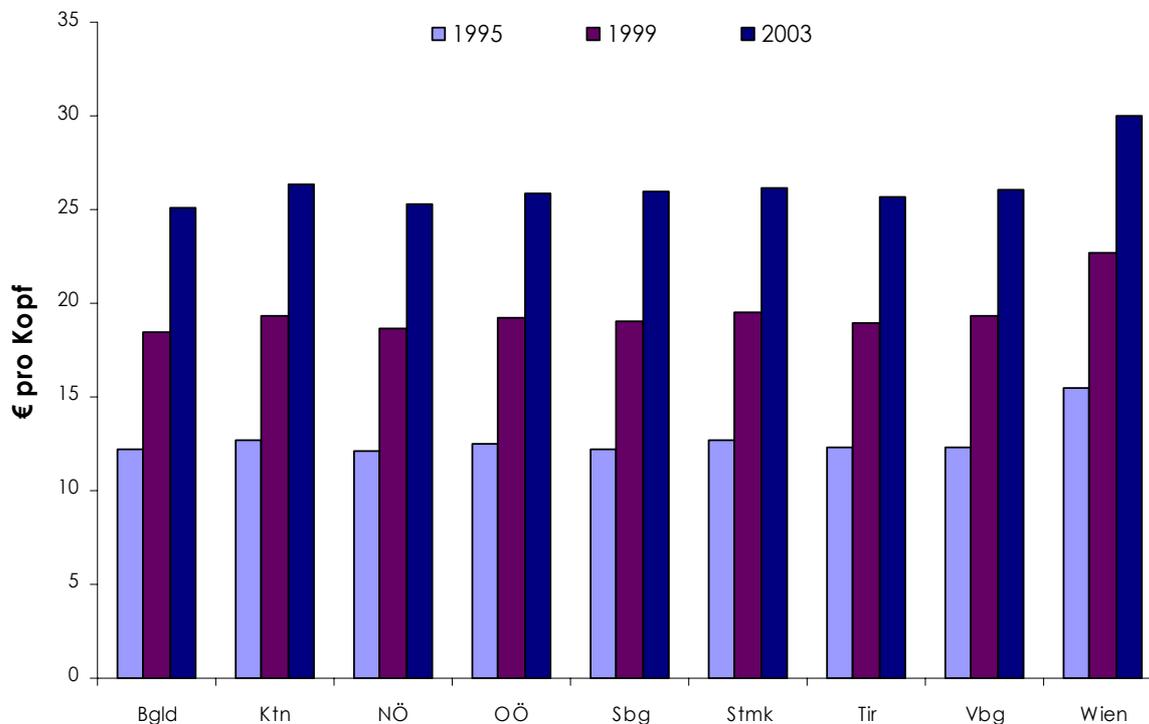
Abbildung 22: Umweltrelevante Transfers an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs, Mio. €, 1995/1999/2003



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Normiert man die umweltrelevanten Transfers auf Pro-Kopf-Werte (Abbildung 23), gleichen sich die Niveauunterschiede fast vollständig aus. Die Unterschiede zwischen den Bundesländern liegen im Bereich von einem €, lediglich Wien erhält pro Kopf etwas höhere Transfers. Im Durchschnitt der Bundesländer erhöhen sich die umweltrelevanten Finanzaufweisungen und Zuschüsse je Einwohner von 13 € (1995) auf 27 € (2003).

Abbildung 23: Umweltrelevante Transfers an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs, € pro Kopf, 1995/1999/2003

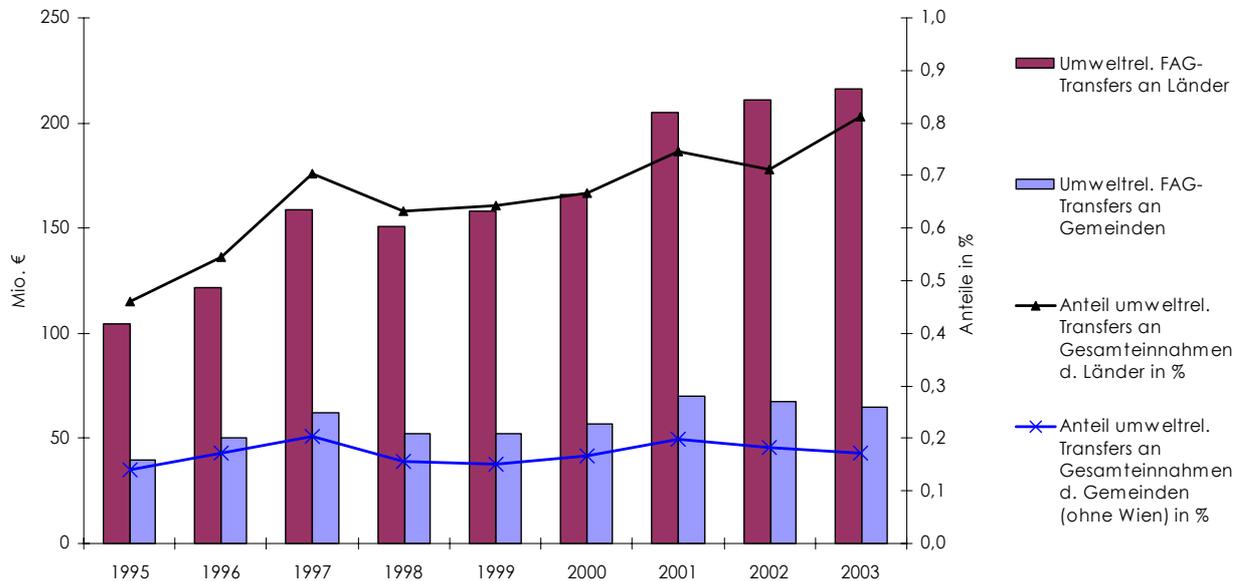


Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

In Abbildung 24 sind die umweltrelevanten Transfers an Länder⁵⁰ und Gemeinden getrennt sowie deren Anteil an den Gesamteinnahmen dargestellt. An die Gemeinden gehen dabei lediglich Finanzausweisungen für den Personennahverkehr, die durchschnittlich einen Anteil von rund einem Viertel der gesamten umweltrelevanten Transfers ausmachen. Im Beobachtungszeitraum liegen sie zwischen 39 und 70 Mio. €, während die Transfers an die Länder zwischen 105 und 216 Mio. € ausmachen.

⁵⁰ Wien wird sowohl als Land als auch als Gemeinde den Ländern zugerechnet.

Abbildung 24: Umweltrelevante Transfers an Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs, Anteile an den Gesamteinnahmen der Länder (inkl. Wien) und Gemeinden, 1995 - 2003



Quelle: BMF, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Als Anteil an den Gesamteinnahmen machen die Finanzausgleichszuweisungen für den Personennahverkehr bei den Gemeinden zwischen 0,1% und 0,2% aus. Die umweltrelevanten Transfers haben einen Anteil an den Gesamteinnahmen der Länder von 0,5% bis 0,8%.

Zusammenfassend lässt sich demnach feststellen, dass umweltrelevante Transfers von geringer quantitativer Bedeutung sind, sowohl was ihren Anteil an den FAG-Transfers insgesamt betrifft als auch ihren Anteil an den Gesamteinnahmen der Gebietskörperschaften. Allerdings regelt der Finanzausgleich nicht alle (umweltrelevanten) Transferbeziehungen zwischen dem Bund und den Ländern bzw. Gemeinden⁵¹. Wie bereits in Abschnitt IV.2.2 dargestellt, gibt es darüber hinaus laufende und Kapitaltransfers des Bundes an die Länder und Gemeinden bzw. der Länder an Gemeinden für spezifische Aufgaben.

Eine Analyse der Zahlungen zwischen dem Bund und anderen Gebietskörperschaften zeigt, dass die im Finanzausgleich geregelten Transfers (einschließlich Landeslehrer und Zweckzuschüsse) nur etwas mehr als 86% der gesamten Transferbeziehungen des Bundes zu den anderen Gebietskörperschaften abdecken (vgl. Lehner, 2001).

IV.4 ANALYSE DER UMWELTRELEVANTEN AUSGABEN DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN

Für die Analyse der umweltrelevanten Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden wurden im Gegensatz zum vorhergehenden Abschnitt Daten der Statistik Austria herangezogen, die die Grundlage für die Erstellung der Umweltschutzausgabenrechnung bilden. Eine Darstellung der Datenverfügbarkeit für diesen Bereich erfolgte bereits in Abschnitt IV.1.2.1.

Prinzipiell liegen die Ausgabendaten für Bund und Länder nach der Einheitlichen Europäischen Standardsystematik der Umweltschutzaktivitäten (CEPA) vor, die sich nach der Art der Schädigung des betroffenen Umweltmediums und nach der Art der Tätigkeit richtet (siehe dazu Ai-

⁵¹ Eine umfassende Darstellung der Zahlungen zwischen dem Bund und den anderen Gebietskörperschaften ist in einer Beilage zum Bundesfinanzgesetz enthalten.

chinger, 2003). Die Aktivitäten werden in folgende Bereiche unterteilt:

- Luftreinhaltung und Klimaschutz,
- Gewässerschutz,
- Abfallwirtschaft,
- Schutz des Bodens und des Grundwassers,
- Lärm- und Erschütterungsschutz,
- Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft,
- Sonstige Umweltschutzaktivitäten (Forschung und Entwicklung, Strahlenschutz, Allgemeines).

Zusätzlich wurden aus den Ressourcenkonten der Umweltgesamtrechnung Daten zu den Bereichen Wasserversorgung und Energie bereitgestellt. Somit können umweltrelevante Ausgaben in insgesamt elf Bereichen dargestellt werden.

Die Daten für die Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände liegen nicht entsprechend der CEPA-Systematik vor, sondern umfassen lediglich die Bereiche Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Abfallentsorgung (inkl. Straßenreinigung).

Für die oben dargestellten Bereiche können die Ausgaben der Gebietskörperschaften ihrem Niveau (absolut und pro Kopf) und ihrer zeitlichen Entwicklung nach analysiert werden. Zusätzlich können sie in Bezug zu den Gesamtausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft gesetzt werden.

Die ungleiche Abdeckung der Umweltschutzbereiche sowie die unterschiedliche inhaltliche Abgrenzung der für alle drei Ebenen vorhandenen Kategorien (Abfall, Wasser, Abwasser) erlauben jedoch keine umfassende Analyse hinsichtlich der Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen, d. h. etwa welchen Beitrag Zahlungen des Bundes und der Länder (über Transfers, Förderungen etc.) an der Deckung der umweltrelevanten Ausgaben der Gemeinden leisten.

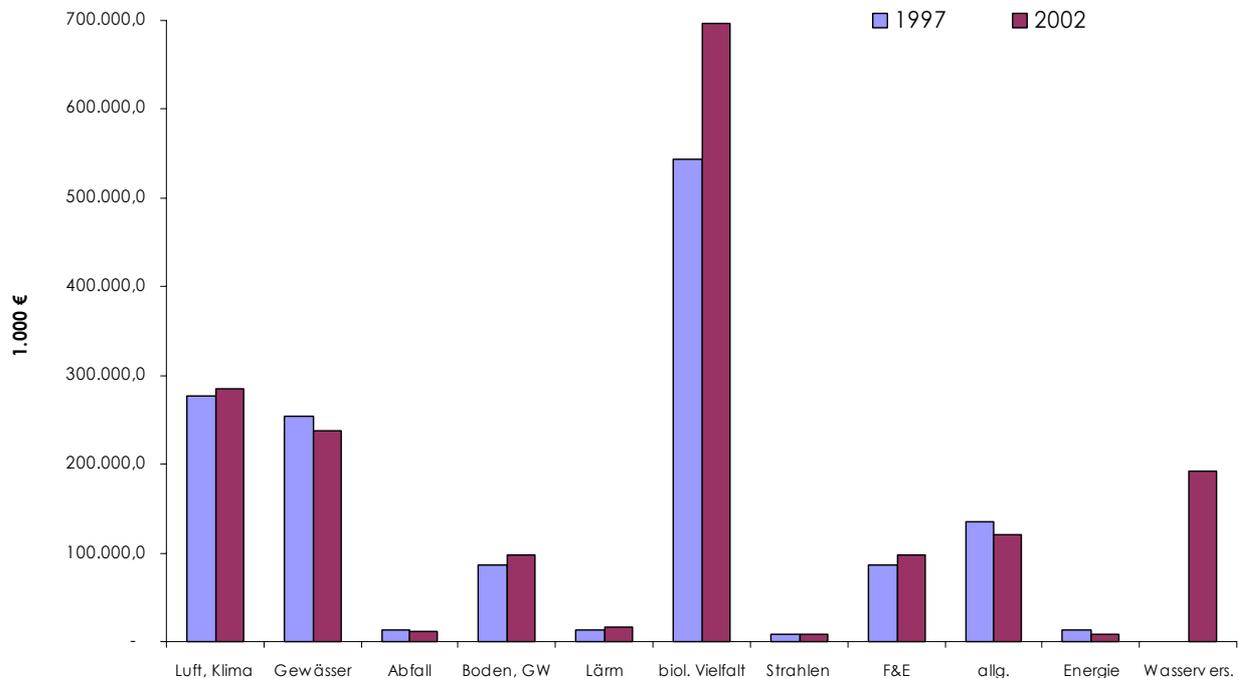
Die gesamten umweltrelevanten Ausgaben des Bundes entsprechend den Daten der Umweltschutzausgabenrechnung sind im Zeitraum 1997 bis 2002 von rund 1,4 Mrd. € auf knapp 1,8 Mrd. € angestiegen, was einem mittleren jährlichen Wachstum von 4% entspricht. Der größte Teil der Ausgaben (durchschnittlich 38%) entfällt dabei auf den Bereich Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft (siehe Abbildung 25), der u. a. Ausgaben für Nationalparks und Naturschutzgebiete, Wildbach- und Lawinenverbauung, die Förderung der ländlichen Entwicklung (Agrarumweltprogramme) und weitere land- und forstwirtschaftliche Maßnahmen enthält. Der Bereich Schutz des Bodens und des Grundwassers mit Ausgaben für die Siedlungswasserwirtschaft, die Wasserstraßendirektion, die Hydrographiegeseztes-Vollziehung u. ä. erreicht einen Anteil von durchschnittlich 17%. An dritter Stelle der umweltrelevanten Ausgaben liegt der Bereich Luftreinhaltung und Klimaschutz (durchschnittlich 15%), der in erster Linie Ausgaben für Verkehrsbetriebe und -verbände (inklusive der Transfers laut §20 FAG) sowie Förderungen (z. B. Biomasse) enthält. Die weiteren Ausgaben verteilen sich zu 9% auf den Bereich Allgemeines, zu je rund 6% auf die Kategorien Schutz des Bodens und des Grundwassers sowie Forschung und Entwicklung und 5% Wasserversorgung. Die Bereiche Abfallwirtschaft, Lärm- und Erschütterungsschutz, Strahlenschutz und Energie liegen unter 1% der gesamten Umweltausgaben.

Betrachtet man die Umweltschutzausgaben des Bundes pro Kopf, so zeigt sich, dass diese von 1997 auf 2002 von 180 € auf 219 € angestiegen sind.

Ein Vergleich der Umweltschutzausgaben mit den Gesamtausgaben des Bundes ergibt einen Anteil von 2,4% im Jahr 1997 und von 2,9% im Jahr 2002. Die Erhöhung des Anteils der Umweltschutzausgaben ist einerseits auf einen deutlichen Anstieg der Ausgaben für den Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft zurückzuführen und andererseits auf die Ausgaben

für Wasserversorgung, die erst seit 1999 erfasst werden.

Abbildung 25: Ausgaben des Bundes nach Bereichen der Umweltschutzausgabenrechnung, 1997/2002



Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die umweltrelevanten Ausgaben der Länder (ohne Wien) laut Umweltschutzausgabenrechnung zeigen von der Struktur her ein ähnliches Bild (Abbildung 26) wie die Ausgaben des Bundes. Auch hier weisen die Ausgaben für den Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft mit knapp 44% den höchsten Anteil auf, gefolgt von Luftreinhaltung und Klimaschutz (16%) und Gewässerschutz (15%).

In absoluten Zahlen sind die Umweltschutzausgaben der Länder im betrachteten Zeitraum von 566 Mio. € auf 515 Mio. € zurückgegangen. Die stärksten Rückgänge sind dabei in den Bereichen Luftreinhaltung und Klimaschutz⁵² (-67 Mio. €), Energie⁵³ (-23 Mio. €) sowie Schutz des Bodens und des Grundwassers⁵⁴ (-22 Mio. €) zu verzeichnen.

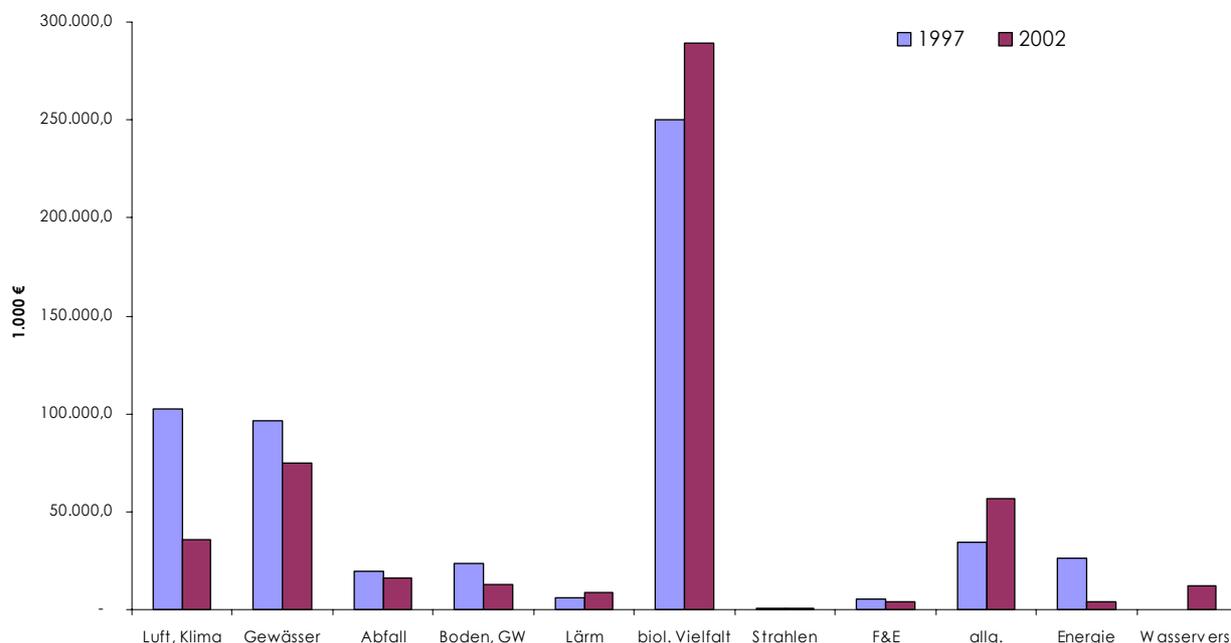
Dies spiegelt sich sowohl in den Pro-Kopf-Ausgaben wider, die von 71 € auf 64 € zurückgegangen sind, als auch im Anteil der Umweltschutzausgaben an den Gesamtausgaben der Länder, der von 3,1% auf 2,9% gesunken ist.

⁵² Darin sind in erster Linie öffentlicher Verkehr, Radwege, Förderung von Alternativenenergien und Luftgüteüberwachung enthalten.

⁵³ Hier ist in erster Linie die Fernwärmeförderung erfasst.

⁵⁴ Darin sind u. a. Ausgaben für Altlasten- und Grundwassersanierung, Bodenschutzmaßnahmen, Katastrophendienst, Grundwasser- und Bodenuntersuchungen sowie Aufforstungsmaßnahmen enthalten.

Abbildung 26: Ausgaben der Länder (ohne Wien) nach Bereichen der Umweltschutzausgabenrechnung, 1997/2002



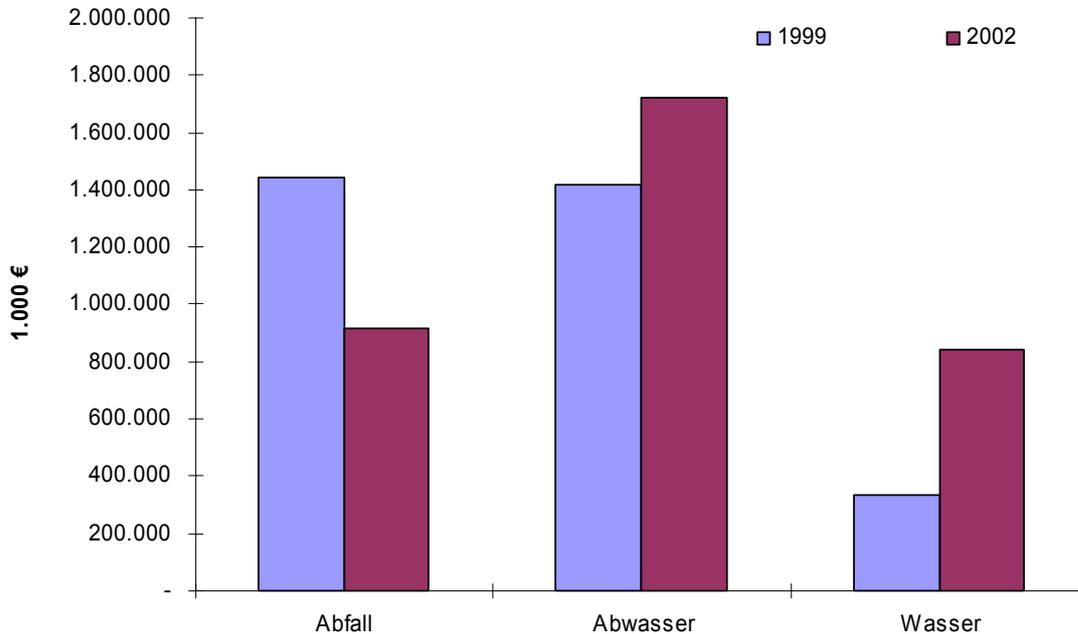
Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die umweltrelevanten Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) und Verbände entsprechend der Umweltschutzausgabenrechnung sind in Abbildung 27 für drei Jahre dargestellt. In diesem Datenset der Statistik Austria sind die Bereiche Abfallentsorgung (inklusive Straßenreinigung), Abwasserentsorgung und Wasserversorgung enthalten.

Im Jahr 1999 weisen Abfall- und Abwasserentsorgung etwa gleich große Anteile auf (ca. 45%), während auf die Wasserversorgung rund 10% entfallen. Im betrachteten Zeitraum gehen die Ausgaben sowie der Anteil der Abfallentsorgung kontinuierlich zurück (auf 26% im Jahr 2002), während in der Wasserversorgung ein gegenläufiger Trend zu beobachten ist (Anteil von 24% im Jahr 2002). Die Abwasserentsorgung weist ebenfalls einen steigenden Trend auf. Der Anteil der Abwasserentsorgung an den umweltrelevanten Ausgaben liegt 2002 bei etwa 50%.

Die umweltrelevanten Ausgaben insgesamt erhöhen sich von 1999 auf 2002 von 3,2 Mio. € auf 3,5 Mio. €. Setzt man diese in Bezug zu den Gesamtausgaben der Gemeinden und Verbände, ergibt sich ein Anteil von rund 20% in den Jahren 1999 und 2002. Die umweltrelevanten Ausgaben pro Kopf steigen auf der Ebene der Gemeinden von 495 € auf 534 €.

Abbildung 27: Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) und Verbände nach Bereichen laut Umweltschutzausgabenrechnung, 1999/2002



Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Die Analyse der Daten der Statistik Austria zur Umweltschutzausgabenrechnung kann ergänzt werden um eine Auswertung der Gebarungsdaten der Gemeinden in Hinblick auf umweltrelevante Ausgaben.

In Abbildung 28 ist die Entwicklung der umweltrelevanten Ausgaben laut Gebarungsübersichten der Gemeinden von 1995 bis 2003 dargestellt, wobei die Kategorien Umweltschutz, Schienenverkehr und allgemeiner Wasserbau (inklusive Schutzwasserbau⁵⁵) berücksichtigt werden. Der Bereich Umweltschutz enthält hierbei die Ausgaben für

- Natur- und Landschaftsschutz,
- Reinhaltung der Gewässer,
- Reinhaltung der Luft,
- Lärmbekämpfung,
- Strahlenschutz,
- Müllbeseitigung,
- Tierkörperbeseitigung sowie
- Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen.

Im Rahmen des allgemeinen Wasserbaus werden insbesondere Maßnahmen für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erfasst. Der Schutzwasserbau enthält u. a. die Wildbach- und Lawinenverbauung.

Insgesamt stimmen die hier erfassten Ausgaben weitgehend mit den Umweltschutzausgaben überein, die für Länder und Gemeinden dargestellt wurden. Nicht berücksichtigt sind Ausgaben in den Bereichen Energie und Straßenverkehr, da diese in der Kategorie Wirtschaftliche Unter-

⁵⁵ Der Grund für die Darstellung liegt darin, dass bis 1999 die Bereiche allgemeiner Wasserbau und Schutzwasserbau nur gemeinsam ausgewiesen wurden.

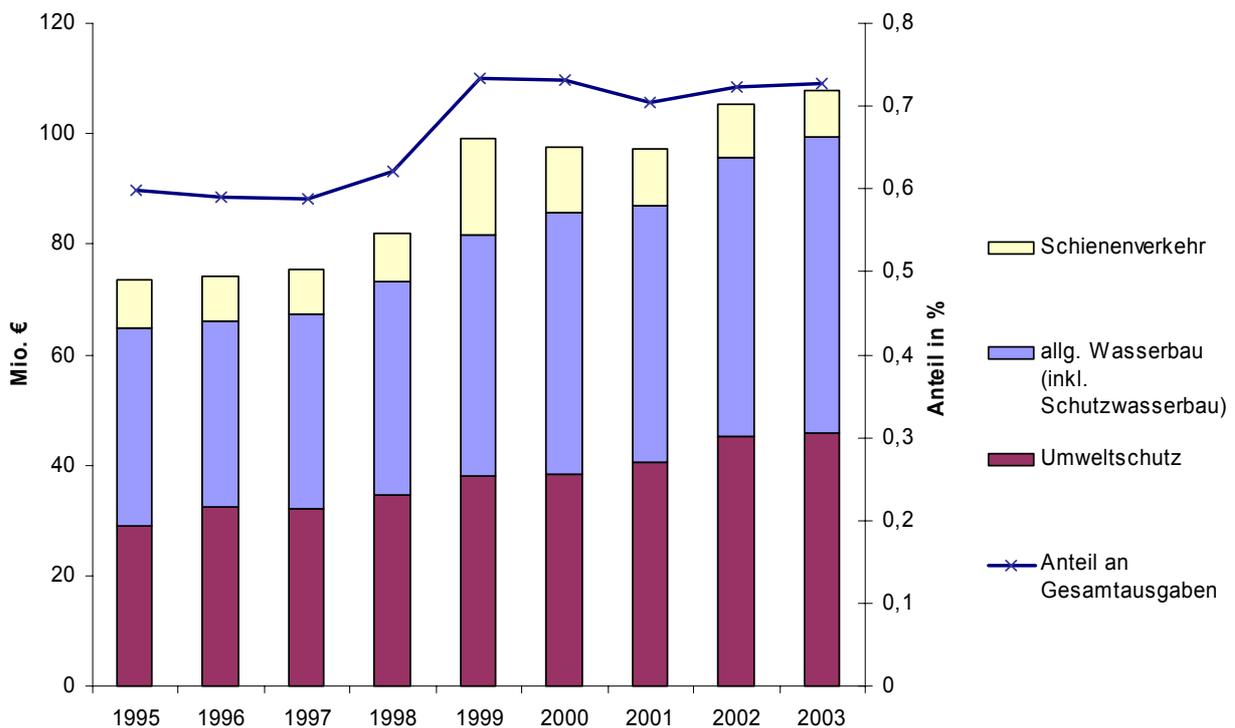
nehmungen nur gemeinsam mit Gas- und Elektrizitätsversorgungsunternehmen, Stadtwerken etc. verfügbar sind.

Insgesamt sind diese umweltrelevanten Ausgaben von 74 Mio. € (1995) auf 108 Mo. € (2003) angestiegen. Anteilsmäßig entfallen davon durchschnittlich fast die Hälfte auf den Wasserbau, rund 41% auf den Bereich Umweltschutz und rund 11% auf den Schienenverkehr. Gemessen an den Gesamtausgaben der Gemeinden liegen diese Bereiche bei 0,6% bis 0,7%.

Zu berücksichtigen ist im Bereich der Gemeinden allerdings, dass es ab der Hälfte der 90er Jahre verstärkt zu Ausgliederungen von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit aus dem öffentlichen Sektor gekommen ist. Dazu zählen in erster Linie auch die Betriebe der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Müllbeseitigung⁵⁶, deren Ausgaben zur Darstellung der umweltbezogenen Auf- und Ausgaben der Gemeinden relevant sind und auch in den für Abbildung 27 verwendeten Daten mit erfasst sind.

Werden die Ausgaben für die Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit mitberücksichtigt – unter der Annahme, dass die Bereiche Wasser, Abwasser und Abfall einen überwiegenden Teil ausmachen –, erhöht sich der Anteil an den Gesamtausgaben Ende der 90er Jahre auf 20% und erreicht 2003 einen Wert von rund 23%, was in der Größenordnung gut mit den in Abbildung 27 dargestellten Daten übereinstimmt.

Abbildung 28: Umweltrelevante Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) laut Gebarungsübersichten, 1995-2003



Quelle: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

Trotz der Schwierigkeiten der Analyse der umweltrelevanten Ausgaben der einzelnen föderalen Ebenen aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzung und Erfassung der Umweltbereiche in der Datenbasis lassen sich doch einige Folgerungen ableiten.

⁵⁶ Außerdem werden hierbei Betriebe für die Errichtung und Verwaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden und sonstige Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit erfasst.

Generell ist die quantitative Bedeutung der Umweltschutzausgaben auf den Ebenen des Bundes und der Länder mit knapp 3% der Gesamtausgaben gering. Der Großteil der Ausgaben entfällt auf den Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft, Luftreinhaltung und Klimaschutz sowie den Gewässerschutz. Diese Bereiche zeichnen sich entsprechend den Ausführungen zum Umweltföderalismus (vgl. Abschnitt III.1.3) durch eine relativ hohe meritorische Komponente bzw. interregionale spill-overs aus und sind demnach eher auf einer zentralen Ebene anzusiedeln. In den Fällen, in denen die Gemeinden die entsprechenden Leistungen erbringen, werden diese jedoch durch Mittel der übergeordneten Ebenen mitfinanziert.

Dementsprechend ist der Anteil der umweltrelevanten Ausgaben an den Gesamtausgaben im Fall der Gemeinden am höchsten, da diese für die dezentral zu erbringenden Leistungen verantwortlich sind, was in erster Linie die Bereiche Siedlungswasserwirtschaft, Abfallentsorgung oder den öffentlichen Personennahverkehr betrifft.

V ANALYSE DER SIEDLUNGSSTRUKTUR ÖSTERREICHS NACH RÄUMLICHEN, WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN KRITERIEN

Da der Schwerpunkt der Analyse in Abschnitt B die Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsstruktur ist, wurden die Gemeinden der drei betrachteten Bundesländer zunächst nach fünf geographischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Gesichtspunkten klassifiziert und danach das Nachhaltigkeitsprofil⁵⁷ jeder einzelnen Gruppe innerhalb der fünf Klassifikationen ermittelt.

Die Klassifikationen sind:

1. **Gemeindegrößenklassen** (6 Klassen nach Einwohnerzahl): Überprüft einen möglichen Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeitsdefiziten und der Siedlungsgröße bzw. dem Urbanisierungsgrad einerseits und erklärt die Mittelzuteilung nach Einwohnergrößenklassen im Finanzausgleich andererseits.
2. **Zentralitätsstufen** (4 Klassen "zentraler Orte" und eine Klasse "Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion"): Ermöglicht spezifische Aussagen über Gemeinden, die in ihrer Region ballungsraumspezifische und zentralörtliche Funktionen (Bereiche Bildung, Verwaltung, Wirtschaft, Versorgung) wahrnehmen.
3. **Regionstypen**: (6 Regionstypen nach wirtschaftsstrukturellen Kriterien): Ermöglicht eine Analyse nach funktionalen/wirtschaftsstrukturellen Gemeinsamkeiten bzw. Unterschieden. Grundlage: ÖROK-Klassifikation, die auch den Förderkulissen der EU-Strukturfonds (Periode 1995-1999, z. T. auch 2000-2006) zugrunde gelegt wurden.
4. **Bundesländer**: (3 Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Steiermark); als geographische Gliederung einerseits und aufgrund länderweiser Spezifika im Finanzausgleich (unterschiedliche landesgesetzliche Bestimmungen, horizontale Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile länderweise) andererseits.
5. **Finanzkraft-Quintile**: (5 Quintile nach Höhe der Finanzkraft gemäß § 12 (4) FAG 2001 bzw. § 11 (4) FAG 2005): Ermöglicht Aussagen über den möglichen Zusammenhang zwischen Defiziten der Nachhaltigkeit und der Höhe der Finanzkraft einer Gemeinde und weist finanzkraft-spezifische Zuteilungskriterien im Finanzausgleich nach.

Aus den Indikatoren-Ausprägungen der einzelnen Gemeinden werden für jede der Gemeindegruppen (3 Bundesländer, 6 Größenklassen, 6 Regionstypen, 5 Zentralitätsstufen und 5 Finanzkraft-Quintile) 16 Bewertungen (standardisierte Ränge von 1-5, siehe Kapitel II.2.2) errechnet.

Dafür bieten sich prinzipiell zwei Vorgehensweisen an:

- Mittelwertberechnung nach Gemeinden (jede Gemeinde zählt gleich).
- Mittelwertberechnung nach Einwohnern (Gemeinden werden entsprechend ihrer Einwohnerzahl gewichtet).

Im Rahmen dieser Studie wird der Schwerpunkt auf die Mittelwertberechnung nach Gemeinden gelegt, da

- zum einen die Siedlungsstruktur auf der kleinräumigen (daher Gemeinde-)Ebene am besten analysier- und beeinflussbar ist und

⁵⁷ Entspricht den durchschnittlichen Ausprägungen der betrachteten Nachhaltigkeitsindikatoren; normiert nach standardisierten Rängen.

- zum anderen die Nachhaltigkeit nach dem Prinzip der Subsidiarität vorrangig auf lokaler (Gemeinde-) Ebene zu beeinflussen ist (vgl. lokale Agenda 21) und nur dann an eine höhere Ebene übertragen werden soll, wenn die Gemeindeebene dies nicht zur Genüge leisten kann.

Bei der Analyse nach Gemeindegrößenklassen und nach Zentralitätsstufen unterscheiden sich die Ergebnisse der beiden möglichen Vorgangsweisen nur geringfügig voneinander.

V.1 GEMEINDEN NACH GEMEINDEGRÖSSENKLASSEN

V.1.1 Klassifizierung

Die Gemeinden werden nach ihrer Einwohnerzahl gemäß Volkszählung 2001 klassifiziert.

- Gemeinden mit bis zu 2.500 Einwohnern
- Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 Einwohnern
- Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 Einwohnern
- Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern
- Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern
- Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern

Bei der Definition der Größenklassen wurden, in Hinblick auf die Analyse der Nachhaltigkeit der Finanzmittelverteilung zwischen den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs, diese kompatibel zu den Stufen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gewählt. Die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern wurden jedoch zusätzlich in drei Gruppen geteilt, um eine differenziertere Analyse zu ermöglichen.

Tabelle 16: Anzahl der Gemeinden und Einwohner in diesen Gemeinden gemäß Volkszählung 2001 nach Gemeindegrößenklassen

| Bundesland | bis 2.500 EW | 2.501- 5.000 EW | 5.001- 10.000 EW | 10.001- 20.000 EW | 20.001- 50.000 EW | über 50.000 EW | Gesamt |
|-----------------------------|-----------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------|-----------|
| Anzahl Gemeinden | 824 | 190 | 66 | 18 | 5 | 4 | 1.107 |
| Anzahl Gemeinden in % | 74,4% | 17,2% | 6,0% | 1,6% | 0,5% | 0,4% | 100,0% |
| Einwohner | 1.033.242 | 647.615 | 427.337 | 225.294 | 133.051 | 608.888 | 3.075.427 |
| Einwohner in % | 33,6% | 21,1% | 13,9% | 7,3% | 4,3% | 19,8% | 100,0% |

Quelle: IFIP, 2005.

Knapp 3/4 der Gemeinden in den 3 untersuchten Bundesländern sind Kleinstgemeinden mit weniger als 2.500 EW, in diesen Kleinstgemeinden leben 1/3 der Einwohner.

Ca. 8% der Gemeinden sind von mittlerer Größe mit 5.000-20.000 EW. Im Untersuchungsgebiet wohnen in Mittelstädten 21% der Bevölkerung.

In den untersuchten Bundesländern gibt es lediglich 4 Großstädte mit über 50.000 Einwohnern (Salzburg, Graz, Linz und Wels), das sind 0,4% der Gemeinden, in diesen leben aber knapp 20% der Bevölkerung.

V.1.2 Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen

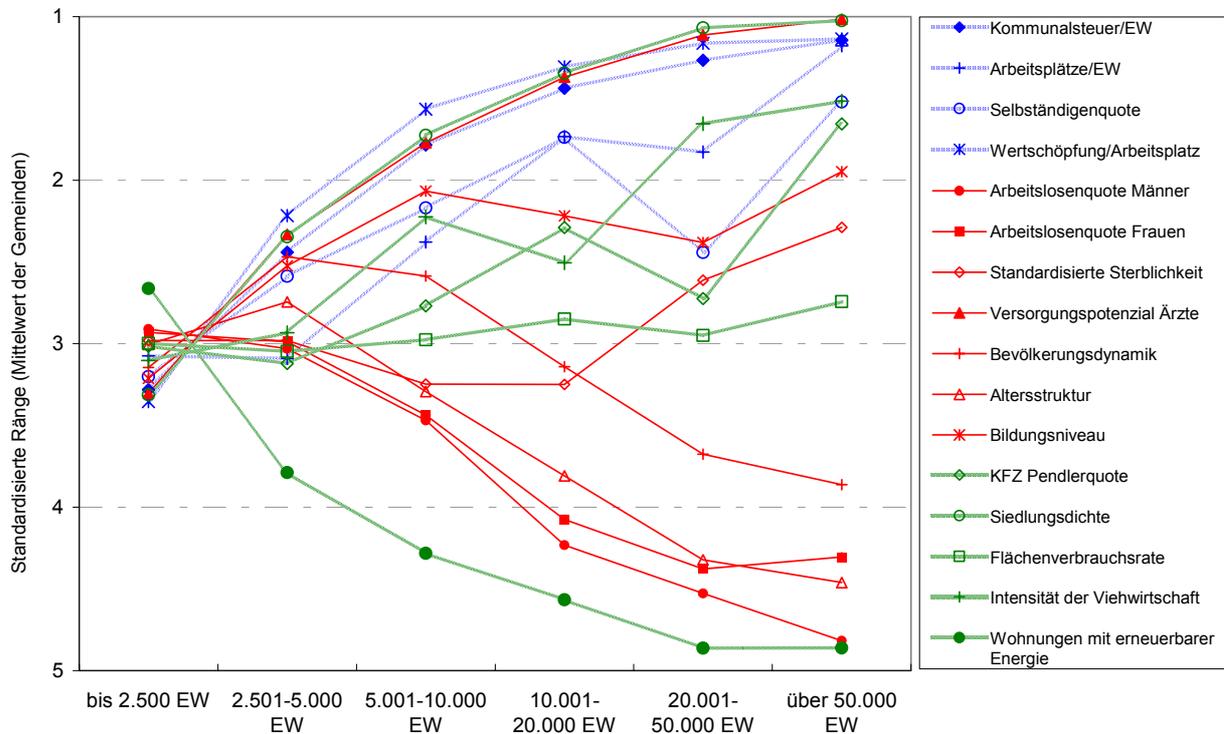
Das Nachhaltigkeitsprofil (standardisierte Ränge der 16 Indikatoren) der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen ist in Tabelle 17 tabellarisch und in Abbildung 29 graphisch dargestellt.

Tabelle 17: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Gemeindegrößenklassen: Mittelwerte der Bewertung nach standardisierten Rängen (1 = beste Gemeinde, 5 = schlechteste Gemeinde)

| | bis 2.500 EW | 2.501- 5.000 EW | 5.001- 10.000 EW | 10.001- 20.000 EW | 20.001- 50.000 EW | über 50.000 EW |
|------------------------------------|-----------------|--------------------|---------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| Kommunalsteuer/EW | 3,3 | 2,4 | 1,8 | 1,4 | 1,3 | 1,1 |
| Arbeitsplätze/EW | 3,1 | 3,1 | 2,4 | 1,7 | 1,8 | 1,2 |
| Selbständigenquote | 3,2 | 2,6 | 2,2 | 1,7 | 2,4 | 1,5 |
| Wertschöpfung/Arbeitsplatz | 3,4 | 2,2 | 1,6 | 1,3 | 1,2 | 1,1 |
| Arbeitslosenquote Männer | 2,9 | 3,0 | 3,5 | 4,2 | 4,5 | 4,8 |
| Arbeitslosenquote Frauen | 2,9 | 3,0 | 3,4 | 4,1 | 4,4 | 4,3 |
| Standardisierte Sterblichkeit | 3,0 | 3,0 | 3,2 | 3,2 | 2,6 | 2,3 |
| Versorgungspotenzial Ärzte | 3,3 | 2,3 | 1,8 | 1,4 | 1,1 | 1,0 |
| Bevölkerungsdynamik | 3,1 | 2,5 | 2,6 | 3,1 | 3,7 | 3,9 |
| Altersstruktur | 3,0 | 2,7 | 3,3 | 3,8 | 4,3 | 4,5 |
| Bildungsniveau | 3,2 | 2,5 | 2,1 | 2,2 | 2,4 | 1,9 |
| KFZ-Pendlerquote | 3,0 | 3,1 | 2,8 | 2,3 | 2,7 | 1,7 |
| Siedlungsdichte | 3,3 | 2,3 | 1,7 | 1,3 | 1,1 | 1,0 |
| Flächenverbrauchsrate | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 2,7 |
| Intensität der Viehwirtschaft | 3,1 | 2,9 | 2,2 | 2,5 | 1,7 | 1,5 |
| Wohnungen mit erneuerbarer Energie | 2,7 | 3,8 | 4,3 | 4,6 | 4,9 | 4,9 |

Quelle: IFIP, 2005.

Abbildung 29: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Gemeindegrößenklassen



Quelle: IFIP, 2005.

Interpretation der Nachhaltigkeitsanalyse nach Gemeindegrößenklassen:

- Ein klarer Zusammenhang kann zwischen der Gemeindegröße und den Ausprägungen der **ökonomischen Nachhaltigkeitsindikatoren** festgestellt werden: Sie steigen fast durchwegs mit der Gemeindegröße an: Je größer eine Gemeinde nach Einwohnerzahl ist, desto geringer sind ihre Defizite in der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit. Geringfügig weichen die Mittelstädte zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern von diesem Prinzip ab, da sie bei den Indikatoren Selbständigenquote und Arbeitsplätze / Einwohner etwas schlechter als die darunter liegende Größenklasse liegen.
- Die überwiegende Zahl der **Sozialindikatoren** sinkt in ihren Werten mit der Gemeindegröße, wobei dies erst ab der 2. Größenklasse gültig ist (2.500-5.000 EW), was auf eine Konzentration von sozialen Problemfeldern in Städten hinweist. Viele der sehr kleinen Gemeinden (<2.500 Einwohner) haben jedoch ebenfalls ausgeprägte soziale Defizite, aufgrund der großen Gemeindeanzahl in dieser Größenklasse und der hohen Streuung liegt das Ergebnis hier jedoch nahe am Mittelwert. Innerhalb dieser Größenklasse stehen insbesondere Kleinstgemeinden mit <1.000 Einwohner heraus, die signifikant größere Schwächen beim ärztlichen Versorgungspotenzial, beim Bildungsniveau sowie bei der Bevölkerungsdynamik (Abwanderung) aufweisen.
- Klar zunehmend mit der Gemeindegröße ist das Versorgungspotential mit niedergelassenen Ärzten als ein wichtiger sozialer Versorgungsindikator; tendenziell auch das Bildungsniveau und der Sterblichkeitsindikator. Bei den letzten beiden zeigen sich jedoch interessante Knicke im Graphenverlauf: Die Sterblichkeit ist in den Klein- und Mittelstädten (5.000 – 20.000 EW) auffallend negativ (darunter und darüber besser); beim Bildungsindikator fallen die Städte von 20.000-50.000 leicht negativ auf.
- In Bezug auf die Einwohnerzahl kann also von einer relativ deutlichen **Gegenläufigkeit der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsindikatoren** gesprochen werden.

- Die Bewertungen der **ökologischen Indikatoren** nehmen tendenziell mit der Gemeindegroße zu: Größere Gemeinden haben erwartungsgemäß eine sehr hohe Siedlungsdichte und aufgrund der erhöhten Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und öffentlichen Verkehrsmitteln auch einen geringen Anteil von KFZ-Pendlern. Klare Ausnahme ist der Indikator "Anteil Wohnungen mit erneuerbaren Energieträgern zur Wohnungsbeheizung", da in kleinen Orten vermehrt mit Holz geheizt wird, während in Städten tendenziell Öl- und Gasheizungen sowie Fernwärme dominieren⁵⁸. Auffällig ist der praktisch fehlende Zusammenhang zwischen Gemeindegroße (bzw. Bevölkerungsdynamik) und Flächenverbrauch; er liegt in allen Gemeindegroßenklassen nahe am Mittelwert; am ehesten kann man bei den Großstädten >50.000 Einwohnern von einem (sehr leicht) unterdurchschnittlichen Flächenzuwachs sprechen. Hier ist jedoch zu beachten, dass das Siedlungswachstum gerade in Ballungsräumen nicht an den Gemeindegrenzen Halt macht – was hier nicht dargestellt werden kann (siehe dazu die Auswertung nach Regionstypen, die Großstädte und Umgebungsregionen differenziert betrachtet). Zudem kann ein niedriges Siedlungswachstum auch dadurch begründet sein, dass die vorhandene Fläche innerhalb der Gemeindegrenzen bereits zum Großteil aufgebraucht ist.

V.2 GEMEINDEN NACH ZENTRALITÄTSSTUFEN

V.2.1 Klassifizierung

Die Definition der Hierarchiestufen von Zentren erfolgte auf der Grundlage der Landes-Raumordnungsprogramme von Salzburg, Steiermark und Oberösterreich. Da sich die Definitionen für zentrale Orte und deren Abstufungen nach Bundesländern stark unterscheiden, war eine Anpassung erforderlich⁵⁹.

Zentralitätsstufen:

- Landeshauptstadt (Zentralitätsstufe 1)
- Bezirkshauptstädte, Ausbildungs- und Wirtschaftszentren von landesweiter Bedeutung (3-4 pro Bundesland, z. B. Steyr, Hallein, Leoben) (Zentralitätsstufe 2). Insgesamt 11 Städte, davon je 4 in Oberösterreich und in Salzburg, 3 in der Steiermark.
- Bezirkshauptstädte, Ausbildungs- und Wirtschaftszentren von regionaler Bedeutung (z. B. Braunau, Bischofshofen, Mürzzuschlag) (Zentralitätsstufe 3): Insgesamt 23 Städte, davon 9 in Oberösterreich, 4 in Salzburg, 10 in der Steiermark.
- Regional- und Unterzentrum, zum Teil auch kleinste Bezirkshauptstädte, tw. mit Funktionsteilung (z. B. Eferding, Abtenau, Schladming) (Zentralitätsstufe 4): insgesamt 34 Städte, davon 11 in Oberösterreich, 10 in Salzburg, 13 in der Steiermark.
- Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (Zentralitätsstufe 0).

Im Anhang (Tabelle 37, Tabelle 38, Tabelle 39) finden sich Listen der zentralen Orte je Bundesland.

⁵⁸ In Bezug auf den CO₂-Ausstoß sind Öl- und Gasheizungen zwar sehr unterschiedlich; im gewählten Indikator nach "Anteil erneuerbarer Energie" fallen jedoch beide in die gleiche Kategorie "nicht erneuerbarer Energieträger".

⁵⁹ An dieser Stelle sei auf den aktuellen Diskussionsprozess zur Modifizierung des klassischen, auf *Bobek/Fesl* (1978) zurückgehenden "Zentrale-Orte-Konzepts" in Richtung eines "modernisierten Zentralitätskonzepts", das sich stärker an funktionalen Regionen und Entwicklungspolen orientiert, hingewiesen. Vgl. ÖROK (2005): Zentralität und Raumentwicklung.

Tabelle 18: Anzahl der Gemeinden nach Zentralitätsstufen und Gemeindegrößenklassen

| Größenklasse | Gem. ohne zentralörtliche Funktion | Regional- und Unterzentrum | Bezirkshauptst. u. Wirtschaftszentren (regionale Bed.) | Bezirkshauptst. u. Wirtschaftszentren (landesweite Bed.) | Landeshauptstadt | Gesamt |
|--------------------|------------------------------------|----------------------------|--|--|------------------|---------------|
| bis 2.500 EW | 820 | 4 | | | | 824 |
| 2.501-5.000 EW | 182 | 8 | | | | 190 |
| 5.001-10.000 EW | 33 | 21 | 11 | 1 | | 66 |
| 10.001-20.000 EW | 1 | 1 | 11 | 5 | | 18 |
| 20.001-50.000 EW | | | 1 | 4 | | 5 |
| über 50.000 EW | | | | 1 | 3 | 4 |
| Gesamt | 1.036 | 34 | 23 | 11 | 3 | 1.107 |
| Gesamt in % | 93,6% | 3,1% | 2,1% | 1,0% | 0,3% | 100,0% |

Quelle: IFIP, 2005.

Die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion und die Regional- und Unterzentren haben (mit jeweils einer Ausnahme) unter 10.000 Einwohner, die Zentren von regionaler Bedeutung vorwiegend zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner und die Zentren von landesweiter Bedeutung vorwiegend zwischen 10.000 und 50.000 Einwohner.

V.2.2 Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Zentralitätsstufen

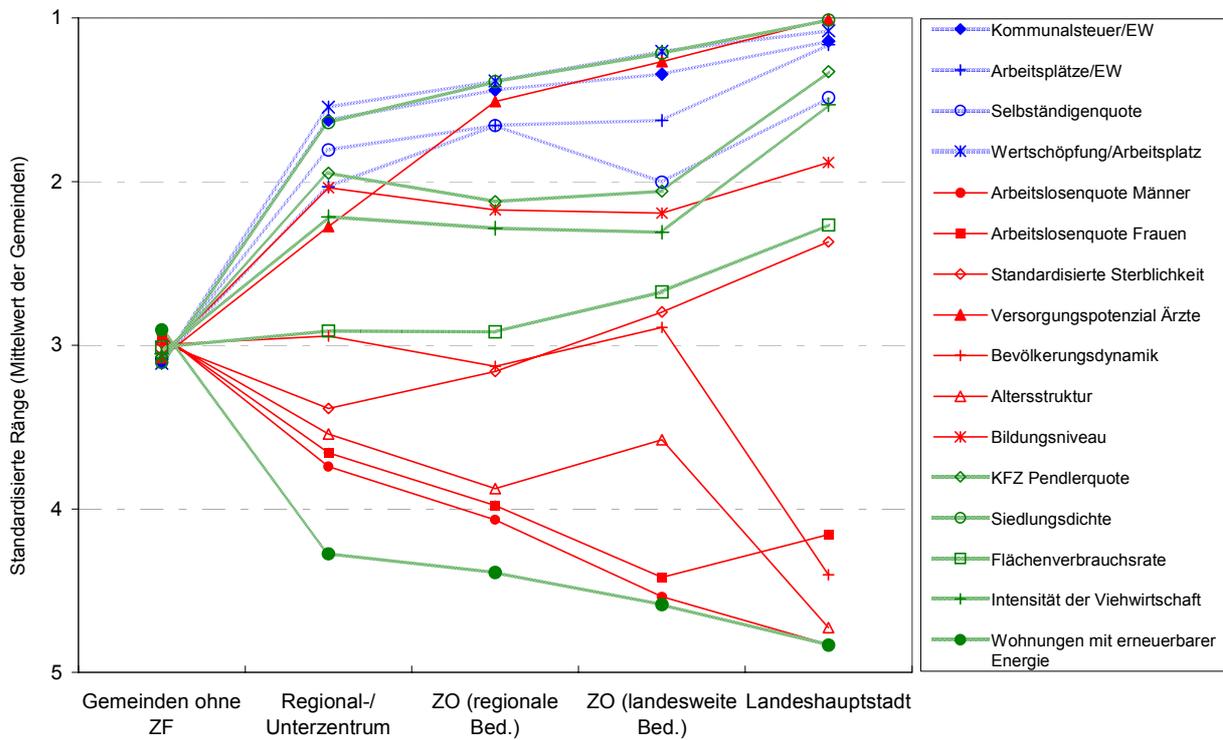
Die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsanalyse der Gemeinden nach Zentralitätsstufen zeigen Tabelle 19 und Abbildung 30.

Tabelle 19: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Zentralitätsstufen

| | Gemeinden ohne ZF | Regional-/ Unterzentrum | Zentraler Ort (reg. Bed.) | Zentraler Ort (landesw. Bed.) | Landeshauptstadt |
|------------------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------------|-------------------------------|------------------|
| Kommunalsteuer/EW | 3,1 | 1,6 | 1,4 | 1,3 | 1,1 |
| Arbeitsplätze/EW | 3,1 | 2,0 | 1,7 | 1,6 | 1,2 |
| Selbständigenquote | 3,1 | 1,8 | 1,7 | 2,0 | 1,5 |
| Wertschöpfung/Arbeitsplatz | 3,1 | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 |
| Arbeitslosenquote Männer | 2,9 | 3,7 | 4,1 | 4,5 | 4,8 |
| Arbeitslosenquote Frauen | 2,9 | 3,7 | 4,0 | 4,4 | 4,2 |
| Standardisierte Sterblichkeit | 3,0 | 3,4 | 3,2 | 2,8 | 2,4 |
| Versorgungspotenzial Ärzte | 3,1 | 2,3 | 1,5 | 1,3 | 1,0 |
| Bevölkerungsdynamik | 3,0 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 4,4 |
| Altersstruktur | 3,0 | 3,5 | 3,9 | 3,6 | 4,7 |
| Bildungsniveau | 3,1 | 2,0 | 2,2 | 2,2 | 1,9 |
| KFZ-Pendlerquote | 3,1 | 1,9 | 2,1 | 2,1 | 1,3 |
| Siedlungsdichte | 3,1 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,0 |
| Flächenverbrauchsrate | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 2,3 |
| Intensität der Viehwirtschaft | 3,1 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 1,5 |
| Wohnungen mit erneuerbarer Energie | 2,9 | 4,3 | 4,4 | 4,6 | 4,8 |

Quelle: IFIP, 2005.

Abbildung 30: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Zentralitätsstufen



Quelle: IFIP, 2005.

Interpretation der Nachhaltigkeitsanalyse nach Zentralitätsstufen:

Grundsätzlich zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der Analyse nach Gemeindegrößenklassen, was wenig überrascht, da sich die Zentralitätsstufen an den Einwohnerzahlen orientieren.

Interessant ist das Ergebnis aber für die "Ausnahmen von der Regel", d. h. für die Gemeinden, die eine niedrigere oder höhere Zentralitätsstufe haben als die meisten Gemeinden der gleichen Größenklasse. Dies sind auf der einen Seite manche Gemeinden im Stadtumland (z. B. Wals-Siezenheim bei Salzburg, Gratkorn bei Graz, Leonding bei Linz) mit hohen Einwohnerzahlen, aber niedrigem Zentralitätsgrad, und auf der anderen Seite Unterzentren in dünnbesiedelten Regionen, wo sehr kleine Gemeinden (z. B. Mariazell mit 1700 Einwohnern) zahlreiche zentralörtliche Funktionen übernehmen.

Der primäre Befund ist, dass in Bezug auf die meisten Indikatoren die grundsätzliche Einstufung, ob es sich um einen zentralen Ort handelt oder nicht, das Niveau der Ausprägung wesentlich stärker bestimmt als die Frage, auf welcher Zentralitätsstufe sich der zentrale Ort befindet. Bereits Regional- und Unterzentren (4. Zentralitätsstufe) weisen ein Nachhaltigkeitsprofil auf, das jenen der Großstädte (und der höherrangigen zentralen Orte) ähnelt; insbesondere in Bezug auf die Stärken (ökonomische Indikatoren, Bildungsniveau). Die mit Einwohnerzahl sinkenden Bewertungen (v.a. soziale Indikatoren) sind in den Regional- und Unterzentren noch weniger stark negativ ausgeprägt als in den höherrangigen Zentren.

Regional- und Unterzentren sind, wie oben gezeigt, fast durchwegs Gemeinden unter 10.000 Einwohner, also Gemeinden, denen im Finanzausgleich bei der Verteilung über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel **kein** erhöhtes Ausgabenniveau unterstellt wird (vgl. Kap. VII.1.1), dennoch ähneln sie in ihren Indikatorausprägungen viel mehr jenen von größeren Städten als jenen von (anderen) Gemeinden derselben Größenklasse.

Bei einigen Indikatoren zeigt sich auch, dass die **Landeshauptstädte** eine Kategorie für sich

darstellen, die sich von den zentralen Orten der 2. Stufe deutlich unterscheidet: Sprunghaftes Abfallen der Landeshauptstädte bei Bevölkerungsdynamik und Altersstruktur, sprunghafter Anstieg beim Pendlerindikator (= *niedrige* KfZ-Pendlerquote!) und der Selbständigenquote.

V.3 GEMEINDEN NACH REGIONSTYPEN

V.3.1 Klassifizierung

Die verwendete Zuordnung der österreichischen Gemeinden zu Regionstypen beruht auf einer Grundlagenarbeit des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR, 1991). Grundlage der Regionstypisierung gemäß ÖIR waren das "Österreichische Raumordnungskonzept 1981" (ÖRK 1981) und die Empfehlung Nr. 26 der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) aus dem Jahre 1989.

Das ÖRK 1981 sieht eine Gliederung Österreichs in "entwicklungsschwache Problemgebiete", "strukturschwache Problemgebiete" und "Nicht-Problemgebiete" vor. Weiters enthält das ÖRK 1981 eine Liste der "entwicklungsschwachen Problemgebiete" und die Forderung, eine Liste von "strukturschwachen Problemgebieten" zu erstellen, welche dann im "Vierten Raumordnungsbericht" der ÖROK aus dem Jahr 1984 enthalten ist. Die Abgrenzung der Problemgebiete gegenüber den Nicht-Problemgebieten erfolgte durch Heranziehung der ÖROK-Empfehlung Nr. 26 aus dem Jahre 1989. Die Zuordnung neu hinzugekommener Problemgebiete zu den "entwicklungsschwachen Problemgebieten" und den "strukturschwachen Problemgebieten" wurde 1990 vom ÖIR in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt vorgenommen. Die Nicht-Problemgebiete wurden in großstädtische Gemeinden, Großstadt-Umgebungsregionen und ländliche Regionen (mit und ohne wirtschaftlich dominierenden Fremdenverkehr) unterteilt. Die regionsweise Zusammenfassung baut größtenteils auf den politischen Bezirk als Einheit auf, in einigen Fällen auf feineren (räumlich zusammenhängenden) "Bezirksteilen", wobei dies bestehende oder aufgelassene Gerichtsbezirke sind.

- Entwicklungsschwache Problemgebiete (EP): ländlicher Raum, agrarisch und/oder alpin geprägt. Im Wesentlichen die ehemaligen Fördergebiete des Ziels 5b (EU-Strukturförderung; Periode 1995-1999): z. B. Mühlviertel, Lungau, Oststeiermark, Südsteiermark
- Strukturschwache Problemgebiete (SP): Nur für die Steiermark besetzt. Alt-industrielle Gebiete mit Strukturwandel, ehemalige Ziel 2-Gebiete (Mur-Mürz-Furche)
- Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr (OF): Produktions- und Dienstleistungsorientierte Gebiete: Innviertel, Oberösterreich Zentralraum ohne Stadtregionen, Pongau, Ennstal
- Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr (MF): Salzkammergut, Wintersportregionen
- Großstadt-Umgebungsregionen (GU): Umland der Landeshauptstädte
- Großstädte (Gemeinden > 50000 EW) (GR): 3 Landeshauptstädte + Wels

Die Verwendung einer Regionstypen-Klassifikation, die aus den späten 80er / frühen 90er Jahren stammt, birgt in sich das Problem, dass neuere Entwicklungen und v. a. auch Wirkungen der regionalpolitischen Maßnahmen, die eine Neudefinition oder Neuabgrenzung der Regionstypen begründen würden, nicht abgebildet werden.

Insbesondere in der Süd- und Oststeiermark konnten in den 90er Jahren aufgrund der äußerst erfolgreichen Etablierung des Thermen- und Wellness Tourismus sowie der Qualitäts- und Vermarktungsoffensive im Weinbau neue wirtschaftliche Impulse gesetzt werden, die einigen Gemeinden zu Wohlstand verholfen haben, sodass sie heute nicht mehr zu den "Problemgebieten" gezählt werden dürften.

Eine aktualisierte Klassifizierung liegt jedoch nicht vor; und von einer händischen Korrektur

seitens der Bearbeiter wurde Abstand genommen, da diese im Rahmen des Projekts nicht nach objektiven Kriterien durchführbar gewesen wäre. Außerdem hat die Verwendung der etablierten Kategorien den Vorteil, dass die Ergebnisse der Arbeit mit anderen, die diese Klassifizierung verwenden, vergleichbar sind.

Auch kann davon ausgegangen werden, dass trotz Aktualisierungsbedarf die Gliederung in ihren Grundzügen nach wie vor stimmig ist und die meisten Gemeinden des gleichen Regionstyps auch in den vergangenen 15 Jahren eine vergleichbare Entwicklung erlebt haben. Auch der zehnte Raumordnungsbericht (ÖROK, 2002) bestätigt, dass *"sich das regionalpolitische Problemmuster in diesem Bereich⁶⁰ in den vergangenen Jahren nur unwesentlich verändert hat"*.

Tabelle 20: Anzahl der Gemeinden nach Regionstypen und Gemeindegrößenklassen

| Bundesland | Entwick- lungsschw. Problemg. | Struktur- schwache Problemg. | Nicht- Problem g. o. FV | Nicht- Problemg . m. Fv | Großstadt- Umge- bungsregi- onen | Großstädte (Gem > 50000 EW) | Gesamt |
|--------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|---|-----------------------------------|---------------|
| bis 2.500 EW | 387 | 166 | 144 | 50 | 77 | | 824 |
| 2.501-5.000 EW | 49 | 22 | 44 | 21 | 54 | | 190 |
| 5.001-10.000 EW | 8 | 13 | 15 | 7 | 23 | | 66 |
| 10.001-20.000 EW | | 5 | 7 | 2 | 4 | | 18 |
| 20.001-50.000 EW | | 2 | 1 | | 2 | | 5 |
| über 50.000 EW | | | | | | 4 | 4 |
| Gesamt | 444 | 208 | 211 | 80 | 160 | 4 | 1.107 |
| Gesamt in % | 40,1% | 18,8% | 19,1% | 7,2% | 14,5% | 0,4% | 100,0% |

Quelle: IFIP, 2005.

In Summe liegen in den untersuchten Bundesländern 40% der Gemeinden in entwicklungsschwachen Problemgebieten; dabei handelt es sich fast ausschließlich um Gemeinden <5.000 EW. Weitere 19% der betrachteten Gemeinden liegen in strukturschwachen Problemgebieten (ausschließlich in der Steiermark), die neben Kleingemeinden auch einige Klein- und Mittelstädte umfassen.

26% der Gemeinden liegen in den so genannten Nicht-Problemgebieten, davon 7 Prozentpunkte in solchen mit Fremdenverkehr. Knapp 15% der Gemeinden liegen in der Umgebung der Landeshauptstädte (Zentralraum) der drei Bundesländer.

V.3.2 Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Regionstypen

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsbewertungen nach Regionstypen dargestellt.

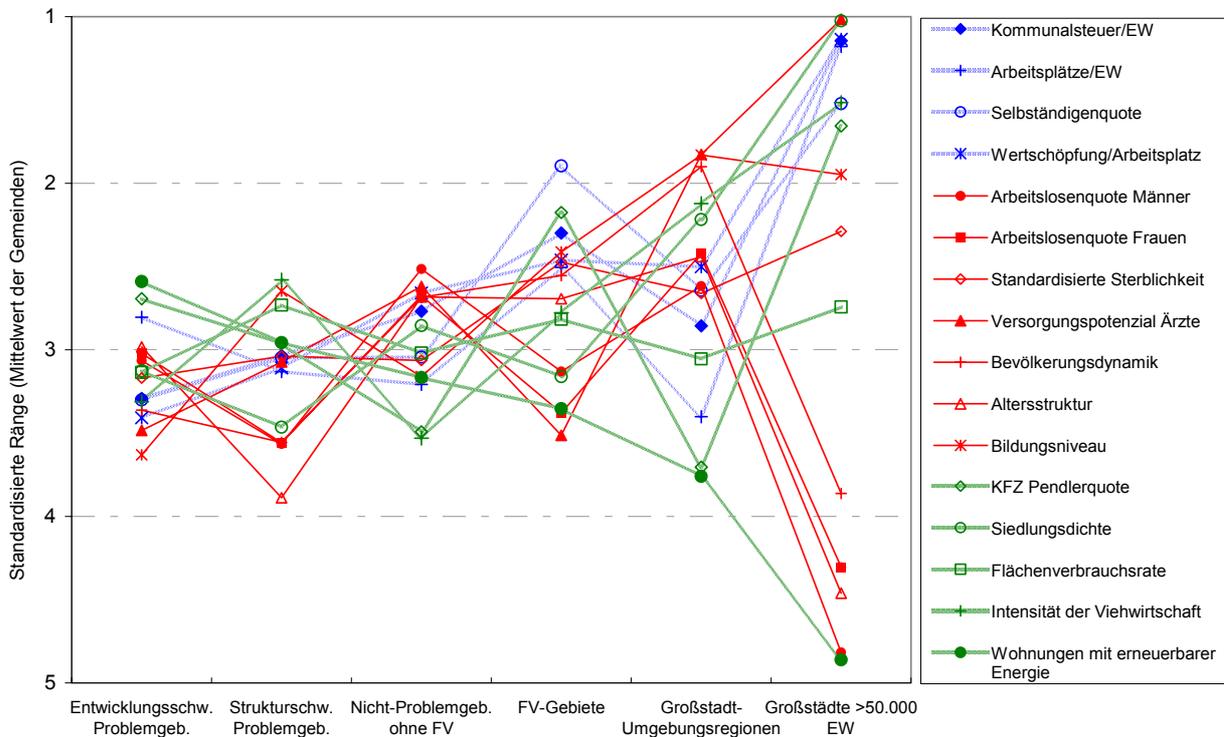
⁶⁰ Die Aussage bezieht sich auf die Bevölkerungsabnahmen im Zusammenhang mit ökonomischen Problemsituationen in der Steiermark, Burgenland und Niederösterreich. Zehnter Raumordnungsbericht, S. 26.

Tabelle 21: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Regionstypen

| | Entwicklungs- schwache Problemgebiete | Struktur- schw. Problem- geb. | Nicht- Problem- geb. ohne FV | FV- Gebiete | Großstadt- Umgebungs- regionen | Großstädte >50.000 EW |
|---|---|--|---------------------------------------|----------------|--------------------------------------|--------------------------|
| Kommunalsteuer/EW | 3,3 | 3,0 | 2,8 | 2,3 | 2,9 | 1,1 |
| Arbeitsplätze/EW | 2,8 | 3,1 | 3,2 | 2,5 | 3,4 | 1,2 |
| Selbständigenquote | 3,3 | 3,0 | 3,0 | 1,9 | 2,6 | 1,5 |
| Wertschöpfung/ Arbeitsplatz | 3,4 | 3,1 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 1,1 |
| Arbeitslosenquote Männer | 3,1 | 3,6 | 2,5 | 3,1 | 2,6 | 4,8 |
| Arbeitslosenquote Frauen | 3,0 | 3,6 | 2,7 | 3,4 | 2,4 | 4,3 |
| Standardisierte Sterb- lichkeit | 3,2 | 3,0 | 3,1 | 2,5 | 2,7 | 2,3 |
| Versorgungspotenzial Ärzte | 3,5 | 3,1 | 2,6 | 3,5 | 1,8 | 1,0 |
| Bevölkerungsdynamik | 3,4 | 3,6 | 2,7 | 2,6 | 1,9 | 3,9 |
| Altersstruktur | 3,0 | 3,9 | 2,7 | 2,7 | 2,4 | 4,5 |
| Bildungsniveau | 3,6 | 2,6 | 3,2 | 2,4 | 1,8 | 1,9 |
| KFZ-Pendlerquote | 2,7 | 3,0 | 3,5 | 2,2 | 3,7 | 1,7 |
| Siedlungsdichte | 3,1 | 3,5 | 2,9 | 3,2 | 2,2 | 1,0 |
| Flächenverbrauchsrate | 3,1 | 2,7 | 3,0 | 2,8 | 3,1 | 2,7 |
| Intensität der Viehwirt- schaft | 3,3 | 2,6 | 3,5 | 2,8 | 2,1 | 1,5 |
| Wohnungen mit erneu- erbarer Energie | 2,6 | 3,0 | 3,2 | 3,4 | 3,8 | 4,9 |

Quelle: IFIP, 2005.

Abbildung 31: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Regionstypen



Quelle: IFIP, 2005.

Interpretation der Nachhaltigkeitsanalyse nach Regionstypen:

- Komplementarität zwischen Großstädten und ihren Umgebungsregionen:** Die vielfältigen funktionalen Verflechtungen zwischen den Großstädten und ihren Umgebungsregionen zeichnen sich in einem komplementären Nachhaltigkeitsprofil der beiden Regionstypen ab: Dem Bevölkerungswachstum in Umland stehen Bevölkerungsabnahme und Überalterung in der Kernstadt gegenüber. Dem hohen Arbeitsplatzangebot in der Kernstadt entsprechen ein Einwohnerüberschuss und ein negativer KfZ-Pendlersaldo im Umland. Soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit treten in der Kernstadt konzentriert, in den Umgebungsregionen nur unterdurchschnittlich auf. Gleichzeitig profitiert das Umland von den Bildungseinrichtungen und dem ärztlichen Versorgungsangebot der Großstadt, sodass die entsprechenden Indikatoren (Bildungsniveau und Versorgungspotenzial Ärzte) in beiden Regionstypen stark überdurchschnittlich sind.
- Problemgebiete erwartungsgemäß unterdurchschnittlich in den meisten Indikatoren,** aber deutliche Unterschiede zwischen den beiden Problemgebiets-Kategorien: Die entwicklungsschwachen Problemgebiete sind leicht überdurchschnittlich in den Indikatoren Arbeitsplätze/Einwohner, KfZ-Pendleranteil und Wohnungen mit erneuerbarer Energie; alle erklärbar durch den hohen Agraranteil. Bei allen anderen Indikatoren, insbesondere den ökonomischen und sozialen, zeigen sich z. T. beträchtliche Defizite. Auch ist der Flächenverbrauch in diesen Regionen trotz Bevölkerungsrückgang leicht über dem Durchschnitt. Die strukturschwachen Problemgebiete haben besonders ausgeprägte soziale Defizite (Arbeitslosigkeit, Überalterung, Abwanderung), aber ein überdurchschnittliches Bildungsniveau. Die ökonomischen Indikatoren liegen leicht unterhalb des Mittelfelds; die ökologischen Indikatoren sind mit Ausnahme der (durch die Bevölkerungsausdünnung erklärbaren) geringen Siedlungsdichte überdurchschnittlich.
- Fremdenverkehrsregionen** haben überdurchschnittliche Werte in den meisten Indikatoren. Die wenigen Defizite beziehen sich auf die ärztliche Versorgung, die Siedlungs-

dichte (flächenintensive touristische Infrastruktur) und den niedrigen Anteil erneuerbarer Energie zur Wohnungsbeheizung. Die Werte zur Arbeitslosigkeit sind hier vermutlich über arbeitslos gemeldete Saisonarbeitskräfte verzerrt und wenig aussagekräftig. Besonders auffällig ist die hohe Selbständigquote in Tourismusgebieten.

- Die **Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr** (vorwiegend Dienstleistungs- und Industriezentren im Flachland) haben erwartungsgemäß die größten Defizite im ökologischen Bereich: KfZ-Pendlerquote, Intensität der Viehwirtschaft und mangelnde erneuerbare Energieträger zur Wohnungsbeheizung. Ihre Stärken liegen in der Wertschöpfungsintensität der Wirtschaft und den damit in Zusammenhang stehenden sozialen Indikatoren (gesunde demographische Struktur, geringe Arbeitslosigkeit)

V.4 GEMEINDEN IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH

V.4.1 Klassifizierung

Alle 1.107 Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Steiermark gehen in die folgenden Analysen ein. Die Zugehörigkeit der Gemeinden auf Bundesländer und Größenklassen ist wie folgt:

Tabelle 22: Anzahl der Gemeinden nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen

| Bundesland | Oberösterreich | Salzburg | Steiermark | Gesamt |
|--------------------|----------------|--------------|--------------|---------------|
| bis 2.500 EW | 305 | 58 | 461 | 824 |
| 2.501-5.000 EW | 97 | 40 | 53 | 190 |
| 5.001-10.000 EW | 30 | 15 | 21 | 66 |
| 10.001-20.000 EW | 8 | 5 | 5 | 18 |
| 20.001-50.000 EW | 3 | | 2 | 5 |
| über 50.000 EW | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Gesamt | 445 | 119 | 543 | 1.107 |
| Gesamt in % | 40,2% | 10,7% | 49,1% | 100,0% |

Quelle: IFIP, 2005.

Die untersuchten Gemeinden teilen sich im Verhältnis 4 : 1 : 5 auf die Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und die Steiermark auf.

Die Gemeindegrößenstruktur unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern: Die Steiermark ist das Bundesland mit der kleinststrukturierten Siedlungs- und Gemeindestruktur, Salzburg jenes mit der stärksten Urbanisierung.

- Knapp 3/4 der Gemeinden insgesamt sind Kleinstgemeinden mit weniger als 2.500 EW. In Oberösterreich sind es 69%, in Salzburg: 49%, und in der Steiermark sogar 85%.
- Etwa 8% der Gemeinden sind von mittlerer Größe mit 5-20 Tsd. EW (OÖ: 9%, in Sbg: 17%, in St: 5%).

V.4.2 Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Bundesländern

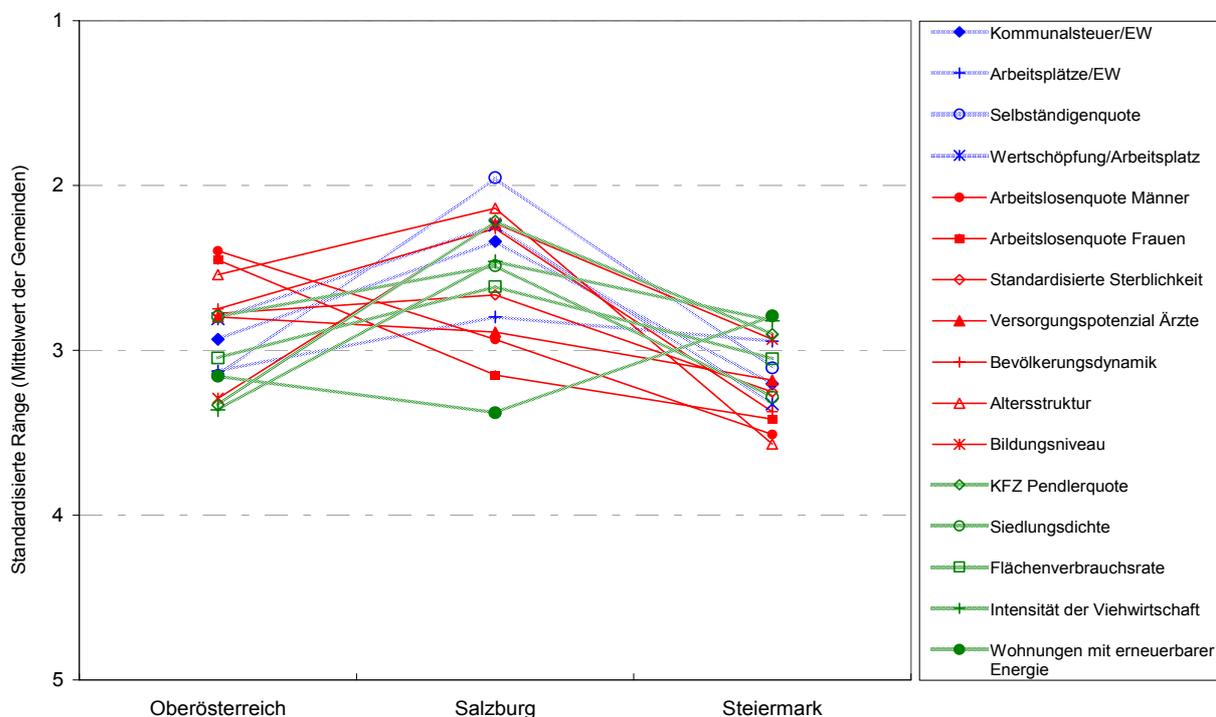
Tabelle 23 und Abbildung 32 geben Auskunft über das Nachhaltigkeitsprofil der Gemeinden nach Bundesländern.

Tabelle 23: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Bundesländern

| | Oberösterreich | Salzburg | Steiermark |
|------------------------------------|----------------|----------|------------|
| Kommunalsteuer/EW | 2,9 | 2,3 | 3,2 |
| Arbeitsplätze/EW | 3,1 | 2,8 | 2,9 |
| Selbständigenquote | 3,2 | 2,0 | 3,1 |
| Wertschöpfung/Arbeitsplatz | 2,8 | 2,2 | 3,3 |
| Arbeitslosenquote Männer | 2,4 | 2,9 | 3,5 |
| Arbeitslosenquote Frauen | 2,5 | 3,1 | 3,4 |
| Standardisierte Sterblichkeit | 2,8 | 2,7 | 3,3 |
| Versorgungspotenzial Ärzte | 2,8 | 2,9 | 3,2 |
| Bevölkerungsdynamik | 2,7 | 2,3 | 3,4 |
| Altersstruktur | 2,5 | 2,1 | 3,6 |
| Bildungsniveau | 3,3 | 2,2 | 2,9 |
| KFZ-Pendlerquote | 3,3 | 2,2 | 2,9 |
| Siedlungsdichte | 2,8 | 2,5 | 3,3 |
| Flächenverbrauchsrate | 3,0 | 2,6 | 3,1 |
| Intensität der Viehwirtschaft | 3,4 | 2,5 | 2,8 |
| Wohnungen mit erneuerbarer Energie | 3,2 | 3,4 | 2,8 |

Quelle: IFIP, 2005.

Abbildung 32: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Bundesländern



Quelle: IFIP, 2005.

Befunde:

Sehr vereinfacht gesprochen, haben die oberösterreichischen Gemeinden ihre ausgeprägtesten Stärken im sozialen, die Salzburger im ökonomischen und die steirischen im ökologischen Bereich, wobei das Gesamtniveau der Bewertungsergebnisse in Salzburg am höch-

ten und in der Steiermark am niedrigsten ist.

Die Salzburger Gemeinden weisen in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit überdurchschnittliche Ergebnisse auf. Gründe dafür sind die vergleichsweise geringe Zersiedlung und kompakte Siedlungsstruktur in den Salzburger Tallandschaften, die hohe Wirtschaftsleistung des Salzburger Zentralraums und der Tourismusregionen sowie die günstige sozio-ökonomische Struktur. Zudem hat Salzburg einen hohen Anteil an Tourismusgemeinden, die, wie zuvor gezeigt, überdurchschnittliche Bewertungen nach den meisten Indikatoren erhalten. Lediglich in Hinsicht auf die Nutzung von erneuerbaren Energien verzeichnet Salzburg die schlechteste Bewertung der drei untersuchten Bundesländer.

Steirische Gemeinden haben unterdurchschnittliche Ergebnisse, insbesondere im Bereich der sozialen Nachhaltigkeit. Die Steiermark ist durch ein sehr kleinstrukturiertes Siedlungsgefüge, absiedlungsgefährdete ländliche Gebiete sowie ehemals industriedominierte Regionen mit Strukturwandel geprägt. All dies erklärt die unterdurchschnittlichen Ergebnisse der ökonomischen und der sozialen Indikatoren. Der Förderungswürdigkeit dieser Regionen wurde auch in der Abgrenzung der EU-Strukturfonds-Zielgebiete (Ziele 5b und 2 in der Programmplanungsperiode 1995-1999 bzw. Ziel 2 neu in der Periode 2000-2006) Rechnung getragen. Der Nachholprozess dieser Regionen ist trotz Regional- und Strukturförderung jedoch noch nicht abgeschlossen (vgl. 10. Raumordnungsbericht, S. 58, Absatz 5).

Oberösterreich wiederum weist besonders gute Werte bei den sozialen, leicht überdurchschnittliche bei den ökonomischen, aber gewisse Defizite bei den ökologischen Indikatoren auf. Der Linzer Zentralraum hat den Strukturwandel in vielerlei Hinsicht gut gemeistert: Technologieorientierung und Modernisierung der Industrie, Stärkung der produktionsnahen Dienstleistungen, aber auch die Verbesserung der Lebensqualität (Kulturangebote, Wohnbau, Luftqualität) haben die Region zu einem Wachstumspol (in demographischer wie ökonomischer Sicht) gemacht. Die starke Suburbanisierung und Zersiedlung, die auch durch die topographische Situation begünstigt sind (Ebenen), sowie der hohe Verbrauch an nicht erneuerbarer Energie (KfZ-Pendler, Wohnungsbeheizung) haben jedoch ihren ökologischen Preis, der aus Nachhaltigkeitssicht problematisch ist.

V.5 GEMEINDEN NACH FINANZKRAFT

V.5.1 Klassifizierung

Abschließend wurden die Gemeinden in Quintile der Finanzkraft klassifiziert. Die Finanzkraft stellt einen Indikator für die finanzielle Leistungskraft einer Gemeinde dar. Der hier verwendete Finanzkraft-Begriff folgt der Definition im Finanzausgleichsgesetz (§ 12 (4) FAG 2001 bzw. unverändert auch in § 11 (4) FAG 2005). In diesen gehen die Grundsteuer mit einem fiktiven (vereinheitlichten) Hebesatz sowie ein Anteil der Kommunalsteuer (nur zu 39%, um Kompensationseffekte einzuschränken) ein.

In der vorliegenden Arbeit wurde diese Definition der Finanzkraft gewählt (und nicht die der Finanzkraft im weiteren Sinne, welche sämtliche Erträge aus eigenen Abgaben umfasst), da ein bedeutender Schritt bei der Teilung der Ertragsanteile zwischen den Gemeinden (Vorausanteil) auf diesem Begriff beruht.

Tabelle 24: Anzahl der Gemeinden nach Quintilen der Finanzkraft und Bundesländern

| Bundesland | 1. Quintil (Finanz- schwächste) | 2. Quintil | 3. Quintil | 4. Quintil | 5. Quintil (Finanz- stärkste) | Gesamt |
|--------------------|---------------------------------------|------------|------------|------------|-------------------------------------|---------------|
| bis 2.500 EW | 218 | 194 | 166 | 141 | 105 | 824 |
| 2.501-5.000 EW | 4 | 25 | 47 | 57 | 57 | 190 |
| 5.001-10.000 EW | | 2 | 8 | 18 | 38 | 66 |
| 10.001-20.000 EW | | | | 5 | 13 | 18 |
| 20.001-50.000 EW | | | | | 5 | 5 |
| über 50.000 EW | | | | | 4 | 4 |
| Gesamt | 222 | 221 | 221 | 221 | 222 | 1107 |
| Gesamt in % | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | 100,0% |

Quelle: IFIP, 2005.

Tabelle 24 zeigt:

- Die finanzschwächsten Gemeinden, also jenes Fünftel mit der geringsten Finanzkraft, sind ausschließlich Kleinstgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern. Nur vier von diesen Gemeinden haben über 2.500 Einwohner.
- Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Gemeinden des zweiten und dritten Quintils der Finanzkraft, in dem immer noch der weit überwiegende Anteil Kleinstgemeinden zu finden sind. Erst im vierten Quintil finden sich Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern.
- Somit sind die überwiegende Mehrheit aller Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern und sämtliche Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern im Quintil der Finanzstärksten zu finden. Nur knapp 13% der Kleinstgemeinden (< 2.500 EW) gehören diesem Quintil an.

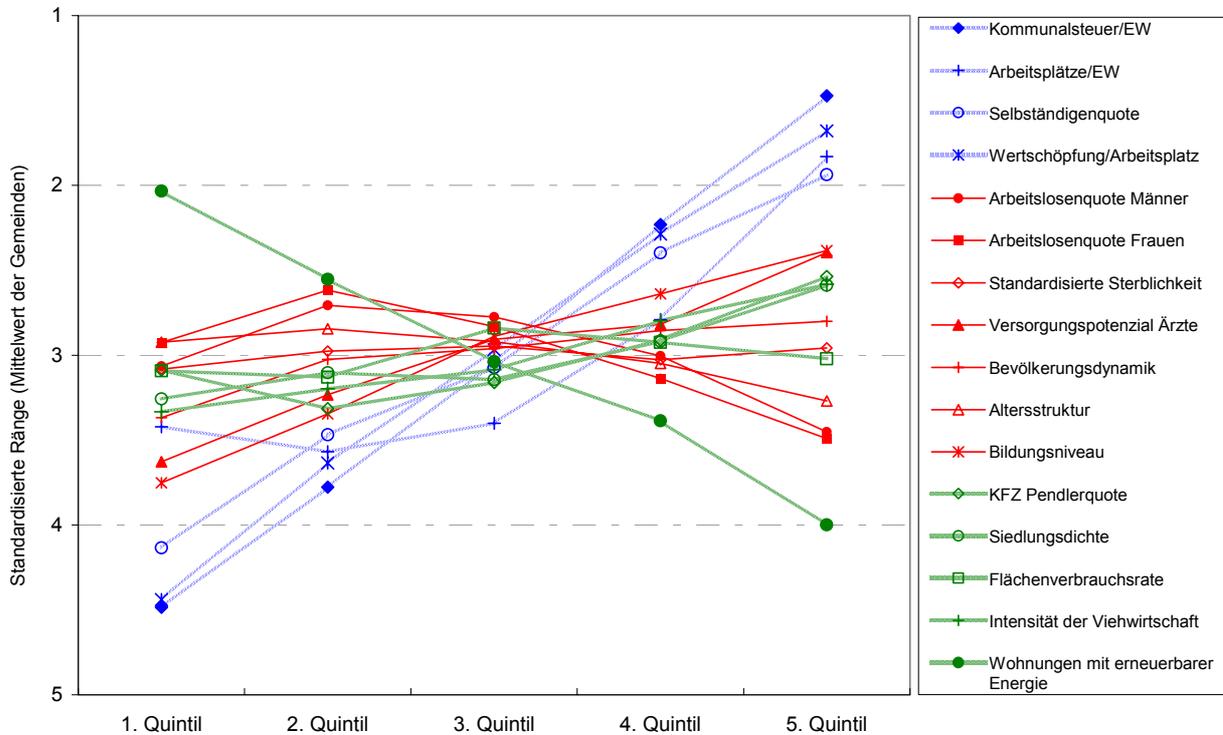
V.5.2 Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Finanzkraft

Tabelle 25: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Finanzkraft

| | 1. Quintil | 2. Quintil | 3. Quintil | 4. Quintil | 5. Quintil |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Kommunalsteuer/EW | 4,5 | 3,8 | 3,0 | 2,2 | 1,5 |
| Arbeitsplätze/EW | 3,4 | 3,6 | 3,4 | 2,8 | 1,8 |
| Selbständigenquote | 4,1 | 3,5 | 3,1 | 2,4 | 1,9 |
| Wertschöpfung/Arbeitsplatz | 4,4 | 3,6 | 3,0 | 2,3 | 1,7 |
| Arbeitslosenquote Männer | 3,1 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 3,5 |
| Arbeitslosenquote Frauen | 2,9 | 2,6 | 2,8 | 3,1 | 3,5 |
| Standardisierte Sterblichkeit | 3,1 | 3,0 | 2,9 | 3,0 | 3,0 |
| Versorgungspotenzial Ärzte | 3,6 | 3,2 | 2,9 | 2,8 | 2,4 |
| Bevölkerungsdynamik | 3,4 | 3,0 | 3,0 | 2,9 | 2,8 |
| Altersstruktur | 2,9 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,3 |
| Bildungsniveau | 3,8 | 3,3 | 2,9 | 2,6 | 2,4 |
| KFZ Pendlerquote | 3,1 | 3,3 | 3,2 | 2,9 | 2,5 |
| Siedlungsdichte | 3,3 | 3,1 | 3,1 | 2,9 | 2,6 |
| Flächenverbrauchsrate | 3,1 | 3,1 | 2,8 | 2,9 | 3,0 |
| Intensität der Viehwirtschaft | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 2,8 | 2,6 |
| Wohnungen mit erneuerbarer Energie | 2,0 | 2,6 | 3,0 | 3,4 | 4,0 |

Quelle: IFIP, 2005.

Abbildung 33: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Quintilen der Finanzkraft (gemäß § 12 (4) FAG 2001)



Quelle: IFIP, 2005.

Befunde der Nachhaltigkeitsanalyse nach Finanzkraft:

Bei den meisten Nachhaltigkeitsindikatoren zeigt sich ein angenähert linearer Graphenverlauf und damit ein – positiver oder negativer – Zusammenhang mit den Quintilen der Finanzkraft. Ausnahme ist das erste (finanzschwächste) Quintil, das nicht nur in den ökonomischen, sondern auch den meisten anderen Indikatoren höhere Defizite aufweist (Ausnahme: erneuerbare Energieträger). Es handelt sich dabei um die Gruppe der wirtschaftlich schwächsten Kleinstgemeinden.

Finanzstarke Gemeinden haben tendenziell Defizite bei Altersstruktur und Arbeitslosigkeit, erklärbar durch den hohen Städteanteil in dieser Gruppe (vgl. Kap. Nachhaltigkeit der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen, Kap. V.1.2)

Bei den ökologischen Indikatoren (Ausnahme: erneuerbare Energieträger) ist kein oder nur ein sehr geringer Zusammenhang mit der Finanzkraft festzustellen – die Ergebnisse bewegen sich nahe des Mittelwerts 3. Die schwache Aufwärtstendenz bei steigender Finanzkraft ist vermutlich ebenfalls durch den Städteanteil in den höchsten beiden Finanzkraftquintilen zu erklären.

VI ANALYSE DER EINNAHMEN UND AUSGABEN DER GEMEINDEN

Im vorliegenden Abschnitt werden die (Netto-)Ausgaben der Gemeinden der betrachteten 3 Bundesländer finanzstatistisch untersucht.

Die funktionelle Gliederung der kommunalen Ausgaben und Einnahmen erfolgt grundsätzlich nach den *Ansatzgruppen der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden*. Um die verschiedenen Aufgabenbereiche annähernd den drei untersuchten Dimensionen der Nachhaltigkeit zuordnen zu können, wird diese Gruppeneinteilung in der vorliegenden Arbeit wie folgt modifiziert: Gruppe 5 "Gesundheit und Umweltschutz" wird auf Basis von Unterabschnitten in die beiden separaten Aufgabenbereiche "Gesundheit" (5b) und "Umwelt" (5a) geteilt. Gleichfalls wird Gruppe 8 "Dienstleistungen" in die beiden Bereiche "Umweltdienstleistungen" (8a) und "sonstige Dienstleistungen" (8b) zerlegt.

Datengrundlage bildet die Finanzstatistik 2003 der Gemeinden Oberösterreichs, Salzburgs und der Steiermark. Die Berechnungen beruhen auf den nach Ansatz-Abschnitten bzw. -Unterabschnitten gegliederten Einnahmen und Ausgaben.

In Kap. VI.1 werden die laufenden sowie die Gesamtausgaben und -einnahmen der Gemeinden der drei betrachteten Bundesländer nach Aufgabenbereichen dargestellt. Gemeindetypenspezifische Unterschiede der Aufgabenschwerpunkte werden in Kap. VI.2 anhand der Ausgaben ausgewählter Aufgabenbereiche untersucht.

VI.1 ÜBERBLICK ÜBER DIE AUSGABEN UND EINNAHMEN NACH AUFGABENBEREICHEN

In Tabelle 27 sind die laufenden sowie die Gesamtausgaben und -einnahmen der untersuchten Gemeinden nach Aufgabenbereichen im Jahr 2003 dargestellt.

Die Zusammenfassung der Ausgaben (gemäß Bruttogebärung) der Gemeinden Oberösterreichs, Salzburgs und der Steiermark im Jahr 2003 zeigt, dass quantitativ bedeutende Ausgaben vor allem in folgenden Aufgabenbereichen anfallen (siehe Tabelle 26):

- Umwelt- und sonstige Dienstleistungen (8a + 8b) (insbesondere Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Hallenbäder, Stadthallen, Messen), die zusammen 31,5% der Gesamtausgaben (25,6% der laufenden Ausgaben) ausmachen
- "Erziehung und Unterricht" (2), mit 14,2% der Gesamtausgaben (15,7% der laufenden Ausgaben),
- Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung mit 12,8% (18,1% der lfd. Ausgaben) sowie
- Finanzwirtschaft (insbesondere die Landesumlage) mit 9,4% (4,9% der lfd. Ausgaben).

Die Betrachtung der Gesamteinnahmen zeigt, dass die Ausgaben zu 48,4% aus "allgemeinen Haushaltsmitteln" (Einnahmen im Aufgabenbereich "Finanzwirtschaft", insbesondere Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, eigene Abgaben, nicht funktionell zugeordnete Transfers und Schuldaufnahmen) finanziert werden (bei den laufenden Einnahmen zu 61,0%).

Ein wesentlicher Anteil funktionspezifischer Einnahmen fällt in den Aufgabenbereichen "Umweltdienstleistungen" und "sonstige Dienstleistungen" an (v. a. Gebühren, Kostenersätze, Leistungsentgelte, Transfers). Sie machen zusammen 29,4% der Gesamteinnahmen aus. Von geringem Gewicht sind die Einnahmen in den Aufgabenbereichen "Erziehung und Unterricht" (6,6%) und "Straßen- und Wasserbau" (5,5%).

Tabelle 26: Laufende und Gesamtausgaben und -einnahmen der Gemeinden nach Aufgabenbereichen im Jahr 2003 in Mio. € bzw. Anteil in %

| Aufgabenbereiche | Ausgaben | | | | Einnahmen | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | laufend | | Gesamt | | laufend | | Gesamt | |
| | Mio. € | % |
| Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung (0) | 851 | 18,1 | 927 | 12,8 | 139 | 2,7 | 196 | 2,7 |
| Öffentliche Ordnung und Sicherheit (1) | 119 | 2,5 | 195 | 2,7 | 13 | 0,2 | 79 | 1,1 |
| Erziehung und Unterricht (2) | 736 | 15,7 | 1.031 | 14,2 | 237 | 4,6 | 475 | 6,6 |
| Kunst, Kultur und Kultus (3) | 181 | 3,9 | 289 | 4,0 | 48 | 0,9 | 130 | 1,8 |
| Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (4) | 670 | 14,3 | 698 | 9,6 | 185 | 3,6 | 206 | 2,8 |
| Umweltschutz (5a) | 20 | 0,4 | 28 | 0,4 | 2 | 0,0 | 7 | 0,1 |
| Gesundheit (5b) | 319 | 6,8 | 326 | 4,5 | 64 | 1,2 | 69 | 1,0 |
| Straßen- und Wasserbau (6) | 290 | 6,2 | 659 | 9,1 | 116 | 2,2 | 400 | 5,5 |
| Wirtschaftsförderung (7) | 74 | 1,6 | 133 | 1,8 | 12 | 0,2 | 45 | 0,6 |
| Umweltdienstleistungen (8a) | 556 | 11,8 | 1.182 | 16,3 | 775 | 15,0 | 1.259 | 17,4 |
| sonstige Dienstleistungen (8b) | 646 | 13,8 | 1.098 | 15,2 | 421 | 8,2 | 863 | 12,0 |
| Finanzwirtschaft (9) | 232 | 4,9 | 680 | 9,4 | 3.142 | 61,0 | 3.496 | 48,4 |
| Summe | 4.695 | 100,0 | 7.247 | 100,0 | 5.153 | 100,0 | 7.224 | 100,0 |

Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Jene Ausgaben, die nicht durch funktionsspezifische Einnahmen gedeckt sind, werden zum überwiegenden Teil durch Einnahmen aus dem Finanzausgleich (inkl. eigene Abgaben) bedeckt:

- Ein Viertel dieses Finanzierungsbedarfs besteht mit Netto-Ausgaben von 731 Mio. € im Bereich "Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung".
- In den Bereichen "Erziehung und Unterricht" sowie "Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung" besteht gleichfalls großer Finanzierungsbedarf durch Finanzmittel aus dem allgemeinen Haushalt (556 bzw. 492 Mio. €).
- Einzig in den Dienstleistungs-Bereichen sind die Salden im Wesentlichen ausgeglichen, die Einnahmen für Umweltdienstleistungen übersteigen im Jahr 2003 sogar die entsprechenden Ausgaben.

VI.2 LAUFENDE AUSGABEN UND EINNAHMEN NACH GEMEINDE-TYPEN UND AUSGEWÄHLTEN AUFGABENBEREICHEN

In diesem Abschnitt werden die Ausgaben und Einnahmen der in Hinblick auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausgewählten Aufgabenbereiche nach Gemeindetypen ausgewertet (Größenklassen, Zentralitätsstufen, Regionstypen, Bundesländer, Finanzkraft), dabei stehen die Ausgaben im Vordergrund.

Dabei wird der Schwerpunkt auf die Betrachtung von Ausgaben, die einer der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökonomisch, sozial und ökologisch) zugerechnet werden können, gelegt. Daher wird auf die Betrachtung von "Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung", "öffentliche Ordnung und Sicherheit" sowie die nicht zuordenbaren "sonstigen Dienstleistungen" verzichtet. Umwelt und Umweltdienstleistungen sowie Bildung und Kultur werden jeweils aggregiert betrachtet. Bei Detailanalyse nach Gemeindetypen werden somit nur die in Tabelle 27 angegebenen Aufgabenbereiche berücksichtigt.

In diesem Abschnitt werden nicht mehr die Gesamtausgaben, sondern lediglich die laufenden Ausgaben betrachtet. Die Analyse der Gesamtausgaben würde bei Betrachtung von Gemein-

deklassifizierungen, bei denen einzelne Klassen aus nur wenigen Gemeinden bestehen, zu starken Verzerrungen durch hohe Investitionsausgaben führen.

In den beiden Aufgabenbereichen "Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung" sowie "Gesundheit" bestehen die Gesamtausgaben zum überwiegenden Teil aus laufenden Ausgaben (96,0% bzw. 97,9%). Die prozentuell geringsten Anteile an den Gesamtausgaben machen die laufenden Ausgaben der Bereiche "Umwelt", "Straßen- und Wasserbau" sowie "Wirtschaftsförderung" aus.

Tabelle 27: Laufende Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden der ausgewählten Aufgabenbereiche im Jahr 2003 in Mio. € bzw. Anteil in % an der Summe der laufenden Ausgaben sowie an den Gesamtausgaben je Aufgabenbereich

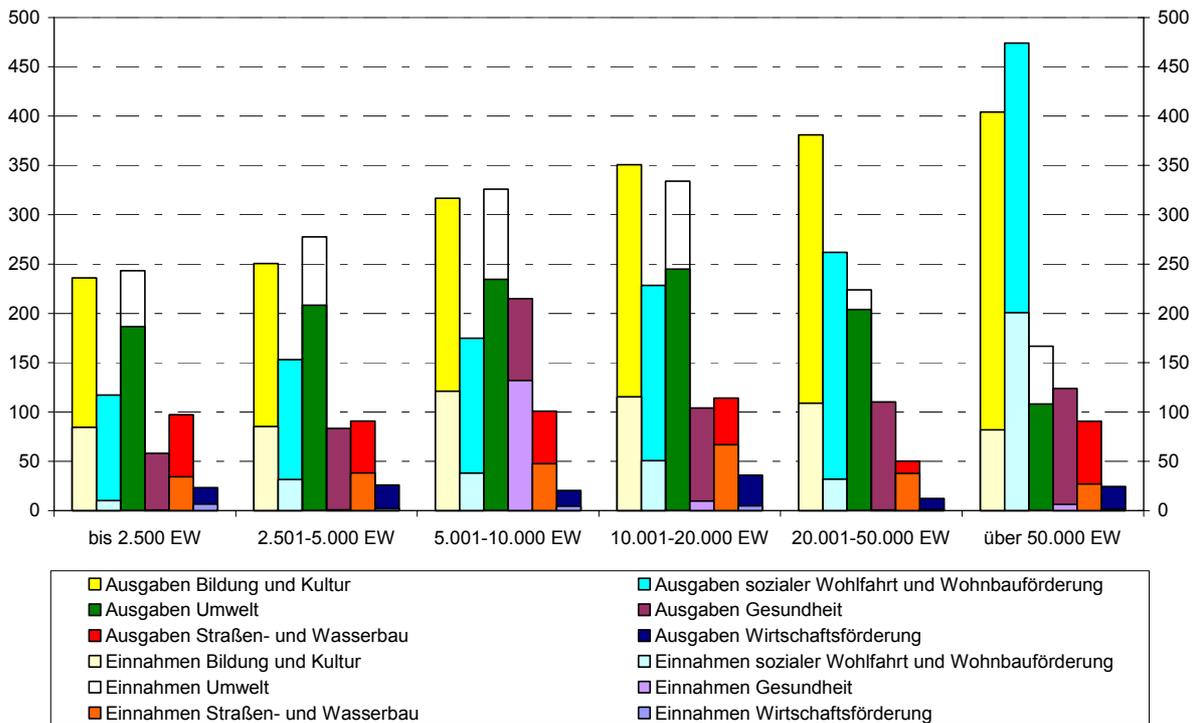
| Aufgabenbereiche | Laufende Ausgaben | | | Laufende Einnahmen | | |
|--|-------------------|------------------|--------------------------------|--------------------|------------------|--------------------------------|
| | Mio. € | In % an Summe | in % an Gesamt- ausgaben | Mio. € | in % an Summe | in % an Gesamt- ausgaben |
| Bildung und Kultur (2,3) | 917 | 19,5 | 69,4 | 285 | 5,5 | 47,2 |
| Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (4) | 670 | 14,3 | 96,0 | 185 | 3,6 | 89,4 |
| Umwelt (5a+8a) | 576 | 12,3 | 47,6 | 777 | 15,1 | 61,4 |
| Gesundheit (5b) | 319 | 6,8 | 97,9 | 64 | 1,2 | 92,8 |
| Straßen und Wasserbau (6) | 290 | 6,2 | 43,9 | 117 | 2,3 | 29,3 |
| Wirtschaftsförderung (7) | 74 | 1,6 | 55,6 | 12 | 0,2 | 26,7 |

Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass anhand des hier verwendeten empirischen Datenmaterials keine strenge Aussage darüber getroffen werden kann, in welchem Ausmaß die Unterschiede zwischen Gemeinden verschiedenen Typs im Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen auf verschiedene Ausgabedeterminanten zurückzuführen sind. In Betracht zu ziehen sind: Umfang sowie technische und wirtschaftliche Faktoren der Aufgabenerfüllung, unterschiedliche Kosten je Leistungseinheit, Betriebsgrößenvorteile (auch bei kleineren Gemeinden z. B. durch interkommunale Kooperation) oder Betriebsgrößennachteile (erhöhter Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand), unterschiedliche Organisations- und Betriebsformen (insbesondere bei Ausgliederungen) oder schlicht Ausrichtung der Ausgaben nach den vorhandenen Mitteln.

VI.2.1 Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Größenklassen

Abbildung 34: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen im Jahr 2003 in € pro Einwohner.



Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Die Auswertung der laufenden Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen nach ausgewählten Aufgabenbereichen zeigt Folgendes:

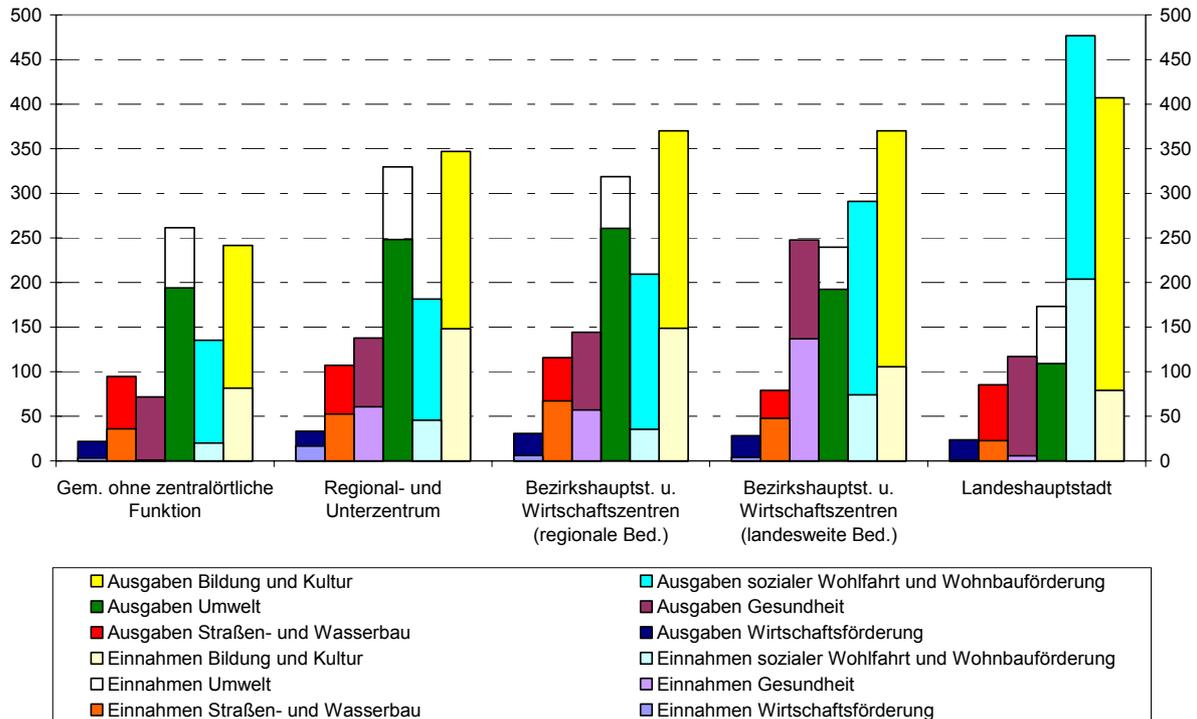
- In der Brutto-Betrachtung steigen die quantitativ bedeutenden "Ausgaben für Bildung und Kultur" mit der Gemeindegröße deutlich an. Auch die Nettolast für Bildungsaufgaben verbleibt umso stärker bei den Gemeinden, je größer sie sind. Der Vergleich mit dem Nachhaltigkeitsindikator "Bildungsniveau" (Kapitel V.1.2) zeigt, dass das **hohe Bildungsniveau mit hohen Bildungsausgaben korreliert**. Ohne Kausalität nachweisen zu können, scheinen also hohe Bildungsausgaben ein hohes Bildungsniveau zu generieren.
- Gleichfalls steigen die Ausgaben für "soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung" mit der Gemeindegröße. Anteilig höheren laufenden Transferausgaben (Umlagen) bei kleineren Gemeinden steht ein höherer Verwaltungs- und Betriebsaufwand für zusätzliche Einrichtungen (z. B. Sozialamt, Jugendamt sowie spezifische Dienstleistungen) in größeren Gemeinden (verstärkt bei Gemeinden über 50 Tsd. EW) gegenüber. Insbesondere in Großstädten werden stark erhöhte Ausgaben für soziale Wohlfahrt getätigt; deren Ausgaben liegen um 118% über den durchschnittlichen Ausgaben aller betrachteten Gemeinden. Der **großen sozialen Problemlast in Städten wird somit durch hohe Sozialausgaben begegnet**. Die enorme Bruttolast für Sozialaufgaben in Großstädten wird jedoch durch funktionsspezifische Finanzierung stark abgemildert.
- Die laufenden Ausgaben für Umwelt sind in Gemeinden mittlerer Größe (5.000-10.000 EW) überdurchschnittlich hoch. In Großstädten sind diese Ausgaben am geringsten. Es ist je-

doch davon auszugehen, dass die geringeren Pro-Kopf-Ausgaben bei diesen Gemeinden vor allem auf Ausgliederungen der entsprechenden Leistungsbereiche (Umweltdienstleistungen) zurückzuführen sind. Bemerkenswert ist, dass dieser Aufgabenbereich der einzige ist, bei dem der Ausgaben-Einnahmen Saldo negativ ist, die funktionspezifischen laufenden Einnahmen übersteigen also die laufenden Ausgaben. Dies kann z.T. dadurch erklärt werden, dass Investitionen (z. B. in der Siedlungswasserwirtschaft) zum Teil über Rücklagenbildung aus den laufenden Gebühren (sowie den Anschlussgebühren) finanziert werden und die Gemeinden das Recht haben, die Gebühren auf das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtungen sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten unter Berücksichtigung eines "Abschreibungsgegenwerts" der Anlagen festzulegen.

- Ausgaben für Straßen- und Wasserbau (nur Brutto) sowie Wirtschaftsförderung (Brutto und Netto) sind am höchsten in Gemeinden der Größenklasse 10.000-20.000 EW. Tiefbauintensive Infrastrukturen (Straßen) werden in Gemeinden dieser Siedlungsgröße vermehrt nötig, diese sind aber pro Einwohner teuer. Die starken Schwankungen bei der Wirtschaftsförderung sind auch durch bundesländerweise Spezifika überlagert (vgl. Kap. VI.2.4).
- Gleichfalls ist der Ausreißer bei den Ausgaben und Einnahmen des Aufgabenbereichs Gesundheit in der Größenklasse 5.000-10.000 EW durch bundesländerweise unterschiedliche Regelungen begründet. Der Bundesländer-Effekt dominiert hier den Größenklassen-Effekt.

VI.2.2 Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Zentralitätsstufen

Abbildung 35: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Zentralitätsstufen im Jahr 2003 in € pro Einwohner.



Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Abbildung 35 zeigt:

- Das Ausgabenvolumen pro Einwohner der Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion (Zentralitätsstufe 1-4) übersteigt jenes der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion vor allem in den Bereichen "Bildung und Kultur" sowie "Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung".
- Der Vergleich der Ausgaben dieser Aufgabenkategorien mit den Ausgaben nach Gemeindegroßenklassen zeigt, dass die Ausgabenniveaus stark durch das Ausmaß an zentralörtlichen Aufgaben bestimmt sind. So haben kleine Zentren, mit zum überwiegenden Teil zwischen 2.500 und 10.000 Einwohnern (Regional- und Unterzentren), signifikant erhöhte Ausgaben im Vergleich zu anderen Gemeinden derselben Größenklasse (siehe Tabelle 28).

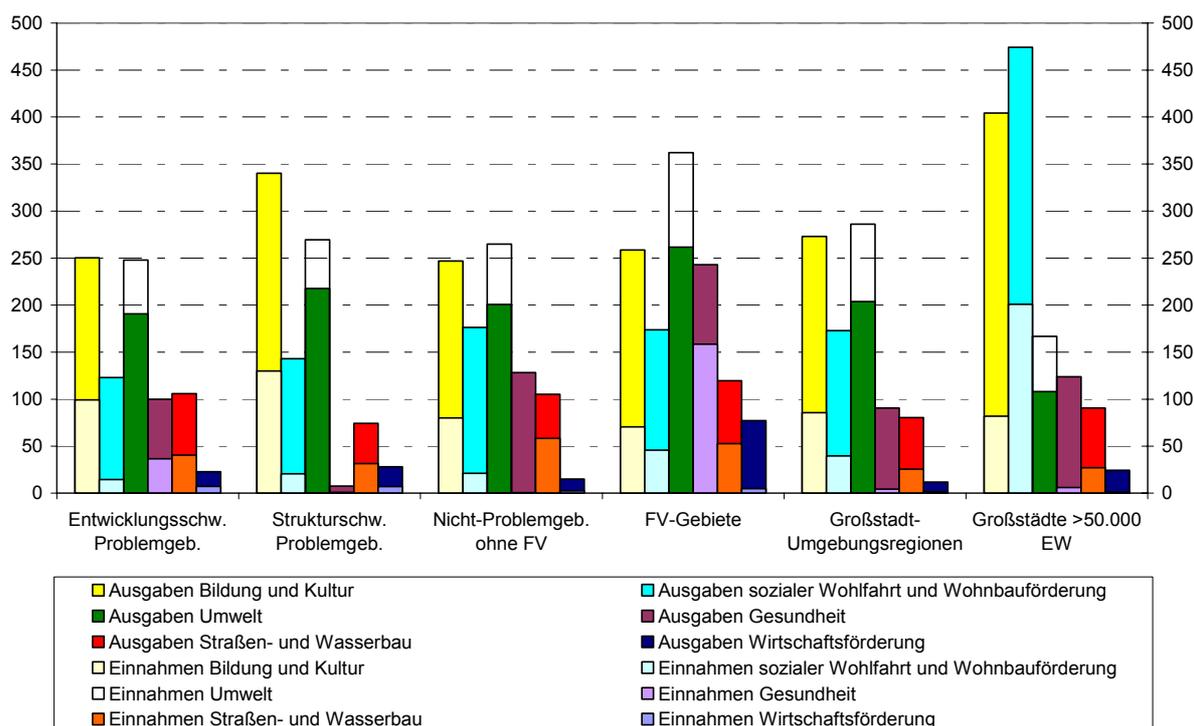
Tabelle 28: Ausgaben der Gemeinden mit unter 10.000 Einwohner für "Bildung und Kultur" nach Zentralitätsstufen und Größenklassen in € pro Einwohner

| | Gem. ohne zentral-örtliche Funktion | Regional- und Unterzentrum | Bezirkshauptst. u. Wirtschaftszentren (regionale Bed.) | Bezirkshauptst. u. Wirtschaftszentren (landesweite Bed.) | Landeshauptstadt | Gesamt |
|-----------------|-------------------------------------|----------------------------|--|--|------------------|--------|
| bis 2.500 EW | 233 | 656 | | | | 236 |
| 2.501-5.000 EW | 240 | 435 | | | | 251 |
| 5.001-10.000 EW | 280 | 312 | 410 | 289 | | 317 |

Quelle: IFIP, 2005.

VI.2.3 Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Regionstypen

Abbildung 36: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Regionstypen im Jahr 2003 in € pro Einwohner.



Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Abbildung 36 zeigt:

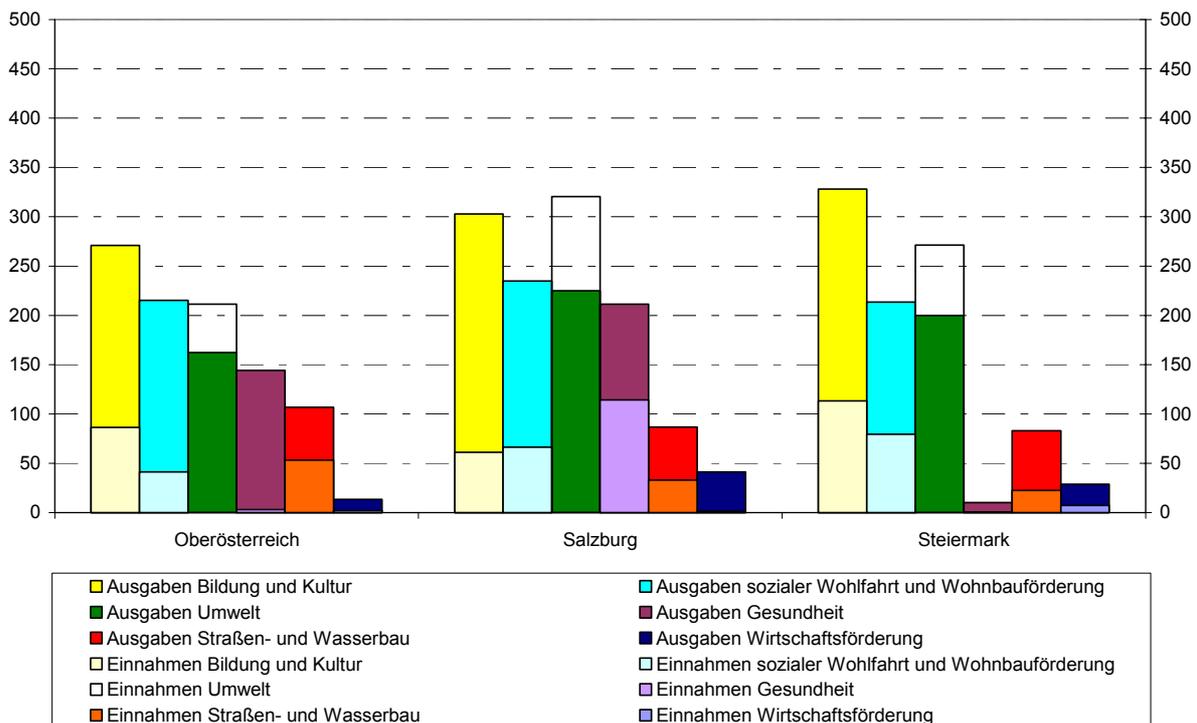
- Der Vergleich der Ausgabenniveaus von Großstädten und deren Umgebungsregionen mit den Ausprägungen der Nachhaltigkeitsindikatoren zeigt, dass Umgebungsregionen im Bildungsbereich stark von den Zentren profitieren. Trotz nur durchschnittlicher Bildungsausgaben ist das Bildungsniveau (gemessen am Anteil der über 15-Jährigen mit maximal Pflichtschulabschluss) in Großstadtumgebung noch höher als jenes der Kernstädte. Die überdurchschnittlichen Bildungsausgaben in den strukturschwachen Gebieten sind jedoch

im Wesentlichen ein Städte-Effekt: In diesem Regionstyp sind viele Schulstädte (Kapfenberg, Bruck/Mur u.a.) enthalten.

- Die überdurchschnittlichen Umwelt(dienstleistungs-)ausgaben in den Fremdenverkehrsgemeinden überraschen wenig: Die Kapazitäten der Abwasser- und Abfallentsorgung sind in diesen Regionen auf die Spitzenlast ausgelegt, die in der touristischen Hauptsaison einem Vielfachen der Einwohnerzahl entsprechen kann, und daher in der Betrachtung pro Einwohner unverhältnismäßig teuer sind. Zudem kommt noch, dass Tourismusgemeinden von einer hohen Umweltqualität auch unmittelbar ökonomisch abhängig sind und daher tendenziell höhere Ausgaben für z. B. den Umweltschutz und die Wasserreinhaltung tätigen – bzw. die tourismus-induzierte Umweltbelastung durch überdurchschnittliche Umweltausgaben (teil-)kompensieren müssen.

VI.2.4 Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Bundesländern

Abbildung 37: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2003 in € pro Einwohner.



Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Die Darstellung der Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern zeigt, dass die höchsten Niveau-Unterschiede im Aufgabenbereichen "Gesundheit" auftreten, dies ist durch länderweise unterschiedlicher Gesetze und Trägerschaft, insbesondere bei Krankenanstalten⁶¹, bedingt.

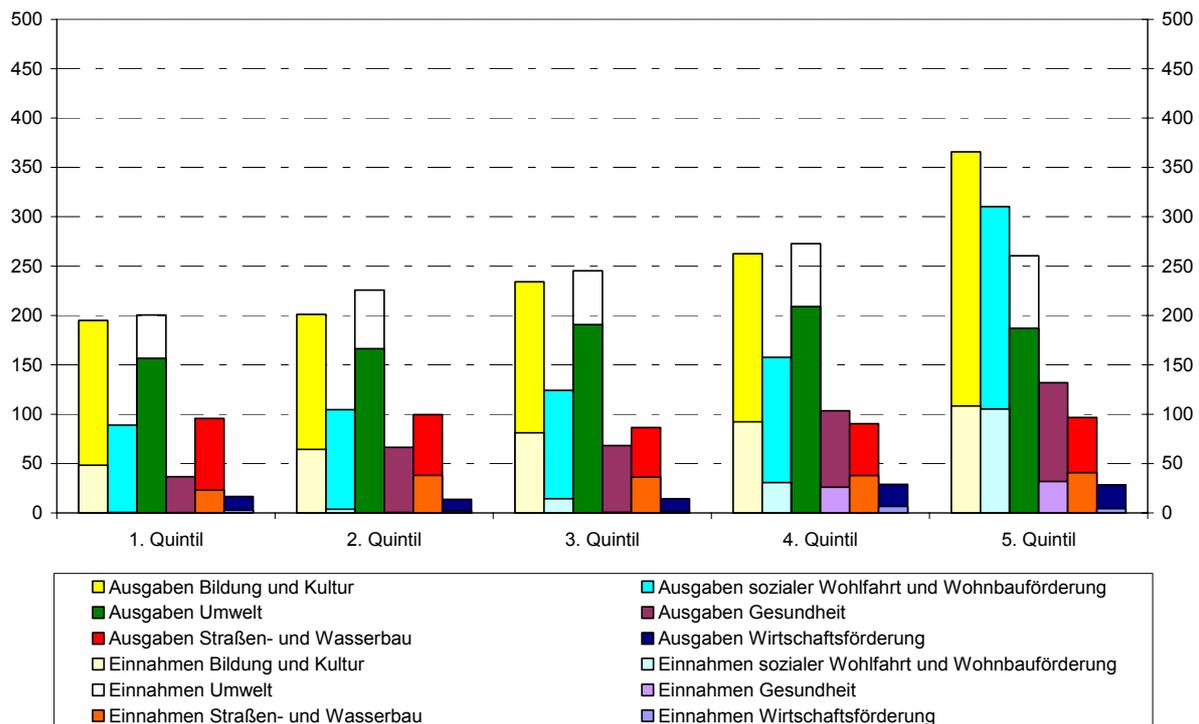
Im Allgemeinen kommen aber mit den unterschiedlichen Ausgabenniveaus in den betrachteten Aufgabenbereichen nicht primär länderweise unterschiedliche institutionelle Rahmenbe-

⁶¹ Siehe hierzu z. B. Knoth (2001); Zeman-Steyrer (2001).

dingungen oder unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte zum Ausdruck, sondern in starkem Ausmaß auch die länderweise unterschiedliche Gemeindegrößenstruktur.

VI.2.5 Analyse der laufenden Ausgaben und Einnahmen nach Quintilen der Finanzkraft

Abbildung 38: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Quintilen der Finanzkraft im Jahr 2003 in € pro Einwohner.



Quelle: Finanzstatistik 2003; GemBon, 2005; IFIP, 2005.

Die Analyse der Ausgabenniveaus der einzelnen Aufgabenbereiche nach Finanzkraft zeigen steigende Ausgaben für Bildung und soziale Wohlfahrt mit steigender finanzieller Stärke. Diese Tatsache liegt aber auch in der Korrelation von Finanzkraft mit Gemeindegröße und Zentralität begründet.

Auch die mit der Finanzkraft auffällig ansteigenden Ausgaben für Gesundheit sind nicht durch einen kausalen Zusammenhang begründbar, sondern durch die länderweise unterschiedlichen Regelungen. Die finanzstärksten Gemeinden liegen vorwiegend in Salzburg, wo die Gemeinden hohe Ausgaben für Gesundheit tätigen; in der Steiermark, wo die Gemeinden nicht durch die Krankenanstaltenfinanzierung belastet werden, finden sich vermehrt finanzschwache Gemeinden.

VII MITTELAUSSTATTUNG DER GEMEINDEN

Die Mittelausstattung der Gebietskörperschaften wird zum überwiegenden Teil durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG 2005) bestimmt (Festlegung der Abgaben- und Ertragshoheiten, Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, intragovernmentale Finanzausweisungen). Es wird im Folgenden versucht festzustellen, inwieweit die Finanzmittelverteilung des bestehenden Finanzausgleichs neben wirtschaftlichen Kriterien auch sozialen und ökologischen Kriterien genügt bzw. stärker daraufhin entwickelt werden kann. Im Hinblick auf die Untersuchung der Nachhaltigkeit der räumlichen Siedlungsentwicklung werden die Mittelausstattungen der Gebietskörperschaften nach den zuvor verwendeten Gemeinde-Klassifikationen untersucht.

VII.1 DER ÖSTERREICHISCHE FINANZAUSGLEICH

Im Finanzausgleichsgesetz (FAG 2001) [FAG 2005] wird die Aufteilung der Abgabenrechte (Abgabenhöhe) und des Abgabenertrages (Ertragshöhe) auf die einzelnen Gebietskörperschaften geregelt. Die empirischen Untersuchungen in der vorliegenden Studie beruhen auf den Regelungen des FAG 2001, dem gültigen Gesetz im empirischen Untersuchungszeitraum (Datenbasis 2003). Nachfolgend steht daher das FAG 2001 im Vordergrund, die Änderungen im FAG 2005 gegenüber dem FAG 2001 werden aufgezeigt [gesetzliche Regelungen in eckiger Klammer] und in die Schlussfolgerungen mit einbezogen.

Bei der Verteilung des Abgabenertrages ist grundsätzlich zwischen dem primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich zu unterscheiden. Beim quantitativ bedeutendsten, dem primären Finanzausgleich, ist weiters zwischen dem vertikalen Finanzausgleich (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden) und horizontalen Finanzausgleich (Aufteilung der Finanzmittel zwischen den verschiedenen Unterheiten der jeweiligen Ebene, also zwischen den Bundesländern einerseits sowie länderweise zwischen den Gemeinden und im Anschluss daran gemeindeweise andererseits) zu unterscheiden.

VII.1.1 Primärer Finanzausgleich

Abgabenhöhe

Der primäre Finanzausgleich (FAG 2001, Abschnitt II) [FAG 2005, Abschnitt II] sieht die Festlegung der Abgabenhöhe vor. Im Finanzausgleich wird zwischen ausschließlichen Bundesabgaben, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilten Abgaben (gemeinschaftliche Bundesabgaben), ausschließlichen Landesabgaben sowie ausschließlichen Gemeindeabgaben (eigene Abgaben) unterschieden. Der österreichische Finanzausgleich ist somit ein Mischsystem der Mittelverteilung. Die ausschließlichen Abgabenerträge fließen der jeweils einhebenden Gebietskörperschaft zu [§ 8 u. 15 FAG 2001] [§ 7 u. 14 FAG 2005]. Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften (vertikaler Finanzausgleich) erfolgt in mehreren Stufen.

Vertikaler Finanzausgleich

Vor Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen sind Anteile der Einkommensteuer, der Umsatzsteuer sowie der Kraftfahrzeugsteuer (Fonds, Gesundheitsfinanzierung) abzuziehen (§ 9 (2), FAG 2001) [§ 8 (2) FAG 2005]. Die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden nach fixen Prozentsätzen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden geteilt (§ 10 (1) FAG 2001) [§ 9 (1) FAG 2005]. Nach der vertikalen Teilung sind zur Finanzierung von Fonds und EU-Beitrags-

leistungen, zur Krankenanstaltenfinanzierung sowie für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft abzuziehen (§ 10 (2)-(5) FAG 2001) [§ 9 (2)-(5) FAG 2005].

Horizontaler Finanzausgleich: Länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden

Die auf die Länder und Gemeinden gemäß § 10 (1) FAG 2001 [§ (9) (1) FAG 2005, hier erfolgte eine weitgehende Vereinheitlichung der Verteilungsschlüssel] entfallenden Erträge auf die Länder und länderweise auf die Gemeinden werden nach spezifisch für jede gemeinschaftliche Bundesabgabe festgelegten Regelungen aufgeteilt (horizontale Verteilung) § 10 (7) FAG 2001 [§ 9 (7) FAG 2005]. Bei dieser Zuteilung kommen die Volkszahl, die gewichtete Volkszahl (abgestufter Bevölkerungsschlüssel § 10 (9) FAG 2001 [§ 9 (9) FAG 2005]) und das jeweilige Steueraufkommen sowie zusätzlich fixierte Verteilungsschlüssel zur Anwendung. Eine Sonderstellung unter den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nimmt die Spielbankabgabe insofern ein, als die Aufteilung deren Gemeindeanteiles ausschließlich auf Gemeinden, in denen eine Spielbank betrieben wird, erfolgt (§ 10 (8) FAG 2001) [§ 9 (8) FAG 2005].

Die in § 11 FAG 2001 [§ 10 FAG 2005] geregelte "Plafondbestimmung" hat das Ziel, den Anteil Wiens als Land und Gemeinde an den Ertragsanteilen zu begrenzen. Übersteigt der Anteil Wiens als Land und Gemeinde einen festgelegten Prozentsatz, wird ein Teil dieses Überschusses auf die Länder und Gemeinden aufgeteilt. Diese Regelung ist bis dato niemals in Anwendung getreten. Die Verteilung der Ertragsanteile auf die Länder ist hiermit abgeschlossen.

Horizontaler Finanzausgleich: Gemeindeweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden

Von den nun auf Länderebene zur Verfügung stehenden Gemeindeertragsanteilen sind gemäß § 12 (1) FAG 2001: 12,7% [§ 11 (1) FAG 2005] an die Länder für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (mit Ausnahme von Wien) zu überweisen. Der Restbetrag wird gemäß FAG 2001 in fünf Schritten auf die Gemeinden verteilt (§ 12 (2) FAG 2001):

1. Im ersten Verteilungsschritt erhalten jene Gemeinden, deren Finanzkraft (bestimmt durch Grundsteuer, Kommunalsteuer und Finanzaufwendungen gemäß § 21 FAG) im Vorjahr den Finanzbedarf (gemessen an Landesdurchschnittskopfquoten der Finanzkraft, siehe § 12 (3) FAG 2001 [§ 11 (3) FAG 2005]) nicht erreicht hat, "Vorausanteile" in Höhe von 30% der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.
2. Im nächsten Schritt erhält jede Gemeinde einen Sockelbetrag pro Einwohner, der 2001 bis 2004 von 43,77 € auf 72,66 € ansteigt (2003: 63,03 €).
3. Im dritten Schritt werden die Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich nach fixierten Anteilen am Getränke- und Speiseeissteuerertrag verteilt.
4. Die Anteile aus dem Werbesteuerenausgleich werden im (fixierten) Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe, weitere Anteile an der Werbeabgabe nach der Volkszahl verteilt.
5. Die verbleibenden Ertragsanteile der Gemeinden werden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt.

Im Unterschied dazu unterbleibt im FAG 2005 [§ 11 (2) FAG 2005] Schritt (2), in dem der Sockelbetrag verteilt wird. Die Verteilungswirkung von Schritt (5) wird im FAG 2005 stark durch den veränderten abgestuften Bevölkerungsschlüssel abgeändert.

VII.1.2 Sekundärer Finanzausgleich

Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im Finanzausgleichsgesetz geregelte ergänzende

Mittelverteilung in Form von Kostentragungen und sonstigen Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzzuweisungen, Zuschüsse). Nachfolgend werden die Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs nach Zahler und Empfänger klassifiziert:

Zahlungen vom Bund an die Gemeinden

Finanzzuweisungen gem. § 20 (2), (3), (5) FAG 2001 [§ 20 (2), (3), (5) FAG 2005]: Der Bund gewährt gem. § 20 (2), (3) FAG 2001 den Gemeinden zur **Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen** eine Finanzzuweisung im Ausmaß von insgesamt 15,6 Mio. € jährlich und 2,5% des Aufkommens an Elektrizitätsabgabe und Erdgasabgabe des Zeitraumes vom Oktober des Vorjahres bis zum Oktober des jeweiligen Jahres. Davon kommen auf jeden Fall 55% Wien als Gemeinde zu Gute, die restlichen 45% werden zwischen Wien und jenen Gemeinden, die an einer Nahverkehrseinrichtung erheblich beteiligt sind, aufgeteilt. Weitere 16,5 Mio. € sowie 2,5% der erwähnten Abgaben kommen zum überwiegenden Teil den Landeshauptstädten, verteilt nach einem fixen Prozentsatz, zum Zwecke der Finanzierung des Personennahverkehrs zu Gute. § 20 (5) FAG 2001 [§ 20 (5) FAG 2005] zu Folge erhalten die beiden Städte mit eigenem Statut Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs eine Finanzzuweisung zur Abgeltung der zusätzlichen Aufwendungen, die zur Erfüllung der Bundesaufgaben aufgrund der fehlenden Bundespolizeibehörden den Gemeinden erwachsen.

Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG 2001 [§ 21 FAG 2005]: Der Bund gewährt den Gemeinden jährlich eine Finanzzuweisung in Höhe der Summe von 1,26% der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden und 9,07 Mio. €. Dieser Betrag ist vorerst nach der Volkszahl aufzuteilen. Hierauf sind die so erhaltenen Anteile jener Länder, deren Finanzkraft den Bedarf, bestimmt durch die Bundesdurchschnittskopfquoten der Finanzkraft nach Gemeindegrößenklassen, nicht erreicht, auf Kosten der übrigen Länder nach der Volkszahl anzuheben. Dabei darf der Bedarf der übrigen Bundesländer nicht unterschritten werden. Finanzmittel der Länder, die in Summe den Bedarf der Gemeinden übersteigen, werden dazu verwendet, die Finanzkraft der Gemeinden möglichst auf den Landesdurchschnitt zu heben. Ein danach verbleibender Betrag wird nach von den Ländern festzusetzenden Richtlinien auf die Gemeinden verteilt.

Bedarfszuweisung gem. § 23 FAG 2001 [§ 23 FAG 2005]: Der Bund gewährt den Gemeinden Bedarfszuweisungen in Höhe von 18,74 Mio. € zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt und als Ausgleich für Ausgaben im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen. Diese Finanzmittel werden nach Gemeindegrößenklassen dotiert und innerhalb dieser nach der Volkszahl verteilt.

Finanzzuweisungen gem. § 24 FAG 2001 [§ 24 FAG 2005]: Diese Finanzausschüsse unterscheiden sich von den Finanzzuweisungen gem. § 20 dadurch, dass die empfangende Gebietskörperschaft einen Betrag mindestens in Höhe des Zuschusses aufbringen muss, um den Zuschuss zu erhalten. Die Bereiche Theater, Schulen und Umweltschutz werden dabei vom Bund auf Antrag der Gemeinden mit entsprechenden Zweckzuschüssen unterstützt.

Zahlungen von den Ländern an die Gemeinden

Aufgrund der Regelungen gemäß § 12 (1) FAG 2001 [§ 11 (1) FAG 2005] obliegt den Ländern die Verwaltung von 12,7% der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden. Die im FAG als **"zweckgebundene Landesmittel"** bezeichneten Beträge fließen in Form von Bedarfszuweisungen oder Zuschüssen an die Gemeinden. Da es sich bei diesen zur Verteilung gelangenden Bedarfszuweisungsmitteln um einbehaltene Gemeindeertragsanteile handelt und die einzelnen Länder dieser Regelung nur vollziehen und dabei nicht die Position eines zahlenden Finanzausgleichspartners einnehmen, stellt die Weitergabe der zweckgebundenen Landesmittel an die Gemeinden einen interkommunalen Finanzausgleich dar.

Zahlungen von den Gemeinden an die Länder

Gemäß § 6 FAG 2001 [§ 5 FAG 2005] sind die Länder ermächtigt, bis zu 7,8% der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden (mit Ausnahme der Werbeabgabe) in Form der **Landesumlage** von den Gemeinden einzuheben, da sie keine nennenswerten Besteuerungsrechte besitzen. Neben den Ertragsanteilen der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ist die Landesumlage die wichtigste Einnahmequelle der Länder (in Oberösterreich wird diese nicht im Höchstmaß eingehoben). Die Umlegung des eingehobenen Betrags auf die einzelnen Gemeinden wird länderweise geregelt, wobei überwiegend die Finanzkraft gemäß § 12 (4) FAG 2001 [§ 11 (4) FAG 2005] zur Anwendung gelangt.

VII.1.3 Tertiärer Finanzausgleich

Unter "tertiärem Finanzausgleich" werden alle *übrigen* (nicht im Finanzausgleichsgesetz geregelten) *intragovernmentalen Transferzahlungen der Gemeinden* verstanden. Diese nach sonstigen bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers umfassen Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Umlagen der Gemeinden von bzw. an Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Träger öffentlichen Rechts (Fonds, Gemeindeverbände), insbesondere im Bereich Krankenanstaltenfinanzierung, Sozial- und Behindertenhilfe, Pflichtschulerhaltung und Siedlungswasserwirtschaft.

VII.2 FINANZAUSGLEICH DER GEMEINDEN

VII.2.1 Überblick über die Finanzströme des Finanzausgleichs im Jahr 2003

VII.2.1.1 Eigene Abgaben der Gemeinden

Im Finanzausgleichsgesetz (§ 15 FAG 2001) [§ 14 FAG 2005] wird festgelegt, welche Abgaben direkt von den Gemeinden eingehoben werden (ausschließliche Gemeindeabgaben). Unter dem Namen "eigene Abgaben" werden die ausschließlichen Abgaben inklusive den Interessenbeiträgen von Grundstückseigentümern und Anrainern, die nach dem FAG Landes-/Gemeinde-Abgabe sind und landesgesetzlich meist als ausschließliche Gemeindeabgabe geregelt sind, subsumiert.

Insgesamt wurden im Jahr 2003 in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark 1.140 Mio. € an eigenen Abgaben von den Gemeinden eingehoben. Die Haupteinnahmequelle der eigenen Abgaben war und ist die Kommunalsteuer, die im Jahr 2003 über 60% der eigenen Abgaben ausmachte. Die zweite bedeutende Einnahmequelle stellen die Grundsteuern A und B dar, die weitere 17% der eigenen Abgaben betragen.

VII.2.1.2 Ertragsanteile der Gemeinden

Die Ertragsanteile sind quantitativ bei weitem die bedeutsamsten Finanzmittel, die den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs zugeteilt werden. Im Jahr 2003 werden 13,4% der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (44 Mrd. € unterliegen der Teilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden) den Gemeinden zugeteilt.

Die quantitative Bedeutung der einzelnen Schlüssel (Zuteilungskriterien), welche bei der Verteilung der Ertragsanteile zur Anwendung kommen (siehe Seite 104 f.), ist für das Jahr 2003 Tabelle 29 zu entnehmen. Dabei soll untersucht werden, welche Gemeindetypen durch diese

Verteilungs-Komponenten begünstigt werden und welche Relevanz die einzelnen Komponenten für die gesamte Höhe der Ertragsanteile haben.

Die einzelnen Aufteilungsschritte werden mit Hilfe des Finanzausgleichssimulationsmodells SimFag ermittelt. Die simulierten Verteilungsschritte sind rechnerische Ergebnissen, die sich geringfügig von den Daten der Finanzstatistik unterscheiden.

Die bedeutendste Rolle kommt sowohl bei der länderweisen und in noch stärkerem Ausmaß bei der gemeindeweisen Verteilung dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu (56% bzw. 79%). An nächster Stelle steht die Zuteilung von Finanzmitteln unter Verwendung der einfachen Volkszahl. Die gemeindeweise Zuteilung von Finanzmitteln nach der Finanzkraft von Gemeinden (Vorausanteil an den Ertragsanteilen) ist in Summe vergleichsweise gering, lediglich 4,1% der Ertragsanteile werden an Hand dieses Zuteilungskriteriums verteilt. Für besonders finanzschwache Gemeinden ist er dennoch von großer Bedeutung gemessen an den sonstigen Einnahmen, die Höhe des Vorausanteils variiert sehr stark.

Tabelle 29: Horizontale länderweise Zuteilung der Gemeindeertragsanteile sowie gemeindeweise Zuteilung der Ertragsanteile in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark – Schlüssel des FAG 2001 und die durch sie verteilten Mittel im Jahr 2003

| | Mio. € | % |
|---|--------|-------|
| Horizontale länderweise Zuteilung der Gemeindeertragsanteile nach | | |
| Volkszahl | 771 | 13,0 |
| veredelter Volkszahl gemäß abgestuftem Bevölkerungsschlüssel | 3.313 | 55,8 |
| örtlichem Aufkommen gemeinschaftlicher Bundesabgaben | 446 | 7,5 |
| fixen Prozentanteilen je Bundesland (sonstige Verteilungsschlüssel) | 1.404 | 23,7 |
| Summe der Gemeindeertragsanteile (inkl. Bedarfszuw.mittel) | 5.933 | 100,0 |
| Abzug Bedarfszuweisungsmittel | 744 | |
| Horizontale Zuteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der Länder OÖ, S und St | | |
| Vorausanteil (nach Finanzkraft) | 75 | 4,1 |
| Sockelbetrag (nach Einwohnerzahl) | 194 | 10,5 |
| Getränksteuer-, Werbebesteuerausgleich, Anteil an Werbeabgabe | 123 | 6,7 |
| Aufteilung gemäß abgestuftem Bevölkerungsschlüssel | 1.447 | 78,7 |
| OÖ, S, St: Gemeindeertragsanteile (ohne Bedarfszuw.mittel) | 1.839 | 100,0 |

Quelle: SimFag, 2003.

VII.2.1.3 Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs

Bei den Transfereinnahmen der Gemeinden aus dem sekundären Finanzausgleich sind die Bedarfszuweisungen gem. § 12 (1) FAG 2001 in Höhe von in Summe 263 Mio. € quantitativ bei weitem am bedeutendsten. Deren Verteilung auf die einzelnen Gemeinden wird nicht durch Regelung des FAG determiniert, sondern obliegt den Ländern. Daher werden diese Transfereinnahmen, in Absprache mit dem Projektbeirat, aus der weiteren Betrachtung ausgeklammert.

Die restlichen Transfereinnahmen der Gemeinden machen in Summe nur 64 Mio. € aus. Die Hälfte dieser Finanzmittel wird im Rahmen von § 21, FAG 2001 auf die Gemeinden nach deren Finanzkraft verteilt. Die einzig direkt umweltrelevante Transferzahlung an die Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs hat mit 18 Mio. € im Jahr 2003 ein noch geringes Finanzmittelvolumen.

Tabelle 30: Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs der Gemeinden in den Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Steiermark im Jahr 2003 in Mio. €

| Transfer des sekundären Finanzausgleich | Volumen 2003 in Mio. € |
|---|---------------------------|
| § 20 (2-3), FAG 2001 Finanzausweisung (ÖPNV) | 18 |
| § 20 (5), FAG 2001 Finanzausweisung (Polizei) | 0 |
| § 21, FAG 2001 Gemeindekopffquotenausgleich | 32 |
| § 23, FAG 2001 Bedarfszuweisung (Hh-Gleichgewicht, Ausgliederungen) | 11 |
| § 24 (1) Z. 1, FAG 2001 Finanzausweisung (Theater) | 4 |
| § 12 (1), FAG 2001 Bedarfszuweisung | 263 |
| Landesumlage (Ausgabe) | -155 |

Quelle: SimFag, 2003.

Den Transfereinnahmen der Gemeinden aus dem sekundären Finanzausgleich stehen Transferzahlungen an die Länder in Form der Landesumlage gegenüber. In Summe dominiert diese die Transfereinnahmen (ohne Bedarfszuweisungen) bei weitem.

Somit wird der mengenmäßig überwiegende Teil der Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs durch die finanzielle Situation der Gemeinden (determiniert durch unterschiedliche Finanzkraft-Begriffe) festgelegt.

VII.2.1.4 Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs

Die sonstigen intragovernmentalen Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs waren in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark im Jahr 2003 mit -433 Mio. € negativ. Pro Kopf werden unterschiedliche Gemeindetypen verschieden stark belastet. Tendenziell werden insbesondere Gemeinden mit 10.000 bis 50.000 Einwohner, Gemeinden in Nicht-Problemgebieten und Gemeinden mit hoher Finanzkraft stark durch Transferzahlungen im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs belastet, dies sind vorwiegend Gemeinden in Oberösterreich und Salzburg.

Im Rahmen der vorliegenden Studie bleiben die Verteilungswirkungen des tertiären Finanzausgleichs jedoch außer Betracht.

VII.2.2 Einnahmen und Aufstockungseffekte der Gemeinden aus dem Finanzausgleich

Nachfolgend werden die durchschnittlichen Einnahmen der Gemeinden aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (eigene Abgaben, Ertragsanteile und Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs (ohne Bedarfszuweisungen)) der verschiedenen Gemeindetypen (nach den fünf verwendeten Klassifikationen, siehe Kapitel 0) untersucht.

Der "Aufstockungseffekt 1" gibt an, um wie viel die Einnahmen der Gemeinden aus eigenen Abgaben durch Ertragsanteile "aufgestockt" werden; das heißt, die Ertragsanteile werden in Bezug zu den eigenen Abgaben der Gemeinden gesetzt. Der "Aufstockungseffekt 2" setzt die Einnahmen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben) mit den eigenen Abgaben in Bezug.

VII.2.2.1 Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich nach Gemeindegrößenklassen

Zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der *eigenen Abgaben* pro Einwohner besteht ein klarer positiver Zusammenhang. In Großstädten mit über 50.000 EW betragen die eigenen Abgaben im Jahr 2003 610 €/EW, in Gemeinden bis 2.500 EW lediglich 234 €/EW. Großstädte lukrieren daher im Durchschnitt 160% höhere eigene Abgaben als Kleinstgemeinden.

Tabelle 31: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Größenklassen, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben

| Größenklasse | Primärer FA | | | Sekundärer FA | | | | Σ ohne eigene Abg. | Σ der FA-Einn. |
|------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | Eigene Abgaben | Ertragsanteile | Aufst.-effekt 1 | Trf.z. §20-§24 | Landesumlage | Netto-Trf.z. | Aufst.-effekt 2 | | |
| 0- 2.500 EW | 234 | 524 | 224% | 16 | -34 | -18 | 216% | 506 | 740 |
| 2.501-5.000 EW | 310 | 537 | 173% | 18 | -42 | -24 | 165% | 513 | 823 |
| 5.001-10.000 EW | 397 | 537 | 135% | 8 | -57 | -49 | 123% | 487 | 884 |
| 10.001-20.000 EW | 421 | 659 | 157% | 12 | -64 | -52 | 144% | 607 | 1028 |
| 20.001-50.000 EW | 464 | 735 | 158% | 19 | -68 | -49 | 148% | 686 | 1149 |
| > 50.000 EW | 610 | 885 | 145% | 45 | -82 | -37 | 139% | 848 | 1458 |
| Gesamt | 371 | 619 | 167% | 21 | -52 | -31 | 158% | 588 | 958 |

Quelle: GemBon 2005, eigene Berechnungen 2005.

Aufgrund der vorrangig durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel bestimmten Aufteilung der Ertragsanteile zwischen den Gemeinden besteht gleichfalls ein positiver Zusammenhang zwischen Ertragsanteilen pro Einwohner und Gemeindegröße. Die Gemeinden der höchsten Stufe des ABS erhielten mit 885 €/EW um rund 66% erhöhte Ertragsanteile pro Einwohner als die Gemeinden der niedrigsten Stufe des ABS (< 10.000 EW)⁶². Trotz dieser vergleichsweise niedrigen Ertragsanteile der kleineren Gemeinden war der Aufstockungseffekt 1 (Ertragsanteile/Eigene Abgaben) bei den kleinsten Gemeinden am größten (224%), bedingt durch das außerordentlich niedrige Aufkommen an eigenen Abgaben. Den geringsten Aufstockungseffekt hatten Gemeinden mit 5.000 – 10.000 EW zu verbuchen, da sie ähnlich hohe Ertragsanteile wie Gemeinden mit weniger als 5.000 EW bekamen, jedoch höhere eigene Abgaben erzielten.

Der Saldo der Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs (ohne Bedarfszuweisungen), d. h. die Summe aus den Transferzahlungen an die Gemeinden und der negativen Landesumlage, ist im Durchschnitt in sämtlichen Gemeindegrößenklassen negativ und bildet eine auffällige U-Form. Erst steigen die negativen Transfers mit der Gemeindegröße betragsmäßig an (Belastung steigt!), ab einer Gemeindegröße mit mehr als 20.000 EW sinkt diese Belastung der Gemeinden wieder leicht. Die Begünstigung der Kleinstgemeinden liegt in der finanziellen Förderung von Gemeinden mit geringer Finanzkraft (Finanzzuweisungen, Teilung der Landesumlage nach Finanzkraft) begründet. Aufgrund dieser Verteilung der sekundären Transferzahlungen wurde der *Aufstockungseffekt 2* im Vergleich zum Aufstockungseffekt 1 in sämtlichen Gemeindegrößenklassen gesenkt.

In Summe lukrierten die Gemeinden mit 5-10 Tsd. EW die geringsten Finanzmittel zusätzlich zu den eigenen Abgaben aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (487 €/EW). Die große Diskrepanz zwischen Kleinstgemeinden und Großstädten bei den Erträgen an eigenen Abgaben wurde erheblich gemindert, Großstädte erhielten im Durchschnitt um 97% höhere Finanzmittel als Kleinstgemeinden (im Vergleich zu 160% bei eigenen Abgaben).

⁶² Dieser Unterschied in den Einnahmen der Gemeinden aus Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben wird im Finanzausgleichsgesetz 2005 durch Modifikation der Berechnung des ABS (Anhebung der Gemeinden < 10.000 EW von 1 1/3 auf 1 1/2) verringert.

VII.2.2.2 Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich nach Zentralitätsstufen

Erwartungsgemäß wurden in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (vor allem kleine Gemeinden) signifikant weniger *eigene Abgaben* pro Einwohner eingehoben als in jenen mit zentralörtlicher Funktion (275 €/EW). Der Ertrag an eigenen Abgaben in Regional- und Unterzentren ist mit 399 €/EW schon stark erhöht und nur geringfügig niedriger als der Ertrag von untergeordneten Bezirkshauptstädten und Wirtschaftszentren (426 €/EW).

Tabelle 32: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Zentralitätsstufen, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben

| Größenklasse | Primärer FA | | | Sekundärer FA | | | | Σ ohne eigene Abg. | Σ der FA-Einn. |
|--------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | Eigene Abgaben | Ertragsanteile | Aufst.-effekt 1 | Trf.z. §20-§24 | Landesumlage | Netto-Trf.z. | Aufst.-effekt 2 | | |
| Gemeinden ohne ZF | 275 | 529 | 192% | 16 | -39 | -23 | 184% | 506 | 781 |
| Regional-/ Unterzentrum | 399 | 552 | 138% | 7 | -58 | -51 | 126% | 501 | 900 |
| BH/WZ (regionale Bed.) | 426 | 615 | 144% | 9 | -64 | -55 | 132% | 560 | 986 |
| BH/WZ (landesweite Bed.) | 466 | 749 | 161% | 21 | -70 | -49 | 150% | 701 | 1166 |
| Landeshauptstadt | 614 | 886 | 144% | 46 | -82 | -36 | 138% | 851 | 1465 |
| Gesamt | 371 | 619 | 167% | 21 | -52 | -31 | 158% | 588 | 958 |

Legende: BH/WZ – Bezirkshauptstadt bzw. Wirtschaftszentrum, ZF – zentralörtliche Funktion

Quelle: GemBon 2005, eigene Berechnungen 2005.

Aufgrund der Größe der Gemeinden flossen gleichfalls geringere *Ertragsanteile* in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion, die Ertragsanteile pro Einwohner steigen mit wachsender Zentralitätsstufe an. Hervorhebenswert sind hier die Aufstockungseffekte 1; während Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion die höchsten Aufstockungseffekte (192%) erreichen, haben Gemeinden mit geringer zentralörtlicher Funktion (Regional- und Unterzentren) den geringsten Aufstockungseffekt 1 (138%) zu verbuchen.

Gleichfalls ähnlich dem Bild der Auswertung nach Gemeindegrößenklassen werden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion am geringsten belastet, nach Zentralitätsstufen ergibt sich wieder eine U-Form. Die höchste Belastung pro Einwohner ergibt sich für die Gemeinden niedriger Zentralitätsstufe.

Interessant ist hierbei der Vergleich von Gemeinden, die Regional- und Unterzentren sind, mit Gemeinden derselben Größenklasse (bis auf eine Gemeinde haben sämtliche Regional- und Unterzentren weniger als 10.000 EW, 12 davon sogar weniger als 5.000 EW, vgl. Tabelle 18). Gemeinden zentralörtlicher Funktion werden durch den sekundären Finanzausgleich höher belastet als vergleichbare Gemeinden derselben Größenklasse. Dieses Ergebnis liegt in der erhöhten Finanzkraft solcher Zentren begründet.

In Summe fließen Regional- und Unterzentren damit sogar nicht nur relativ die geringsten Finanzmittel aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben) zu (Aufstockungseffekt 2: 126%), sondern auch absolut (501 €/EW).

VII.2.2.3 Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich nach Regionstypen

Entwicklungsschwache und strukturschwache Problemgebiete erzielten nur ein unterdurchschnittliches Ausmaß an eigenen Abgaben. Die höchsten Erträge an eigenen Abgaben konnten Großstädte (siehe auch Analyse nach Größenklassen) gefolgt von Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr lukrieren.

Tabelle 33: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Regionstypen, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben

| Größenklasse | Primärer FA | | | Sekundärer FA | | | | Σ ohne eigene Abg. | Σ der FA-Einn. |
|-------------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | Eigene Abgaben | Ertragsanteile | Aufst.-effekt 1 | Trf.z. §20-§24 | Landesumlage | Netto-Trf.z. | Aufst.-effekt 2 | | |
| Entwicklungsschw. Problemgeb. | 243 | 526 | 217% | 19 | -34 | -15 | 210% | 511 | 754 |
| Strukturschw. Problemgeb." | 287 | 542 | 189% | 12 | -48 | -36 | 177% | 506 | 793 |
| Nicht-Problemgeb. ohne FV | 351 | 561 | 160% | 11 | -45 | -34 | 150% | 527 | 878 |
| Nicht-Problemgeb. mit FV | 409 | 612 | 150% | 11 | -57 | -46 | 138% | 566 | 975 |
| Großstadt-Umgebungsregionen | 340 | 566 | 166% | 17 | -50 | -33 | 157% | 534 | 874 |
| Großstädte > 50.000 EW | 610 | 885 | 145% | 45 | -82 | -37 | 139% | 848 | 1458 |
| Gesamt | 371 | 619 | 167% | 21 | -52 | -31 | 158% | 588 | 958 |

FV: Fremdenverkehr

Quelle: GemBon 2005, eigene Berechnungen 2005.

Trotz der geringen Einnahmen aus Ertragsanteilen ist der Aufstockungseffekt 1 in entwicklungschwachen Problemgebieten gefolgt von den strukturschwachen Problemgebieten am größten. Der geringste Aufstockungseffekt ist in Fremdenverkehrsregionen zu verbuchen, aufgrund des hohen Abgabenertrags an eigenen Abgaben.

Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs belasten Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr am meisten, entwicklungschwache Problemgebiete sowohl aufgrund der erhöhten Transferzahlungen als auch der niedrigen Landesumlage am geringsten.

Damit sind auch die Aufstockungseffekte 2 bei den entwicklungschwachen – und vorwiegend finanzschwachen – Problemgebieten mit 210% bei weitem am höchsten. Dieses Ergebnis ist auch insofern bemerkenswert, da dies gleichzeitig jene Gemeinden sind, die tendenziell überdurchschnittlichen Flächenverbrauch bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen haben.

VII.2.2.4 Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich nach Bundesländern

Nach Bundesländern waren die *eigenen Abgaben* in der Steiermark mit 331 €/EW am geringsten. Pro Kopf wurden die höchsten eigenen Abgaben in den Gemeinden Salzburgs (426 €) eingehoben.

Tabelle 34: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Bundesländern, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben

| Größenklasse | Primärer FA | | | Sekundärer FA | | | | Σ ohne eigene Abg. | Σ der FA-Einn. |
|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | Eigene Abgaben | Ertragsanteile | Aufst.-effekt 1 | Trf.z. §20-§24 | Landesumlage | Netto-Trf.z. | Aufst.-effekt 2 | | |
| Oberösterreich | 384 | 611 | 159% | 18 | -49 | -31 | 151% | 580 | 964 |
| Salzburg | 426 | 725 | 170% | 29 | -63 | -34 | 162% | 690 | 1116 |
| Steiermark | 331 | 582 | 176% | 21 | -51 | -30 | 167% | 552 | 883 |
| Gesamt | 371 | 619 | 167% | 21 | -52 | -31 | 158% | 588 | 958 |

Quelle: GemBon 2005, eigene Berechnungen 2005.

Die geringsten *Ertragsanteile* pro Einwohner flossen gleichfalls in die steirischen Gemeinden. Dennoch wiesen die steirischen Gemeinden aufgrund der niedrigen eigenen Abgaben den höchsten *Aufstockungseffekt 1*, knapp gefolgt von den Salzburger Gemeinden, auf.

Die *Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs* waren im länderweisen Durchschnitt verhältnismäßig ausgeglichen. Die *Aufstockungseffekte 2* sind im Vergleich zu den *Aufstockungseffekten 1* jeweils um einen ähnlichen Prozentsatz verringert.

VII.2.2.5 Umverteilungseffekte – Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich nach Quintilen der Finanzkraft

Die Untersuchung der Einnahmen aus dem Finanzausgleich nach Quintilen der Finanzkraft erlaubt die Beurteilung der ausgleichenden Wirkung des Finanzausgleichs, also der Verteilung zwischen "armen" und "reichen" Gemeinden. Dabei kommen, insbesondere bei den Gemeinden mit geringerer Finanzkraft, erhebliche Differenzen in den Einnahmen aus eigenen Abgaben zu Tage, die in der Darstellung nach Gemeindetypen aufgrund der Bildung von Durchschnitten nicht in diesem Ausmaß sichtbar sind.

Tabelle 35: Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Quintilen der Finanzkraft, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben

| Größenklasse | Primärer FA | | | Sekundärer FA | | | | Σ ohne eigene Abg. | Σ der FA-Einn. |
|----------------------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|--------------|--------------|-----------------|--------------------|----------------|
| | Eigene Abgaben | Ertragsanteile | Aufst.-effekt 1 | Trf.z. §20-§24 | Landesumlage | Netto-Trf.z. | Aufst.-effekt 2 | | |
| 1. Quintil (niedrigste F.) | 125 | 511 | 408% | 42 | -23 | 19 | 423% | 530 | 655 |
| 2. Quintil | 172 | 524 | 305% | 24 | -24 | 0 | 305% | 524 | 695 |
| 3. Quintil | 203 | 524 | 258% | 19 | -28 | -9 | 253% | 515 | 718 |
| 4. Quintil | 279 | 551 | 197% | 10 | -39 | -29 | 187% | 521 | 800 |
| 5. Quintil (höchste F.) | 532 | 708 | 133% | 22 | -74 | -52 | 123% | 656 | 1187 |
| Gesamt | 371 | 619 | 167% | 21 | -52 | -31 | 158% | 588 | 958 |

Quelle: GemBon 2005, eigene Berechnungen 2005.

Das reichste Fünftel der betrachteten Gemeinden, hob im Jahr 2003 pro Einwohner durchschnittlich 4,3 Mal höhere eigene Abgaben als das ärmste Fünftel ein. Im primären Finanzausgleich konnten diese ausgeprägten Diskrepanzen, trotz Verteilung der Ertragsanteile nach abgestuftem Bevölkerungsschlüssel, gemindert werden. Das Verhältnis der Summe der eigenen Abgaben und Ertragsanteile von "arm" zu "reich" betrug nur noch 1 : 2.

Zusätzlich schwächte der sekundäre Finanzausgleich durch gezielte Förderung der ärmeren Gemeinden das Spannungsverhältnis zwischen arm und reich ab. Die Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs sind für die ärmsten Gemeinden sogar positiv. Diese Gemeinden erhalten erhöhte Transferzahlungen und müssen zur Landesumlage den geringsten Beitrag leisten. Das Verhältnis der Einnahmen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (inklusive eigene Abgaben) der armen zu dem der reichen Gemeinden betrug nunmehr nur noch 1 : 1,8.

Der österreichische Finanzausgleich beinhaltet demnach eine beträchtliche Umverteilungswirkung zu Gunsten der Gemeinden mit den niedrigsten Einnahmen aus eigenen Abgaben⁶³.

Der Vergleich der Einnahmen aus dem Finanzausgleich ohne eigene Abgaben nach Finanzkraft-Quintilen zeigt geringfügige Unterschiede. Die geringsten Einnahmen haben Gemeinden mittlerer Finanzkraft zu verzeichnen. Die höchsten Einnahmen lukrierten die "reichsten" und gleichzeitig eher großen Gemeinden. Deren Mehreinnahmen aus Ertragsanteilen wurden durch den sekundären FA erheblich abgeschwächt. Im tertiären Finanzausgleich wird diese Nivellierung noch verstärkt (siehe *Bröthaler et al, 2002*).

VII.2.3 Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich aus Sicht der Nachhaltigkeit

Abschließend werden die Einnahmen der Gemeinden aus dem primären und sekundären Finanzausgleich in Bezug zu den Indikatoren der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit gesetzt. Dazu werden die Gemeinden ein weiteres Mal klassifiziert. Die Gemeinden werden in Quintile ihrer Einnahmen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben) klassifiziert (1. Quintil = jenes Fünftel der Gemeinden mit den geringsten Einnahmen aus dem Finanzausgleich).

Tabelle 36: Anzahl der Gemeinden nach Quintilen der Einnahmen aus dem Finanzausgleich und Bundesländern

| Bundesland | 1. Quintil (geringste Einnahmen) | 2. Quintil | 3. Quintil | 4. Quintil | 5. Quintil (höchste Einnahmen) | Gesamt |
|--------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|---------------|
| bis 2.500 EW | 160 | 169 | 186 | 178 | 131 | 824 |
| 2.501-5.000 EW | 31 | 41 | 29 | 37 | 52 | 190 |
| 5.001-10.000 EW | 31 | 11 | 6 | 6 | 12 | 66 |
| 10.001-20.000 EW | | | | | 18 | 18 |
| 20.001-50.000 EW | | | | | 5 | 5 |
| über 50.000 EW | | | | | 4 | 4 |
| Gesamt | 222 | 221 | 221 | 221 | 222 | 1107 |
| Gesamt in % | 20,1% | 20,0% | 20,0% | 20,0% | 20,1% | 100,0% |

Quelle: IFIP, 2005.

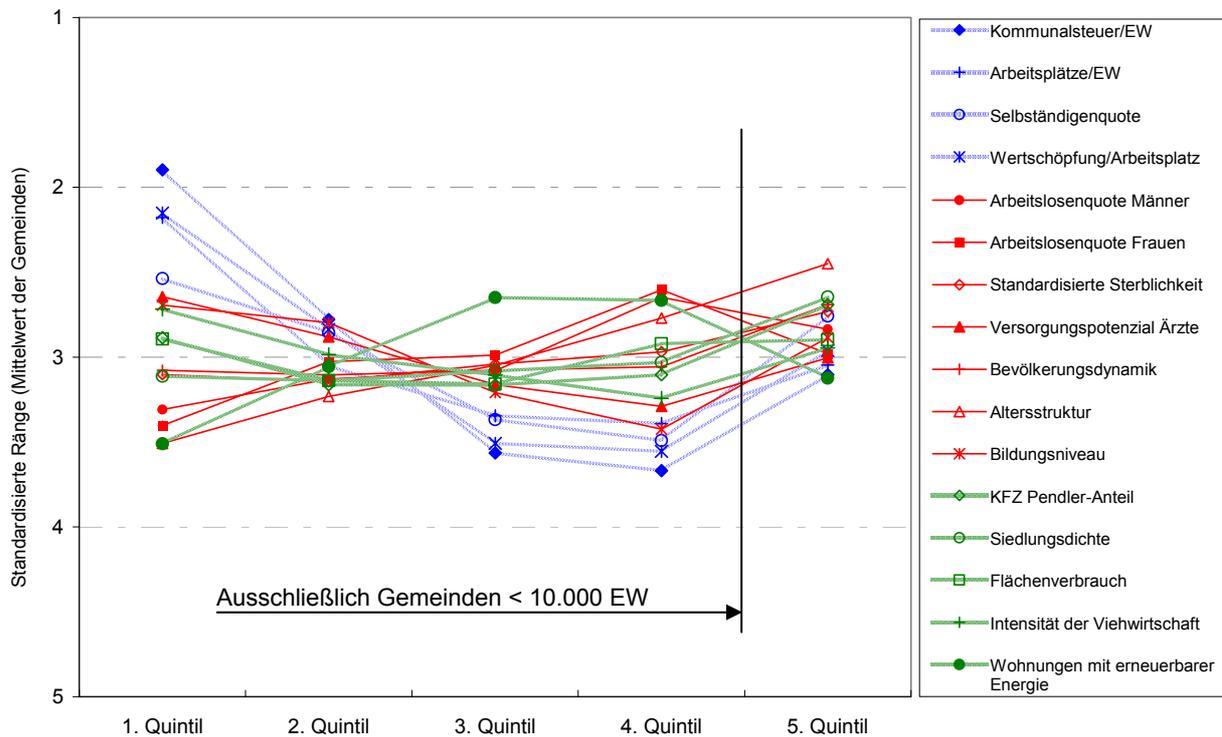
Tabelle 36 zeigt:

- Die untersten 4 Quintile der Einnahmen aus dem Finanzausgleich sind ausschließlich mit Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern besetzt.

⁶³ Eine analoge Auswertung der Umverteilungswirkungen des (primären und sekundären) Finanzausgleichs, die für das Jahr 1998 zu vergleichbaren Ergebnissen kommt, findet sich in *Hüttner (2001, S. 44 f.)*.

- Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl erhalten über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhöhte Ertragsanteile und finden sich in Folge alle im höchsten Quintil der Einnahmen aus dem Finanzausgleich wieder.
- Neben den großen Gemeinden findet sich auch eine große Anzahl von Kleingemeinden im 5. Quintil; dies sind jene Gemeinden, die eine besonders niedrige Finanzkraft aufweisen und daher erhöhte Finanzmittel über den Finanzausgleich (Vorausanteil, Transferzahlungen, verminderte Landesumlage) zugewiesen bekommen.

Abbildung 39: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Quintilen der Einnahmen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben) im Jahr 2003



Quelle: IFIP, 2005.

Abbildung 39 zeigt die Ausprägungen der Nachhaltigkeitsindikatoren nach den Quintilen der Einnahmen aus dem Finanzausgleich. Die Betrachtung der unteren vier Quintile zeigt:

- Mit steigendem Quintil sinken die ökonomischen Indikatoren. Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern erhalten pro Kopf dann höhere Finanzmittel als andere Gemeinden der gleichen Größenklasse, wenn sie ökonomische Schwächen aufweisen. Dies ist bedingt durch (a) erhöhte Ertragsanteile aufgrund eines erhöhten Vorausanteils und (b) erhöhte Transferzahlungen sowie eine verringerte Landesumlage.
- Gemeinden mit finanziellen Stärken mit weniger als 10.000 Einwohnern finden sich im untersten Quintil, bekommen also die geringsten Finanzmittel aus dem primären und sekundären Finanzausgleich; dazu unter anderem Fremdenverkehrsgemeinden sowie kleine Gemeinden mit zentralörtlichen Aufgaben (Regional- und Unterzentren).
- Kein eindeutiger Zusammenhang kann zwischen den Indikatoren zur sozialen und ökologischen Dimension dargestellt werden. Die Ausprägungen der Indikatoren sind im Quintils-Durchschnitt nahe beim Mittelwert von 3. Auffällig ist lediglich der Zusammenhang zwischen Einnahmen aus dem Finanzausgleich und Altersstruktur. Tendenzielle werden jene Gemeinden, mit problematischer Altersstruktur gefördert.

VIII SCHLUSSFOLGERUNGEN UND REFORMOPTIONEN

Die vorliegende Studie zielt auf die Analyse sowie die Beurteilung der Nachhaltigkeit des österreichischen Finanzausgleichs als ein wichtiges fiskalpolitisches Instrument ab. Sie soll eine erste Grundlage für die Nachhaltigkeitsprüfung in diesem Politikbereich schaffen und damit einen Baustein zur Erfüllung der Verpflichtung zu einer Integration der Nachhaltigkeitsperspektive in sämtliche Politikfelder bilden, die sich aus der europäischen ebenso wie aus der darauf aufbauenden österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt. Dazu werden in dieser Studie Aspekte und Fragestellungen thematisiert, die in einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung des österreichischen Finanzausgleichs zu behandeln sind. Soweit dies die aktuelle Datenlage zulässt, werden darüber hinaus erste empirische Ergebnisse präsentiert. Damit schafft diese Studie eine Ausgangsbasis für weitere, vertiefende Studien und Analysen in diesem Bereich.

In der Studie wird zwei zentralen Leitfragen nachgegangen:

1. Beeinflusst der österreichische Finanzausgleich die einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft (ökonomische Leistungsfähigkeit, ökologische Verträglichkeit und die soziale Ausgewogenheit), und wenn ja, durch welche Regelungen und mit welcher Wirkung nimmt die Ausgestaltung des Finanzausgleichs darauf Einfluss?
2. Welcher Reformbedarf besteht im Rahmen des Finanzausgleichs, wenn die ökonomische, die soziale und die ökologische "Säule" der Nachhaltigkeit gestärkt werden sollen, und wie kann der österreichische Finanzausgleich optimiert werden, um allfällige Nachhaltigkeitsdefizite zu verringern bzw. zu beseitigen?

Die vorliegende Studie wurde von je einem Forschungsteam des IFIP und des WIFO erarbeitet. Die jeweils bearbeiteten Fragestellungen sowie die erzielten Ergebnisse zeichnen sich zwar durch Komplementarität aus, es können jedoch gemeinsame Schlussfolgerungen gezogen werden.

Zunächst ist auf die Komplementarität der Arbeiten der beiden Forschungsteams hinzuweisen. Das WIFO-Team fokussiert seine Analyse auf den vertikalen Finanzausgleich, d. h. – ausgehend von den aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus sowie des Umweltföderalismus abzuleitenden theoretischen Empfehlungen – auf die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben sowie der Besteuerungsrechte und -erträge auf die Ebenen des öffentlichen Sektors (Bund, Länder und Gemeinden) sowie auf die Ausgestaltung der intragovernmentalen vertikalen Transferbeziehungen. Dabei erfolgt eine Konzentration auf die ökologische Dimension des Finanzausgleichs. Grundlage dafür ist die Theorie des fiskalischen Föderalismus sowie des Umweltföderalismus. Die abgeleiteten theoretischen Ergebnisse werden mit Hilfe von fiskalischen Indikatoren dargestellt, die die Ausgestaltung der Finanzströme auf den sowie zwischen den einzelnen föderalen Ebenen, die mit der Erfüllung umweltpolitischer Aufgaben im Zusammenhang stehen, erfassen sollen. Das IFIP-Team richtet den Blick dagegen auf die Gemeindeebene, für die alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit auf der Grundlage von Fiskal- und Wirkungsindikatoren beleuchtet werden.

Die gemeinsamen Schlussfolgerungen, die aus der Zusammenschau der theoretischen und empirischen Ergebnisse der beiden Forschungsteams gezogen werden, sind Gegenstand dieses abschließenden Abschnitts der Studie. Hier soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass vor allem hinsichtlich der ökologischen Nachhaltigkeit des österreichischen Finanz-

ausgleichs die bestehenden Datenlücken und Abgrenzungsprobleme⁶⁴ einer abschließenden Analyse und Beurteilung entgegen stehen. Die Durchführung weiterer, vertiefender Analysen erfordert eine erhebliche Verbesserung der Datenlage bezüglich der umweltrelevanten Einnahmen, Ausgaben und Transfers auf der Ebene der Gebietskörperschaften sowie zwischen diesen. Dies erfordert sowohl die Schließung existierender Datenlücken als auch eine Harmonisierung der Datenerfassung und -aufbereitung für die einzelnen Gebietskörperschaften.

Die in der Studie präsentierten fiskalischen Indikatoren bilden die Inputseite des Finanzausgleichs – also die umweltrelevanten Einnahmen, Ausgaben und Transfers – unter den oben genannten Einschränkungen ab. Die Analyse der Outputseite – das heißt die ökologischen Effekte, die die gegebene Verteilung von Aufgaben/Ausgaben, Transfers und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften bewirkt – würde eine Verknüpfung von fiskalischen Indikatoren mit Wirkungsindikatoren erfordern. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde die ökologische Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs in Österreich somit nur auf der Grundlage von fiskalischen Indikatoren beurteilt.

VIII.1 BEURTEILUNG DES FINANZAUSGLEICHS AUS SICHT DER NACHHALTIGKEIT

Ein erstes zentrales Ergebnis dieser Studie ist, dass der Finanzausgleich im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeitsperspektive eine beträchtliche Relevanz aufweist. Dies betrifft sämtliche drei Bereiche des vertikalen Finanzausgleichs: die Zuweisung der umweltrelevanten Einnahmen (und hier insbesondere der Besteuerungsrechte hinsichtlich umweltrelevanter Aktivitäten des privaten Sektors) auf die einzelnen Ebenen des öffentlichen Sektors, die intragovernmentale Arbeitsteilung hinsichtlich der Erfüllung umweltrelevanter Aufgaben sowie die Ausgestaltung der umweltrelevanten Transferbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen.

In dem nicht nur auf Grund der Datenlage eingeschränkten Rahmen, in dem eine Beurteilung der Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs aus theoretischer und empirischer Sicht möglich war, konnten die beiden Bearbeiterteams keine substantziellen Defizite des Regelungssystems "Finanzausgleich" im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit feststellen. Hinsichtlich der **vertikalen** Verteilung der Besteuerungskompetenz entspricht der österreichische Finanzausgleich in seinen wesentlichen Grundzügen weitgehend der Theorie des Umweltföderalismus. Die durch ihn bestimmte **horizontale** Mittelverteilung auf Gemeindeebene zeigt jedoch im Hinblick auf eine alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit einbeziehende Gesamtbetrachtung erhebliche Schwachstellen.

Gemäß der Definition von Nachhaltigkeit⁶⁵ kann ein Instrument nur dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn dieses den Grundsätzen aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – der ökonomischen, der sozialen und der ökologischen – gerecht wird.

Der Finanzausgleich⁶⁶ tut dies auf verschiedene Weise und in unterschiedlichem Ausmaß:

- **Ökonomische Ziele** werden im Finanzausgleich explizit verfolgt, und zwar in komplementärer Weise: Durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel (ABS) erhalten die einwohnerstärkeren Gemeinden, die auch diejenigen mit starker ökonomischer Leistungsfähigkeit und regionaler Impulswirkung sind, die höchsten (absoluten) Beträge pro Einwohner aus dem Finanzausgleich. Dies bedeutet eine Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Zentren des Landes (Effizienzprinzip). Andererseits werden die finanzschwachen Gemeinden (finanzschwächstes Fünftel) durch Zuteilung der relativ zu

⁶⁴ Vgl. dazu im Detail Abschnitt IV.1.2 der vorliegenden Studie.

⁶⁵ Vgl. dazu Abschnitt I der Studie.

⁶⁶ Gegenstand der Studie ist der durch das FAG 2001 bzw. 2005 geregelte primäre und sekundäre Finanzausgleich. Die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs im weiteren Sinne (tertiärer FA) bleibt außer Betracht

ihren eigenen Abgabenerträgen höchsten Ertragsanteile pro Einwohner davor bewahrt, ihr Leistungsniveau von der geringen lokalen Wirtschaftskraft abhängig zu machen. Dadurch wird vielen wirtschaftlich schwachen Gemeinden eine beachtliche Entwicklung ihrer Infrastruktur und Siedlungstätigkeit ermöglicht. Dieser sehr weitgehende Ausgleich fiskalischer Disparitäten zwischen diesen Gemeindegruppen geht zu Lasten der Selbststärkungsfähigkeit der wirtschaftlichen Zentren des Landes. Eine gewisse Gefahr wird von den Autoren darin gesehen, dass die fortschreitende Umsetzung des Nivellierungsprinzips im interkommunalen Finanzausgleich begonnen hat, das Effizienzprinzip zu dominieren. Angesichts verstärkter internationaler Konkurrenz ist das ein gewichtiger Standortnachteil der städtischen Wirtschaftszentren des Landes.

- Die Kriterien für die Zuteilung finanzieller Mittel im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs entfalten auch beachtliche Wirksamkeit hinsichtlich **sozialer Ziele**: Durch den ABS wird den überdurchschnittlich starken sozialen Herausforderungen der Städte (Ballung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Armutsgefährdung durch Arbeitslosigkeit, Überalterung und sozioökonomische Segregation) Rechnung getragen (Bedarfsorientierung). Durch die relative Bevorzugung der finanzschwächsten Gemeinden werden tendenziell ländliche Kleinstgemeinden mit sozialen Defiziten (Bevölkerungsabwanderung, unterdurchschnittliches Bildungsniveau u. a.) vor zusätzlicher ökonomischer und sozialer Schwächung bewahrt.
- **Ökologische Stärke oder Schwäche einer Gebietskörperschaft** ist kein explizites Zuteilungskriterium im Finanzausgleich. Ökologische Ziele werden bei der Finanzmittelverteilung zwischen den Gemeinden explizit lediglich durch Vergabe von Umwelttransfers verfolgt, jedoch sind diese quantitativ von untergeordneter Bedeutung für die Gemeindefinanzierung⁶⁷. Für die Erfüllung ökologischer Aufgaben der Gemeinden spielen auch insgesamt die Einnahmen aus dem Finanzausgleich eine sehr geringe Rolle, da diese vorwiegend funktionspezifisch (aus Gebühren, Beiträgen und anderen zweckgebundenen Mittelübertragungen) finanziert werden [vgl. Kapitel VI.1). Weder eine Mittelzuteilung nach ökologischen Kriterien der Gemeinden noch die Finanzierung ökologischer Gemeindeaufgaben sind daher auf eine besondere Beachtung im Finanzausgleich angewiesen. Zu beachten ist jedoch eine indirekte ökologische Wirkung der Mittelverteilung im Finanzausgleich: Die relativ zu ihren eigenen Abgabenerträgen höchste Zuteilung von Finanzausgleichsmitteln an Gemeinden in "entwicklungsschwachen Problemgebieten" fördert besonders stark Gemeinden mit (leicht) überdurchschnittlichem Siedlungswachstum trotz sinkender Bevölkerungszahl. Dies ist aus Nachhaltigkeitssicht negativ zu beurteilen. Verursacht wird diese Zersiedelung zwar nicht primär durch den Finanzausgleich, sondern vor allem durch eine (etwa im Vergleich zu Bayern oder Südtirol) ausgesprochen permissive Flächenwidmung. Zur Finanzierung der daraus resultierenden überhöhten Infrastrukturkosten sind jedoch die Gemeinden auf finanzielle Mittel aus dem Finanzausgleich angewiesen.

VIII.2 REFORMBEDARF IM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH

VIII.2.1 Komplementarität von Stadt und Umland berücksichtigen

Im Rahmen des Finanzausgleichs erfolgt die finanzielle Dotierung der Gemeinden unabhängig von ihrer geographischen Lage und einer funktionellen Verflechtung von Aktivitäten auf ihrem Territorium mit jenen in Umlandgemeinden. Die funktionalen Grenzen von Siedlungsräumen stimmen jedoch heute vielfach nicht mehr mit den administrativen Grenzen der Gemeinden

⁶⁷ Vgl. dazu Abschnitt IV.3 der Studie.

überein. Das Wachstum des Siedlungsraumes führt zur Ausbreitung von Städten weit über ihre Grenzen hinaus in ihre Umlandgemeinden. Aufgrund der funktionalen Verflechtungen in Form von Pendler- und Kaufkraftströmen usw. zeigt sich eine starke Komplementarität zwischen den Städten und ihren Umlandgemeinden, insbesondere auch

- in den Ausprägungen der Nachhaltigkeitsindikatoren: Bevölkerungswachstum im Umland vs. Überalterung in der Kernstadt; Konzentration sozialer Probleme wie Arbeitslosigkeit in der Kernstadt; das Umland profitiert von der Kernstadt durch Bildungs-, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen sowie das Arbeitsplatzangebot auf dem Territorium der Kernstädte (⇒ Auspendler der Umlandgemeinden);
- hinsichtlich ihres finanziellen Handlungsspielraums für investive Zwecke (freie Finanzspitze): Dieser wichtigste Indikator der finanziellen Knappheit in einem öffentlichen Haushalt ist seit vielen Jahren durchwegs in Großstädten negativ, in Umlandgemeinden jedoch überdurchschnittlich hoch.

Die funktionelle Komplementarität der Städte und ihrer Umlandgemeinden kommt in vielfach unzureichend abgegoltenen Leistungsströmen (regionale spill-overs) zum Ausdruck. Dies vermindert das Wohlfahrtsniveau der jeweiligen Gesamtregion und damit des ganzen Landes. Behebbar ist dieses Manko durch verstärkte Komplementarität bei der Aufgabenerfüllung (z. B. öffentlicher Verkehr) und bei deren Finanzierung, d. h. durch Internalisierung der positiven externen Effekte hochrangiger zentralörtlicher Dienste. Dies würde ein stärker bedarfsorientiertes und damit nachhaltigeres Versorgungsangebot in den Gesamtregionen ermöglichen. Überdies könnten dadurch negative externe Effekte vermieden werden. Gleichzeitig können durch diese nutzerbezogenen finanziellen Belastungen (die dem Verursacherprinzip entsprechen) Anreize zu einer stärker ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung gesetzt werden.

VIII.2.2 Stärkung kleiner zentraler Orte

Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion haben mehr und aufwändiger zu erfüllende Aufgaben als ihre Umlandgemeinden. Der Finanzausgleich trägt diesem Umstand durch die Verteilung des Großteils der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel Rechnung. Nicht gesondert berücksichtigt werden dabei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, die trotz ihrer geringen Einwohnerzahl zentralörtliche Aufgaben im ländlichen Raum wahrnehmen. Diese Regional- und Unterzentren liegen vorwiegend abseits von Ballungszentren, wodurch ihnen eine besondere Bedeutung als Versorgungs-, Wirtschafts- und Bildungszentren zukommt. Die Analyse der Nachhaltigkeitsindikatoren hat gezeigt, dass solche Zentren in ihrem Profil der Schwächen und Stärken viel mehr größeren Zentren (ökonomische Stärken, soziale Schwächen) als Gemeinden derselben Größenklasse ähneln.

Analog zu den großen Städten ist daher eine gesonderte Dotierung dieser Zentren im ländlichen Raum im Rahmen des Finanzausgleichs, wenn auch in geringerem Ausmaß, erwägenswert⁶⁸. Davon können (a) dichtebedingte Kosten- und Nutzungsvorteile bei Infrastrukturdiensten, (b) Stärkung der wirtschaftlichen Impulswirkung der Zentren und (c) Milderung sozialer Schwächen dieser Zentren erwartet werden.

⁶⁸ Ein Mitglied des Beirats machte geltend, dass eine solche zusätzliche Dotierung in Finanzausgleichsverhandlungen bereits erörtert und damals nicht für erforderlich erachtet wurde.

VIII.3 REFORMBEDARF IM VERTIKALEN FINANZAUSGLEICH

Die empirische Analyse des vertikalen Finanzausgleichs aus Sicht der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit lässt, wie eingangs betont, vor allem hinsichtlich der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben sowie der Ausgestaltung der intragovernmentalen umweltrelevanten Transferzahlungen aufgrund von Datenbeschränkungen eine abschließende Beurteilung nicht zu. Trotz der Schwierigkeiten der Analyse der umweltrelevanten Ausgaben der einzelnen Ebenen des öffentlichen Sektors aufgrund der unterschiedlichen Abgrenzung und Erfassung der Umweltbereiche in der Datenbasis lassen sich beachtenswerte Schlussfolgerungen ableiten.

Generell ist die quantitative Bedeutung der Umweltschutzausgaben auf den Ebenen des Bundes und der Länder mit knapp 3% der Gesamtausgaben gering. In den Fällen, in denen die Gemeinden die entsprechenden Leistungen erbringen, werden sie durch Mittel der übergeordneten Ebenen mitfinanziert. Der Großteil der Ausgaben entfällt auf den Schutz der biologischen Vielfalt und der Landschaft, Luftreinhaltung und Klimaschutz sowie Gewässerschutz. Diese Leistungen zeichnen sich durch eine relativ hohe meritorische Komponente aus, d. h. sie werden von der Bevölkerungsmehrheit und von der übergeordneten staatlichen Ebene für erstrebenswert erachtet. Überdies bestehen auch internationale Verpflichtungen der Republik zur Erfüllung vieler dieser Aufgaben. Dies und die interregionale Diffusion der Nutzeffekte dieser Leistungen machen es empfehlenswert, die Zuständigkeit für Aufgabendefinition und Finanzierung auf Bundesebene zu verankern.

Hervorhebenswert ist, dass der Anteil der umweltrelevanten Ausgaben an den Gesamtausgaben der einzelnen Ebenen bei den Gemeinden am höchsten ist (rund 20%), da diese für die Erbringung der ausgabenintensiven Leistungen in den Bereichen Siedlungswasserwirtschaft, Abfallentsorgung und (bei Städten) öffentlicher Personennahverkehr verantwortlich sind.

Eindeutige Schlussfolgerungen können in Hinblick auf die bestehende Zuständigkeit für die umweltrelevanten Besteuerungsrechte im Rahmen des österreichischen Finanzausgleichs gezogen werden: Sie entspricht weitgehend den Erfordernissen, die aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus im Allgemeinen und der Theorie des Umweltföderalismus im Besonderen abgeleitet werden können.

Lediglich im Bereich der transportbezogenen Steuern, namentlich bei jenen auf den Besitz und die Nutzung von Kraftfahrzeugen sowie die Benutzung von Verkehrswegen durch Kraftfahrzeuge, ist ein gewisser Reformbedarf festzustellen:

- Erstens sprechen Argumente dafür, solche Steuern und Abgaben, die derzeit bezüglich der Gesetzgebungskompetenz, aber auch bezüglich der Ertragskompetenz beim Bund verankert sind, hinsichtlich beider Aspekte zu dezentralisieren. Vor allem die Länder könnten hier eine bedeutende Rolle spielen. Die derzeitige Ausgabenverantwortung bei weitgehender Abwesenheit einer Einnahmenverantwortung der Länder (die über keine einzige nennenswerte eigene Steuer verfügen) ist aus föderalismustheoretischer Sicht als nicht wohlfahrtsoptimal zu beurteilen. Als eine diesbezüglich überlegene institutionelle Regelung gilt die Verbundenheit der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung innerhalb jeweils einer Gebietskörperschaft. Transportbezogene Steuern und Abgaben sind aufgrund der Art der umweltschädlichen Aktivitäten, zu deren Eindämmung sie beitragen sollen, prinzipiell gut geeignete "Kandidaten" für eine Dezentralisierung. Diese böte die Chance auf gleichzeitige Stärkung der ökonomischen und der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs.
- Zweitens böte die Dezentralisierung der Gesetzgebungskompetenz für diese Steuern und Abgaben die Möglichkeit, anders als bisher auf besondere regionale Gegebenheiten – konkret auf regional unterschiedliche Umweltbelastungen durch Verkehr – zu reagieren. Freilich müsste diese Dezentralisierung die Form einer zwischen Bund und Län-

dem geteilten Steuerhoheit annehmen: Der Bund könnte sich für die Erlassung einer Rahmenregelungen hinsichtlich Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen zuständig erklären. Den Ländern könnte die Option eröffnet werden, die Steuersätze innerhalb eines gewissen Korridors zu variieren. Dadurch könnte ein Steuerwettbewerb nach unten vermieden und ein aufgrund von zentralstaatlichen umweltpolitischen Zielsetzungen wünschenswertes Mindestbesteuerungsniveau sichergestellt werden.

Umweltföderalismus ist jedoch nicht der einzige Gesichtspunkt, der für den Grad der Zentralität/Dezentralität des öffentlichen Sektors zu beachten ist. Eine derartige Reform erfordert die Einbeziehung auch anderer Aspekte der Föderalismuspolitik, die nicht Gegenstand dieser Studie waren. Auch sind bezüglich der Zuweisung transportbezogener Steuern an die Länder, vor allem, wenn sie an den Erwerb bzw. den Besitz von Kfz anknüpfen (Normverbrauchsabgabe, KFZ-Steuer, motorbezogene Versicherungssteuer) gewisse Probleme zu beachten (*Bauer – Thöni*, 2005). Da die Erhebung dieser Steuern an das Wohnsitzprinzip anknüpfen würde, wären Kontrollen erforderlich, um vorgetäuschte Wohnsitzänderungen (um von einem geringeren Steuersatz profitieren zu können) zu vermeiden. Da bei Firmenautos der Firmensitz maßgeblich wäre, würden Wien und einige andere Landeshauptstädte, an denen sich Firmensitze konzentrieren, bevorzugt. Die praktischen und administrativen Probleme, die mit einer stärkeren Abgabehoheit der Länder im Bereich der transportbezogenen Steuern verbunden sein könnten, und Möglichkeiten, ihnen zu begegnen, sollten im Rahmen tiefer gehender Untersuchungen evaluiert werden.

IX ZUSAMMENFASSUNG/EXECUTIVE SUMMARY

IX.1 ZUSAMMENFASSUNG

Österreich hat sich auf supranationaler Ebene (Europäische Nachhaltigkeitsstrategie) ebenso wie auf nationaler Ebene (Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie) der Integration der ökonomischen, der sozialen und der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit in sämtliche Politikbereiche verpflichtet. Diese Verpflichtung einer "Nachhaltigkeitsprüfung" betrifft auch den Finanzausgleich. Die Studie widmet sich einer parallelen Betrachtung von zwei miteinander verwobenen Themenkomplexen: Der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs sowie dem Beitrag des Finanzausgleichs zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsdimension der räumlichen Siedlungsentwicklung in Österreich. Dabei wird zwei zentralen Leitfragen nachgegangen. Erstens wird untersucht, ob der österreichische Finanzausgleich die einzelnen "Säulen" der Nachhaltigkeit beeinflusst, und wenn ja, durch welche Regelungen und mit welcher Wirkung er darauf Einfluss nimmt. Zweitens wird der Reformbedarf identifiziert, der besteht, wenn die ökonomische, die soziale und die ökologische Säule der Nachhaltigkeit gestärkt werden sollen, und geprüft, wie allfällige Nachhaltigkeitsdefizite des österreichischen Finanzausgleichs verringert bzw. beseitigt werden können.

Als Grundlage zur Überprüfung der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit des vertikalen Finanzausgleichs in Österreich werden zunächst die Implikationen dargestellt, die sich aus den Hauptaussagen der Föderalismus- bzw. der Theorie des Umweltföderalismus für die ökologische Verträglichkeit der Finanzbeziehungen ergeben. Dies bezieht sich auf die Verteilung der umweltrelevanten Besteuerungsrechte und -erträge, der föderalen Struktur der umweltrelevanten Aufgaben und Ausgaben sowie auf die Ausgestaltung der intragovernmentalen Umwelttransfers. Danach sind Steuern auf Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung relativ stark zu dezentralisieren, während bei energiebezogenen Steuern eine starke Zentralisierung angezeigt ist. Transportbezogene Steuern sind eher der intermediären Ebene zuzuweisen. Aus Sicht der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension ist grundsätzlich ein recht weitgehender Spielraum für eine kommunale/regionale Aufgabenerfüllung im Bereich umweltrelevanter Güter und Leistungen gegeben. Allerdings sprechen meritorische Erwägungen, die Existenz interregionaler spill-overs sowie die Vielschichtigkeit der externen Nutzen, die durch diese öffentlichen Güter und Leistungen realisiert werden können, vielfach dafür, die kommunale/regionale Ausführung umweltrelevanter Aufgaben in zentrale Rahmenregelungen einzubetten. Aufgrund von Größendegressionseffekten sowie interregionalen spill-overs ergibt sich gleichzeitig die Rechtfertigung für den Einsatz vertikaler umweltrelevanter Transfers.

In dem nicht nur auf Grund der Datenlage eingeschränkten Rahmen, in dem eine Beurteilung der Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs aus theoretischer und empirischer Sicht möglich war, kann Folgendes ausgesagt werden: Der österreichische Finanzausgleich weist im Hinblick auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit aus theoretischer Sicht eine beträchtliche Relevanz auf. Im Rahmen der empirischen Untersuchung konnten darüber hinaus keine substantiellen Defizite des Regelungssystems "Finanzausgleich" im Hinblick auf die föderale Struktur der ökologischen Säule der Nachhaltigkeit festgestellt werden. Dies betrifft alle drei Bereiche des Finanzausgleichs: (1) die Verteilung der umweltrelevanten Besteuerungsrechte und die föderale Einnahmenstruktur, (2) die föderale Struktur der umweltrelevanten Aufgaben und Ausgaben sowie (3) die Ausgestaltung der umweltrelevanten Transferbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen.

Hinsichtlich der **vertikalen** Verteilung der Besteuerungskompetenz entspricht der österreichische Finanzausgleich in seinen wesentlichen Grundzügen weitgehend der Theorie des Umweltföderalismus. Allerdings wären Optionen für eine stärkere Dezentralisierung der Steuerho-

heit im Bereich der transportbezogenen Steuern zu prüfen. Aufgrund von Datenbeschränkungen ist eine abschließende Beurteilung der föderalen Verteilung von Besteuerungsrechten und –erträgen, der Aufgaben und Ausgaben sowie der Ausgestaltung der intragovernmentalen umweltrelevanten Transfers nicht möglich. Die in der Studie unternommene Einschätzung der ökologischen Verträglichkeit des vertikalen Finanzausgleichs stützt sich – da der Fokus auf der intragovernmentalen Aufgabenteilung im Bereich der Umweltpolitik sowie auf den Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen lag – auf fiskalische Indikatoren und damit auf die Inputseite des Finanzausgleichs. Die Analyse der Outputseite – also die ökologischen Effekte, die die gegebene Verteilung von Besteuerungsrechten und Erträgen, Aufgaben und Ausgaben, sowie intragovernmentale Transfers bewirkt, würde eine Verknüpfung von fiskalischen Indikatoren mit Wirkungsindikatoren erfordern, die weiter führenden Studien vorbehalten bleiben muss.

Für die Untersuchung des horizontalen Finanzausgleichs wurde ein raumanalytischer Ansatz gewählt: Alle Gemeinden der drei betrachteten Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Steiermark wurden nach geographischen, wirtschafts- und siedlungsstrukturellen Klassen (Größenklasse nach Einwohnerzahl, Regionstyp, Zentralitätsstufe, Bundesland) charakterisiert und hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen in Bezug auf Nachhaltigkeit untersucht.

Dazu wurden insgesamt 16 Indikatoren für die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit herangezogen. Anschließend wurden für die gleichen Gemeindeklassen finanzstatistische Kennzahlen (Finanzkraft, freie Finanzspitze) sowie die Mittelströme des Finanzausgleichs erhoben, um schließlich mögliche Zusammenhänge zwischen der Finanzmittelausstattung und der Nachhaltigkeit von Gemeindetypen herauszuarbeiten.

Dabei zeigte sich unter anderem, dass

- die ökonomischen und ökologischen Stärken, gleichzeitig aber auch soziale Problemfelder mit der Gemeindegröße tendenziell zunehmen,
- ökonomische, soziale und ökologische Negativindikatoren bei finanzschwachen Kleinstgemeinden kumulativ auftreten,
- kleine zentrale Orte der niedrigsten Stufe hinsichtlich ihres Nachhaltigkeitsprofils jenen der großen Städte stärker ähneln als nicht zentralen Gemeinden der gleichen Größenklasse,
- zwischen Städten und ihren Umlandgemeinden eine starke funktionale Komplementarität besteht (Pendlerströme, Suburbanisierung, Mitversorgung des Umlands durch Bildungs- und Sozialeinrichtungen), der aber keine adäquate Komplementarität der finanziellen Ausstattung und Finanzierungsverantwortung der Gemeinden gegenübersteht (viele regionale Spill-overs werden nicht oder zu wenig internalisiert),
- die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Finanzausgleich (d. h. ohne Einnahmen aus eigenen Abgaben) in absoluten Zahlen am höchsten in den Großstädten sind, relativ zu den eigenen Abgaben aber am größten in den finanzschwächsten Gemeinden, die vorwiegend Kleingemeinden unter 2.500 Einwohner sind.

Die durch den Finanzausgleich bestimmte **horizontale** Mittelverteilung auf Gemeindeebene zeigt im Hinblick auf eine alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit einbeziehende Gesamtbeurteilung erhebliche Schwachstellen. Ökonomische und soziale Ziele werden im österreichischen Finanzausgleich explizit verfolgt. Auf der einen Seite werden den Städten und damit den wirtschaftlich starken Siedlungseinheiten aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels höhere Finanzmittel zugewiesen, damit diese die Erfüllung ihrer ballungsraumspezifischen Aufgaben v.a. im Sozial- und Bildungsbereich finanzieren können. Auf der anderen Seite werden die finanzschwächsten Gemeinden gestärkt. Der Ausgleich fiskalischer Disparitäten zwischen den Gemeinden scheint jedoch bereits zu Lasten der Selbststärkungsfähigkeit der wirtschaftlichen Zentren des Landes zu gehen.

Demgegenüber ist die ökologische Stärke oder Schwäche einer Gebietskörperschaft kein

explizites Zuteilungskriterium im Finanzausgleich. Zu beachten ist jedoch eine indirekte ökologische Wirkung der Mittelverteilung im Finanzausgleich: Die relativ zu ihren eigenen Abgabenerträgen höchste Zuteilung an Finanzausgleichsmitteln geht an wirtschaftlich schwache Kleinstgemeinden bzw. an Gemeinden des Regionstyps "entwicklungsschwache Problemgebiete". Diese sind, wie die Nachhaltigkeitsanalyse zeigte, überwiegend Gemeinden mit fehlenden Arbeitsplätzen, sinkender Bevölkerungszahl, trotzdem aber leicht überdurchschnittlichem Flächenverbrauch.

Künftige Reformen des österreichischen Finanzausgleichs sollten aus Sicht der Nachhaltigkeit die Komplementarität von Stadt und Umland stärker berücksichtigen (Verursacherprinzip) und insbesondere kleine zentrale Orte als regionale Impulszentren im ländlichen Raum stärken.

IX.2 EXECUTIVE SUMMARY

On the supranational level (European Union Strategy for Sustainable Development) as well as on the national level (Austrian Strategy for Sustainable Development) Austria has committed itself to integrate the three dimensions of sustainable development (economic, social, and ecological sustainability) into all policy fields. Thus, also the revenue sharing system should be evaluated from a sustainability perspective. This study analyses two inter-related topics: the ecological dimension of sustainable development within the vertical revenue sharing system, and the contribution of the revenue sharing system to economic, social, and ecological sustainability of spatial residential development. Two central issues are addressed: (1) Does the Austrian revenue sharing system influence the three pillars of sustainable development, and if so, through which regulations and to what effect? (2) The reforms necessary to strengthen the economic, the social, and the ecological dimension of sustainable development are identified, and it is examined how sustainability deficits within the Austrian revenue sharing system can be reduced or eliminated.

To provide a theoretical foundation for an assessment of the ecological dimension of sustainable development within the vertical revenue sharing system in Austria, the implications of the main conclusions derived from the theory of fiscal federalism and the theory of environmental federalism are presented. These implications pertain to the assignment of taxation rights for environmental taxes to the federal levels, the federal structure of environmental tasks and expenditures, and the design of intra-governmental transfers for environmental purposes. Taxes on the use of natural resources and pollution should be largely decentralised, whereas taxes on energy consumption should be assigned to the central level and taxes on transport should be assigned to the intermediary level. From the perspective of the ecological dimension of sustainable development, a large range of environmental tasks can be fulfilled on the communal/regional level. However, meritory aspects, regional spill-overs, and the multi-dimensionality of the external benefits that can be realised by the provision of environmental goods and services make it advisable to embed the communal/regional provision of these goods and services into central framework regulations. At the same time, economies of scale and the existence of interregional spill-overs justify the use of vertical transfers for ecological purposes.

Considering the limitations (due to data constraints) one is confronted with when trying to assess the ecological sustainability of the revenue sharing system from a theoretical and empirical perspective, the following conclusions can be drawn: From a theoretical point of view, the Austrian revenue sharing system is highly relevant for ecologically sustainable development. The empirical analysis did not show any substantial deficits of the Austrian revenue sharing system with regard to the federal structure of the ecological pillar of sustainable development. This holds for all three elements of the revenue sharing system: (1) the assignment of taxation rights for environmental taxes and the federal revenue structure; (2) the federal structure of environmental tasks and expenditures; and (3) the design of intra-governmental transfers for environmental purposes.

The vertical assignment of taxation rights within the Austrian revenue sharing system largely conforms to the theory of environmental federalism. However, options for some decentralisation of the taxation rights for taxes on transport should be examined. Due to data constraints, the assignment of taxation rights and tax revenues to the federal levels and of the tasks and expenditures as well as the design of intra-governmental transfers for environmental purposes cannot be finally and conclusively evaluated. The assessment of the ecological sustainability of the vertical revenue sharing system undertaken in this study is based on fiscal indicators and therefore on the input side of the revenue sharing system, as the study focuses on the intra-governmental distribution of tasks within environmental policy and the fiscal relations between the federal levels. An analysis of the output side – i.e. the ecological effects of the existing assignment of taxation rights and revenues, of environmental tasks and expenditures and the design of transfers – requires a correlation of fiscal indicators with output indicators, which goes beyond the scope of this study.

A spatial-analytic approach seemed to be most suitable to analyse horizontal effects of the revenue sharing system. All municipalities of the three investigated *Länder* Upper Austria, Salzburg and Styria were classified by geographic and structural criteria (number of inhabitants, type of region, centralised functions, *Land*). Subsequently, 16 indicators were developed in order to analyse strengths and weaknesses in accordance with the three-dimensional model of sustainability.

The analysis of financial indicators and financial flows within the revenue sharing system provided an insight into the interrelations between the allocation of public funds and sustainability criteria within the investigated categories of municipalities.

The main findings of this quantitative and qualitative analysis indicate that

- economic and ecological strength on the one hand and social problems on the other hand tend to increase proportionally with the size of a municipality
- a concentration of economic, social and ecological deficits can be observed in connection with small and economically weak municipalities
- small municipalities with specific centralised functions, regarding sustainability criteria, bear more likeliness with bigger cities than with municipalities of the same size without centralised functions
- there are strong functional interdependencies between cities and their hinterland (commuter flows, suburbanisation, spill-over effects of educational and social institutions) which are not considered within the revenue sharing system (lack of internalization of spill-over effects).
- although large cities obtain the highest amount of revenues per capita in absolute numbers, economically weak municipalities, mainly small municipalities with less than 2,500 inhabitants, obtain the biggest amount of revenue per capita if the ratio of own revenues to allocated revenues is being taken into account.

In regard to the previously defined, three-dimensional model of sustainability the Austrian revenue sharing system shows some weaknesses in allocating public funds on the **horizontal level**, especially on the level of municipalities. The revenue sharing system explicitly aims at economic and socio-political objectives. It allocates a relatively high amount of public funds to economically strong cities in order to equip them with sufficient financial means to fulfil their specific centralised functions on the one hand and favours economically weak small-sized municipalities on the other hand. However, it seems that the guiding principle of counteracting and balancing fiscal disparities on the local level, taking into account financial and functional indicators, increasingly dominates the principle of efficiency.

The relevant criteria which are being taken into account in the framework of allocating public funds within the revenue sharing system show major positive impacts in regard to socio-political objectives. Ecological strengths and weaknesses of municipalities are not considered as criteria for allocation. Nevertheless, the following indirect ecological effects of allocations can be observed within the system: the highest amount of public funds, regarding the ratio of own revenues to revenues allocated by the revenue sharing system, is allocated to municipalities which are lagging behind in their development. As a matter of fact, municipalities with a higher-than-average growth rate of building land and at the same time declining population are favoured by the current fiscal framework.

In regard to sustainability considerations, it will be essential that future reforms of the Austrian revenue sharing system put the focus on interdependences between cities and their hinterland (costs-by-cause principle) and on strengthening municipalities with specific centralised functions in rural areas.

X QUELLENVERZEICHNIS

- Aichinger, A., Umweltschutzausgabenrechnung 2001, Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien, 2003.
- Amt der oberösterreichischen Landesregierung (Hg.) (o.J.): Regionalwirtschaftliches Entwicklungsleitbild Oberösterreich. Ein Leitfaden für die Entwicklung des Landes und seiner Regionen. Schriftenreihe des Landes Oberösterreich, Band 7.
- Andel, N., Finanzwissenschaft, 4. Auflage, Tübingen, 1998.
- Andersson, A.E., Harsman, B., Quigley, J.M. (Hrsg.), Government for the Future: Unification, Fragmentation and Regionalism, Amsterdam – New York – Oxford, 1997.
- Bach, S., et al., Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin, 1995.
- Bauer, H., Thöni, E., "Ausbau der Steuerhoheit der Bundesländer – Grundsätze und praktische Ansätze", in: Rossmann, B. (Hrsg.), Finanzausgleich – Wie geht es weiter?", Wien, 2005, S. 41-49.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, "Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse", Wien, 1992.
- Bergmann, E., "Nachhaltige Entwicklung im föderalen Kontext: Die Region als politische Handlungsebene", in: Bizer, K., Linscheidt, B., Truger, A. (Hrsg.), Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik, Berlin, 2000, S. 215-239.
- Bizer, K., Linscheidt, B., Truger, A. (Hrsg.), Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik, Berlin, 2000.
- Blankart, Ch.B., "Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie", Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1999, 119, S. 331-350.
- Blankart, Ch.B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Auflage, München, 2003.
- Blöchliger, H. (2005): Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. Avenir Suisse (Hg.) Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- BMLFUW, Monitoring Nachhaltiger Entwicklung in Österreich: Ein systematischer Ansatz und Themenfelder, Reader zum Workshop vom 30. September 2003, Wien, 2003.
- Boadway, R.W., Flatters, F., "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government", Canadian Journal of Economics, 1982, 15(4), S. 613-633.
- Boadway, R.W., Wildasin, D.E., Public Sector Economics, 2. Auflage, Boston/Toronto, 1984.
- Bobek, H., Fesl, M. (1978). Das System der zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung. Schriftenreihe der Kommission für Raumforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 3. Wien und Köln.
- Bovenberg, A.L., de Mooij, R.A., "Environmental Levies and Distortionary Taxation", American Economic Review, 1994, 84(4), S. 1085-1089.
- Bovenberg, A.L., Goulder, L.H., "Environmental Taxation and Regulation", in: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Vol. 3, Amsterdam et al., 2002, S. 1469-1545.
- Breton, A., "A Theory of Local Grants", Canadian Journal of Economics and Political Science, 1965, 31(2), S. 175-187.
- Bröthaler, J., Sieber, L., Schönböck, W., Maimer, A., Bauer, H., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Springer, Wien/New York, 2002.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.), (2002): Österreichs Zukunft Nachhaltig Gestalten. Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung. (= Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie)

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004): Energiebericht 2003 der Österreichischen Bundesregierung
- Dickertmann, D., "Erscheinungsformen und Wirkungen von Umweltabgaben aus ökonomischer Sicht", in: Kirchhof, P. (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Köln, 1993, S. 33-65.
- Döring, T., "Räumliche Externalitäten von Wissen und Konsequenzen für die Ausgestaltung des Finanzausgleichs", Beitrag zum ARL-Arbeitskreis über Räumliche Aspekte des föderativen Systems, Hannover, 2000, i.E.
- Döring, T., Feld, L., "Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2005, 6(2), S. 207-232.
- Döring, T., Subsidiarität und Umweltpolitik in der Europäischen Union, Marburg, 1997.
- EEA European Environment Agency), Late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896–2000, Environmental issue report No 22, Copenhagen, 2001.
- Eichenberger, R., Hosp, G., "Die institutionellen Leitplanken wirkungsvollen Föderalismus", in: Pernthaler, P., Bußjäger, P. (Hrsg.), Ökonomische Aspekte des Föderalismus, Innsbruck, 2001, S. 87-103.
- Europäische Kommission, Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung zur Überwachung der Umsetzung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, SEK(2005) 161 final, Brüssel, 2005.
- Europäische Kommission, Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM(2001) 264 endg., Brüssel, 15.05.2001.
- European Commission, National Sustainable Development Strategies in the European Union, A first analysis by the European Commission, Commission Staff Working Document, April 2004.
- European Commission, The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy: Initial Stocktaking and Future Orientations COM(2005) 37 final, Brussels, 2005.
- FAG 2001, Finanzausgleichsgesetz 2001, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden und das Finanzausgleichsgesetz 1997 und das Wohnbauförderungszweckzuschussgesetz 1989 geändert werden, BGBl. I 3/2001 idF BGBl. I Nr. 27/2002, BGBl. I Nr. 50/2002, idF BGBl. I Nr. 114/2002 (DFB), BGBl. I Nr. 71/2003.
- FAG 2005, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2005 bis 2008 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2005 - FAG 2005) und das Zweckzuschussgesetz 2001, das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977, das Sonderunterstützungsgesetz, das Heeresversorgungsgesetz, das Kriegsopferversorgungsgesetz 1957, das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten und das Tabaksteuergesetz 1995 geändert werden, BGBl. I Nr. 156/2004.
- Feld, L.P., Kirchgässner, G., "Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht", Universität St. Gallen, Department of Economics, Discussion Paper, 1998, (9807).
- Finanzstatistik 2003, Erhebungsblätter des Bundesministeriums für Finanzen über die Gemeindegebarung (laufende Gebühr), Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik 2003), ca. 460 Kennzahlen je Gemeinde auf EDV-Datenträger bereitgestellt durch die Statistik Austria; Überprüfung und Korrektur der Finanzstatistikdaten mittels GemBon; Wien, 2005.
- Frey, B.S., Schneider, F., "Warum wird die Umweltökonomik kaum angewendet?", Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 1997, 20(2), S. 153-170.
- GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.0/2005, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönböck) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 2003, Wien, 2005.

- Gesetz vom 25. Juni 1974 über die Raumordnung im Lande Steiermark (Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 1974). Stammfassung: LGBl. Nr. 127/1974 idF. LGBl. Nr. 13/2005
- Geske, O.-E., "Erwartungen an die Neuordnung des deutschen Föderalismus", Wirtschaftsdienst, 2003, 83(11), S. 721-731.
- Gordon, R.H., "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", Quarterly Journal of Economics, 1983, 98(4), S. 567-586.
- Handler, H., Schratzenstaller, M., "Indikatoren für die Ausgestaltung der innerstaatlichen Finanzbeziehungen", in: KDZ (Hrsg.), Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch, Wien – Graz, 2005, S. 366-392.
- Hartwig, K.-H., "Umweltökonomie", in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 8. Auflage, München, 2003, S. 127-169.
- Heaps, T., Helliwell, J.F., "The Taxation of Natural Resources", in: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Vol. 1, Amsterdam et al., 1985, S. 419-472.
- Heller, P., "Kommunen und europäische Einigung – Gefahren, Folgen, Chancen", in: Gräber, G. (Hrsg.), Baustelle Europa – Abschied von den Nationalstaaten? Chancen für eine europäische Vereinigung der Regionen und Kommunen, Stuttgart, 1991, S. 65-69.
- Hemming, R., Spahn, P., "European Integration and the Theory of Fiscal Federalism", in: Bleyer, M.I., Ter-Minassian, T. (Hrsg.), Macroeconomic Dimensions of Public Finance, New York, 1997, S. 110-128.
- Hüttner, B., Griebler, D., "Das Finanzausgleichsgesetz 2005 – Gesetzestext mit Kommentar", in: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (Hrsg.), Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch, Wien, 2005, S. 61-166.
- Inman, R.P., Rubinfeld, D., "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview", Journal of Public Economics, 1996, 60(3), S. 307-334.
- Inman, R.P., Rubinfeld, D., "Fiscal Federalism in Europe: Lessons From the United States Experience", in: European Economic Review, 1992, 36(2-3), S. 654-660.
- Joumard, I., Kongsrud, P.M., "Fiscal Relations across Government Levels", OECD Economic Studies, 2003, (36), Paris.
- Junkernheinrich, M., "Reform des Gemeindefinanzsystems – Mission Impossible?", DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2003, 72(3), S. 423-443.
- Karl, H., Ranné, O., "Umweltföderalismus", WISU – Das Wirtschaftsstudium, 1997, 26 (11), S. 1064-1070.
- Köppl, A., Pichl, C., "Anreizorientierte Instrumente der Umweltpolitik", WIFO-Monatsberichte, 1995, 78(11), S. 697-707.
- Köppl, A., Steininger, K.W. (Hrsg.), Reform umweltkontraproduktiver Förderungen in Österreich, Graz, 2004.
- Lehner, G., Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik, WIFO-Monatsberichte 2001, 74 (8), S. 497-511.
- McLure, Ch.E., "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History", National Tax Journal, 2001, 54(2), S. 339-363.
- Mishan, E.J., "The Postwar Literature on Externalities: An Interpretative Essay", Journal of Economic Literature, 1971, 9(4), S. 1-28.
- Musgrave, R.A., "Who Should Tax, Where and What?", in: McLure, Ch. (Hrsg.), Tax Assignment in Federal Countries, Canberra, 1983.
- Musgrave, R.A., The Theory of Public Finance, New York, 1959.
- Nowotny, E., Der öffentliche Sektor, 4. Auflage, Berlin et al., 1999.
- Nutzinger, H.G., Zahrt, A. (Hrsg.), Ökosteuern – Umweltsteuern und Abgaben in der Diskussion, Karlsruhe, 1989.

- Oakland, W.H., "Theory of Public Goods", in: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Vol. 2, Amsterdam et al., 1987, S. 485-535.
- Oates, W.E., "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, 1999, 37(3), S. 1120-1149.
- Oates, W.E., Fiscal Federalism, New York, 1972.
- Oates, W.E., Schwab, R.M., The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management, 1998, mimeo.
- Oberösterreichisches Landesraumordnungsprogramm 1998. LGBl Nr. 72/1998
- OECD, Employment Outlook, Paris, 2003, (74).
- Olson, M., "The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", American Economic Review, 1969, 59(2), S. 479-487.
- Österreichische Bundesregierung, Die österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Wien, 2002.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), 2002: Zehnter Raumordnungsbericht. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 160, Wien.
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), 2005: Zentralität und Raumentwicklung. P. Weichhart, H. Fassmann, W. Hesina. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 167, Wien.
- Österreichisches Raumordnungskonzept 1981. ÖROK (Hg.). Wien.
- Perner, A., Thöne, M., "Naturschutz im Finanzausgleich. Erweiterung des naturschutzpolitischen Instrumentariums um finanzielle Anreize für Gebietskörperschaften", FiFo-Berichte, Nr. 3, 2005.
- Pernthaler, P., "Die österreichische Finanzverfassung: Theorie – Praxis - Reform", Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus, Band 33, Innsbruck, 1984.
- Petrovic, B., Leistungen der Öko-Industrien 2001 und 2002, Projektbericht, Statistik Austria, Direktion Raumwirtschaft, Wien 2003.
- Pitlik, H., Schmid, G., "Zur politischen Ökonomie des föderalen Finanzausgleichs", Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2000, 49, S. 100-124.
- Rehbinder, E., Stewart, R., Integration through Law – Europe and the American Federal Experience, Band 2: Environmental Protection Policy, Berlin, 1985.
- Rubinfeld, D.L., "The Economics of the Local Public Sector", in: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Vol. 2, Amsterdam et al., 1987, S. 571-645.
- Salzburger Landesentwicklungsprogramm; Erläuterungen zum Salzburger Landesentwicklungsprogramm 1998
- Sandler, T., "Intergenerational Public Goods: Strategies, Efficiency and Institutions", in: Grunberg, I., Kaul, I., Stern, M. (Hrsg.), Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York, 1999, S. 20-50.
- Schmidt, T., "Institutionelle Bedingungen eines Wettbewerbsföderalismus in Deutschland: Transaktionskosten stärker berücksichtigen", DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2003, 72(3), S. 458-471.
- Schratzenstaller, M., "Neuer Finanzausgleich und Stabilitätspakt – keine grundlegenden Änderungen", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(1), S. 49-60.
- Seitz, H., "Fiskalföderalismus in Deutschland: Probleme und Reformbedarf am Beispiel der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern", DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 2003, 72(3), S. 349-360.
- SimFag, Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 3.1: J. Bröthaler, L. Sieber (Version 2.2b: J. Bröthaler, M. Schneider, W. Schönböck), Wien, 1991-2005.

- Statistik Austria, Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Österreich Indikatoren – Bericht, im Auftrag des BMLFUW, Wien, Mai 2004.
- Statistik Austria, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hg.), (2004): Auf dem Weg zu einem Nachhaltigen Österreich. Indikatoren-Bericht.
- Statistik Austria: Abfragen aus der Datenbank ISIS im Zeitraum Februar bis Juni 2005.
- Stenger, J., Das Steuerrecht als Instrument des Umweltschutzes, Frankfurt/Main, 1995.
- Stiglitz, J., Economics of the Public Sector, 3. Auflage, New York, 1999.
- Tauber, H., "Öko-Steuern 1997 bis 2002", Statistische Nachrichten, 2004, 59(2), S. 115-118.
- Thießen, U., "Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries", Fiscal Studies, 2003, 24(3), S. 237-274.
- Thöne, M., "Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU-Beihilfenkontrolle", in: Bizer, K., Linscheidt, B., Truger, A. (Hrsg.), Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik, Berlin, 2000, S. 253-279.
- Tiebout, Ch.M., "A Pure Theory of Local Expenditure", Journal of Public Economics, 1956, 64(5), S. 416-424.
- Tullock, G., "Federalism: Problems of Scale", Public Choice, 1969, 6, S. 19-29.
- Umweltbundesamt (2001): Versiegelt Österreich? Der Flächenverbrauch und seine Eignung als Indikator für Umweltbeeinträchtigungen. Projektleitung: Karl Christian Petz (UBA). Tagungsberichte Bd. 30, 15. März 2001, Wien.
- Umweltbundesamt (2004): Siebenter Umweltkontrollbericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltkontrolle/ukb2004>.
- Wellisch, D., Theory of Public Finance in a Federal State, Cambridge, 2000.
- World Commission on Environment and Development, Our Common Future, New York, 1987.
- Zimmermann, H., Hansjürgens, B., "Umweltpolitische Einordnung verschiedener Typen von Umweltabgaben", in: Zimmermann, H. (Hrsg.), Umweltabgaben, Bonn, 1993, S. 1-34.
- Zimmermann, H., Henke, K-D., Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München, 2001.
- Zimmermann, H., Kahlenborn W., Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa, Berlin, 1994.
- Zimmermann, H., Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, Baden-Baden, 1999.
- Zodrow, G., Mieszkowski, P., "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods", Journal of Urban Economics, 19, S. 356-370.

XI TABELLENVERZEICHNIS

| | |
|---|-----|
| <i>Tabelle 1: Ausgabenseitige Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs</i> | 14 |
| <i>Tabelle 2: Einnahmenseitige Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs</i> | 15 |
| <i>Tabelle 3: Transferbezogene Indikatoren der ökologischen Nachhaltigkeit des Finanzausgleichs</i> | 16 |
| <i>Tabelle 4: Ökonomische Indikatoren</i> | 18 |
| <i>Tabelle 5: Soziale Indikatoren</i> | 19 |
| <i>Tabelle 6: Ökologische Indikatoren</i> | 20 |
| <i>Tabelle 7: Umweltschutzbereiche und dazugehörige Maßnahmen</i> | 26 |
| <i>Tabelle 8: Grad der Zentralisierung bei der Erfüllung umweltrelevanter Aufgaben</i> | 31 |
| <i>Tabelle 9: Bemessungsgrundlagen umweltrelevanter Abgaben und Zahlungen nach Art des umweltschädlichen Vorgangs</i> | 34 |
| <i>Tabelle 10: Grad der Zentralisierung bei der Zuweisung umweltrelevanter Steuern und Abgaben</i> | 37 |
| <i>Tabelle 11: Aufkommen umweltrelevanter Steuern in Mio. € in Österreich, 1995 bis 2003</i> | 48 |
| <i>Tabelle 12: Gesetzgebungskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich, 2005</i> | 52 |
| <i>Tabelle 13: Ertragskompetenz/Gebührenhoheit bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren nach Gebietskörperschaften in Österreich, 2005 bis 2008</i> | 53 |
| <i>Tabelle 14: Entwicklung der Ertragskompetenz bezüglich umweltrelevanter Steuern und Gebühren in Österreich in %, 1993 bis 2008</i> | 55 |
| <i>Tabelle 15: Umweltrelevante Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs in Mio. €, 1995 bis 2003</i> | 66 |
| <i>Tabelle 16: Anzahl der Gemeinden und Einwohner in diesen Gemeinden gemäß Volkszählung 2001 nach Gemeindegrößenklassen</i> | 78 |
| <i>Tabelle 17: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Gemeindegrößenklassen: Mittelwerte der Bewertung nach standardisierten Rängen</i> | 79 |
| <i>Tabelle 18: Anzahl der Gemeinden nach Zentralitätsstufen und Gemeindegrößenklassen</i> | 82 |
| <i>Tabelle 19: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Zentralitätsstufen</i> | 82 |
| <i>Tabelle 20: Anzahl der Gemeinden nach Regionstypen und Gemeindegrößenklassen</i> | 85 |
| <i>Tabelle 21: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Regionstypen</i> | 86 |
| <i>Tabelle 22: Anzahl der Gemeinden nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen</i> | 88 |
| <i>Tabelle 23: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Bundesländern</i> | 89 |
| <i>Tabelle 24: Anzahl der Gemeinden nach Quintilen der Finanzkraft und Bundesländern</i> | 91 |
| <i>Tabelle 25: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Finanzkraft</i> | 91 |
| <i>Tabelle 26: Laufende und Gesamtausgaben und -einnahmen der Gemeinden nach Aufgabenbereichen im Jahr 2003 in Mio. € bzw. Anteil in %</i> | 94 |
| <i>Tabelle 27: Laufende Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden der ausgewählten Aufgabenbereiche im Jahr 2003 in Mio. € bzw. Anteil in % an der Summe der laufenden Ausgaben sowie an den Gesamtausgaben je Aufgabenbereich</i> | 95 |
| <i>Tabelle 28: Ausgaben der Gemeinden mit unter 10.000 Einwohner für "Bildung und Kultur" nach Zentralitätsstufen und Größenklassen in € pro Einwohner</i> | 99 |
| <i>Tabelle 29: Horizontale länderweise Zuteilung der Gemeindeertragsanteile sowie gemeindeweise Zuteilung der Ertragsanteile in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg und Steiermark - Schlüssel des FAG 2001 und die durch sie verteilten Mittel im Jahr 2003</i> | 107 |
| <i>Tabelle 30: Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs der Gemeinden in den Bundesländer Oberösterreich, Salzburg und Steiermark im Jahr 2003 in</i> | |

| | | |
|-------------|--|-----|
| | Mio. € | 108 |
| Tabelle 31: | <i>Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Größenklassen, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben</i> | 109 |
| Tabelle 32: | <i>Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Zentralitätsstufen, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben</i> | 110 |
| Tabelle 33: | <i>Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Regionstypen, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben</i> | 111 |
| Tabelle 34: | <i>Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Bundesländern, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben</i> | 112 |
| Tabelle 35: | <i>Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekt 2003 nach Quintilen der Finanzkraft, in €/EW bzw. in % der eigenen Abgaben</i> | 112 |
| Tabelle 36: | <i>Anzahl der Gemeinden nach Quintilen der Einnahmen aus dem Finanzausgleich und Bundesländern</i> | 113 |
| Tabelle 37: | <i>Liste der zentralen Orte in Oberösterreich</i> | 137 |
| Tabelle 38: | <i>Liste der zentralen Orte in Salzburg</i> | 137 |
| Tabelle 39: | <i>Liste der zentralen Orte in der Steiermark</i> | 138 |

XII ABBILDUNGSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Projektaufbau | 4 |
| Abbildung 2: Nachhaltige Finanzreform | 6 |
| Abbildung 3: Schema der Wechselwirkungen von Finanzausgleich, Gemeindehaushalt, Siedlungsstruktur und Nachhaltigkeit | 8 |
| Abbildung 4: Integration der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension – Zahl der EU Nachhaltigkeitsindikatoren der Ebenen 1 und 2 | 12 |
| Abbildung 5: Übersicht über die ausgewählten Nachhaltigkeitsindikatoren | 17 |
| Abbildung 6: Grad der Steuerautonomie der nachgeordneten Gebietskörperschaften | 38 |
| Abbildung 7: Investitionen in die Abwasserentsorgung und Entwicklung des Anschlussgrades an die Kanalisation, 1993 bis 2003 | 44 |
| Abbildung 8: Investitionen in die Abwasserentsorgung und Entwicklung der biologischen Gewässergüte (in % des Gewässernetzes), 1995 bis 2001 | 45 |
| Abbildung 9: Umweltrelevante Steuern in % des Gesamtabgabenertrages in Österreich, 1995 bis 2003 | 49 |
| Abbildung 10: Struktur umweltrelevante Steuern in Österreich, 2003 | 50 |
| Abbildung 11: Anteile der bedeutsamsten umweltrelevanten Steuern in % der gesamten umweltrelevanten Steuern in Österreich, 2003 | 51 |
| Abbildung 12: Anteile der Gebietskörperschaften in % der gesamten umweltrelevanten Steuern, 1995 bis 2003 | 56 |
| Abbildung 13: Anteile der Gebietskörperschaften in % der umweltrelevanten Steuern nach Kategorien in Österreich, 1995 bis 2003 | 57 |
| Abbildung 14: Anteile der umweltrelevanten Steuern in % der Gesamteinnahmen nach Gebietskörperschaften in Österreich, 1995 bis 2003 | 58 |
| Abbildung 15: Anteile der umweltschutzbezogenen Einnahmen in % der Gesamteinnahmen nach Gebietskörperschaften in Österreich, 1997 bis 2002 | 59 |
| Abbildung 16: Einnahmen im Bereich Abfallbeseitigung/Straßenreinigung in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1997 bis 2002 | 60 |
| Abbildung 17: Einnahmen im Bereich Abwasserentsorgung in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1997 bis 2002 | 61 |
| Abbildung 18: Einnahmen im Bereich Wasserversorgung in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1999/2001/2002 | 62 |
| Abbildung 19: Umweltrelevante Einnahmen in % der gesamten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, 1999/2001/2002 | 63 |
| Abbildung 20: Verhältnis zwischen umweltrelevanten Gebühren, Transfers und Steuern auf Gemeindeebene (ohne Wien, inkl. Gemeindeverbände) | 64 |
| Abbildung 21: Umweltrelevante Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs, Anteile an den Gesamteinnahmen (Länder und Gemeinden) und FAG-Transfers insgesamt | 66 |
| Abbildung 22: Umweltrelevante Transfers an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs, Mio. €, 1995/1999/2003 | 67 |
| Abbildung 23: Umweltrelevante Transfers an die Länder im Rahmen des Finanzausgleichs, € pro Kopf, 1995/1999/2003 | 68 |
| Abbildung 24: Umweltrelevante Transfers an Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs, Anteile an den Gesamteinnahmen der Länder (inkl. Wien) und Gemeinden, 1995 - 2003 | 69 |
| Abbildung 25: Ausgaben des Bundes nach Bereichen der Umweltschutzausgabenrechnung, 1997/2002 | 71 |

| | |
|---|-----|
| <i>Abbildung 26: Ausgaben der Länder (ohne Wien) nach Bereichen der Umweltschutzausgabenrechnung, 1997/2002</i> | 72 |
| <i>Abbildung 27: Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) und Verbände nach Bereichen laut Umweltschutzausgabenrechnung, 1999/2002</i> | 73 |
| <i>Abbildung 28: Umweltrelevante Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) laut Gebarungsübersichten, 1995-2003</i> | 74 |
| <i>Abbildung 29: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Gemeindegrößenklassen</i> | 80 |
| <i>Abbildung 30: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Zentralitätsstufen</i> | 83 |
| <i>Abbildung 31: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Regionstypen</i> | 87 |
| <i>Abbildung 32: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Bundesländern</i> | 89 |
| <i>Abbildung 33: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Quintilen der Finanzkraft (gemäß § 12 (4) FAG 2001)</i> | 92 |
| <i>Abbildung 34: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen im Jahr 2003 in € pro Einwohner.</i> | 96 |
| <i>Abbildung 35: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Zentralitätsstufen im Jahr 2003 in € pro Einwohner.</i> | 98 |
| <i>Abbildung 36: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Regionstypen im Jahr 2003 in € pro Einwohner.</i> | 99 |
| <i>Abbildung 37: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Bundesländern im Jahr 2003 in € pro Einwohner.</i> | 100 |
| <i>Abbildung 38: Laufende Ausgaben sowie deren Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen der Gemeinden nach Quintilen der Finanzkraft im Jahr 2003 in € pro Einwohner.</i> | 101 |
| <i>Abbildung 39: Nachhaltigkeitsindikatoren nach Quintilen der Einnahmen aus dem primären und sekundären Finanzausgleich (ohne eigene Abgaben) im Jahr 2003</i> | 114 |

XIII ANHANG

Tabelle 37: Liste der zentralen Orte in Oberösterreich

| Gemeindecod | Gemeinde | Zentralitäts- stufe | Einwohner 2001 |
|-------------|-------------------------|------------------------|----------------|
| 40101 | Linz | 1 | 183.504 |
| 40201 | Steyr | 2 | 39.340 |
| 40301 | Wels | 2 | 56.478 |
| 41005 | Enns | 2 | 10.611 |
| 41021 | Traun | 2 | 23.470 |
| 40404 | Braunau am Inn | 3 | 16.337 |
| 40601 | Freistadt | 3 | 7.353 |
| 40703 | Bad Ischl | 3 | 14.081 |
| 40705 | Gmunden | 3 | 13.184 |
| 41002 | Ansfelden | 3 | 14.789 |
| 41012 | Leonding | 3 | 22.203 |
| 41116 | Perg | 3 | 7.129 |
| 41225 | Ried im Innkreis | 3 | 11.404 |
| 41746 | Vöcklabruck | 3 | 11.697 |
| 40503 | Eferding | 4 | 3.393 |
| 40701 | Altmünster | 4 | 9.445 |
| 40702 | Bad Goisern | 4 | 7.602 |
| 40704 | Ebensee | 4 | 8.452 |
| 40711 | Laakirchen | 4 | 9.130 |
| 40808 | Grieskirchen | 4 | 4.802 |
| 40905 | Kirchdorf an der Krems | 4 | 4.099 |
| 41330 | Rohrbach/Oberösterreich | 4 | 2.350 |
| 41422 | Schärding | 4 | 5.052 |
| 41703 | Attnang-Puchheim | 4 | 8.757 |
| 41812 | Marchtrenk | 4 | 11.274 |

Tabelle 38: Liste der zentralen Orte in Salzburg

| Gemeindecod | Gemeinde | Zentralitäts- stufe | Einwohner 2001 |
|-------------|--------------------------|------------------------|----------------|
| 50101 | Salzburg | 1 | 142.662 |
| 50205 | Hallein | 2 | 18.399 |
| 50418 | St. Johann im Pongau | 2 | 10.260 |
| 50619 | Saalfelden am Stein.Meer | 2 | 15.093 |
| 50628 | Zell am See | 2 | 9.638 |
| 50335 | Straßwalchen | 3 | 6.752 |
| 50339 | Seekirchen am Wallersee | 3 | 9.344 |
| 50404 | Bischofshofen | 3 | 10.087 |
| 50510 | Tamsweg | 3 | 5.936 |
| 50201 | Abtenau | 4 | 5.671 |
| 50207 | Kuchl | 4 | 6.431 |
| 50305 | Bürmoos | 4 | 4.418 |
| 50324 | Neumarkt am Wallersee | 4 | 5.420 |
| 50326 | Oberndorf bei Salzburg | 4 | 5.431 |
| 50401 | Altenmarkt im Pongau | 4 | 3.486 |
| 50402 | Bad Hofgastein | 4 | 6.727 |
| 50403 | Bad Gastein | 4 | 5.838 |
| 50417 | Radstadt | 4 | 4.710 |
| 50613 | Mittersill | 4 | 5.584 |

Tabelle 39: Liste der zentralen Orte in der Steiermark

| Gemeindecodex | Gemeinde | Zentralitätsstufe | Einwohner 2001 |
|---------------|------------------|-------------------|----------------|
| 60101 | Graz | 1 | 226.244 |
| 60204 | Bruck an der Mur | 2 | 13.439 |
| 60209 | Kapfenberg | 2 | 22.234 |
| 61108 | Leoben | 2 | 25.804 |
| 60302 | Deutschlandsberg | 3 | 7.983 |
| 60710 | Hartberg | 3 | 6.547 |
| 60806 | Judenburg | 3 | 10.130 |
| 60907 | Knittelfeld | 3 | 12.740 |
| 61022 | Leibnitz | 3 | 6.892 |
| 61223 | Liezen | 3 | 6.908 |
| 61311 | Mürzzuschlag | 3 | 9.569 |
| 61609 | Köflach | 3 | 10.671 |
| 61625 | Voitsberg | 3 | 10.074 |
| 61755 | Weiz | 3 | 8.943 |
| 60210 | Mariazell | 4 | 1.723 |
| 60411 | Feldbach | 4 | 4.680 |
| 60504 | Fürstenfeld | 4 | 5.982 |
| 60804 | Fohnsdorf | 4 | 8.523 |
| 60824 | Zeltweg | 4 | 7.834 |
| 61101 | Eisenerz | 4 | 6.435 |
| 61117 | Trofaiach | 4 | 8.385 |
| 61207 | Bad Aussee | 4 | 5.086 |
| 61238 | Rottenmann | 4 | 5.489 |
| 61242 | Schladming | 4 | 4.570 |
| 61411 | Murau | 4 | 2.331 |
| 61513 | Bad Radkersburg | 4 | 1.599 |
| 61713 | Gleisdorf | 4 | 5.224 |

© 2005 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: 60 € • Kostenloser Download:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=26555