

Helfried Bauer, Peter Biwald, Karoline Mitterer (KDZ), Johann Bröthaler, Michael Getzner (TU Wien), Margit Schratzenstaller (WIFO)

Transferbeziehungen im Bundesstaat – Status und Reformperspektiven

Eine grundlegende Reform des österreichischen Finanzausgleichs erfordert eine substantielle Reform des Transfersystems zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dazu bedarf es einer Verringerung der Komplexität des Transfersystems und der damit verbundenen Intransparenz. Die vertikalen Verteilungswirkungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen wie auch die horizontalen Verteilungseffekte (z. B. zwischen den Gemeinden) sind zu analysieren und bei Bedarf anzupassen. Als zentraler Teil der Reform muss das Ausmaß des Ressourcenausgleichs zugunsten eines Lastenausgleichs verringert werden. Damit verbunden sind die Abgeltung regionaler Spillovers und die Nutzung bestehender Größen- und Verbundvorteile.

Begutachtung: Heinz Handler (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: biwald@kdz.or.at, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

Transfers können allgemein definiert werden als "unilaterale Ressourcenströme, für welche die Geber-/Empfängerbeziehung definierbar ist" (Thöni, 1977, S. 364). Dieser Übertragung von Ressourcen durch Transfers steht also keine direkte ökonomische Gegenleistung gegenüber (Bröthaler – Bauer – Schönböck, 2006). Kostenübernahmen hingegen ergeben sich, sobald vom Prinzip abgewichen wird, dass Gebietskörperschaften die Kosten aus der Erfüllung ihrer Aufgaben selbst tragen; hier wird für die empfangenen Mittel eine konkrete Gegenleistung erbracht.

Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis sind intragovernmentale Transfers ein bedeutendes Element von Finanzausgleichssystemen. Sie sind unverzichtbar in jedem Staatswesen, in dem die intragovernmentalen Beziehungen nicht durch völlige Dezentralisierung gekennzeichnet sind (Boadway – Shah, 2007).

Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz ist für die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen Ebenen eines föderativen Staatswesens das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bzw. der fiskalischen Konnexität zentral, wonach Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeit grundsätzlich zusammenfallen sollen, um sowohl Kosten- als auch Struktureffizienz der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Olson, 1969). Aufgrund von bestimmten ökonomischen Hindernissen kann das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz jedoch in der Praxis nicht für sämtliche Aufgaben- bzw. Ausgabenbereiche ohne Einschränkungen umgesetzt werden. Hier haben intragovernmentale Transfers ihren Platz.

Intragovernmentale Transfers verfolgen – wie die Staatstätigkeit ganz allgemein – allokativen, distributiven und stabilisierungspolitischen Ziele. In einem umfassenden Transfersystem können Interdependenzen zwischen einzelnen Transfers mit unterschiedlichen Zielen auftreten, welche die Ziele von Transfers konterkarieren sowie intendierte Wirkungen abschwächen oder verstärken können – und dies umso mehr, je komplexer und intransparenter das System intragovernmentaler Transfers ist.

Räumliche Nutzen-Spillovers sind ein erstes wichtiges allokatives Argument für Finanzzuweisungen der Zentralebene an nachgeordnete Gebietskörperschaften, wie z. B. Förderungen für den öffentlichen Personennahverkehr an Städte zeigen. Solche Spillovers bergen die Gefahr eines suboptimalen Niveaus der betreffenden öffentli-

Grundsätzliches zu den Transfers

Ziele von Transfers

Allokationsziele

chen Güter und Leistungen, da die einzelne Gebietskörperschaft den ihre Grenzen überschreitenden Nutzen nicht berücksichtigt. Ebenso können Transfers zur Sicherung von *Economies of Scale* eingesetzt werden: In diesem Fall sollen sie die zusätzlichen Kosten abdecken, die einer Gebietskörperschaft dadurch entstehen, dass sie eine effizientere öffentliche Einrichtung für ein größeres Einzugsgebiet und mit größeren Kapazitäten bereitstellt, als sie von der Gebietskörperschaft selbst benötigt werden, um die Realisierung von Skalenerträgen sicherzustellen.

Redistributionsziele

Der Redistribution dienende intragovernmentale Transfers zielen auf die Veränderung der relativen Position von Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen hinsichtlich ihrer Mittelausstattung (*Bröthaler – Bauer – Schönböck, 2006*). Sind die Ausgabenerfordernisse einer nachgeordneten föderalen Ebene höher als ihre Einnahmepotentiale, dann können Transfers der Zentralebene, die mehr Möglichkeiten zur Einhebung von Steuern hat, die entstehenden fiskalischen Lücken ("fiscal gaps") füllen. Intragovernmentale Transfers sind dann ein Instrument zur Beseitigung vertikaler fiskalischer Ungleichgewichte.

Sie können auch eingesetzt werden, um regionale Unterschiede in der Finanzkraft zu mildern, die sich aus einer unterschiedlichen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen, insbesondere Steuerpotentialen (Ressourcenausgleich), oder aus unbeeinflussbaren Lasten einzelner Gebietskörperschaften aufgrund regionaler wirtschaftlicher und soziodemographischer Entwicklungen ergeben (Lastenausgleich). Durch horizontal wirkende Transfers sollen somit große regionale Ungleichheiten im Angebot von öffentlichen Gütern und Leistungen verhindert werden.

Aus der Sicht des österreichischen Finanzausgleichs liefern allokativen und distributiven Überlegungen wichtige Begründungen für die Gewährung intragovernmentaler Transfers. Nicht zu überzeugen vermag das Argument, ein relativ umfangreiches System intragovernmentaler Transfers sei auch erforderlich, weil die Alternative ein allzu intensiver Steuerwettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften der subzentralen Ebenen oder im Gegenteil eine überbordende Besteuerung durch die subnationalen Ebenen sei.

Probleme von Transfers

Ineffizienz der Allokation

Intragovernmentale Transfers können eine Fehlallokation von Ressourcen zur Folge haben. Die Deckung von Ausgaben durch intragovernmentale Transfers statt durch eigene Einnahmen, über die die Gebietskörperschaft selbst entscheiden kann, verstößt gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Grundsätzlich sind in einer solchen Konstellation die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung geringer, als wenn sich die betreffende Gebietskörperschaft gegenüber den Steuerpflichtigen verantworten müsste; dies birgt die Gefahr von Kosteneffizienzen. Auch ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass die bereitgestellten öffentlichen Güter und Leistungen den Präferenzen der lokalen Wirtschaftssubjekte nicht (voll) entsprechen und somit Strukturineffizienzen entstehen.

Distributiv motivierte Transfers zum Ressourcenausgleich

Distributiv motivierte Transfers zum Ressourcenausgleich können bei den empfangenden Gebietskörperschaften die Anreize schwächen, ihre eigenen Einnahmequellen – insbesondere die Steuerquellen – zu pflegen und auszuschöpfen, um ihre fiskalische Position zu verbessern (*Oates, 1999*). Auch ein Übermaß an Umlagen, die von subnationalen Gebietskörperschaften an höhere Ebenen zu leisten sind, kann die Anreize zur Steigerung der Wirtschafts- und Steuerkraft dämpfen (*Färber, 2006*).

Transfers zum Lastenausgleich

Transfers zum Lastenausgleich können die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung verringern, vor allem wenn sie auf tatsächlichen Steuereinnahmen und/oder Ausgaben beruhen und nicht auf einem normativ bestimmten Einnahmepotential bzw. auf Normausgaben.

Probleme intragovernmentaler Transfers aus stabilisierungspolitischer Sicht

Stabilisierungspolitisch motivierte intragovernmentale Transfers sind mit verschiedenen potentiellen Problemen verbunden. Wie aktuelle Analysen der OECD zeigen, wirken sie – unabhängig von ihrer konkreten Motivation und Zielsetzung – in vielen OECD-Ländern prozyklisch (*Blöchliger – Petzold, 2009*). Dies gilt insbesondere in Ländern mit einem umfangreichen System intragovernmentaler Transfers und geringer subnationaler Abgabenaufonomie. Zudem können politikbedingte Time-Lags die Effektivität solcher Transfers zur Abmilderung von Schocks erheblich einschränken. Schließlich ist eine Bail-out-Problematik zu berücksichtigen (*Vigneault, 2007*): So ha-

ben subnationale Einheiten einen Anreiz, zu große Schulden anzuhäufen, wenn sie davon ausgehen können, dass die zentrale Ebene im Falle einer Überschuldung als Lender of Last Resort für sie einspringt.

Intensive Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften schaffen eine erhebliche Komplexität und Intransparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den einzelnen föderalen Ebenen. Dies beeinträchtigt die Möglichkeiten einer effektiven Steuerung durch intragovernmentale Transfers und einer effektiven Kontrolle von deren Wirkungen. Ein System solcher Transfers, das die empfangenden Gebietskörperschaften in hohem Ausmaß der Verpflichtung enthebt, die für ihre Aufgaben erforderlichen Mittel selbst aufzubringen, und das somit die Eigenverantwortlichkeit aushöhlt, ist nicht nur ökonomisch, sondern auch demokratiepolitisch problematisch (Nowotny – Zagler, 2009).

Der *Finanzausgleich im engeren Sinn* umfasst grundsätzlich die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelten Bestimmungen über Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung, die Verteilung von Besteuerungsrechten (Abgabehoheit), die Verteilung von Abgabenerträgen (Ertragshoheit) sowie Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse. Insbesondere zur näheren Eingrenzung der Transfers wird dabei zwischen dem (im FAG geregelten) primären und sekundären Finanzausgleich sowie dem tertiären Finanzausgleich unterschieden.

Der *primäre Finanzausgleich* regelt die Abgabehoheit (ausschließliche und gemeinschaftliche Abgaben) und die Ertragshoheit (vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Abgabenerträge zwischen den Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden, horizontale Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Untereinheiten der Landes- und der Gemeindeebene).

Der *sekundäre Finanzausgleich* umfasst die im FAG geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Kostentragungen und sonstigen Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Umlagen, Finanzzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Zweckzuschüsse). Die finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden werden dabei, mit Ausnahme einer Obergrenze für die Landesumlage, nicht berücksichtigt.

Der *tertiäre Finanzausgleich* umfasst alle weiteren in Bundes- und Landesgesetzen geregelten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften und allen anderen öffentlichen Rechtsträgern. Die Abgrenzung der sekundären (im FAG geregelten) Transfers gegenüber den tertiären Transfers zielt auf jene Finanzströme zwischen den Gebietskörperschaften ab, die auf Verhandlungen der Finanzausgleichspartner beruhen, bei denen das Bemühen um Kompromisse im Vordergrund steht, die bundeseinheitlich und traditionell zeitlich befristet geregelt sind und auch länderübergreifende Verteilungs- und Ausgleichsverfahren enthalten. Eine "Zwischenstellung" nehmen dabei jene Transfers ein, die im Paktum zum Finanzausgleich vereinbart werden, jedoch außerhalb des FAG gesetzlich geregelt werden.

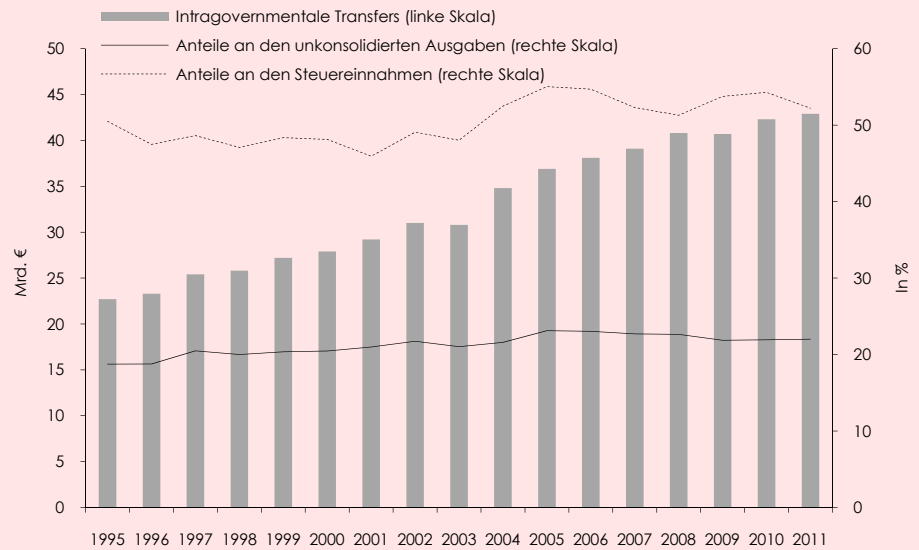
Mehr als die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen werden derzeit über Transfers zwischen und innerhalb der Ebenen des Staates (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, außerdem Fonds, Verbände, Sozialversicherung, ausgegliederte Einheiten des Staates u. a.) umverteilt. Das Transfervolumen des Gesamtstaates stieg von rund 23 Mrd. € im Jahr 1995 auf 43 Mrd. € im Jahr 2011 (Abbildung 1). Es erhöhte sich mit +87% stärker als das nominelle Bruttoinlandsprodukt (+72%). Der Anteil der intragovernmentalen Transfers an den (unkonsolidierten) Gesamtausgaben (bzw. -einnahmen) des Staates lag – leicht steigend – 1995 bei 18%, 2011 bei 22%. Im Verhältnis zu den Steuereinnahmen war zwischen 2002 und 2005 eine Ausweitung der Transfers von 48% auf 55% zu beobachten. Die Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile gemäß FAG 2008 schlug sich im Jahr 2008 in einem Rückgang dieser Quote um lediglich 2 bis 3 Prozentpunkte nieder. Dies verdeutlicht die noch ausstehenden Herausforderungen für eine weitergehende Transferentflechtung.

Probleme aus Sicht von Public Governance

Stellung der Transfers im österreichischen Finanzausgleich

Transfervolumen auf gesamtstaatlicher Ebene

Abbildung 1: Intragovernmentale Transfers



Q: Statistik Austria, Berechnungen der TU Wien.

Übersicht 1: Matrix der intragovernmentalen Transfers 2011 nach Subsektoren gemäß ESVG 1995

	Bundes- ebene	Landes- ebene	Ge- meinde- ebene Mrd. €	Sozialver- sicherungs- träger	Transfer- ausgaben insgesamt	Anteile an den Gesamt- ausgaben In %
Ausgaben						
Bundesebene	7,0	5,0	1,2	14,6	27,8	32,6
Landesebene	0,3	2,2	1,6	0,0	4,1	13,8
Gemeindeebene	0,0	2,2	1,3	0,0	3,6	14,5
Sozialversicherungsträger	0,4	3,3	1,3	2,5	7,4	13,4
Transfereinnahmen insgesamt	7,7	12,7	5,5	17,0	42,9	22,0
Anteile an den Gesamteinnahmen in %	9,8	43,3	22,2	30,8	22,9	

Q: Statistik Austria, Berechnungen der TU Wien.

Die Transfers innerhalb des Staates gemäß ESVG 1995 fasst Übersicht 1 für das Jahr 2011 so zusammen:

- Das Gesamtvolumen entsprach mit rund 43 Mrd. € der Hälfte (52%) der gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften (82,2 Mrd. €).
- Von den 43 Mrd. € waren 13 Mrd. € Transfers innerhalb der Subsektoren, insbesondere zwischen Bund und Bundesfonds, Ländern und Landesfonds sowie Gemeinden und (Schul-)Gemeindeverbänden.
- Die Transfers zwischen den Subsektoren machten in Summe rund 30 Mrd. € aus und entsprachen damit rund 17% der gesamten nichtfinanziellen (unkonsolidierten) Ausgaben bzw. Einnahmen des Staates.
- Der Großteil der Transferzahlungen wurde durch die Bundesebene geleistet (knapp 28 Mrd. €). 14,6 Mrd. € flossen an die Sozialversicherungsträger, 5 Mrd. € an die Landesebene (gemäß ESVG ohne Wien) und 1,2 Mrd. € an die Gemeindeebene.
- Die Landesebene ist in bedeutendem Ausmaß Transferempfänger (Transfereinnahmen von anderen Ebenen 10,5 Mrd. €). Wie stark die Landesebene von Transfers abhängig ist, macht ihr beachtlicher Anteil von rund 43% der nichtfinanziellen (unkonsolidierten) Einnahmen gemäß ESVG deutlich. Die Landesebene nimmt als Geber und Empfänger eine zentrale Position hinsichtlich der Transfers zur Gemeindeebene ein.

- Die *Gemeindeebene* (gemäß ESVG einschließlich Wiens als Land und Gemeinde) leistete 2011 rund 2,2 Mrd. € an Transfers an die Landesebene, denen rund 1,6 Mrd. € an Transfereinnahmen von der Landesebene gegenüberstanden. Bedeutende Transfers (rund 1,3 Mrd. €) gingen an weitere Akteure der Gemeindeebene (primär Gemeindeverbände, Wiener Fonds).

Die gesamten Transfereinnahmen der Länder ohne Wien von öffentlichen Rechtsträgern (gemäß Bruttogebahrung) betragen bis 2008 rund 9 Mrd. € pro Jahr, aufgrund der Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile danach rund 6 Mrd. €; die intragovernmentalen Transferausgaben erreichten in den letzten Jahren jeweils 3 Mrd. €.

In den Gemeinden wird das Transfergeschehen durch die Transferbeziehungen zu öffentlichen Rechtsträgern dominiert. Die intragovernmentalen Transfereinnahmen betragen im Jahr 2011 rund 1.946 Mio. € bzw. knapp 90% der gesamten Transfereinnahmen der Gemeinden ohne Wien. Rund die Hälfte der Transfereinnahmen sind Kapitaltransfers (Investitionszuschüsse). Die intragovernmentalen Transferausgaben (primär laufende Transfers) betragen 3.214 Mio. €, das waren rund 65% der gesamten Transferausgaben.

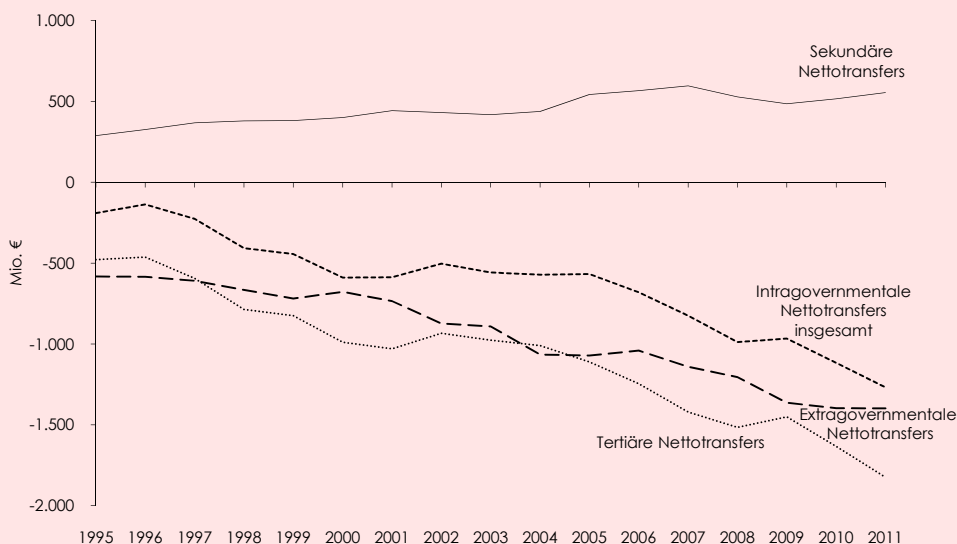
Haupttransfergeber für die Gemeinden sind Länder und Landesfonds (75% der intragovernmentalen Transfereinnahmen), in zweiter Linie der Bund und Bundesfonds (16%). Mehr als die Hälfte der Transferausgaben (56%) gingen im Jahr 2011 an die jeweilige Landesebene, ein Drittel an Gemeindeverbände. Horizontale Transfers betreffen nur die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben im Rahmen von Gemeindeverbänden und in Form von Kostenbeiträgen und -ersätzen zwischen Gemeinden (primär im Bereich Allgemeinbildende Pflichtschulen), zum Teil auch indirekt bei der Kommunalsteuerteilung.

Aufgrund von Ausmaß und Komplexität der Transferbeziehungen sind sowohl die distributiven als auch die allokativen Wirkungen für die Entscheidungsträger kaum mehr überschaubar. Für einzelne Transfers sind zwar distributive Wirkungen im politisch gewünschten Ausmaß nachgewiesen (z. B. sekundäre Transfereinnahmen der Gemeinden nach Größenklassen und Finanzkraftquintilen). Eine Gesamtbeurteilung der Wirkungen liegt derzeit jedoch nicht vor.

Transfervolumen auf Länder- und Gemeindeebene

Kritische Betrachtung des Status-quo

Abbildung 2: Nettotransfers der Gemeinden ohne Wien



Q: Statistik Austria, SimFag, Berechnungen der TU Wien. Sekundäre Nettotransfers: Finanzzuweisungen für Personennahverkehr, Kopfquotenausgleich zur Finanzkraftstärkung, Zuschüsse für Theater und Gemeinde-Bedarfszuweisungen abzüglich Landesumlage; tertiäre Nettotransfers und resultierende gesamte intragovernmentale Nettotransfers der Gemeinden ohne Wien: Zahlungen zwischen Gemeinden und öffentlichen Rechtsträgern; extragovernmentale Nettotransfers: Zahlungen zwischen Gemeinden und privaten Rechtsträgern.

Sekundäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

Die Nettotransfers¹⁾ entwickeln sich dabei unterschiedlich: Die sekundären Nettotransfers der Gemeinden etwa stiegen im Zeitraum 2000/2011 nur wenig, während die tertiären Transferausgaben der Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2011 wesentlich stärker wuchsen als die Transfereinnahmen. Die tertiären Nettotransfers der Gemeinden erhöhten sich von –0,5 Mrd. € 1995 auf –1,8 Mrd. € 2011.

Mit dem FAG 2008 wurde ein Schritt in Richtung Transferentflechtung unternommen: Sekundäre Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden wurden durch Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ersetzt. Die umgewandelten Transfers der Länder erreichten ein Volumen von 3,97 Mrd. €; somit wurden die gesamten sekundären Transfereinnahmen der Länder (bislang 8,49 Mrd. €) um 46% gesenkt. Die Umwandlung in Ertragsanteile erhöhte die Autonomie der Länder hinsichtlich der Einnahmenverwendung. Diese Vereinfachung des Finanzausgleichs ist zwar vom Volumen bedeutsam, das Ausmaß der Entflechtung – gemessen an der Zahl und Komplexität der betroffenen Transfers – jedoch gering. Gestrichen wurden durch diese Maßnahme etwa 90 von insgesamt 52.000 Transferbeziehungen der Länder.

Die sekundären Transfers umfassen auch die Finanzierung des Landeslehrpersonals. Der Ersatz der Besoldungskosten durch den Bund ist der bedeutendste sekundäre Transfer mit einem Volumen von etwa 4,2 Mrd. € pro Jahr und gilt in der Literatur – unabhängig von der Diskussion um die Zentralisierung im Schulwesen – als Musterbeispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung.

Auf der Ebene der Gemeinden sind ebenfalls bedeutsame Transfers zu verbuchen. So fallen unter die sekundären Transfers die Gemeinde-Bedarfszuweisungen als Teil eines interkommunalen Finanzausgleichs durch die Länder, der aus Gemeindeertragsanteilen finanziert wird. Sie sind mit einem Volumen von zuletzt knapp 800 Mio. € pro Jahr der größte Transfer an die Gemeinden im sekundären Transfersystem. Bislang wurden auf Ebene der Gemeinden kaum Transfers entflochten.

Die Gemeinde-Bedarfszuweisungen (mit finanz-, struktur-, regional-, raumordnungspolitischen Zielen) haben eine Reihe von Allokations- und Verteilungswirkungen. Regelungen zu einer "Feinsteuerung" sowie zur Berücksichtigung besonderer Erfordernisse oder Gegebenheiten sind hier ebenfalls gegeben. Die administrative Effizienz wird jedoch durch den Verwaltungsaufwand der Antragsstellung, -bearbeitung und -kontrolle teilweise erheblich eingeschränkt. Weiters ist die im FAG normierte Höhe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Gesamtkontext der Abgaben- und Transferverteilung zu hinterfragen, da sie mit einem Achtel der Gemeindeertragsanteile hoch ist. Problematisch ist schließlich auch der Mangel an Transparenz: Die Zuteilungen von Bedarfszuweisungen an die einzelnen Gemeinden sind etwa nur in länderinternen Aufzeichnungen verfügbar.

Weitere wichtige Transferbeziehungen der Gemeinden sind die Zuweisungen des Bundes zur Finanzkraftstärkung, für den öffentlichen Personennahverkehr und für Theaterführung. Kleinere Gemeinden erhalten pro Kopf höhere Transfers als größere Gemeinden. Gleiches gilt bezüglich der Finanzkraft: Gemeinden mit geringerer Finanzkraft profitieren (pro Kopf) stärker als Gemeinden mit höherer Finanzkraft.

Transfereinnahmen und -ausgaben sind für die Gemeinden wichtige Einnahmen- und Ausgabengrößen. Das Gesamtvolumen der Transferflüsse von den Gemeinden an die Länder betrug im Jahr 2010²⁾ rund 2,5 Mrd. €, jenes von den Ländern an die Gemeinden rund 1,5 Mrd. €. Zwischen 2006 und 2010 entwickelten sich die Transfers von den Gemeinden an die Länder dynamischer (+28,7%) als die Transfers von den Ländern an die Gemeinden (+20,5%). Insgesamt überstiegen die Transferausgaben der Gemeinden die Transfereinnahmen im Jahr 2010 um 1.006 Mio. €, wobei sich der

Bedeutung der tertiären Transferbeziehungen

¹⁾ Nettotransfers ergeben sich als Saldo zwischen Transfereinnahmen und Transferausgaben der Träger öffentlichen Rechts.

²⁾ Der Untersuchungszeitraum der Studie reicht nur bis 2010; 2011 dürften keine substantziellen Änderungen eingetreten sein.

negative Transfersaldo in den letzten Jahren deutlich erhöhte (2006 –701 Mio. €). Die Gemeinden wurden demnach in den letzten Jahren verstärkt zur Finanzierung von Länderaufgaben herangezogen.

Die oben diskutierten Transfersalden sind das Ergebnis zahlreicher Transferströme zwischen Ländern und Gemeinden. Einen Großteil der Transferausgaben von den Gemeinden an die Länder (über 90%) machen drei Umlagen aus: Sozialhilfe-, Krankenanstalten- und Landesumlage.

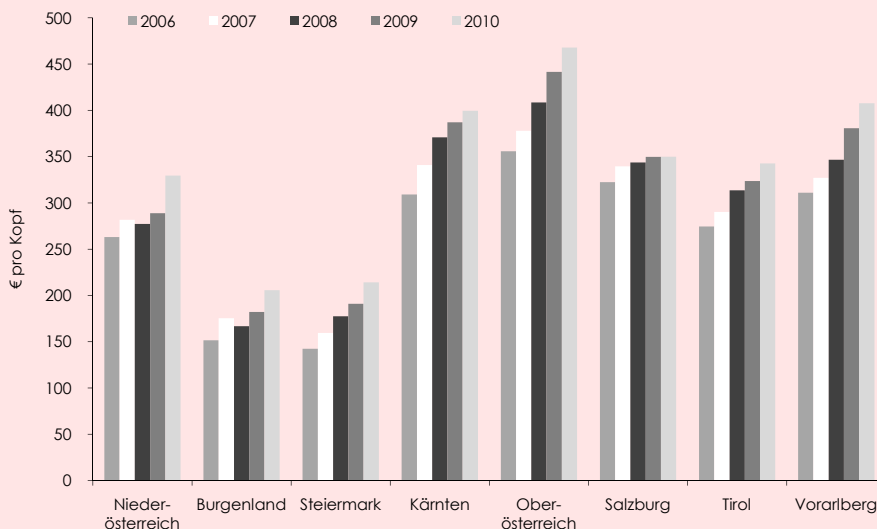
Die Belastung der Gemeinden durch die drei Umlagen fällt dabei aufgrund der abweichenden Regelungen je nach Bundesland sehr unterschiedlich aus. Am höchsten ist sie in Kärnten und Oberösterreich, am niedrigsten im Burgenland und in der Steiermark. In Niederösterreich ist keine Landesumlage vorgesehen, in der Steiermark keine Krankenanstaltenumlage. Die Gemeinden beteiligen sich an der Finanzierung der Sozialhilfe im Ausmaß von 35% bis 50% der Ausgaben, die Mitfinanzierung der Krankenanstalten beträgt zwischen 10% und 40% des Betriebsabganges. Hinzu kommen unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen³⁾ oder auch Leistungsausprägungen⁴⁾, sodass auch Kostenintensität zwischen den Bundesländern variiert.

Dass bestimmte Bundesländer ihre Gemeinden stärker belasten als andere, ist grundsätzlich als politische Entscheidung zu qualifizieren. Transparente Kriterien, welche eine unterschiedliche Belastung der Gemeinden je nach Bundesland begründen würden, gibt es nicht.

Umlagen: große regionale Unterschiede

Abbildung 3: Entwicklung der Transferausgaben in den zentralen Umlagebereiche nach Bundesländern

Landes-, Sozialhilfe und Krankenanstaltenumlage



Q: Statistik Austria, Berechnungen des KDZ. Transferausgaben enthalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

In allen Bundesländern steigt die Transferbelastung der Gemeinden mit zunehmender Einwohnerzahl; insbesondere die Städte mit einer Bevölkerung von mehr als 10.000 Personen weisen einen höheren negativen Transfersaldo auf. Jene Gemeinden, welche durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel für die Ertragsanteile profitieren, werden daher durch die Umlagenpolitik wieder belastet.

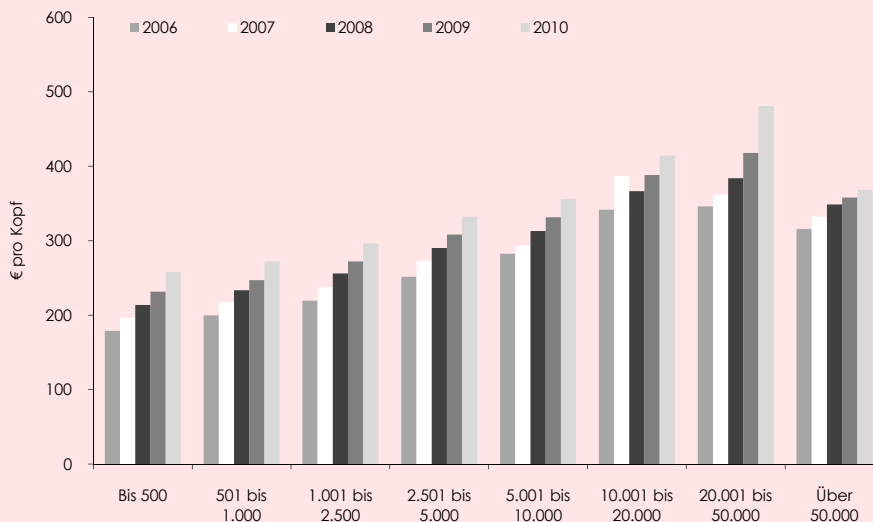
Umlagenbelastung nach Einwohnergrößenklassen

³⁾ Die Sozialhilfe ist in Oberösterreich und der Steiermark über Sozialhilfeverbände organisiert, in Vorarlberg über einen Sozialfonds, in den anderen Bundesländern ist direkt das Land Träger der Sozialhilfe.

⁴⁾ Etwa ein unterschiedliches Ausmaß an Leistungen im Bereich der mobilen Dienste, unterschiedliche Bettenanzahl pro Kopf in stationären Einrichtungen der Sozialhilfe oder Krankenanstalten.

Abbildung 4: Entwicklung der Transferausgaben der Gemeinden in den zentralen Umlagebereichen nach Einwohnergrößenklassen

Landes-, Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage



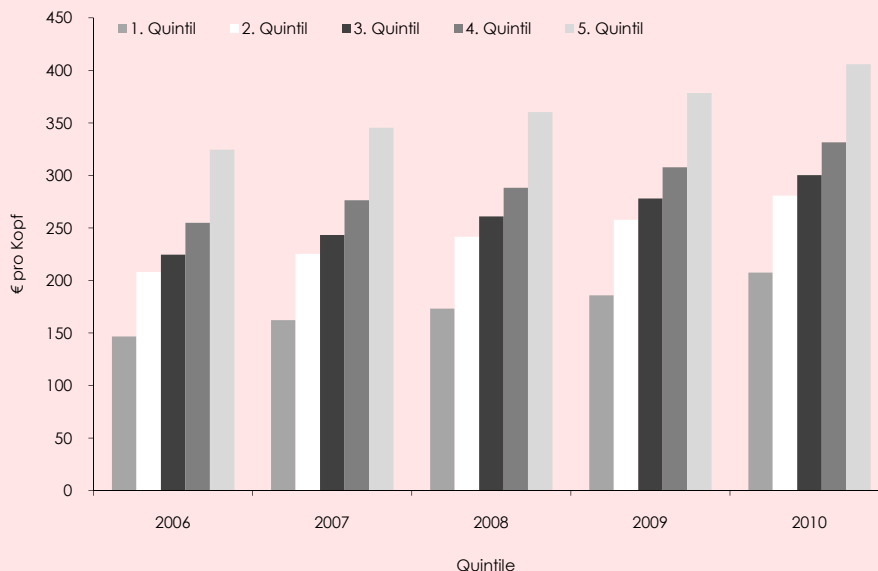
Q: KDZ-Berechnungen basierend auf Statistik Austria (2012C). Transferausgaben enthalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

Umlagen wirken finanzkraftausgleichend

Ein wichtiges horizontales Verteilungskriterium ist bei allen drei dargestellten Umlagen die Finanzkraft. Für die Landesumlage wird sie als alleiniges, für die Sozialhilfe und die Krankenanstaltenumlage ein bedeutendes Merkmal.

Abbildung 5: Entwicklung der Transferausgaben der Gemeinden in den zentralen Umlagebereichen nach Finanzkraft-Quintilen

Landes-, Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage



Q: KDZ-Berechnungen basierend auf Statistik Austria (2012C). Transferausgaben enthalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

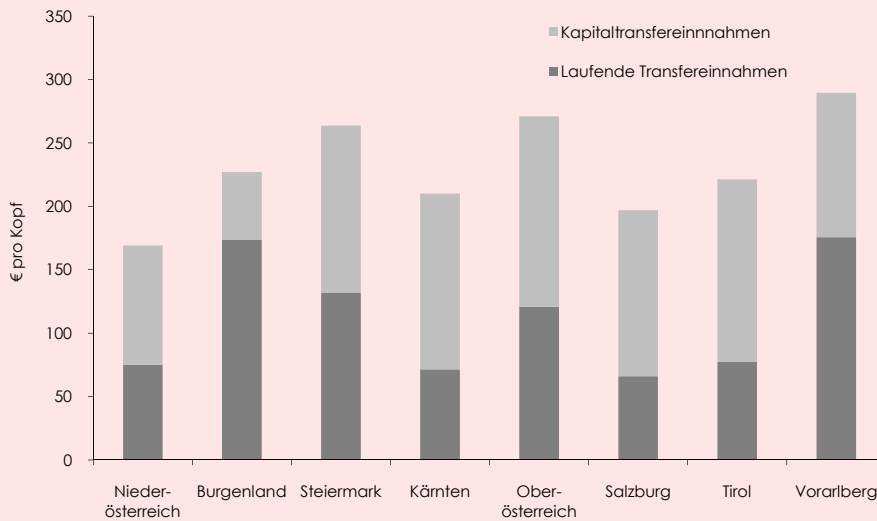
Transfereinnahmen aus Landesförderungen

Die durchschnittliche Förderungshöhe lag im Jahr 2010 zwischen 169 € pro Kopf in Niederösterreich und 289 € pro Kopf in Vorarlberg. Kleinere Gemeinden erhalten vom Land deutlich höhere Transfereinnahmen als größere Gemeinden und Städte.

Insgesamt stiegen die Förderungen in Österreich von 1,2 Mrd. € im Jahr 2006 auf 1,5 Mrd. € im Jahr 2010 (+22,5%).

Abbildung 6: Förderungen der Gemeinden durch die Länder

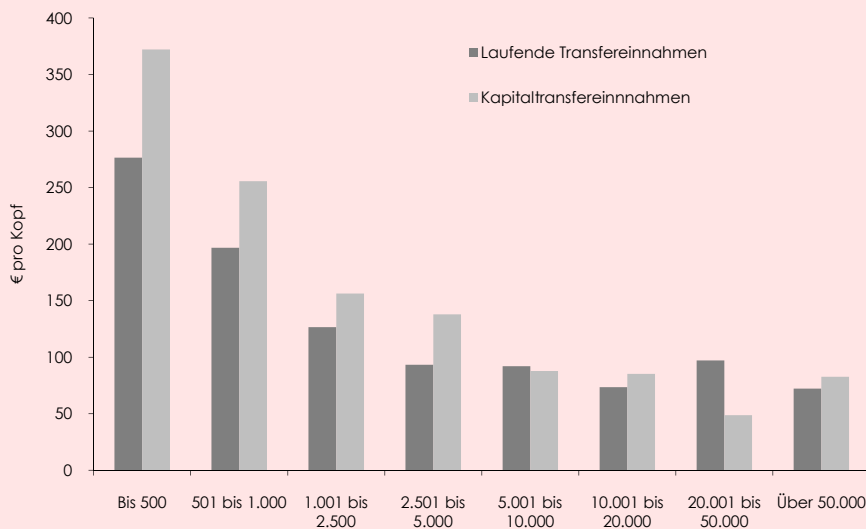
2010



Q: KDZ-Berechnungen basierend auf Statistik Austria (2012C).

Abbildung 7: Förderungen der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen

2010



Q: KDZ-Berechnungen basierend auf Statistik Austria (2012C).

Am Beispiel der Sozialhilfe-, Krankenanstalten- und Landesumlage besteht in folgenden Problembereichen Handlungsbedarf, um die Effizienz des intragovernmentalen Transfersystems zu erhöhen:

- **Allokative Ineffizienzen:** Für die Gemeinden besteht grundsätzlich nur eine Ausgabenverantwortlichkeit, sodass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht gewahrt ist. Aus ökonomischer Sicht ist dies insbesondere für die Bereiche Sozialhilfe i. w. S. und Krankenanstalten kritisch zu sehen, da in dieser Konstellation die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung geringer sind als bei einem Zusammenfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung.

**Zentrale Problem-
bereiche**

- Umlagen werden eingehoben, obwohl es nicht um gemeinschaftliche Aufgaben geht – Träger der Sozialhilfe sowie der Krankenanstalten sind fast durchwegs ausschließlich die Länder.
- Die starke Orientierung an der Finanzkraft berücksichtigt nicht die unterschiedliche Aufgabenlast. Ein Lastenausgleich (aufgrund unterschiedlicher sozioökonomischer oder geographisch-topographischer Erfordernisse) erfolgt nicht.
- Aufgrund der unterschiedlichen Kostenbeitragsätze und Verteilungskriterien variieren die Rahmenbedingungen für die Gemeinden in den einzelnen Bundesländern erheblich. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Gemeinden mit grundsätzlich ähnlichen Aufgabenbereichen je nach Bundesland unterschiedlich belastet bzw. gefördert werden.

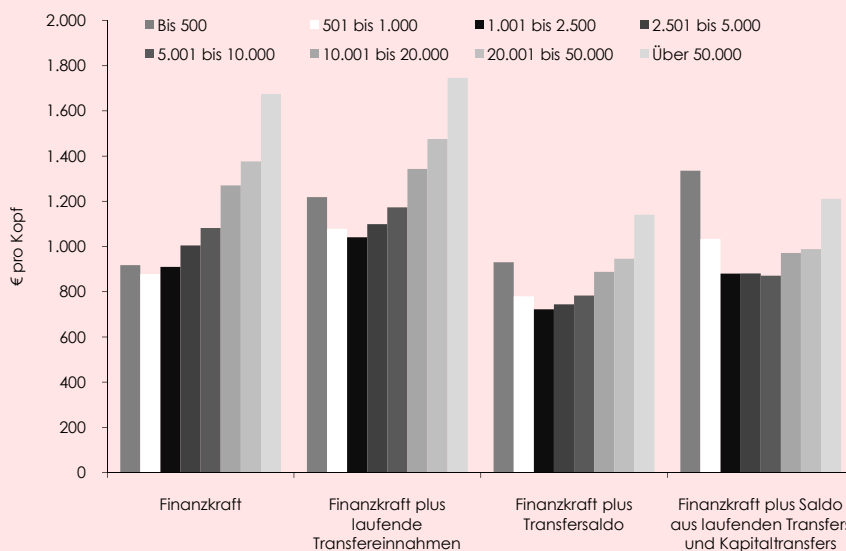
Verteilungswirkungen der Transfers

Im primären Finanzausgleich profitieren insbesondere Städte mit einer Bevölkerung von mehr als 10.000 Personen sowie finanzkräftigere Gemeinden (so kommt der Getränkesteuerausgleich in hohem Ausmaß ohnehin finanzkräftigen Gemeinden zugute). Im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs sowie der Sozialhilfe- und der Krankenanstaltenumlage werden die positiven Effekte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für die Städte jedoch deutlich verringert.

Die Transferverflechtungen der Gemeinden mit dem Land wirken auch zwischen den Gemeinden umverteilend (Abbildung 8). Während nach der reinen Verteilung der Ertragsanteile sowie der gemeindeeigenen Steuern die größeren Städte eine deutlich höhere Finanzkraft aufweisen als die kleinen, verbleibt nach Berücksichtigung aller Transfers (laufende Transfers und Kapitaltransfers) den Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 1.000 Personen durchschnittlich die größte Finanzkraft.

Abbildung 8: Entwicklung der Finanzkraft vor und nach Transfers nach Einwohnergrößenklassen

2010



Q: KDZ-Berechnungen basierend auf Statistik Austria (2012C). Transferausgaben enthalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

Dies ist besonders kritisch zu sehen, da ja die größeren Städte im Gegensatz zu den kleinen Gemeinden zentralörtliche Aufgaben erbringen. Von diesen Leistungen profitiert meist auch die Bevölkerung umliegender Gemeinden und in Einzelfällen sogar ganzer Regionen. Die Finanzierungslast trifft aber in der Regel nur die Gemeinde, in der die Leistung erbracht wird, und das sind meist die Städte. Beispiele für zentralörtliche Aufgaben sind Sport-, Kultur- oder Bildungseinrichtungen. Aber auch die gesonderte Verwaltung (Bezirksverwaltung, Bauverwaltung, Sonderpolizei usw.) und die

öffentliche Infrastruktur (öffentlicher Personennahverkehr, Park- und Gartenanlagen usw.) sind überwiegend zentralörtliche Aufgaben.

In der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichssystems sind grundlegende Reformen erforderlich, die eine Reihe von intragovernmentalen Transfers überflüssig machen. Insbesondere durch eine konsequente Entflechtung von Aufgaben und einen damit einhergehenden Abbau von Mischfinanzierungen sowie durch die Stärkung der subnationalen Abgabenaufonomie wird die Notwendigkeit von Transfers deutlich eingeschränkt. Damit verbleiben folgende Transferzwecke:

- Ressourcenausgleich,
- Lastenausgleich,
- Abgeltung regionaler Spillovers und Realisierung von Economies of Scale.

Unerwünschte Finanzkraftunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften einer subnationalen föderalen Ebene sollen künftig im Rahmen eines horizontalen Ausgleichs durch einen einzigen *Transfer des Ressourcenausgleichs* – im jeweils politisch gewünschten Ausmaß – verringert werden. Um regionale Erfordernisse berücksichtigen zu können, wäre der Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden länderspezifisch zu organisieren. Für einen horizontalen statt oder ergänzend zu einem vertikalen Finanzkraftausgleich spricht die damit erzielte Transparenz (Überblick, Überprüfbarkeit).

Als wichtige *Übergangsmaßnahme* wäre für die Dauer von etwa zwei Finanzausgleichsperioden eine Ergänzung durch einen anfänglich höheren vertikalen Transfer aus einem Übergangsfonds des Bundes zweckmäßig.

Allokative Transfers sollen sich eng am grundsätzlichen Ziel der Förderung des effizienten Mitteleinsatzes durch Nutzen von Economies of Scale sowie des Ausgleichs der positiven externen Effekte zentralörtlicher Leistungen orientieren. Sie sollen möglichst gut an die zu erbringenden Leistungen geknüpft und damit outputorientiert gestaltet werden.

Daraus leiten sich folgende Grundsätze eines reformierten intragovernmentalen Transfersystems ab:

- Der bisherige *Lastenausgleich* im Bereich der Pflichtschulen über *kostensersatzähnliche horizontale Transfers* innerhalb der Schulsprengel sollte beibehalten werden; durch partielle Ausweitung der Schulsprengel (etwa über die Bundesländergrenzen hinweg) und durch andere Kooperationsformen sollten die Abstimmung des Angebotes zwischen Schulen und Schulstandorten gefördert und die Abgeltung der Inanspruchnahme zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften ermöglicht werden.
- Ein einziger (eventuell pauschaler) *Lastenausgleich* sollte für *zentralörtliche Lasten im Kulturbereich* aus einem bei den einzelnen Ländern eingerichteten Förderungsfonds für zentralörtliche Leistungen geleistet werden, der z. B. je zur Hälfte vom Land und von den Gemeinden gespeist wird. Die Höhe des pauschalen Transfers wird sich auch nach dem Ausmaß der Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen im Rahmen der aufgabenorientierten Verteilung der Mittel des Steuerverbundes richten müssen.
- Zur generellen *Förderung von Economies of Scale and Scope* in den verschiedenen Aufgaben von Ländern und/oder Gemeinden, die bisher nicht erbracht oder zu wenig interkommunal und/oder interregional abgestimmt werden, sollen standardisierte horizontale Vereinbarungen zwischen den Partnern dienen, mit denen die Spillovers längerfristig – etwa auf zehn Jahre – anteilig abgegolten werden.

Für Aufgaben, die aus sachlichen und wirtschaftlichen Gründen in Kooperation zwischen der zentralstaatlichen und einer subnationalen Ebene (regionale und lokale Ebene) bzw. zwischen einer übergeordneten und einer dezentralen Ebene erledigt werden, wäre ein *Lastenausgleich* durch spezifische vertikale Transfers zu schaffen.

Eckpunkte eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse

Ressourcenausgleich

Lastenausgleich und regionale Spillovers

Ein ergänzender *vertikaler Strukturausgleichstransfer* könnte für wirtschaftsschwache und damit finanzschwächere Regionen vorgesehen werden. Er wäre aus einem von Bund und/oder Ländern und/oder Gemeinden zu dotierenden Strukturausgleichsfonds zu leisten. Dieser Fonds müsste schwierige räumliche oder sozioökonomische Rahmenbedingungen, die die regionale Finanzkraft schwächen und Sonderlasten bedingen, durch Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten teilweise ausgleichen.

Übergangslösungen

Das hier vorgeschlagene Transfersystem enthält neben dem umverteilenden Transfer zum Ressourcenausgleich nur wenige alloкатive Transfers. Die Vielzahl heutiger intragovernmentaler Transfers müsste daher schrittweise aufgelassen werden:

- Auflassen der Landesumlage und anderer Umlagen als vertikale Transfers der Gemeinden an das Land,
- Abgehen von bisherigen Vorwegabzügen, Bedarfs- und Finanzzuweisungen,
- klare Trennung der Verantwortlichkeit für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Ländern und Gemeinden, etwa Kinderbetreuung als Gemeindeaufgabe, Führung von Pflichtschulen als Landesaufgabe,
- klare Regelung der Aufgabe der sozialen Sicherung (eventuell auch öffentlicher Personennahverkehr) als gemeinschaftliche subnationale Aufgabe – d. h. möglichst einheitliche gesetzliche Regelung und Finanzierung durch die Länder, dezentrale Führung der mobilen Dienste, Pflegeheime auf Basis von Normkosten auf der Gemeindeebene,
- Führung von Krankenanstalten als Gemeinschaftsaufgabe der Länder einschließlich Finanzierungsverantwortung.

Die Maßnahmen zur Schließung der fiskalischen Lücken auf der Länderebene schaffen neue Lücken auf der Gemeindeebene. Der Lösungsansatz muss in der Entflechtung der Transfers liegen.

Literaturhinweise

- Biwald, P., Bauer, H., Mitterer, K., Bröthaler, J., Getzner, M., Schratzenstaller, M., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs. Transfers und Kostentragung, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Technische Universität Wien und WIFO, Wien, 2010, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/41361>.
- Blöchliger, H., Petzold, O., "Taxes or Grants: Which Revenue Source for Sub-central Governments?", OECD Economics Department Working Paper, 2009, (706).
- Boadway, R., Shah, A. (Hrsg.), Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, Washington D.C., 2007.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Wien–New York, 2006.
- Förber, G., "Steuerungsziele und -instrumente im Finanzausgleich föderaler Staaten", in Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), Finanzmanagement im föderalen Staat. Internationale und nationale Reformansätze, Neuer wissenschaftlicher Verlag, Wien–Graz, 2006, S. 136-153.
- Nowotny, E., Zagler, M., Der öffentliche Sektor, 5. Auflage, Berlin–Heidelberg, 2009.
- Oates, W. E., "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, 1999, 37(3), S. 1120-1149.
- Olson, M., "The Principle of Fiscal Equivalence", American Economic Review, 1969, 59, S. 479ff.
- Pitlik, H., Schmid, G., "Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland", Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2000, 49(1), S. 100-124.
- Thöni, E., "Transfers aus ökonomischer Sicht", in Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien, 1977, S. 361-371.
- Vigneault, M., "Grants and Soft Budget Constraints", in Boadway – Shah (2007), S. 133-171.
- Bundesministerium für Finanzen, Gebarungstatistik 1993/2009.
- Bundesministerium für Finanzen, Gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1995/2011.
- Bundesministerium für Finanzen, Regelungen gemäß FAG in der jeweils geltenden Fassung.
- SimFag – Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Technische Universität Wien, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik.
- Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat, Datensatz 2000 bis 2010.
- Statistik Austria, ESVG-Daten zum Sektor Staat, Datensatz 1995 bis 2011.
- Statistik Austria, Gemeindegebarungstatistik, Datensatz 1995 bis 2011.
- Statistik Austria, Volkszählungen 1991 und 2001, Bevölkerungsstatistik 2008 bis 2011.

Datenquellen

Transfer Relations in the Federal State – Status and Reform Perspectives. Summary

Intragovernmental transfers are an important element of the fiscal equalisation system. With respect to efficiency, the principle of fiscal equivalence or fiscal connectivity is central to the arrangement of fiscal relations between the individual levels of a federal state. Based on this principle, tasks, spending and revenue responsibilities should fundamentally be in accordance, and the cost and structural efficiency of the fulfilment of tasks should be expected.

The covering of expenditures through intragovernmental transfers instead of own revenue sources, over which the respective territorial authorities have decision-making power, breaches the principle of fiscal equivalence. Distributively motivated transfers for resource equalisation can weaken incentives among receiving regional administrative bodies to cultivate and exhaust their own sources of revenue – in particular revenues through taxation. Intensive transfer interdependencies between territorial authorities result in considerable complexity and lack of transparency in fiscal relations between the individual federal levels.

Over half of overall Austrian tax revenues are currently reallocated between and among the levels of government through transfers. Between 1995 and 2011, the transfer volume increased more significantly (+87 percent) than the nominal gross domestic product (+72 percent).

At the municipal level, the transfer load increases with rising populations. On the one hand, these transfers have led to a reallocation of funding from the municipalities to the Länder, while on the other hand there is also reallocation among the municipalities. Through transfer policies, fiscal equalisation leads to an over-compensation of financial power to the benefit of small municipalities.

Transfer reform requires the consistent uncoupling of tasks, the dismantling of joint financing schemes and the strengthening of sub-national tax autonomy. A reformed transfer system would include only a few transfers for resource equalisation, the equalisation of burdens, the compensation of regional spillovers and the realisation of economies of scale.