



*ifip*_{TU}



Grundlegende Reform des Finanzausgleichs

Projekt „Transfers und Kostentragung“

Endbericht

KDZ

Zentrum für Verwaltungsforschung

1110 Wien, Guglgasse 13

Tel.: +43 1 8923492, Fax: +43 1 8923492-20

E-Mail: institut@kdz.or.at, Internet: www.kdz.or.at

Wien, am 30. November 2010

www.kdz.or.at

Grundlegende Reform des Finanzausgleichs

Projekt „Transfers und Kostentragung“

Endbericht

Projektteam:

Mag. Peter Biwald (Projektleitung, KDZ)

Hon. Prof. Dr. Helfried Bauer (KDZ)

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler (TU Wien – Ifip)

Univ.-Prof. Mag. Dr. Michael Getzner (TU Wien – Ifip)

Dr. Karoline Mitterer (KDZ)

Dr. Margit Schratzenstaller (WIFO)

Inhaltsverzeichnis

Projektauftrag, -ziele, -inhalte und Vorgehensweise.....	4
1 Ausgangssituation.....	4
2 Projektinhalte	5
3 Methodik	7
Transfers und Kostentragung – Zusammenfassung/zentrale Ergebnisse.....	8
1 Status der Transferbeziehungen	8
2 Eckpunkte eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse.....	10
Teil A - Ziele und Probleme von intragovernmentalen Transfers und Kostentragungen als Teil von Finanzausgleichssystemen	12
1 Grundlagen	12
2 Ziele von intragovernmentalen Transfers	15
3 Probleme von intragovernmentalen Transfers	19
4 Internationale Erfahrungen	22
5 Lehren für Österreich – Prinzipien von Finanzausgleichsreformen	28
Teil B – Grundlagen, Volumen und Struktur des Transfersystems im österreichischen Finanzausgleich.....	31
1 Gesamtüberblick über die Transfers zwischen allen öffentlichen Rechtsträgern	31
2 Sekundärer Finanzausgleich – Transfers zwischen den Gebietskörperschaften	44
3 Tertiärer Finanzausgleich – Transfers zwischen Ländern und Gemeinden.....	57
4 Kritische Gesamtbetrachtung der Transferbeziehungen.....	75
Teil C - Abwicklung der Transfers und Transaktionskosten.....	85
1 Transaktionskosten – Entstehung und Ermittlung.....	85
2 Transferarten und Transaktionshäufigkeiten	86
3 Transaktionsprozess und –dauer	90
4 Gebundene Kapazitäten und Transaktionskosten	95
5 Transaktionskosten in einem reformierten System	98
Teil D - Eckpunkte eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse im vertikalen sowie für den horizontalen Finanzausgleich in Österreich	99
1 Ziele der Transfers als Teil einer umfassenden Reform des Finanzausgleichs	99
2 Instrumente für den Ressourcenausgleich der subnationalen Gebietskörperschaften .	100
3 Vorschläge für allokativen Transfers	102
4 Abgehen vom bisherigen „Transferchaos“ und finanzpolitische Übergangslösungen auf das neue System intragovernmentaler Transfers	106
Anhang 109	
1 Zu Teil B - Transfers zwischen Ländern und Gemeinden.....	109
Verzeichnisse	122
1 Literaturverzeichnis.....	122
2 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	126

Projektauftrag, -ziele, -inhalte und Vorgehensweise

Das Bundesministerium für Finanzen hat das KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung mit dem Projekt „Transfers und Kostentragung“ beauftragt, das gemeinsam mit dem Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) und der Technischen Universität Wien – Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) durchgeführt wurde.

1 Ausgangssituation

Die Transfers zwischen und innerhalb der Gebietskörperschaften sind in Österreich durch ihre Vielzahl, durch unklare Einzelwirkungen, durch teils widersprüchliche Gesamtwirkungen zwischen Transfers des sekundären und des tertiären Finanzausgleichs sowie durch hohe Transaktionskosten bestimmter Transferkategorien gekennzeichnet. Bedeutende Teilbereiche der intragovernmentalen Transfers widersprechen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen sowie den Prinzipien von Public Governance.

Die Länder agieren nicht nur als „Drehscheibe“ für Transfers zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen. Sie sind nicht zuletzt aufgrund ihrer geringen Einnahmen aus eigenen Abgaben auf Einnahmen aus Transferzahlungen des Bundes und insbesondere der Gemeinden zur Finanzierung ihrer Aufgaben angewiesen. Dies steht aber im Widerspruch zum Grundsatz der eigenen Kostentragung und kann dem Gebot eines effizienten Mitteleinsatzes zuwiderlaufen.

Die Würdigung und Kritik der Ist-Situation der intragovernmentalen Transfers muss allerdings im Kontext des gesamten Systems des Finanzausgleichs in Österreich erfolgen. Hierbei sind vor allem folgende **Systemmängel** zu konstatieren:

- Die ungenügende Berücksichtigung der Kompetenzen und faktischen Trägerschaften der einzelnen staatlichen Ebenen bei verschiedenen kostenintensiven Aufgaben im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich bei der Festlegung der Mittelverteilung in den jeweiligen FAGs,
- die unzureichende Ausstattung der subnationalen Gebietskörperschaften mit eigenen ausreichend dynamischen Steuerquellen, die für die Gemeinden etwa zu einer im Zeitablauf substantziellen Reduzierung der Steuerhoheit geführt haben, während die Länder überhaupt keine nennenswerte eigene Abgabe besitzen,
- die dazu korrespondierende Ausweitung der Mittel des Steuerverbundes, die nicht nach dem Prinzip des örtlichen/regionalen Aufkommens, sondern nach konstruierten Verteilungsschlüsseln (v.a. nach der Volkszahl bzw. nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel) und ökonomisch fragwürdigen Fixschlüsseln teils vertikal und horizontal verteilt werden,
- die Ausweitung von intragovernmentalen Transferzahlungen im vertikalen Finanzausgleichsgefüge (Bund zu Ländern, zwischen dem Land und den jeweiligen Gemeinden) sowie
- die fehlende ausgewogene Ausrichtung an gesamtwirtschaftlichen und aufgabenbezogenen strategischen Zielen.

Damit werden **zentrale Konstruktionsprinzipien** eines Finanzausgleichs verletzt, wie ein ausreichend ausgeprägtes Trennprinzip, das Herstellen von Transparenz zwischen Aufgaben und deren Finanzierung aus Abgaben (Wahrung des Äquivalenzprinzips) bei den subnationalen Ge-

bietskörperschaften sowie das Schaffen ausreichender Anreize zum effizienten und wirkungsvollen Mitteleinsatz auf allen staatlichen Ebenen bei möglichst geringen Transaktionskosten.

Leitgedanken für die gesamte Studie sind gemäß dem Auftraggeber:

- Zusammenführen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung
- das Heben von Effizienzpotenzialen
- Sicherstellen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes und der nachhaltig geordneten Haushalte sowie das Koordinieren der Haushaltsführung im Sinne des B-VG (Art. 13 B-VG)
- die Übereinstimmung des Finanzausgleichs mit der Verteilung der Lasten der Verwaltung auf die einzelnen Gebietskörperschaften und Bedachtnahme auf deren Leistungsfähigkeit (§ 4 des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948)
- die Praxisrelevanz und Operationalität der erarbeiteten Vorschläge.

Daraus leiten sich für das Projekt „Transfers und Kostentragung“ folgende **Ziele** (des Auftraggebers) ab:

- Die Analyse des Status quos der Transferbeziehungen und Vorschläge zur Entflechtung der Transfersysteme zwischen den Gebietskörperschaften wie auch deren Wirkung auf die horizontale Ebene.
- Die qualitative Einschätzung der Transferbeziehungen wie auch der möglichen Transferentflechtungen – bei Bedarf quantitative Berechnungen.
- Das Erarbeiten eines Reformmodells mit ein bis zwei Alternativen, das eine Entflechtung der Transfers wie auch eine Reduzierung der Abhängigkeit der Länder von Transfers im Fokus hat.
- Der Abbau der Transferverflechtungen und die Verbesserung der Transparenz.

2 Projekthinhalte

Teil A: Ziele und Probleme von intragovernmentalen Transfers und Kostentragungen als Teil von Finanzausgleichssystemen

Im Teil A der Studie werden Begründungen herausgearbeitet, die für Transfers sprechen können, z.B. die Ko-Finanzierung von besonderen Projekten, ein Ressourcenausgleich (Finanzkraftausgleich) und ein Lastenausgleich (Finanzbedarfsausgleich). Die finanzwissenschaftliche Beurteilung der Ausgestaltung von Zuweisungen/Zuschüssen ist dabei abhängig von den verfolgten Transferzwecken (Zielorientierung):

- **allokative Ziele:** gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung und Abgeltung von Spill-overs, Agglomerations- und Deglomerationseffekte (economies of scale etc.). Aus ökonomischer Sicht sind hier Zweckbindungen und Eigenbeteiligungen tendenziell zu präferieren.
- **distributive Ziele:** dahinter verbergen sich Vorstellungen zu einem interregionalen Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarfen und einer gleichmäßigen Versorgung mit öffentlichen Leistungen. Üblicherweise werden zur Realisierung der Ziele tendenziell ungebundene Transfers empfohlen.
- **stabilisierungspolitische Ziele:** Intragovernmentale Transfers können auch zum Ausgleich von asymmetrischen Schocks für öffentliche Finanzen auf den subzentralen Ebenen dienen.

Vor diesem Hintergrund wurden die Problematik von ausufernden Transfers und Kostentragungen vor allem in Hinblick auf allokativen Ziele sowie der Stellenwert von Transfers als Ersatz für einen unzulänglichen primären Finanzausgleich dargestellt.

Auch wesentliche Kriterien von Public Governance und Public Management werden zur Beurteilung von Transfers herangezogen.

Teil B: Grundlagen, Volumen und Struktur des Transfersystems im österreichischen Finanzausgleich

Ausgehend von einem Gesamtüberblick über die intragovernmentalen Transfers werden für die in der Studie näher betrachteten Transfers kurz die gesetzlichen Grundlagen, die wichtigsten Ausgestaltungsmerkmale der einzelnen Transfers und die Transfervolumina (für den Zeitraum 2004 - 2008) in Hinblick auf eine kritische Beurteilung des gesamten Transfersystems dargestellt.

a) Gesamtüberblick zu den Transfers zwischen allen öffentlichen Rechtsträgern

- Gesamtes Transfervolumen zwischen allen Subsektoren des Staates
- Ausmaß der Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften
- Gesamtes Transfervolumen der Länder und der Gemeinden

b) Transfers im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs

- Vorwegabzüge vor bzw. nach vertikaler Verteilung der Ertragsanteile gemäß des FAG 2008
- Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile gemäß des FAG 2008
- Ersätze/Zuschüsse des Bundes an die Länder gemäß §§ 4 und 23 FAG 2008
- Zuweisungen/Zuschüsse des Bundes an die Gemeinden gemäß §§ 20, 21 und 23 FAG 2008
- Landesumlage gemäß § 5 FAG 2008
- Gemeinde-Bedarfszuweisungen auf Basis des Vor-Weg-Abzugs gemäß § 11 (1) FAG 2008

c) Transfers zwischen Ländern und Gemeinden im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs

- Sozialhilfe i.w.S. einschließlich der Behindertenhilfe, Pflegesicherung und Jugendwohlfahrt
- Krankenanstalten
- Kinderbetreuung
- Pflichtschulen

Schließlich erfolgt eine kritische Gesamtbetrachtung der intragovernmentalen Transferbeziehungen.

Teil C: Abwicklung der Transfers und Transaktionskosten

Im Mittelpunkt steht die Gestaltung der Verwaltungsabläufe der Transfergewährung wie auch -entflechtung und das Ausmaß der wegfallenden bzw. anfallenden Transaktionskosten. Dies wird exemplarisch für die Transfers zwischen den Ländern und Gemeinden dargestellt.

Teil D: Eckpunkte eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse im vertikalen sowie für den horizontalen Finanzausgleich in Österreich

Die Entwicklung eines Reformmodells erfolgt unter besonderer Berücksichtigung der folgenden Fragestellungen:

- Welche Änderungen bei den Vorwegabzügen sind sinnvoll?
- Welche Änderungen bei den Mischfinanzierungen sind sinnvoll?

- Bei welchen Transfers ist es sinnvoll, eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sicherzustellen?
- Bei welchen Transfers ist es sinnvoll, Zweckbindungen zu beseitigen bzw. den Zweckumfang zu erhöhen?
- Ob und in wie weit kann eine Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ein Auseinanderfallen von Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten begrenzen?
- Welche Modelle von Transfers und welche Kostentragungsschemata sind denkbar, um Mischfinanzierungen auf solche Anwendungsfälle zu reduzieren, bei denen externe Effekte für eine Ko-Finanzierung der übergeordneten Gebietskörperschaften sprechen? Wie kann in diesem Kontext eine output-orientierte Regelung erreicht werden?

3 Methodik

Das Projekt wurde auf folgenden methodischen Grundlagen bearbeitet:

- Auswerten von gesetzlichen und statistischen Grundlagen zur Darstellung des Status quo,
- Entwickeln von zentralen Eckpunkten eines Reformmodelles für Transfer und Zuschüsse im vertikalen sowie horizontalen Finanzausgleich.

Grundsätzlich wird auf vorhandenes empirisches Material zurückgegriffen. Die Bedarfszuweisungen können nur in dem Ausmaß bearbeitet werden, in dem empirisches Material zugänglich ist. Die aktuellen Finanzdaten beziehen sich in Abstimmung mit dem BMF auf das Jahr 2008, da die Daten für 2009 erst ab Oktober 2010 vorgelegt sind. Für die Berechnung der Pro-Kopf-Werte wurden die von der Statistik Austria veröffentlichten Bevölkerungszahlen – bis 2007 Popreg-Daten, für das Jahr 2008 Mini-Registerzählung 31.10.2008 – zu Grunde gelegt.

Transfers und Kostentragung – Zusammenfassung/zentrale Ergebnisse

1 Status der Transferbeziehungen

Über die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen werden derzeit über Transfers zwischen und innerhalb der Ebenen der Staates (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, d.h. neben den Gebietskörperschaften auch Fonds, Verbände, Sozialversicherung, ausgegliederte Einheiten des Staates u.a.) umverteilt. Das gesamte Transfervolumen innerhalb des Staates stieg von rund 28 Mrd. Euro (2000) auf 41 Mrd. Euro (2008). Das Transfervolumen stieg damit stärker als das nominelle Brutto-Inlandsprodukt (46,4 Prozent vs. 42,9 Prozent). Insbesondere die Landesebene ist der größte Empfänger im gesamten Transfersystem, 51 Prozent der (nichtfinanziellen, unkonsolidierten) Einnahmen der Landesebene stammen aus Transfers.

Der Gesamtanzahl an Transfers, die bezüglich des Verwaltungsaufwands unterschiedlich zu beurteilen sind („automatische“ Überweisung bis hin zu komplexen Antrags- und Prüfungsverfahren), steht ein Mehrfaches an zu administrierenden Überweisungsvorgängen gegenüber. Die Transferverflechtungen der Länder und Gemeinden umfassen rund 216.000 Transfers, davon sind rund 92.000 intragovernmentale Transfers, 76.000 extragovernmentale Transfers und etwa 48.000 Kostenbeiträge und -ersätze von/an öffentliche und private Rechtsträger. Pro Gemeinde fallen jährlich im Durchschnitt etwa 50 Transfervorgänge an, bei großen Gemeinden bis zu 150.

Die Netto-Transfers gestalten sich hierbei in einer zeitlich unterschiedlichen Dynamik. Die sekundären Netto-Transfers beispielsweise der Gemeinden entfalteten eine geringe Dynamik, während die tertiären Transferausgaben der Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2008 wesentlich stärker wuchsen als die Transfereinnahmen. Die tertiären Netto-Transfers der Gemeinden verdreifachten sich von minus 0,5 Mrd. Euro (1995) auf minus 1,5 Mrd. Euro (2008).

Sekundäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

Mit dem FAG 2008 wurde ein Schritt in Richtung der Transferentflechtung unternommen: Sekundäre Transfers des Bundes an die Länder und Gemeinden wurden durch Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ersetzt. Das Volumen an umgewandelten Transfers der Länder betrug 3,97 Mrd. Euro; somit wurden die gesamten sekundären Transfereinnahmen der Länder (bislang 8,49 Mrd. Euro) um 46 Prozent reduziert. Die Umwandlung in Ertragsanteile erhöhte die Autonomie der Länder hinsichtlich der Einnahmenverwendung. Dieser Reformschritt betrifft jedoch nur einen geringen Teil der gesamten intragovernmentalen Transfers, sodass das Transferdickicht kaum gelichtet wurde. Auch handelt es sich bei den umgewandelten Transfers um relativ wenig verwaltungsaufwändige Transfers.

Tertiäre Transfers zwischen Ländern und Gemeinden

Bei Betrachtung der **Sozialhilfe-, Krankenanstalten- und Landesumlage** können folgende Problembereiche im Sinne eines effizienten intragovernmentalen Transfersystems genannt werden:

- **Allokative Ineffizienzen sind gegeben**

Auf Seiten der Gemeinden steht in den genannten Bereichen grundsätzlich ausschließlich eine Ausgabenverantwortlichkeit, wodurch 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 Finanzierungsverantwortung.

- **Umlageneinhebung, obwohl es sich um keine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung handelt**
Träger der Sozialhilfe sowie der Krankenanstalten sind in beinahe allen Bundesländern ausschließlich die Länder. Es wird daher eine Umlage eingehoben, obwohl es sich um keine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung handelt.
- **Starke Orientierung an der Finanzkraft berücksichtigt nicht unterschiedliche Aufgabenlasten**
Die genannten Umlagen orientieren sich mit der Finanzkraft ausschließlich bzw. vorwiegend an einer Inputgröße und verfolgen grundsätzlich distributive Ziele. Ein Lastenausgleich (aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer oder geografisch-topografischer Erfordernisse) erfolgt nicht.
- **Je nach Bundesland unterschiedliche Belastungen und distributive Wirkungen**
Unterschiedliche Kostenbeitragssätze und Verteilungskriterien in den einzelnen Bundesländern führen zu sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Gemeinden mit grundsätzlich ähnlichen Aufgabenbereichen je nach Bundesland unterschiedlich belastet bzw. gefördert werden.

Gesamteinschätzung

Grundsätzlich sind folgende Problembereiche festzuhalten:

- **Intransparente Zielsetzungen und Verteilungskriterien am Beispiel der Bedarfszuweisungen**
Im Bereich der Bedarfszuweisungen bestehen in den meisten Bundesländern keine transparenten Verteilungskriterien oder Zielsetzungen. Insbesondere ist nicht geklärt, ob grundsätzlich allokativen oder distributiven Zielen verfolgt werden. Weiters sind hohe Transaktionskosten mit den Bedarfszuweisungen verbunden.
- **Sekundärer Finanzausgleich und Umlagen kehren primären Finanzausgleich um**
Im primären Finanzausgleich sind insbesondere Städte über 10.000 EinwohnerInnen sowie finanzkräftigere Gemeinden besser gestellt. Demgegenüber kommt es durch den sekundären Finanzausgleich und die Umlagenbelastungen in den Bereichen Sozialhilfe und Krankenanstalten zu einer Umverteilung zulasten finanzkräftiger und größerer Gemeinden. Vergleicht man die Ertragsanteile vor und nach Berücksichtigung sekundärer Transfers und Umlagen reduziert sich das Verhältnis bei Betrachtung der Einwohnergröße von 1:1,54 zu 1:1,28 bei den Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen zu den Gemeinden über 50.000 EinwohnerInnen sowie bei Betrachtung nach Finanzkraft-Quintilen von 1:1,27 zu 1:0,83 bei den Gemeinden des 1. und 5. Finanzkraft-Quintils. D.h., nach dem sekundären Finanzausgleich und den beiden Umlagen verbleiben den finanzkraftschwächsten Gemeinden rund 720 Euro je EinwohnerIn aus den Ertragsanteilen, während die finanzkraftstärksten Gemeinden nur noch mit rund 600 Euro je EinwohnerIn ausgestattet sind.
- **Hohe Transaktionskosten**
Die Transaktionskosten auf der Ebene Länder - Gemeinden belaufen sich auf rund 33 Mio Euro p.a., wobei dabei Such-, Informations- und Lobbyingaufwendungen nur ansatzweise berücksichtigt sind. In Summe sind 330 VBÄ (ohne sonstige Aufgabenbereiche) bis 390 VBÄ (alle Aufgabenbereiche) im Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden gebunden. Das Verhältnis zwischen Transaktionskosten und Transfersummen bewegt sich in einer Bandbreite von 2,4 bis 4,5 Prozent.
- **Mangelnde Orientierung an Output und Outcome**
Transfers von den Ländern an die Gemeinden orientieren sich in erster Linie an den Ausgabenerfordernissen, nicht jedoch an den damit verfolgten Leistungen und Wirkungen.

Wie in der vorliegenden Studie ausgeführt wird, bestehen vielfältige intragovernmentale Transfers, die hinsichtlich ihrer jeweiligen Ziele und Wirkungen kaum mehr erfasst und gesteuert werden können. Ein guter Teil der intragovernmentalen Transfers weist auch allokativen Ineffizienzen auf, wodurch knappe finanzielle Ressourcen vergeudet werden. Man spricht deshalb auch vom „Transferchaos“.

2 Eckpunkte eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse

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

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

Ressourcenausgleich

Unerwünschte Finanzkraftunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften einer subnationalen föderalen Ebene sollen künftig möglichst nur durch einen einzigen **Transfer des Ressourcenausgleichs** - im jeweils politisch gewünschten Ausmaß - im Rahmen eines horizontalen Ausgleichs verringert werden. Für den Finanzkraftausgleich soll jeweils ein einziger, zweckfreier, permanenter, schlüsselmäßiger horizontaler Transfer auf der Ebene der Länder und ebenso auf der Ebene der Gemeinden verwendet werden. Um regionalen Erfordernissen entsprechen zu können, erscheint es eher zweckmäßig, den Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden länderweise zu organisieren. Die Begründung für einen horizontalen statt oder ergänzend zu einem vertikalen Finanzkraftausgleich wäre durch die damit erzielte Transparenz (Überblick, Überprüfbarkeit) gegeben.

Als wichtige **Maßnahme des Übergangs** auf das neue System der intragovernmentalen Transfers wäre für die Dauer von etwa zwei Finanzausgleichs-Perioden eine Ergänzung durch einen anfänglich höheren vertikalen Transfer aus einem beim Bund eingerichteten Übergangsfonds und in der zweiten FAG-Periode eines geringeren Bundestransfers zweckmäßig.

Lastenausgleich

Allokative Transfers sollen stark am grundsätzlichen Ziel der Förderung des effizienten Mitteleinsatzes durch Nutzen von Economies of Scale sowie des Ausgleichs von positiven externen Effekten, die von zentralörtlichen Leistungen ausgehen, ausgerichtet werden. Allokative Transfers sollen möglichst gut an die zu erbringenden Leistungen geknüpft und damit outputorientiert gestaltet werden.

Daraus wird für ein reformiertes intragovernmentales Transfer-System Folgendes abzuleiten sein:

- Die bisher im Bereich der Pflichtschulen über **kostenersatzähnliche horizontale Transfers erfolgenden Lasten-Ausgleiche** innerhalb der Schulsprengel sollten beibehalten sowie durch - partielle - Ausweitung der Schulsprengel (etwa über die Bundesländergrenzen hinweg) und durch andere Kooperationsformen die Abstimmung der Angebote zwischen Schulen und

Schulstandorten gefördert und die Abgeltung der Inanspruchnahme zwischen den jeweils 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 beispielsweise 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 Aufgabenbereichen von Ländern und/oder Gemeinden, die bisher nicht erbracht oder zu wenig interkommunal und/oder interregional abgestimmt werden, sollen standardisierte horizontale Vereinbarungen zwischen den jeweils beteiligten Partnern dienen, mit denen die Spill-overs 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.

Ein ergänzender **vertikaler Strukturausgleichs-Transfer** könnte für wirtschaftsschwache Regionen und damit für relativ finanzärmere Regionen vorgesehen werden. Dieser wäre aus einem durch den Bund und/oder die Länder und/oder die Gesamtheit der Gemeinden zu dotierenden Strukturausgleichsfonds zu leisten. Ziel des oder der (eventuell für Großregionen eingerichteten) Fonds wäre es, einen partiellen Ausgleich schwieriger räumlicher oder sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen, die zur Schwächung der regionalen Finanzkraft und zu Sonderlasten führen, durch Ko-Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu bieten.

Übergangslösungen

Das neue hier vorgeschlagene Transfersystem enthält neben dem umverteilenden Transfer zum Ressourcenausgleich nur wenige alloкатive Transfers. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Vielzahl heutiger intragovernmentaler Transfers aufgelassen werden muss. Dies sollte in folgenden Schritten erfolgen:

1. Auflösen der Landesumlage und anderer Umlagen als vertikale Transfers der Gemeinden an das Land.
2. Abgehen von bisherigen Vorwegabzügen, Bedarfs- und Finanzzuweisungen.
3. Klare Trennung der Verantwortlichkeit für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Ländern und Gemeinden – z.B. Kinderbetreuung als Gemeindeaufgabe, Führung von Pflichtschulen als Landesaufgabe.
4. Klare Regelung der Aufgabe der sozialen Sicherung (eventuell auch ÖPNV) als gemeinschaftliche subnationale Aufgabe – d.h. möglichst einheitliche gesetzliche Regelung und Finanzierung bei den Ländern, dezentrale Führung der mobilen Dienste, Pflegeheime auf Basis von Normkosten auf der Gemeindeebene.
5. Führung von Krankenanstalten als Gemeinschaftsaufgabe der Länder inklusive Finanzierungsverantwortung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Maßnahmen zur Schließung der fiskalischen Lücken auf der Länderebene neue Lücken auf der Gemeindeebene schaffen. Der Lösungsansatz muss in der Entflechtung der Transfers liegen.

Teil A - Ziele und Probleme von intragovernmentalen Transfers und Kostentragungen als Teil von Finanzausgleichssystemen

Margit Schratzenstaller

Sowohl in der Theorie als auch in der Praxis stellen intragovernmentale Transfers ein bedeutendes Element von Finanzausgleichssystemen dar. Sie sind unverzichtbar in allen Staatswesen, in denen die intragovernmentalen Beziehungen nicht durch völlige Dezentralisierung gekennzeichnet sind (Boadway – Shah, 2007). Für ihre Gewährung können verschiedene Gründe sprechen. Die finanzwissenschaftliche Beurteilung der Ausgestaltung von intragovernmentalen Transfers ist abhängig von den verfolgten Transferzwecken (Zielorientierung). Besondere Relevanz haben dabei alloкатive, distributive und stabilisierungspolitische Ziele, wobei zwischen den einzelnen Zieldimensionen Konflikte auftreten können. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Abschnitt die Problematik von („ausufernden“) Transfers vor allem in Hinblick auf alloкатive Ziele dargestellt, ebenso der Stellenwert von Transfers als Ergänzung für einen unzulänglichen primären Finanzausgleich. Auch wesentliche Kriterien von Public Governance und Public Management werden zur Beurteilung von intragovernmentalen Transfers herangezogen.

1 Grundlagen

1.1 Intragovernmentale Transfers als ein zentraler Bestandteil von Finanzausgleichssystemen

Die gebietskörperschaftlichen Ebenen eines mehrstufig aufgebauten Staatswesens können sich prinzipiell aus drei Quellen¹ finanzieren:

6. Einnahmen aus eigenen Steuern
7. Anteile an gemeinschaftlichen Steuern im Rahmen eines Verbundsystems
8. Einnahmen aus Transfers der anderen Gebietskörperschaften (intragovernmentale Transfers)

Diese Einnahmequellen spielen in allen existierenden Finanzausgleichssystemen eine Rolle, wenn auch mit jeweils sehr unterschiedlichen Gewichtungen (vgl. Bergvall et al., 2006). Sie sind mit unterschiedlichen Autonomiegraden verbunden: Einnahmen aus eigenen Steuern bieten das höchste, Einnahmen aus Transfers der anderen Gebietskörperschaften das geringste Ausmaß an finanzieller Autonomie für die empfangende Gebietskörperschaft.

Intragovernmentale Transfers haben in vielen OECD-Ländern langfristig eher an Bedeutung gewonnen (Bergvall et al., 2006, Blöchliger, 2007). Nicht zuletzt deshalb, weil die Gewährung zusätzlicher Transfers zur Bewältigung eines zunehmenden bzw. sich wandelnden Aufgabenspektrums einzelner Gebietskörperschaften sich als weniger endgültige und politisch eher reversible Lösung darstellt als die Erhöhung der eigenen Einnahmen oder der Anteile an zwischen den Gebietskörperschaften geteilten Steuern, wird in der praktischen Finanzpolitik häufig auf sie zurückgegriffen (Nowotny – Zagler, 2009). Transfers können allgemein definiert werden als „unilaterale Ressourcenströme, für welche die Geber-/ Empfängerbeziehung definierbar ist“ (Thöni, 1977, S. 364). Dieser Übertragung von Ressourcen qua Transfer steht also keine direkte ökonomische Gegenleistung gegenüber (Bröthaler – Bauer – Schönback, 2006). Von diesen zu unterscheiden sind Kostenübernahmen, die sich bei Abweichung vom Prinzip der eigenen Kostentragung wonach die Gebietskörperschaften die Kosten aus der

¹ Unter Vernachlässigung der im vorliegenden Zusammenhang nicht relevanten sonstigen regelmäßigen oder einmaligen Einnahmen, wie etwa Gebühren, Vermögenserträge oder Privatisierungserlöse.

Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben selbst tragen ergeben; hier wird für die empfangenen Mittel eine konkrete Gegenleistung erbracht. Auf diese wird in diesem Abschnitt der Studie, der die theoretischen Grundlagen bezüglich der Ziele und Probleme intragovernmentaler Transfers legen will, nicht mehr gesondert eingegangen.

Transfers können innerhalb einzelner gebietskörperschaftlicher Ebenen im Rahmen eines horizontalen Finanzausgleichs gewährt werden. Vertikale Transfers dagegen werden zwischen einzelnen föderalen Ebenen geleistet und können in beide Richtungen gehen – als Zuweisungen „von oben nach unten“ oder als Umlagen „von unten nach oben“. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf vertikale Transfers.

1.2 Transferformen

Intragovernmentale Transfers können auf der Grundlage einer Reihe von Merkmalen klassifiziert bzw. ausgestaltet werden. Besonders relevant sind die folgenden Charakteristika (vgl. Tabelle 1):² (1) Zweckbindung, (2), Mitfinanzierung, (3) Bestimmung der Höhe, (4) Finanzkraftberücksichtigung, (5) Zuteilungsmodus, (6) Periodizität, (7) Evaluierung, (8) Harmonisierungsgrad (Vgl. auch Bergvall et al., 2006).

Tabelle 1: Merkmale von intragovernmentalen Transfers

Merkmals	Ausprägung
(1) Zweckbindung	- ungebunden (Schlüsselzuweisung oder allgemeine Finanzausweisung) - an weit definierte Verwendung gebunden (z.B. „für Investitionen“) - an eng definierte Verwendung gebunden (Zweckzuweisung oder spezielle Finanzausweisung; z.B. für Sportstättenbau)
(2) Mitfinanzierung	ohne oder mit (konstanter oder variabler) Mitfinanzierungspflicht der empfangenden Gebietskörperschaft
(3) Bestimmung der Höhe	Absoluter Betrag oder prozentualer Anteil an den Bereitstellungskosten des geförderten öffentlichen Gutes
(4) Zuteilungsprinzip	mit oder ohne Berücksichtigung der Finanzkraft des Empfängers bzw. des Gebers, mit oder ohne Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Empfängers, politische Kriterien
(5) Zuteilungsmodus	automatisch oder auf Antrag
(6) Periodizität	Einmalig/befristet oder regelmäßig/unbefristet
(7) Evaluierung	Keine Evaluierung der Wirkungen oder (regelmäßige) Evaluierung der Wirkungen/Wirkungscontrolling
(8) Harmonisierungsgrad	Landeseinheitlich ausgestaltete Transfers nachgeordneter Gebietskörperschaften oder zwischen den Jurisdiktionen differierende Ausgestaltung

Quelle: WIFO, Eigene Zusammenstellung, 2010.

1. Zweckbindung: Je mehr Einfluss der Transfergeber auf die Verwendung der Zuweisung durch den Empfänger nehmen will, desto enger wird er die Zweckbindung definieren; Zweckzuschüsse oder spezielle Finanzausweisungen („conditional grants“) haben die strengsten Verwendungsaufgaben. Allgemeine Finanzausweisungen oder Schlüsselzuweisungen können dagegen als ungebundene Transfers ausschließlich entsprechend der Präferenzen des Empfängers verwendet werden.
2. Mitfinanzierung: Eine Mitfinanzierungspflicht des Empfängers bei zweckgebundenen Transfers („matching grants“) entlastet den Geber budgetär und bewirkt eine Reallokation von Finanzmitteln durch den Empfänger, die nicht dessen ursprünglichen Präferenzen entspricht,

² Vgl. zum Folgenden: Bergvall et al. (2006), Bröthaler – Bauer – Schönback (2006) und Zimmermann – Henke – Broer (2009).

es sei denn, die Inanspruchnahme des Transfers durch den Empfänger basiert auf einem reinen Mitnahmeeffekt. Eine Mitfinanzierungspflicht kann finanzstärkere Empfänger bevorteilen.

3. Bestimmung der Höhe: Ein in Form eines absoluten Betrags gewährter zweckgebundener Transfer weist das Risiko einer Überschreitung der geplanten Ausgaben bzw. ausufernder Ausgaben dem Empfänger zu, während die Gewährung eines prozentualen Anteils an den Bereitstellungskosten des geförderten öffentlichen Gutes den Geber an etwaigen Kostenineffizienzen beteiligt.
4. Zuteilungsprinzip: Auf die Bevorzugung finanzschwächerer Empfänger zielt die Finanzkraftgewichtung von Transfers ab. Auch auf Geberseite können Transfers – speziell Umlagen – in Abhängigkeit von der Finanzkraft des Gebers festgesetzt werden. Ergänzend oder alternativ können der Finanzbedarf des Empfängers oder politische Kriterien (ideologische Ausrichtung der Regierung der Empfänger-Jurisdiktion) bei der Zuteilung berücksichtigt werden.
5. Zuteilungsmodus: Hier kann zwischen einer automatischen Zuteilung, die auf einem Rechtsanspruch der empfangenden Gebietskörperschaft beruht (in der Regel bei Schlüsselzuweisungen) und einer Vergabe auf Antrag (häufig bei gegebenenfalls zeitlich befristeten Zweckzuweisungen) unterschieden werden.
6. Periodizität: Intragovernmentale Transfers können einmalig bzw. zeitlich befristet oder regelmäßig bzw. zeitlich unbefristet gewährt werden.
7. Evaluierung: Transfers können im Rahmen eines Wirkungscontrollings (regelmäßig) evaluiert und gegebenenfalls entsprechend der Evaluierungsergebnisse angepasst werden, oder es kann auf eine Evaluierung verzichtet werden.
8. Harmonisierungsgrad: Hier geht es darum, ob und inwieweit sich die Ausgestaltung von Transfers, die von nachgeordneten staatlichen Ebenen gewährt werden, zwischen den Jurisdiktionen der betreffenden Ebene (z.B. Bundesländer) unterscheidet, oder ob eine einheitliche Ausgestaltung vorliegt.

Aus der Sicht des Empfängers sind Schlüsselzuweisungen am vorteilhaftesten: Sie unterliegen weder einer Zweckbindung noch einer Mitfinanzierungspflicht. Auf Antrag zugeteilte und allein in der Entscheidungsbefugnis des Gebers liegende, an eng definierte Verwendungszwecke gebundene Zweckzuweisungen mit hoher Mitfinanzierungspflicht sind dagegen mit dem geringsten Autonomiegrad auf Empfängerseite verbunden.

Die genannten Merkmale intragovernmentaler Transfers können durch weitere Merkmale ergänzt werden (Bergvall et al., 2006, Bröthaler – Bauer – Schönback, 2006, Zimmermann – Henke – Broer, 2009), die jedoch für die im Rahmen dieser Arbeit angestellten theoretischen Überlegungen und die Beurteilung der praktischen Ausgestaltung des österreichischen Systems der intragovernmentalen Transfers keine zentrale Rolle spielen und daher hier nur ergänzend aufgeführt werden: unter anderem die Fließrichtung (horizontal versus vertikal sowie bei vertikalen Transfers aufwärts versus abwärts), die Empfangsvoraussetzungen (Minimalangebot der mitfinanzierten öffentlichen Leistungen; Vorliegen eines extraterritorialen oder übergeordneten Nutzens), die Art der via Transfers übertragenen Ressourcen (monetäre versus reale Transfers), die Stufe des Finanzausgleichs (im Finanzausgleichsgesetz geregelte sekundäre Transfers versus in sonstigen Bundes- oder Landesgesetzen geregelte Transfers im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs), die Vermögenswirksamkeit (laufende Transfers, die für Konsum- oder sonstige laufende Ver-

wendungszwecke bestimmt sind, versus Kapitaltransfers, die für Investitionen zu verwenden sind) sowie eine etwaige Gesamtvolumenbegrenzung, die den Geber budgetär entlasten soll.

2 Ziele von intragovernmentalen Transfers

Aus Effizienzperspektive ist für die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen zwischen den einzelnen Ebenen eines föderativ aufgebauten Staatswesens das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bzw. der fiskalischen Konnexität zentral, wonach Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortlichkeit grundsätzlich zusammenfallen sollen, wovon sowohl Kosten- als auch Struktur-effizienz der Aufgabenerfüllung zu erwarten ist (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 insbesondere allokativen, distributiven und stabilisierungspolitische Ziele. Gelegentlich werden sie auch als Ersatz für eine stärkere Abgabenaufonomie der subzentralen Ebenen betrachtet bzw. gewährt. Diese ökonomischen Begründungen für die Existenz intragovernmentaler Transfers werden im Folgenden kurz referiert.³ Dabei gelten die folgenden theoretischen Aussagen im Rahmen einer partialanalytischen Betrachtung, also bei Betrachtung eines einzelnen Transfers. Sie relativieren sich für ein gesamtes Transfersystem, wo Interdependenzen zwischen einzelnen Transfers mit unterschiedlichen Zielsetzungen auftreten, die Zielsetzungen von Transfers konterkarieren sowie intendierte Wirkungen abschwächen oder verstärken können: und dies umso mehr, je komplexer und intransparenter das System intragovernmentaler Transfers ist.

2.1 Allokative Ziele intragovernmentaler Transfers

Allokativ motivierte intragovernmentale Transfers zielen auf die Allokation der Mittel durch die empfangende Jurisdiktion. Sie können mit mehreren Argumenten begründet werden.

Räumliche Nutzenspillovers sind ein erstes wichtiges allokatives Argument für Finanzzuweisungen der Zentralebene an nachgeordnete Gebietskörperschaften. Solche Spill-overs bergen die Gefahr eines suboptimalen Niveaus der betreffenden öffentlichen Güter und Leistungen, da die einzelne Jurisdiktion den ihre Grenzen überschreitenden Nutzen nicht berücksichtigt. Ist die Zahl der involvierten Jurisdiktionen gering, so können sie eine horizontale Kooperation vereinbaren und auf diese Weise ein optimales Niveau der betreffenden öffentlichen Güter und Leistungen erreichen. Handelt es sich allerdings um eine Vielzahl von Jurisdiktionen, so dass eine horizontale Kooperation mit hohen Transaktionskosten verbunden wäre, so sind Transfers der übergeordneten Ebene ein Instrument, um die Vorteile einer dezentralen Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen zu realisieren, ohne deren Nachteile – ein suboptimales Bereitstellungsniveau aufgrund von regionalen Spill-overs – in Kauf nehmen zu müssen. Der Transfer stellt dann eine Alternative zur Leistungserstellung durch die höhere Ebene dar (Quigley, 1997). Aus ökonomischer Sicht sind hier Zweckbindungen und Eigenbeteiligungen tendenziell zu präferieren (Boadway – Wildasin, 1997). Zweckbindungen können sicherstellen, dass die gewährten Transfers tatsächlich zur Bereitstellung der durch Spill-overs gekennzeichneten Güter und Leistungen verwendet werden. Die ökonomische Begründung für die Übernahme eines Finanzierungsanteils durch die gebende Gebietskörperschaft ist die

³ Vgl. Oates (1990, 1999), Pitlik – Schmid (2000) und Bergvall et al. (2006).

Abdeckung des extraterritorialen Nutzens. Gleichzeitig stärkt die Verpflichtung zur Mitfinanzierung durch die empfangenden Gebietskörperschaften das Kostenbewusstsein und trägt so zu einer kosteneffizienteren Bereitstellung bei.

Ähnlich begründen sich Transfers zum Ausgleich von Agglomerationseffekten und daraus resultierenden positiven Externalitäten, die von Oberzentren ausgehen (so genannte zentralörtliche Leistungen). Auch können Transfers zur Sicherung von Economies of Scale eingesetzt werden: In diesem Fall sollen sie die zusätzlichen Kosten abdecken, die einer Jurisdiktion dadurch entstehen, dass sie eine effizientere öffentliche Einrichtung mit größeren Kapazitäten, als von der Jurisdiktion selbst benötigt werden, für ein größeres Einzugsgebiet bereitstellt, um die Realisierung von Skalenerträgen sicherzustellen (Bauer – Schratzenstaller, 2007). Auch in diesem Fall sollte eine Mischfinanzierung in Form von „matching grants“ vorgenommen werden. Schließlich können vertikale Transfers „von oben nach unten“ auch auf meritorischen Überlegungen basieren, wenn die Zentralebene das Angebot einer öffentlichen Leistung von übergeordnetem Interesse sicherstellen will.

Auch vertikale Transfers „von unten nach oben“ in Form von Umlagen im Rahmen einer gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung werden durch allokativen Überlegungen begründet (Färber, 2006). Sie ermöglichen die Finanzierung von Aufgaben nachgeordneter Jurisdiktionen, die diese selbst aufgrund mangelnder Größe und Leistungsfähigkeit oder wegen des Vorliegens großer interregionaler Spill-overs nicht selbst erledigen können, auf einer höheren Ebene, ohne dass dieser die betreffenden Aufgaben übertragen werden müssen. Als „negative Schlüsselzuweisungen“ berücksichtigen Umlagen die Finanzkraft der sie leistenden Jurisdiktionen sowie gegebenenfalls auch die Einwohnerzahl, den Aufgabenumfang etc.

Allokationspolitische Überlegungen können auch hinter Transfers stehen, die zunächst unmittelbar distributiv motiviert sind, also auf den Ausgleich einer zwischen Jurisdiktionen einer gebietskörperschaftlichen Ebene differierenden Finanzkraft abzielen. Wenn das fiskalische Residuum (der Nettotonnen aus entrichteten Steuern und empfangenen öffentlichen Gütern und Leistungen) zwischen den subnationalen Jurisdiktionen einer Ebene differiert, etwa aufgrund von „economies of scale“ bestimmter öffentlicher Güter und Leistungen, so kann dies ineffiziente Wanderungsbewegungen auslösen: ineffizient insofern, als sich dieser Anreiz zu regionaler Migration nicht in Unterschieden in den Kosten der Bereitstellung der öffentlichen Güter und Leistungen begründet.

2.2 Distributive Ziele intragovernmentaler Transfers

Der Redistribution dienende intragovernmentale Transfers zielen dagegen auf die Veränderung der relativen Positionen von Jurisdiktionen in Hinsicht auf die Höhe der Mittelausstattung (Bröthaler – Bauer – Schönäck, 2006). Sind die Ausgabenerfordernisse einer nachgeordneten föderalen Ebene höher als ihre Einnahmepotenziale, können Transfers der Zentralebene, deren Möglichkeiten zur Einhebung von Steuern größer sind, die entstehenden fiskalischen Lücken („fiscal gaps“) füllen. Intragovernmentale Transfers sind dann ein Instrument zur Beseitigung vertikaler fiskalischer Ungleichgewichte („vertical fiscal imbalances“, Boadway, 2001, Bird – Smart, 2002). Solche fiskalischen Ungleichgewichte können aus einer unangemessenen Aufgabenzuteilung, der Zentralisierung der Steuerhoheit oder einem fehlenden Besteuerungsspielraum der subnationalen Regierungen aufgrund einer hohen Abgabenbelastung durch die Zentralebene resultieren (Shah, 2007).

In diesem Zusammenhang werden intragovernmentale Transfers – genauer gesagt, Transfers der Zentralebene an nachgeordnete Einheiten – gelegentlich als Ersatz für eine stärkere subnationale Abgabenaufonomie gerechtfertigt: Weil angesichts der Mobilität der steuerlichen Bemessungsgrundlagen ein unerwünschter ruinöser interregionaler Steuerwettbewerb befürchtet wird (Pitlik – Schmid, 2000), oder weil die zentrale Ebene die Ausgaben der subnationalen Ebene und damit Gesamtabgabenlast unter Kontrolle halten und daher die subzentrale Steuerautonomie begrenzen will (Oates, 1990).

Gemäß der erst genannten Begründungslinie setze die Mobilität der steuerlichen Bemessungsgrundlagen und die daraus folgende Gefahr eines ruinösen steuerlichen Wettbewerbs der Abgabenaufonomie der subzentralen Einheiten enge Grenzen, was für die Zuweisung mobiler Besteuerungsgrundlagen an die zentralen Ebenen und einen starken Anteil von Transfers an den Gesamteinnahmen der subzentralen Ebenen – statt eines ausgeprägten Anteils eigener Steuereinnahmen – spreche. In diese Richtung argumentiert etwa Lehner (2004), der aus diesem Grund keinen großen Spielraum für den Ausbau der subzentralen Steuerautonomie in Österreich sieht. Zur Deckung des Finanzbedarfs der nachgeordneten föderalen Ebenen verbleiben dann als Alternativen entweder Anteile an den der Zentralebene zugewiesenen Steuern mit mobilen Bemessungsgrundlagen oder Transfers der Zentralebene. Die analoge Implikation ergibt sich aus dem Bemühen der zentralen Ebene, die subzentrale Abgabenaufonomie zu begrenzen, um ein Ausufernden der gesamtstaatlichen Abgabenlast zu verhindern.

Intragovernmentale Transfers können auch eingesetzt werden, um regionale Unterschiede in der Finanzkraft aufgrund einer unterschiedlichen Ausstattung mit finanziellen Ressourcen, insbesondere der Steuerpotenziale (Ressourcenausgleich), oder unbeeinflussbare Lasten einzelner Jurisdiktionen, die auf differierenden regionalen wirtschaftlichen und soziodemographischen Entwicklungen basieren (Lastenausgleich), abzumildern. Auf diese Weise sollen große regionale Ungleichheiten im Angebot von öffentlichen Gütern und Leistungen verhindert werden.

Ein Ressourcenausgleich kann durch horizontale Transfers von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Jurisdiktionen (horizontaler Ressourcenausgleich) oder durch Transfers der Zentralebene (vertikaler Ressourcenausgleich) geschehen. Ein Lastenausgleich beruht in der Regel auf vertikalen Transfers von der Zentralebene an die betroffenen Jurisdiktionen. Das Mittel der Wahl sind für die Herstellung eines Ressourcenausgleichs in der Regel zweckungebundene Schlüsselzuweisungen ohne Mitfinanzierungsverpflichtung der empfangenden Ebene, von denen die Optimierung des Mitteleinsatzes in der empfangenden Jurisdiktion erwartet wird (Rubinfeld, 1987). Zum Lastenausgleich geeignet sind dagegen Finanzzuweisungen mit Empfangsaufgaben (Färber, 2006).

Besteht eine subzentrale Ebene aus Jurisdiktionen mit unterschiedlicher Finanzkraft, so ist die Gefahr gegeben, dass keine gleichmäßige Versorgung mit öffentlichen Gütern und Leistungen stattfindet, sondern dass die Wirtschaftssubjekte in ärmeren Regionen ein unzureichendes öffentliches Angebot an Gütern und Leistungen vorfinden. Da die finanzkräftigeren Wirtschaftssubjekte (private Haushalte und Unternehmen) tendenziell mobiler sind, können solche regionalen Unterschiede in der Anfangsausstattung, die etwa in einer sehr ungleichen Verteilung von Steuerbasen begründet sind, durch Abwanderung weg von ärmeren hin zu reicheren Jurisdiktionen verschärft werden. Finanzzuweisungen der Zentralebene können für einen interregionalen Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarfen und entsprechend für eine gleichmäßige Versorgung mit öffentlichen Leistungen sorgen. Üblicherweise werden zur Realisierung dieser Ziele tendenziell ungebundene Transfers, die zu einer bedarfsgerechten Verteilung der Finanzmittel beitragen, empfohlen. Zwischen dem Ausmaß der subnationalen Steuerautonomie und dem Volumen von

intragovernmentalen Transfers zum Ressourcenausgleich sind auf zweifache Weise Interdependenzen gegeben. Erstens sind umso höhere Transfers zum Ressourcenausgleich erforderlich, je geringer insgesamt das Finanzkraftniveau der subnationalen Gebietskörperschaften ist. Oder anders ausgedrückt: Ist der primäre Finanzausgleich, der die ausschließlichen Abgaben und die Ertragsanteile der Gebietskörperschaften an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben umfasst, insofern unzureichend, als die subnationalen Gebietskörperschaften insgesamt nicht über ausreichende eigene Steuereinnahmen verfügen, um ein (auch von der Zentralebene gewünschtes) Mindestniveau an öffentlichen Gütern und Leistungen bereitzustellen, sind von der Zentralebene vertikale Transfers zum Ressourcenausgleich zu leisten. Zweitens sind (vertikale oder horizontale) Transfers zum Ressourcenausgleich von umso größerer Bedeutung, je größer die regionalen Differenzen in der Finanzkraft sind.

2.3 Stabilisierungspolitische Ziele intragovernmentaler Transfers

Intragovernmentale Transfers können auch zum Ausgleich von asymmetrischen Schocks für öffentliche Finanzen auf den subzentralen Ebenen dienen. Die Zentralregierung stellt gewissermaßen eine Versicherung für die nachgeordneten Ebenen zur Abfederung asymmetrischer Schocks in Form eines umverteilenden Transfersystems bereit (Persson – Tabellini, 1996).

2.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aus der Sicht des österreichischen Finanzausgleichs alloкатive sowie distributive Überlegungen wichtige Begründungen für die Gewährung intragovernmentaler Transfers liefern und am meisten zu deren Motivation überzeugen könnten.

Die stabilisierungspolitische Zieldimension spielt in der Praxis des österreichischen Finanzausgleichs keine Rolle. Allerdings können aufgrund der regional unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur exogene Schocks (wie etwa die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise) zu regional differierenden Betroffenheiten führen (etwa bezüglich des Ausmaßes von Beschäftigungsverlusten bzw. der Arbeitslosigkeit), die im Prinzip durchaus auch stabilisierungspolitische intragovernmentale Transfers rechtfertigen können. Das Auftreten eines politikunabhängigen, regional begrenzten Schocks in einem relativ homogenen, kleinen Wirtschaftsraum wie dem österreichischen ist eher unwahrscheinlich. Denkbar wären regional begrenzte Naturkatastrophen (beispielsweise Überschwemmungen); Transferzahlungen des Bundes an die betroffenen Regionen, um diese bei der Beseitigung der entstandenen Schäden zu unterstützen, würden jedoch (wie schon in der Vergangenheit) fallweise entschieden und außerhalb des Finanzausgleichs abgewickelt.

Nicht zu überzeugen vermag das Argument, ein relativ umfangreiches System intragovernmentaler Transfers sei auch deshalb erforderlich, da die Alternative ein allzu intensiver steuerlicher Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen der subzentralen Ebenen oder im Gegenteil eine überbordende Besteuerung durch die subnationalen Ebenen sei. Einerseits kann ein gewisser steuerlicher Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen einer subnationalen Ebene effizienzfördernde und weitere positive Wirkungen haben (Pitlik – Schmid, 2000). Andererseits ist empirisch keineswegs ein eindeutiger Zusammenhang zwischen einer starken subnationalen Abgabenautonomie und einer ausufernden subnationalen Abgabenbelastung festzustellen.⁴ Abgesehen davon ist die subzentrale Abgabenautonomie in Österreich derzeit so gering, dass die Begründung, intragovernmentale Transfers als Ersatz für eine weiter gehende Abgabenautonomie für die subnationalen Ebenen zu gewähren, nicht als zentral angesehen werden kann.

⁴ Vgl. Feld et al. (2003) und Cassette – Paty (2010) für einen Überblick über relevante empirische Studien.

3 Probleme von intragovernmentalen Transfers

Transferverflechtungen föderaler Ebenen, die in vielen Ländern an Gewicht gewonnen haben, stehen aus vielerlei Gründen zunehmend in der Kritik der theoretischen Finanzwissenschaft. Aber auch die Reformdiskussionen sowie die praktischen Reformbemühungen der letzten Jahre in einer Reihe föderaler Staaten – etwa der Schweiz und Deutschland – sind gekennzeichnet von dem Anliegen, die historisch gewachsenen intragovernmentalen Transfersysteme zu bereinigen. Insbesondere verschiedene Aspekte allokativer Ineffizienzen motivieren diese Bemühungen. Aber auch weitere ökonomische sowie außerökonomische Argumente sprechen für die Straffung und Bereinigung intragovernmentaler Transferbeziehungen. Dieser Abschnitt widmet sich einer kurzen Behandlung der wichtigsten Probleme intragovernmentaler Transfers.

3.1 Hohe Transaktionskosten

Intragovernmentale Transfers sind zunächst mit verschiedenen Transaktionskosten verbunden (zum Folgenden Pitlik – Schmid, 2000, Bröthaler – Bauer – Schönback, 2006). Transaktionskosten entstehen zunächst durch das Aushandeln der Finanzausweisungen zwischen Geber-Ebene und Empfänger-Jurisdiktionen. Ihre Festlegung und konkrete Ausgestaltung kann hohe Informationskosten für die Geber-Ebene verursachen, die mit einem Informationsvorsprung der Empfänger-Jurisdiktionen konfrontiert ist, die einen Anreiz haben, diesen Informationsvorsprung strategisch zur Maximierung der Finanzausweisungen zu nutzen. Sofern es sich um Zweckzuweisungen handelt, ist die vorgesehene Verwendung durch entsprechende Überwachung sicherzustellen, wenn die angestrebte Zielgenauigkeit und Effizienz erreicht werden soll, was hohe Kontrollkosten mit sich bringt. Diese werden weiter erhöht im Falle von Eigenbeteiligungsvorschriften, da die Geber-Ebene kontrollieren muss, ob der vereinbarte Finanzierungsbeitrag der Empfänger-Jurisdiktionen erbracht wurde. Diskretionäre Transfers gehen mit Verwaltungskosten für die Beantragung, Gewährung, Verrechnung und gegebenenfalls Kontrolle auf der Geber- sowie der Empfängerseite einher.

A priori ist unklar, ob die Transaktionskosten von intragovernmentalen Transfersystemen oder die Transaktionskosten einer horizontalen Kooperation zwischen Jurisdiktionen einer bestimmten subzentralen Ebene, die durch den Einsatz intragovernmentaler Transfers zur Sicherstellung eines optimalen Bereitstellungsniveaus an öffentlichen Gütern und Leistungen vermieden werden sollen, höher sind. Empirischen Untersuchungen wurde diese Fragestellung bislang noch nicht unterzogen.

Auf jeden Fall konterkariert ein extensives und sich verdichtendes Netz von intragovernmentalen Transferbeziehungen mit entsprechend ansteigenden Transaktionskosten die aktuellen Bemühungen um Bürokratieabbau und Verwaltungskostenreduktion.

3.2 Allokative Ineffizienzen

Intragovernmentale Transfers sind mit verschiedenen möglichen allokativen Ineffizienzen verbunden, können also zu Fehlallokationen von Ressourcen führen, die unterschiedliche Ausprägungen und Ursachen haben können.

Die Deckung von Ausgaben durch intragovernmentale Transfers statt durch eigene Einnahmequellen, über die die betreffenden Gebietskörperschaften selbst entscheiden können, stellt einen Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dar. Die empfangende Jurisdiktion trägt zwar die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, nicht jedoch die vollständige

Einnahmenverantwortung. Grundsätzlich sind in einer solchen Konstellation die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung geringer, als wenn sich die betreffende Jurisdiktion gegenüber den SteuerzahlerInnen 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.

Darüber hinaus sind Finanzausweisungen nur zur Internalisierung landesweiter Spill-overs effizient. Werden sie zur Internalisierung regionaler Spill-overs eingesetzt, bedeutet dies, dass alle SteuerzahlerInnen für die Finanzierung der Finanzausweisungen aufkommen, aber nur ein Teil der SteuerzahlerInnen profitiert (Bergvall et al., 2006). In diesem Fall sind Anreize zur Förderung regionaler Kooperationen zur Internalisierung der regionalen Spill-overs die effizientere Lösung. Ineffizient hohe Ausgaben der empfangenden Jurisdiktion können durch überhöhte Ko-Finanzierungsraten der Geber-Jurisdiktion, die das Ausmaß von Spill-overs oder Skaleneffekten übersteigen, veranlasst werden (Wörgötter, 2006).

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 eigene fiskalische Position zu verbessern (Oates, 1999). Auch ein Übermaß an Umlagen, die von subnationalen Jurisdiktionen an höhere Ebenen zu leisten sind, kann wegen der damit verbundenen hohen Grenzumlagesätze die Anreize zur Steigerung der Wirtschafts- und Steuerkraft dämpfen (Färber, 2006). Transfers zum Lastenausgleich können die Anreize für eine kostenminimale Aufgabenerfüllung verringern. Diese Gefahr ist vor allem dann gegeben, wenn Transfers auf tatsächlichen Steuereinnahmen und/oder Ausgaben beruhen und nicht auf einem normativ bestimmten Einnahmepotenzial bzw. auf Normausgaben.

Eine weitere Quelle von Ineffizienzen sind Verteilungsauseinandersetzungen zwischen der gebenden und empfangenden Gebietskörperschaft um die Gewährung von intragovernmentalen Transfers. Rent Seeking durch empfangende Jurisdiktionen um den Erhalt von Finanzausweisungen ebenso wie der Wettbewerb von Jurisdiktionen einer gebietskörperschaftlichen Ebene um intragovernmentale Transfers für den Ausgleich von Sonderlasten können ebenfalls mit einer Fehlallokation von Mitteln einhergehen (Pitlik – Schmid, 2000). Auch zeigen empirische Untersuchungen, dass in zentralstaatlichen Gesetzgebungsgremien überrepräsentierte und daher mit entsprechender Verhandlungsmacht ausgestattete subzentrale Jurisdiktionen einen entsprechend überhöhten Anteil am gesamten zentralstaatlichen Transfervolumen erhalten, was ebenfalls zu ineffizienten Verzerrungen in der Mittelverteilung führen kann (Pitlik – Schneider – Strotmann, 2006).

Problematisch sind intragovernmentale Transfers auch dann, wenn sie effizienzverbessernde strukturelle Bereinigungen verhindern. Beispiele für eine solche Konservierung ineffizienter Strukturen finden sich auf unterschiedlichsten Ebenen. Ein Beispiel wäre etwa der Zusammenschluss von Jurisdiktionen derselben Ebene, der regionale Spill-overs internalisieren und damit sowohl die Transaktionskosten einer horizontalen Kooperation als auch die Probleme von Finanzausweisungen der zentralen Ebene verhindern würde; Transfers zur Abgeltung von regionalen Spill-overs schwächen die Anreize zu einem solchen Zusammenschluss. Ein weiteres Beispiel wäre die Verzögerung von Strukturanpassungen – etwa die Modernisierung einer überkommenen Wirtschaftsstruktur – durch intragovernmentale Transfers zum Ressourcen- oder Lastenausgleich an ökonomisch rückständige oder von asymmetrischen Schocks besonders betroffene Regionen (Berthold, 1997).

3.3 Intragovernmentale Transfers aus Stabilisierungssicht und mögliche Probleme

Zwei Problembereiche intragovernmentaler Transfers sind im Zusammenhang mit stabilisierungspolitischen Überlegungen relevant.

Erstens zeigen aktuelle Analysen der OECD, dass intragovernmentale Transfers – unabhängig von ihrer konkreten Motivation und Zielsetzung – in vielen OECD-Ländern prozyklisch wirken (Blöchliger – Petzold, 2009). Dies gilt insbesondere in Ländern mit einem umfangreichen System intragovernmentaler Transfers und geringer subnationaler Abgabenaufonomie und ist unmittelbar einsichtig: Wenn die Transfers gebender Ebenen unter Budgetknappheit leiden, so werden Konsolidierungsbemühungen auch intragovernmentale Transfers umfassen. Dass in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise intragovernmentale Transfers eher stabilisierende Wirkungen hatten (Blöchliger et al., 2010), dürfte daran liegen, dass viele Konjunkturpakete auch intragovernmentale Transfers beinhaltet haben.

Zweitens sind stabilisierungspolitisch motivierte intragovernmentale Transfers mit verschiedenen potentiellen Problemen verbunden (von Hagen, 2007). Politikbedingte „time lags“ können die Effektivität solcher Transfers zur Abmilderung von Schocks erheblich einschränken. Außerdem können intragovernmentale Transfers, die zur Abfederung der Konsequenzen exogener Schocks dienen sollen, die eigenen Bemühungen der empfangenden Jurisdiktionen lähmen und gegebenenfalls sogar überkommene Wirtschaftsstrukturen konservieren. Schließlich ist eine Bail-Out-Problematik zu berücksichtigen (Vigneault, 2007): So haben subnationale Einheiten einen Anreiz, zu viele Schulden anzuhäufen, wenn sie davon ausgehen können, dass die zentrale Ebene im Falle einer Überschuldung als „lender of last resort“ für sie einspringt.

3.4 Probleme aus Sicht von Public Governance und Public Management

Intensive Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sind auch aus der Sicht von Public Governance und Public Management problematisch. Sie schaffen eine erhebliche Komplexität und Intransparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den einzelnen föderalen Ebenen. Dieses Problem wird verschärft, wenn Transfers, die von Jurisdiktionen einer subnationalen Geberebene zur Erreichung eines bestimmten Ziels geleistet werden, nicht einheitlich ausgestaltet sind, sondern wenn sich die Ausgestaltung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften unterscheidet.

Häufig ist es dann nicht mehr oder nur schwer, im Rahmen aufwändiger Erhebungen, möglich, Gesamtvolumen und -struktur der intragovernmentalen Transfers darzustellen und zu quantifizieren. Dies beeinträchtigt die Möglichkeiten einer effektiven Steuerung mithilfe intragovernmentaler Transfers und einer effektiven Kontrolle ihrer Wirkungen. Die Annahme ist plausibel, dass die Steuerungsmöglichkeiten durch Transfers umso geringer sind, je vielfältiger diese sind (Bröthaler – Bauer – Schönback, 2006). Aus der Perspektive einer wirkungsorientierten Finanz- und Budgetpolitik, die nicht nur am Input öffentlicher Mittel zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen interessiert ist, sondern auch an den erzielten direkten und indirekten Effekten, ist dies äußerst unbefriedigend. Auch verbessern transparente Finanzbeziehungen die Vergleichbarkeit der Politikergebnisse einzelner Jurisdiktionen und damit die Entscheidungsgrundlagen für die Standortwahl von Haushalten und Unternehmen sowie für Wahlentscheidungen (Pitlik – Schmid, 2000). Je komplexer ein intragovernmentales Transfersystem ist, desto mehr nehmen Interdependenzen zwischen den einzelnen Transfers zu, und desto größer ist damit die Gefahr, dass die mit den einzelnen Transfers verfolgten Ziele nicht oder nur unzureichend erfüllt werden können.

3.5 Demokratiepolitische Überlegungen

Ein extensives System intragovernmentaler Transfers, das die empfangenden Jurisdiktionen in hohem Ausmaß der Verpflichtung enthebt, die für ihre Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel selbst aufzubringen, und das somit die Eigenverantwortlichkeit aushöhlt, ist nicht nur ökonomisch, sondern auch demokratiepolitisch problematisch (Nowotny – Zagler, 2009). Ein hohes Ausmaß an fiskalischer Autonomie der subzentralen Ebenen ist eine wichtige Voraussetzung für die Partizipation der SteuerzahlerInnenInnen an politischen Entscheidungsprozessen auf der regionalen bzw. lokalen Ebene, in deren Rahmen sie ihre Präferenzen bezüglich des Angebots an öffentlichen Gütern und Leistungen sowie deren Finanzierung artikulieren und einbringen können. Auch erhöht eine klare Aufteilung von Finanzierungsverantwortlichkeiten auf die einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen die Transparenz der demokratischen Prozesse. Die resultierende bessere Zurechenbarkeit der Verantwortlichkeiten aus Sicht der WählerInnen unterstützt die Disziplinierungs- und Kontrollwirkung politischer Wahlen (Pitlik, 1997, Pitlik – Schmid, 2000).

4 Internationale Erfahrungen

Die Intensivierung der intragovernmentalen Transferbeziehungen in vielen OECD-Ländern ist insbesondere in den föderal organisierten Ländern einer zunehmenden Kritik ausgesetzt, da sie den gleichzeitig an Einfluss gewinnenden Tendenzen hin zu einer Stärkung dezentraler Strukturen sowie einer rationaleren und transparenteren Gestaltung der Aktivitäten des öffentlichen Sektors zuwider läuft. In den deutschsprachigen Ländern, die sämtlich als Föderalstaaten verfasst sind, ist derzeit ein sehr unterschiedlicher Stand entsprechender Reformbemühungen anzutreffen.

In Österreich wurden im Rahmen der letzten Finanzausgleichsvereinbarung, die die Periode 2008 bis 2013 abdeckt, im Bereich der intragovernmentalen Transfers punktuelle Reformschritte gesetzt, indem ein Großteil der Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden in Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben umgewandelt wurde. Diese Maßnahme betrifft jedoch nur den geringeren Teil des gesamten intragovernmentalen Transfervolumens; das vielfach kritisierte „Transferdickicht“ wurde nur ansatzweise gelichtet (vgl. zu Details Schratzenstaller, 2008, sowie Teil B, Kapitel 4 der vorliegenden Studie). Dass keine weiter gehende Lichtung des „Transferdschungels“ angegangen wurde, ist allerdings insofern folgerichtig, als interdependente Bereiche des Finanzausgleichs – insbesondere die Frage der föderalen Aufgabenverteilung bzw. Aufgabenbereinigung und -entflechtung sowie die primäre Mittelausstattung – in der jüngsten Erneuerung der Finanzausgleichsvereinbarung wieder unangetastet blieben.

Auch die deutsche Föderalismusreform kann nicht als positives Beispiel für eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs im Allgemeinen und des Systems der intragovernmentalen Transfers im Besonderen betrachtet werden. Zwar wurden mehr Reformbereiche als in den jüngeren österreichischen Reformen angegangen, doch wurden hier nur erste Schritte gesetzt, und einige wichtige Bereiche – insbesondere der Finanzkraftausgleich zwischen den Bundesländern – völlig ausgespart.

Die Reform des Systems der intragovernmentalen Transfers im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs in der Schweiz, die insbesondere auf die Entflechtung der Transfers sowie der Verbesserung ihrer Rationalität und Zielorientierung zielte, kann dagegen als richtungweisendes Beispiel für die Erarbeitung von Reformvorschlägen für das österreichische System der intragovernmentalen Transfers gelten. Zwar weist die Schweiz mit ihrem Modell der direkten

Demokratie spezifische institutionelle Voraussetzungen auf. Auch bleiben auch nach der Reform ungelöste Probleme bestehen (so wurde etwa die kommunale Ebene ausgespart) und die Reform selbst ist mit eigenen Problemen verbunden. Dennoch ist positiv festzuhalten, dass nicht nur punktuelle und isolierte Reformschritte gesetzt, sondern – anders als in Deutschland und Österreich – grundlegende Reformen der gesamten Architektur des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Interdependenzen zwischen den einzelnen (Reform-)Bereichen implementiert wurden. Besonders hervorzuheben ist der Lasten- und Ressourcenausgleich: Gemäß der so genannten Tinbergen-Regel, wonach die Zahl der wirtschaftspolitischen Ziele und der zu ihrer Umsetzung eingesetzten Instrumente übereinstimmen soll, steht für den Lasten- und Ressourcenausgleich jeweils ein spezifischer Transfer zur Verfügung. Die Eckpunkte der Schweizer Reform, die 2004 mit einer Mehrheit von beinahe zwei Drittel im Rahmen einer Volksabstimmung beschlossen und 2008 in Kraft gesetzt wurde, werden in diesem Abschnitt vorgestellt. Dabei erfolgt eine Konzentration auf das System der intragovernmentalen Transfers.⁵

4.1 Reform des Transfersystems im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs in der Schweiz

Ausgangssituation vor der jüngsten Reform des Schweizer Finanzausgleichs

Der 1959 in der bis zur 2004 beschlossenen Reform geltenden Form eingeführte Finanzausgleich wurde unter anderem aufgrund des zunehmend intransparenten, unsystematischen und nicht mehr steuerbaren Systems der vertikalen Transfers des Bundes an die Kantone kritisiert. Diese vertikalen Finanztransfers implizierten auch wenn es nur einen schwach ausgeprägten horizontalen interkantonalen Finanzausgleich im engeren Sinne gab auch einen gewissen, nicht unbeträchtlichen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kantonen, als die an die ärmeren Kantone geleisteten Finanzaufweisungen insbesondere durch die finanzstärkeren Kantone aufgebracht wurden.

Die Kantone erhielten projektgebundene Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes (so genannte Bundesbeiträge) und Anteile aus dem Aufkommen der direkten Bundessteuer und der Treibstoffabgaben sowie am Gewinn der Nationalbank. Die Höhe der Transfers wurde auf der Basis der kantonalen Finanzkraft bestimmt, welche auf vier Komponenten basierte: (i) das kantonale Pro-Kopf-Einkommen, (ii) die kantonalen und kommunalen Steuereinnahmen je EinwohnerIn, (iii) die durchschnittliche kantonale Steuerbelastung, (iv) der Anteil des Berggebiets an der Kantonsfläche. Nach dem so ermittelten Index der kantonalen Finanzkraft wurden die Kantone in finanzstarke, mittelschwache und finanzschwache Kantone eingeteilt; finanzstarke (finanzschwache) Kantone bekamen niedrigere (höhere) Anteile an den Bundessteuern und geringere (höhere) Subventionssätze bei den Bundesbeiträgen.

Mehrere Kritikpunkte motivierten die Reform des Finanzausgleichs in der Schweiz:

1. Die zunehmende Undurchschaubarkeit und Intransparenz der vertikalen Transfers, die eine effektive Steuerung immer mehr erschwerte.
2. Die Zweckbindung zahlreicher vertikaler Finanztransfers und deren Bestimmung nach den tatsächlich anfallenden Kosten und der Finanzkraft, die die Festlegung der Aufgabeprioritäten verzerrte und (Kosten-)Ineffizienzen verursachte.

⁵ Vgl. zur folgenden Darstellung: Frey – Schaltegger (2001), Kirchgässner (2006) und Frey – Wettstein (2008).

3. Die von beinahe allen Kantonen und vom Bund als unzureichend eingeschätzte Umverteilungswirkung des vertikalen Finanzausgleichs.
4. Die Zunahme von Verbundelementen zwischen Bund und Kantonen auf der Aufgaben- und Ausgabenseite; im Bereich des Bildungs-, Kultur- und Gesundheitswesens, das schwerpunktmäßig in die Zuständigkeit von Kantonen und Gemeinden fiel, ebenso wie im Sozial- und Verkehrswesen, beim Umweltschutz, der Raumordnung und der Landwirtschaft bestanden geteilte (Finanzierungs-)Verantwortlichkeiten zwischen Kantonen und dem Bund, was als zunehmende Einschränkung der Autonomie der Kantone bzw. schleichende Zentralisierung („Vollzugsföderalismus“) kritisiert wurde.
5. Die defizitäre Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen mit regionalen (interkantonalen) Spill-overs aufgrund von fehlenden Mitbestimmungsrechten und unzureichenden Beiträgen zur Abdeckung der Kosten zentralörtlicher Leistungen sowie die damit verbundene Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.

Ziele und Reformbereiche des Neuen Finanzausgleichs in der Schweiz

Der 1992 eingeleitete, 2004 beschlossene und seit 2008 geltende Neue Finanzausgleich zielte vor allem auf die Stärkung der Autonomie der Kantone sowie die Erhöhung der Steuerbarkeit und Effektivität des Finanzausgleichs ab. Sie umfasste sechs Elemente: Aufgabenentflechtung, Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Finanzkraftausgleich (Ressourcenausgleich), Finanzbedarfsausgleich (Abgeltung von Sonderlasten) und Härteausgleich als zeitlich befristetes Übergangsinstrument.

a) Aufgabenentflechtung

31 bisherige Gemeinschaftsaufgaben wurden auf wenige Verbund- und Gemeinschaftsaufgaben reduziert; gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wurden 15 Aufgabenbereiche vollständig den Kantonen und sechs Aufgabenbereiche vollständig dem Bund zugewiesen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Aufgabenentflechtung (Auswahl der wichtigsten neu zugeordneten Aufgaben)

Reine Bundesaufgaben	Verbundaufgaben Bund-Kantone	Gemeinsame Kantonsaufgaben	Reine Kantonsaufgaben
Altersversicherung Invalidenversicherung Autobahnen Landesverteidigung	Krankenversicherung Stipendien Agglomerationsverkehr Regionalverkehr Natur-, Landschafts-, Lärm- und Gewässerschutz	Kantonale Universitäten Fachhochschulen Spitzenmedizin und Spezialkliniken Abfallentsorgung Abwasserreinigung	Invaliden-, Betagten- und Behindertenheime Sonderschulen Stipendien für allgemeine Schulen

Quelle: Frey – Wettstein (2008).

b) Neugestaltung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Statt der bisherigen kostenabhängigen Beiträge für einzelne Projekte leistet der Bund Globalbeiträge für Aufgaben mit nationalen Anliegen an die Kantone. Diese Globalbeiträge werden partnerschaftlich mit den Kantonen ausgehandelt und die Leistung der Kantone – die Berücksichtigung übergeordneter Interessen – in Programmvereinbarungen festgelegt. Innerhalb dieser Rahmenvereinbarungen setzen die Kantone die Bundestransfers eigenständig ein. Von dieser Beschränkung des Bundes auf die strategischen Entscheidungen und der Übertragung der operativen Entscheidungen auf die Kantone wird eine effizientere Mittelverwendung erwartet.

c) Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Die Internalisierung regionaler Spill-overs ist ein weiteres Anliegen des Neuen Finanzausgleichs. Grundsätzlich sollen partnerschaftliche interkantonale Kooperationen – anstatt Fusionen zwischen Kantonen – dafür sorgen, dass NutznießerInnen, Kosten- und EntscheidungsträgerInnen öffentlicher Güter und Leistungen wieder zusammenfallen. Die Kantone, die öffentliche Güter und Leistungen mit regionalen Spill-overs bereitstellen, erhalten im Rahmen eines horizontalen Lastenausgleichs Ausgleichszahlungen von den profitierenden Kantonen. Sie sind im Gegenzug verpflichtet, Kostentransparenz herzustellen und gleiche Rechte und Pflichten für alle beteiligten Kantone sowie Mitbestimmungsrechte für die zahlenden Kantone zu bieten. Um Trittbrettfahrertum von Kantonen zu vermeiden, die von regionalen Spill-overs profitieren, kann unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag der Kantone der Bund einen Vertragszwang ausüben.

d) Finanzkraftausgleich (Ressourcenvergleich)

Der Finanzkraftausgleich zwischen den Kantonen wird nicht mehr – so wie tendenziell mit dem vor der Reform geltenden Index der Finanzkraft tendenziell der Fall – auf der Basis der tatsächlichen und von der Steuerpolitik gestaltbaren Finanzkraft vorgenommen, sondern orientiert sich maßgeblich am Steuerpotenzial (Ressourcenindex auf Basis der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage als Maß für das Steuerpotenzial) und damit an Normgrößen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Bisheriger Finanzkraftindex und neuer Ressourcenindex

Kriterien für die Ermittlung der finanziellen Stärke der Kantone	
bisheriger Index der Finanzkraft	Ressourcenindex gemäß des neuen Finanzausgleichs
<ul style="list-style-type: none"> - Pro-Kopf-Einkommen - Steuereinnahmen je KantonseinwohnerIn - Steuerbelastung (reziprok) - Anteil Berggebiet (reziprok) 	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerbares Einkommen der natürlichen Personen - Ertrag aus dem steuerbaren Vermögen der natürlichen Personen - Steuerbarer Gewinn der juristischen Personen jeweils je KantoneinwohnerIn

Quelle: Frey – Wettstein (2008).

Kontraproduktive Anreize für finanzschwache Kantone, die eigenen Besteuerungskapazitäten zu wenig auszuschöpfen, um auf diese Weise das Volumen der vertikalen Transfers zu maximieren, sollen somit beseitigt werden.

e) Finanzbedarfsausgleich (Lastenausgleich)

Ein Finanzbedarfsausgleich sorgt für eine stärkere aufgabenorientierte Verteilung der Mittel. Dabei werden sowohl topographisch-geographische Sonderlasten – insbesondere dünne Besiedelung und schwierige naturräumliche Verhältnisse – als auch soziodemographische Sonderlasten von Ballungsgebieten berücksichtigt.

f) Härteausgleich

Ein Härteausgleich schließlich stellt eine temporäre finanzielle Kompensation für jene finanzschwächeren Kantone bereit, die im Neuen Finanzausgleich weniger Bundesmittel als vorher erhalten.

4.2 Föderalismusreform in Deutschland

Ausgangssituation vor der Föderalismusreform

Im Zentrum der Kritik am deutschen Finanzausgleich standen vor allem die folgenden Problem-bereiche (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2006 und 2007):

1. Die Reformblockaden („Politikverflechtungsfalle“), die aufgrund der Zustimmungspflicht des die Länder repräsentierenden Bundesrates zu praktisch allen wichtigen wirtschaftspolitischen Reformvorhaben entstanden.
2. Die starke Einschränkung der Autonomie der Bundesländer und Gemeinden auf der Einnahmenseite als Charakteristikum des deutschen „kooperativen Föderalismus“.
3. Die fehlende klare Zuordnung von Entscheidungskompetenzen insbesondere mit Bezug auf die nachgeordneten föderalen Ebenen und die damit einhergehende große Bedeutung von Mischfinanzierungen.

Ziele und Reformbereiche der Föderalismusreform in Deutschland

Schon Ende 1998 vereinbarten die Regierungspräsidenten der deutschen Bundesländer, die Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den föderalen Ebenen kritisch zu überprüfen. 1999 folgte ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des Länderfinanzausgleichs, dessen starker Umverteilungs- bzw. Nivellierungsgrad zwischen finanzstarken und finanzschwachen Bundesländern von ersteren als auf die Dauer untragbar beklagt wurde. Die Mitte 2001 vereinbarte Reform des Länderfinanzausgleichs reduzierte jedoch weder die Komplexität des Finanzausgleichs, noch konnte sie die konstatierten Fehlanreize des Systems zum Finanzkraftausgleich zwischen den Bundesländern (negative Anreize bei den finanzschwachen Ländern zur Stärkung der Finanzkraft und bei den finanzstarken Ländern zur Aufrechterhaltung bzw. zum weiteren Ausbau der Finanzkraft) nennenswert verringern (Fehr, 2001). Die finanzstarken Bundesländer bestanden daher auf einer Föderalismusreform, in deren Zentrum die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern – mit der Stoßrichtung einer Stärkung der Bundesländer – stehen sollte.

2003 wurde eine „Gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ eingesetzt, die ihre Arbeit Ende 2004 erfolglos beendete, da sie an der Neuordnung der Kompetenzen in der Bildungspolitik scheiterte. Die erarbeiteten Ergebnisse fanden jedoch Eingang in die Verhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD im Herbst 2005 über die Bildung einer großen Koalition. Die zwischen den Koalitionspartnern vereinbarten Vorschläge für eine Änderung des Grundgesetzes wurden schließlich Mitte 2006 in das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes sowie in das Föderalismusreform-Begleitgesetz gegossen, so dass die Föderalismusreform I 2007 implementiert werden konnte. Ihr Kernstück ist die Entflechtung der Entscheidungsprozesse, auch wurden erste Schritte in Richtung einer Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ergriffen. Wenn sie auch einige wichtige Reformbereiche des deutschen Finanzausgleichs berührten, so wurden diese ersten Schritte allerdings als nicht sehr weitreichend beurteilt. Auch blieb ein Bereich völlig ausgespart, nämlich jener des Finanzkraftausgleichs, dem in seiner derzeitigen Ausgestaltung negative Anreizwirkungen bezüglich der eigenen Anstrengungen der finanzschwachen Bundesländer, ihre Einnahmensituation aus eigener Kraft zu verbessern, und der finanzstarken Bundesländer, ihre Steuerquellen auch voll auszuschöpfen, zugeschrieben werden. Letztlich ging die

Föderalismusreform I nicht sehr weit über die 2001 verabschiedete Reform des Länderfinanzausgleichs hinaus, deren Kernproblem darin bestand, lediglich eine Reform der Finanzströme anzustreben, ohne die vorgelagerte Frage der Aufgabenverteilung anzugehen.

a) Entflechtung der Entscheidungsprozesse

Zur Beseitigung der angesprochenen föderalen Reformblockaden wurde der Anteil der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Bundesgesetze von etwa 60 Prozent auf 35 Prozent bis 40 Prozent verringert, indem Bundesgesetze nunmehr zustimmungsfrei bleiben, wenn sie auch Regelungen zu ihrer Verwaltung und Ausführung enthalten, aber landesgesetzlich festgelegte Abweichungen von den bundesgesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren ausdrücklich zulassen. Auch wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft, die in den betreffenden Aufgabenbereichen zwei nacheinander geschaltete Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und Länderebene erforderte. Die betreffenden Aufgabenbereiche wurden zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Relevant sind hier insbesondere die Gesetzgebungskompetenzen für die Besoldung und Versorgung der LandesbeamtInnen und LandesrichterInnen, die auf die Länder übergingen sowie die Dezentralisierung der Kompetenzen im Hochschul- und Schulbereich. Im Schulbereich wurde jedoch – wohl aufgrund der zu erwartenden schwierigen Einigung – auf die Festlegung gemeinsamer bundeseinheitlicher Leistungsstandards verzichtet.

b) Reduktion der Gemeinschaftsaufgaben

Ein erster Baustein der Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern ist die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben „Bildungsplanung“ und „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“. Die im Bereich der Grundlagenforschung vorliegenden externen Effekte werden dadurch berücksichtigt, dass fast ein Drittel der bisher im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau bereit gestellten Mittel nunmehr für überregionale Fördermaßnahmen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung unter anderem an Hochschulen gewidmet sind. Allerdings wurden zwei weitere Gemeinschaftsausgaben, die durch externe Effekte kaum zu begründen sind, nicht angetastet: die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

c) Reduktion der Finanzhilfen des Bundes

Die Hilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie für die soziale Wohnraumförderung wurden ebenfalls beendet; auch deshalb, weil in diesen Bereichen keine überregionalen externen Effekte zu beobachten sind. Das Fehlen überregionaler Externalitäten gilt auch für die Finanzhilfen im Bereich des Städtebaus, die jedoch nicht abgeschafft wurden. Kritisiert wird auch, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen (im Sinne einer Begründung) für die Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen von Ländern und Gemeinden nicht eingeschränkt wurden. Als sinnvoll erscheint dagegen die Vorschrift, dass Finanzhilfen nur mehr befristet geleistet werden dürfen, degressiv auszugestalten und regelmäßig zu evaluieren sind.

d) Leichte Ausweitung der Steuerautonomie der Bundesländer

Schließlich erhielten die Länder die Gesetzgebungskompetenz (hinsichtlich der Steuersätze, bei weiterhin bundeseinheitlicher Bemessungsgrundlage) für die ihnen zustehende Grunderwerbsteuer. Gleichzeitig werden in den bundesstaatlichen Finanzausgleich nicht mehr die tatsächlichen, sondern normierte (auf der Grundlage eines durchschnittlichen Steuersatzes ermittelte durchschnittliche) Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer einbezogen, um negative Anreize für

die Bundesländer zur Festlegung ineffizient geringer Steuersätze zu verhindern. Diese Reform bedeutet allerdings nur eine marginale Erhöhung der Steuerautonomie der Bundesländer; die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer betragen vor der Reform etwa 4 Prozent der gesamten Steuereinnahmen der Länder.

e) Übergangsregelungen

In zwei Bereichen wurde die Zustimmung der Länder durch sehr großzügige Übergangsregelungen „erkauft“. Für die Abschaffung der beiden genannten Gemeinschaftsausgaben erhalten die Länder 2007 bis 2019 einen konstanten Betrag an Bundesmitteln, der sich als Anteil (bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau z.B. 70 Prozent) an den im Referenzzeitraum 2000 bis 2008 durchschnittlich gewährten Mitteln ergibt und etwa im Fall des Hochschulbaus bis 2013 zweckgebunden (für Investitionen in den Hochschulbau) ist. Für den Wegfall der beiden Finanzhilfen des Bundes werden die Länder in Höhe der bisher geleisteten Bundesmittel für denselben Zeitraum entschädigt. Diese Finanzmittel werden ebenfalls für die ersten Jahre zweckgebunden gewährt. Die Länge der Übergangsregelungen im Allgemeinen sowie der Zweckbindung der Mittel im Besonderen wird in Verbindung mit der, auf der Grundlage festgeschriebener unveränderlicher Anteile vorgenommenen, länderweisen Mittelverteilung kritisiert, da dies insgesamt zu einer ineffizienten Mittelallokation führen kann.

5 Lehren für Österreich – Prinzipien von Finanzausgleichsreformen

Aus den Beispielen Deutschland und Schweiz lassen sich sowohl allgemeine Prinzipien für den Reformprozess als auch für die inhaltliche Stoßrichtung von Finanzausgleichsreformen ableiten.

5.1 Prinzipien für den Reformprozess

Fokus des Reformansatzes

Das wichtigste Prinzip für die Ausrichtung des Reformprozesses selbst, das aus den deutschen und Schweizer Erfahrungen abgeleitet werden kann, ist, sich nicht auf punktuelle Reformen zu beschränken, sondern die gesamte Architektur des Finanzausgleichs zu berücksichtigen. In Deutschland wurden bereits bei der Vorbereitung der Föderalismusreform wichtige Reformbereiche – dies betrifft insbesondere die Stärkung der subnationalen Abgabenaufonomie – ausgespart, um die Gesamtreform nicht am zu erwartenden Widerstand scheitern zu lassen. Das Beispiel Schweiz dagegen zeigt, dass eine in sich konsistente Neuausrichtung der gesamten Finanzausgleichsarchitektur, die Interdependenzen zwischen einzelnen Bereichen berücksichtigt, möglicherweise auch skeptische AkteureInnen überzeugen kann. Hinzu kommt, dass aufgrund von vielfältigen Interdependenzen zwischen den Teilbereichen des Finanzausgleichs grundlegende, isolierte Reformen in den einzelnen Teilbereichen weniger aussichtsreich sind. So sind etwa der Ausbau der subnationalen Abgabenaufonomie und die Entflechtung der Aufgabenzuteilung zwischen den Gebietskörperschaften unverzichtbare Voraussetzungen für eine grundlegende Bereinigung des Systems der intragovernmentalen Transfers.

Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass ein in Deutschland und mehr noch in Österreich wenig konsensueller Problemkomplex – die Ausweitung der subzentralen Abgabenaufonomie – in der Schweiz nicht Bestandteil der letzten Finanzausgleichsreform war, da die subnationalen Ebenen traditionell über ein hohes Ausmaß an Abgabenaufonomie verfügen. Damit war eine wichtige Voraussetzung für die stärkere Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, als eines der Kernziele der jüngsten Reform des Schweizer Finanz-

ausgleichs, anders als in Deutschland und Österreich, bereits vor der Finanzausgleichsreform gegeben.

Ausgestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses

Eine weitere Lehre, die aus dem Beispiel Schweiz gezogen werden kann, betrifft die Ausgestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses. Die Reform hatte mit insgesamt 16 Jahren – von Beginn der Reformdiskussion im Jahr 1992 bis zur Umsetzung im Jahr 2008 – eine sehr lange Vorlaufzeit. Diese ermöglichte es, in mehreren Feedback-Schleifen auch die Wissenschaft bzw. die ExpertInnen mit einzubeziehen und gegebenenfalls entsprechend der Empfehlungen bzw. Evaluierungen von Reformvorschlägen diese noch zu modifizieren. Außerdem erlaubte es die Länge des Prozesses, die Meinungsbildung bei den politischen EntscheidungsträgerInnen der einzelnen Jurisdiktionen bzw. Gebietskörperschaften ebenso wie bei den BürgerInnen, die letztlich über die Reform abstimmten, mit fundierten Informationen und Diskussionen positiv zu beeinflussen.

Der Ablauf der Reform in der Schweiz legt für Österreich nahe, eine grundlegende Reform des föderalen Systems von den alle vier bis sechs Jahre stattfindenden Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften über das den nächsten 4- bis 6-Jahreszeitraum abdeckende Finanzausgleichspaktum zu entkoppeln. Der für diese Verhandlungen vorgesehene relativ knappe Zeitraum von mehreren Monaten wie auch deren Inhalt – nämlich die Festlegung der detaillierten Finanzströme zwischen und innerhalb der Gebietskörperschaften auf der Basis der geltenden Regelungen – lassen im Grunde nur inkrementelle Veränderungen in den Teilbereichen des Finanzausgleichs zu. In diesen Verhandlungen geht es letztlich um den Interessenausgleich zwischen den unmittelbar von den finanziellen Regelungen der nächsten Finanzausgleichsperiode betroffenen Stakeholdern. Daher finden sie naturgemäß ohne Beiziehung externer, unabhängiger ExpertInnen statt, was das Verharren bei und das Beharren auf den gegebenen Verteilungsergebnissen weiter begünstigt. Dies erklärt, weshalb in den letzten Finanzausgleichsvereinbarungen lediglich Anpassungen innerhalb der gegebenen Finanzausgleichsarchitektur und der ihr inhärenten Logik vorgenommen wurden: etwa die Vereinheitlichung der meisten Schlüssel für die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die Umwandlung einzelner, vorher einer einzigen Gebietskörperschaft ausschließlich zustehender Abgaben in gemeinschaftliche Bundesabgaben, die Umwandlung der meisten Transfers des Bundes an die Bundesländer und Gemeinden in Ertragsanteile, oder die in mehreren Schritten vorgenommene Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

Die Arbeit an grundlegenden strukturellen Reformen an der Finanzausgleichsarchitektur muss losgelöst von den konkreten Verhandlungen am nächsten Finanzausgleichspaktum stattfinden. Ist eine Einigung auf die konkrete Ausgestaltung dieser Fundamentalreform erzielt worden, so ist das nächste Finanzausgleichspaktum in diese Struktur zu gießen.

Ausgestaltung von Übergangsregelungen

Das Beispiel Schweiz zeigt weiterhin, dass Regelungen zur Abfederung von finanziellen Härten für einzelne Gebietskörperschaften bzw. Jurisdiktionen oder allgemeiner die Kompensation von reformbedingten Verlusten ein wichtiger Bestandteil einer umfassenden Strukturreform sind, die die Akzeptanz sämtlicher Gebietskörperschaften finden und deren Mitwirkungen bei der Reform sicherstellen soll. Allerdings gilt es, wie die deutsche Finanzausgleichsreform deutlich macht, solche Übergangsregelungen mit einem überschaubaren zeitlichen Horizont auszustatten. Auch sollten Verluste einzelner Gebietskörperschaften bzw. Jurisdiktionen nicht vollständig oder zum großen Teil kompensiert werden. Schließlich sollten die entsprechenden finanziellen Mittel nicht

zweckgebunden sein, sondern ohne Verwendungsaufgabe gewährt werden, damit die empfangenden Gebietskörperschaften bzw. Jurisdiktionen sie in dem Sinne effizient einsetzen können, dass sie ihre durch die Reform verschlechterte Position so schnell und weit wie möglich verbessern können. Diese drei Punkte sind in der deutschen Föderalismusreform nicht beachtet worden. Die hier gewährten langen Übergangsfristen sowie die weitgehende finanzielle Kompensation für die Bundesländer bergen einerseits die Gefahr, dass diese Übergangsregelungen als Gewohnheitsrecht oder wohl erworbene Rechte betrachtet werden, was die Forderung nach einer dauerhaften Gewährung der entsprechenden finanziellen Mittel nach sich ziehen könnte. Andererseits schwächt ein zu weit gehender, nicht degressiv gewährter finanzieller Ausgleich die Anreize, die aufgrund der Reform verschlechterte budgetäre Situation durch eigene Anstrengungen (etwa eine nachhaltige Standort- und Ansiedlungspolitik oder die Ausschöpfung der eigenen Steuer- und Einnahmequellen) zu verbessern. Schließlich erhöhen umfangreiche Übergangsregelungen die Komplexität des Finanzausgleichs und schwächen sein Steuerungspotenzial. Die Zementierung von Übergangsregelungen ist ein Grund für die Zunahme der Komplexität im österreichischen Finanzausgleich.

5.2 Inhaltliche Stoßrichtung von Finanzausgleichsreformen

Die inhaltliche Stoßrichtung der Schweizer Finanzausgleichsreform stellt sich generell als primär effizienzorientiert dar: Sämtliche Reformen sollen die Allokationseffizienz des gesamten Finanzausgleichssystems verbessern. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenentflechtung, die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit bei Aufgaben mit regionalen Spill-overs und den neu gestalteten Finanzkraftausgleich. Lediglich die stärkere Aufgabenorientierung der Mittelverteilung verfolgt auch ein Verteilungsziel.

Diese effizienzorientierte Ausrichtung von Reformen im Finanzausgleich kann auch für künftige Reformen im österreichischen Finanzausgleich als Vorbild dienen: Dieser weist, wie dargelegt, eine starke und unsystematische Verteilungsorientierung auf und steht einer effizienten Mittelallokation auf den subnationalen Ebenen – insbesondere auf der Ebene der Bundesländer – eher entgegen, da negative Anreize für die subnationalen Ebenen bestehen, Verantwortung für die Mittelaufbringung sowie für eine effiziente Aufgabenerfüllung zu übernehmen. Auch die Bereiche, auf die sich die jüngste Schweizer Finanzausgleichsreform konzentrierte – Aufgabenentflechtung, regionale Zusammenarbeit, Finanzkraftausgleich, Aufgabenorientierung der Mittelverteilung – sind (neben der in Österreich nur schwach ausgeprägten subnationalen Abgabenautonomie) auch im österreichischen Finanzausgleich zentrale Reformbereiche.

Teil B – Grundlagen, Volumen und Struktur des Transfersystems im österreichischen Finanzausgleich

1 Gesamtüberblick über die Transfers zwischen allen öffentlichen Rechtsträgern

Johann Bröthaler, Michael Getzner

Ausgehend von den allgemeinen Grundlagen und Problemen von intragovernmentalen Transfers wird in diesem Abschnitt das bestehende Transfersystem in Österreich in einem empirischen Überblick dargestellt. Ziel der Analyse ist, Ausmaß und Komplexität der Transferverflechtungen und die Stellung der Transfers im Finanzausgleich und im Haushalt der Gebietskörperschaften als Ausgangsbasis für Reformüberlegungen zu den intragovernmentalen Transfers zu untersuchen. Zum einen werden die gesamten intragovernmentalen Transfers im Überblick dargestellt. Zum anderen wird auf die Bestimmungen einzelner Transfers oder Transferbereiche detaillierter eingegangen. Es ist zu betonen, dass es dabei nicht um eine Kritik der einzelnen Transfers im Hinblick auf einen möglichen Anpassungsbedarf der einzelnen Transfers geht, sondern darum, aus der Beurteilung der einzelnen Transfers Schlussfolgerungen für das gesamte Transfersystem im Hinblick auf eine grundlegende Reform der Transfers abzuleiten.

Einleitend erfolgt eine nähere Abgrenzung der Transfers im österreichischen Finanzausgleich. Im Anschluss werden Struktur und Volumen der intragovernmentalen Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern in Österreich für den Zeitraum 2004–2008 im Überblick dargestellt. Die empirische Analyse der intragovernmentalen Transfers erfolgt in vier Schritten:

- Erstens wird das Transfervolumen aller Einheiten des Staates (auf Basis von Daten gemäß ESVG 1995) im Überblick dargestellt.
- Zweitens wird das Transfervolumen der Gebietskörperschaften (auf Basis von Rechnungsabschlussdaten der Länder und Gemeinden) im Überblick dargestellt.
- Drittens erfolgt eine detailliertere Darstellung der im FAG geregelten sekundären Transfers zwischen den Gebietskörperschaften (auf Basis von Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften und Unterlagen zum Finanzausgleich).
- Viertens werden die überwiegend außerhalb des FAG geregelten (tertiären) Transfers zwischen Länder und Gemeinden im Detail betrachtet (auf Basis von Haushaltsdaten der Gemeinden ohne Wien).

1.1 Rechtlicher Hintergrund und Abgrenzung der Transfers

Eine Untersuchung des Transfersystems erfordert eine nähere Abgrenzung der Transfers im Hinblick auf die institutionelle Abgrenzung der betrachteten Transfergeber und -empfänger, die ökonomische Abgrenzung der Transfers sowie die rechtlichen Bestimmungen zu den einzelnen Transfers. Die institutionelle Abgrenzung betrifft die Frage, inwieweit ausschließlich die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften oder die weiteren Transfers der Gebietskörperschaften an sonstige öffentliche Rechtsträger oder zusätzlich die Transfers zwischen den sonstigen öffentlichen Rechtsträgern einbezogen werden. Die ökonomische Abgrenzung betrifft insbesondere die Klassifizierung von Zahlungen als Transfers unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Verbuchungsprinzipien zur finanzstatistischen Erfassung der Transferdaten. Weiters ist eine systematische Charakterisierung der Transfers im Hinblick auf eine Beurteilung des Transfersystems, etwa im Hinblick auf Transparenz, Effizienz, Steuerung und Autonomie erforderlich (siehe hierzu Bröthaler, Bauer, Schönback, 2006). Für eine Untersuchung des bestehenden Transfersystems und entsprechende Reformüberlegungen können Transfers schließlich nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind vielmehr hinsichtlich ihrer Stellung im

Gesamthaushalt der einzelnen Gebietskörperschaften, bei den Finanzierungsverflechtungen in einzelnen Aufgabenbereichen und im gesamten Abgaben- und Transfersystem zu untersuchen. In diesem Zusammenhang ist in erster Linie die Stellung der Transfers in Bezug auf den Finanzausgleich der Gebietskörperschaften maßgeblich.

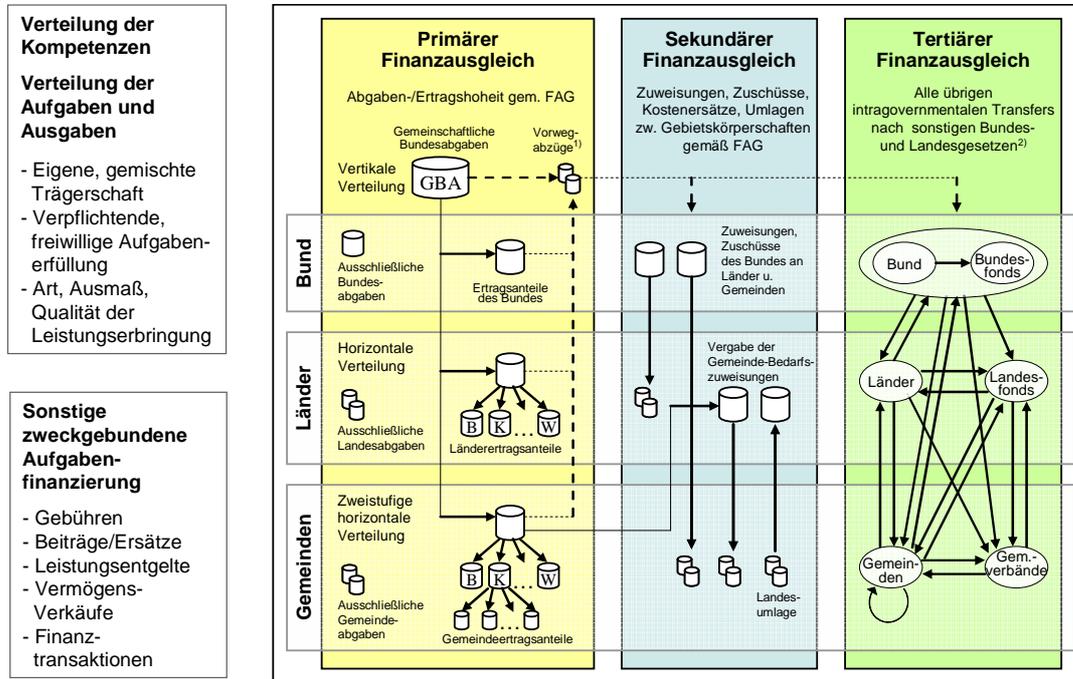
Der *Finanzausgleich im engeren Sinn* umfasst grundsätzlich die im Finanzausgleichsgesetz geregelten Bestimmungen über Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung, die Verteilung von Besteuerungsrechten (Abgabehoheit), die Verteilung von Abgabenerträgen (Ertragshoheit) sowie Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse. Insbesondere im Hinblick auf eine nähere 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, Ländern und Gemeinden und horizontale Aufteilung der Finanzmittel zwischen den Untereinheiten der Landes- und der Gemeinde-Ebene).

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

Der *tertiäre Finanzausgleich* umfasst alle weiteren nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers zwischen den Gebietskörperschaften und allen weiteren 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 traditionsgemäß zeitlich befristet geregelt sind und auch länderübergreifende Verteilungs- und Ausgleichsverfahren beinhalten. Eine „Zwischenstellung“ nehmen dabei jene Transfers ein, die im Paktum zum Finanzausgleich vereinbart werden, jedoch außerhalb des FAG gesetzlich geregelt werden.

Abbildung 1: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich



Quelle: Bröthaler, Bauer, Schönback, 2006, S. 63; eigene Ergänzung und Darstellung, 2010.

Wesentliche Probleme für die finanzstatistische Erfassung und Analyse ebenso wie für die finanzpolitische Wahrnehmung und Steuerung des gesamten intragovernmentalen Transfersystems in Österreich ergeben sich vor allem durch

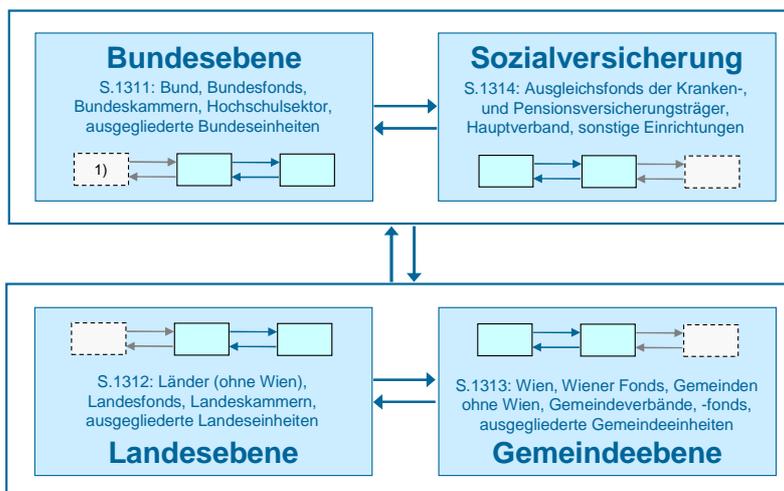
- Umfang, Komplexität und unscharfe Grenzen der Transferverflechtungen,
- unklare Abgrenzung von Transfers gegenüber Kostenbeiträgen und Leistungsverrechnungen zwischen den Gebietskörperschaften, unzureichende haushaltsrechtliche Klassifizierung der Transfers und länderweise unterschiedliche Verbuchungspraktiken,
- vielfältige Interdependenzen durch Dotation der Transfers abhängig vom Abgabenaufkommen oder (länderweise unterschiedliche) Aufteilung von Transfers und Beeinflussung der primären und sekundären Verteilungsergebnisse durch (tertiäre) Transfers,
- einzelne distributive und allokativen Verteilungswirkungen bei einer Vielzahl von Transfers ohne Überschaubarkeit von deren Gesamtwirkung,
- Auffassungsunterschiede bei der Zurechnung von Transfers durch verschleierte Herkunft der Mittel (etwa aus eigenen Mitteln des Transfergebers, aus Vorwegabzügen bei der Abgabenteilung, die teils innerhalb und teils außerhalb des FAG geregelt sind, als Durchläufer bei Weiterleitung von Transfers oder Transferflüsse über unterschiedliche Rechtsträger).

1.2 Transfers innerhalb des Staates 1995-2008

Für eine Gesamtdarstellung der intragovernmentalen Transfers muss aufgrund der Datenlage auf die nicht konsolidierten (d. h. nicht um intragovernmentale Transfers bereinigten) ESVG-95-Daten zum Sektor Staat zurückgegriffen werden. Es werden die laufenden und die Vermögenstransfers zwischen den Subsektoren des Sektors Staat (Bundesebene, Landesebene, Gemeindeebene und Sozialversicherungen) und innerhalb der Subsektoren in der sektoralen und ökonomischen Abgrenzung gemäß ESVG 1995 betrachtet (Abbildung 2).

Die intragovernmentalen Transerverflechtungen des Gesamtstaates in der sektoralen Abgrenzung gemäß ESVG umfassen nicht die gesamten haushaltswirksamen Transfers auf Grund der statistischen "Ausgliederung" öffentlicher Rechtsträger oder innerbudgetärer Einheiten, die nicht dem Sektor Staat zugeordnet werden. Dies betrifft insbesondere Transfers der marktbestimmten Betriebe der Gemeinden, die bei der Darstellung gemäß ESVG (als Quasikapitalgesellschaften) unberücksichtigt bleiben. Umgekehrt werden Transfers von privaten Einheiten, die rechtlich ausgegliedert, jedoch nach den Bestimmungen des ESVG dem Sektor Staat zuzuordnen sind, den intragovernmentalen Transfers des Staates zugerechnet.

Abbildung 2: Abgrenzung der Transferbeziehungen innerhalb des Staates gemäß ESVG 1995



1) Transfers zwischen Einheiten des Sektors Staat gemäß ESVG 1995 innerhalb der Subsektoren (Ebenen) des Staates und zwischen den Subsektoren einschließlich Transfers rechtlich ausgegliederter, dem Sektor Staat zugeordneter Einheiten, jedoch ohne Transfers öffentlicher Rechtsträger mit marktbestimmter Tätigkeit (auf Gemeindeebene z.B. alle Gemeindeverbände mit Ausnahme Schulgemeindeverbände und die Mehrzahl der im Gemeindebudget integrierten Betriebe im Bereich Wasser, Abwasser, Abfall).

Quelle: Statistik Austria 1995–2008; Bröthaler, 2008; SimFag, 2010; eigene Darstellung, 2010.

**Tabelle 4: Transfers innerhalb des Staates gemäß ESVG 1995 nach Subsektoren 1995–2008
 (und vorläufige Daten 2009), in Mio. €**

Transfers gemäß ESVG ¹⁾	1995	2000	2005	2007	2008	% 08/00	2009
Intragov. Transferausgaben an andere Ebenen							
Bundesebene	13.329	15.760	19.310	20.348	20.903	32,6	19.474
Landesebene	747	1.986	1.815	1.526	1.776	-10,6	2.117
Gemeindeebene	1.217	1.532	1.675	1.896	2.058	34,3	2.106
Sozialversicherungsträger	895	2.997	3.764	4.141	4.375	46,0	4.563
Gesamt	16.188	22.275	26.565	27.911	29.112	30,7	28.261
%-Anteil an Ausgaben (n.k.)	14,1	17,1	17,9	17,5	17,4		16,4
Intragov. Transfereinnahmen von anderen Ebenen							
Bundesebene	1.627	738	1.214	986	1.172	58,9	904
Landesebene	5.522	9.643	11.519	12.280	12.266	27,2	10.280
Gemeindeebene	2.311	3.126	3.536	3.608	3.729	19,3	3.480
Sozialversicherungsträger	6.727	8.768	10.295	11.038	11.944	36,2	13.596
Gesamt	16.188	22.275	26.565	27.911	29.112	30,7	28.261
%-Anteil an Einnahmen (n.k.)	15,5	17,6	18,4	17,6	17,6		17,4
Intragov. Netto-Transfers zu anderen Ebenen							
Bundesebene	-11.702	-15.022	-18.096	-19.362	-19.732	31,3	-18.570
Landesebene	4.776	7.657	9.704	10.754	10.490	37,0	8.163
Gemeindeebene	1.094	1.594	1.861	1.712	1.672	4,8	1.374
Sozialversicherungsträger	5.832	5.771	6.531	6.896	7.570	31,2	9.033
Gesamt	0	0	0	0	0		0
Intragov. Transfers innerhalb Ebenen							
Bundesebene	3.689	2.030	5.823	6.177	6.246	207,7	6.630
Landesebene	1.311	1.555	1.632	2.015	2.061	32,6	2.239
Gemeindeebene	482	495	891	964	1.066	115,6	1.156
Sozialversicherungsträger	1.021	1.479	1.568	1.717	2.263	53,0	2.367
Gesamt innerhalb Ebenen	6.503	5.559	9.914	10.873	11.637	109,3	12.392
Gesamte intragov. Transfers	22.691	27.834	36.479	38.784	40.749	46,4	40.653
%-Verhältnis zu Steuereinnahmen	50,5	48,1	54,4	51,8	51,2		53,7

Transfers 2008 ²⁾	Einnahmen	Bundes- ebene	Landes- ebene	Gem.- ebene	SV- träger	Trf.-Ausg gesamt	%-Anteil Ges.ausg.
Bundesebene		6.246	7.052	1.890	11.962	27.149	34,2
Landesebene		160	2.061	1.601	16	3.838	14,0
Gemeindeebene		54	1.966	1.066	37	3.124	13,8
Sozialversicherungsträger		309	3.019	1.046	2.263	6.638	13,4
Transfereinnahmen gesamt		6.769	14.099	5.603	14.279	40.749	22,8
%-Anteil an Gesamteinnahmen ³⁾		8,7	51,0	24,6	28,8	23,0	

1) Transfers innerhalb des Sektors Staat gemäß ESVG 95 zwischen und innerhalb der Subsektoren: Bundesebene: Bund, Bundesfonds, Bundeskammern, Hochschulsektor, sonstige außerbudgetäre (dem Sektor Staat zugeordnete) Bundeseinheiten; Landesebene: Länder ohne Wien, Landesfonds, Landeskammern, sonstige außerbudgetäre Landeseinheiten; Gemeindeebene: Wien als Land und Gemeinde inkl. Wiener Fonds, Gemeinden ohne Wien, Gemeindeverbände, Gemeindefonds und sonstige außerbudgetäre Gemeindeeinheiten und Gemeindefonds; Sozialversicherungsträger.

2) Transfermatrix 2008 auf Basis der Transferausgaben je Subsektor (einschließlich Transfers innerhalb der Subsektoren).

3) Prozent-Anteil der Transfereinnahmen bzw. -ausgaben innerhalb des Staatssektors an den nichtfinanziellen Staatseinnahmen bzw. -ausgaben je Subsektor (unkonsolidiert inkl. intra-subsektorale Transfers).

Quelle: Statistik Austria, 2010 (ESVG-Daten über den Sektor Staat, Sept. 2010); Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die intragovernmentalen Transfereinnahmen und -ausgaben aller Subsektoren des Sektors Staat gemäß ESVG 1995 im Zeitraum 1995–2008.

- **Gesamtvolumen:** Grundsätzlich zeigt sich das beachtliche Ausmaß der Transferzahlungen innerhalb des Staatssektors mit rund 40 Mrd. Euro im Jahr 2008. Das Transfervolumen betrug damit soviel wie die Hälfte (51 Prozent) der gesamten Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften (79,5 Mrd. Euro). Von 2000–2008 stieg das Transfervolumen um 46 Prozent (das nominelle BIP-Wachstum betrug demgegenüber 42 Prozent).

- *Transfers innerhalb der Subsektoren:* Von den 40 Mrd. Euro sind rund 11 Mrd. Euro Transfers zwischen Untereinheiten der jeweiligen Ebenen (insbesondere zwischen Bund und Bundesfonds, Länder und Landesfonds sowie Gemeinden und [Schul-]Gemeindeverbänden).
- *Transfers zwischen den Subsektoren:* Die Transfers zwischen den Ebenen des Staates machen in Summe knapp 30 Mrd. Euro (2008) aus, das sind gemessen an den gesamten nichtfinanziellen (unkonsolidierten) Ausgaben bzw. Einnahmen des Staates rund 18 Prozent.
- *Transfers der Bundesebene:* Der Großteil der Transferzahlungen wurde durch die Bundesebene geleistet (2008 knapp 21 Mrd. Euro). 12 Mrd. Euro dieser Transferzahlungen flossen an die Sozialversicherungsträger, 7 Mrd. Euro an die Landesebene (gemäß ESVG ohne Wien) und 1,9 Mrd. Euro an die Gemeindeebene. Den Transferausgaben stehen 1,2 Mrd. Euro an Transfereinnahmen des Bundes gegenüber.
- *Transfers der Landesebene:* Die Landesebene ist der größte Transferempfänger, 2008 mit Transfereinnahmen von anderen Ebenen in Höhe 12,3 Mrd. Euro. Wie stark die Landesebene abhängig von Transfers ist, macht ihr beachtlicher Anteil von rund 51 Prozent an den nichtfinanziellen (unkonsolidierten) Einnahmen gemäß ESVG deutlich. Die Landesebene nimmt eine zentrale Position – als Geber und Empfänger – bei den Transfers zur Gemeindeebene ein.
- *Transfers der Gemeindeebene:* Die Gemeindeebene (gemäß ESVG inkl. Wien als Land und Gemeinde) leistete 2008 rund 2 Mrd. Euro an Transfers an die Landesebene, denen rund 1,6 Mrd. Euro an Transfereinnahmen von der Landesebene gegenüberstehen. Bedeutende Transfers in Höhe von rund 1 Mrd. Euro werden an weitere Akteure der Gemeindeebene geleistet (primär Gemeindeverbände, Wiener Fonds).

Tabelle 4 zeigt zusätzlich vorläufige Ergebnisse zu den Transfers im Jahr 2009. Die Änderung im FAG, wonach ein Großteil der Transfers des Bundes an die Länder ab 2008, zum Teil erst ab 2009 in Ertragsanteile umgewandelt wurde (siehe nachfolgend Punkt 2.4), schlägt sich bei den Ländern in einem Rückgang der intragovernmentalen Transfereinnahmen um 2 Mrd. Euro von 2008 auf 2009 nieder. Das Gesamtvolumen an intragovernmentalen Transfers innerhalb des Staates betrug durch den Anstieg bei den weiteren Transferverflechtungen 2009 ebenso wie 2008 rund 40,7 Mrd. Euro.

1.3 Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

Im Folgenden wird auf die Transfers der Gebietskörperschaften näher eingegangen. Die Darstellung beschränkt sich auf die Transfers aus Sicht der Länder und Gemeinden. Datengrundlage bilden die Rechnungsabschlussdaten der Länder und Gemeinden bzw. die Gebarungsstatistik 2004–2008 (zum Teil 1995–2008). Die Darstellung konzentriert sich auf die intragovernmentalen Transfers, die hier die Transfers von/an öffentliche(n) Rechtsträger(n) umfassen (im Gegensatz zur obigen Abgrenzung gemäß ESVG). Ergänzend werden die extragovernmentalen Transferbeziehungen der Länder und Gemeinden zu privaten Rechtsträgern (darunter ausgegliederte Unternehmen) sowie Kostenbeiträge/-ersätze in Summe dargestellt. Bei Kostenbeiträgen/-ersätzen ist keine Trennung in solche von öffentlichen und von privaten Rechtsträgern möglich.

Entsprechend der Verbuchung in den Rechnungsabschlüssen (gemäß Postengliederung der VRV) werden die Transferbeziehungen der Länder zur Bundesebene (insbesondere Bund und Bundesfonds), zur Landesebene (insbesondere Landesfonds und öffentliche Unternehmen auf Landesebene) und zur Gemeindeebene (insbesondere Gemeinden, Gemeindeverbände und

-fonds, öffentliche Unternehmen der Gemeinden) sowie zu sonstigen öffentlichen Rechtsträgern (Sozialversicherungen, Kammern, zum Teil marktbestimmte Gemeindeverbände) ausgewiesen. Analog werden die Transferbeziehungen der Gemeinden zur Bundes-, Landes- und Gemeindeebene und zu sonstigen öffentlichen Rechtsträgern erfasst. Transfers zwischen sonstigen öffentlichen Rechtsträgern (z.B. Landesfonds an Gemeindeverbände) werden demnach nicht betrachtet. Die unmittelbaren Transfers zwischen Bund, Länder und Gemeinden (ohne jene zu anderen öffentlichen Einheiten) können in Summe nur schwer (über aufwändige Sonderauswertungen) oder nur in einzelnen Bereichen (z.B. bei den im FAG geregelten Transfers) erfasst werden.

Ausmaß der Transferverflechtungen der Gebietskörperschaften

Um das Ausmaß der finanziellen Verflechtungen zu veranschaulichen, kann versucht werden, die Anzahl der einzelnen Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu ermitteln. Als grobe Annäherung wird hier die Anzahl der Haushaltskonten der Länder und Gemeinden herangezogen. Ein Transferkonto (eine Haushaltsstelle im Rechnungsabschluss mit Jahresbetragssumme > 0) entspricht bei den Gemeinden im Regelfall einer Transferbeziehung (gegebenenfalls auch mehreren). Bei den Ländern sind die Transferbeziehungen zu den einzelnen Gemeinden im Regelfall zu einem Transferkonto zusammengefasst (sie werden daher auf Seiten der Gemeinden gemessen).

Tabelle 5: Gesamtzahl der Transfers der Länder und Gemeinden 2008, Werte gerundet¹⁾

Anzahl der Transfers der Länder und Gemeinden	Intragov. Transfers	Extragov. Transfers	Kosten-Beiträge	Gesamt
Transfers zw. Gemeinden und Landesebene	51.600			51.600
Sonstige Transfers d. Gemeinden ohne Wien	38.700	71.400	47.000	157.100
Sonstige Transfers d. Länder inkl. Wien	1.900	4.700	700	7.200
Gesamt	92.100	76.100	47.700	216.000

1) Rundungsdifferenzen werden nicht ausgeglichen.

Quelle: Rechnungsabschlussdaten 2008 der Länder und Gemeinden (Statistik Austria, 2010); Ifip, TU Wien, eigene Abschätzung, 2010.

Die Transferverflechtungen der Länder und Gemeinden umfassen nach der Abschätzung in Tabelle 5 pro Jahr rund 216.000 Transfers (und ein Mehrfaches an Überweisungen). Davon sind grob gerundet 92.000 intragovernmentale Transfers und 48.000 Kostenbeiträge/-ersätze von/an öffentliche(n) und private(n) Rechtsträger(n). Eine genauere Eingrenzung der Kostenbeiträge zwischen Gebietskörperschaften ist nicht möglich, grob geschätzt sind es 20.000. Bei den Transferverflechtungen der neun Länder und 2.356 Gemeinden ist demnach jedenfalls von mehr als 100.000 intragovernmentalen Transferbeziehungen (ohne intragovernmentale Leistungsverrechnungen) auszugehen. Die Länder und Gemeinden weisen zusätzlich rund 76.000 extragovernmentale Transfers auf (darunter Transfers von/an Unternehmen und marktbestimmte Betriebe der Länder und Gemeinden). Ausmaß und Komplexität der extragovernmentalen Transfers ist gleichermaßen ein relevantes Thema, in dieser Arbeit wird jedoch nicht näher darauf eingegangen.

Die Transferbeziehungen der Gemeinden (ohne Wien) umfassen insgesamt rund 90.000 Transfers, davon sind rund 65.000 laufende Transfers (mit tendenziell geringeren Transaktionskosten) und 25.000 Kapitaltransfers (mit höheren Transaktionskosten). Mehr als die Hälfte der Transfers der Gemeinden (52.000) sind Transferbeziehungen mit der Landesebene (Tabelle 6). Bei den einzelnen Gemeinden kann im Mittel von etwa 50 intragovernmentalen Transfers, bei kleineren

Gemeinden mit der Gemeindegröße steigend von etwa 150 intragovernmentalen Transfers ausgegangen werden.

Tabelle 6: Anzahl der Transfers der Gemeinden ohne Wien 2008, Werte gerundet¹⁾

Anzahl der Transfers der Gemeinden ohne Wien 2008	Transferausgaben		Transfereinnahmen		Intragov.	
	Laufende Transfers	Kapital- transfers	Laufende Transfers	Kapital- transfers	Transfers Gesamt	Anteil in %
Bundesebene	500	400	5.000	2.300	8.100	9
Landesebene	19.400	500	15.000	16.700	51.600	57
Gemeindeebene	13.500	1.300	2.000	700	17.500	19
Sonstige öffentliche Rechtsträger	8.400	1.400	2.100	1.200	13.100	15
Intragovernmentale Transfers gesamt	41.700	3.500	24.100	20.900	90.300	100
Anteil in %	46	4	27	23	100	
Extragovernmentale Transfers gesamt	47.800	10.300	7.200	6.200	71.400	
Kostenbeiträge/-ersätze ²⁾	19.600		27.400		47.000	
Transfers gesamt	109.100	13.900	58.700	27.100	208.700	

1) Rundungsdifferenzen werden nicht ausgeglichen.

2) Bei den Einnahmen und Ausgaben aus Kostenbeiträgen/-ersätzen der Gemeinden ist gemäß VRV keine Aufteilung auf öffentliche und private Rechtsträger möglich (nach einer früheren händischen Auswertung ist von rund 20.000 intragovernmentalen Kostenbeitragszahlungen der Gemeinden an andere Gemeinden bzw. an die Landesebene auszugehen. Kostenbeiträge an private Rechtsträger werden je Aufgabenbereich auf Transferkonten zusammengefasst (also nicht nach einzelnen privaten Gebern/Empfängern differenziert).

Quelle: Rechnungsabschlussdaten 2008 der Gemeinden (Statistik Austria, 2010); Bröthaler, Bauer, Schönback (2006); Ifip, TU Wien, eigene Sonderauswertung und Abschätzung, 2010.

Stellung der Transfers im Haushalt der Länder und Gemeinden

Tabelle 7 zeigt die Bedeutung der Transfers im Haushalt der Länder und Gemeinden anhand des Jahres 2008. Die Transferausgaben an öffentliche Rechtsträger machen bei den Ländern ohne Wien zwölf Prozent, bei den Gemeinden ohne Wien 17 Prozent und bei Wien (als Land und Gemeinde) drei Prozent der Gesamtausgaben (gemäß Rechnungsquerschnitt) aus. Auf der Einnahmenseite liegen die Transfers von öffentlichen Rechtsträgern bei den Ländern bei 31 Prozent der Gesamteinnahmen, bei Wien bei 22 Prozent und bei den Gemeinden ohne Wien bei elf Prozent.

Mit der Änderung im FAG 2008, wonach ein Großteil der Transfers des Bundes an die Länder ab 2008 bzw. 2009 in Ertragsanteile umgewandelt wird, dürfte der Anteil der Transfereinnahmen an den Gesamteinnahmen bei den Ländern ohne Wien von 31 Prozent im Jahr 2008 auf etwa 21 Prozent im Jahr 2009 sinken, der Anteil der Ertragsanteile korrespondierend von 32 Prozent auf 42 Prozent ansteigen (genauere Daten der Gebarungsstatistik der Länder für das Jahr 2009 lagen zum Zeitpunkt der Bearbeitung noch nicht vor).

Tabelle 7: Ökonomische Struktur der Einnahmen/Ausgaben der Länder und Gemeinden 2008

Länder und Gemeinden 2008	in Mio. Euro			Anteil an Gesamt in %		
	Länder oW	Gem. oW	Wien	Länder oW	Gem. oW	Wien
Ausgaben						
Personal- und Sachausgaben inkl. Zinsen	13.147	7.497	3.711	48	46	33
Laufende Transfers an öffentl. Rechtsträger	2.283	2.668	329	8	17	3
Laufende Transfers an private Rechtsträger	4.982	1.348	4.922	18	8	44
Kapitaltransfers an öffentl. Rechtsträger	906	117	54	3	1	0
Kapitaltransfers an private Rechtsträger	582	514	787	2	3	7
Erwerb von Sachvermögen	686	2.264	264	3	14	2
Ausgaben aus Finanztransaktionen	4.528	1.737	1.014	17	11	9
Gesamtausgaben	27.114	16.145	11.080	100	100	100
davon Transfers an öffentliche Rechtsträger	3.189	2.785	383	12	17	3
Transfers an private Rechtsträger	5.564	1.862	5.708	21	12	52
Einnahmen						
Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigk.	5.187	3.976	2.102	19	25	19
Eigene Steuern	492	2.745	1.101	2	17	10
Ertragsanteile	8.713	5.169	3.945	32	32	36
Laufende Transfers v. öffentl. Rechtsträgern	7.495	809	2.277	28	5	21
Laufende Transfers v. privaten Rechtsträgern	598	190	494	2	1	4
Kapitaltransfers v. öffentl. Rechtsträgern	891	988	154	3	6	1
Kapitaltransfers v. privaten Rechtsträgern	6	120	0	0	1	0
Verkäufe von Sachvermögen	83	343	66	0	2	1
Einnahmen aus Finanztransaktionen	3.681	1.773	933	14	11	8
Gesamteinnahmen	27.147	16.114	11.072	100	100	100
davon Transfers von öffentlichen Rechtstr. ¹⁾	8.386	1.797	2.431	31	11	22
Transfers von privaten Rechtstr.	604	310	494	2	2	4

1) Klassifizierung der Transfers gemäß Verbuchung in den Haushalten bzw. gemäß Rechnungsquerschnitt der Länder und Gemeinden. Länderweise unterschiedliche Verbuchungen sind insbesondere bei den intragovernmentalen Transfereinnahmen zu finden. Bei Korrektur der Verbuchungen ergeben sich Transfereinnahmen von 9.212 Mio. Euro statt 8.386 Mio. Euro (siehe Fußnoten zu Tabelle 8).

Quelle: Rechnungsabschlüsse der Länder und Gemeinden (Statistik Austria, 2010); Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

Gesamtvolumen Transfers der Länder

Tabelle 8 zeigt einen Überblick über die Transferverflechtungen der Länder (ohne Wien) für den Zeitraum 2004–2008 auf Basis der Landesrechnungsabschlüsse. Die Zuordnung der Transfergeber bzw. –empfänger zu den Ebenen erfolgt dabei nach der haushaltswirksamen Verbuchung. Demgemäß werden etwa die an die Gemeinden weitergeleiteten Transfers des Bundes als Transfereinnahmen von der Bundesebene und als Transferausgaben an die Gemeindeebene dargestellt. Weiters sind länderweise Unterschiede bei der Verbuchung und Klassifizierung von Transfers zu beachten, die hier zwecks Vergleichbarkeit soweit möglich bereinigt und vereinheitlicht wurden (siehe Fußnoten zu Tabelle 8).

Die gesamten Transfereinnahmen der Länder ohne Wien von öffentlichen Rechtsträgern lagen in den letzten Jahren im Bereich von rund 9 Mrd. Euro, die intragovernmentalen Transferausgaben im Bereich von 3 Mrd. Euro. Die resultierenden intragovernmentalen Netto-Transfers (2008 6.023 Mio. Euro) setzen sich bei den Ländern ohne Wien wie folgt zusammen: Rund 7.197 Mio. Euro sind Transfers von der Bundesebene. 925 Mio. Euro fließen per Saldo an andere Einheiten der Landesebene (primär Landesfonds). 231 Mio. Euro fließen an Gemeindeverbände. Gegenüber den Gemeinden ergibt sich nach der Verbuchung 2008 ein ausgeglichener Saldo (7 Mio. Euro Abfluss an Gemeinden). Ohne Gemeinde-Bedarfszuweisungen (Mittel aus Abzügen von Ertragsanteilen der Gemeinden) und ohne Weiterleitungen von Transfers des Bundes ergibt sich 2008 per Saldo ein Mittelzufluss von den Gemeinden in Höhe von 817 Mio. Euro (2004

543 Mio. Euro). Länderweise liegt dieser positive Saldo aus Sicht der Länder im Bereich von rund 15 bis 300 Euro/EW (für Vorarlberg ergibt sich ein Mittelabfluss an die Gemeinden von rund 100 Euro/EW).

Tabelle 8: Intragovernmentale Transfers der Länder ohne Wien 2004–2008, in Mio. € bzw. €/EW

Länder ohne Wien, in Mio. €	2004	2005	2006	2007	2008	% 08/04	%-Ant. 08
Transferausgaben an							
Bundesebene	629	618	599	491	341	-46	11
Landesebene	175	189	354	815	1.053	502	33
Gemeinden 2) 3)	1.173	1.303	1.331	1.308	1.344	15	42
Sonstige Gemeindeebene	346	640	629	313	343	-1	11
Sonstige öff. Rechtsträger	99	110	109	105	108	10	3
Intragov. Transferausgaben	2.422	2.861	3.021	3.032	3.189	32	100
Extragov. Transferausgaben	784	2.571	1.034	1.166	1.485	89	
Transfereinnahmen von							
Bundesebene 2) 3)	6.967	7.362	7.633	7.979	7.538	8	82
Landesebene	30	25	28	118	128	334	1
Gemeinden 1)	1.045	1.111	1.173	1.234	1.337	28	15
Sonstige Gemeindeebene	141	187	202	104	112	-21	1
Sonstige öff. Rechtsträger	83	103	85	95	97	17	1
Intragov. Transfereinnahmen	8.267	8.788	9.121	9.529	9.212	11	100
Extragov. Transfereinnahmen	423	370	351	447	710	68	
Netto-Transfers der Länder							
Bundesebene	6.339	6.743	7.034	7.488	7.197	14	
Landesebene	-145	-164	-326	-697	-925	537	
Gemeinden	-128	-192	-158	-75	-7	-95	
<i>Gemeinden ohne BZ/§21</i>	543	522	568	686	817	50	
Sonstige Gemeindeebene	-205	-453	-427	-210	-231	13	
Sonstige öff. Rechtsträger	-16	-7	-23	-10	-11	-30	
Intragov. Netto-Transfers	5.845	5.927	6.100	6.497	6.023	3	
Extragov. Netto-Transfers	-361	-2.201	-683	-719	-775	115	

Intrag. Netto-Transfers 2008, €/EW	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	Gesamt
Bundesebene	888	1.156	1.015	1.083	1.129	1.098	1.156	1.116	1.081
Landesebene	-21	-159	-201	-15	-256	-56	-166	-453	-139
Gemeinden	25	183	-27	32	96	-113	80	-243	-1
<i>Gemeinden ohne BZ/§21</i>	129	304	87	161	217	15	214	-109	123
Sonstige Gemeindeebene	-19	2	-13	29	0	-204	0	0	-35
Sonstige öff. Rechtsträger	53	6	-11	-3	6	-6	0	-10	-2
Gesamt pro EW	926	1.189	763	1.127	974	718	1.070	410	904
Gesamt in Mio. €	262	666	1.224	1.588	515	866	751	151	6.023

- 1) Transfers von Gemeinden an Länder einschließlich Landesumlage (2008 336 Mio. Euro), die in den Landeshaushalten zum Teil als „Laufende Transferzahlung von Gemeinden nach dem FAG“ (OÖ, V), zum Teil als „Abgabenähnliche Einnahme“, „Umlage auf Ertragsanteile“ bzw. „Ertragsanteil an (direkten und indirekten) gemeinschaftlichen Bundesabgaben“ (B, K, S, St, T) verbucht wird.
- 2) Transfereinnahmen der Länder von Bund und Transferausgaben der Länder an Gemeinden einschließlich Finanzzuweisung gemäß § 21 FAG (Weiterleitung der Finanzzuweisungen zur Finanzkraftstärkung der Gemeinden, 2008 82 Mio. Euro).
- 3) Transfereinnahmen der Länder von Bund inkl. Überweisung der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel (Abzüge gemäß § 11 (1) FAG 2008, im Jahr 2008 737 Mio. Euro; ohne BZ-Einnahmen aus Darlehensrückzahlung und Zinserträgen), die zum Teil als „Laufende Transfers vom Bund nach dem FAG“ (B, T), zum Teil als „Ertragsanteile an (direkten und indirekten) gemeinschaftlichen Bundesabgaben“ (K, NÖ, OÖ, S, St, V) verbucht werden. Transferausgaben der Länder an Gemeinden inkl. Gemeinde-Bedarfszuweisungen (ohne Darlehensgewährung und Rücklagenbildung aus BZ-Mitteln).

Quelle: Statistik Austria, 2010; Rechnungsabschlüsse 2004–2008 der Länder ohne Wien; Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

Gesamtvolumen der Transfers der Gemeinden

In Tabelle 9 werden die Transferverflechtungen der Gemeinden ohne Wien dargestellt. Datengrundlage bilden die kommunalen Rechnungsabschlussdaten (1995–2008). Bei den Gemeinden wird das Transfergeschehen durch die Transferbeziehungen zu öffentlichen Rechtsträgern dominiert. Die intragovernmentalen Transfereinnahmen betragen im Jahr 2008

rund 1.797 Mio. Euro bzw. knapp 70 Prozent der gesamten Transfereinnahmen der Gemeinden ohne Wien. Rund die Hälfte der Transfereinnahmen sind Kapitaltransfers (Investitionszuschüsse). Die intragovernmentalen Transferausgaben (primär laufende Transfers) betragen 2.785 Mio. Euro, das sind rund 60 Prozent der gesamten Transferausgaben.

Haupttransfergeber sind Land und Landesfonds (75 Prozent der intragovernmentalen Transfereinnahmen), in zweiter Linie der Bund und Bundesfonds (16 Prozent). Von den Transferausgaben gehen mehr als die Hälfte (56 Prozent) an die jeweilige Landesebene, ein Drittel an Gemeindeverbände. Horizontale Transfers gibt es nur für die gemeinsame Finanzierung von Aufgaben im Rahmen von Gemeindeverbänden und in Form von Kostenbeiträgen/-ersätzen zwischen Gemeinden (primär im Bereich Allgemeinbildende Pflichtschulen), zum Teil auch indirekt bei der Kommunalsteuerteilung.

In Abbildung 3 wird die längerfristige Entwicklung der Netto-Transfers für den Zeitraum 1995–2009 dargestellt. Dabei wird eine Differenzierung in sekundäre (im FAG geregelte) und tertiäre Transfers vorgenommen (auf die sekundären Transfers wird im folgenden Kapitel im Detail eingegangen). Die sekundären Netto-Transfereinnahmen weisen (ab 1997) eine geringe Dynamik auf, vor allem durch nominell fixierte Festlegungen im FAG, gedämpfte Entwicklung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen und gegenläufigen Anstieg der Landesumlage. Im tertiären Finanzausgleich wachsen die Transferausgaben weit stärker als die Transfereinnahmen: Die tertiären Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) steigen von -479 Mio. Euro (1995) auf -1.514 Mio. Euro (2008). In Summe steigen die gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers von -191 Mio. Euro (1995) auf -988 Mio. Euro (2008). Ab 2008 verringern sich die sekundären Transfereinnahmen um rund 120 Mio. Euro durch ertragsneutrale Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile. Bei den tertiären Netto-Transfers im Jahr 2009 ergibt sich der Rückgang durch erhöhte Transfereinnahmen im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung für die zusätzlichen Lasten mit der Einführung des verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahres.

Abbildung 4 zeigt die intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien pro EinwohnerIn differenziert nach Bundesländern, Gemeindegrößenklassen und Finanzkraft-Quintilen für die Jahre 1995, 2004 und 2008. Grundsätzlich sind im Untersuchungszeitraum alle betrachteten Gemeindegruppen mit steigenden Transferlasten konfrontiert, wobei der Anstieg bei größeren bzw. finanzkräftigeren Gemeinden stärker ausfällt. Die Umverteilung nach dem Leistungs-fähigkeitsprinzip wurde demnach im letzten Jahrzehnt noch verstärkt.

Die intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien betragen 2008 –988 Mio. Euro bzw. durchschnittlich –152 Euro/EinwohnerIn. Nach Bundesländern betrachtet zeigt sich eine Bandbreite von durchschnittlich +25 Euro/EinwohnerIn (Burgenland) bis –250 Euro/EinwohnerIn (Kärnten und Oberösterreich). Die Unterschiede sind zum Teil auf unterschiedliche landesgesetzliche Bestimmungen (z. B. keine Krankenanstaltenumlage in der Steiermark), zum Teil auch auf die unterschiedliche Gemeindegrößenstruktur und Finanzkraftverteilung zurückzuführen.

Nach Gemeindegrößenklassen ergibt sich eine Bandbreite von durchschnittlich –10 Euro/EinwohnerIn bei Kleingemeinden (bis 2.500 EinwohnerIn) bis zu -310 Euro/EinwohnerIn bei Gemeinden mit über 10.000 EinwohnerIn. Großstädte über 50.000 EinwohnerIn weisen mit rund -230 Euro/EinwohnerIn einen etwas geringeren Transfersaldo auf, da bei einzelnen Statutarstädten als eigene Sozialhilfeverbände Ausgaben nicht als Transferausgaben, sondern als Personal- und Sachausgaben zu Buche stehen.

Die starke Umverteilung durch die intragovernmentalen Transfers wird vor allem bei der Darstellung nach Finanzkraft-Quintilen deutlich. Einem positiven Transfersaldo von durchschnittlich knapp 100 Euro/EinwohnerIn bei den finanzschwachen Gemeinden (1. Quintil) steht ein negativer Saldo von –255 Euro/EinwohnerIn bei den finanzstarken Gemeinden (5. Quintil) gegenüber.

Tabelle 9: Transfers der Gemeinden (ohne Wien) – Verflechtung 2008 und Entwicklung 1995–2008, in Mio. € bzw. in %

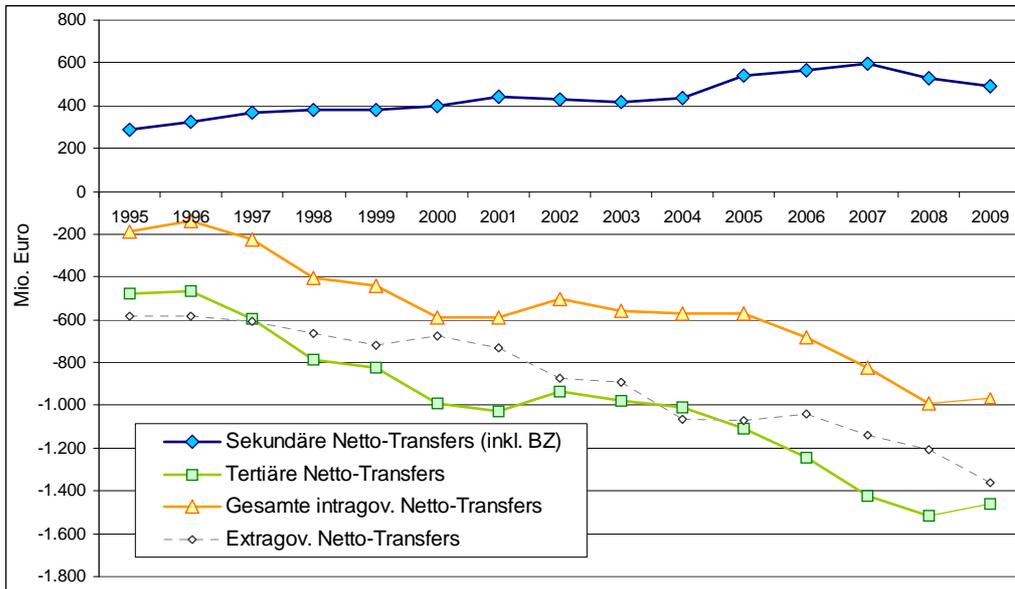
Gesamte Transfers inkl. Kostenbeitr. der Gemeinden ohne Wien 2008	Transfereinnahmen		Transferausgaben		Netto-Transfers
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €
Intragovernmentale Transfers	1.797	69	2.785	60	-988
Extragovernmentale Transfers	310	12	1.515	33	-1.205
Kostenbeiträge und –ersätze	491	19	313	7	178
Gesamt	2.598	100	4.613	100	-2.015
<i>in % der Gesamteinn./-ausg.</i>		16		29	

Intragovernmentale Transfers 2008 d. Gem. nach Rechtsträgern von/an	Transfereinnahmen		Transferausgaben		Netto-Transfers
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €
Bundesebene	292	16	18	1	274
Landesebene	1.344	75	1.568	56	-224
Gemeindeebene	67	4	932	33	-865
Sozialversicherungsträger	9	1	12	0	-3
Sonstige öffentliche Rechtsträger	85	5	255	9	-170
Gesamte intragovernmentale Transfers	1.797	100	2.785	100	-988
davon Laufende intragov. Transfers	809	45	2.668	96	-1.859
Intragov. Kapitaltransfers	988	55	117	4	871

Transfers d. Gemeinden ohne Wien	1995	2000	2005	2008	% 08/95
Intragovernmentale Transfereinnahmen	1.242	1.357	1.769	1.797	44,7
Intragovernmentale Transferausgaben	1.433	1.946	2.337	2.785	94,3
Intragovernmentale Netto-Transfers	-191	-589	-568	-988	416,0
davon Gemeinde-Bedarfszuw. (BZ)	446	556	596	737	65,2
Sekundäre Transfereinn. (ohne BZ)	89	104	224	123	38,2
Landesumlage	-247	-260	-278	-334	35,2
Tertiäre Netto-Transfers	-479	-989	-1.111	-1.514	216,1
Extragovernmentale Netto-Transfers	-582	-677	-1.071	-1.205	107,1
Gesamte Netto-Transfers	-773	-1.267	-1.639	-2.193	183,6

Quelle: Statistik Austria, 2010 (Gemeindegebarungsstatistik); Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

Abbildung 3: Netto-Transfers¹⁾ der Gemeinden ohne Wien 1995-2008 (in Mio. €)

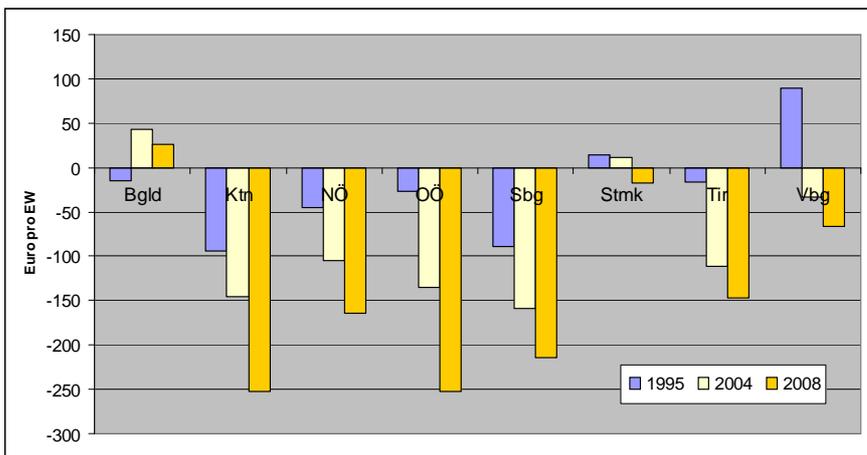


1) Sekundäre Netto-Transfers (Finanzzuweisungen für Personennahverkehr, Kopfquotenausgleich zur Finanzkraftstärkung, Zuschüsse für Theater und Gemeinde-Bedarfszuweisungen abzüglich Landesumlage), tertiäre Netto-Transfers und resultierende gesamte intragovernmentale Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien (Zahlungen zwischen Gemeinden und öffentlichen Rechträgern) sowie extragovernmentale Netto-Transfers (Zahlungen zwischen Gemeinden und privaten Rechträgern).

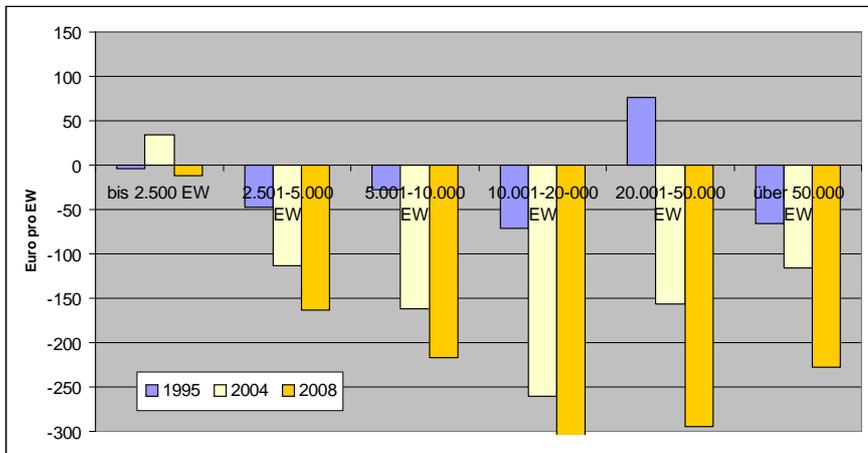
Quelle: Statistik Austria 1995–2008; Bröthaler, 2008; SimFag, 2010; Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

Abbildung 4: Intragovernmentale Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien 1995, 2004 und 2008 nach Bundesländern, Größenklassen und Finanzkraft-Quintilen (in € pro Einwohner)

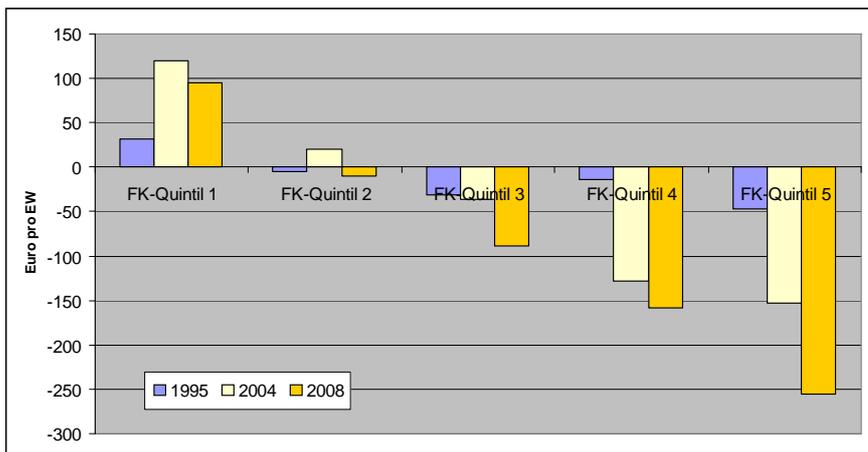
Intragovernmentale Netto-Transfers nach Bundesländern



Intragovernmentale Netto-Transfers nach Gemeinde-Größenklassen



Intragovernmentale Netto-Transfers nach Finanzkraft-Quintilen (auf Basis der eigenen Abgaben 2008)



Quelle: Statistik Austria 1995–2008; Bröthaler, 2008; Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

2 Sekundärer Finanzausgleich – Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

Johann Bröthaler, Michael Getzner

Kostentragungen und Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzzuweisungen, Zuschüsse) als Mittelverteilung im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs werden durch das Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Hierbei werden Transfers teilweise für bestimmte Zwecke vorgesehen (z.B. Umweltschutz, Personennahverkehr, Theater), zum anderen Teil sind diese nicht zweckgebunden (autonome Ausgabenpolitik der sub-nationalen Gebietskörperschaften, z.B. Kopfquotenausgleich).

Die im FAG den Gebietskörperschaften zugeordneten Zahlungen werden anhand der Regeln betreffend Transfergeber und –empfänger, Dotierung (Herkunft und Höhe der Transfermittel) sowie Verteilung (auf die einzelnen Länder und Gemeinden) normiert. Grundlage von Transfers im Rahmen des FAG sind Verhandlungen der Finanzausgleichspartner⁶ mit dem Bemühen um

⁶ Es sind dies Bund, Länder, Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund.

Kompromisse und Konsens (Finanzausgleichspaktum), bundeseinheitliche Regelungen und zeitliche Befristung, einheitliche institutionelle Rahmenbedingungen sowie auch länderübergreifende Verteilungs- und Ausgleichsverfahren.

Das Finanzausgleichsgesetz enthält in den Abschnitten I (§§ 1-6 FAG 2008; u.a. Kostentragsbestimmung, Regelungen zur Landesumlage) und III (§§ 20-23 FAG 2008; Finanzausweisungen, Zuschüsse) – sowie definitorisch ebenfalls hier berücksichtigt, die Gemeinde-Bedarfszuweisungen (§ 11 FAG 2008) – den sekundären Finanzausgleich. Abbildung 5 zeigt im Überblick die Bestimmungen sowie Transfers im sekundären Finanzausgleich. Wie hieraus hervorgeht, werden Zahlungen des Bundes an die Länder, der Länder an die Gemeinden, der Gemeinden an die Länder sowie des Bundes an die Gemeinden im sekundären Finanzausgleich erfasst.

2.1 Die Stellung der Transfers im Finanzausgleich

In Tabelle 10 sind Eckdaten zum Finanzausgleich im engeren Sinn dargestellt. Das Brutto-Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben betrug 2008 rund 66 Mrd. Euro. Die Vorwegabzüge von den gemeinschaftlichen Bundesabgaben machen rund 4 Mrd. Euro aus (2008 6,2 Prozent nach Wegfall des Konsolidierungsbeitrages bei den Vorwegabzügen, in früheren Jahren sieben bis acht Prozent).

Tabelle 10: Überblick über die Abgabenerträge und sekundären Transfers 2004–2008, in Mio. €

Gemeinschaftliche Bundesabgaben	Abgabenaufkommen in Mrd. €				
Brutto-/Netto-Aufkommen (in Mrd. €) 1)	2004	2005	2006	2007	2008
Brutto-Aufkommen	50,7	55,4	58,1	62,6	66,3
- Vorwegabzüge (vor vert. Verteilung)	-2,1	-2,2	-2,3	-2,3	-2,5
Netto-Aufkommen	48,6	53,2	55,8	60,3	63,8
- Vorwegabzüge (nach vert. Verteilung)	-1,9	-1,9	-2,0	-2,2	-1,6
(Ungekürzte) Netto-Ertragsanteile	46,6	51,3	53,8	58,1	62,2
Gesamte Vorwegabzüge	-4,1	-4,1	-4,3	-4,5	-4,1
%-Anteil an Brutto-Aufkommen	8,0	7,3	7,4	7,2	6,2

Vertikale Verteilung	Ertragsanteile in Mrd. €				
Bund	33,3	37,7	39,5	42,6	44,4
Länder	7,1	7,2	7,5	8,2	10,0
Gemeinden	6,3	6,4	6,7	7,3	7,9

FA-Einnahmen der Länder (für Jahr)	Werte in Mio. €				
Ertragsanteile gesamt (ohne Spielbankabgabe)	7.065	7.177	7.541	8.226	9.958
Sekundäre Transfereinnahmen der Länder	7.538	7.873	8.067	8.490	7.995

FA-Einnahmen der Gemeinden (für Jahr)	Werte in Mio. €				
Ertragsanteile gesamt (ohne Spielbankabgabe)	6.238	6.378	6.737	7.245	7.861
davon Wien (als Gemeinde)	1.609	1.638	1.739	1.862	1.987
Gemeinden ohne Wien	4.629	4.740	4.999	5.384	5.874
- Gemeinde-Bedarfszuweisungen	577	596	629	678	737
(Gekürzte) Netto-Ertragsanteile Gemeinden ohne Wien	4.052	4.143	4.370	4.706	5.137
Anm.: Eigene Abgaben d. Gem. ohne Wien	2.352	2.412	2.514	2.650	2.745
Sekundäre Transfereinnahmen der Gem. oW (ohne BZ)	189	312	292	305	190
Sekundäre Transferausgaben der Gemeinden	-269	-278	-293	-315	-334
Sekundäre Netto-Einnahmen	-80	34	-1	-11	-145
Sekundäre Netto-Einnahmen inkl. BZ	497	630	628	667	593

Quelle: FAG 2008; BMF, 2010; SimFag, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

2.2 Vorwegabzüge gemäß FAG

Vor Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen werden ab dem FAG 1973 Anteile von gemeinschaftlichen Bundesabgaben zur Dotierung von Fonds und für sonstige Zwecke abgezogen. Ab dem FAG 1997 erfolgen Teile dieser Abzüge nach der vertikalen Verteilung. Abzüge von gemeinschaftlichen und ausschließlichen Abgaben sind teils auch außerhalb des FAG geregelt.

Mit den (paktierten) Vorwegabzügen wird ein nicht unbeträchtlicher Teil der „klassischen“ Finanzausgleichsmasse entzogen und nicht mehr direkt an die einzelnen Gebietskörperschaften rückverteilt. In den letzten Jahren machten die Vorwegabzüge rund sieben bis acht Prozent des gesamten Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben aus (2008 knapp 5 Mrd. Euro).

Gründe für Vorwegabzüge waren und sind insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenfinanzierung und Anpassungen an Änderungen des Steuersystems. Bei den Ertragsanteilen der Gemeinden werden darüber hinaus Mittel vorweg abgezogen und an die Länder zur Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zum Ausgleich von Härten, zur Deckung von Haushaltsabgängen oder für Projektförderungen überwiesen.

Tabelle 11: Vorwegabzüge von gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2005 und 2008, in Mio. €

Vorwegabzüge gemäß FAG 2005/2008 (Mio. €)	2005	2008
Abzüge vor Teilung von		
vEst und LSt Abgeltungsbeitrag FLAF	690	690
USt für Bund GSBG-Beihilfen	1.480	1.670
USt für Gesundheitsförderung	7	7
Kfz-Steuer für Bund	15	15
Tabaksteuer f. Ausgleichsfonds d. KV	2	12
<i>Abzüge vor Teilung gesamt</i>	<i>2.194</i>	<i>2.395</i>
Abzüge nach vertikaler Teilung von		
Ertragsanteilen des Bundes an		
ErtSt ohne KEST II für Familienlastenausgleich	420	530
ErtSt ohne KEST II für Katastrophenfonds	264	343
ErtSt ohne KEST II / USt für SWW	48	116
Ertragsanteilen der Länder und Gemeinden		
Konsolidierungsbeitrag für Bund	418	- 8)
für teilweise EU-Beitragsfinanzierung	566	627
von ErtSt ohne KEST II / USt für SWW	26	61
von USt für Krankenanstaltenfinanzierung	115	128
von USt für Spielbankländer/-gemeinden	43	-
Abzug für Gemeinde-Bedarfszuweisungen	596	737
Abzüge nach vertikaler Teilung gesamt	2.496	2.543
Sonstige Abzüge (nach Sondergesetzen)	14	33
Gesamte Vorwegabzüge (inkl. BZ-Abzug)	4.705	4.971

Quelle: BMF (2010); Statistik Austria 2009 (Gebärungen und Sektor Staat 2008); SimFag (2010); Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

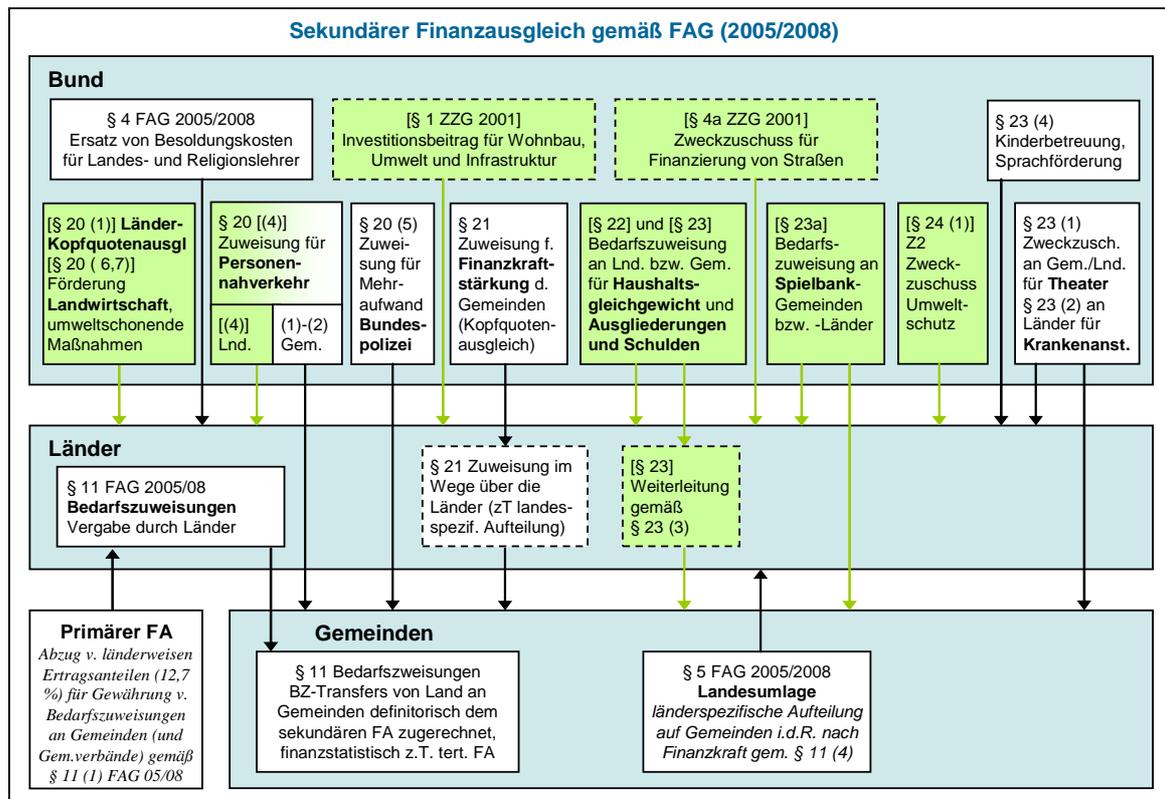
Die Vorwegabzüge sind in der bestehenden Form als problematisch zu beurteilen. Mit den Vorwegabzügen zur gemeinschaftlichen Aufgabenfinanzierung erfolgt eine Zweckwidmung von Steuern (für Siedlungswasserwirtschaft, Familienlastenausgleich, Katastrophenfonds, Gesundheit). Es ist kritisch zu hinterfragen, ob die Finanzierungsbeiträge in den einzelnen Aufgabenbereichen auch heute noch sachlich gerechtfertigt sind. Zudem sind die Finanzierungsbeiträge der Gebietskörperschaftsebenen (durch verminderte Ertragsanteile nach vertikaler Verteilung) und die Mittelempfänger kaum mehr systematisch nachvollziehbar. Ebenso ist die Zurechenbarkeit der Mittel zu Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern umstritten (z.B. bei Weiterleitung der Mittel an Bundesfonds mit/ohne eigene Rechtspersönlichkeit). Zum Teil gehen die Vorwegabzüge auch auf eine ertragsneutrale Umstellung oder eine vereinbarte Zuteilung von

Mehrerträgen an den Bund bei geänderten Abgabenregelungen zurück (in einzelnen Fällen auf Systemänderungen vor zwei bis drei Jahrzehnten, siehe Bröthaler, 2008, S. 227).

2.3 Überblick über die sekundären Transferverflechtungen

Nachfolgend wird auf die einzelnen Transfers des sekundären Finanzausgleichs der Länder und Gemeinden eingegangen. Einen Überblick über die sekundären Transferverflechtungen zeigt Abbildung 5. Die wichtigsten Ausgestaltungsmerkmale der einzelnen sekundären Transfers sind in Tabelle 12 und 13 zusammengefasst.⁷

Abbildung 5: Transferverflechtungen des sekundären Finanzausgleichs¹⁾ (FAG 2005 / 2008)



1) Bestimmungen des FAG 2005, die im FAG 2008 aufgelassen wurden, sind in eckigen Klammern angeführt (Umwandlung von sekundären Transfers durch neutrale Einrechnung in die Aufteilung der Ertragsanteile auf Basis der Ergebnisse des Jahres 2007).

Quelle: Bröthaler, Bauer, Schönback, 2006, S. 72 und 80; FAG 2005 und 2008; eigene Darstellung, 2010.

⁷ Zu den detaillierten Bestimmungen siehe Hüttner, Griebler, Huemer (2008, S. 180–202); Bröthaler, Bauer, Schönback (2006, S. 78–90).

Tabelle 12: Ausgestaltungsmerkmale der sekundären Transfereinnahmen der Länder

Sekundäre Transfers der Länder (gemäß FAG 2008)	§ 4 Kostenersatz Landeslehrer und Religionslehrer	§ 23 (1) ZZ für Theaterführung	§ 23 (2) ZZ Krankenanstaltenfinanzierung	§ 23 (4) ZZ Kinderbetreuung, Sprachförderung
Zweckbindung	Ja	Ja (Betriebsabgangsdeckung, Investitionen)	Ja	Ja
Mitfinanzierung	Teilweise	Ja (Grundleistung mindestens in Höhe des ZZ)	Nein (Länderbeitrag getrennt geregelt)	Ja (Grundleistung mindestens vier Drittel des ZZ)
Bestimmung der Höhe	Kostenersatz der genehmigten Stellen (100 % Pflichtschulen, 50 % Berufsschulen), zusätzl. Ersatz für Strukturprobleme	Weitgehend fixiert (teilweise Aufstockung im jeweiligen Bundesfinanzgesetz möglich)	Anteil an Ust (dotiert aus Vorwegabzug von Ertragsanteilen der Gemeinden)	Fixer Betrag
Zuteilungsprinzip	Nach genehmigten Stellen bzw. Besoldungskosten	z.T. nach Verteilungsvorschlag der Lnd./Gem.	Aufteilung nach fixierten Anteilen	Aufteilung nach fixierten Anteilen
Zuteilungsmodus	Automatisch (laufende Bereitstellung der Berechnungsgrundlagen durch Länder)	z.T. auf Antrag	Automatisch	Automatisch (gemäß Art. 15a B-VG-Vereinbarung)
Periodizität	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)	Befristet (2008–2010)
Evaluierung	Bereitstellung der Personalstände und Besoldungskosten (Kontrolle lt. FAG)	Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung möglich	Keine (gegebenenfalls im Rahmen Gesundheitsfinanzierung)	Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung möglich
Harmonisierungsgrad	bundeseinheitlich	bundeseinheitlich	bundeseinheitlich	bundeseinheitlich

Quelle: FAG 2008; Bröthaler, Bauer, Schönback (2006); Ifip, TU Wien, eigene Zusammenstellung, 2010.

Tabelle 13: Ausgestaltungsmerkmale der sekundären Transfers der Gemeinden

Sekundäre Transfers der Gemeinden (gemäß FAG 2008)	§ 20 (1-2) FZ Personennahverkehr	§ 21 FZ Finanzkraftstärkung (Gemeindekopffquotenausgleich)	§ 11 (1) Gemeinde-Bedarfszuweisungen	§ 5 Landesumlage
Zweckbindung	Ja	Nein	Ja	Nein
Mitfinanzierung	Teilweise	Nein	Nein	Nein
Bestimmung der Höhe	Fixbetrag und Anteil an Abgaben mit einheitlichem Schlüssel	Bestimmung der Höhe gemäß Anteil an den ungekürzten Ertragsanteilen und Fixbetrag	Anteil (12,7 %) von Ertragsanteilen der Gemeinden	Maximaler Anteil an ungekürzten Ertragsanteilen gemäß FAG, Anteil in Landesumlagegesetzen geregelt (NÖ aufgelassen, OÖ/T vermindert)
Zuteilungsprinzip	z.T. fix, z.T. nach Streckenlängen, Anzahl bef. Personen	Aufteilung auf Gemeinden nach Finanzkraft (im Verhältnis zu Durchschnittskopffquoten)	z.T. nach Verteilungsvorschlag der Lnd./Gem.	Lastenaufteilung auf Gemeinden nach Finanzkraft
Zuteilungsmodus	z.T. auf Antrag, z.T. automatisch	automatisch	auf Antrag	automatisch
Periodizität	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)	Regelmäßig, unbefristet (für FAG-Periode)
Evaluierung	Bericht über Verwendung der Mittel	Keine	Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung möglich	Keine
Harmonisierungsgrad	bundeseinheitlich	Weitgehend bundeseinheitlich (ergänzende Aufteilung landesgesetzlich geregelt)	bundeseinheitlich	Höhe/Aufteilung auf Gemeinden länderweise unterschiedlich geregelt (nur teilw. einheitlich)

1) § 23 (1) FZ Theaterführung siehe Transfers der Länder; ohne § 20 (3) Polizeikostenersatz.

Quelle: FAG 2008; Bröthaler, Bauer, Schönback (2006); Ifip, TU Wien, eigene Zusammenstellung, 2010.

2.4 Sekundäre Transfers der Länder

Einen Überblick über das Volumen und die Entwicklung der im FAG geregelten Transfereinnahmen der Länder inklusive Wien (als Land) im Zeitraum 2004–2009 gibt Tabelle 14. Die gesamten sekundären Transfers der Länder betragen im Jahr 2007 rund 8.490 Mio. Euro, die mit der Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile gemäß FAG 2008 auf 4.932 Mio. Euro im Jahr

2009 zurückgingen. Weitere nicht im FAG geregelte Transfers des Bundes an die Länder im Umfeld des Finanzausgleichs machen rund 1,8 Mrd. Euro (2008) aus.

Im Folgenden wird auf die Transferumwandlung und die Kostenersätze für LandeslehrerInnen kurz eingegangen. Zu den weiteren sekundären Transfers der Länder siehe nachfolgend Kapitel 2.5 sowie Hüttner, Griebler, Huemer (2008).

Tabelle 14: Sekundäre Transfers der Länder einschließlich Umwandlung von Transfers gemäß FAG 2005 in Ertragsanteile gemäß FAG 2008, in Mio. €

Sekundäre Transfers der Länder (inkl. Wien) ²⁾		Höhe ¹⁾	Zweckb.	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FAG 2005	Umwandlung Transfers in Ertragsanteile								
§ 20 (1)	FZ Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich		nein	103	102	97	105	-	-
§ 20 (4)	FZ Personennahverkehr	tw. Fix	ja	142	146	155	168	-	-
§ 20 (6)	FZ Agrarangelegenheiten	fix	ja	15	15	15	15	-	-
§ 20 (7)	FZ Umweltschonende/energiesp. Maßnahmen		Ja	81	91	89	95	-	-
§ 22 (1-4)	BZ Haushaltsausgleich (ab 2009)		nein	737	864	997	1.218	1.468	-
§ 22 (5)	BZ Ausgliederungen/Schuldenreduzierung	fix	nein	4	4	4	4	-	-
§ 23a	BZ an Spielbank-Länder		nein	0	22	1	3	-	-
§ 24 (1)	ZZ								
	ZZ Umweltschutz an Länder	fix	ja	7	7	7	7	-	-
[WBF-ZG]	ZZ Wohnbauförderung (ab 2009)	fix	ja	1.781	1.781	1.781	1.781	1.781	-
[§ 4a ZZG]	ZZ Bundesstraßen	fix	ja	562	562	563	576	29	-
	Gesamt (Transferumwandlung Länder)			3.431	3.592	3.707	3.970	3.277	-
FAG 2008	(Verbleibende) Sekundäre Transfers								
§ 23 (1)	ZZ Theaterführung an Länder	fix	ja	9	10	10	10	10	11
§ 23 (2)	ZZ Krankenanstaltenfinanzierung (Gem.-Ant.)		ja	107	115	122	122	129	129
§ 23 (4)	ZZ Kinderbetreuung, Sprachförderung	fix	ja					20	20
§ 5	Landesumlage		nein	269	278	293	315	334	306
§ 4	Kostentragung Landeslehrer		ja	3.722	3.878	3.935	4.071	4.224	4.466
	Sekundäre Transfers Länder gesamt			7.538	7.873	8.067	8.490	7.995	4.932
	Sonstige Transfers Bund an Länder ³⁾			1.455	1.724	1.797	1.640	1.809	1.733
	davon ZZ Krankenanstaltenfin. n. KAKuG			392	412	427	428	517	513

1) Bestimmung der Höhe der Transfers als Fixbeträge oder nach anderen Bemessungsgrundlagen (überwiegend nach der Abgabentwicklung). Mit der Umwandlung in Ertragsanteile werden bisher fixierte Transfers (bei Ländern knapp 700 Mio. Euro) gemäß der Abgabentwicklung dynamisiert.

2) FZ - Finanzaufweisungen, BZ - Bedarfsaufweisungen, ZZ – Zweckzuschuss.

3) Sonstige (tertiäre) Transfers des Bundes an Länder nach Sondergesetzen (lt. BMF, Werte 2008 in Mio. Euro): ZZ zur Krankenanstaltenfinanzierung (Ust-Anteil Bund, 517), GSBG-Überweisung (919), Kostenersätze für Flüchtlingsbetreuung (77), Klinischer Mehraufwand (83), Schienenverbund (109), Zahlungen für Schäden/Katastrophen (86), BSWG-Zuschüsse (18).

Quelle: BMF (2010); Statistik Austria 2009 (Gebarungen und Sektor Staat 2008, S. 162); Ifip, TU Wien, eigene Zusammenstellung, 2010.

Transferumwandlung

Mit dem FAG 2008 wurde ein erster Schritt zur Entflechtung der Transfers durch Umwandlung sekundärer Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden in Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gesetzt (siehe Huemer, Matzinger, Maurer, 2008, S. 70 f.; Schratzenstaller, 2008, S. 297 ff.).

Das Volumen der umgewandelten Transfers der Länder betrug (gemessen am Jahr 2007) rund 3.970 Mio. Euro. Die gesamten sekundären Transfereinnahmen der Länder (8.490 Mio. Euro) wurden damit um 46 Prozent vermindert. Bei den umgewandelten Transfers waren bisher 67 Prozent des Transfervolumens zweckgebunden. Die Umwandlung in Ertragsanteile ohne Zweckbindung führt zu etwas erhöhter Autonomie und Verantwortlichkeit der Länder bei der Mittelverwendung. Mit der Einrechnung in die Ertragsanteile werden bisher betraglich fixierte Transfers an die Länder (rd. 700 Mio. Euro) gemäß der Abgabentwicklung dynamisiert (ausgenommen ist der Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur, der in fixierter Form in die Ertragsanteile eingerechnet wird).

Im Hinblick auf Effizienz und Transparenz bewirkt die Transferumwandlung zum einen eine Vereinfachung des Finanzausgleichsgesetzes und zum anderen eine Reduktion der Transferanzahl. Das Ausmaß der Entflechtung ist allerdings gering: Die Umwandlung betrifft zehn bundeseinheitlich geregelte und schon bisher überwiegend automatisiert berechenbare Transfers. Mit Wegfall der zehn Transferbestimmungen ergibt sich eine Reduktion um etwa 90 Transfers zwischen dem Bund und den neun Ländern (von insgesamt 50.000 Transferbeziehungen der Länder mit einzelnen Gemeinden und zusätzlich rund 2.000 Transferbeziehungen der Länder zu anderen öffentlichen Rechtsträgern, siehe Kap. 1.3).

Auf die Umwandlung der sekundären Transfers des Bundes an die Gemeinden wird in Kap. 2.5 eingegangen.

LandeslehrerInnen

Die Ersätze der Besoldungskosten für die Landes- und ReligionslehrerInnen stellen die bedeutendste Transferzahlung des Bundes an die Länder dar. Wie aus Tabelle 15 hervorgeht, betragen die Kostenersätze des Bundes an die Länder im Jahr 2008 etwa 4,2 Mrd. Euro; dies bedeutet einen Anstieg von rund 13 Prozent im Zeitraum 2004 bis 2008. Rund 3 Mrd. Euro dieser Kostenersätze werden für aktive LehrerInnen in allgemeinbildenden Pflichtschulen überwiesen; rund 1 Mrd. Euro beträgt der Aufwand für bereits pensionierte LandeslehrerInnen.

Während die Rahmenbedingungen im Bereich der Pflichtschulen sowohl auf bundes- als auch landesgesetzlicher Ebene detailliert festgelegt sind, wird aus Sicht der politischen Ökonomie im Bereich der Finanzierung der LandeslehrerInnen oftmals von einem Paradebeispiel des Auseinanderfallens von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung gesprochen. Im Wesentlichen ist die Personalpolitik (inklusive der Bestellung von SchuldirektorInnen) in der Kompetenz der Länder; der Bund hat hierbei nur wenig Einfluss auf die Entscheidungen. Der Anreiz zu gesamtwirtschaftlich ineffizientem Verhalten besteht darin, dass Entscheidungen von der Ebene der Länder getroffen werden, die diese finanziell insofern nicht verantworten müssen, als durch Kostenersätze andere Ebenen (Bund) die Ausgaben tragen müssen.

Die Problematik der LandeslehrerInnen-Finanzierung hat häufig zu Konzepten der Dezentralisierung im Schulwesen geführt (alle LandeslehrerInnen würden hierbei in Bundes-Beschäftigungsverhältnisse übergeführt werden). Eine „Regionalisierung“ (Schul-Kompetenzen bei den Ländern) würde jedoch die Konnexität nicht verringern, da Rahmenbedingungen des Bundes die Personalkosten der Länder beeinflussen und bestimmen würden. Verschiedentlich wurde deshalb ein subsidiärer Aufbau im Schulwesen vorgeschlagen: „Damit bietet sich speziell für den Schulbereich eine Kombination aus zentraler Steuerungsverantwortung und dezentraler Durchführungsverantwortung an, die sich an einem System der Performance-Steuerung ... orientiert“ (Bock-Schappelwein, 2010, S. 110).

Tabelle 15: Einnahmen der Länder aus Kostenersätzen des Bundes für Landeslehrer 2004–2008 gemäß § 4 FAG 2005/2008, in Mio. €

Kostenersätze für Landeslehrer (in Mio. €)	2004	2005	2006	2007	2008	%-Änd. 08/04
§ 4 (1) Lehrerbesoldung an						
- allgemeinbildenden Pflichtschulen	2.670	2.742	2.844	2.922	3.050	14,2
- berufsbildenden Pflichtschulen	106	112	119	126	134	27,2
- land- u. forstwirtsch. Berufs- u. Fachschulen	35	37	37	44	44	24,3
§ 4 (5) Pensionsaufwand der Landeslehrer 1)	909	919	919	929	967	6,5
Gesamt	3.720	3.810	3.919	4.022	4.196	12,8
davon Länder ohne Wien	3.178	3.255	3.335	3.426	3.566	12,2
Wien (als Land)	542	555	585	595	631	16,4
Statistische bzw. Überweisungsdifferenzen	2	68	15	50	28	
Gesamt (gemäß Transferdaten des BMF)	3.722	3.878	3.935	4.071	4.224	13,5

Quelle: Statistik Austria 2010 (Gebärungen und Sektor Staat 2004–2008); Ifip, TU Wien, eigene Berechnungen, 2010.

2.5 Sekundäre Transfers der Gemeinden

Das Ausmaß und die Entwicklung der sekundären Transfers der Gemeinden (inkl. Wien als Gemeinde) ist in Tabelle 16 für den Zeitraum 2004–2009 dargestellt. Die sekundären Transfers des Bundes an die Gemeinden betragen 2007 rund 305 Mio. Euro. Im Jahr 2008 verringerte sich das Volumen auf rund 190 Mio. Euro durch Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile. Einschließlich Landesumlage (2008 -334 Mio. Euro) ergibt sich 2008 ein sekundärer Transfersaldo von rund -140 Mio. Euro. Bei Hinzurechnung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen (dotiert aus Vorwegabzügen von den Ertragsanteilen der Gemeinden) zu den sekundären Transfers ergeben sich derzeit sekundäre Netto-Transfers der Gemeinden in Höhe von knapp 600 Mio. Euro.

Auf die Bestimmungen zu den einzelnen Transfers (Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und Bedarfszuweisungen und Landesumlage) wird nachfolgend kurz eingegangen. Vorweg zu betonen ist dabei, dass es hier nicht um eine Kritik der einzelnen Transfers im Hinblick auf einen möglichen Anpassungsbedarf der einzelnen Transfers geht, sondern dass aus der Beurteilung der einzelnen Transfers Schlussfolgerungen für das gesamte Transfersystem im Hinblick auf eine grundlegende Reform der Transfers abgeleitet werden sollen (siehe die Schlussfolgerungen im Teil D).

Tabelle 16: Sekundäre Transfers der Gemeinden einschließlich Umwandlung von Transfers gemäß FAG 2005 in Ertragsanteile gemäß FAG 2008, in Mio. €

Sekundäre Transfers der Gemeinden (inkl. Wien)		Höhe ¹⁾	Zweckb.	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FAG 2005	Umwandlung Transfers in Ertragsanteile								
§ 23 (2) Z1	BZ Ausgliederungen/Schulden	fix	nein	2	2	2	3	-	-
§ 23 (3)	BZ Haushaltsausgleich	fix	nein	17	117	117	117	-	-
§ 23a	BZ Spielbankgemeinden		nein	0	22	1	2	-	-
	Gesamt (Transferumwandlung Gemeinden)			19	141	119	122	-	-
FAG 2008	(Verbleibende) Sekundäre Transfers								
§ 20 (1-2)	FZ Personennahverkehr	tw. fix	ja	66	70	69	72	75	72
§ 20 (3)	Polizeikostenersatz an Statutarstädte		ja	2	2	2	2	2	2
§ 21	FZ Finanzkraftstärkung		nein	90	87	91	98	102	101
§ 23 (1)	ZZ Theaterführung an Gemeinden	fix	ja	12	12	11	11	11	11
	Gesamt (Transfer von Bund)			189	312	292	305	190	187
§ 11 (1)	Gemeinde-BZ (aus Abzug v. Ertragsanteilen)		(ja)	577	596	629	678	737	676
§ 5	Landesumlage		nein	-269	-278	-293	-315	-334	-306
	Sekundäre Transfers Gemeinden (inkl. BZ)			497	630	628	667	593	557
	Sonstige Transfers Bund an Gemeinden ³⁾			19	27	41	31	21	24

- Bestimmung der Höhe der Transfers als Fixbeträge oder nach anderen Bemessungsgrundlagen (überwiegend nach der Abgabenerwicklung). Mit der Umwandlung in Ertragsanteile werden bisher fixierte Transfers gemäß der Abgabenerwicklung dynamisiert.
- FZ - Finanzausweisungen, BZ - Bedarfszuweisungen, ZZ – Zweckzuschuss.
- Sonstige (tertiäre) Transfers des Bundes an Gemeinden (lt. BMF): Zahlungen für Katastrophen/Schäden im Vermögen der Gemeinden (21 Mio. Euro 2008); laut Verbuchung in Gemeindehaushalten weitere Transfers von Bundesebene in Höhe von rd. 150 Mio. € im Jahr 2008.

Quelle: BMF (2010); Statistik Austria 2009 (Gebärungen und Sektor Staat 2008, S. 162); Ifip, TU Wien, eigene Zusammenstellung, 2010.

Umwandlung sekundärer Transfers der Gemeinden

Bei den Gemeinden fand bisher de facto keine Entflechtung der Transfers statt. Durch die Transferumwandlung in Ertragsanteile im FAG 2008 wurde die Gesamtzahl von mehr als 200.000 Transfers der Gemeinden (davon rund 90.000 intragovernmentale Transfers) nur um rund 2.500 Transfers verringert.⁸ Betragsmäßig bedeutend ist hier lediglich die Umwandlung der schon bisher nicht zweckgebundenen Bedarfszuweisungen für Haushaltsausgleich (2007: 117 Mio. Euro), die im FAG 2005 zur Kompensation von Verlusten durch die Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels eingeführt wurden und somit ohnehin einen Bezug zu den Ertragsanteilen aufwiesen. Die weiteren sekundären Transfers wurden beibehalten, da ihre Zuteilung für spezifische Zwecke bzw. einzelne Gemeinden vorgesehen ist. Bei den tertiären Transfers, insbesondere jenen zwischen Ländern und Gemeinden, wurde bisher keine Entflechtung in Angriff genommen.

Gemeinde-Bedarfszuweisungen

Gemäß § 11 (1) FAG 2008 sind von den ungekürzten länderweisen Ertragsanteilen der Gemeinden (mit Ausnahme der Anteile an der Werbeabgabe) 12,7 Prozent auszuschneiden und den Ländern (Wien als Land) für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zu überweisen ("Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel"). Bedarfszuweisungen können zum Ausgleich von Härten, zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Haushalt (Deckung von Haushaltsabgängen) oder zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse (Projektförderung) gewährt werden.

⁸ Das Finanzausgleichsgesetz wurde dadurch nur geringfügig vereinfacht. Die Bestimmungen zu den Transfers wurden für die ertragsneutrale Einrechnung in die Ertragsanteile durch entsprechende Regelungen zu Ausgleichsvorausanteilen bei der Mittelverteilung ersetzt (§ 11 (5) FAG 2008).

Die Vergabe erfolgt durch die Länder (Zusicherung/Genehmigung durch Landesregierung bzw. politische ReferentInnen, Vergabe zum Teil nach Richtlinien der Länder, z. T. Vorwegabzüge für einzelne Aufgabenbereiche, Verteilung nach Aufteilungsschlüsseln, mit Finanzkraftzuschlägen oder -abschlägen, mit Haushaltsabgangszuschlägen oder -abschlägen; Zuteilung z. T. über Landesfonds, Gemeindeinvestitionsfonds oder ähnliche Einrichtungen).

Die Gemeinde-Bedarfszuweisungen haben eine Reihe von Allokations- und Verteilungswirkungen und stellen einen interkommunalen Finanzausgleich durch die Länder dar (finanz-, struktur-, regional-, raumordnungspolitische Ziele mit allokativer und redistributiver Wirkung). Regelungen zu einer „Feinsteuering“ sowie zur Berücksichtigung besonderer Erfordernisse oder Gegebenheiten werden hierbei ebenfalls normiert. Die administrative Effizienz wird jedoch durch den Verwaltungsaufwand der Antragsstellung, –bearbeitung sowie –kontrolle teilweise erheblich eingeschränkt (siehe hierzu eine Abschätzung der Transaktionskosten in Teil C). Weiters ist die im FAG normierte Höhe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen im Gesamtkontext der Abgaben- und Transferverteilung zu hinterfragen. Problematisch ist schließlich auch die Transparenz, da die Zuteilungen von Bedarfszuweisungen an die einzelnen Gemeinden nur in länderinternen Aufzeichnungen verfügbar sind, nicht jedoch anderswo veröffentlicht werden. Sie sind weder in den Landesrechnungsabschlüssen (hier in der Regel nur in Summe ausgewiesen) noch in den Gemeinerechnungsabschlüssen (durch unterschiedliche Verbuchung mangels einheitlicher Festlegung gemäß VRV) identifizierbar.

Zuweisung zur Finanzkraftstärkung der Gemeinden

Der Bund gewährt den Gemeinden jährlich eine Finanzzuweisung in Höhe der Summe von 1,26 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden (Wien als Gemeinde) und einem Fixbetrag (9,07 Mio. €, in den Jahren 2011–2013 11,07 Mio. Euro). 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 verschiedenen von den Ländern festzusetzenden Richtlinien auf die Gemeinden verteilt. Die Richtlinien haben einen zeitlich befristeten Vorweganteil für Gemeindefusionen und –kooperationen vorzusehen.

Verwaltungseffizienz bei der Abwicklung ist gegeben (automatisch berechnete Schlüsselzuweisung, gleichwohl komplizierte Bestimmungen). Die Finanzzuweisung bewirkt einen landesinternen (keinen länderübergreifender) Kopfquotenausgleich der Abgabenerträge (anteilige Anhebung auf Landes- und Größenklassendurchschnitt). Die unzureichende Erfassung der finanziellen Leistungsfähigkeit („Finanzkraft“) und die nur einnahmenseitige Definition der Finanzschwäche führt möglicherweise zu unzureichender „Treffgenauigkeit“ bezüglich finanzschwacher Gemeinden.

Finanzzuweisung für Öffentlichen Personennahverkehr

Gemäß § 20 FAG 2008 gewährt der Bund den Gemeinden eine Finanzzuweisung zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen im Ausmaß von jährlich insgesamt 15,6 Mio. Euro bzw. 0,034 Prozent des Nettoaufkommens an den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel. Die Mittel für die Förderung des Personennahverkehrs kommen zu 55 Prozent Wien (als Gemeinde) zugute, die restlichen Mittel an alle Gemeinden u.a. aufgrund der Beteiligung an

einem ÖV-Unternehmen. Die Mittel werden auf Antrag (Investitionszuschuss) verteilt. Hinsichtlich der Allokations- und Verteilungswirkungen ergibt sich eine aus vielen Gründen erwünschte Förderung des öffentlichen Verkehrs. Neben der allenfalls komplizierten Erfassung der Streckenlänge und der Beförderungsfälle ergibt sich eine nur mäßige Verwaltungseffizienz aufgrund der eigenen Antragsstellung.

Zweckzuschuss für Theaterführung

Gemäß § 23 (1) FAG 2008 gewährt der Bund den Gemeinden (und Ländern) für die auf eigene Rechnung geführten Theater oder jene Theater, zu deren Abgangsdeckung sie verpflichtet sind, einen Zweckzuschuss zur Deckung des laufenden Betriebsabgangs oder eines erforderlichen Investitionsaufwandes, wobei (im Unterschied zu den Finanzzuweisungen) die empfangende Gebietskörperschaft einen Betrag mindestens in Höhe des Zuschusses aufbringen muss. Allokationswirkungen ergeben sich hierbei durch die Zweckbindung, wobei durch ein eigenes Antragsverfahren die Verwaltungseffizienz reduziert wird.

Landesumlage

Gemäß § 5 FAG 2008 sind die Länder ermächtigt, bis zu 7,6 Prozent der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (mit Ausnahme der Werbeabgabe und des Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft) in Form der Landesumlage⁹ von den Gemeinden einzuheben. Die Berechtigung der Länder, eine Landesumlage einzuheben, und die Berechtigung des Bundes, ein Höchstausmaß durch Bundesgesetz festzulegen, ergibt sich aus § 3 (2) F-VG 1948, wobei die Landesumlage durch die Verfassungsbestimmung nach BGBl. 1967/2 unabhängig vom Bedarf der Länder eingehoben werden kann. Die Höhe der Landesumlage und die Aufteilung auf die Gemeinden wird in den Landesumlagegesetzen der Länder geregelt. In Niederösterreich wurde die Landesumlage 1997 abgeschafft, in Oberösterreich und Tirol wird diese nicht im Höchstmaß eingehoben, in den restlichen Ländern gilt der maximale Hebesatz. Für die Umlegung auf die Gemeinden gelangt überwiegend die Finanzkraft gemäß § 11 (4) FAG 2008 zur Anwendung, finanzstarke Gemeinden tragen damit höhere finanzielle Lasten.

Aufgrund der „automatischen“ Einbehaltung eines entsprechenden Teils der Gemeindeertragsanteile durch die Länder ist zwar eine hohe administrative Effizienz gegeben. Die Landesumlage widerspricht jedoch dem Prinzip der fiskalischen Konnexität, wenn Ausgaben der Länder durch (nicht zweckgebundene) Transfereinnahmen von den Gemeinden gedeckt werden. Darüber hinaus ist die Lastenaufteilung auf die Gemeinden nach der Finanzkraft (einzelne eigene Gemeindeabgaben) kaum sachlich begründbar. Eine Abschaffung der Landesumlage (mit Abtausch bei den Ertragsanteilen der Länder und Gemeinden) wäre ein erster wichtiger Schritt für eine Transferentflechtung zwischen der Landes- und der Gemeindeebene (siehe hierzu Teil D).

⁹ In den Jahren 1922 bis 1938 konnten die Länder aus ihren eigenen Steuerquellen, nämlich den Realsteuern (u.a. Grund- und Gebäudesteuern) beträchtliche Einnahmen erzielen, die etwa im Jahr 1925 - damals wurde die mittelbare Bundesverwaltung eingeführt - die Hälfte aller ihrer Ausgaben deckten. Mit der Einführung des deutschen Rechts 1938 wurden den Ländern die eigenen Besteuerungsrechte fast zur Gänze entzogen. Die Landkreise und Gaue erhielten dagegen das Recht, ihren anderweitig nicht deckbaren Bedarf durch Heranziehung eines Teils der steuerlichen Erträge der Gemeinden auszugleichen. Mit dem F-VG 1948 wurden den Ländern diese Besteuerungsrechte nicht wieder zurückgegeben. Sie verloren endgültig die Erträge aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer und erhielten quasi als Ausgleich die Berechtigung zur Einhebung einer Landesumlage (§ 3 Abs. 2 FAG 1948).

Verteilung der sekundären Transfers auf die Gemeinden

Tabelle 17 und Abbildung 5 geben einen Überblick über die Verteilungseffekte der sekundären Transfers der Gemeinden nach Bundesländern, Gemeindegrößenklassen und Finanzkraft-Quintilen (auf Basis der eigenen Abgaben ohne Gebühren). Es zeigt sich die erhebliche Umverteilungswirkung von größeren Gemeinden zu kleineren Gemeinden bzw., noch stärker ausgeprägt, von finanzstarken zu finanzschwachen Gemeinden.

Tabelle 17: Netto-Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Spielbankabgabe) und sekundäre Transfers der Gemeinden gemäß FAG 2008 nach Bundesländern, Größenklassen und Finanzkraft-Quintilen¹⁾ (für das Jahr 2008, in Mio. € und €/EW)

Gemeinden nach Bundesländern in Mio. €	Ertragsanteile (ohne BZ) § 9 (7) FAG	Gemeinde- Bedarfszuw. § 11 (1)	Landes- umlage § 5 FAG	ÖPNV, Polizei § 20 FAG	Finanzkraft- stärkung § 21 FAG	Theater § 23 (1) FAG	Sekundäre Netto- Transfers	Ertragsant. und sek. Trf. gesamt
Burgenland	180	26	-16	0	5	0	15	196
Kärnten	450	65	-39	1	7	1	35	485
Niederösterreich	1.136	162	0	3	19	1	186	1.323
Oberösterreich	1.093	157	-85	6	17	2	97	1.190
Salzburg	483	69	-41	7	6	2	42	525
Steiermark	884	127	-76	7	15	2	75	959
Tirol	592	85	-50	5	8	2	50	642
Vorarlberg	318	46	-27	3	3	0	25	342
Wien	1.987		0	45	19	0	65	2.052
Gesamt	7.124	737	-334	77	101	10	591	7.715
Gesamt o.W.	5.137	737	-334	32	81	10	526	5.663
in Euro/EW								
Burgenland	638	92	-55	0	17	0	54	692
Kärnten	803	115	-69	2	13	2	63	866
Niederösterreich	709	101	0	2	12	1	116	825
Oberösterreich	776	111	-60	4	12	1	69	845
Salzburg	914	131	-78	12	12	3	80	994
Steiermark	733	105	-63	6	12	2	62	795
Tirol	843	121	-71	7	12	3	72	914
Vorarlberg	867	124	-74	8	9	0	67	934
Wien	1.182		0	27	12	0	38	1.220
Gesamt	854	88	-40	9	12	1	71	925
Gesamt o.W.	771	111	-50	5	12	2	79	850

Gemeinden nach Größenklassen in Euro/EW	Ertragsanteile (ohne BZ) § 9 (7) FAG	Gemeinde- Bedarfszuw. § 11 (1)	Landes- umlage § 5 FAG	ÖPNV, Polizei § 20 FAG	Finanzkraft- stärkung § 21 FAG	Theater § 23 (1) FAG	Sekundäre Netto- Transfers	Ertragsant. und sek. Trf. gesamt
bis 2.500 EW	690	175	-32	1	17	0	161	850
2.501-5.000 EW	688	107	-42	1	18	0	84	772
5.001-10.000 EW	678	77	-54	1	8	0	33	711
10.001-20.000 EW	811	62	-57	3	11	0	19	830
20.001-50.000 EW	967	63	-53	9	6	3	28	994
über 50.000 EW	1.063	61	-93	22	1	9	0	1.064
Gesamt o.W.	771	111	-50	5	12	2	79	850

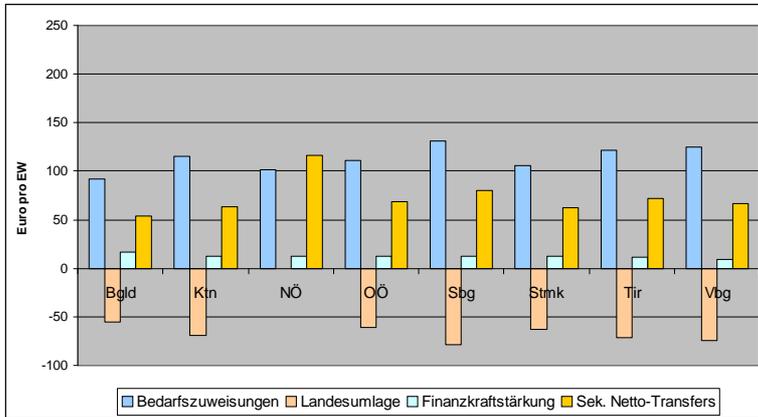
Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen in Euro/EW	Ertragsanteile (ohne BZ) § 9 (7) FAG	Gemeinde- Bedarfszuw. § 11 (1)	Landes- umlage § 5 FAG	ÖPNV, Polizei § 20 FAG	Finanzkraft- stärkung § 21 FAG	Theater § 23 (1) FAG	Sekundäre Netto- Transfers	Ertragsant. und sek. Trf. gesamt
FK-Quintil 1	681	195	-15	1	41	0	221	902
FK-Quintil 2	677	153	-20	1	26	0	160	838
FK-Quintil 3	680	125	-27	1	19	0	118	798
FK-Quintil 4	731	109	-39	1	11	0	83	815
FK-Quintil 5	865	80	-78	10	2	3	17	882
Gesamt o.W.	771	111	-50	5	12	2	79	850

1) Finanzkraft-Quintile der Gemeinden ohne Wien auf Basis der eigenen Abgaben (inkl. Interessentenbeiträge, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen).

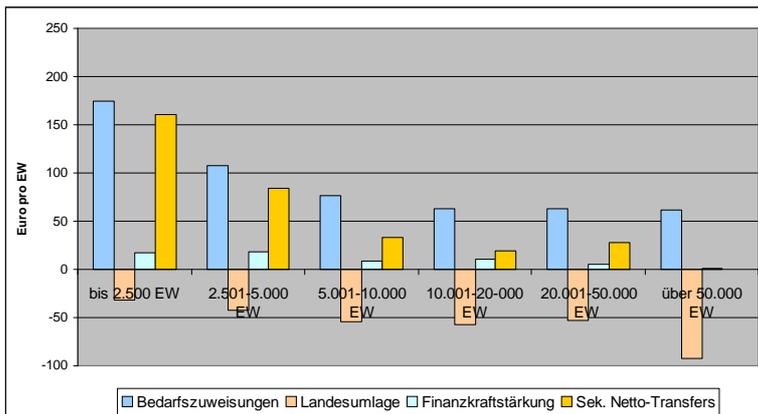
Quelle: FAG 2008; BMF, 2010; SimFag, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

**Abbildung 6: Gemeinde-Bedarfszuweisungen, Landesumlage, Zuweisungen zur
Finanzkraftstärkung und sekundäre Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien 2008 (in €/EW)**

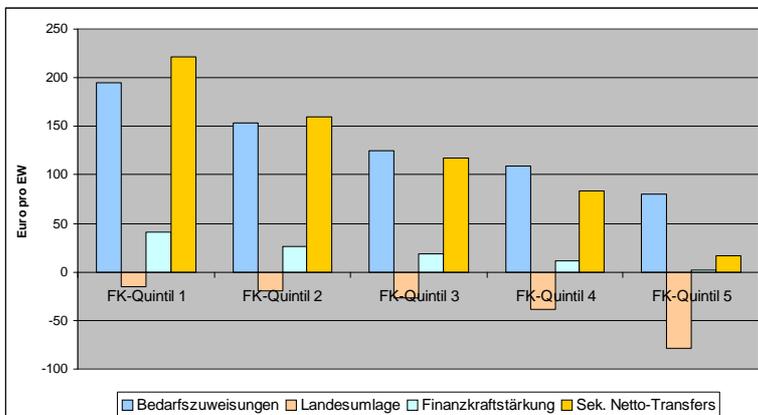
Sekundäre Transfers der Gemeinden nach Bundesländern



Sekundäre Transfers der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen



Sekundäre Transfers der Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen



Quelle: FAG 2008; BMF, 2010; SimFag, 2010; eigene Berechnungen, 2010.

2.6 Weitere Transfers gemäß Paktum zum Finanzausgleich

Im Paktum zum Finanzausgleich wurden in den letzten Jahren zunehmend ergänzende Vereinbarungen über die gemeinsame Aufgabenfinanzierung getroffen, etwa im Bereich Gesundheit, Bildung, soziale Sicherung und Kinderbetreuung. Darüber hinaus wurden verstärkt finanzielle Regelungen mit punktuellen Maßnahmen zur Aufgaben- und Verwaltungsreform verknüpft. Bestandteil der finanziellen Vereinbarung sind primär Transfers des Bundes an die Länder (und Mitfinanzierungsverpflichtungen der Länder und teils der Gemeinden; in einzelnen Fällen mit Evaluierungsvereinbarungen). Diese Transfers sind teils im Finanzausgleichsgesetz und teils außerhalb des FAG in weiteren Bundesgesetzen (z. B. abhängig von Art. 15a B-VG Vereinbarungen) geregelt.

Im Paktum zum FAG 2008 wurden zusätzliche Transfers zu folgenden Maßnahmen vereinbart¹⁰: Aufstockung (100 Mio. Euro) und Valorisierung der Zweckzuschüsse des Bundes an die Länder zur Gesundheitsfinanzierung (ab 2009), Vereinbarung über Ko-Finanzierung für 24-Stunden-Betreuung und Mindestsicherung (66 Mio. Euro für Länder und Gemeinden), erhöhte Dotierung des Katastrophenfonds (5 Mio. Euro), Strukturmittel für Bildung (Abgeltung Strukturprobleme, sonderpädagogischer Förderungsbedarf; zusätzlich 12 Mio. Euro, ab 2011 13 Mio. Euro), Zweckzuschuss für Kinderbetreuung und Frühkindpädagogik (20 Mio. Euro gemäß FAG), finanzielle Anreize für Gemeindekooperationen und -fusionen, Finanzzuweisung für Städte > 10.000 EinwohnerIn (16 Mio. Euro, davon 2 Mio. Euro vom Bund ab 2011 gemäß FAG).

3 Tertiärer Finanzausgleich – Transfers zwischen Ländern und Gemeinden

Karoline Mitterer

Zwischen Gemeinden und Ländern bestehen zahlreiche Transferverflechtungen, welche sich beinahe ausschließlich im Bereich des tertiären Transferbereichs bewegen. Aufgrund unterschiedlicher Regelungen je nach Bundesland ergeben sich dadurch für die Gemeinden verschiedene Aufgaben und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen. So unterscheidet sich die Umlagenbelastung je nach Bundesland sehr deutlich, beispielsweise im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich. Auch die Landesumlage, welche im Finanzausgleichsgesetz hinsichtlich der Obergrenze geregelt ist, wird nicht in allen Bundesländern in derselben Höhe bzw. überhaupt eingehoben.

Neben diesen zentralen Umlagen bestehen jedoch in anderen Aufgabenbereichen weitere zahlreiche Transferbeziehungen, etwa bei der vorschulischen Erziehung, für die laufende Transfer-einnahmen von den Ländern – wenn auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß – als Zuschüsse zu den Personalausgaben erhalten. Ein größerer Teil der Transfer-einnahmen der Gemeinden betrifft jedoch einmalige Transfers, insbesondere projektbezogene Bedarfszuweisungen. Auch hier bestehen je nach Bundesland unterschiedliche alloкатive Ziele und Umverteilungskriterien.

¹⁰ Siehe hierzu Huemer, Matzinger, Maurer, 2008; Matzinger 2008. Weitere Vereinbarungen im FA-Paktum 2008 betrafen neben Transferumwandlung die Abschaffung des Konsolidierungsbeitrages, kostenneutrale Abschaffung der Selbstträgerschaft, Wohnbauförderung (verstärkte Widmung für Klimaschutz), Fortsetzung der Verwaltungsreform II: Kosteneinsparung bei Aktivitätsaufwand, einheitliche Abgabenordnung für Bund, Länder und Gemeinden ab 2010, Pensionsreform der Länder (analog zu Bund); Arbeitsgruppe für grundlegende Reform des Finanzausgleichs; Stabilitätspakt 2008.

Bisherige Reformbemühungen im österreichischen Finanzausgleich blendeten den tertiären Finanzausgleich aus, wodurch wesentliche Transferbeziehungen der Gemeinden nicht berücksichtigt wurden. Der tertiäre Finanzausgleich wirkt sich jedoch in hohem Maße auf die Finanzausstattung der Gemeinden aus, da damit sowohl alloкатive als auch distributive Zielsetzungen verfolgt werden. Weiters sind auch Wechselwirkungen mit dem primären und sekundären Finanzausgleich zu berücksichtigen. So werden den Städten mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel höhere Ertragsanteile pro Kopf als den Gemeinden mit weniger als 10.000 EW zugewiesen, gleichzeitig werden jedoch die Städte verstärkt mit Umlagen des tertiären Finanzausgleichs belastet, womit ein beachtlich hoher Teil der Ertragsanteile wieder abgezogen und den finanzschwächeren Gemeinden zugute kommt.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmäßig, den tertiären Finanzausgleich am Beispiel zentraler Transferbeziehungen näher zu betrachten. Dabei interessieren insbesondere unterschiedliche Ausprägungen je nach Bundesland, aber auch die Auswirkungen auf die Gemeinden nach Einwohnerklassen und verschiedener Finanzkraft. Schwerpunktmäßig sollen dabei folgende Bereiche näher betrachtet werden:

- Sozialhilfe i.w.S. (umfasst Sozialhilfe i.e.S., Behindertenhilfe, Pflegesicherung, Jugendwohlfahrt)
- Krankenanstalten
- Vorschulische Erziehung und Pflichtschulen

Die Landesumlage, welche neben der Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage die dritte große Umlage ist, wird hier nicht näher ausgeführt, da diese bereits im vorhergehenden Kapitel ausführlich beschrieben wurde.

Die Analyse umfasst den Zeitraum 2004 bis 2008. Nähere methodische Informationen sind dem Anhang zu entnehmen.

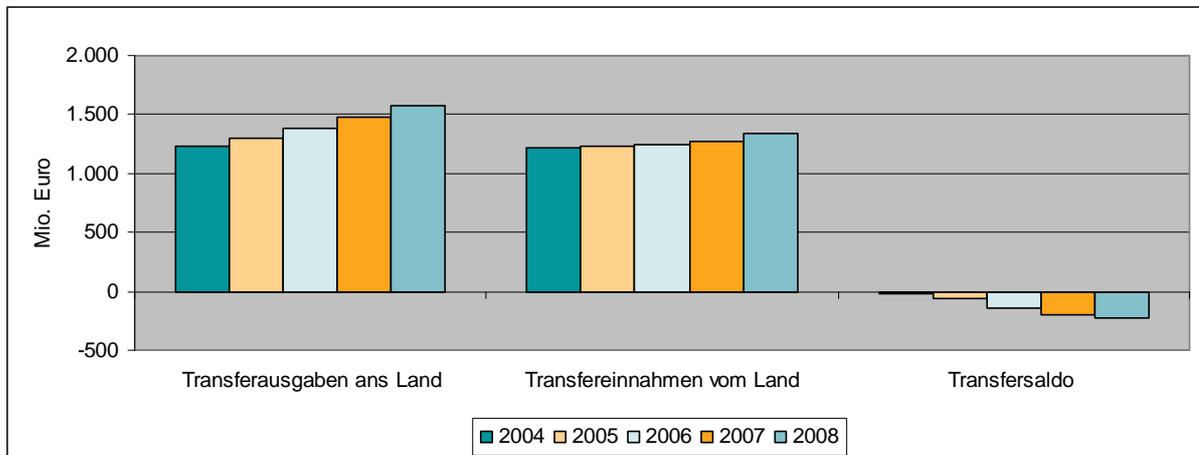
3.1 Transfereinnahmen und –ausgaben der Gemeinden im Überblick

Betrachtet man die Summe der Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden, welche vom Land erhalten bzw. ans Land abgeliefert werden, zeigt sich, dass sich innerhalb des Zeitraums 2004 bis 2008 die Transferausgaben an das Land dynamischer entwickelt haben als die Transfereinnahmen vom Land. Insgesamt kam es dadurch zu einem kontinuierlichen Anstieg des negativen Transfersaldos – als der Differenz aus Transfereinnahmen und -ausgaben.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei den hier dargestellten Transfergrößen sowohl laufende Transfers als auch Kapitaltransferzahlungen – daher vor allem Bedarfszuweisungen der Länder – enthalten sind. Die Transferausgaben an das Land umfassen vorrangig laufende Transferzahlungen, insbesondere im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich. Bei den Transfereinnahmen vom Land handelt es sich vorrangig um Kapitaltransferzahlungen, welche vorrangig für Investitionszwecke (Baukostenzuschüsse u.ä.) bestimmt sind.¹¹

¹¹ vgl. Bauer, Hafner, Mitterer: Kontierungsleitfaden für Gemeinden und Gemeindeverbände 2008, 2007.

Abbildung 7: Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden zum/vom Land, 2004-2008



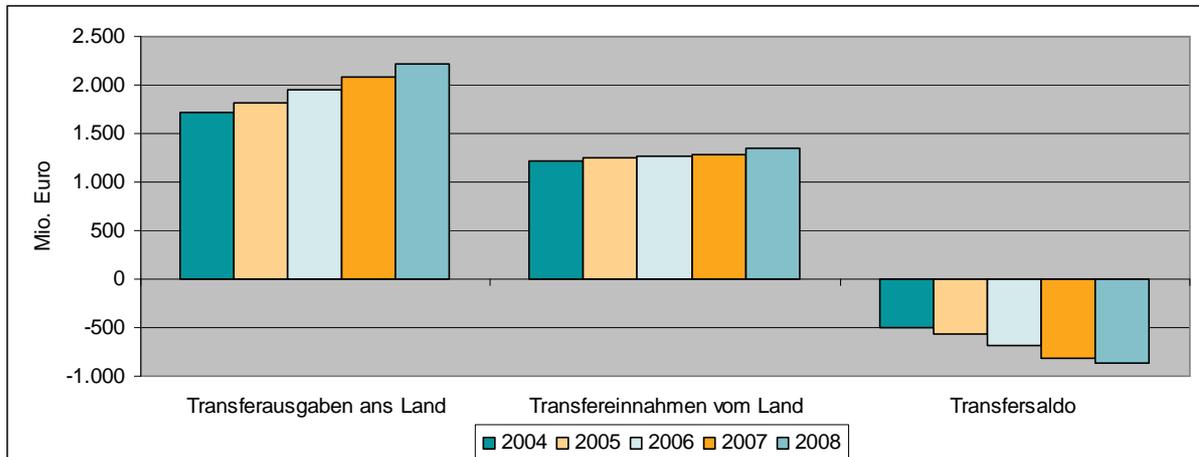
Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Es ergibt sich, dass insgesamt mehr Transfermittel von den Gemeinden an die Länder fließen als von den Ländern an die Gemeinden. Der negative Transfersaldo erhöht sich jedoch noch zusätzlich, wenn man berücksichtigt, dass in den Bundesländern die Aufgabenbereiche der Krankenanstalten und Sozialhilfe unterschiedlich organisiert werden. Die Verbuchung der Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage erfolgt nicht in sämtlichen Bundesländern als Transfer von den Gemeinden an die Länder, sondern wird vereinzelt auch als Transfer an Gemeindeverbände oder an Träger des öffentlichen Rechts verrechnet. So wird die Krankenanstalten-Umlage in Niederösterreich großteils als Transfer an Gemeindeverbände verbucht, in Salzburg hingegen als Transfer an Träger des öffentlichen Rechts. Bei der Sozialhilfe-Umlage werden die Transferleistungen in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark, in welchen die Sozialhilfe über Sozialhilfe-Gemeindeverbänden organisiert ist, vorrangig als Transfers an Gemeindeverbände verbucht.¹²

Der Einbezug der gesamten Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage – unabhängig von der tatsächlichen rechtlichen Organisationsform oder Verbuchung – erscheint zweckmäßig, um diese verfassungsrechtlich den Ländern zugeordneten Aufgabenbereiche vollständig zu erfassen. Unter Berücksichtigung dieser „ergänzenden Transfers“ im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich erhöht sich der negative Transfersaldo. So stiegen die Transfereinnahmen vom Land im Zeitraum 2004 bis 2008 um insgesamt 10 Prozent, die Transferausgaben ans Land hingegen um 28 Prozent. Der negative Transfersaldo belief sich im Jahr 2004 auf -500 Mio. Euro und erhöhte sich im Jahr 2008 auf 865 Mio. Euro, was einer Steigerung von 73 Prozent entspricht.

¹² Siehe hierzu weitere Ausführung in den ausführlichen Kapiteln zur Sozialhilfe i.w.S. sowie zu den Krankenanstalten. Auch finden sich im Anhang weitere methodische Hinweise hierzu.

Abbildung 8: Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden zum/vom Land inkl. „ergänzende Transfers“ im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich, 2004-2008

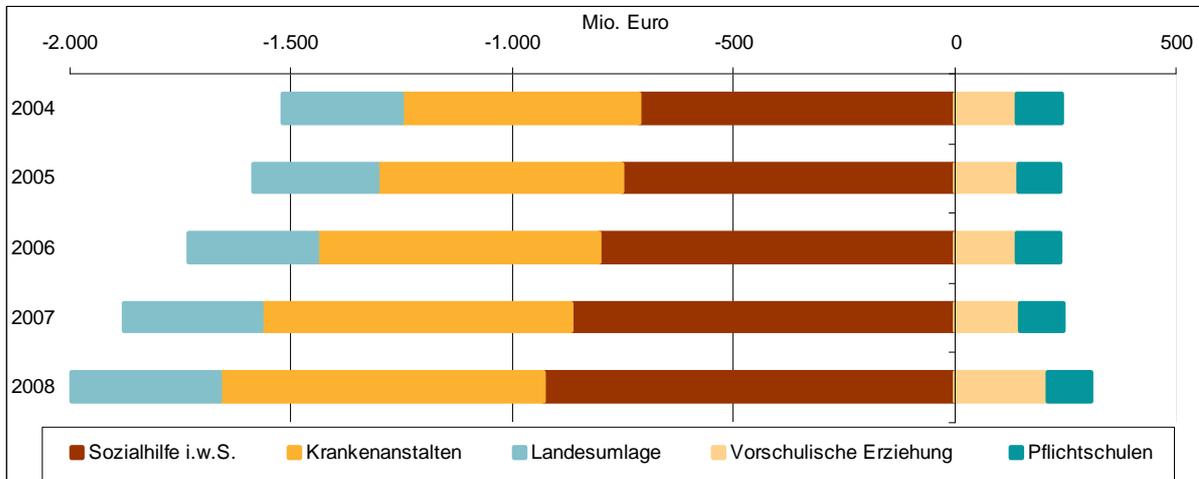


Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Der Großteil der Transferausgaben der Gemeinden ans Land verteilt sich dabei auf drei Umlagen: Die Sozialhilfe-Umlage, die Krankenanstalten-Umlagen sowie die Landesumlage. Im Bereich der Transfereinnahmen der Gemeinden zeigt sich ein deutlich differenzierteres Bild, da die Transfers quer über sämtliche Aufgabenbereiche bestehen (größtenteils mittels Bedarfszuweisungen). Ein wichtiges Beispiel ist hier der Bereich „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“, da hier sowohl laufende als auch einmalige Transfereinnahmen bestehen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der gesamten Transferströme im Zeitraum 2004 bis 2008. So stieg der negative Transfersaldo in den Bereichen der Sozialhilfe i.w.S. um 31 Prozent, der Krankenanstalten um 35 Prozent, der Landesumlage um vergleichsweise niedrige 25 Prozent. Im Vergleich dazu entwickelte sich der positive Transfersaldo im Bereich der Vorschulischen Erziehung um 47 Prozent, was jedoch in hohem Maße auf einmalige Effekte im Jahr 2008 zurückgeführt werden kann. So kam es wegen verstärkter Infrastrukturausbauten (aufgrund gesetzlicher Regelungen wie z.B. Kindergartenpflicht für 5-Jährige etc.) zu einem deutlichen Anstieg der Kapitaltransferzahlungen. Der Transfersaldo bei den Pflichtschulen reduzierte sich hingegen um 1 Prozent.

Abbildung 9: Entwicklung Transfersaldo in zentralen Transferbereichen in Mio. Euro, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Bei den hier dargestellten Transferströmen kommt es dabei zu unterschiedlichen Ausgestaltungsmerkmalen, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Bei der Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage handelt es sich um regelmäßige Transfers von den Gemeinden an die Länder, welche teilweise an die Finanzkraft, teilweise an andere Kriterien gekoppelt sind. Die Landesumlage ist als allgemeine Finanzausweisung von den Gemeinden an die Länder zu qualifizieren, welche an die Finanzkraft gekoppelt ist.

Tabelle 18: Ausgestaltungsmerkmale zentraler Transferströme zwischen Ländern und Gemeinden

	Sozialhilfe- und Krankenanstalten-Umlage	Landesumlage	lfd. Transfereinnahmen (Beispiel Vorschulische Erziehung)	Projektbezogene Bedarfszuweisungen (Beispiel Vorschulische Erziehung und Pflichtschulen)
Zweckbindung	an eng definierte Verwendung gebunden (für den Aufgabenbereich zu verwenden)	allgemeine Finanzausweisung	an eng definierte Verwendung gebunden (für den Aufgabenbereich zu verwenden)	an eng definierte Verwendung gebunden (für den Aufgabenbereich zu verwenden)
Zuteilungsmodus	automatisch	automatisch	auf Antrag	auf Antrag
Bestimmung der Höhe	meist Anteil an den gesamten Ausgaben für die Sozialhilfe bzw. Anteil am Betriebsabgang bei den Krankenanstalten	Anteil an ungekürzten Ertragsanteilen	größtenteils Beitrag zum Personalaufwand	meist prozentueller Anteil an den Bereitstellungskosten
Finanzkraftgewichtung	meist Koppelung an die Finanzkraft	Koppelung an die Finanzkraft	ohne Berücksichtigung der Finanzkraft	Berücksichtigung der Finanzkraft
Zuteilungsprinzip	teils Einwohnerzahl, teils Finanzkraft, teils Fallzahlen	Finanzkraft	Personalaufwand, Qualitätskennzahlen (z.B. Öffnungszeiten,...)	-
Periodizität	regelmäßige Transfers	regelmäßige Transfers	regelmäßige Transfers	einmalige Transfers
Bundesländer-einheitlichkeit	keine Einheitlichkeit	größtenteils Einheitlichkeit	keine Einheitlichkeit	keine Einheitlichkeit

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2010.

Anmerkung: Da es sich bei der Landesumlage um eine wichtige Ausgabengröße handelt, wird diese zu Vergleichszwecken ebenfalls hier dargestellt. Nähere Ausführungen zur Landesumlage finden sich im Vorkapitel.

In den Bereichen „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ gibt es eine Vielzahl an Transferflüssen, wobei hier nur zwei wichtige herausgegriffen wurden. Die laufenden Transfereinnahmen für die vorschulische Erziehung sind als regelmäßiger Transfer zu qualifizieren, dessen Höhe sich größtenteils am Personalaufwand orientiert. Bei den projektbezogenen Bedarfszuweisungen handelt es sich hingegen um einmalige Transfers, wobei die Zuteilungskriterien nicht transparent sind. In keinem der betrachteten Bereiche besteht eine Einheitlichkeit über sämtliche Bundesländer hinweg.

3.2 Transferbereich Sozialhilfe i.w.S.

Unter den Begriff der Sozialhilfe i.w.S. fallen die Sozialhilfe i.e.S. (allgemeine Sozialhilfe, die Hilfe in besonderen Lebenslagen sowie soziale Dienste), die Behindertenhilfe, die Pflegesicherung sowie die Jugendwohlfahrt.

Kompetenzrechtliche und organisatorische Hinweise

Träger der Sozialhilfe sind grundsätzlich die Bundesländer. In Oberösterreich, der Steiermark – und in geringerem Ausmaß in Kärnten – übernehmen Sozialhilfeverbände (als Gemeindeverbände organisiert) die Leistungserbringung. In Vorarlberg wurde ein Sozialfonds eingerichtet, welcher als Schaltstelle der Sozialhilfeleistungen fungiert.

Insbesondere die stationäre Betreuung von alten Menschen in Wohn- und Pflegeheimen ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich organisiert. Diese Leistung wird teils von den Ländern, teils von Gemeindeverbänden (Sozialhilfeverbände) und teils von Gemeinden bzw. Städten im Rahmen ihrer Selbstverwaltung erbracht.

Gesetzliche Grundlage bieten die jeweiligen Sozialhilfe-, Behinderten-, Jugendwohlfahrt- und Pflegegeldgesetze der Bundesländer.¹³

Als horizontales Verteilungskriterium der Sozialhilfe-Umlage dient vorrangig die Finanzkraft, teilweise aber auch die Anzahl der Fälle oder die Einwohnerzahl der politischen Bezirke. Die Kostentragung der Gemeinden variiert dabei stark zwischen 35 und 50 Prozent der Ausgaben. Die Bereiche der Sozialhilfe i.e.S., der Behindertenhilfe, der Pflegesicherung und der Jugendwohlfahrt sind dabei nur teilweise einheitlich geregelt. Die Regelungen der einzelnen Bundesländer unterscheiden sich deutlich.

¹³ Detaillierte Nennung der gesetzlichen Grundlagen im Anhang.

Tabelle 19: Finanzierungsregelungen der Sozialhilfe-Umlage (i.e.S.) nach Bundesländern

Bundesland	Horizontales Verteilungskriterium	Kostentragung durch die Gemeinden
Burgenland	Einzelfallbeiträge nach der Zahl der den Gemeinden jeweils zuordenbaren Hilfsbedürftigen; Rest nach der Finanzkraft	50% der Ausgaben
Kärnten	nach der Zahl der Fälle (Hauptkriterium Hauptwohnsitzgemeinde) bei Mindestsicherung zum Lebensunterhalt - Mindeststandard, bei Mindestsicherung der älteren Generation und bei Mindestsicherung zum Wohnbedarf; ansonsten: nach der Einwohnerzahl	50% der Ausgaben
Niederösterreich	nach der Finanzkraft	50% der ordentlichen Ausgaben; 25% der außerordentlichen Ausgaben
Oberösterreich	zur Hälfte nach der Einwohnerzahl der politischen Bezirke, zur Hälfte nach der Finanzkraft der regionalen Träger	45% der Ausgaben für die sozialen Hilfen
Salzburg	Verteilung nach politischem Bezirk je nach Aufwand und Verteilung der Kosten auf die Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (nicht für die Stadt Salzburg)	2005 und früher: 65%; 2006: 61%; 2007: 59%; 2008: 55%; 2009: 52,5%; 2010 und folgend: 50% Soziale Dienste und Hilfe in besonderen Lebenslagen: 50%
Steiermark	nach der Finanzkraft	Sozialhilfverbände und die Stadt Graz: 40% der Ausgaben; Retournierung ans Land von 60% der herein gebrachten Rückzahlungen und Kostenersatz
Tirol	zuerst Verteilung nach Bezirken, dann nach Finanzkraft	35% der Ausgaben
Vorarlberg	nach der Finanzkraft, teils einzelfallbezogene Beiträge nach Maßgabe der den Gemeinden zuzurechnenden Hilfsbedürftigen	40% der ungedeckten Ausgaben

Quelle: Sozialhilfegesetze der Bundesländer; KDZ – eigene Darstellung 2010.

Tabelle 20: Finanzierungsregelungen der Behindertenhilfe-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Behindertenhilfe

Bundesland	Horizontales Verteilungskriterium	Kostentragung durch die Gemeinden
Burgenland	wie Sozialhilfe i.e.S.	
Kärnten	wie Sozialhilfe i.e.S.	
Niederösterreich	wie Sozialhilfe i.e.S.	
Oberösterreich	40% nach der Volkszahl der politischen Bezirke, 60% nach der Finanzkraft der regionalen Träger	40% der Ausgaben
Salzburg	wie Sozialhilfe i.e.S.	Soziale Betreuung (§ 10a SBHG) analog Sozialhilfe i.e.S.; restliche Behindertenhilfe 50%
Steiermark	nach der Finanzkraft	Sozialhilfverbände und die Stadt Graz: 40% der Ausgaben; Retournierung ans Land von 60% der herein gebrachten Rückzahlungen und Kostenersatz
Tirol	wie Sozialhilfe i.e.S.	
Vorarlberg	nach der Finanzkraft	40% der Ausgaben

Quelle: Sozialhilfe-/ Behinderten-/ Chancengleichheitsgesetze der Bundesländer; KDZ – eigene Darstellung 2010.

Tabelle 21: Finanzierungsregelungen der Pflegesicherung-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Pflegesicherung

Bundesland	Horizontales Verteilungskriterium	Kostentragung durch die Gemeinden
Burgenland	Verteilung nach Finanzkraft	50% der Ausgaben
Kärnten	Verteilung nach der Einwohnerzahl	50% der Ausgaben
Niederösterreich	wie Sozialhilfeumlage nach Finanzkraft	50% der Ausgaben
Oberösterreich	40% nach der Volkszahl der politischen Bezirke, 60% nach der Finanzkraft	regionale Träger: 35% der Ausgaben
Salzburg	Verteilung nach politischem Bezirk je nach Aufwand und Verteilung der Kosten auf die Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (nicht für die Stadt Salzburg)	50% der Ausgaben
Steiermark	Ersatz obliegt jenem Sozialhilfverband, in dessen örtlichem Wirkungsbereich der Anspruchsberechtigte seinen Hauptwohnsitz zum Zeitpunkt der Antragsstellung hatte.	Sozialhilfverbände und die Stadt Graz: 40% der Ausgaben; Rückvergütung durch das Land von 40 % der hereingebrachten Rückzahlungen
Tirol	Aufteilung nach Finanzkraft	35% der Ausgaben
Vorarlberg	nach der Finanzkraft	40% der Ausgaben

Quelle: Pflegegeldgesetze der Bundesländer; KDZ – eigene Darstellung 2010.

Tabelle 22: Finanzierungsregelungen der Jugendwohlfahrts-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Jugendwohlfahrt

Bundesland	Horizontales Verteilungskriterium	Kostentragung durch die Gemeinden
Burgenland	nach Finanzkraft, keine Einzelfallbeiträge	entsprechend Sozialhilfegesetz: Gemeinden tragen 50%
Kärnten	nach Einwohnerzahl	56% der Ausgaben
Niederösterreich	nach Finanzkraft	50% der Ausgaben in den Bereichen "volle Erziehung" und "Unterstützung der Erziehung"
Oberösterreich	nicht extra eingehoben	Kostentragung durch Sozialhilfeverband; tw Ersatz durch das Land nach Maßgabe der budgetierten Mittel
Salzburg	Verteilung nach politischem Bezirk je nach Aufwand und Verteilung der Kosten auf die Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (nicht für die Stadt Salzburg)	50% der Ausgaben
Steiermark	nicht extra eingehoben	Land ersetzt Sozialhilfeverbänden und der Stadt Graz 60% der Ausgaben; Kostentragung von freiwilligen Leistungen durch Sozialhilfeverband und Stadt Graz
Tirol	zuerst Verteilung nach Bezirken, dann nach Finanzkraft	35% der Ausgaben
Vorarlberg	nach der Finanzkraft	40% der Ausgaben

Quelle: Jugendwohlfahrtsgesetze der Bundesländer; KDZ – eigene Darstellung 2010.

Transfervolumina der Gemeinden

Insgesamt wurden im Jahr 2008 von den Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. Transfereinnahmen in der Höhe von 9,3 Mio. Euro sowie Transferausgaben in der Höhe von 940 Mio. Euro verbucht.

Die Belastung im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. variiert je nach Bundesland deutlich. Der höchste negative Transfersaldo pro Kopf findet sich in Kärnten, in Oberösterreich und in Salzburg. Die niedrigsten negativen Salden bestehen in Tirol, in der Steiermark und im Burgenland.

Bei den ausgewiesenen Transferausgaben handelt es sich beinahe ausschließlich um laufende Transferausgaben in Umlageform. Auf der Einnahmenseite gibt es v.a. in den Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg nennenswerte Kapitaltransfereinnahmen, was auf die Trägersituation (insbesondere von Pflegeheimen) in diesen Bundesländern zurückzuführen ist.

Tabelle 23: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008

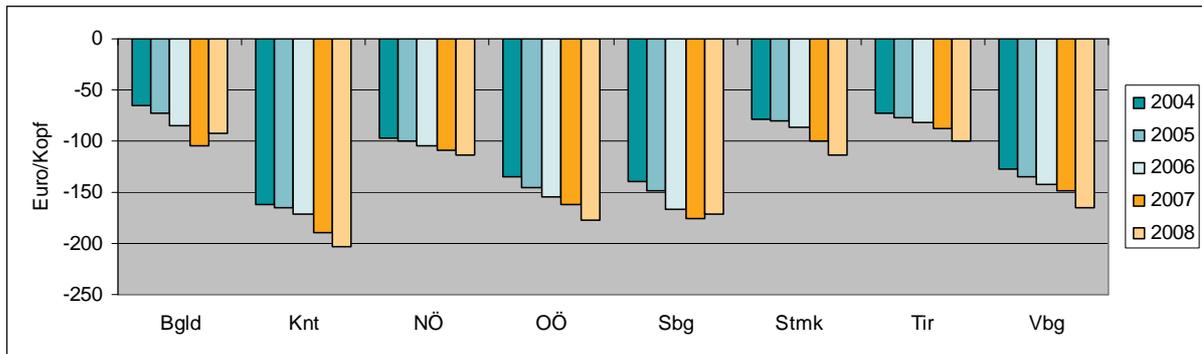
Transfereinnahme/-ausgabe	Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe, in Euro pro Kopf								Gesamt
	Bundesland								
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
an Länderebene	92,8	199,0	113,6	20,2	173,1	3,2	105,5	145,7	85,8
an Gemeindeebene	0,0	4,0	0,2	159,4	0,0	110,4	0,0	0,0	54,1
an sonst. Träger des öff. Rechts	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,0	20,7	1,3
Transferausgaben	92,8	203,0	114,0	179,8	173,3	113,8	105,5	166,3	141,2
von Länderebene	0,1	0,5	0,0	2,9	1,6	0,2	4,7	0,3	1,3
von Gemeindeebene	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1
von sonst. Trägern des öff. Rechts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transfereinnahmen	0,1	0,5	0,0	2,9	1,6	0,4	4,7	0,3	1,4
Saldo Transfers	-92,7	-202,5	-113,9	-176,9	-171,7	-113,4	-100,8	-166,1	-139,8

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Die durchschnittliche Entwicklung für den Zeitraum 2004 bis 2008 – quer über alle Bundesländer – bewegt sich dabei bei 6,6 Prozent p.a. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es hier je nach Bundesland zu sehr unterschiedlichen Ausgabendynamiken gekommen ist. Die stärkste Dynamik des Saldos im Bereich der Sozialhilfe findet sich im Burgenland mit 9,8 Prozent p.a., gefolgt von

der Steiermark mit 9,5 Prozent p.a. und von Tirol mit 8,1 Prozent p.a. Vergleichsweise niedrige Steigerungsraten bestehen in Niederösterreich mit 4,1 Prozent p.a. Die Gemeinden der verbleibenden Bundesländer mussten Steigerungen von 5,5 - 7,1 Prozent p.a. in Kauf nehmen.

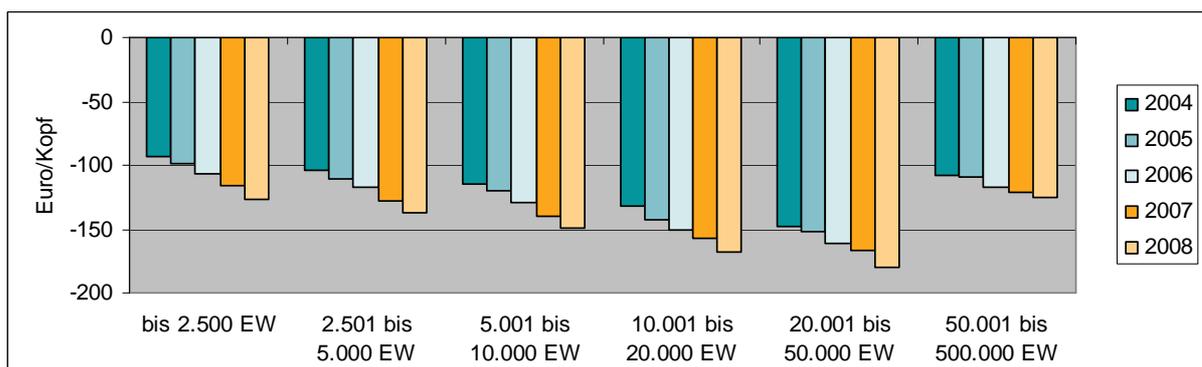
Abbildung 10: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesland, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebärungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Die Belastung im Sozialhilfebereich steigt grundsätzlich mit der Einwohnergröße. Die Steigerungen bei den Transfersalden im Zeitraum 2004-2008 sinken dabei mit der Einwohnergröße. So kam es bei den Gemeinden bis 2.500 EinwohnerInnen zu einer Steigerung von 7,9 Prozent, bei den Gemeinden von 50.001 bis 50.000 EinwohnerInnen von nur 3,6 Prozent. Wesentlicher Grund für diese unterschiedlichen Entwicklungen je nach Einwohnerklasse ist, dass einerseits insbesondere Statutarstädte selbstständig Leistungen erbringen, andererseits einzelne Statutarstädte gleichzeitig auch Sozialhilfeverband sind und direkt für die Ausgaben aufkommen (und daher keine bzw. eine betragsmäßig stark reduzierte Umlage ausgewiesen wird).

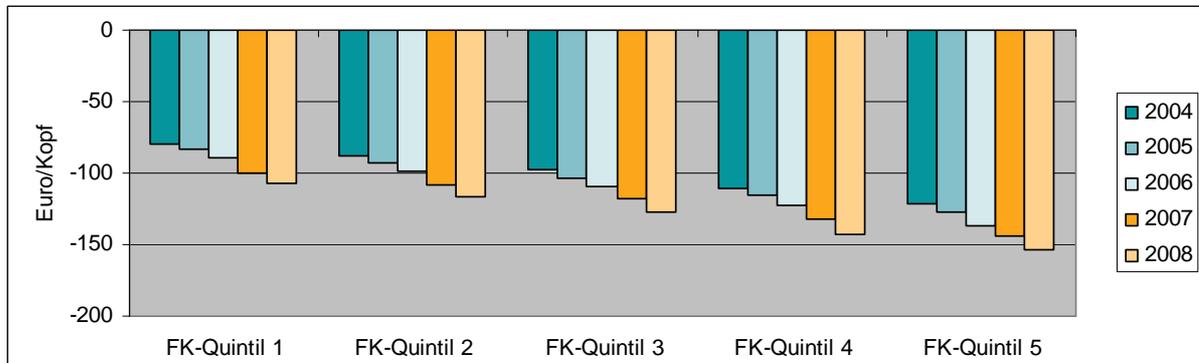
Abbildung 11: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Einwohnerklassen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebärungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Da in den meisten Bundesländern eine zumindest teilweise Koppelung der Sozialhilfe-Umlage an die Finanzkraft erfolgt, steigt die Umlagenhöhe mit der Finanzkraft. Dabei kommt es quer durch alle Finanzkraft-Quintile zu einer ähnlichen Entwicklung innerhalb des Betrachtungszeitraums.

Abbildung 12: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

3.3 Transferbereich Krankenanstalten

Die Krankenanstalten-Umlage ist im Wesentlichen ein Beitrag der Gemeinden zur Abgangsdeckung der Landeskrankenanstalten. In einigen Bundesländern (z.B. Oberösterreich und Tirol) werden jedoch auch eigene Krankenanstalten in ausgegliederten städtischen Betrieben oder von Gemeindeverbänden betrieben.

Kompetenzrechtliche und organisatorische Hinweise

Bei den Krankenanstalten finden sich je nach Bundesland sehr unterschiedliche organisatorische und strukturelle Rahmenbedingungen für die Gemeinden, wobei zur Finanzierung einheitlich Landes-Gesundheitsfonds eingerichtet wurden. Die gesetzlichen Grundlagen sind in den diversen Krankenanstaltengesetzen der Bundesländer geregelt.¹⁴

Als horizontales Verteilungskriterium werden je nach Bundesland meist die Finanzkraft, teilweise aber auch die Volkszahl oder Leistungsdaten herangezogen. Die Kostentragung der Gemeinden variiert zwischen 10 und 40 Prozent des Betriebsabganges. In Niederösterreich wird zusätzlich auch ein Standortbeitrag eingehoben.

¹⁴ Detaillierte Nennung der gesetzlichen Grundlagen im Anhang.

Tabelle 24: Finanzierungsregelungen der Krankenanstalts-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Krankenanstalten

Bundesland	Horizontales Verteilungskriterium	Kostentragung durch die Gemeinden
Burgenland	Volkszähl	10% des Betriebsabganges der öffentlichen Krankenanstalten
Kärnten	zur Hälfte nach der Volkszahl, zur Hälfte nach der Finanzkraft	30% des Betriebsabganges der öffentlichen Landes-Krankenanstalten; 50% des Betriebsabganges bei weiteren öffentlichen Krankenanstalten
Niederösterreich	Basisbeitrag: zur Hälfte nach der Volkszahl, zur Hälfte nach der Finanzkraft Standortbeitrag: gesetzliche Festlegung	Basisbeitrag (für Betrieb, Errichtung und Umbau der Anstalten) + Standortbeitrag (Gemeinden, in deren Gemeindegebiet sich eine NÖ Fondskrankenanstalt befindet)
Oberösterreich	nach der Volkszahl und nach der Finanzkraft	40% der Betriebsabgänge aller Fondskrankenanstalten
Salzburg	Finanzkraft	Valorisierung eines gesetzlich fixierten Betrages (1995: 32% des Betriebsabganges)
Steiermark	keine Umlage	
Tirol	Finanzkraft	Träger übernimmt Betriebsabgang
Vorarlberg	Patienten und Leistungstage	40% des Betriebsabganges

Quelle: Krankenanstalts-, Gesundheitsfondsgesetze der Bundesländer; KDZ – eigene Darstellung 2010.

Transfervolumina der Gemeinden

Das saldierte Transfervolumen im Jahr 2008 belief sich auf insgesamt 729 Mio. Euro. Insgesamt verbuchten die Gemeinden 744 Mio. Euro an Transferausgaben und 14 Mio. Euro an Transfer-einnahmen. Die Belastung der Gemeinden zur Deckung der Betriebsabgänge der Krankenanstalten variiert je nach Bundesland. So wird in der Steiermark auf die Einhebung einer Krankenanstalten-Umlage verzichtet, im Burgenland fällt diese vergleichsweise niedrig aus. Die höchste Belastung besteht in Niederösterreich und Oberösterreich.

Bei den Transferströmen im Krankenanstaltenbereich handelt es sich um eine Umlage, welche daher auch als laufende Transferausgabe zu verbuchen ist. In einzelnen Bundesländern – in denen noch Gemeinden als Träger von Krankenanstalten fungieren – bestehen auch Transfer-einnahmen.

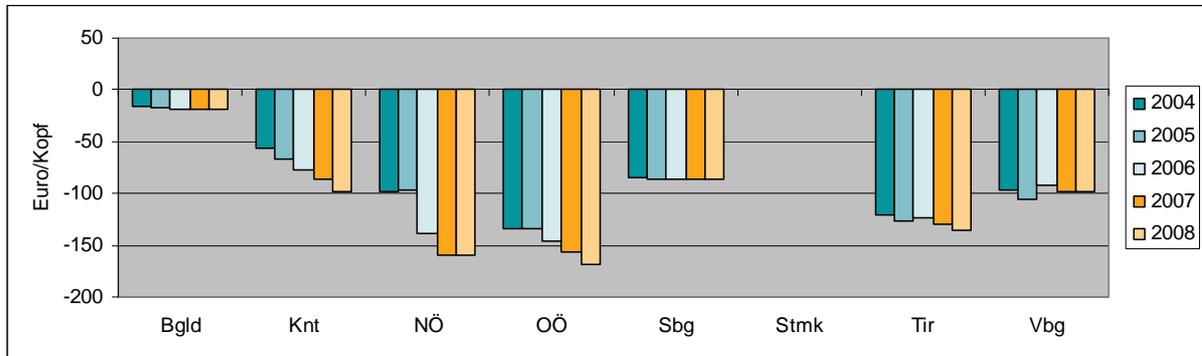
Tabelle 25: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008

Transfereinnahme/-ausgabe	Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden im Bereich Krankenanstalten, in Euro pro Kopf								Gesamt
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
an Länderebene	19,0	98,5	20,6	168,2	20,7	0,0	116,1	79,1	67,9
an Gemeindeebene	0,0	0,0	137,7	0,0	0,1	0,0	21,3	1,4	35,5
an sonst. Träger des öff. Rechts	0,0	0,0	5,2	0,0	71,1	0,0	0,0	26,2	8,3
Transferausgaben	19,0	98,5	163,5	168,2	91,9	0,0	137,4	106,7	111,7
von Länderebene	0,0	0,5	4,5	0,0	0,7	0,0	2,1	1,7	1,5
von Gemeindeebene	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
von sonst. Trägern des öff. Rechts	0,0	0,0	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	6,1	0,7
Transfereinnahmen	0,0	0,5	4,5	0,0	5,1	0,0	2,1	7,9	2,2
Saldo Transfers	-19,0	-98,1	-159,0	-168,2	-86,8	0,0	-135,3	-98,8	-109,5

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Auch die Entwicklung des Transfersaldos verläuft von 2004 bis 2008 je nach Bundesland höchst verschieden, durchschnittlich liegt die Steigerung bei 7,5 Prozent p.a. Besonders hohe Steigerungen waren in Kärnten und Niederösterreich mit 14,6 bzw. 14,2 Prozent p.a. zu verzeichnen. Die vergleichsweise geringsten Steigerungen bestehen in Salzburg (0,5 Prozent p.a.), in Tirol und im Burgenland (3,0 bzw. 3,8 Prozent p.a.).

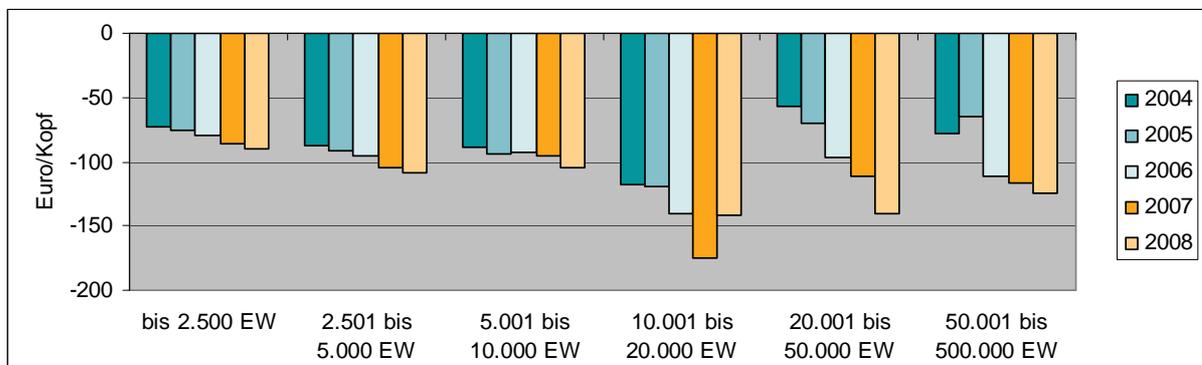
Abbildung 13: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesland, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Die Entwicklung der Netto-Transfers im Krankenanstaltenbereich nach Einwohnerklasse zeigt besonders starke Steigerungsraten bei den Städten ab 10.001 Einwohnern. Hier ist zu berücksichtigen, dass innerhalb des Betrachtungszeitraumes 2004-2008 in Niederösterreich zahlreiche Krankenanstalten von den Gemeinden (welche sich größtenteils in der Größenklasse ab 10.001 Einwohnern bewegen) an das Land übertragen wurden und deshalb hier zusätzliche Transferbelastungen ausgewiesen sind, welche vor der Übertragung nicht angefallen sind.

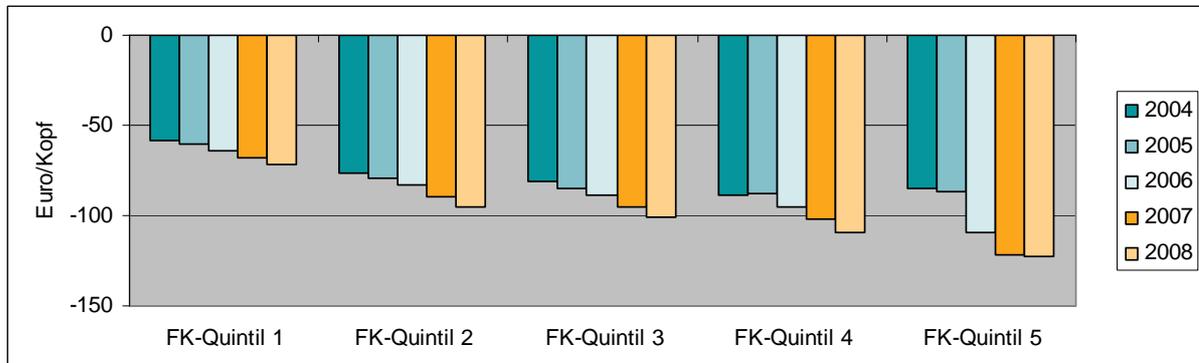
Abbildung 14: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Einwohnerklassen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Die Höhe der Krankenanstalten-Umlage orientiert sich in hohem Maße an der Finanzkraft.

Abbildung 15: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

3.4 Vorschulische Erziehung

Der Bereich der Vorschulischen Erziehung umfasst nicht nur Einnahmen und Ausgaben für die Kindergärten der 3 – 5 Jährigen, sondern auch für Krabbelstuben und Kinderkrippen (0 – 2 Jährige).

Kompetenzrechtliche und organisatorische Hinweise

Grundsätzlich sind in sämtlichen Bundesländern die Gemeinden die Erhalter der Kinderbetreuungseinrichtungen. Die Aufgaben des Erhaltes umfassen in der Regel die Bereitstellung der Räumlichkeiten, deren Instandhaltung, Reinigung, Beheizung und Beleuchtung. Weiters stellt der Erhalter auch das für den Erhalt der Räumlichkeiten notwendige Personal zur Verfügung (z.B. Hauswart, Reinigungskraft). Mit Ausnahme von Niederösterreich ist es auch Aufgabe des Erhaltes, das Kindergartenpersonal zur Verfügung zu stellen.

Gemäß der österreichischen Verfassung fällt die Regelung des Kindergartenwesens in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollziehungszuständigkeit der Bundesländer. Dementsprechend gibt es auch neun verschiedene Regelungen, teils in eigenen Kinderbetreuungs- bzw. Tagesbetreuungsgesetzen, teils in den Kindergartengesetzen. Grundlagen zur Kinderbetreuung finden sich auch in manchen Jugendwohlfahrtsgesetzen.¹⁵

Zusätzlich kann es in den Bundesländern spezifische Regelungen der Ko-Finanzierung zwischen Land und Gemeinden geben. So beispielsweise in Salzburg, wo die Gemeinden 40 Prozent und das Land 60 Prozent von Förderungen für private Träger tragen. Des Weiteren kann es in den Bundesländern (z.B. NÖ) auch Kindergartenfonds geben, welche Gemeinde- und Landesmittel für Investitionsprojekte bündeln.

Die Höhe der Transferleistung an die Gemeinden orientiert sich dabei vorrangig an der Höhe des Personalaufwandes. Die Transfers sind daher als „Personalkostenbeitrag“ zu werten. Teilweise werden von den Ländern bei der Höhe des Personalkostenbeitrags auch Qualitätskriterien – wie

¹⁵ Detaillierte Nennung der gesetzlichen Grundlagen im Anhang.

beispielsweise Öffnungszeiten – berücksichtigt. Die Höhe des Personalkostenbeitrags variiert dabei je nach Bundesland deutlich.

Tabelle 26: Finanzierungsregelungen der Vorschulischen Erziehung nach Bundesländern

Bundesland	Finanzielle Förderung	
	Kinderkrippe	Kindergarten
Burgenland	Beitrag zum Personalaufwand 60% vom 14-fachen des Monatsgehaltes (Erhöhung auf max. 80% bei vergrößertem Aufwand durch Kinderzahl, Öffnungszeiten, Integrationsgruppen, Mittagessen, etc.)	Beitrag zum Personalaufwand 40% vom 14-fachen des Monatsgehaltes (Erhöhung auf max. 70% bei vergrößertem Aufwand durch Kinderzahl, Öffnungszeiten, Integrationsgruppen, Mittagessen, etc.)
Kärnten	siehe Kindergarten	Beitrag zum Personalaufwand (14- bzw. 10fache des Monatsgehaltes einer bestimmten Besoldungsgruppe) + 75 Euro pro Kind und Monat im letzten Kindergartenjahr
Niederösterreich	Beitrag zum Personalaufwand 50% Gemeinde und 50% Land - Förderung ohne Rechtsanspruch	Beistellen der KindergartenpädagogInnen; Beitrag zum Personalaufwand von SonderkindergartenpädagogInnen - je nach Gruppenanzahl ; Gewährung von Beihilfen (Errichtungen, Investitionen) entsprechend der Finanzkraft der Sitzgemeinde
Oberösterreich	Zuschuss pro Kind - Höhe nach Alter und durchschnittlicher wöchentlichen Betreuungszeit; + gruppenbezogener Zuschuss + Landesbeitrag (Höhe der Summe der fiktiven Elternbeiträge)	Beitrag zum Personalaufwand (Höhe je nach Öffnungszeiten und Gruppenanzahl) + Ersatz für Entfall von Elternbeiträgen + Beitrag zu Mehraufwendungen bei Ausbau des Angebotes; zusätzlicher Landesbeitrag für finanzschwache Gemeinden
Salzburg	40% der Gesamtförderung trägt die Gemeinde	43% Beitrag zum Personalaufwand (bei eingruppigem Kindergarten: 60%), zusätzliche Förderung von zusätzlichem Betreuungspersonal, bei längeren Öffnungszeiten, bei Kindern mit schweren Beeinträchtigungen sowie bei einem Anteil von mehr als 50 % Kindern mit mangelnden Deutschkenntnissen
Steiermark	pauschalierte Förderungssätze pro Stunde, welche sich nach Öffnungszeiten und Gruppenanzahl richten; Baufonds für Kinderbetreuungs-einrichtungen	pauschalierte Förderungssätze pro Stunde, welche sich nach Öffnungszeiten und Gruppenanzahl richten; Baufonds für Kinderbetreuungs-einrichtungen
Tirol	Beitrag zum Personalaufwand (grundsätzlich zur Gänze bei der 1. Gruppe, 50% ab der 2. Gruppe)	Beitrag zum Personalaufwand (grundsätzlich zur Gänze bei der 1. Gruppe, 50% ab der 2. Gruppe)
Vorarlberg	50% der anerkannten Betreuungskosten	Beitrag zum Personalaufwand (grundsätzlich 60% des nachgewiesenen Personalaufwandes)

Quelle: Kindergarten Gesetze der Bundesländer; KDZ – eigene Darstellung 2010.

Transfervolumina der Gemeinden

Im Jahr 2008 flossen insgesamt 214 Mio. Euro an Transfereinnahmen von den Ländern an die Gemeinden, der positive Transfersaldo belief sich auf 210 Mio. Euro. Bei einem Pro-Kopf-Vergleich zeigt sich, dass dabei in Vorarlberg und im Burgenland vergleichsweise hohe Transfersalden bestehen.

Das Jahr 2008 stellt für Niederösterreich ein Ausnahmejahr dar, da hier aufgrund der Einführung des Kindergartens für 2,5-Jährige besonders hohe Investitionszuschüsse vom Land an die Gemeinden ausgezahlt wurden. Bei einer näheren Betrachtung der Transfereinnahmen zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Einnahmen im laufenden Betrieb besonders gering sind, da hier das Personal großteils vom Land beigestellt wird und auf Personalkostenzuschüsse verzichtet wird.

Das Verhältnis von laufenden Transfereinnahmen und Kapitaltransfereinnahmen ist je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausgestaltet. Besonders hohe Anteile an Kapitaltransfereinnahmen an den Gesamteinnahmen finden sich in Oberösterreich und Salzburg, besonders niedrige Anteile in Vorarlberg und der Steiermark.

Tabelle 27: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008

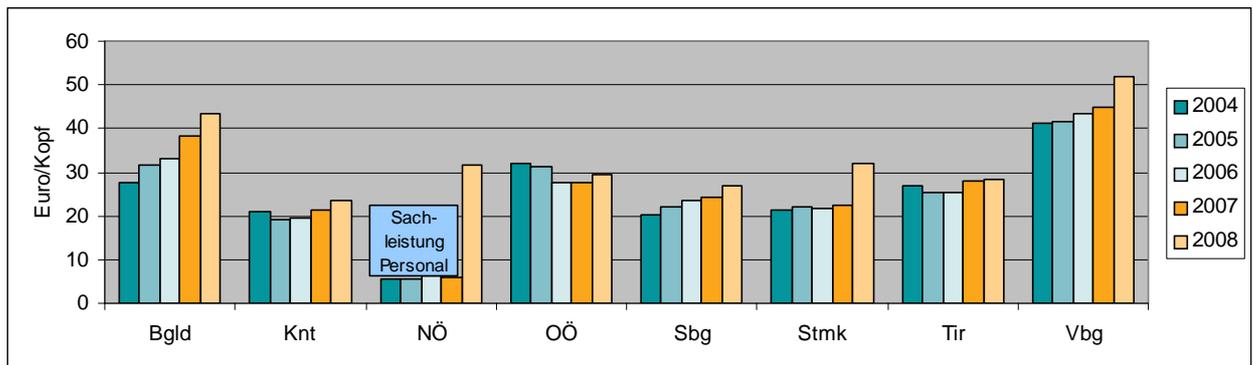
Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von und an das Land im Bereich Vorschulische Erziehung, in Euro pro Kopf									
Transfereinnahme/-ausgabe	Bundesland								Gesamt
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
lfd. Transferausgaben	0,1	0,0	0,0	0,5	0,1	3,1	0,1	0,0	0,7
Kapitaltransferausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferausgaben	0,1	0,0	0,0	0,5	0,1	3,1	0,1	0,0	0,7
lfd. Transfereinnahmen	39,2	21,7	6,8	25,0	23,5	33,2	25,7	49,2	23,7
Kapitaltransfereinnahmen	4,4	1,8	24,7	4,8	3,7	2,0	2,9	2,8	8,4
Transfereinnahmen	43,6	23,5	31,5	29,8	27,1	35,2	28,6	52,0	32,1
Saldo Transfers	43,5	23,5	31,5	29,4	27,0	32,2	28,5	52,0	31,5

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Anmerkung: In Niederösterreich wird das Personal vom Land beigestellt. Die Personalbeistellung ist jedoch als „Sach-Transfer“ zu qualifizieren und wäre entsprechend hinzuzuzählen.

Die durchschnittliche Steigerung beim Transfersaldo von 2004 zu 2008 beträgt 11,1 Prozent p.a., wobei es hier insbesondere von 2007 auf 2008 zu deutlichen Sprüngen gekommen ist. Gründe hierfür sind v.a. im Ausbau des Leistungsangebotes (insbesondere Gratis-Kindergarten in der Steiermark und in Kärnten sowie Kindergarten ab 2,5 Jahren in Niederösterreich) zu finden.

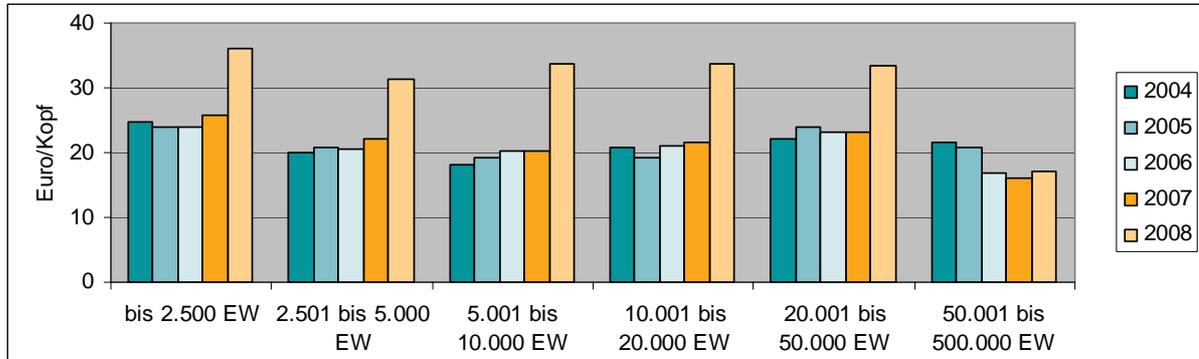
Abbildung 16: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesland, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010. Anmerkung: In Niederösterreich wird das Personal vom Land beigestellt. Aus diesem Grund wurde in der Grafik auch die Personalbeistellung – welche als „Sachtransfer“ zu qualifizieren ist, angeführt. Über die Höhe der Sachleistungen wird hierbei eine Annahme getroffen.

Bei der Entwicklung der Transfersalden nach Einwohnerklassen zeigen sich Steigerungsraten zwischen 11 und 19 Prozent. Bei den Gemeinden zwischen 50.001 und 500.000 EW kam es innerhalb des Betrachtungszeitraums zu einem Rückgang von 5,2 Prozent p.a.

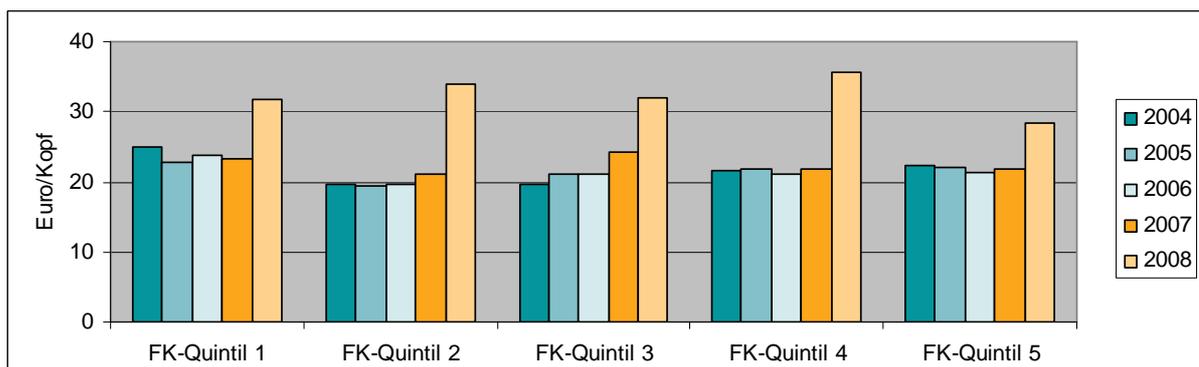
Abbildung 17: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Einwohnerklassen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Im Bereich der Vorschulischen Erziehung besteht keine Koppelung an die Finanzkraft.

Abbildung 18: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

3.5 Pflichtschulen

In den Bereich der Pflichtschulen fallen gemeinsame Kosten im Bereich der Allgemein Bildenden Pflichtschulen. Hierunter fallen Gebarungsfälle, welche mehrere Pflichtschultypen betreffen, wie insbesondere Beiträge an den Landesschulbaufonds, Schulgemeindeverbandsumlagen und ähnliches. Weiters werden hier Transfers im Zusammenhang mit Volksschulen, Hauptschulen, Sonderschulen und polytechnischen Schulen erfasst.

Kompetenzrechtliche und organisatorische Hinweise

Die wichtigsten Transfers im Bereich der Pflichtschulen betreffen insbesondere:

- Schulerhaltungsbeiträge: Hierbei handelt es sich um eine horizontale Umverteilung zwischen den Gemeinden eines Schulsprengels bzw. zwischen allen Gemeinden eines Landes an das Land bzw. an die Landesfonds.
- Beiträge zu den Schulbaufonds der Länder: In einigen Bundesländern (z.B. Steiermark, Kärnten, Niederösterreich) bestehen Schulbaufonds, wobei hier Gemeinden und Länder beitrags-

pflichtig sind. Im Gegenzug erhalten Gemeinden (meist Kapital-)Zuschüsse zur Errichtung von Pflichtschulen.

Die Gemeinden – als Schulerhalter der Pflichtschulen – sind für die Errichtung und Erhaltung von Pflichtschulen zuständig.

Auf der Einnahmenseite befinden sich vorrangig projektbezogene Bedarfszuweisungen.

Die gesetzlichen Grundlagen sind größtenteils in den Pflichtschulgesetzen in den einzelnen Bundesländern geregelt.¹⁶

Transfervolumina der Gemeinden

Im Bereich der Pflichtschulen wurden von den Gemeinden im Jahr 2008 Transfereinnahmen in der Höhe von 109 Mio. Euro verbucht. Der Transfersaldo belief sich auf 100 Mio. Euro. Die Einnahmen im Pflichtschulbereich übersteigen in sämtlichen Bundesländern die Ausgaben im Pflichtschulbereich – wenngleich auch in sehr unterschiedlichem Ausmaß.

Die niedrigsten Pro-Kopf-Salden befinden sich 2008 mit 5,0 Euro pro Kopf im Burgenland, die höchsten mit 26,7 Euro pro Kopf in Tirol. In Kärnten und in der Steiermark sind nennenswerte laufende Transfersausgaben (Schulbauaufwände) erkennbar. In Niederösterreich, in Oberösterreich und in Tirol fallen diese Beiträge deutlich niedriger aus. Bei den Einnahmen übersteigen die Kapitaltransfereinnahmen (Bedarfszuweisungen) die laufenden Transfereinnahmen deutlich.

Tabelle 28: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008

Transfereinnahme/-ausgabe	Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von und an das Land im Bereich Pflichtschulen, in Euro pro Kopf								
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	Gesamt
lfd. Transfersausgaben	0,0	4,0	0,4	1,2	0,1	3,1	1,0	0,1	1,4
Kapitaltransfersausgaben	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transfersausgaben	0,0	4,0	0,4	1,2	0,1	3,1	1,0	0,1	1,4
lfd. Transfereinnahmen	1,3	1,3	3,4	1,5	0,2	1,7	1,2	5,6	2,1
Kapitaltransfereinnahmen	3,8	12,6	2,9	23,0	21,0	11,5	26,6	18,9	14,4
Transfereinnahmen	5,0	13,9	6,3	24,4	21,2	13,2	27,8	24,5	16,4
Saldo Transfers	5,0	9,9	5,9	23,2	21,2	10,1	26,7	24,3	15,1

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

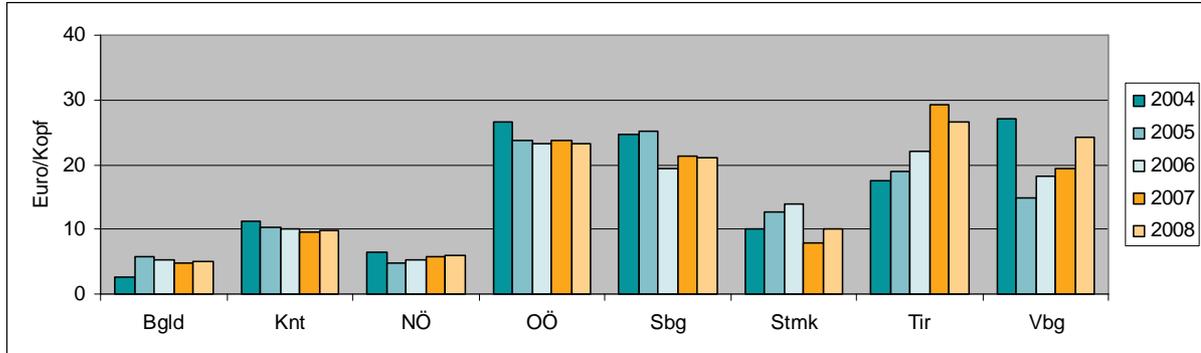
Die durchschnittliche Entwicklung im Zeitraum 2004 bis 2008 belief sich im Pflichtschulbereich auf -0,5 Prozent p.a.; es kam daher zu einem leichten Rückgang. Dies ergibt sich insbesondere durch Rückgänge in den Bundesländern Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg. In den Bundesländern Burgenland und Tirol hingegen gab es deutliche Zuwächse.

Bei Betrachtung der Transfersalden nach Einwohnerklasse wird deutlich, dass insbesondere kleinere Gemeinden erhöhte Transfereinnahmen haben und die Transfersalden mit der Einwohnerklasse sinken.

Dabei zeigen sich innerhalb des Betrachtungszeitraums deutliche Schwankungen, was auf die unterschiedlichen Investitionsbedarfe in den Jahren zurückzuführen ist.

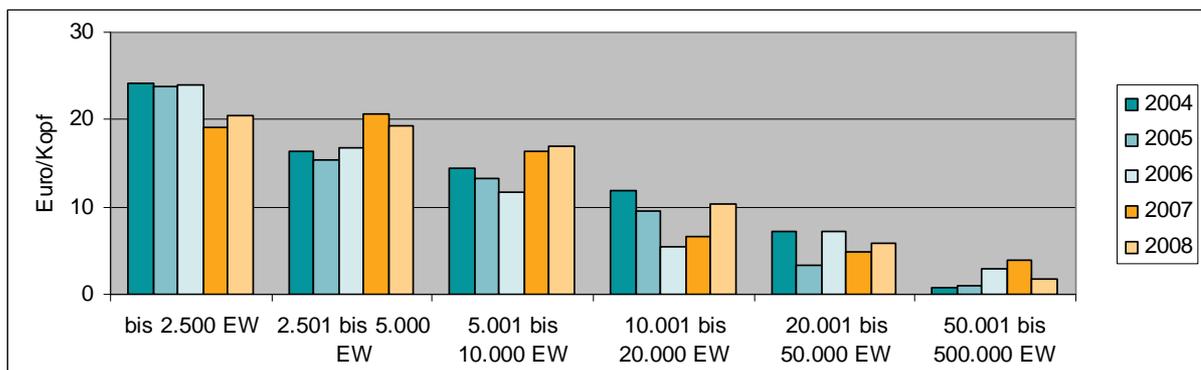
¹⁶ Detaillierte Nennung der gesetzlichen Grundlagen im Anhang.

Abbildung 19: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden (vom und zum Land) im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesland, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

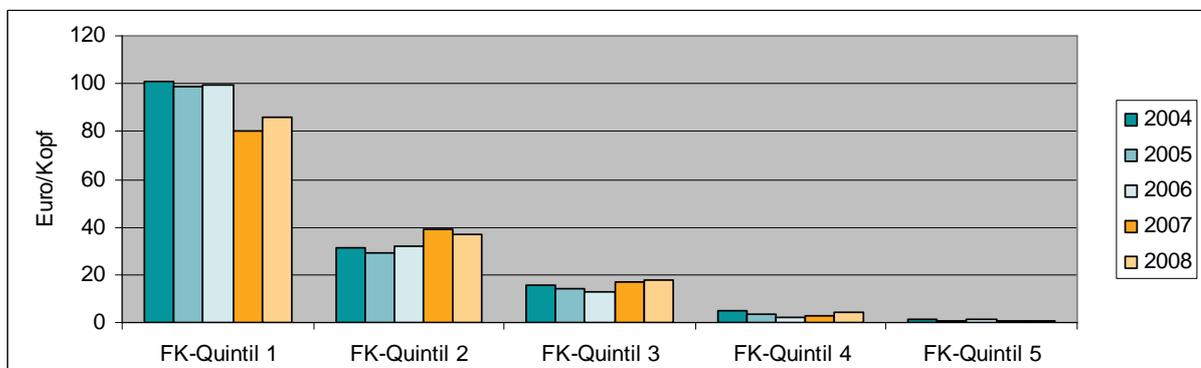
Abbildung 20: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden (vom und zum Land) im Bereich der Pflichtschulen nach Einwohnerklassen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Finanzschwache Gemeinden weisen einen deutlich besseren Transfersaldo auf als finanzstarke Gemeinden.

Abbildung 21: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden (vom und zum Land) im Bereich der Pflichtschulen nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

4 Kritische Gesamtbetrachtung der Transferbeziehungen

4.1 Kritische Betrachtung des Gesamtsystems und der sekundären Transfers

Johann Bröthaler, Michael Getzner

Gesamtsystem der Transfers zwischen den Ebenen des Staates

Grundsätzlich zeigt die Gesamtschau der Transfers zwischen den Ebenen die Bedeutung der Transfers für sämtliche Haushalte der Ebenen des Staates. Das Ausmaß und die Komplexität der Transferbeziehungen zeigen, dass sowohl die distributiven als auch die allokativen Wirkungen von den EntscheidungsträgerInnen kaum mehr überblickbar sind. 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.

Über die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen werden derzeit über Transfers zwischen und innerhalb der Ebenen der Staates (Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, d.h. neben den Gebietskörperschaften auch Fonds, Verbände, Sozialversicherung, ausgegliederte Einheiten des Staates u.a.) umverteilt. Das gesamte Transfervolumen innerhalb des Staates stieg von rund 28 Mrd. Euro (2000) auf 41 Mrd. Euro (2008). Das Transfervolumen stieg damit stärker als das nominelle Brutto-Inlandsprodukt (46,4 Prozent vs. 42,9 Prozent). Insbesondere die Landesebene ist der größte Empfänger im gesamten Transfersystem, 51 Prozent der (nichtfinanziellen, unkon-solidierten) Einnahmen der Landesebene stammen aus Transfers.

Der Gesamtanzahl an Transfers, die bezüglich des Verwaltungsaufwands unterschiedlich zu beurteilen sind („automatische“ Überweisung bis hin zu komplexen Antrags- und Prüfungsverfahren), steht ein Mehrfaches an zu administrierenden Überweisungsvorgängen gegenüber. Die Transerverflechtungen der Länder und Gemeinden umfassen rund 216.000 Transfers, davon sind rund 92.000 intragovernmentale Transfers, 76.000 extragovernmentale Transfers und etwa 48.000 Kostenbeiträge und -ersätze von/an öffentliche und private Rechtsträger. Pro Gemeinde fallen jährlich im Durchschnitt etwa 50 Transfervorgänge an, bei großen Gemeinden bis zu 150.

Die Netto-Transfers gestalten sich hierbei in einer zeitlich unterschiedlichen Dynamik. Die sekundären Netto-Transfers beispielsweise der Gemeinden entfalteten eine geringe Dynamik, während die tertiären Transferausgaben der Gemeinden im Zeitraum 2000 bis 2008 wesentlich stärker wuchsen als die Transfereinnahmen. Die tertiären Netto-Transfers der Gemeinden stiegen von -0,5 Mrd. Euro (1995) auf -1,5 Mrd. Euro (2008).

Sekundäre Transfers zwischen den Gebietskörperschaften

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

Sekundäre Transfers inkludieren auch die Finanzierung der LandeslehrerInnen. Die Ersätze der Besoldungskosten der LandeslehrerInnen durch den Bund ist der bedeutendste sekundäre Transfer mit einem Volumen von etwa 4,2 Mrd. Euro pro Jahr. Gerade dieser sekundäre Transfer gilt in der Literatur – unabhängig von der Diskussion um die Zentralisierung im Schulwesen – als ein „Paradebeispiel“ 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 hierbei die Gemeinde-Bedarfszuweisungen als Teil eines interkommunalen Finanzausgleichs durch die Länder. Sie stellen mit einem Volumen von zuletzt rund 700 Mio. Euro pro Jahr den größten sekundären Transfer an die Gemeinden im sekundären Transfersystem dar. Bislang wurden auf Ebene der Gemeinden kaum Transfers entflochten.

Zuweisungen zur Finanzkraftstärkung, für den Öffentlichen Personennahverkehr und für Theaterführung sowie die Landesumlage stellen weitere wichtige Transferbeziehungen der Gemeinden dar. Im Hinblick auf die Verteilungswirkungen dieser Transfers zwischen den Gemeinden ergibt sich eine durchaus erwünschte Verteilung, d.h. dass kleinere Gemeinden pro Kopf höhere Transfers erhalten als größere Gemeinden. Gleiches gilt bezüglich der Finanzkraft: Gemeinden mit geringerer Finanzkraft profitieren (pro Kopf) in höherem Ausmaß als Gemeinden mit höherer Finanzkraft.

Zusammenfassend ergibt sich sowohl für die (intragovernmentalen) Transfers insgesamt als auch für die sekundären Transfers, dass das Volumen der Transferbeziehungen (nach der Höhe und der Anzahl) in den letzten Jahren stark angestiegen ist und Transfereinnahmen wie -ausgaben einen erheblichen Teil der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Ebenen der Gebietskörperschaften darstellen. Bereits durchgeführte Vereinfachungen (Entflechtungen) betrafen ausschließlich Transfers, die im Wesentlichen einfach zu administrieren waren. Die allokativen und distributiven Wirkungen der Transfers insgesamt, wie auch die möglicherweise positiven Effekte der bisherigen Entflechtung, bleiben hierbei im Unklaren.

4.2 Kritische Betrachtung der Transfers zwischen Gemeinden und Ländern

Karoline Mitterer

Bedeutung der tertiären Transferbeziehungen steigt insbesondere im Ausgabenbereich

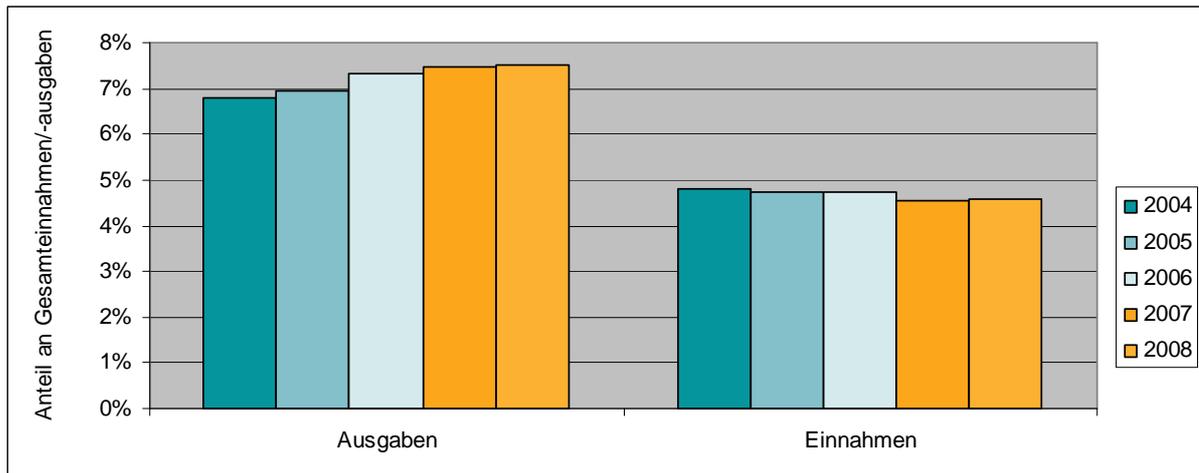
Transfereinnahmen und -ausgaben stellen für die Gemeinden wichtige Einnahmen- bzw. Ausgabengrößen dar. So beträgt der Anteil der Transferausgaben an das Land an den Gesamtausgaben der Gemeinden im Jahr 2008 7,5 Prozent, der Anteil der Transfereinnahmen an den Gesamteinnahmen 4,6 Prozent.¹⁷ Dabei gewannen von 2004 bis 2008 die Transferausgaben ans Land tendenziell an Bedeutung, die Transfereinnahmen stagnierten bzw. gingen sogar leicht zurück.

Die Transferausgaben bilden für die Gemeinden eine Ausgabenkategorie, welche stetig zunimmt, die Gemeinden selbst jedoch keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Ausgabenentwicklung

¹⁷ Gesamtausgaben/-einnahmen umfassen sowohl ordentliche als auch außerordentliche Einnahmen/Ausgaben. Transferausgaben von Gemeinden zu den Ländern beinhalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich, da hier je nach Bundesland verschiedene organisatorische Regelungen bestehen.

haben. Gemeinden sind daher verstärkt darauf angewiesen, andere Einnahmenquellen auszuschöpfen sowie weitere Ausgabenbereiche zurückzuschrauben, um die steigenden negativen Transfersaldo zu finanzieren und das finanzielle Gleichgewicht zu sichern.

Abbildung 22: Anteil der Transfereinnahmen/-ausgaben von/an das Land an der Summe der Einnahmen/Ausgaben der Gemeinden, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Anmerkung: Transferausgaben von Gemeinden zu den Ländern beinhalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

Finanzierungsanteil der Gemeinden an Landesaufgaben erhöht sich kontinuierlich

Das Gesamtvolumen der Transferflüsse beträgt im Jahr 2008 (siehe auch Tabelle 9) rund 1,6 Mrd. Euro von den Gemeinden an die Länder sowie rund 1,3 Mrd. Euro von den Ländern an die Gemeinden. Zwischen 2004 und 2008 entwickelten sich die Transfers von den Gemeinden an die Länder dynamischer (+27,3 Prozent) als die Transfers von den Ländern an die Gemeinden (+10,6 Prozent). Insgesamt überstiegen die Transferausgaben der Gemeinden die Transfereinnahmen im Jahr 2008 um 224 Mio. Euro, wobei sich der negative Transfersaldo deutlich innerhalb der letzten Jahre erhöhte (2004: -17 Mio. Euro).

Berücksichtigt man zusätzlich die unterschiedlichen organisatorischen Rahmenbedingungen im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich in den Bundesländern¹⁸ und bezieht die gesamte Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage in die Betrachtung mit ein¹⁹, erhöhen sich die Transferausgaben der Gemeinden an die Länder auf 2,2 Mrd. Euro (siehe auch Abbildung 8). Der negative Transfersaldo auf Seiten der Gemeinden erhöhte sich demnach von -500 Mio. Euro im Jahr 2004 auf -865 Mio. Euro im Jahr 2008.

Dies verdeutlicht, dass die Gemeinden in den letzten Jahren verstärkt zur Finanzierung von Länderaufgaben herangezogen wurden.

Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere die drei zentralen Umlagen (Sozialhilfe-, Krankenanstalten-, Landesumlage). Bei diesen sind die Gemeinden ausschließlich Zahler und haben

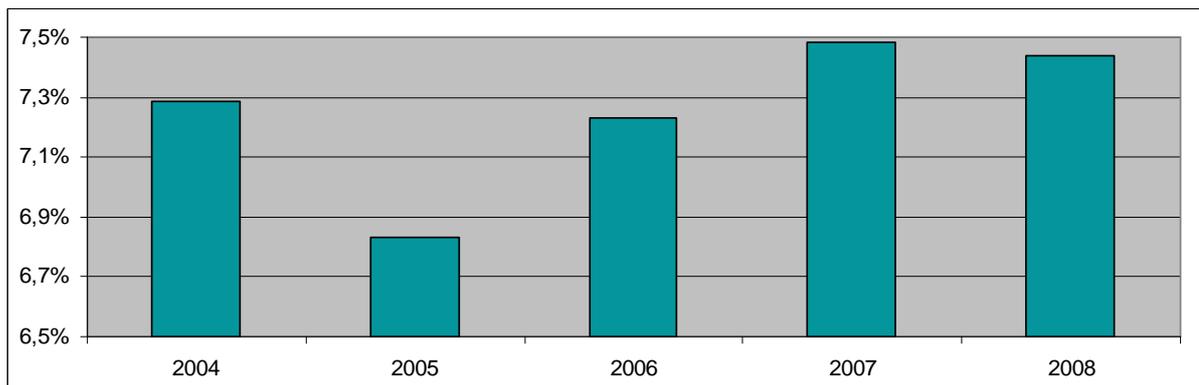
¹⁸ Näheres hierzu siehe Kapitel „Transfereinnahmen und -ausgaben im Überblick“.

¹⁹ Hinweis: Die Umlagen sind derzeit nicht in allen Bundesländern als Transfers von den Gemeinden an die Länder verbucht.

keine Einflussmöglichkeiten auf die Ausgaben in der Sozialhilfe oder der Krankenanstalten. Fraglich ist auch, inwiefern die Länder ausreichende Anreize zu einer effizienten Führung erhalten, wenn ein wesentlicher Teil durch eine andere Gebietskörperschaft beglichen wird.

Betrachtet man den Anteil der drei genannten Umlagen an den Gesamtausgaben der Länder, zeigt sich tendenziell ein Anstieg. So betrug dieser im Jahr 2004 7,1 Prozent²⁰, 2005 nur 6,8 Prozent, stieg bis 2008 jedoch auf 7,4 Prozent an.

Abbildung 23: Anteil der Umlagen an den Gesamtausgaben der Länder, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungen und Sektor Staat - Teil II für die Jahre 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Große Bundesländerunterschiede in der Umlagenbelastung

Die oben dargestellten Transfersalden sind das Ergebnis zahlreicher Transferströme zwischen Ländern und Gemeinden. Einen Großteil der Transferausgaben von den Gemeinden an die Länder machen hierbei drei Umlagen aus: Sozialhilfe-, Krankenanstalten- und Landesumlage. Insgesamt sind mit diesen drei Umlagen über 90 Prozent der gesamten Transferausgaben von den Gemeinden an die Länder abgedeckt.

Die Belastung der Gemeinden durch die drei genannten Umlagen fällt dabei je nach Bundesland sehr unterschiedlich aus. Die höchste Belastung besteht in den Bundesländern Kärnten und Oberösterreich, die niedrigste im Burgenland und in der Steiermark. Gründe dafür sind je nach Bundesland unterschiedliche Regelungen bei den drei genannten Umlagen. So besteht in Niederösterreich keine Landesumlage, in der Steiermark keine Krankenanstalten-Umlage. Das Ausmaß der Mitfinanzierung der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe variiert zwischen 35 und 50 Prozent der Ausgaben, bei den Krankenanstalten schwankt die Ko-Finanzierung zwischen 10 und 40 Prozent des Betriebsabgangs. Hinzu kommen unterschiedliche institutionelle Rahmenbedingungen²¹ oder auch Leistungsausprägungen²², welche auch verschiedene Kostenintensitäten je nach Bundesland nach sich ziehen.

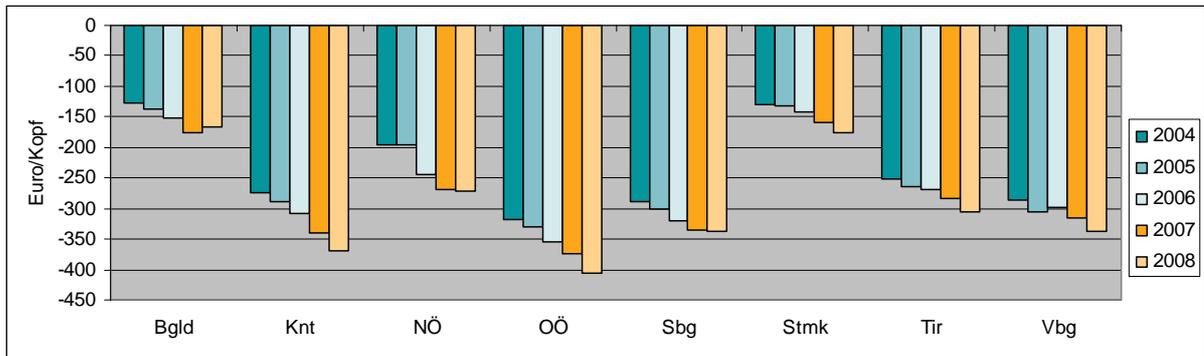
²⁰ Von 2004 auf 2005 kam es in Niederösterreich zu einem deutlichen Sprung bei den Ausgaben in der Höhe von 30 Prozent.

²¹ Die Sozialhilfe ist in Oberösterreich und der Steiermark mittels Sozialhilfeverbänden organisiert, in Vorarlberg besteht ein Sozialfonds, in den anderen Bundesländern ist direkt das Land Träger der Sozialhilfe.

²² z.B. unterschiedliches Ausmaß an Leistungen im Bereich der mobilen Dienste, unterschiedliche Bettenanzahl pro Kopf bei stationären Einrichtungen der Sozialhilfe oder bei Krankenanstalten.

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, bestehen nicht.

Abbildung 24: Entwicklung des Transfersaldos in den zentralen Umlagebereichen nach Bundesland, 2004-2008



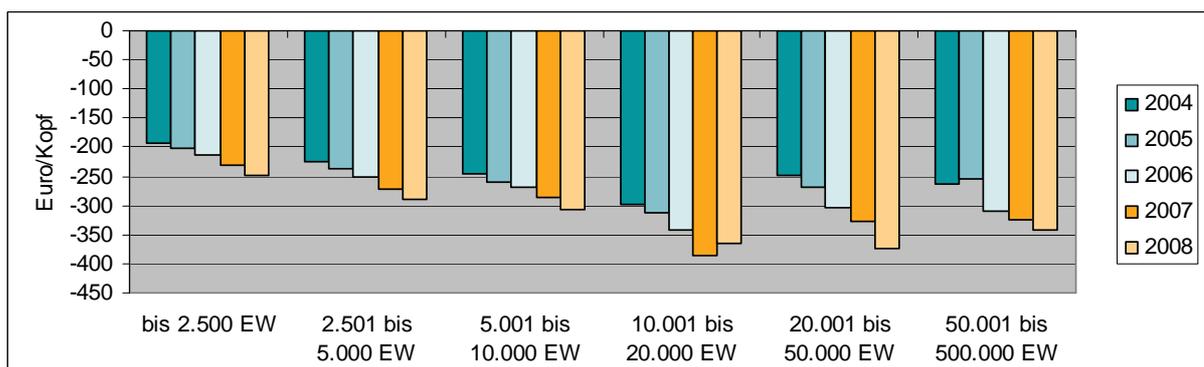
Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Anmerkung: Transferausgaben beinhalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

Umlagen belasten verstärkt jene Gemeinden, welche durch die Ertragsanteile profitieren

Quer über alle Bundesländer zeigt sich grundsätzlich eine steigende Transferlast bei den Gemeinden mit zunehmender Einwohnergröße, wobei insbesondere die Städte ab 10.000 EinwohnerInnen höhere negative Transfersalden aufweisen. Dadurch ergibt sich, dass insbesondere jene Gemeinden, welche durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel bei den Ertragsanteilen profitieren, durch die Umlagenpolitik wieder belastet werden.

Abbildung 25: Entwicklung des Transfersaldos in den zentralen Umlagebereichen nach Einwohnerklassen, 2004-2008



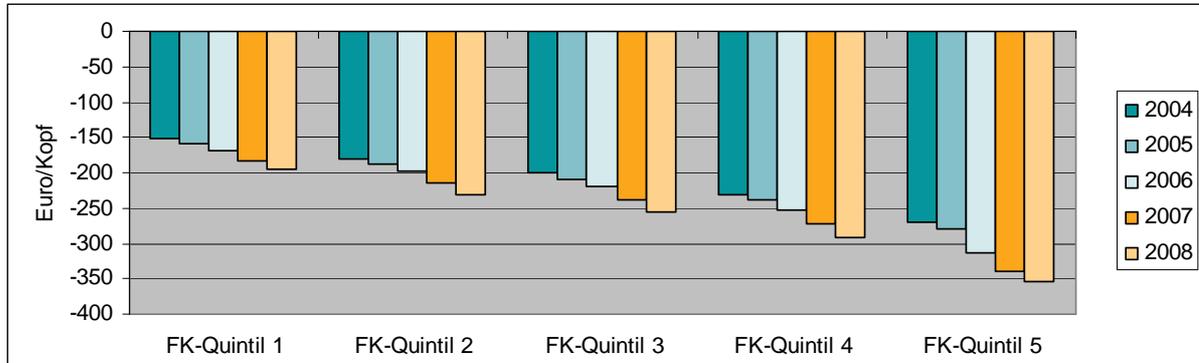
Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Anmerkung: Transferausgaben beinhalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

Umlagen wirken finanzkraftausgleichend

Wichtiges horizontales Verteilungskriterium ist bei allen drei dargestellten Umlagen die Finanzkraft. Diese ist entweder alleiniges (bei der Landesumlage) oder bedeutendes Kriterium (bei der Sozialhilfe- und Krankenanstalten-Umlage).

Abbildung 26: Entwicklung des Transfersaldos in den zentralen Umlagebereichen nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebärungsdatensatz 2004-2008; Mitterer: eigene Berechnungen 2010.

Anmerkung: Transferausgaben beinhalten auch Transfers an Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Träger im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich.

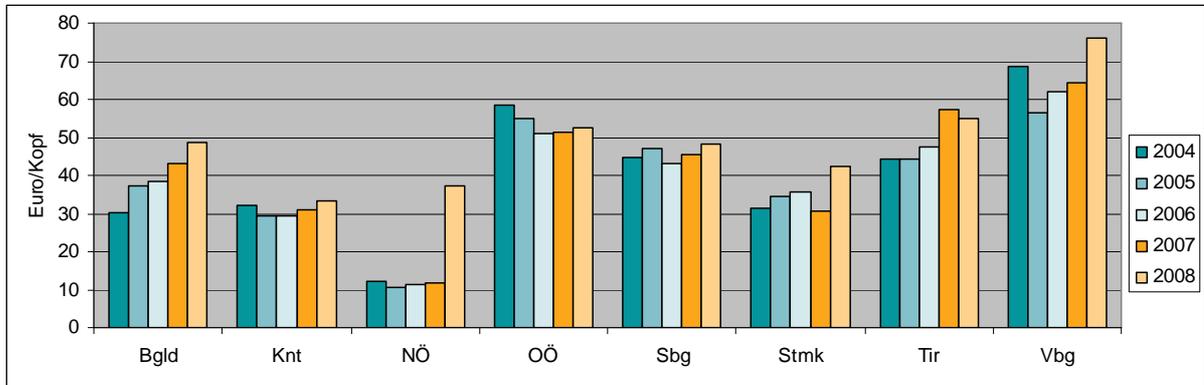
Auch bei den Transfereinnahmen große Bundesländerunterschiede

Die oben genannten Umlagen decken einen Großteil der Transferausgaben der Gemeinden ab. Deutlich differenzierter ist hingegen das Bild bei den Transfereinnahmen der Gemeinden, weshalb hier nur zwei bedeutende Bereiche – „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ – stellvertretend herausgegriffen wird. Diese sind eine der wenigen Bereiche, in denen über die Bundesländer hinweg zumindest annäherungsweise vergleichbare Strukturen vorzufinden sind.

Die Bereiche „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ weisen im Jahr 2008 Transfereinnahmen der Gemeinden in der Höhe von 385 Mio. Euro sowie Transferausgaben in der Höhe von 63 Mio. Euro auf. Dies entspricht etwa einem Viertel der gesamten Transfereinnahmen der Gemeinden bzw. 4 Prozent der gesamten Transferausgaben.

Je nach Bundesland wird der Bereich „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ in sehr unterschiedlichem Ausmaß gefördert, was teilweise auf unterschiedliche gesetzliche und organisatorische Rahmenbedingungen zurückzuführen sein dürfte. So wird in Niederösterreich das Personal vom Land beigestellt, in allen anderen Bundesländern erhalten die Gemeinden einen Personalkostenzuschuss. Auch gibt es verschiedene Versorgungsniveaus. So hat Niederösterreich den Kindergarten auf die 2,5-Jährigen ausgeweitet, in der Steiermark wird der Kindergarten für sämtliche Kinder gratis angeboten etc.

Abbildung 27: Entwicklung des Transfersaldos im Bereich Vorschulische Erziehung und Pflichtschulen nach Bundesland, 2004-2008

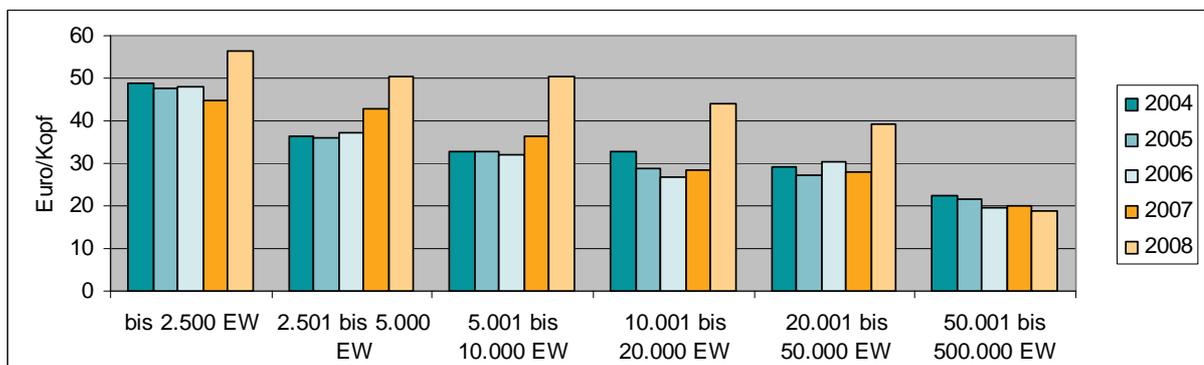


Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Transfereinnahmen der Gemeinden korrelieren im Bereich Vorschulische Erziehung und Pflichtschulen nicht mit dem Leistungsangebot

Obwohl die Betreuungsquote²³ mit der Einwohnergröße steigt, bewegt sich der Transfersaldo der Gemeinden bis 50.000 EinwohnerInnen in einem ähnlichen Bereich. Die Gemeinden von 50.001 bis 500.000 EinwohnerInnen, welche gleichzeitig die höchste Betreuungsquote aufweisen (40 Prozent bei den 0-9-Jährigen im Vergleich zu 27 Prozent bei den Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen), haben einen deutlich geringeren Transfersaldo.

Abbildung 28: Entwicklung des Transfersaldos „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ nach Einwohnerklassen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

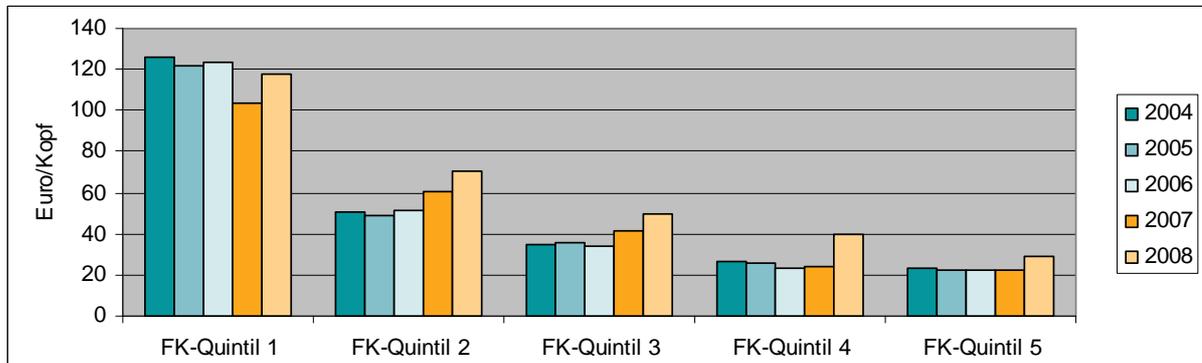
Transfereinnahmen der Bereiche „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ wirken finanzkraftausgleichend

Ein noch deutlicheres Bild zeigt sich bei der Betrachtung nach Finanzkraft-Quintilen. So weisen die Gemeinden im 1. Finanzkraft-Quintil einen deutlich positiveren Transfersaldo auf als die

²³ Vgl. Mitterer: Gratis-Kinderbetreuung für 5-jährige. Schätzung der Mehrausgaben/Mindereinnahmen der Gemeinden. KDZ, 2008.

Gemeinden mit hoher Finanzkraft. Insbesondere die Vergabe von Bedarfszuweisungen kommt hierbei finanzschwächeren Gemeinden zugute.

Abbildung 29: Entwicklung des Transfersaldos „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Zentrale Problembereiche

Bei Betrachtung der Transferausgaben am Beispiel der **Sozialhilfe-, Krankenanstalten- und Landesumlage** können folgende Problembereiche genannt werden, in denen im Sinne der Herstellung eines effizienten intragovernmentalen Transfersystems Handlungsbedarf besteht:

- **Allokative Ineffizienzen sind gegeben**
Auf Seiten der Gemeinden steht in den genannten Bereichen grundsätzlich ausschließlich eine Ausgabenverantwortlichkeit, wodurch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht gewahrt ist. Aus ökonomischer Sicht ist dies insbesondere für die Bereiche Sozialhilfe i.w.S. sowie 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.
- **Umlageneinhebung, obwohl es sich um keine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung handelt**
Träger der Sozialhilfe sowie der Krankenanstalten sind in beinahe allen Bundesländern ausschließlich die Länder. Es wird daher eine Umlage eingehoben, obwohl es sich um keine gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung handelt.
- **Starke Orientierung an der Finanzkraft berücksichtigt nicht unterschiedliche Aufgabenlasten**
Die genannten Umlagen orientieren sich mit der Finanzkraft ausschließlich bzw. vorwiegend an einer Inputgröße und verfolgen grundsätzlich distributive Ziele. Ein Lastenausgleich (aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer oder geografisch-topografischer Erfordernisse) erfolgt nicht.
- **Je nach Bundesland unterschiedliche Belastungen und distributive Wirkungen**
Unterschiedliche Kostenbeitragssätze und Verteilungskriterien in den einzelnen Bundesländern resultieren in sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Gemeinden mit grundsätzlich ähnlichen Aufgabenbereichen je nach Bundesland unterschiedlich belastet bzw. gefördert werden.

Bei den Transfereinnahmen sind noch folgende Problembereiche zu nennen:

- **Intransparente Zielsetzungen und Verteilungskriterien am Beispiel der Bedarfszuweisungen**

Im Bereich der Bedarfszuweisungen bestehen in den meisten Bundesländern keine transparenten Verteilungskriterien oder Zielsetzungen. Insbesondere ist nicht geklärt, ob grundsätzlich allokativen oder distributiven Zielen verfolgt werden. Weiters sind hohe Transaktionskosten mit den Bedarfszuweisungen verbunden.

- **Transaktionskosten am Beispiel Vorschulische Erziehung**

Die Abwicklung der laufenden Transfers im Bereich der Vorschulischen Erziehung zieht Transaktionskosten nach sich. Der Wegfall der laufenden Zuschüsse (insbesondere zum Personal) – selbstverständlich bei gleichzeitig ausreichender finanzieller Ausstattung durch eigene Abgaben – würde demnach zu einer Effizienzsteigerung führen.

- **Mangelnde Orientierung an Output und Outcome**

Transfers von den Ländern an die Gemeinden orientieren sich in erster Linie an den Ausgabenerfordernissen, nicht jedoch an den damit verfolgten Leistungen und Wirkungen.

Sekundärer Finanzausgleich und Umlagen kehren primären Finanzausgleich um

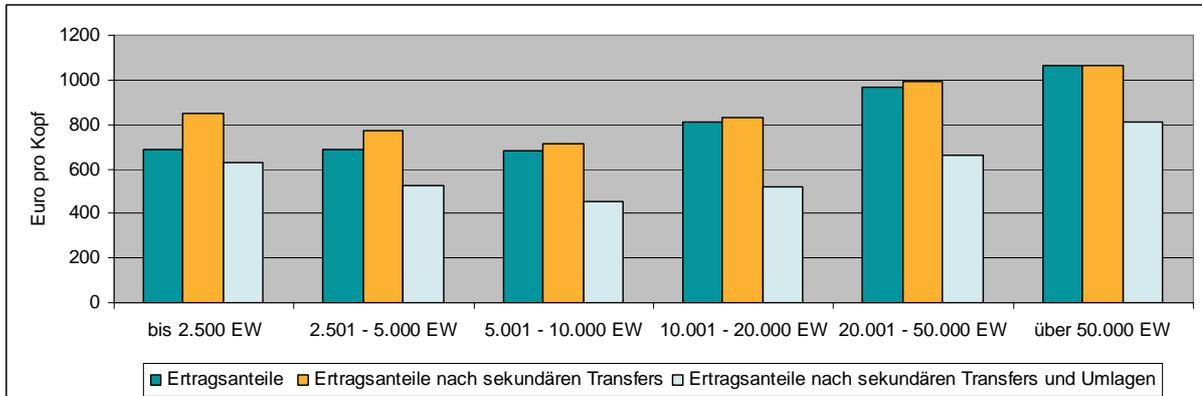
Im primären Finanzausgleich profitieren insbesondere Städte über 10.000 EinwohnerInnen sowie finanzkräftigere Gemeinden (beispielsweise kommt der Getränkesteuerausgleich in hohem Ausmaß ohnehin finanzkräftigen Gemeinden zugute). Im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs sowie der Umlagen in den Bereichen Sozialhilfe und Krankenanstalten werden die positiven Effekte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels für die Städte jedoch deutlich reduziert.

Nach Einwohnerklassen besteht im primären Finanzausgleich ein Verhältnis der Ertragsanteile je Einwohner zwischen den kleinsten Gemeinden (bis 2.500 EinwohnerInnen) und den größten Gemeinden (über 50.000 EinwohnerInnen) von 1: 1,54. Das Verhältnis der Ertragsanteile nach Berücksichtigung der sekundären Transfers (insbesondere Bedarfszuweisungen und Landesumlage) verringert sich jedoch auf 1:1,25. Nach zusätzlicher Berücksichtigung der Umlagen im Sozialhilfe- und Krankenanstaltsbereich verändert sich das Verhältnis auf 1:1,28²⁴.

Bemerkenswert ist hierbei, dass die Gemeinden von 2.501-20.000 EinwohnerInnen nach Berücksichtigung sekundärer Transfers und Umlagen geringere Ertragsanteile nach Transfers aufweisen als die Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen. Am stärksten betroffen sind hierbei die Gemeinden von 5.001-10.000 EinwohnerInnen, welche nach Abzug der Transfers um 28 Prozent geringere Ertragsanteile aufweisen als die Gemeinden unter 2.500 EinwohnerInnen.

²⁴ Hier muss berücksichtigt werden, dass die Statutarstädte in der Steiermark und in Oberösterreich aufgrund ihrer Funktion als Sozialhilfeverband geringere oder keine Umlagen im Sozialhilfebereich zahlen. Stattdessen fallen für diese Städte tatsächlichen Ausgaben für die Leistungserbringung an.

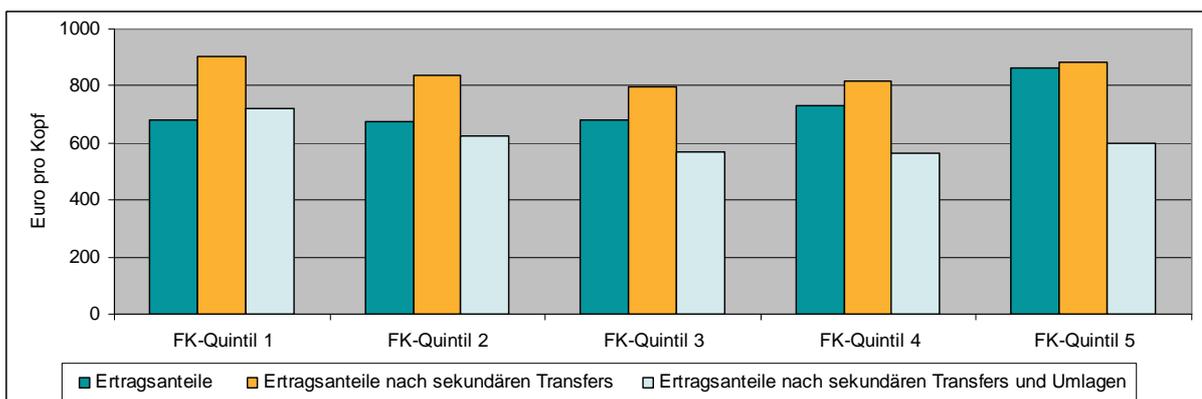
Abbildung 30: Ertragsanteile vor und nach sekundären Transfers sowie Umlagen pro Kopf, nach Einwohnerklassen 2008



Quelle: Ifip: Tabelle 17 sowie KDZ: Abbildungen 11 und 14; KDZ: eigene Auswertungen, 2010.

Nach Finanzkraft-Quintilen verändert sich das Verhältnis von 1:1,27 nach dem primären Finanzausgleich auf 1:0,98 nach Berücksichtigung sekundärer Transfers. Werden auch die genannten Umlagen eingerechnet, beläuft sich das Verhältnis nur mehr auf 1:0,83. Demzufolge weisen die finanzschwächsten Gemeinden 722 Euro pro Kopf an Ertragsanteilen nach sekundären Transfers und Umlagen auf, die finanzkräftigsten Gemeinden hingegen nur mehr 599 Euro pro Kopf. Liegen die Werte im 5. Finanzkraft-Quintil um rund 17 Prozent über den Werten im 1. Finanzkraft-Quintil, so sind es im 3. und 4. Finanzkraft-Quintil sogar 21 bzw. 22 Prozent und im 2. Finanzkraft-Quintil etwa 13 Prozent.

Abbildung 31: Ertragsanteile vor und nach sekundären Transfers sowie Umlagen pro Kopf, nach Finanzkraft-Quintilen 2008



Quelle: Ifip: Tabelle 17 sowie KDZ: Abbildungen 12 und 15; KDZ: eigene Auswertungen, 2010

Teil C - Abwicklung der Transfers und Transaktionskosten

Peter Biwald

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Gestaltung der Verwaltungsabläufe der Transfergewährung wie auch -entflechtung und das Ausmaß der wegfallenden bzw. anfallenden Transaktionskosten. Dies wird am Beispiel der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden sowie Gemeindeverbänden dargestellt, da hier die Finanzbeziehungen mit mehr als 70.000 Transfers (Bröthaler 2008, S. 220) und teilweise erheblichen Transaktionskosten besonders reformbedürftig sind.

1 Transaktionskosten – Entstehung und Ermittlung

Unter Transaktionskosten werden in den Wirtschaftswissenschaften jene Kosten verstanden, die in Austauschbeziehungen zwischen mindestens zwei Vertragspartnern im Zusammenhang mit der Übertragung von Verfügungsrechten oder innerhalb einer hierarchischen Organisation entstehen. Darunter finden sich vor allem Such-, Informations-, Verhandlungs-, Abwicklungs- Durchsetzungs- und Kontrollkosten im Rahmen von Vertragsbeziehungen.

Das ökonomische Transaktionskostenverständnis geht mithin weiter als der hier in dieser Studie verwendete (empirische) Transaktionskostenbegriff und inkludiert beispielsweise auch die Kosten des Lobbying, um einen bestimmten Transfer zu erhalten. Die hier dargestellten Größen stellen mithin nur eine geschätzte Untergrenze der tatsächlich anfallenden Transaktionskosten dar.

Grundsätzlich wird zwischen Transfers ohne und mit Transaktionskosten unterschieden (siehe Bröthaler 2006, S. 12 ff.). Um einen Geldtransfer zu erlangen und die Mittel zielbezogen einzusetzen, muss der Transferempfänger in der Regel Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung, der Akquisition, der Abwicklung und der Kontrolle des Transfergeschäftes sowie Planungs- und Kontrollkosten der Verwendung der Transfermittel in Kauf nehmen. Mit diesen Transaktionskosten vermindert sich für den Transfernehmer die Förderhöhe. Beim Transfergeber fallen ebenfalls Transaktionskosten für die Informationsbereitstellung, die Prüfung und Bearbeitung der Anträge sowie für die Kontrolle der Fördermittelverwendung an, die die effektiven Transferleistungen erhöhen.

Transfers ohne Transaktionskosten sind solche, in denen der Mittelfluss in der Regel alle Beteiligten betrifft und die Ermittlung der Förderhöhe auf standardisierten Grundlagen (zur Berechnung der Förderhöhe) basiert. Bei diesen Transfers sind die Transaktionskosten null bzw. nur relativ gering.

So wird beispielsweise aus Sicht der Transaktionskosten die Landesumlage als effizient eingeschätzt, da sie von den Ertragsanteilen der Gemeinden direkt einbehalten wird. Die Bedarfszuweisungen wiederum weisen eine geringe Verwaltungseffizienz auf, da auf Seiten des jeweiligen Landes und der Gemeinden Verwaltungsaufwand durch Antragstellung, -bearbeitung, Verwendungsnachweis und -kontrolle gegeben ist. Weiters gibt es verschiedene Vergabeschwerpunkte sowie Abstimmungsbedarf mit anderen Förderungstöpfen (siehe Bröthaler 2006, S. 84/85).

Die Höhe der Transaktionskosten hängt von folgenden Faktoren ab:

- Transferart;
- Anzahl der Transfertransaktionen;
- Prozess der Transfererzielung, -abwicklung und -kontrolle;
- durchschnittliche Dauer der Bearbeitung in den verschiedenen Prozessphasen.

Die Ermittlung der Transaktionskosten erfolgt auf Basis einer qualifizierten Schätzung unter Berücksichtigung

- der Anzahl der Transaktionen je Transferart (ausgewertet aus der Gemeindefinanzstatistik);
- der durchschnittlichen Dauer der Bearbeitung (auf Basis von Informationen aus Prozessbeschreibungen);
- auf Grundlage der Kostensätze in den Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung neuer rechtsetzender Maßnahmen.

2 Transferarten und Transaktionshäufigkeiten

Im Rahmen dieser Analyse werden folgende zwölf Transferarten berücksichtigt, wobei der Schwerpunkt auf der Ebene Länder und Gemeinden liegt:

- Laufende Transfers von Gemeinden an Länder (Transferart 1);
- Laufende Transfers von Ländern an Gemeinden (Transferart 2);
- Kapitaltransfers von Gemeinden an Länder (Transferart 3);
- Kapitaltransfers von Ländern an Gemeinden (Transferart 4);
- Laufende Transfers von Gemeindeverbänden an Gemeinden (Transferart 5);
- Laufende Transfers von Gemeinden an Gemeindeverbände (Transferart 6);
- Kapitaltransfers von Gemeindeverbänden an Gemeinden (Transferart 7);
- Kapitaltransfers von Gemeinden an Gemeindeverbände (Transferart 8);
- Laufende Transfers von sonstigen Trägern öffentlichen Rechts (TÖR) an Gemeinden (Transferart 9);
- Laufende Transfers von Gemeinden an sonstige TÖR (Transferart 10);
- Kapitaltransfers von sonstigen TÖR an Gemeinden (Transferart 11);
- Kapitaltransfers von Gemeinden an sonstige TÖR (Transferart 12).

Tabelle 29: Transferarten im Überblick

Transfers der Gemeinden in ausgewählten Aufgabenbereichen (2008)	Transferarten												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1 Sozialhilfe iwS	x	x		x									
2 Krankenanstalten	x			x	x								
3 Freie Wohlfahrt													
4 Kindergärten	x	x		x	x	x				x			
5 Pflichtschulen	x	x		x	x	x	x	x	x	x			
6 Berufsschulen	x								x				
7 Musikschulen	x	x		x	x	x							
8 Freiwillige Feuerwehr	x	x		x	x				x		x	x	
9 ÖPNV	x				x				x				
10 Sport	x	x		x		x							
11 Gemeindestraßen, Wege, Bauhöfe	x	x		x	x				x	x			
12 Wasserversorgung	x	x		x	x				x				
13 Abwasserentsorgung	x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	
14 Müllbeseitigung	x				x	x			x				
15 Wohn- und Geschäftsgebäude			x	x									
16 Sonstige Betriebe mit mbT			x	x									
17 Grundbesitz				x									
18 Bedarfszuw. (Strukturhilfe, Haushaltsausgleich)	x			x									
Sonstige Aufgabenbereiche	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

x = mindestens 100 Transfertransaktionen p.a.

Quelle: KDZ/Ifip, 2010

In Summe zeigen sich aus der Gemeindefinanzstatistik jährlich rund 82.000 Transfertransaktionen. Die Schwerpunkte liegen bei den laufenden Transfers an und von Ländern sowie bei den Kapitaltransfers von den Ländern (Bedarfszuweisungen).

Tabelle 30: Anzahl der Transfertransaktionen 2008

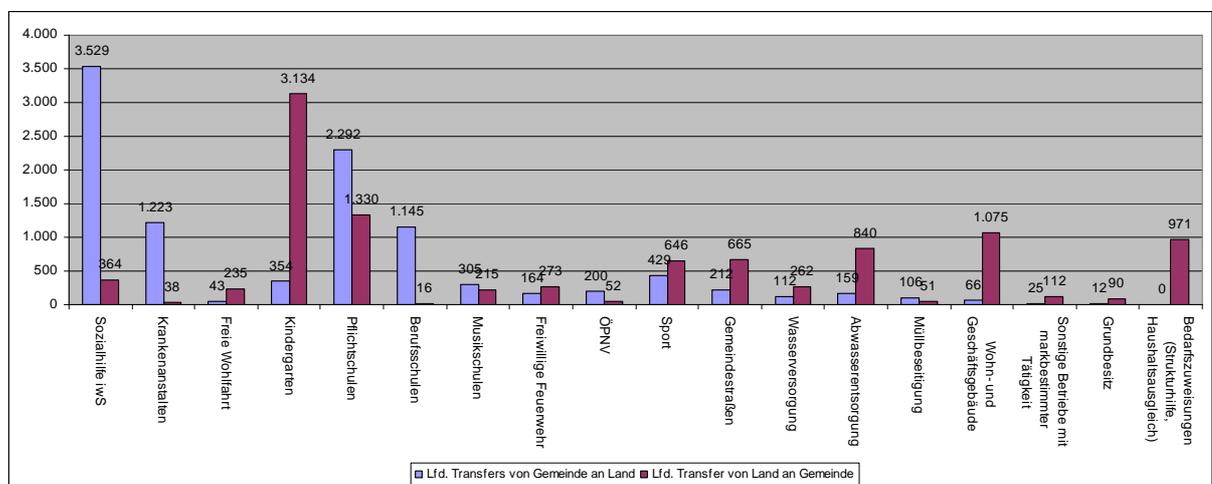
	an Landesebene	von Landesebene	an Gemeindeebene	von Gemeindeebene	an sonstige TÖR	von	Summe
Laufende Transfers	19.505	15.706	13.978	1.999	7.088	1.760	60.036
Kapitaltransfers	530	17.100	1.403	747	1.346	1.107	22.233
Summe	20.035	32.806	15.381	2.746	8.434	2.867	82.269

Quelle: Daten der Gemeindefinanzstatistik 2008 (Statistik Austria, 2010); eigene Auswertung, KDZ/Ifip, 2010.

2.1 Transfertransaktionen zwischen Ländern und Gemeinden

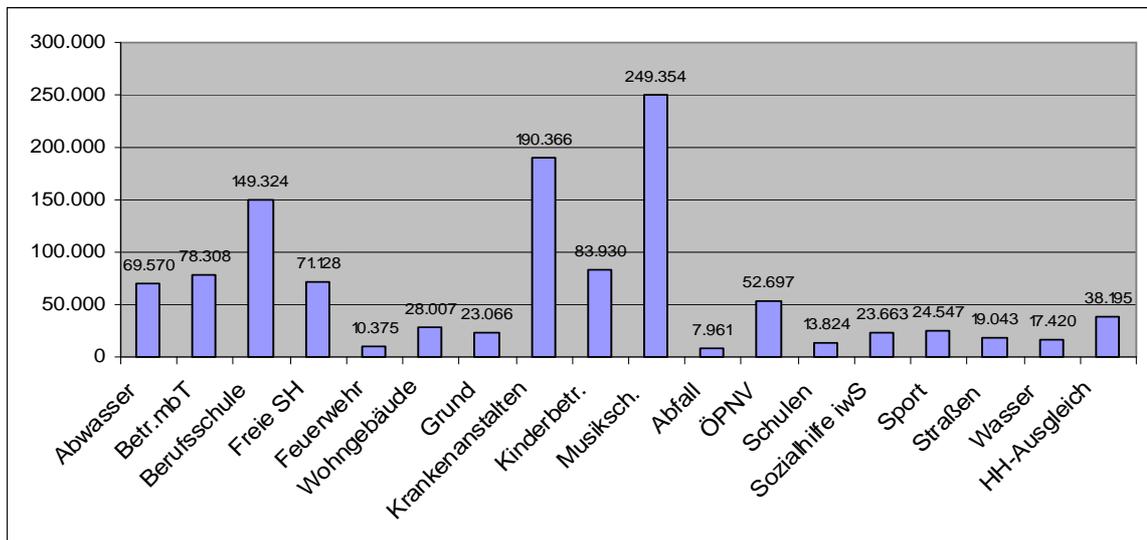
Insgesamt gibt es rund 35.000 laufende Transfertransaktionen zwischen den Ländern und Gemeinden, wobei jedoch 15.000 Transaktionen auf sonstige Aufgabenbereiche entfallen. Bei den laufenden Transfers zwischen Ländern und Gemeinden dominieren die Bereiche Kinderbetreuung, Schulen und Sozialhilfe. Diese drei Bereiche machen mit insgesamt 11.000 Transaktionen mehr als die Hälfte den Aufgabenbereichen zuordenbare Gesamttransaktionen aus. Im Detail bedeutet dies, dass ein großer Teil der Gemeinden von den Ländern einen Kinderbetreuungs-transfer erhalten, fast die Hälfte der Gemeinden ein Schultransfer sowie de facto jede Gemeinde an die Länder einen Sozialtransfer sowie einen Schultransfer zu begleichen hat.

Abbildung 32: Anzahl der Transaktionen bei lfd. Transfers zwischen Ländern und Gemeinden



Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzstatistik, Ifip, Auswertungen KDZ, 2010

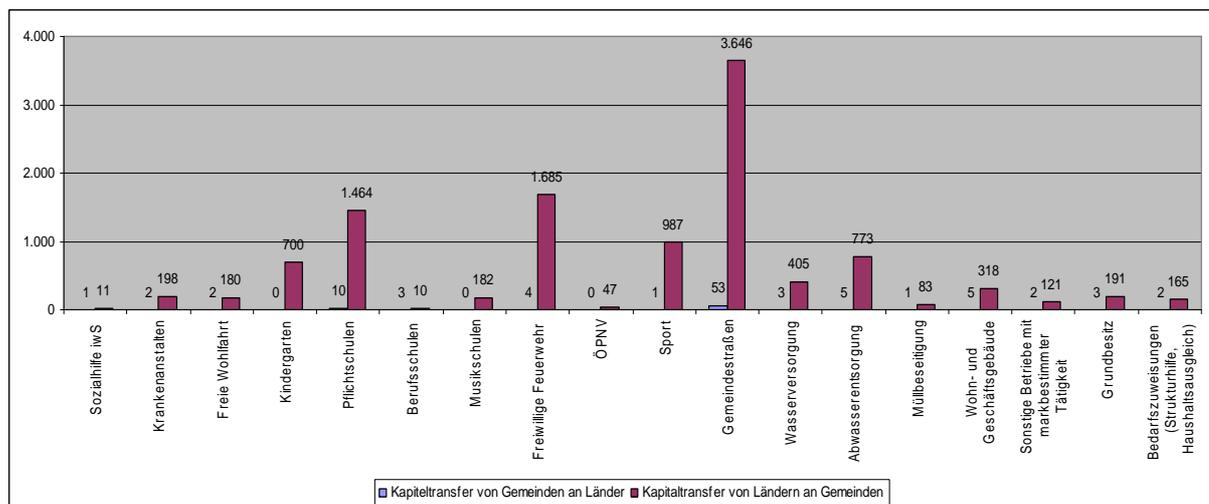
Die durchschnittliche Förderhöhe zeigt, dass die höchsten Transferzahlungen je Förderfall im Bereich der Musikschulen (mehr als 250.000 Euro p.a.) sowie in der Kinderbetreuung (rund 100.000 Euro p.a.) gewährt werden.

Abbildung 33: Durchschnittliche Höhe der lfd. Transfers von den Ländern in Euro


Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzstatistik, Ifip, Auswertungen KDZ, 2010

2.2 Kapitaltransferzahlungen zwischen Ländern und Gemeinden

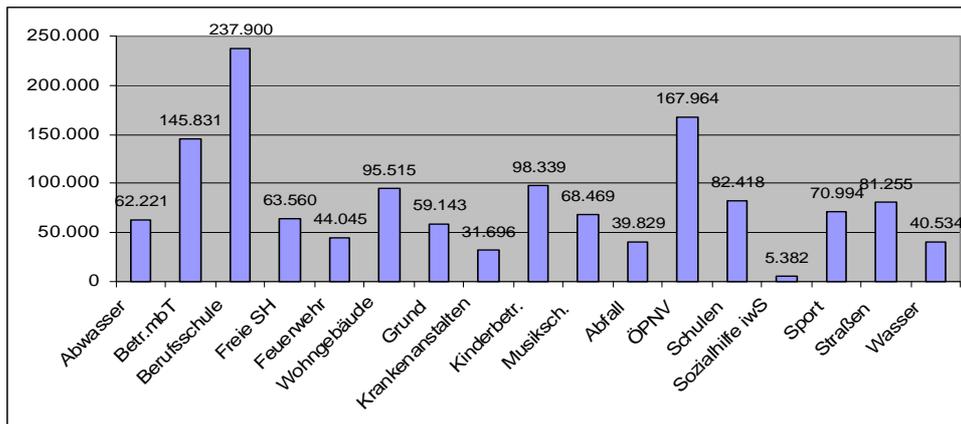
Insgesamt gibt es rund 17.300 Kapitaltransfertransaktionen zwischen Ländern und Gemeinden, wovon rund 6.000 Transaktionen auf sonstige Aufgabenbereiche entfallen. Die Anzahl der Kapitaltransfers von Ländern beläuft sich auf rund 11.000 Transaktionen im Jahr 2008. Die höchste Anzahl der Kapitaltransfers (= Bedarfszuweisungen) findet sich in den Bereichen Straßen (mit 3.646 Transaktionen), Schulen (mit 1.464 Transaktionen) sowie Feuerwehr (mit 1.685 Transaktionen). Weiters weisen die Bereiche Sport (767 Transaktionen), Abwasser (773 Transaktionen) sowie Wasser (405 Transaktionen) hohe Werte auf. Zusätzlich werden noch mehr als 5.000 Transfertransaktionen unter „Sonstiges“ ausgewiesen, was in der folgenden Abbildung nicht berücksichtigt wird.

Abbildung 34: Anzahl der Transaktionen bei Kapitaltransfers zwischen Ländern und Gemeinden


Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzstatistik, Ifip, Auswertungen KDZ, 2010

Die durchschnittlichen Transferzahlungen sind in den Bereichen mit geringen Transaktionszahlen – wie z.B. Berufsschule und ÖPNV – am höchsten. In den Bereichen mit hohen Transaktionszahlen – wie Straßen, Schulen und Feuerwehr – sind die durchschnittlichen Förderhöhen relativ gering, mit 40.000 bis 80.000 Euro je Transaktion.

Abbildung 35: Durchschnittliche Höhe der Kapitaltransfers von den Ländern in Euro

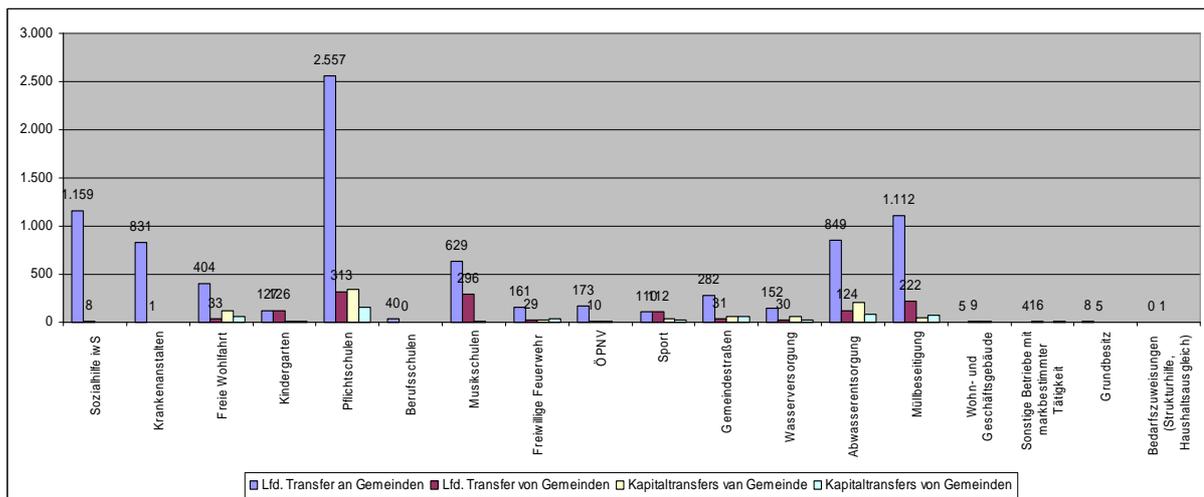


Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzstatistik, Auswertungen KDZ, 2010

2.3 Transferzahlungen an und von Gemeinden und Gemeindeverbände

Die laufenden Transferzahlungen an und von Gemeinden/-verbänden umfassen im Jahr 2008 rund 15.000 Transaktionen, wovon 6.000 Transaktionen auf sonstige Aufgabenbereiche entfallen. Die Schwerpunkte liegen in den Bereichen Schulen, Sozialhilfe im weiteren Sinn sowie Krankenanstalten, Abfall, Abwasser und Musikschulen.

Abbildung 36: Anzahl der Transaktionen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden



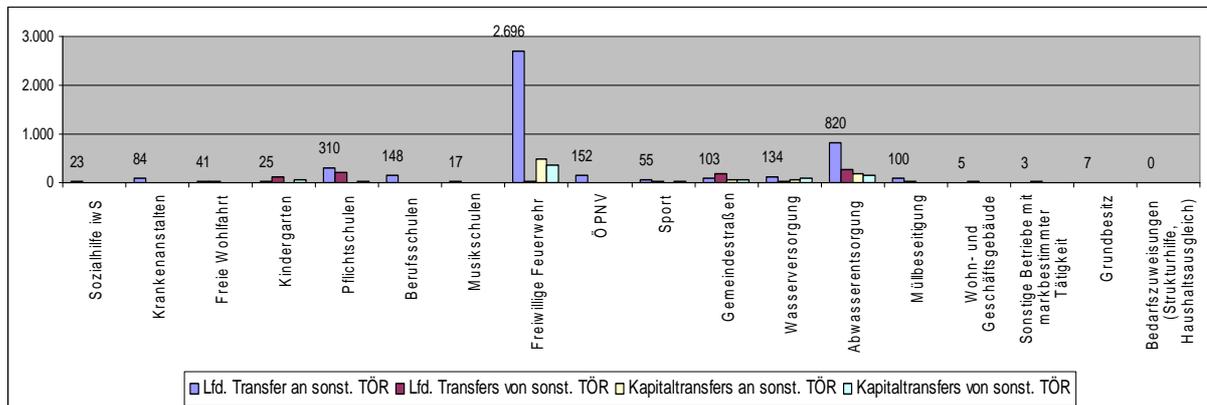
Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzstatistik, Ifip, Auswertungen KDZ, 2010

2.4 Transferzahlungen an sonstige Träger öffentlichen Rechts

Die Transfers an und von sonstigen Trägern öffentlichen Rechts umfassen insgesamt rund 10.000 Transaktionen, wovon ein Drittel auf die Feuerwehren, knapp 10 Prozent auf den Abwas-

serbereich (Verbände öffentlichen Rechts) sowie knapp 5 Prozent auf Schulen (Schulverbände) entfallen.

Abbildung 37: Anzahl der Transaktionen zwischen Gemeinden und sonstigen Trägern öffentlichen Rechts



Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzstatistik, Auswertungen KDZ, 2010

2.5 Zwischenresümee

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass jährlich knapp 80.000 Transfertransaktionen zwischen den Ländern und Gemeinden abgewickelt werden. Etwas mehr als 50 Prozent betreffen laufende Transfers, etwas mehr als 40 Prozent Kapitaltransfers bzw. Bedarfszuweisungen.

3 Transaktionsprozess und –dauer

3.1 Transferarten und Transaktionsaufwand im Überblick

Einleitend werden die einzelnen Transferarten und die damit verbundenen Transaktionskosten dargestellt. Diese werden differenziert nach Ländern und Gemeinden jeweils wie folgt eingeschätzt:

- Hoch – bedeutet, dass für den Transfer in der Regel ein individueller Antrag zu stellen ist, der auch entsprechend geprüft und genehmigt werden muss;
- Gering – bedeutet, dass der Transfer in der Regel auf Basis einer Routine ermittelt und abgewickelt wird;
- Keiner – bedeutet, dass kein Aufwand für die Ermittlung bzw. den Erhalt des Transfers anfällt.

Tabelle 31: Transferarten und damit verbundener Transaktionsaufwand

<i>Aufgabenbereich</i>	<i>Laufende Transfers</i>		<i>Kapitaltransfers</i>	
	<i>Länder</i>	<i>Gemeinden</i>	<i>Länder</i>	<i>Gemeinden</i>
Abwasser	Hoch	Hoch	hoch	hoch
Berufsschulen	Hoch	Gering	hoch	hoch
Freie Sozialhilfe	Hoch	Hoch		
Feuerwehr	Gering	Gering	hoch	hoch
Krankenanstalten	Gering	Keiner		
Kinderbetreuung	hoch	Hoch	hoch	hoch
Musikschule	hoch	Hoch	hoch	hoch
Abfallentsorgung	hoch	Hoch	hoch	hoch
ÖPNV	hoch	Gering	hoch	hoch
Schulen	gering	Gering	hoch	hoch
Sozialhilfe im weiteren Sinn	gering	Keiner		
Sport	hoch	Hoch	hoch	hoch
Straßen	hoch	Hoch	hoch	hoch
BZ Abgangsdeckung	hoch	Hoch		

Quelle: KDZ, 2010

Anschließend werden drei Transferarten – die Bedarfszuweisungen, die Kinderbetreuungsförderung sowie die Schulförderung – näher analysiert.

3.2 Bedarfszuweisungen

Die Bedarfszuweisungen bilden die größte Transfergruppe und umfassen rund 11.000 funktionell zuordenbare Transfertransaktionen. Die nicht funktionell zuordenbaren Bedarfszuweisungen belaufen sich auf rund 5.000 Transaktionen p.a. Rund 1.100 Zuweisungen betrafen 2008 den Haushaltsausgleich. Dabei handelt es sich um einen Transfer mit hohen Transaktionskosten, da in der Regel jede dieser Transfertransaktion folgende Prozesselemente umfasst: Informationsbeschaffung und –verarbeitung, Akquisition, Abwicklung und Kontrolle des Transfergeschäfts sowie Planung und Kontrolle.

Die Bedarfszuweisungen sind in verschiedenen Aufgabenbereichen anzutreffen und dienen auf Basis des § 12(1) F-VG 1948 zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalts (Deckung von Haushaltsabgängen), zum Ausgleich von Härten, die sich bei der Verteilung von Abgabenertragsanteilen oder Schlüsselzuweisungen ergeben, oder zur Deckung außergewöhnlicher Erfordernisse (Projektförderung, Finanzierung von Investitionen) sowie zur Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden. Die Vergabe erfolgt durch die Ländern im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs, die Zusicherung und Genehmigung durch die Landesregierung bzw. die politischen ReferentInnen.

Ein praktisches Problem ist, dass keine verbindliche einheitliche Verbuchung für Bedarfszuweisungen gegeben ist, weshalb diese im Gemeindehaushalt nicht eindeutig identifizierbar und in den Landesrechnungsabschlüssen nur in Summe enthalten sind.

Der Prozess umfasst folgende Elemente:

- Antragsstellung Gemeinde;
- Prüfung im Amt der Landesregierung;

- Genehmigung durch politische ReferentInnen und Landesregierung.

Prozess auf Gemeindeebene

Das Genehmigungsverfahren einer Bedarfszuweisung für ein Investitionsvorhaben hat aus Sicht der Gemeinde folgendes Bild. Der Aufwand für die Gemeinde beläuft sich je Transaktion auf 1.680 Minuten (bzw. 28 Personenstunden). Werden die Projektschritte 1 bis 4 herausgenommen, da diese auch ohne Bedarfszuweisungsantrag anfallen, ergibt sich ein Arbeitsaufwand im engeren Sinn von 900 Minuten (bzw. 15 Personenstunden) je Antrag.

Tabelle 32: Bedarfszuweisungsverfahren auf Gemeindeebene

WAS? (Beschreibung)	Bearbeitungszeit in Minuten
1) Erstellung Prioritätenreihung aller geplanter Gemeindevorhaben	120
2) Erstellung Finanzierungsplan auf Basis der Kostenschätzung	60
3) Folgekostenberechnung	480
4) Prüfung der Finanzierbarkeit der Folgekosten im Rahmen der MFP	120
5) Vorlage eines Raumprogramms (Maßnahmenkatalog) an Fachabteilung des Landes	120
6) Besprechung des Raum- bzw. Funktionsprogramms mit der Fachabteilung des Landes	120
7) Prüfung des vom Land vorgegebenen Kostenrahmens	120
8) Vorlage eines Vorentwurfes (gegebenenfalls Wettbewerbsentwurf) gemeinsam mit einer überprüfaren Kostenschätzung - unter Verwendung des Musterformulars des Landes	120
9) Entgegennahme des Prüfungsverfahrens, möglicherweise Diskussions- und Erklärungsbedarf	120
10) Überarbeitung des Projektes zur Einarbeitung der Vorgaben des Landes (Ergebnis der Prüfung)	120
11) Antrag auf BZ-Mittel	60
12) Genehmigung des Vorhabens mit Zusage der Bedarfszuweisungen (Jahresquoten)	
13) Anpassung des Finanzierungsplanes	
14) Realisierung des Projektes	
15) Mögliche Mehrkosten jedenfalls vor Auftragsvergabe von der zuständigen Fachabteilung des Landes genehmigen lassen	
16) laufende Flüssigmachungsanträge	120
Gesamtaufwand in Minuten	1680
Aufwand in Minuten im engeren Sinn	900

Quelle: KDZ 2010, Musterprozess aus einer Gemeinde

Prozess im Amt der Landesregierung - Fachabteilung

Der Prozess zu Prüfung und Genehmigung allgemeiner Bedarfszuweisungen an Gemeinden kann in der Praxis folgendes Aussehen haben:

- Verteilung der allgemeinen Bedarfszuweisungen an Gemeinden – rund 540 Minuten je Verteilungsakt;
- Bedarfszuweisungen für konkrete Projekte – rund 13 bis 26 Stunden je Antrag (im Schnitt 19,5 Personenstunden)

In Analogie zum Verfahren auf Gemeindeebene fallen in der Fachabteilung des Landes folgende Projektschritte an:

Tabelle 33: Bedarfszuweisungsverfahren auf Landesebene – Beispiel 1

WAS? (Beschreibung)	Bearbeitungszeit in Minuten
1) Prüfung des Antrags auf BZ-Mittel für Investitionen	120
2) Besprechung des Raum- bzw. Funktionsprogrammes mit der Gemeinde	120
3) Erstellung und Vorgabe eines Kostenrahmens	120
4) Vertiefte Prüfung des überarbeiteten Antrags	120
5) möglicherweise Diskussions- und Erklärungsbedarf zur vertieften Prüfung	120
6) Genehmigung des Vorhabens mit Zusage der Bedarfszuweisungen (Jahresquoten)	60
7) Allfällige Überprüfung von möglichen Mehrkosten	
8) Überprüfung der Flüssigmachungsanträge und Überweisung der Mittel	120
Gesamtaufwand in Minuten	780
Aufwand in Personenstunden	13

Quelle: KDZ 2010, Musterprozess in Analogie zu einem Gemeindeprozess

Tabelle 34: Bedarfszuweisungsverfahren auf Landesebene – Beispiel 2

Prozesse Bsp. Förderungen nach dem Schulbauprogramm	Bearbeitungszeit in Minuten
Prüfen den Antrags auf Schulbauerrichtung/-förderung	240
Finanzierung und Darlehensbewirtschaftung	220
Finanzierungspläne	45
Überwachung Baufortschritt und Kollaudierung	740
Berichte über einzelne Vorhaben	75
Unterstützung Erstellen Raum- und Funktionsprogramm	230
Gesamtaufwand	1.550 bzw. 26 h

Quelle: KDZ 2010, Musterprozess auf Landesebene

Genehmigungsprozess politische Ebene

Im Zuge des Genehmigungsprozesses auf politischer Ebene sind der/die zuständige politische ReferentIn, die Kanzlei zur Betreuung der Landesregierungssitzungen sowie die Landesregierung selbst betraut. Der damit verbundene Zeitaufwand ist in der vorherigen Darstellung bereits berücksichtigt.

Gesamtaufwand und -dauer

Der Gesamtaufwand beläuft sich somit auf rund 35 Stunden je BZ-Transaktion für Investitionen. Bei knapp 11.000 Transaktionen pro Jahr ist dies ein Zeitaufwand von 385.000 Personenstunden. Für allgemeine BZ-Mittel sowie solche zum Haushaltsausgleich fallen rund 24.000 Personenstunden an. Der Gesamtaufwand ist somit rund 409.000 Personenstunden bzw. 273 VBÄ²⁵, die hier jährlich gebunden sind.

²⁵ Ein Vollbeschäftigungsäquivalent (VBÄ) erbringt 1.680 Leistungsstunden pro Jahr. Bei einem Anteil für Systemleistungen (Allgemeine Besprechungen, Weiterbildung u.ä von 10 Prozent) ergibt sich eine Produktivzeit von 1.500 Jahresstunden, die den Umrechnungen zugrunde gelegt wurden.

Tabelle 35: Bedarfszuweisungsverfahren – Aufwand auf Landes- und Gemeindeebene

Bedarfszuweisungen	Anzahl	Landesebene in Personen-h	Gemeinden in Personen-h
Allgemeine BZ-Mittel	5.000	20.000	
Haushaltsausgleich	1.000	4.000	
BZ-Mittel für Investitionen	11.000	220.000	165.000
Gesamtaufwand in Personen-h	17.000	244.000	165.000
Gesamtaufwand in VBÄ		163	110

Quelle: KDZ 2010, eigene Berechnungen

3.3 Kinderbetreuungsförderung

Die Kinderbetreuung weist die größte Anzahl an Transaktionen bei laufenden Transfers auf. In Summe sind rund 3.500 Transaktionen ausgewiesen. In der Regel handelt es sich dabei um einen Zuschuss zum Personalaufwand je Gruppe, wobei jährlich die Anträge zu stellen sind, die geprüft und genehmigt werden sowie monatlich Leistungsdaten zu übermitteln sind.

Der Prozess umfasst folgende Elemente:

- Antragstellung Gemeinde und monatliche Übermittlung der Daten;
- Prüfung im Amt der Landesregierung und monatliche Auszahlung sowie Überprüfung;
- Genehmigung durch politische ReferentInnen und Landesregierung.

Prozess auf Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene sind jährlich Anträge auf Personalkostenrefundierung zu erstellen und dem Land entsprechend zu berichten. Der Aufwand pro Transaktion beläuft sich auf rund zwei bis drei Personenstunden.

Prozess im Amt der Landesregierung

Der Prozess im Amt der Landesregierung hat beispielhaft folgendes Bild:

Tabelle 36: Kinderbetreuung – Landesbeitrag zu den Personalkosten

Prozesse Bsp. Förderungen nach dem Kindergartenbauprogramm	Bearbeitungszeit in Min.	Häufigkeit
Berechnung und Ausbezahlung KindergartenpädagogInnen		
- Prozessschritt Antrag auf Landesbeitrag, Berechnung des Anweisungsbeitrages, Erstellung der Aktes und Erledigung, Auskünfte	5.000	Jährlich
- Prozessschritt Kontrolle und Evidenthaltung der Auszahlung	60	Monatlich
Berechnung und Ausbezahlung HelferInnen		
- Prozessschritt Antrag auf Landesbeitrag, Berechnung des Anweisungsbeitrages, Erstellung der Aktes und Erledigung, Auskünfte	2.500	Jährlich
- Prozessschritt Kontrolle und Evidenthaltung der Auszahlung	60	monatlich
Berechnung Refundierungskosten für Assistenzpädagog.		
Erstellen RA und Teil-VA	300	Jährlich
Gesamtaufwand p.a.	9.280 bzw. 155 h	Jährlich
Aufwand je Fördertransaktion	Rund 1,5 h	100 Fälle p.a.

Quelle: KDZ 2010, Musterprozess auf Landesebene

Gesamtdauer

Der Gesamtaufwand bei 3.500 Transaktionen beläuft sich auf rund 14.000 Personenstunden p.a.

3.4 Schulen

Der Schulbereich weist rund 3.500 Transaktionen bei den laufenden Transfers pro Jahr auf.

Landesebene

Für folgende Genehmigungen sind im Schulbereich folgende Kapazitäten gebunden:

- Beihilfen zur Anschaffung von Lehrmitteln – 240 Minuten bzw. 4 Personenstunden je Antrag;
- Beihilfen für Schulzwecke – 180 Minuten bzw. 3 Personenstunden je Antrag;
- Förderung schulsportlicher Veranstaltungen – 480 Minuten bzw. 8 Personenstunden je Antrag.

Im Durchschnitt fallen auf Landesebene je Transfertransaktion rund 4 Personenstunden an.

Gemeinden

Die Gemeinden haben ebenfalls pro Antrag einen Aufwand von 3 bis 4 Personenstunden.

Gesamtaufwand

Der Gesamtaufwand beläuft sich bei 3.500 Transaktionen p.a. auf rund 28.000 Personenstunden.

4 Gebundene Kapazitäten und Transaktionskosten

Für die Einschätzung des Gesamtaufwands des Transfersystems zwischen Ländern und Gemeinden werden folgende Bearbeitungszeiten zugrunde gelegt:

Tabelle 37: Bearbeitungszeiten je Transferart

Bearbeitungszeiten In Personenstunden	Bearbeitungsintensität	
	hoch	gering
Lfd. Transfers		
Länder	4	1
Gemeinden	4	1
Kapitaltransfers		
Länder	20	1
Gemeinden	15	1

Quelle: KDZ 2010, eigene Berechnungen

Auf Basis dieser Werte ergeben sich folgende Gesamtkapazitäten, die im Transfersystem gebunden sind.

Tabelle 38: Gesamtaufwand Länder- und Gemeindeebene

2008	Kapitaltransfers			Laufende Transfers		
	Anzahl	Aufwand Länder in h	Aufwand Gemeinden in h	Anzahl	Aufwand Länder in h	Aufwand Gemeinden in h
Sozialhilfe iwS	12	240	180	3.893	3.893	3.893
Krankenanstalten	200	4.000	3.000	1.261	1.261	1.261
Freie Wohlfahrt	182	3.640	2.730	278	1.112	1.112
Kindergarten	700	14.000	10.500	3.488	13.952	13.952
Pflichtschulen	1.474	29.480	22.110	3.622	3.622	3.622
Berufsschulen	13	260	195	1.161	4.644	1.161
Musikschulen	182	3.640	2.730	520	2.080	2.080
Freiwillige Feuerwehr	1.689	33.780	25.335	437	437	
ÖPNV	47	940	705	252	1.008	252
Sport	988	19.760	14.820	1.075	4.300	4.300
Gemeindestraßen	3.699	73.980	55.485	877	3.508	3.508
Wasserversorgung	408	8.160	6.120	374	1.496	1.496
Abwasserentsorgung	778	15.560	11.670	999	3.996	3.996
Müllbeseitigung	84	1.680	1.260	157	157	
Wohn- und Geschäftsgebäude	323	6.460	4.845	1.141	4.564	4.564
Sonstige Betriebe mit markt. Tätigk.	123	2.460	1.845	137	548	548
Grundbesitz	194	3.880	2.910	102	408	408
Bedarfszuw. (Strukturhilfe, HH-Ausgleich)	167	835	835	971	3.884	3.884
Sonstiges	6.367	31.835	31.835	14.466	14.466	14.466
Summe	17.630	254.590	199.110	35.211	69.336	64.503
Aufwand Länder			323.926 h		216 VBÄ	
Aufwand Gemeinden			263.613 h		176 VBÄ	
Gesamtaufwand			587.539 h		392 VBÄ	

Quelle: KDZ 2010, eigene Berechnungen

In Summe sind 330 VBÄ (ohne sonstige Aufgabenbereiche) bis 390 VBÄ (alle Aufgabenbereiche) im Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden gebunden.

Die damit verbundenen Kosten werden auf Grundlage der Richtlinien für die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen (BGBl. II Nr. 50/1999 idF BGBl. II Nr. 126/2010) ermittelt. Für die Personalkosten wird ein Durchschnittssatz aus dem höheren und gehobenen Dienst zugrunde gelegt. Die Zuschläge für Sachkosten, Raumkosten und Verwaltungsgemeinkosten entsprechen den Sätzen der Bundesrichtlinie.

Tabelle 39: Kalkulationsgrundlagen Transaktionskosten
Kostenermittlung

Personalkosten in Euro	DS Kosten
VD Höherer Dienst A1	73.788
VD Gehobener Dienst B	51.578
Durchschnittssatz	62.683

Kosten eines VBÄ	Zeit in h	Kosten
Personalkosten		62.683
Sachkostenzuschlag	12%	7.522
Raumkosten	0,85	1.389
Verwaltungsgemeinkosten	20%	12.537
Gesamtkosten je VBÄ		84.130

Umrechnung Mietkosten auf Leistungsstunden

Bürofläche pro Bediensteten	14 m ²
Monatsmiete je m ² netto	7 Euro
	Euro inkl. 20 %
Jahreskosten je Arbeitspl.	1.411 Ust
Raumkosten je Leistungs-h	0,85 Euro

Quelle: Bundesrichtlinie; KDZ-Berechnungen 2010

In Summe ergibt dies folgende Transaktionskosten:

Tabelle 40: Gesamtaufwand Länder- und Gemeindeebene

Transaktionskosten in Mio Euro	Länder	Gemeinden	Gesamt
Kapitaltransfers	14,28	11,17	25,45
Laufende Transfers	3,89	3,62	7,51
Gesamtkosten	18,17	14,79	32,95

Quelle: KDZ-Berechnungen 2010

Die Transaktionskosten auf der Ebene Länder – Gemeinden belaufen sich auf rund 33 Mio. Euro p.a., wobei Such-, Informations- und Lobbyingaufwendungen nicht berücksichtigt sind.

Das Verhältnis zwischen Transaktionskosten und Transfersummen bewegt sich in einer Bandbreite von 2,4 und 4,5 Prozent, wie beispielhaft in der folgenden Tabelle dargestellt wird:

Tabelle 41: Anteil der Transaktionskosten an der Transfersumme

Transaktionskostenanteil je Fall	Kapitaltransfers			Laufende Transfers		
	Trans- aktions- kosten	Transfer- höhe	Anteil	Trans- aktions- kosten	Transfer- höhe	Anteil
Transferbereiche						
Straßen	1.963	81.255	2,4%	449	19.043	2,4%
Feuerwehr	1.963	44.045	4,5%	449	10.375	4,3%

5 Transaktionskosten in einem reformierten System

Mit einer Reduktion der Transfers auf primär zwei Transferarten – den Finanzkraft- und den Finanzlastenausgleich – könnte die Anzahl der Transferbeziehungen auf ein Zwanzigstel – bzw. rund 4.000 Transaktionen auf der Ebene der Länder und Gemeinden reduziert werden. Die Transaktionskosten, die mit der Abwicklung intragovernmentaler Transfers verbunden sind, wären somit um bis zu 30 Mio. Euro p.a. reduzierbar.

Teil D - Eckpunkte eines Reformmodells für Transfers und Zuschüsse im vertikalen sowie für den horizontalen Finanzausgleich in Österreich

Helfried Bauer, Margit Schratzenstaller

1 Ziele der Transfers als Teil einer umfassenden Reform des Finanzausgleichs

Die grundsätzliche Aufgabe intragovernmentaler Transfers besteht darin, fiskalische Lücken ("fiscal gaps") zu füllen. Aus dieser Sicht sind Transfers quasi neutrale Instrumente; sie kompensieren fiskalische Lücken, die aus vier Gründen entstehen können (vgl. zum Folgenden Shah, 2007): (1) unangemessene Aufgabenzuteilung, (2) Zentralisierung der Steuerhoheit, (3) ruinöser Steuerwettbewerb durch subnationale Regierungen, (4) fehlender Besteuerungsspielraum aufgrund einer hohen Abgabenbelastung durch die Zentralebene. Fiskalische Lücken können durch verschiedene Maßnahmen und Instrumente geschlossen werden, nämlich insbesondere durch

- eine veränderte Zuordnung von Aufgaben,
- eine Dezentralisierung der Abgabehoheit bzw. Steuersenkungen der Zentralebene oder geteilte Besteuerungsrechte an bestimmten Bemessungsgrundlagen (in Form eines Zuschlagsrechts der subnationalen Ebenen),
- Zuweisung von Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Abgaben (Steuerverbund) oder intragovernmentale Transfers an die subnationalen Ebenen.

Das Ausweiten der Beteiligung an Mitteln des Steuerverbundes sowie das Erhöhen der intragovernmentalen Transfers an die subnationalen Ebenen sind jedoch wegen der Schwächung der Verantwortlichkeit gegenüber den SteuerzahlerInnen nur als Ergänzung der anderen Maßnahmen und nur soweit als unbedingt erforderlich vorzusehen. Denn das Schließen fiskalischer Lücken führt auch zu negativen Effekten; beispielsweise unerwünschtes Verhalten der Transferempfänger und Vergeudung prinzipiell knapper Mittel.²⁶ Transferzahlungen können so eine verminderte Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes bewirken.

Die angeführte Begrenzung des Einsatzes von intragovernmentalen Transfers impliziert allerdings auch ein Werturteil: Es geht um die Frage der Gewichtung von Wachstums-, Effizienz- und Gleichheitszielen im Finanzausgleich. Je höher die Gleichheit der Mittelausstattung gegenüber den Effizienz- und Wachstumszielen des Mitteleinsatzes bewertet wird, desto mehr Bedeutung wird man grundsätzlich vertikalen Transfers von den zentralstaatlichen zu den subnationalen Ebenen beimessen (Boadway 2007, S. 57). Da der österreichische Finanzausgleich sich – wie es u.a. Rossmann (2008, S. 321) feststellte - „bisher vor allem auf das Herstellen von Verteilungsgerechtigkeit (konzentrierte) und andere wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele ... (vernachlässigte)“, ist das „Ausufern“ der Transfers eine geradezu logische Konsequenz.

Schließlich stehen die Ausführungen dieses Abschnitts auch im Zeichen der kritischen Analyse des gegenwärtigen Systems der intragovernmentalen Transfers. Dieses ist vor allem durch unterschiedliche Zielsetzungen charakterisiert, die sich gegenseitig konterkarieren, wodurch auch angepeilte Wirkungen beeinträchtigt werden oder sich tendenziell sogar aufheben. Auch der hohe Grad an faktischer Intransparenz und die nicht geringen Transaktionskosten von Teilen der

²⁶ Siehe auch Wörgötter (2006, S. 76) unter Bezugnahme auf Empfehlungen der OECD: "Fiscal equalisation schemes, often an intrinsic characteristic of the grant system, can promote economic efficiency by avoiding that regional disparities become self-perpetuating However, they may also impede changes in cost differentials and hinder regional adjustment by creating 'poverty traps'".

vertikalen Transfers verlangen entschiedene Maßnahmen zur Reduzierung der zahlreichen eingesetzten Transferinstrumente.

Die in diesem Abschnitt der Studie vorgelegten Eckpunkte eines rationalen Systems der intragovernmentalen Transfers basieren auf dem einleitend dargelegten Leitprinzip, intragovernmentale Transfers als Ergänzung des primären Finanzausgleichs zu betrachten, und den ergänzenden Erörterungen. Insbesondere wird als Rahmenbedingung davon ausgegangen, dass in der Gesamtarchitektur des Finanzausgleichssystems fundamentale Reformen stattfinden, die eine Reihe von intragovernmentalen Transferzwecken bzw. 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 der Gewährung von Transfers deutlich eingeschränkt. Damit verbleiben folgende Transferzwecke: (1) Ressourcenausgleich, (2) Lastenausgleich, (3) Abgeltung regionaler Spill-overs und Realisierung von Economies of Scale, (4) Versicherung gegen exogene Schocks.

2 Instrumente für den Ressourcenausgleich der subnationalen Gebietskörperschaften

Im gegebenen Finanzausgleichssystem bestehen zahlreiche Transfers – vor allem vertikale zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Land und Gemeinden – zum Ausgleich unterschiedlicher Ressourcenausstattung. Dies wird auch als Finanzkraftausgleich bezeichnet, der auf der Ebene der Länder sowie innerhalb der Länder zwischen den Gemeinden wirken soll. Das gegebene System ist – wie bereits erwähnt - nicht nur extrem unübersichtlich und damit schwer steuerbar, sondern erzeugt auch teils problematische Effekte, wenn übermäßige Finanzkraftabschöpfungen erfolgen, die bis zur Gefährdung der Finanzierung der Basisaufgaben reichen. Ein erster Reformbereich des Systems der intragovernmentalen Transfers gilt daher einer Vereinfachung und auch Begrenzung des grundsätzlich unumstrittenen Ressourcen- oder Finanzkraftausgleichs.

2.1 Transfers zum Ressourcenausgleich

Unerwünschte Finanzkraftunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften einer subnationalen föderalen Ebene sollen unserem Vorschlag zufolge möglichst nur durch einen einzigen **Transfer des Ressourcenausgleichs** - im jeweils politisch gewünschten Ausmaß – im Rahmen eines horizontalen Ausgleichs verringert werden. Der grundsätzliche Mechanismus des Ressourcenausgleichs besteht darin, dass die überdurchschnittlich hohe Finanzkraft einzelner Länder bzw. Gemeinden, die sich aus dem Aufkommen an eigenen Abgaben der Länder und der Gemeinden - eventuell auch unter Einbeziehung eines Teils der Mittel des Steuerverbundes - ergibt, abgeschöpft und den Ländern oder Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft zugeführt wird. Damit wird einem bedeutenden horizontalen Ressourcenausgleich das Wort geredet, womit ein Beitrag zur Entflechtung der finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und für eine verstärkte Accountability der einzelnen Akteure geleistet werden soll.

Das Ausmaß des mit dem Transfer anzustrebenden tendenziellen Ressourcenausgleichs ist nur teilweise objektiv festzulegen und hier nur bedingt konkretisierbar. Der wichtigste Punkt, der hierbei zu beachten ist, ist, dass die Finanzkraftdifferenz nicht vollständig ausgeglichen werden soll, damit für die finanzkraftschwächeren Gebietskörperschaften Anreize für eigene wirtschafts- und strukturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der eigenen Finanzkraft bestehen bleiben und für die finanzkraftstärkeren Gebietskörperschaften negative Anreize zur Erhaltung und Ausschöpfung der eigenen Finanzkraft vermieden werden. Eine vollständige Nivellierung soll also

nicht angestrebt werden, „um negative Anreizwirkungen der Umverteilungstransfers gering zu halten“ (Pitlik 2008, S. 427).

Ein weiteres objektives Argument besteht darin, das Ausmaß des Ausgleichs in Bezug zum interregionalen und interkommunalen Kooperations- bzw. Konkurrenz- und Konfliktpotential zu setzen (Spahn 2007, S. 77). Es ist eine Erfahrungstatsache, dass bei intensiver Kooperation zwischen Gebietskörperschaften derselben Ebene ein Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft von geringerer Bedeutung ist als im Fall von Konkurrenz oder Konflikt, da zusätzliche Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden können.

Am deutlichsten kann dies am Beispiel benachbarter Gemeinden unterschiedlicher Wirtschaftskraft gezeigt werden. Besteht zwischen diesen Gemeinden kaum Zusammenarbeit und sogar ein gespanntes Konkurrenzverhältnis, wird das Verlangen nach Unterstützung der jeweils finanzschwächeren Gemeinden durch einen Ressourcenausgleich erhoben werden. Kooperieren diese Gemeinden dagegen, werden neben Transfers verschiedene andere Ausgleichsmaßnahmen (z.B. arbeitsteilige Erledigung von Aufgaben) ergriffen werden können; vereinigen sich diese Gemeinden zu einer einzigen, erübrigen sich Finanzausgleichstransfers überhaupt, da der Ausgleich internalisiert wird.

Wie viel letztlich bei den Jurisdiktionen mit überdurchschnittlicher Finanzkraft abgeschöpft und/oder auf wie viel Prozent des Landes- oder des Bundesdurchschnitts eine unterdurchschnittliche Finanzkraft der Länder bzw. der Gemeinden aufgestockt werden soll, ist somit in hohem Grade politisch festzulegen. Hierbei geht es insbesondere darum, die politisch jeweils mögliche Aushandlung zwischen Wachstumsziel und Umverteilungsziel zu konkretisieren.

Für den Finanzkraftausgleich soll jeweils ein einziger, zweckfreier, permanenter, schlüsselmäßiger horizontaler Transfer auf der Ebene der Länder und ebenso auf Ebene der Gemeinden verwendet werden. Die Begründung für einen horizontalen statt oder ergänzend zu einem vertikalen Finanzkraftausgleich wäre durch die damit erzielte Transparenz (Überblick, Überprüfbarkeit) gegeben.²⁷ Dem dient auch die Beschränkung auf einen jeweils einzigen Transfer.

Um hierbei die gesamtstaatliche Verteilung von Aufgaben (Trägerschaft) und deren mögliche Veränderungen, um wechselnde Ziele des Finanzausgleichs (z.B. wachstumspolitische Ziele, stabilitätspolitische Ziele) sowie etwa das heute nicht bekannte künftige Verhältnis der Einnahmen aus eigenen Steuern zu den Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, also insgesamt die „Architektur“ des Finanzausgleichs berücksichtigen zu können, wäre eine bundesgesetzlich vorgegebener Rahmen des Ressourcenausgleichs (z.B. ein maximales Niveau des Ausgleichs, eine mögliche Bandbreite des Ausgleichs) ein wichtiger Bestimmungsfaktor des Ressourcenausgleichs. Will man für den Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden auch regionale Erfordernisse berücksichtigen, lässt sich dies innerhalb des bundesweiten Rahmens länderweise für die Gemeinden festlegen und damit ein mehr oder weniger „starker“ Ressourcenausgleich einrichten.

Das letztendlich politisch festzulegende Ausmaß des Ressourcenausgleichs könnte auch zweistufig geregelt werden: die erste Stufe des Ausgleichs wird vollständig aus den abgeschöpften Mitteln abgedeckt (z.B. Anhebung der gegebenen Finanzkraft auf 70 Prozent des

²⁷ Siehe H. Pitlik 2008, S. 427.

Landesdurchschnitts); eine zweite Stufe – Anhebung von 70 auf 75 Prozent des Landesdurchschnitts könnte dann nur mehr zu einem gewissen Prozentsatz (z.B. zu 30 oder zu 50 Prozent) erfüllt werden, um den Gemeinden, welche den Ressourcenausgleich empfangen einen ausreichenden Anreiz für eigene Bemühungen zur Finanzkraftstärkung zu lassen.

Die Finanzkraft wird – analog zum Schweizer Beispiel – auf Basis aggregierter Steuerbemessungsgrundlagen als Maß für das Steuerpotenzial ermittelt. Der Ausgleich erfolgt in der Weise, dass mindestens ein einheitlicher prozentueller Anteil am Betrag der durchschnittlichen Finanzkraft der Länder zusammen bzw. der Gemeinden eines Landes erreicht wird.

2.2 Ein vertikaler Finanzkraft-Ausgleich zum Übergang auf das neue System der intragovernmentalen Transfers

Als wichtige **Maßnahme des Übergangs** auf das neue System der intragovernmentalen Transfers wäre für die Dauer von etwa zwei Finanzausgleichs-Perioden eine Ergänzung durch einen anfänglich höheren vertikalen Transfer aus einem beim Bund eingerichteten Übergangsfonds und in der zweiten FAG-Periode eines geringeren Bundestransfers zweckmäßig. Die hierfür erforderlichen Mittel können aus einem von den „Gewinnern“ der Reform abzuverlangenden Beitrag (für eine Übergangszeit) finanziert werden. Damit könnte die Abschöpfung überdurchschnittlicher Finanzkraft auf der Ebene der Länder bzw. der Gemeinden anfänglich geringer gehalten und in einem zweiten Teil der Übergangszeit auf ein höheres Niveau gehoben werden. Nach Auslaufen der Übergangszeit erfolgt dann der Schritt zum endgültigen Niveau-Ausgleich. Man würde damit dem Beispiel des neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz folgen. Dort musste trotz eines vergleichsweise strengen Trennprinzips für einen längeren Übergangszeitraum eine Teilung der Ausgleichs-Lasten zwischen Bund und finanzstarken Kantonen vereinbart werden. Der Finanzkraft-Ausgleich zwischen den Kantonen erfolgt zu rund 60 Prozent durch den Bund und nur zu etwa 40 Prozent durch die ressourcenstarken Kantone.²⁸

3 Vorschläge für allokativen Transfers

Heute werden für diverse allokativen Ziele eine Vielzahl von zweckgebundenen Zuschüssen und Bedarfszuweisungen der Länder an die Gemeinden gewährt, daneben bestehen andere Zweckzuschüsse des Bundes im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs an die Gemeinden. Häufig folgen solche Bedarfszuweisungen auch umverteilenden Zwecken, wenn die Transferempfänger in erster Linie finanzschwache Kleingemeinden sind. Die allokativen Ziele werden jeweils durch Richtlinien und durch die Dotierung der für die einzelnen Zwecke vorgesehenen Mittel bzw. entsprechenden Fonds seitens der Geber festgelegt. So gibt es etwa Zweckzuschüsse für den Ausbau von Feuerwehren, von Hochwasserschutzmaßnahmen, für den Ausbau und Betrieb von Kinderbetreuungseinrichtungen und der Altenbetreuung, für kulturelle Projekte, für diverse Bildungseinrichtungen, für Straßenbau- und Erhaltung u.a.m. Wegen der Vielzahl der möglichen Förderzwecke seitens verschiedener Fördergeber (einzelne Abteilungen der Landesregierungen, Fonds, andere Körperschaften) treten jedoch die allokativen Ziele häufig in den Hintergrund, da sich die Förderempfänger aus dem Angebot an Förderungen die jeweils am leichtesten erreichbaren Zuschüsse „aussuchen“. Verfehlt man somit die allokativen Ziele zumindest teilweise, werden die häufig mit den Zweckzuschüssen gleichzeitig verfolgten distributiven Ziele eher erreicht.

²⁸ Vgl. R.L. Frey 2005, S. 32 ff.

Die folgenden Vorschläge orientieren sich an der im Rahmen dieser Studie erarbeiteten Kritik der allokativen Transfers und sehen eine grundsätzliche Beschränkung allokativer Transfers vor. Sie sollen stark am grundsätzlichen Ziel der Förderung des effizienten Mitteleinsatzes durch Nutzen von Economies of Scale sowie des Ausgleichs von positiven externen Effekten, die von zentralörtlichen Leistungen ausgehen, ausgerichtet werden. Allokative Transfers sollen möglichst gut an die zu erbringenden Leistungen geknüpft und damit outputorientiert gestaltet werden (siehe auch Shah 2007, S. 11).

3.1 Abgelten von Sonderlasten auf Grund zentralörtlicher Funktionen und anderer räumlicher Spill-overs auf der Ebene von Ländern und Gemeinden

Grundsätzlich ist H. Pitlik (2008, S. 427) zu folgen, wonach „zentralörtliche Funktionen und andere räumliche Spill-overs durch zweckgebundene Transfers der Zentralebene mit anteiligem Eigenbeitrag der empfangenden Ebenen abgegolten werden. Horizontale Vereinbarungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften wären allerdings einem System vertikaler Zuweisungen vorzuziehen.“ Mit der Abgeltung von Spill-overs sollen Kosten- und Qualitätsvorteile durch die Mitversorgung von Bevölkerung und Wirtschaft benachbarter Bundesländer und/oder Gemeinden ausgelöst und/oder mögliche suboptimale Angebotslagen vermieden und last but not least Anreize für deren Bereitstellung geboten werden.

Daraus wird für ein reformiertes intragovernmentales Transfer-System Folgendes abzuleiten sein:

- Die bisher im Bereich der Pflichtschulen über **kostenersatzähnliche horizontale Transfers erfolgenden Lasten-Ausgleiche** innerhalb der Schulsprengel sollten beibehalten und durch - partielle - Ausweitung der Schulsprengel (etwa über die Bundesländergrenzen hinweg) und durch andere Kooperationsformen die Abstimmung der Angebote zwischen Schulen und Schulstandorten gefördert und die Abgeltung der Inanspruchnahme zwischen den jeweils beteiligten Gebietskörperschaften ermöglicht werden. Da sich die Kooperationen zwischen den Pflichtschulen bewährt haben und auch in der Regel leicht überschaubar bleiben, sollten die Anwendungsbereiche zwecks Realisierung vermehrter economies of scale auf ähnliche Bildungseinrichtungen ausgeweitet 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 beispielsweise je zur Hälfte vom Land und von den Gemeinden gespeist wird. Der den einzelnen zentralen Orten zufließende laufende, zweckgebundene Transfer richtet sich nach dem Anteil der NutzerInnen/BesucherInnen aus anderen Gemeinden des jeweiligen Bundeslandes an den Zahlen der gesamten NutzerInnen/BesucherInnen, die aus einem Bündel von repräsentativen Leistungen und Veranstaltungen durch Stichprobenzählung ermittelt werden. Eventuell können damit auch die Zahl von BesucherInnen und TouristInnen aus angrenzenden Regionen oder von ausländischen TouristInnen zu einem gewissen Anteil abgegolten werden. Zeitlich begrenzte Festspiele, die von Bund oder Land gefördert werden, bleiben hierbei außer Betracht. Neben dem Ausgleich von Lasten aus der Erzeugung der positiven externen Effekte seitens der zentralen Orte soll damit ein Anreiz für die zentralen Orte geboten werden, ihre Angebote verstärkt an den Interessen von BewohnerInnen der Region auszurichten. Die Beteiligung des Landes an diesem Fonds soll auch ergänzende Koordinierungs- und Unterstützungsleistungen des Landes hervorrufen bzw. diese eventuell auch abgelten.

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. Eine gesonderte Antragstellung ist erforderlich.

- Zur generellen **Förderung von Economies of Scale and Scope** in den verschiedenen Aufgabenbereichen von Ländern und/oder Gemeinden, die bisher nicht erbracht oder zu wenig interkommunal und/oder interregional abgestimmt werden, sollen standardisierte horizontale Vereinbarungen zwischen den jeweils beteiligten Partnern dienen, mit denen die Spill-overs längerfristig - etwa auf zehn Jahre – anteilig abgegolten werden. Die Förderung besteht zunächst darin, einen formellen Rahmen zur Regelung dieser horizontalen Kooperationen zu schaffen.

Die projektbezogenen Abgeltungen werden zwischen den beteiligten Gemeinden durch die jeweiligen Vereinbarungen geregelt. Diesen Vereinbarungen über die geplanten Skalenerträge (economies of scale) sowie von sonstigen Nutzen-Spill-overs sind u.a. Ermittlungen der zusätzlichen Errichtungskosten, der höheren jährlichen Betriebsabgänge, Kosten der Stilllegung unrentabler konkurrenzierender Einrichtungen, die NutzerInnen u.ä.m. zu Grunde zu legen. Die Abgeltungen werden durch Zahlungen an den Leistungsanbieter in der Regel im Ausmaß der Inanspruchnahme seitens der jeweils zahlenden Gebietskörperschaft erfolgen. Es müssen für partnerschaftliche Lösungen zwischen gleichberechtigten Gebietskörperschaften jedoch auch gewisse Gegenleistungen vom Leistungsanbieter – wie volle Transparenz der Kosten, Gewähren von gleichen Rechten und Pflichten für alle beteiligten Gebietskörperschaften, Mitbestimmungsrechte für die Zahler – erbracht werden.

Eine Förderung solcher Projekte der interkommunalen bzw. der interregionalen Zusammenarbeit kann weiters durch eine einmalige Fallpauschale für den Abschluss von Kooperationsverträgen durch die jeweils übergeordnete Gebietskörperschaft geleistet werden. Hiefür wäre ein entsprechender Antrag zu stellen.

3.2 Vertikale Abgeltung von Lasten bei subnationalen „Gemeinschaftsaufgaben“

Für den Fall von 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. Der Bund oder das Land regelt eine Aufgabe durch seine Gesetzgebung einschließlich der erforderlichen Finanzierung; der Vollzug von Maßnahmen zur Umsetzung dieser Aufgabe wird aus Gründen der Zweckmäßigkeit ganz oder teilweise einer subzentralen, meist der kommunalen Ebene übertragen. Wenn hierbei „Art und Umfang der zu erfüllenden Aufgabe weitgehend vorgeschrieben sind, sollten der unteren Ebene auch die entstehenden Ausgaben erstattet werden“ (Zimmermann/Henke 2005, S. 214).

Die Leistungen, die in diesem Fall von einer subnationalen Ebene zu erbringen sind, würden über einen Kontrakt, der für eine bestimmte Zeit geschlossen wird, bezüglich der bereitzustellenden quantitativen und qualitativen Parameter spezifiziert und teilweise oder gänzlich durch den Kontraktpartner finanziert werden. Eine solche Kontraktregelung wird im Sinn einer unter Public Management-Vorzeichen praktizierten Output-Steuerung nicht den Ersatz von tatsächlichen Ausgaben, sondern von abgegebenen, erreichten bzw. angebotenen Leistungen multipliziert mit einem an Normkosten oder Durchschnittskosten orientierten Euro-Betrag pro erbrachter Leistungseinheit vorsehen müssen und sich auch auf eventuelle Leistungserbringer im erwerbswirtschaftlichen oder Non-Profit-Bereich erstrecken können. (A. Shah 2007, S. 9)

Dies erscheint insbesondere bei Leistungen eines regional gut abgestimmten öffentlichen Personennahverkehrs, der Parkraumbewirtschaftung, von einzelnen Sicherheitsaufgaben ebenso auch bei Dienstleistungen im Bereich von Gesundheit und geriatrischer Pflege sowie eventuell von spezifischen Leistungen der Kinderbetreuung geboten.

Wenn ein effizienter Vollzug von Teilen einer Gemeinschaftsaufgabe auf der kommunalen Ebene erbracht wird, kann es aus allokatonspolitischen Gründen (z.B. Berücksichtigung von economies of scales, Berücksichtigung von regionalen Spill-overs) zweckmäßig sein, einen zeitlich begrenzten oder eventuell auch permanenten Zuschuss des Bundes und/oder des Landes zum gesetzes- und zielkonformen Vollzug durch eine Gemeinde zu leisten. Umgekehrt kann auch ein Transfer von der zum Aufgabenvollzug zuständigen Gemeinde an eine übergeordnete Gebietskörperschaft erfolgen, wenn diese ihre Aufgabe an die übergeordnete Gebietskörperschaft überträgt.

Am Beispiel eines regional abgestimmten öffentlichen Nahverkehrssystems soll ein solcher vertikaler intragovernmentaler Transfer erläutert werden. Der Bundes- und/oder der Landesgesetzgeber sind für die grundsätzliche Regelung des Betriebes von nationalen und regional öffentlichen Verkehrsmitteln verantwortlich. Auf Grund der Präferenzen der lokalen BewohnerInnen erbringt auch die Kernstadt als zentraler Ort Nahverkehrsleistungen, durch einen nicht kostendeckend zu führenden öffentlichen Stadtverkehr. Zur Sicherung des maximalen Effekts – hier der regionalen Spill-overs und eine weitgehende Berücksichtigung von Skalenerträgen – der zentralen, regionalen und kommunalen öffentlichen Verkehrsangebote wird die Kernstadt zu einem mengenmäßig und qualitativ festgelegten Angebot an Leistungen des städtischen öffentlichen Verkehrs verpflichtet. Die Versorgung von Randgemeinden mit den städtischen Nahverkehrsleistungen, die Sicherung von Verkehrsfrequenzen u.a.m. wird in diesem Fall vor allem durch outputorientierte Abgeltungen seitens des Bundes und/oder des Landes im Rahmen eines Verkehrsdienste-Kontraktes erfolgen können. Der Mitteltransfer wird hierbei natürlich zweckgebunden und auf die Dauer der Geltung des Kontraktes zu leisten sein. Eine gesonderte Antragstellung ist bei Vorliegen eines Kontraktes nicht erforderlich.

3.3 Ein vertikaler Strukturausgleichs-Transfer für selektive regionale Projekte

Ein ergänzender vertikaler Strukturausgleichs-Transfer könnte für wirtschaftsschwache Regionen und damit für relativ finanzärmere Regionen vorgesehen werden. Dieser wäre aus einem durch den Bund und/oder die Länder und/oder die Gesamtheit der Gemeinden zu dotierenden Strukturausgleichsfonds zu leisten. Ziel des oder der (eventuell für Großregionen eingerichteten) Fonds wäre es, einen partiellen Ausgleich schwieriger räumlicher oder sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen, die zur Schwächung der regionalen Finanzkraft und zu Sonderlasten führen, durch Ko-Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu bieten. Solche Bedingungen wären etwa sozio-ökonomische Umstände des wirtschaftlichen Strukturwandels, wie Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion in Rand- und Berggebieten, Gebiete mit einem starken Strukturwandel der sekundären Güterproduktion, Gebiete mit überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlusten durch Abwanderung. Diese Gebiete sollen für eine auf zwei bis drei FAG-Perioden begrenzte Zeitspanne gefördert werden. Voraussetzung sind zwischen (Bund), Land und Gemeinden abgestimmte nachhaltige Entwicklungs- und Maßnahmenprogramme, die auch Maßnahmen des organisierten Rückbaues bzw. des Anpassens an die sich ändernden wirtschaftlichen und sozialen Strukturen einschließen.

Da in Österreich langjährige Traditionen der regionalen Strukturförderungen bestehen, sollten sich die konkreten Ziele und Verfahren an Best-Practice-Beispielen orientieren. Mögliche

institutionelle Arrangements für den vertikalen Strukturausgleichsfonds können auch dem folgendem Zitat von P.B. Spahn (2007, S. 81) entnommen werden.

„An antipoverty-focused regional policy must aim at helping poor regions and their residents move out of poverty. Subsidizing local consumption does not achieve this goal; instead, it creates economic and social dependencies, fosters rent-seeking behavior, discourages entrepreneurial behavior and risk taking, and keeps the local economy caught in a poverty trap forever. Moving a region out of a poverty trap requires substantial public investments in local infrastructure and service delivery. It may also require the involvement of local citizens and interested groups to direct these resources toward their most effective use. This argues for channeling public resources through regional budgets rather than distributing them from the central budget. A prerequisite, however, is that regional authorities are capable of administering such policies. They must either act as accountable agents of the central government, which requires the implementation of appropriate principal-agent mechanisms, or, better, be democratically controlled by benefiting taxpayers/voters.“

4 **Abgehen vom bisherigen „Transferchaos“ und finanzpolitische Übergangslösungen auf das neue System intragovernmentaler Transfers**

Wie in der vorliegenden Studie ausgeführt wurde, bestehen vielfältige intragovernmentale Transfers, die hinsichtlich ihrer jeweiligen Ziele und Wirkungen kaum mehr erfasst und gesteuert werden können. Ein guter Teil der intragovernmentalen Transfers weist auch allokativen Ineffizienzen auf, wodurch knappe finanzielle Ressourcen vergeudet werden. Man spricht deshalb auch vom „Transferchaos“.

Das neue hier vorgeschlagene Transfersystem enthält neben dem umverteilenden Transfer zum Ressourcenausgleich nur wenige allokativen Transfers. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Vielzahl heutiger intragovernmentaler Transfers aufgelassen werden muss.

4.1 **Auflassen der Landesumlage und anderer Umlagen als vertikale Transfers der Gemeinden an das Land**

Die heute durch Landesgesetze fast aller Bundesländer vorgeschriebene und durch das Finanzausgleichsgesetz betragsmäßig limitierte Landesumlage, welche die Gemeinden an das jeweilige Land zu leisten haben, kann nicht als allokativer Transfer verstanden werden. Allerdings sind durch die an der jeweiligen Finanzkraft ausgerichtete Höhe der Umlage der einzelnen Gemeinden umverteilende Wirkungen gegeben. Dieser vertikale von unten nach oben gerichtete Transfer bildet – aus ökonomischer Sicht - zusätzlich eine allokativen Ineffizienz. Nach § 3 Abs. F-VG 1948 waren nämlich die Länder berechtigt, durch Landesgesetze ihren durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf auf die Gemeinden und die Statutarstädte umzulegen. Wenn auch durch eine „unbefristete Verfassungsbestimmung in § 21 Abs. 1 FAG 1967, BGBl. 1967/2 die Einschränkung auf den ‚durch sonstige Einnahmen nicht gedeckten Bedarf‘ außer Kraft gesetzt wurde“ (Hüttner, Griebler, Huemer 2008, S. 100), bedeutet der Transfer einen Verstoß gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, da die Länder zwar die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung tragen, nicht jedoch die vollständige Einnahmenverantwortung. Ähnliche Verstöße gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bilden auch die verschiedenen Umlagen zu deren Leistung die Gemeinden durch Landesgesetz verpflichtet werden, um damit einen Beitrag zu einzelnen Aufgaben und Ausgaben der Länder zu leisten.

4.2 Abgehen von bisherigen Vorwegabzügen, Bedarfs- und Finanzausweisungen

Die diversen Vorwegabzüge, die im vorliegenden FAG 2008 zur Ko-Finanzierung und/oder zur Förderung der subnationalen Aufgabenerfüllung dienen, finden im vorgeschlagenen System der intragovernmentalen Transfers weitgehend keine Berechtigung mehr.

Grundsätzlich betrifft dies die **Vorwegabzüge** (im weiteren Sinn) des

- § 9 Abs. 4 FAG 2008 (Finanzierung von Zuschüssen für Zwecke der Krankenanstaltenfinanzierung aus dem USt-Aufkommen der Gemeinde-Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben) – eine Ko-Finanzierung von Landesaufgaben im Weg von Zuschüssen zur Krankenanstaltenfinanzierung ist im neuen Transfer-System nicht vorgesehen.
- § 9 Abs. 5 FAG 2008 für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft seitens des Bundes, der Länder und der Gemeinden – grundsätzlich handelt es sich bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung um eine Gemeindeaufgabe, die durch die NutzerInnen zu finanzieren ist; da auch der Ausbau der betreffenden Infrastrukturanlagen weitgehend abgeschlossen ist, sollen keine neuen Finanzierungszusagen erfolgen. Es wird daher angeregt, Vorwegabzüge nur mehr in Höhe der Vorbelastungen (soweit diese nicht aus Einnahmen des UWWF abgedeckt werden können) vorzusehen; damit kann auf absehbare Zeit diese Transferfinanzierung auslaufen.
- § 11 Abs.1 FAG 2008 von den länderweisen Ertragsanteilen der Gemeinden (ohne Wien) für Zwecke der Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände seitens der Länder – die zahlreichen allokativen Transfers in Form von Bedarfszuweisungen für die diversen Projekte und Maßnahmen sowie für den Haushaltsausgleich sind im neuen System nicht bzw. nur sehr beschränkt vorgesehen. Die Länder benötigen somit Mittel gemäß § 11 Abs. 1 nicht bzw. lediglich in reduziertem Ausmaß für eine Übergangszeit zur Bedeckung bereits vereinbarter Förderungen.

4.3 Übergangsregelungen

Wie soll der Übergang ausschauen? Es gilt zunächst eine wichtige Rahmenbedingung: Durch die Reformen des Systems intragovernmentaler Transfers soll insgesamt **keine Erhöhung der nationalen Abgabenquote** zustande kommen. Einnahmenverschiebungen aufgrund einer Reform der Transfers oder Ertragsanteilen sollten bei den Gebietskörperschaften mit Mehreinnahmen durch angemessene Senkung anderer Abgabeneinnahmen tendenziell kompensiert werden; allerdings ist ein „Abtausch“ von höheren Ertragsanteilen gegen zu senkende Gemeindesteuern wegen der fehlenden Gestaltungsfreiheit der Steuersätze der Gemeinden bei der Kommunalsteuer sowie der äußerst beschränkten Gestaltungsfreiheit bei der Grundsteuer kaum möglich. Deshalb kann ein tendenzieller „Abtausch“ in erster Linie durch Veränderungen bei den Ertragsanteilen erfolgen.

Wenn eine Reform des Systems der vertikalen intragovernmentalen Transfers des tertiären Finanzausgleichs durch einen vollständigen Abtausch des (für die Gemeinden) negativen Saldos der Transfers gegen erhöhte Ertragsanteile der Länder zu Lasten der Ertragsanteile der Gemeinden erfolgt, wäre dies aufkommensneutral für die Länder und für die Gesamtheit der Gemeinden. Für die Gemeinden im Einzelnen natürlich nicht, da wie gezeigt mit den im jetzigen System bestehenden Transfers vielfältige umverteilende und teils auch allokativen Wirkungen auf die verfügbaren finanziellen Mittel verbunden sind. Strebt man einen Abtausch für jede einzelne Gemeinde an, sind darüber Verhandlungen zwischen den regionalen Gemeindebünden zu

führen, da hierbei jeweils unterschiedliche allokativen und umverteilenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

Man wird deshalb sachlich und finanzpolitisch vertretbare, schrittweise Lösungen des Übergangs wählen müssen. Jedenfalls wäre die Transferentflechtung frühest durchzuführen, um die abzutauschenden Volumina nicht noch weiter zu erhöhen.

Der erste und leichteste Schritt bestünde im Auflösen der Landesumlage und als Kompensation für die Länder eine Erhöhung ihrer Anteile am Steuerverbund zu Lasten der Gemeinden.

Ein zweiter Schritt wäre etwa durch klare Trennung der Verantwortlichkeit für die Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Ländern bei heute verflochtenen Aufgaben – z.B. Kinderbetreuung als Gemeindeaufgabe und Führung von Pflichtschulen als Landesaufgabe – und durch Auflösen der diesbezüglichen vertikalen Transfers.

Ein dritter Schritt bestünde eventuell durch klare Regelung der Aufgabe der sozialen Sicherung als gemeinschaftliche subnationale Aufgabe – wobei die möglichst einheitliche gesetzliche Regelung und Finanzierung bei den Ländern liegt und die Gemeinden unter Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit die Versorgung der Bevölkerung mit mobilen Diensten und stationären Einrichtungen (Pflegeheime) beauftragt und auf Basis von Normkosten finanziert.

Ein vierter Schritt könnte beispielsweise die Führung von Krankenhäusern als Gemeinschaftsaufgabe der Länder regeln, da bei dieser Aufgabe eine maßvolle Zentralisierung (keine Gemeindepitäl, keine Gemeinde-Kofinanzierung) sowie räumlich begrenzte, aber auch Landesgrenzen überschreitende Auswirkungen (Spill-overs) gegeben sind. Wegen der damit auch entfallenden Umverteilung der Umlagen zur Krankenhausabgangsdeckung zwischen den Gemeinden wird eventuell der Ressourcenausgleich auf der Gemeindeebene zu verstärken sein.

Jedenfalls sollte bei der Entflechtung der Trägerschaft von Aufgaben und der Aufgaben-Kofinanzierung auf eine zwischen den Ländern vergleichbare Gestaltung der Aufgaben und der damit verbundenen Finanzierungslast der Gemeinden geachtet werden.

Bei den subnationalen Gemeinschaftsaufgaben, die nur beispielhaft genannt worden sind, sind spezifische outputorientierte Regelungen für die Kontrakte und die Finanzierung über allokativen Transfers zu entwickeln.

Anhang

1 Zu Teil B - Transfers zwischen Ländern und Gemeinden

1.1 Methodische Hinweise

Datengrundlage für die finanzstatistische Untersuchung ist der Gemeindefinanzdatensatz der Statistik Austria. Dabei lagen sowohl die Ansätze als auch die Posten in dreistelliger Gliederung vor, sodass eine sehr detaillierte Auswertung der Transferbeziehungen möglich war.

Für die Berechnung der Pro-Kopf-Werte wurden die von der Statistik Austria veröffentlichten Bevölkerungszahlen (bis 2007 Popreg-Daten, für das Jahr 2008 Mini-Registerzählung 31.10.2008) zu Grunde gelegt.

Die Analyse umfasst grundsätzlich den Zeitraum 2004 bis 2008. Dabei werden für den gesamten Zeitraum die Transfereinnahmen-, ausgaben und -salden dargestellt. Eine detailliertere Betrachtung der Transferbeziehungen erfolgte ausschließlich für das Jahr 2008.

Sämtliche Transferbeziehungen wurden sowohl getrennt nach Bundesland als auch nach Einwohnerklassen betrachtet. Den Pro-Kopf-Betrachtungen im Zeitraum 2004-2008 wurden zwecks Kompatibilität im Zeitverlauf jeweils die Einwohnerklassen 2008 zu Grunde gelegt. Dabei wurden die folgenden Größenklassen gewählt: bis 2.500 EinwohnerInnen, 2.501-5.000 EinwohnerInnen, 5.001-10.000 EinwohnerInnen, 10.001-20.000 EinwohnerInnen, 20.001-50.000 EinwohnerInnen, 50.001 bis 500.000 EinwohnerInnen. Wien wurde aufgrund der Sonderstellung als Land und Gemeinde nicht in die Betrachtung einbezogen.

Im Zuge der finanzstatistischen Betrachtung ist darauf hinzuweisen, dass auf Basis der bestehenden Datenlage einige Problembereiche bestehen, wie vor allem:

- Abgrenzungsprobleme zwischen Transfers und Kostenbeiträgen und -ersätzen;
- Unterschiedliche Verbuchungspraxis;
- Unzureichende Differenzierung, z.B.: Bei den Transfereinnahmen und -ausgaben, welche andere Gemeinden bzw. Gemeindeverbände betreffen, muss darauf hingewiesen werden, dass keine klare Abgrenzung zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden möglich ist, da es hierzu nur eine gemeinsame Post gibt. Dieses Problem zeigt sich auch bei der Abgrenzung von Land und Landesfonds;
- Uneinheitliche funktionelle Abgrenzung;
- Ausgegliederte Bereiche: Diese finden sich im Gemeindefinanzdatensatz nicht wieder. Neben den Transferflüssen zwischen Ländern und Gemeinden gibt es jedoch auch nennenswerte Transferbeziehungen zwischen Ländern und den Gesellschaften der Gemeinden. Da diese von der Statistik jedoch nicht erfasst werden, können hierzu keine Aussagen getroffen werden.

Eingrenzung der betrachteten Transfers

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die in die finanzstatistischen Berechnungen einbezogenen Unterabschnitte und Posten sowie deren Zuordnung zu den betrachteten Transferbereichen. Auf Basis der organisatorischen Rahmenbedingungen wurden entweder nur die in den Posten 751 und 771 ausgewiesenen Transferausgaben bzw. in den Posten 861 und 871 ausgewiesenen Transfereinnahmen zwischen Land und Gemeinden, oder auch die Transfereinnahmen der Posten 752, 754, 772 und 774 und die Transferausgaben der Posten 862, 864, 872,

874 (jeweils von/an Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie von/an sonstige/n Träger/n des öffentlichen Rechts) mitberücksichtigt.

Tabelle 42: Betrachtete Unterabschnitte und Posten nach Transferbereichen

Transferbereiche	Unterabschnitte	Erläuterung zu den Unterabschnitten	Posten Ausgaben	Posten Einnahmen	Erläuterung zu den Posten
Sozialhilfe i.w.S.	UA 400, 401, 410-419, 430-439	Sozialamt, Einrichtungen und Maßnahmen der allgemeinen Sozialhilfe, sonst. Einrichtungen und Maßnahmen der allgemeinen öffentlichen Wohlfahrt, Maßnahmen der Behindertenhilfe, Pflegesicherung, Jugendamt, Jugendwohlfahrt	751, 752, 754, 771, 772, 774	861, 862, 864, 871, 872, 874	Transfers zu Land, Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, sonst. Trägern öR
Krankenanstalten	UA 550-569, 590	Eigene Krankenanstalten, Krankenanstalten anderer Rechtsträger, Krankenanstaltenfonds	751, 752, 754, 771, 772, 774	861, 862, 864, 871, 872, 874	Transfers zu Land, Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, sonst. Trägern öR
Landesumlage	UA 930	Landesumlage	751+771	861, 871	nur Landestransfers
Vorschulische Erziehung	UA 240, 241, 249	Kindergärten	751+771	861, 871	nur Landestransfers
Schulen	UA 210-214, 219	allgemeinbildender Unterricht exkl. Allgemeinbildender höherer Schulen	751+771	861, 871	nur Landestransfers
Berufsschulen	UA 220-222, 229	berufsbildende Pflichtschulen, berufsbildende mittlere und höhere Schulen, sonst. Einr. und Maßnahmen	751, 752, 754, 771, 772, 774	861, 862, 864, 871, 872, 874	Transfers zu Land, Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, sonst. Trägern öR
Musikschulen	UA 320	Ausbildung in Musik und darstellender Kunst	751, 752, 754, 771, 772, 774	861, 862, 864, 871, 872, 874	Transfers zu Land, Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, sonst. Trägern öR

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2010.

Die Ausweitung der Transferbeziehung auf Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sowie Träger des öffentlichen Rechts ergibt sich durch die in den Bundesländern unterschiedlich praktizierte organisatorische Ausgestaltung der Aufgabenbereiche. Nachfolgende Erläuterungen geben Auskunft zur Begründung der Auswahl der betrachteten Transferflüsse:

- **Sozialhilfe i.w.S.:**
 Im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. bestehen je nach Bundesland – jedoch auch je nach Stadt oder Gemeinde – unterschiedliche Verbuchungspraktiken, weshalb es zweckmäßig ist, den Sozialbereich in seiner Gesamtheit (Sozialhilfe i.w.S.) zu betrachten. Da es in den einzelnen Sozialhilfebereichen zu sehr unterschiedlichen Verbuchungspraktiken kommt, anbei methodische Hinweise nach den einzelnen Bereichen:
 - Sozialhilfe i.e.S.: Es werden neben den Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden auch jene zu Gemeindeverbänden und sonstigen Trägern des öffentlichen Rechts betrachtet. So finden sich in Oberösterreich und in der Steiermark Sozialhilfverbände, welche als Gemeindeverbände organisiert sind. In Kärnten gibt es die Sozial- und Gesundheitssprengel. In Vorarlberg wiederum wird der Bereich der Sozialhilfe in Form eines Sozialfonds (sonstiger Träger öffentlichen Rechts) geführt.
 - Behindertenhilfe, Pflegesicherung und Jugendwohlfahrt: In die Betrachtung werden ausschließlich Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden einbezogen.

- **Krankenanstalten**
 In den Bundesländern Burgenland, Kärnten und Oberösterreich sind die Transferausgaben im Bereich der Krankenanstalten klar als Transferausgaben an das Land deklariert. In Niederös-

terreich, in Salzburg und in Vorarlberg hingegen wird ein Großteil der Transfers als Transferbeziehungen zu sonstigen Trägern des öffentlichen Rechts verbucht. Teils werden auch nennenswerte Transferzahlungen an andere Gemeinden bzw. Gemeindeverbände verbucht, wie dies in Niederösterreich und in Tirol der Fall ist. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend alle Transferbeziehungen zu Land, Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden und zu sonstigen Trägern des öffentlichen Rechts gemeinsam betrachtet. Es wird daher angenommen, dass sämtliche Zahlungen im Bereich der Krankenanstalten – unabhängig von der tatsächlichen Organisationsform (Gemeindeverband oder sonstige Träger des öffentlichen Rechts) – als Transferbeziehungen zum Land zu werten sind.

- **Landesumlage**
Die Landesumlage wird im Unterabschnitt 930 verbucht und betrifft ausschließlich einen Transferstrom von den Gemeinden zu den Ländern.
- **Vorschulische Erziehung und Pflichtschulen**
Im Kinderbetreuungs- und Pflichtschulbereich bestehen ausschließlich Transferströme zwischen Land und Gemeinden.
- **Weitere Transferbereiche**
Bei weiteren Transferbereichen, wie beispielsweise der Bereich der Feuerwehren oder des ÖPNV, werden zur Erhöhung der Vergleichbarkeit ausschließlich die Transferströme zwischen Gemeinden und Ländern betrachtet. Es ist dabei jedoch darauf hinzuweisen, dass es aufgrund der je nach Bundesland unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltung zu Verzerrungen kommen kann.

Ein Einbezug von Kostenbeiträgen/-ersätzen (Posten-Gruppe 720 und 817) erfolgte nicht. Auch erfolgte keine getrennte Betrachtung von Bedarfszuweisungsmitteln, da eine finanzstatistische Abgrenzung auf Basis der äußerst unterschiedlichen Verbuchungspraxis der Gemeinden (insbesondere nach Bundesland) nicht möglich ist.

1.2 Gesetzliche Grundlagen

Stand Oktober 2010

Sozialhilfe i.e.S.

- Burgenländisches Sozialhilfegesetz 2000, LGBL. Nr. 5/2000, idF LGBl. Nr. 17/2009
- Kärntner Mindestsicherungsgesetz - K-MSG, LGBl.Nr. 15/2007, idF LGBl Nr 8/2010
- NÖ Sozialhilfegesetz 2000, LGBl Nr 15/2000, idF Nr 98/2009
- OÖ Sozialhilfegesetz 1998, LGBl Nr 82/1998, idF LGBl Nr 41/2008
- Salzburger Sozialhilfegesetz, LGBl Nr 19/1975, idF LGBl Nr 116/2009
- Steiermärkisches Sozialhilfegesetz - SHG, LGBl Nr 29/1998, idF LGBl Nr 82/2009
- Tiroler Grundsicherungsgesetz LGBl Nr 20/2006, idF LGBl Nr 9/2010
- Vorarlberger Sozialhilfegesetz, LGBl Nr 1/1998, idF LGBl Nr 36/2009

Behindertenhilfe

- Burgenländisches Sozialhilfegesetz 2000, LGBL. Nr. 5/2000, idF LGBl. Nr. 17/2009
- Kärntner Mindestsicherungsgesetz - K-MSG, LGBl.Nr. 15/2007, idF LGBl Nr 8/2010
- NÖ Sozialhilfegesetz 2000, LGBl Nr 15/2000, idF Nr 98/2009
- OÖ Chancengleichheitsgesetz LGBl Nr 41/2008, idF Nr 81/2009
- Salzburger Behindertengesetz 1981, LGBl Nr 93/1981, idF LGBl Nr 5/2010
- Steiermärkisches Behindertengesetz, LGBl Nr 26/2004, idF LGBl Nr 74/2007

- Tiroler Rehabilitationsgesetz, LGBl Nr 58/1983, idF LGBl Nr 9/2010
- Chancengesetz: Gesetz zur Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderung, LGBl Nr 30/2006

Pflegesicherung

- Burgenländisches Pflegegeldgesetz, LGBl Nr 58/1993, idF LGBl Nr 28/2009
- Kärntner Pflegegeldgesetz, LGBl Nr 76/1993, idF LGBl Nr 21/2009
- NÖ Pflegegeldgesetz 1993, LGBl Nr 47/1993, idF LGBl Nr 32/2009
- OÖ Pflegegeldgesetz, LGBl Nr 64/1993, idF LGBl Nr 37/2009
- Salzburger Pflegegeldgesetz, LGBl Nr 99/1993, idF LGBl Nr 82/2009
- Steiermärkisches Pflegegeldgesetz, LGBl Nr 80/1993, id F LGBl Nr 7/2010
- Tiroler Pflegegeldgesetz, LGBl Nr 8/1997, idF 9/2010
- Vorarlberg: Gesetz über das Pflegegeld, LGBl Nr 38/1993, idF LGBl Nr 7/2009

Jugendwohlfahrt

- Burgenländisches Jugendwohlfahrtsgesetz, LGBl Nr 32/1992, idF LGBl Nr 75/2009
- Kärntner Jugendwohlfahrtsgesetz, LGBl Nr 139/1991, idF LGBl Nr 77/2005
- NÖ Jugendwohlfahrtsgesetz 1991, LGBl Nr 40/1991, idF LGBl Nr 147/2009
- OÖ Jugendwohlfahrtsgesetz 1991, LGBl Nr 111/1991, idF LGBl Nr 39/2007
- Salzburger Kinder- und Jugendwohlfahrtsordnung 1992, LGBl Nr 83/1992, idF LGBl Nr 33/2009
- Steiermärkisches Jugendwohlfahrtsgesetz 1991, LGBl Nr 93/1990, idF LGBl Nr 5/2010
- Tiroler Jugendwohlfahrtsgesetz 2002, LGBl Nr 51/2002, idF LGBl Nr. 27/2010
- Vorarlberg: Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz LGBl. Nr. 46/1991, idF LGBl Nr 36/2009

Krankenanstalten

- Burgenländisches Gesundheitswesengesetz, LGBl Nr 5/2006, idF LGBl Nr 15/2009; Burgenländisches Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl Nr 52/2000, idF 76/2009
- Kärntner Krankenanstaltenordnung, LGBl Nr 26/1999, idF LGBl Nr 2/2010
- NÖ Krankenanstaltengesetz, LGBl Nr 170/1974, idF LGBl Nr 149/2009
- OÖ Krankenanstaltengesetz 1997, LGBl Nr 132/1997, idF LGBl Nr 85/2009
- Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl Nr 24/2000, idF LGBl Nr 109/2008
- Steiermärkisches Krankenanstaltengesetz 1999, LGBl Nr 66/1999, idF LGBl Nr 5/2010
- Tiroler Gesundheitsfondsgesetz, LGBl Nr 55/2008; Tiroler Krankenanstaltengesetz, LGBl Nr 5/1958, idF LGBl Nr 77/2008
- Vorarlberg: Spitalbeitragsgesetz, LGBl Nr 8/1987, idF LGBl 8/2006; Gesetz über die Errichtung eines Gesundheitsfonds für das Land Vorarlberg, LGBl Nr 7/2006, idF LGBl Nr 68/2008

Vorschulische Erziehung

- Burgenländisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz 2009; LGBl. Nr. 67/2009
- Kärnten: Kindergartengesetz 1992, LGBl Nr 86/1992, idF LGBl Nr 55/2008
- NÖ Kindergartengesetz 2006, LGBl Nr 49/2006, idF LGBl Nr 87/2009; NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl 157/78, idF LGBl Nr 30/2007; NÖ Kinderbetreuungsgesetz 1996, LGBl 112/1996, idF LGBl Nr 88/2009
- OÖ Kinderbetreuungsgesetz, LGBl Nr 39/2007 idF LGBl Nr 30/2010
- Salzburger Kinderbetreuungsgesetz 2007, LGBl Nr 20/2010
- Steiermärkisches Kinderbetreuungsförderungsgesetz, LGBl Nr 23/2000, idF LGBl Nr 104/2008; Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz LGBl Nr 22/2000, idF LGBl Nr 105/2008

- Tiroler Kindergarten- und Hortgesetz, LGBl Nr 14/1973, idF LGBl Nr 28/2010
- Richtlinien über die Gewährung von Beiträgen zu den Personalkosten der KindergartenpädagogInnen und KindergartenhelferInnen September 2008;
Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung zur Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen Juni 2007.

Pflichtschule

- Burgenländisches Pflichtschulgesetz 1995, LGBl Nr 36/1995, idF LGBl Nr 76/2008
- Kärntner Schulgesetz, LGBl Nr 58/2000, idF LGBl Nr 42/2010
- NÖ Schul- und Kindergartenfondsgesetz, LGBl 157/1978, idF LGBl Nr 30/2007;
NÖ Pflichtschulgesetz, LGBl 7/1973, idF LGBl Nr 52/2009
- OÖ Pflichtschulorganisationsgesetz 1992, LGBl Nr 35/1992, idF LGBl Nr 34/2009
- Salzburger Schulorganisations-Ausführungsgesetz 1995, LGBl Nr 64/1995, idF LGBl Nr 74/2009
- Steiermärkisches Pflichtschülerhaltungsgesetz 2004, LGBl Nr 71/2004, idF LGBl Nr 94/2008
- Tiroler Schulorganisationsgesetz 1991, LGBl Nr 84/1991, idF LGBl Nr 57/2008
- Vorarlberg: Schulerhaltungsgesetz, LGBl Nr 32/1998, idF LGBl Nr 37/2006

1.3 Vertiefende Tabellen

Transferbeziehungen in Tsd. Euro, 2008

Tabelle 43: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008

Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe, in Tsd. Euro									
Transfereinnahme/-ausgabe	Bundesland								Gesamt
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
an Länderebene	26.246	111.483	182.204	28.498	91.481	3.883	74.109	53.427	571.331
an Gemeindeebene	0	2.213	346	224.657	2	133.249	1	0	360.468
an sonst. Träger des öff. Rechts	2	20	245	285	137	213	0	7.583	8.485
Transferausgaben	26.248	113.717	182.795	253.439	91.620	137.345	74.110	61.009	940.284
von Länderebene	32	284	20	4.116	855	245	3.266	106	8.924
von Gemeindeebene	0	0	15	31	0	256	42	0	344
von sonst. Trägern des öff. Rechts	0	0	28	8	0	28	10	0	74
Transfereinnahmen	32	284	63	4.154	855	530	3.317	106	9.342
Saldo Transfers	-26.216	-113.432	-182.732	-249.285	-90.765	-136.815	-70.793	-60.903	-930.942

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Tabelle 44: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008

Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden im Bereich Krankenanstalten, in Tsd. Euro									
Transfereinnahme/-ausgabe	Bundesland								Gesamt
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
an Länderebene	5.382	55.196	33.018	237.032	10.965	0	81.532	29.006	452.131
an Gemeindeebene	0	0	220.757	0	36	0	14.932	514	236.239
an sonst. Träger des öff. Rechts	0	0	8.359	0	37.596	0	12	9.610	55.577
Transferausgaben	5.382	55.196	262.134	237.032	48.597	0	96.475	39.130	743.946
von Länderebene	0	255	7.208	1	376	0	1.447	641	9.928
von Gemeindeebene	0	0	-33	0	17	0	0	0	-16
von sonst. Trägern des öff. Rechts	0	0	0	0	2.311	0	0	2.254	4.565
Transfereinnahmen	0	255	7.176	1	2.704	0	1.447	2.895	14.476
Saldo Transfers	-5.382	-54.941	-254.958	-237.031	-45.894	0	-95.029	-36.235	-729.470

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Tabelle 45: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008

Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von und an das Land im Bereich Vorschulische Erziehung, in Tsd. Euro									
Transfereinnahme/-ausgabe	Bundesland								Gesamt
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
lfd. Transferausgaben	21	1	1	654	48	3.683	65	0	4.473
Kapitaltransferausgaben	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferausgaben	21	1	1	654	48	3.683	65	0	4.473
lfd. Transfereinnahmen	11.078	12.160	10.974	35.306	12.402	40.078	18.064	18.062	158.124
Kapitaltransfereinnahmen	1.245	985	39.591	6.763	1.939	2.396	2.024	1.010	55.952
Transfereinnahmen	12.323	13.146	50.564	42.068	14.341	42.474	20.088	19.072	214.077
Saldo Transfers	12.302	13.144	50.564	41.414	14.293	38.791	20.023	19.072	209.603

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Tabelle 46: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008

Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von und an das Land im Bereich Pflichtschulen, in Tsd. Euro									
Transfereinnahme/-ausgabe	Bundesland								Gesamt
	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
lfd. Transferausgaben	0	2.237	665	1.705	28	3.698	723	49	9.105
Kapitaltransferausgaben	0	0	0	7	0	0	0	0	7
Transferausgaben	0	2.237	665	1.712	28	3.698	723	49	9.113
lfd. Transfereinnahmen	359	756	5.512	2.086	114	2.031	850	2.049	13.755
Kapitaltransfereinnahmen	1.066	7.051	4.657	32.350	11.115	13.873	18.648	6.928	95.687
Transfereinnahmen	1.425	7.806	10.168	34.436	11.228	15.903	19.498	8.976	109.442
Saldo Transfers	1.425	5.569	9.503	32.724	11.201	12.206	18.775	8.927	100.329

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Tabelle 47: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden in weiteren Bereichen nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008

Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von und an das Land in weiteren Aufgabenbereichen, in Tsd. Euro									
Transfereinnahme/-ausgabe	Bundesland								Gesamt
	Bglld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg	
Musikschulen									
Transfereinnahme	0	298	11.078	7.969	5	21.442	4.234	4.515	49.542
Transferausgabe	0	3	30	3	0	4.577	9.187	0	13.800
Transfersaldo	0	295	11.048	7.966	5	16.866	-4.953	4.515	35.741
Berufsschulen									
Transfereinnahme	0	614	5	947	42	442	2.093	0	4.143
Transferausgabe	0	3.074	623	3.597	5.855	1.408	4.714	0	19.271
Transfersaldo	0	-2.460	-618	-2.650	-5.814	-966	-2.621	0	-15.128
Gemeindestraßen, Fahrwege, Bauhöfe									
Transfereinnahme	1.865	24.111	45.328	51.542	9.584	31.436	18.035	1.706	183.607
Transferausgabe	0	1.733	172	577	600	1.539	433	0	5.055
Transfersaldo	1.865	22.378	45.156	50.965	8.984	29.897	17.601	1.706	178.553
Wasser, Abwasser, Müll, sonst. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit									
Transfereinnahme	4.442	8.418	50.594	7.455	7.639	10.587	12.712	11.350	113.197
Transferausgabe	1	0	1.681	630	0	1.634	512	0	4.458
Transfersaldo	4.441	8.418	48.913	6.825	7.639	8.953	12.200	11.350	108.739
Sport und außerschulische Leibeserziehung, Frei- und Hallenbäder									
Transfereinnahme	588	12.066	12.927	18.457	3.890	22.635	5.667	2.861	79.090
Transferausgabe	0	0	1	103	10	1.379	1.907	0	3.401
Transfersaldo	588	12.066	12.926	18.354	3.880	21.256	3.760	2.861	75.689
Freiwillige Feuerwehr									
Transfereinnahme	1.647	5.467	3.201	20.383	937	8.135	7.165	1.828	48.762
Transferausgabe	0	43	26	19	113	66	0	0	267
Transfersaldo	1.647	5.423	3.175	20.364	824	8.069	7.165	1.828	48.495
Wohn- und Geschäftsgebäude									
Transfereinnahme	185	1.754	9.989	6.735	1.348	13.882	4.395	1.388	39.675
Transferausgabe	0	0	1	62	18	991	0	0	1.072
Transfersaldo	185	1.754	9.988	6.673	1.329	12.891	4.395	1.388	38.603
Freie Wohlfahrt									
Transfereinnahme	186	202	889	5.757	4.204	1.121	8.766	3.144	24.267
Transferausgabe	0	1.281	85	39	45	570	0	0	2.020
Transfersaldo	186	-1.079	804	5.718	4.158	551	8.766	3.144	22.247
ÖPNV									
Transfereinnahme	8	76	420	511	0	302	4.671	1.897	7.885
Transferausgabe	0	1	0	5.856	16	2	0	0	5.876
Transfersaldo	8	75	420	-5.346	-16	299	4.671	1.896	2.008

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2008; KDZ: eigene Berechnung 2010.

Entwicklung nach Bundesland in Euro pro Kopf, 2004 bis 2008

Tabelle 48: Transfers der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesland, 2004-2008

Transfers nach Bundesland, Werte in Euro pro Kopf								
Jahr	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg
Transferausgaben Sozialhilfe i.w.S.								
2004	65,7	161,5	96,8	136,6	140,4	79,4	77,0	127,7
2005	73,5	165,0	100,7	147,8	150,9	80,4	80,5	135,3
2006	84,4	171,3	104,7	157,3	168,0	86,8	87,5	142,9
2007	104,4	190,0	108,9	164,5	177,4	100,2	94,5	148,1
2008	92,7	202,8	113,9	179,7	173,1	113,7	105,2	166,0
durchschn. Entwicklung	9,8%	5,9%	4,1%	7,1%	5,5%	9,5%	8,1%	6,8%
Veränderung 2004 zu 2008	41,2%	25,6%	17,6%	31,5%	23,3%	43,2%	36,6%	30,0%
Transfereinnahmen Sozialhilfe i.w.S.								
2004	0,2	0,1	0,1	2,1	1,3	0,2	3,7	0,3
2005	0,1	0,3	0,1	2,6	1,8	0,2	3,1	0,3
2006	0,1	0,7	0,0	2,1	1,8	0,2	6,1	0,3
2007	0,1	0,6	0,0	3,1	1,6	0,3	6,5	0,3
2008	0,1	0,5	0,0	2,9	1,6	0,4	4,7	0,3
durchschn. Entwicklung	-4,7%	97,3%	-8,1%	10,8%	6,3%	23,0%	14,7%	-1,8%
Veränderung 2004 zu 2008	0,0%	548,6%	-36,0%	37,3%	22,1%	118,6%	27,6%	-8,0%
Transfersaldo Sozialhilfe i.w.S.								
2004	-65,5	-161,4	-96,8	-134,5	-139,1	-79,2	-73,3	-127,4
2005	-73,4	-164,6	-100,6	-145,3	-149,1	-80,2	-77,4	-135,0
2006	-84,3	-170,6	-104,7	-155,2	-166,2	-86,6	-81,4	-142,6
2007	-104,3	-189,4	-108,9	-161,5	-175,8	-99,9	-88,0	-147,8
2008	-92,6	-202,3	-113,8	-176,7	-171,5	-113,3	-100,5	-165,7
durchschn. Entwicklung	9,9%	5,9%	4,1%	7,1%	5,5%	9,5%	8,3%	6,8%
Veränderung 2004 zu 2008	41,4%	25,4%	17,6%	31,4%	23,3%	43,0%	37,1%	30,1%

Quelle: Statistik Austria: Geburungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 49: Transfers der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesland, 2004-2008

Transfers nach Bundesland, Werte in Euro pro Kopf								
Jahr	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg
Transferausgaben Krankenanstalten								
2004	16,4	57,2	123,2	134,8	87,1	0,0	120,0	100,0
2005	16,8	67,3	141,1	133,9	86,3	0,0	126,5	113,3
2006	18,2	78,0	158,3	146,5	86,7	0,0	124,2	103,2
2007	18,5	86,9	172,8	156,7	89,4	0,0	129,6	108,9
2008	19,0	98,5	163,3	168,1	91,8	0,0	136,9	106,5
durchschn. Entwicklung	3,8%	14,6%	7,6%	5,7%	1,3%		3,4%	1,9%
Veränderung 2004 zu 2008	16,1%	72,3%	32,6%	24,7%	5,4%		14,1%	6,5%
Transfereinnahmen Krankenanstalten								
2004	0,0	0,3	25,0	0,0	2,0	0,1	0,0	3,7
2005	0,0	0,3	44,9	0,0	0,6	0,1	0,0	6,9
2006	0,0	0,5	19,6	0,0	0,5	0,1	0,0	11,2
2007	0,0	0,4	13,3	0,0	2,7	0,0	0,3	10,5
2008	0,0	0,5	4,5	0,0	5,1	0,0	2,1	7,9
durchschn. Entwicklung	0,0%	13,2%	-18,9%	57,2%	121,9%		112,5%	29,1%
Veränderung 2004 zu 2008	0,0%	47,7%	-82,1%	-65,1%	153,2%			111,8%
Transfersaldo Krankenanstalten								
2004	-16,4	-56,8	-98,1	-134,8	-85,1	0,0	-120,0	-96,3
2005	-16,8	-66,9	-96,2	-133,9	-85,7	0,0	-126,5	-106,4
2006	-18,2	-77,5	-138,7	-146,5	-86,2	0,1	-124,2	-92,0
2007	-18,5	-86,5	-159,5	-156,7	-86,6	0,0	-129,3	-98,5
2008	-19,0	-98,0	-158,8	-168,1	-86,7	0,0	-134,9	-98,6
durchschn. Entwicklung	3,8%	14,6%	14,2%	5,7%	0,5%		3,0%	1,0%
Veränderung 2004 zu 2008	16,1%	72,4%	61,9%	24,7%	1,9%		12,4%	2,4%

Quelle: Statistik Austria: Geburungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 50: Transfers der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesland, 2004-2008

Transfers nach Bundesland, Werte in Euro pro Kopf								
Jahr	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg
Transferausgaben Vorschulische Erziehung								
2004	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,5	0,1	0,0
2005	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,6	0,1	0,0
2006	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	2,7	0,1	0,0
2007	0,4	0,0	0,0	0,1	0,1	2,9	0,0	0,0
2008	0,1	0,0	0,0	0,5	0,1	3,1	0,1	0,0
durchschn. Entwicklung	16,8%	-1,6%	-8,6%	182,0%	1,4%	4,8%	35,8%	0,0%
Veränderung 2004 zu 2008	0,0%	-21,7%	-67,2%	908,2%	-4,8%	20,5%	36,8%	0,0%
Transfereinnahmen Vorschulische Erziehung								
2004	27,7	21,0	5,7	32,0	20,2	23,9	27,1	41,4
2005	31,5	19,1	5,7	31,3	22,1	24,5	25,4	41,6
2006	33,3	19,4	6,3	27,6	23,7	24,6	25,4	43,6
2007	38,7	21,3	6,1	27,8	24,3	25,3	27,9	44,9
2008	43,5	23,4	31,5	29,8	27,1	35,2	28,5	51,9
durchschn. Entwicklung	12,0%	3,1%	106,5%	-1,5%	7,7%	11,2%	1,5%	6,0%
Veränderung 2004 zu 2008	57,2%	11,8%	454,9%	-6,7%	34,4%	47,5%	5,4%	25,3%
Transfersaldo Vorschulische Erziehung								
2004	27,7	21,0	5,7	31,9	20,1	21,3	27,0	41,4
2005	31,5	19,1	5,7	31,3	22,0	21,9	25,3	41,6
2006	33,1	19,4	6,3	27,6	23,6	21,8	25,4	43,6
2007	38,3	21,3	6,1	27,7	24,2	22,5	27,9	44,9
2008	43,5	23,4	31,5	29,4	27,0	32,1	28,4	51,9
durchschn. Entwicklung	12,0%	3,1%	106,5%	-1,8%	7,8%	12,1%	1,5%	6,0%
Veränderung 2004 zu 2008	56,9%	11,8%	455,0%	-8,0%	34,6%	50,7%	5,3%	25,3%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 51: Transfers der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesland, 2004-2008

Transfers nach Bundesland, Werte in Euro pro Kopf								
Jahr	Bgld	Knt	NÖ	OÖ	Sbg	Stmk	Tir	Vbg
Transferausgaben Pflichtschulen								
2004	0,0	4,1	0,4	1,0	0,0	3,9	0,1	0,1
2005	0,0	4,1	0,4	1,0	0,1	3,8	0,1	0,1
2006	0,0	3,2	0,6	0,9	0,1	3,7	0,1	0,1
2007	0,0	3,7	0,4	1,0	0,1	4,1	0,4	0,1
2008	0,0	4,0	0,4	1,2	0,1	3,1	1,0	0,1
durchschn. Entwicklung	-16,8%	0,4%	6,3%	6,3%	1,3%	-4,8%	89,8%	-2,2%
Veränderung 2004 zu 2008	-63,0%	-2,0%	0,0%	25,1%	5,0%	-21,6%	0,0%	-8,5%
Transfereinnahmen Pflichtschulen								
2004	2,6	15,4	6,8	27,6	24,7	13,9	17,6	27,3
2005	5,6	14,3	5,2	24,6	25,3	16,4	19,0	14,9
2006	5,2	13,3	5,8	24,2	19,5	17,5	22,1	18,3
2007	4,9	13,4	6,1	24,7	21,4	12,1	29,7	19,6
2008	5,0	13,9	6,3	24,4	21,2	13,2	27,7	24,4
durchschn. Entwicklung	26,5%	-2,3%	-0,7%	-2,9%	-3,0%	0,0%	12,9%	2,2%
Veränderung 2004 zu 2008	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Transfersaldo Pflichtschulen								
2004	2,6	11,3	6,4	26,6	24,7	10,0	17,5	27,2
2005	5,6	10,2	4,8	23,7	25,2	12,6	18,9	14,8
2006	5,2	10,1	5,2	23,2	19,5	13,8	22,0	18,2
2007	4,9	9,7	5,7	23,8	21,3	7,9	29,3	19,5
2008	5,0	9,9	5,9	23,2	21,2	10,1	26,7	24,3
durchschn. Entwicklung	26,6%	-3,1%	-0,8%	-3,3%	-3,0%	5,0%	12,2%	2,3%
Veränderung 2004 zu 2008	93,7%	-12,1%	0,0%	-12,9%	-14,3%	0,9%	0,0%	-10,6%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Entwicklung nach Einwohnerklassen in Euro pro Kopf, 2004 bis 2008

Tabelle 52: Transfers der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. nach Einwohnerklassen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf							
Jahr	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	50.001 bis 500.000 EW	Gesamt
Transferausgaben Sozialhilfe i.w.S.							
2004	94,2	104,6	115,7	132,7	148,9	111,3	109,4
2005	99,5	111,2	121,0	143,5	153,4	114,0	115,1
2006	106,8	118,3	129,8	152,7	161,9	120,6	122,7
2007	117,3	128,5	140,5	159,7	167,5	126,1	131,8
2008	127,4	137,8	150,7	169,3	181,1	129,5	141,0
durchschn. Entwicklung	7,9%	7,2%	6,8%	6,3%	5,0%	3,9%	6,6%
Veränderung 2004 zu 2008	35,3%	31,8%	30,3%	27,5%	21,6%	16,3%	28,9%
Transfereinnahmen Sozialhilfe i.w.S.							
2004	0,5	0,8	0,7	0,9	0,8	3,1	1,0
2005	0,4	0,7	0,6	0,8	0,8	4,2	1,1
2006	0,7	1,0	1,1	1,6	0,8	3,7	1,4
2007	0,8	1,0	1,2	1,8	0,8	4,9	1,6
2008	0,7	0,6	0,9	1,5	0,7	4,8	1,4
durchschn. Entwicklung	14,8%	-1,5%	12,8%	19,6%	-2,7%	13,5%	8,8%
Veränderung 2004 zu 2008	46,7%	-24,5%	39,3%	60,5%	-11,4%	54,6%	36,0%
Transfersaldo Sozialhilfe i.w.S.							
2004	-93,7	-103,7	-115,0	-131,8	-148,1	-108,2	-108,3
2005	-99,1	-110,5	-120,4	-142,7	-152,6	-109,8	-113,9
2006	-106,1	-117,2	-128,8	-151,1	-161,0	-117,0	-121,3
2007	-116,5	-127,4	-139,4	-157,9	-166,7	-121,2	-130,2
2008	-126,7	-137,2	-149,8	-167,8	-180,4	-124,7	-139,6
durchschn. Entwicklung	7,9%	7,2%	6,8%	6,2%	5,1%	3,6%	6,5%
Veränderung 2004 zu 2008	35,3%	32,3%	30,2%	27,3%	21,8%	15,2%	28,9%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 53: Transfers der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Einwohnerklassen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf							
Jahr	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	50.001 bis 500.000 EW	Gesamt
Transferausgaben Krankenanstalten							
2004	72,9	88,5	96,8	121,3	102,2	88,7	88,6
2005	75,9	92,5	102,8	130,7	103,7	107,0	95,0
2006	80,2	96,2	105,6	142,8	137,8	114,0	102,0
2007	85,5	104,2	102,7	179,1	144,7	119,5	109,6
2008	91,0	109,2	108,5	144,3	149,4	126,6	111,6
durchschn. Entwicklung	5,7%	5,4%	3,0%	5,7%	10,7%	9,5%	6,0%
Veränderung 2004 zu 2008	24,8%	23,4%	12,2%	18,9%	46,2%	42,7%	25,9%
Transfereinnahmen Krankenanstalten							
2004	0,1	1,3	8,1	2,9	45,0	10,7	6,4
2005	0,1	1,5	9,3	11,3	33,1	42,6	11,2
2006	0,3	0,5	13,0	1,8	40,5	2,2	5,4
2007	0,1	0,1	7,1	4,2	33,0	2,3	4,1
2008	0,4	0,5	4,5	3,1	9,6	2,2	2,2
durchschn. Entwicklung	153,8%	30,8%	-6,9%	77,7%	-23,4%	50,3%	-11,9%
Veränderung 2004 zu 2008	316,3%	-65,8%	-44,5%	4,7%	-78,8%	-79,6%	-66,0%
Transfersaldo Krankenanstalten							
2004	-72,8	-87,1	-88,6	-118,4	-57,2	-78,0	-82,2
2005	-75,8	-91,0	-93,4	-119,4	-70,5	-64,4	-83,8
2006	-79,9	-95,7	-92,6	-141,0	-97,3	-111,8	-96,6
2007	-85,4	-104,0	-95,6	-174,9	-111,7	-117,2	-105,5
2008	-90,6	-108,7	-104,0	-141,2	-139,9	-124,4	-109,4
durchschn. Entwicklung	5,6%	5,7%	4,1%	5,9%	25,3%	16,8%	7,5%
Veränderung 2004 zu 2008	24,4%	24,8%	17,4%	19,3%	144,6%	59,4%	33,1%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 54: Transfers der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Einwohnerklassen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf							
Jahr	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	50.001 bis 500.000 EW	Gesamt
Transferausgaben Vorschulische Erziehung							
2004	0,7	0,4	0,8	0,4	0,3	0,0	0,5
2005	0,7	0,4	0,8	0,4	0,3	0,0	0,5
2006	0,8	0,4	0,8	0,4	0,3	0,0	0,5
2007	0,9	0,4	0,9	0,4	0,3	0,0	0,6
2008	0,9	0,5	0,9	0,4	0,3	0,6	0,7
durchschn. Entwicklung	5,5%	5,1%	4,8%	2,5%	2,9%	0,0%	8,5%
Veränderung 2004 zu 2008	23,4%	21,8%	20,5%	9,5%	11,7%	0,0%	37,9%
Transfereinnahmen Vorschulische Erziehung							
2004	25,3	20,3	19,0	21,2	22,3	21,7	22,2
2005	24,6	21,2	20,2	19,6	24,2	20,8	22,1
2006	24,9	20,9	21,0	21,5	23,4	16,8	21,8
2007	26,5	22,5	21,2	22,0	23,6	16,2	22,7
2008	36,8	31,7	34,5	34,0	33,6	17,8	32,1
durchschn. Entwicklung	10,9%	12,9%	18,6%	14,7%	12,1%	-4,3%	11,0%
Veränderung 2004 zu 2008	45,2%	56,2%	82,0%	60,2%	50,6%	-18,1%	44,9%
Transfersaldo Vorschulische Erziehung							
2004	24,6	19,9	18,2	20,8	22,1	21,7	21,7
2005	23,9	20,7	19,3	19,2	24,0	20,8	21,6
2006	24,1	20,4	20,2	21,2	23,1	16,8	21,3
2007	25,7	22,1	20,3	21,7	23,3	16,2	22,1
2008	35,9	31,2	33,6	33,6	33,3	17,2	31,4
durchschn. Entwicklung	11,1%	13,0%	19,2%	14,9%	12,2%	-5,2%	11,1%
Veränderung 2004 zu 2008	45,8%	56,9%	84,6%	61,2%	51,1%	-20,8%	45,1%

Quelle: Statistik Austria: Gebärungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 55: Transfers der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Einwohnerklassen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf							
Jahr	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	50.001 bis 500.000 EW	Gesamt
Transferausgaben Pflichtschulen							
2004	0,9	0,7	0,9	0,8	0,8	4,6	1,4
2005	1,0	0,7	0,9	0,8	0,8	4,3	1,4
2006	1,0	0,7	1,3	0,9	0,9	3,4	1,3
2007	1,0	0,8	1,0	0,9	0,9	4,4	1,4
2008	1,0	0,8	1,0	0,8	1,0	4,0	1,4
durchschn. Entwicklung	2,2%	2,0%	6,0%	-0,5%	5,0%	-2,0%	-0,1%
Veränderung 2004 zu 2008	8,9%	8,1%	16,4%	-3,6%	21,4%	-13,5%	-1,0%
Transfereinnahmen Pflichtschulen							
2004	25,1	17,1	15,3	12,7	8,0	5,5	16,8
2005	24,7	16,1	14,2	10,4	4,2	5,3	15,7
2006	24,9	17,5	13,0	6,4	8,0	6,4	15,9
2007	20,1	21,4	17,3	7,6	5,9	8,3	16,1
2008	21,5	20,0	18,0	11,2	6,9	5,7	16,4
durchschn. Entwicklung	-3,3%	4,7%	5,3%	2,3%	8,8%	4,0%	-0,5%
Veränderung 2004 zu 2008	-14,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,1%
Transfersaldo Pflichtschulen							
2004	24,2	16,3	14,5	11,9	7,2	0,9	15,4
2005	23,7	15,4	13,3	9,6	3,3	1,0	14,4
2006	23,9	16,7	11,7	5,5	7,1	2,9	14,6
2007	19,1	20,6	16,3	6,7	4,9	3,9	14,7
2008	20,5	19,2	16,9	10,4	5,9	1,7	15,0
durchschn. Entwicklung	-3,5%	4,8%	5,8%	3,7%	12,5%	46,1%	-0,5%
Veränderung 2004 zu 2008	-15,2%	17,5%	17,2%	-12,3%	-17,8%	96,4%	-2,2%

Quelle: Statistik Austria: Gebärungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Entwicklung nach Finanzkraft-Quintilen in Euro pro Kopf, 2004 bis 2008

Tabelle 56: Transfers der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf						
Jahr	FK-Quintil 1	FK-Quintil 2	FK-Quintil 3	FK-Quintil 4	FK-Quintil 5	Gesamt
Transferausgaben Sozialhilfe i.w.S.						
2004	80,3	88,6	98,3	110,9	123,1	109,4
2005	84,1	92,9	103,4	116,4	129,7	115,1
2006	90,2	99,1	109,7	124,3	138,4	122,7
2007	100,9	108,8	119,0	133,7	146,8	131,8
2008	108,1	117,0	128,5	143,7	156,0	141,0
durchschn. Entwicklung	7,7%	7,2%	6,9%	6,7%	6,1%	6,6%
Veränderung 2004 zu 2008	34,6%	32,1%	30,7%	29,6%	26,7%	28,9%
Transfereinnahmen Sozialhilfe i.w.S.						
2004	0,5	0,4	0,5	0,7	1,6	1,0
2005	0,4	0,5	0,4	0,7	1,9	1,1
2006	0,7	0,9	0,7	1,2	1,9	1,4
2007	0,8	0,9	0,7	1,2	2,4	1,6
2008	0,6	0,6	0,6	1,0	2,2	1,4
durchschn. Entwicklung	9,6%	15,3%	9,7%	13,1%	9,7%	8,8%
Veränderung 2004 zu 2008	21,0%	34,9%	5,2%	35,1%	40,2%	36,0%
Transfersaldo Sozialhilfe i.w.S.						
2004	-79,8	-88,1	-97,8	-110,2	-121,5	-108,3
2005	-83,7	-92,5	-103,0	-115,8	-127,8	-113,9
2006	-89,5	-98,2	-108,9	-123,1	-136,5	-121,3
2007	-100,1	-107,9	-118,3	-132,5	-144,3	-130,2
2008	-107,5	-116,4	-128,0	-142,7	-153,8	-139,6
durchschn. Entwicklung	7,8%	7,2%	7,0%	6,7%	6,1%	6,5%
Veränderung 2004 zu 2008	34,7%	32,1%	30,8%	29,5%	26,5%	28,9%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 57: Transfers der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf						
Jahr	FK-Quintil 1	FK-Quintil 2	FK-Quintil 3	FK-Quintil 4	FK-Quintil 5	Gesamt
Transferausgaben Krankenanstalten						
2004	58,2	76,3	81,0	95,6	96,3	88,6
2005	60,4	78,8	84,6	97,9	107,5	95,0
2006	63,8	83,4	88,8	101,8	118,5	102,0
2007	68,2	89,7	95,3	109,5	127,2	109,6
2008	72,3	95,4	101,1	110,3	127,0	111,6
durchschn. Entwicklung	5,6%	5,8%	5,7%	3,7%	7,3%	6,0%
Veränderung 2004 zu 2008	24,2%	25,0%	24,8%	15,4%	31,9%	25,9%
Transfereinnahmen Krankenanstalten						
2004	0,1	0,0	0,1	6,8	11,2	6,4
2005	0,0	0,1	0,1	9,8	20,7	11,2
2006	0,1	0,0	0,1	6,7	8,9	5,4
2007	0,1	0,1	0,1	7,5	5,4	4,1
2008	0,5	0,3	0,4	1,3	4,0	2,2
durchschn. Entwicklung	186,0%	308,5%	145,1%	-14,6%	-8,9%	-11,9%
Veränderung 2004 zu 2008	416,3%	4970,9%	521,4%	-81,3%	-63,8%	-66,0%
Transfersaldo Krankenanstalten						
2004	-58,2	-76,3	-81,0	-88,8	-85,1	-82,2
2005	-60,3	-78,8	-84,5	-88,1	-86,8	-83,8
2006	-63,7	-83,4	-88,7	-95,1	-109,6	-96,6
2007	-68,1	-89,6	-95,2	-101,9	-121,8	-105,5
2008	-71,8	-95,0	-100,8	-109,0	-123,0	-109,4
durchschn. Entwicklung	5,4%	5,7%	5,6%	5,3%	10,1%	7,5%
Veränderung 2004 zu 2008	23,6%	24,6%	24,4%	22,9%	44,5%	33,1%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 58: Transfers der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf						
Jahr	FK-Quintil 1	FK-Quintil 2	FK-Quintil 3	FK-Quintil 4	FK-Quintil 5	Gesamt
Transfersausgaben Vorschulische Erziehung						
2004	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5
2005	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5
2006	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5
2007	0,9	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
2008	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
durchschn. Entwicklung	8,6%	4,7%	3,4%	3,5%	15,7%	8,5%
Veränderung 2004 zu 2008	35,7%	19,0%	13,8%	14,8%	70,4%	37,9%
Transfereinnahmen Vorschulische Erziehung						
2004	25,6	20,3	20,2	22,1	22,7	22,2
2005	23,3	20,1	21,6	22,3	22,5	22,1
2006	24,4	20,3	21,7	21,7	21,9	21,8
2007	24,0	21,8	24,7	22,3	22,2	22,7
2008	32,5	34,5	32,6	36,3	29,0	32,1
durchschn. Entwicklung	7,4%	16,5%	13,3%	15,9%	7,1%	11,0%
Veränderung 2004 zu 2008	27,1%	70,3%	61,2%	64,0%	27,9%	44,9%
Transfersaldo Vorschulische Erziehung						
2004	25,0	19,7	19,7	21,6	22,3	21,7
2005	22,7	19,5	21,1	21,8	22,1	21,6
2006	23,7	19,7	21,1	21,2	21,4	21,3
2007	23,2	21,2	24,1	21,8	21,7	22,1
2008	31,7	33,9	32,0	35,7	28,3	31,4
durchschn. Entwicklung	7,5%	16,8%	13,5%	16,2%	7,0%	11,1%
Veränderung 2004 zu 2008	26,9%	71,8%	62,4%	65,2%	27,1%	45,1%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Tabelle 59: Transfers der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008

Transfers nach Einwohnerklassen, Werte in Euro pro Kopf						
Jahr	FK-Quintil 1	FK-Quintil 2	FK-Quintil 3	FK-Quintil 4	FK-Quintil 5	Gesamt
Transfersausgaben Pflichtschulen						
2004	3,8	1,3	0,9	0,3	0,1	0,7
2005	4,1	1,3	1,0	0,3	0,1	0,7
2006	4,1	1,4	1,3	0,4	0,1	0,8
2007	4,1	1,4	1,1	0,3	0,1	0,8
2008	4,2	1,5	1,1	0,3	0,2	0,8
durchschn. Entwicklung	2,4%	2,2%	6,2%	-0,4%	4,9%	2,4%
Veränderung 2004 zu 2008	9,7%	8,8%	17,2%	-3,1%	20,7%	9,6%
Transfereinnahmen Pflichtschulen						
2004	104,4	32,3	16,3	5,0	1,2	16,0
2005	102,8	30,5	15,1	4,1	0,6	15,0
2006	103,7	33,1	13,8	2,6	1,2	15,0
2007	84,1	40,6	18,4	3,0	0,9	14,9
2008	90,1	38,0	19,2	4,5	1,1	15,6
durchschn. Entwicklung	-3,1%	4,9%	5,4%	2,4%	8,6%	-0,5%
Veränderung 2004 zu 2008	-13,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-2,4%
Transfersaldo Pflichtschulen						
2004	100,6	30,9	15,3	4,7	1,1	15,3
2005	98,7	29,1	14,2	3,8	0,5	14,2
2006	99,6	31,7	12,5	2,2	1,1	14,2
2007	80,0	39,2	17,3	2,7	0,8	14,2
2008	85,9	36,6	18,1	4,2	0,9	14,8
durchschn. Entwicklung	-3,3%	5,0%	5,9%	3,8%	12,3%	-0,7%
Veränderung 2004 zu 2008	-14,6%	18,3%	17,9%	-11,9%	-18,2%	-3,0%

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsdatensatz 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen 2010.

Verzeichnisse

1 Literaturverzeichnis

Bauer, H. (Hrsg.): *Finanzausgleich 2008 – ein Handbuch*. Wien - Graz 2008.

Bauer, H., Thöni, E. (2008), *Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung*, in: Bauer (2008), S. 19–39.

Bauer, H., Handler, Heinz; Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): *Finanzmanagement im föderalen Staat*. Wien - Graz 2006.

Bauer, H., Schratzenstaller, M., *Implikationen für die intragovernmentalen Transfers bei Ausbau der subnationalen Steuerautonomie in Österreich*, in: Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), *Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers*, Wien – Graz, 2007, S. 157-172.

Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, J.-D., Merk, O., *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, *OECD Journal on Budgeting*, 2006, 5(4), S. 111-158.

Berthold, N., *Die Europäische Währungsunion: Ein weiterer Schock für Europa?*, in: Mayer, O.G., Scharrer, E. (Hrsg.), *Schocks und Schockverarbeitung in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 1997, S. 11-44.

Blöchliger, H., *Federal Austria, Fiscally Centralised*, in: Bauer, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), *Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers*, Wien – Graz, 2007, S. 69-79.

Blöchliger, H., Brezzi, M., Charbit, C., Migotto, M., Pinero-Campos, J., Vamalle, C., *Fiscal Policy Across Levels of Government in Times of Crisis*, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Paris, 2010, (COM/CTPA/GOV/ECO/WP(2010)12).

Blöchliger, H., Petzold, O., *Taxes or Grants: Which Revenue Source for Sub-central Governments?*, *OECD Economics Department Working Paper*, 2009, Paris, (706).

Bird, R., Smart, M., *Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries*, *World Development*, 2002, 30(6), S. 899-912.

Boadway, R.; Shah, Anwar (ed.): *Intergovernmental fiscal transfers*. Washington D.C. 2007.

Boadway, R.: *Grants in a federal economy: A conceptual perspective*. In: Boadway, Robin; Shah, Anwar (ed.): *Intergovernmental fiscal transfers 2007*, S. 55 - 74.

Boadway, R., *"Inter-governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization"*, *Constitutional Political Economy*, 2001, 12(2), S. 93-121.

Boadway, R., Shah, A., *Overview*, in: Boadway, R., Shah, A. (Hrsg.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, 2007, S. xxvii-xlii.

Boadway, R., Wildasin, D.E., *Public Sector Economics*, 2. Auflage, Boston, 1984.

Bock-Schappelwein, J. (2010), Schulwesen und Kinderbetreuung, in Pitlik et al. (2010), S. 107–136.

Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W., Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Wien – New York, 2006.

Bröthaler, Johann: Die Transfers der Gemeinden – Ausmaß und Perspektiven, in: Biwald, P., Dearing, E., Weninger, T., Innovation im öffentlichen Sektor, Wien 2008; S. 192- 204

Bröthaler, J. (2008), Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948–2008 und finanzielle Auswirkungen 1976–2011, in: Bauer (2008), S. 213–244.

Bröthaler, J. (2008b), Die Transfers der Gemeinden - Ausmaß und Perspektiven, in: Biwald, P, Dearing, E., Weninger, T. , Hrsg. (2008), Innovation im öffentlichen Sektor, Festschrift für Helfried Bauer, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 10 (KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung mit Unterstützung des Österreichischen Städtebundes und des Bundeskanzleramtes, Hrsg.), NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/Graz, S. 192–204.

BMF (2010), Bundesministerium für Finanzen, Budget – Finanzbeziehung zu Länder und Gemeinden, Unterlagen zum Finanzausgleich, www.bmf.gv.at/budget/ (Okt. 2010), Wien.

Cassette, A., Paty, S., Fiscal Decentralization and the Size of Government: A European Country Empirical Analysis, Public Choice, 2010, 143, S. 173-189.

FAG 2008, Finanzausgleichsgesetz 2008, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2013 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden sowie Bundesgesetz, mit dem ein Finanzausgleichsgesetz 2008 erlassen wird und das Zweckzuschussgesetz 2001, das Katastrophenfondsgesetz 1996, das Finanzausgleichsgesetz 2005, das Finanz-Verfassungsgesetz 1948, das Bundesgesetz BGBl. Nr. 301/1989, das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Umweltförderungsgesetz geändert werden, BGBl. I Nr. 103/2007 idF BGBl. I Nr. 66/2008, BGBl. I Nr. 85/2008, BGBl. I Nr. 17/2010, BGBl. I Nr. 26/2010 (VfGH), BGBl. I Nr. 34/2010, BGBl. I Nr. 54/2010, BGBl. I Nr. 73/2010; Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile im Finanzausgleichsgesetz 2008 für die Jahre 2008 bis 2010, BGBl. II Nr. 349/2008; Auswirkungen der Abschaffung der Selbstträgerschaft – vorläufige Werte, BGBl. II Nr. 421/2008 idF BGBl. II Nr. 237/2009.

Färber, G., Steuerungsziele und –instrumente im Finanzausgleich föderaler Staaten, in: Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), Finanzmanagement im föderalen Staat. Internationale und nationale Reformansätze, Wien – Graz, 2006, S. 136-153.

Fehr, H., Fiskalische und alloкатive Konsequenzen des neuen Länderfinanzausgleichs, Wirtschaftsdienst, 2001, 81(10), S. 573-579.

Feld, L., Kirchgässner, G., Schaltegger, C.A., Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss States and Local Governments, CESifo Working Paper, 2003, (1087).

Frey, R.L., Schaltegger, Ch.A., Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs, Bericht zu Handen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen, Basel, 2001.

Frey, R. L.: Standortwettbewerb und Neuer Finanzausgleich. In: Frey, René L. (Hrsg.): Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich 2005, S. 11 – 42.

- Frey, R.L., Wettstein, G., Reform des schweizerischen Finanzausgleichs, CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik, 2008, (2008-05).
- Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U. (2008), Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar, in: Bauer (2008), S. 89–212.
- Huemer, U., Matzinger, A., Maurer, A. (2008), Zum Paktum des Finanzausgleichs 2008, in: Bauer (2008), S. 64–88.
- Kirchgässner, G., Jüngere Entwicklungen der Finanzsysteme föderaler Staaten: Der „Neue Finanzausgleich“ der Schweiz, in: Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), Finanzmanagement im föderalen Staat, Wien – Graz, 2006, S. 51-69.
- Lehner, G., Steueraufkommen und seine regionale Verteilung in Österreich, Wirtschaftspolitische Blätter, (4), S. 447ff.
- Matzinger, A. (2008), Finanz-Reform-Ausgleich 2008, ÖGZ Nr. 12-2007/01-2008, Wien.
- 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.
- Oates, W.E. Decentralization of the Public Sector, in: Bennet, R. (Hrsg.), Decentralization, Local Governments, and Markets, Oxford, 1990, S. 1120-1149.
- Olson, M., The Principle of Fiscal Equivalence, American Economic Review, 1969, 59, S. 479ff.
- Persson, T., Tabellini, G., Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, in: Econometrica, 1996, 64(??), S. 623-646.
- Pitlik, H., Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik, Frankfurt/Main et al., 1997.
- Pitlik, H.: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008, S. 411 – 428.
- Pitlik, H., Schmid, G., Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2000, 49(1), S. 100-124.
- Pitlik, H., Schneider, F., Strotmann, H., Legislative Malapportionment and the Politicization of Germany's Intergovernmental Transfer System, Public Finance Review, 2006, 34, S. 637-662.
- Pitlik, H., et al. (2010), Verwaltungsmodernisierung als Voraussetzung für nachhaltige Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.
- Quigley, J.M., Fiscal Federalism and Economic Development – A Theoretical Overview, in: Andersson, A.E., Harsman, B., Quigley, J.M. (Hrsg.), Government for the Future: Unification, Fragmentation and Regionalism, Amsterdam – New York – Oxford, 1997, S. 83-101.
- Rossmann, B.: Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008, S. 307 – 322.

Rubinfeld, D.L., The Economics of the Local Public Sector, in: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (Hrsg.), Handbook of Public Economics, Volume II, Amsterdam, 1987, S. 571-645.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2006/07: Widerstreitende Interessen, ungenutzte Chancen, Berlin, 2006.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, 2007.

Schatzenstaller, M., Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben, WIFO Monatsberichte, 2008, 81(1), S. 35-42.

Schatzenstaller, M. (2008), Der neue Finanzausgleich 2008–2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben, in: Bauer (2008), S. 296–304.

Shah, A., A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, in: Boadway, R., Shah, A. (Hrsg.), Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, Washington, 2007, S. 1-53.

SimFag (1999–2010), Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Modellsoftware auf Basis der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1999-2009 gemäß Zwischenabrechnung des BMF, Gemeindedaten Daten 1999–2008 der Gebärungsstatistik; Einwohnerdaten gemäß Volkszählung 1991/2001 bzw. Bevölkerungsstatistik 2008; Regelungen gemäß FAG in der im jeweiligen Jahr gültigen Fassung; Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (J. Bröthaler) im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien.

Spahn, P. B.: Equity and Efficiency Aspects of Interagency Transfers in a Multigovernment Framework. In: Boadway, R.; Shah, A. (ed.): Intergovernmental fiscal transfers 2007, S. 75 - 106.

Statistik Austria (2010), Gebärungen und Sektor Staat 2000–2008, ESVG-Daten zum Sektor Staat 1995–2008; Daten der Kommunalen Finanzstatistik 2000–2008, Wien.

Statistik Austria (2010), Daten der Volkszählung 2001, ISIS-Datenbank und www.statistik.at (Sept. 2010), Wien.

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, R., Shah, A. (Hrsg.), Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, Washington, 2007, S. 133-171.

von Hagen, J., Achieving Economic Stabilization by Sharing Risk Within Countries, in: Boadway, R., Shah, A. (Hrsg.), Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, Washington, 2007, S. 107-132.

Wörgötter, A., OECD Recommendations for Improving Fiscal-Federal Relations, in: Bauer, H., Handler, H., Schratzenstaller, M. (Hrsg.), Finanzmanagement im föderalen Staat, Wien – Graz, 2006, S. 70-87.

Zimmermann, H., Henke, K.-D., Broer, M., Finanzwissenschaft – Eine Einführung in die Lehre öffentlicher Finanzwirtschaft, 10. Auflage, München, 2009.

2 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

2.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über den primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich.....	33
Abbildung 2: Abgrenzung der Transferbeziehungen innerhalb des Staates gemäß ESVG 1995	34
Abbildung 3: Netto-Transfers ¹⁾ der Gemeinden ohne Wien 1995-2008 (in Mio. €).....	43
Abbildung 4: Intragovernmentale Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien 1995, 2004 und 2008 nach Bundesländern, Größenklassen und Finanzkraft-Quintilen (in € pro Einwohner)	43
Abbildung 5: Transferverflechtungen des sekundären Finanzausgleichs ¹⁾ (FAG 2005 / 2008)....	47
Abbildung 6: Gemeinde-Bedarfszuweisungen, Landesumlage, Zuweisungen zur Finanzkraftstärkung und sekundäre Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien 2008 (in €/EW).....	56
Abbildung 7: Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden zum/vom Land, 2004-2008 ...	59
Abbildung 8: Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden zum/vom Land inkl. „ergänzende Transfers“ im Sozialhilfe- und Krankenanstaltenbereich, 2004-2008	60
Abbildung 9: Entwicklung Transfersaldo in zentralen Transferbereichen in Mio. Euro, 2004-2008	61
Abbildung 10: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesland, 2004-2008	65
Abbildung 11: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Einwohnerklassen, 2004-2008.....	65
Abbildung 12: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008.....	66
Abbildung 13: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesland, 2004-2008	68
Abbildung 14: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Einwohnerklassen, 2004-2008.....	68
Abbildung 15: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008.....	69
Abbildung 16: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesland, 2004-2008.....	71
Abbildung 17: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Einwohnerklassen, 2004-2008	72

Abbildung 18: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008	72
Abbildung 19: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden (vom und zum Land) im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesland, 2004-2008.....	74
Abbildung 20: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden (vom und zum Land) im Bereich der Pflichtschulen nach Einwohnerklassen, 2004-2008	74
Abbildung 21: Entwicklung Transfersaldo der Gemeinden (vom und zum Land) im Bereich der Pflichtschulen nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008	74
Abbildung 22: Anteil der Transfereinnahmen/-ausgaben von/an das Land an der Summe der Einnahmen/Ausgaben der Gemeinden, 2004-2008	77
Abbildung 23: Anteil der Umlagen an den Gesamtausgaben der Länder, 2004-2008.....	78
Abbildung 24: Entwicklung des Transfersaldos in den zentralen Umlagebereichen nach Bundesland, 2004-2008	79
Abbildung 25: Entwicklung des Transfersaldos in den zentralen Umlagebereichen nach Einwohnerklassen, 2004-2008.....	79
Abbildung 26: Entwicklung des Transfersaldos in den zentralen Umlagebereichen nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008.....	80
Abbildung 27: Entwicklung des Transfersaldos im Bereich Vorschulische Erziehung und Pflichtschulen nach Bundesland, 2004-2008.....	81
Abbildung 28: Entwicklung des Transfersaldos „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ nach Einwohnerklassen, 2004-2008.....	81
Abbildung 29: Entwicklung des Transfersaldos „Vorschulische Erziehung“ und „Pflichtschulen“ nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008.....	82
Abbildung 30: Ertragsanteile vor und nach sekundären Transfers sowie Umlagen pro Kopf, nach Einwohnerklassen 2008	84
Abbildung 31: Ertragsanteile vor und nach sekundären Transfers sowie Umlagen pro Kopf, nach Finanzkraft-Quintilen 2008.....	84
Abbildung 32: Anzahl der Transaktionen bei lfd. Transfers zwischen Ländern und Gemeinden..	87
Abbildung 33: Durchschnittliche Höhe der lfd. Transfers von den Ländern in Euro.....	88
Abbildung 34: Anzahl der Transaktionen bei Kapitaltransfers zwischen Ländern und Gemeinden	88
Abbildung 35: Durchschnittliche Höhe der Kapitaltransfers von den Ländern in Euro.....	89
Abbildung 36: Anzahl der Transaktionen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden	89

Abbildung 37: Anzahl der Transaktionen zwischen Gemeinden und sonstigen Trägern öffentlichen Rechts.....	90
--	----

2.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Merkmale von intragovernmentalen Transfers	13
Tabelle 2: Aufgabenentflechtung (Auswahl der wichtigsten neu zugeordneten Aufgaben).....	24
Tabelle 3: Bisheriger Finanzkraftindex und neuer Ressourcenindex	25
Tabelle 4: Transfers innerhalb des Staates gemäß ESVG 1995 nach Subsektoren 1995–2008 (und vorläufige Daten 2009), in Mio. €.....	35
Tabelle 5: Gesamtzahl der Transfers der Länder und Gemeinden 2008, Werte gerundet ¹⁾	37
Tabelle 6: Anzahl der Transfers der Gemeinden ohne Wien 2008, Werte gerundet ¹⁾	38
Tabelle 7: Ökonomische Struktur der Einnahmen/Ausgaben der Länder und Gemeinden 2008 .	39
Tabelle 8: Intragovernmentale Transfers der Länder ohne Wien 2004–2008, in Mio. € bzw. €/EW	40
Tabelle 9: Transfers der Gemeinden (ohne Wien) – Verflechtung 2008 und Entwicklung 1995–2008, in Mio. € bzw. in %	42
Tabelle 10: Überblick über die Abgabenerträge und sekundären Transfers 2004–2008, in Mio. €	45
Tabelle 11: Vorwegabzüge von gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2005 und 2008, in Mio. €.	46
Tabelle 12: Ausgestaltungsmerkmale der sekundären Transfereinnahmen der Länder	48
Tabelle 13: Ausgestaltungsmerkmale der sekundären Transfers der Gemeinden	48
Tabelle 14: Sekundäre Transfers der Länder einschließlich Umwandlung von Transfers gemäß FAG 2005 in Ertragsanteile gemäß FAG 2008, in Mio. €.....	49
Tabelle 15: Einnahmen der Länder aus Kostenersätzen des Bundes für Landeslehrer 2004–2008 gemäß § 4 FAG 2005/2008, in Mio. €.....	51
Tabelle 16: Sekundäre Transfers der Gemeinden einschließlich Umwandlung von Transfers gemäß FAG 2005 in Ertragsanteile gemäß FAG 2008, in Mio. €.....	52
Tabelle 17: Netto-Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Spielbankabgabe) und sekundäre Transfers der Gemeinden gemäß FAG 2008 nach Bundesländern, Größenklassen und Finanzkraft-Quintilen ¹⁾ (für das Jahr 2008, in Mio. € und €/EW)	55
Tabelle 18: Ausgestaltungsmerkmale zentraler Transferströme zwischen Ländern und Gemeinden.....	61

Tabelle 19: Finanzierungsregelungen der Sozialhilfe-Umlage (i.e.S.) nach Bundesländern.....	63
Tabelle 20: Finanzierungsregelungen der Behindertenhilfe-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Behindertenhilfe.....	63
Tabelle 21: Finanzierungsregelungen der Pflegesicherung-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Pflegesicherung.....	63
Tabelle 22: Finanzierungsregelungen der Jugendwohlfahrts-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Jugendwohlfahrt	64
Tabelle 23: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008.....	64
Tabelle 24: Finanzierungsregelungen der Krankenanstalts-Umlage nach Bundesländern im Bereich der Krankenanstalten.....	67
Tabelle 25: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008	67
Tabelle 26: Finanzierungsregelungen der Vorschulischen Erziehung nach Bundesländern.....	70
Tabelle 27: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008	71
Tabelle 28: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesländern in Euro pro Kopf, 2008.....	73
Tabelle 29: Transferarten im Überblick.....	86
Tabelle 30: Anzahl der Transfertransaktionen 2008.....	87
Tabelle 31: Transferarten und damit verbundener Transaktionsaufwand.....	91
Tabelle 32: Bedarfszuweisungsverfahren auf Gemeindeebene.....	92
Tabelle 33: Bedarfszuweisungsverfahren auf Landesebene – Beispiel 1.....	93
Tabelle 34: Bedarfszuweisungsverfahren auf Landesebene – Beispiel 2.....	93
Tabelle 35: Bedarfszuweisungsverfahren – Aufwand auf Landes- und Gemeindeebene	94
Tabelle 36: Kinderbetreuung – Landesbeitrag zu den Personalkosten.....	94
Tabelle 37: Bearbeitungszeiten je Transferart.....	95
Tabelle 38: Gesamtaufwand Länder- und Gemeindeebene.....	96
Tabelle 39: Kalkulationsgrundlagen Transaktionskosten	97
Tabelle 40: Gesamtaufwand Länder- und Gemeindeebene.....	97

Tabelle 41: Anteil der Transaktionskosten an der Transfersumme	97
Tabelle 42: Betrachtete Unterabschnitte und Posten nach Transferbereichen.....	110
Tabelle 43: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008.....	113
Tabelle 44: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008	113
Tabelle 45: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008	114
Tabelle 46: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008	114
Tabelle 47: Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden in weiteren Bereichen nach Bundesländern in Tsd. Euro, 2008	115
Tabelle 48: Transfers der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. nach Bundesland, 2004-2008	116
Tabelle 49: Transfers der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Bundesland, 2004- 2008.....	116
Tabelle 50: Transfers der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Bundesland, 2004-2008	117
Tabelle 51: Transfers der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Bundesland, 2004-2008	117
Tabelle 52: Transfers der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. nach Einwohnerklassen, 2004- 2008.....	118
Tabelle 53: Transfers der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Einwohnerklassen, 2004-2008	118
Tabelle 54: Transfers der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Einwohnerklassen, 2004-2008.....	119
Tabelle 55: Transfers der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Einwohnerklassen, 2004-2008	119
Tabelle 56: Transfers der Gemeinden im Bereich Sozialhilfe i.w.S. nach Finanzkraft-Quintilen, 2004-2008	120
Tabelle 57: Transfers der Gemeinden im Bereich der Krankenanstalten nach Finanzkraft- Quintilen, 2004-2008.....	120
Tabelle 58: Transfers der Gemeinden im Bereich der Vorschulischen Erziehung nach Finanzkraft- Quintilen, 2004-2008.....	121

Tabelle 59: Transfers der Gemeinden im Bereich der Pflichtschulen nach Finanzkraft-Quintilen,
2004-2008 121