

**Ausgabendynamik in den Budgets  
der Gebietskörperschaften im Lichte  
einer aufgabenorientierten  
vertikalen Finanzmittelverteilung**

**Hans Pitlik, Michael Klien, Simon Loretz**

Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich,  
Michael Weingärtler

# Ausgabendynamik in den Budgets der Gebietskörperschaften im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung

Hans Pitlik, Michael Klien, Simon Loretz

September 2018

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer

Begutachtung: Hannes Winner • Wissenschaftliche Assistenz: Andrea Sutrich, Michael Weingärtler

## Inhalt

Die geplante grundlegende Reform des Finanzausgleichs strebt auch eine verstärkte Aufgabenorientierung an. Vor diesem Hintergrund werden die Entwicklung großer funktionaler Ausgabenblöcke in den Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden dargestellt und analysiert und vertikale Ausgabenverschiebungen zulasten der Landes- und Gemeindebudgets identifiziert. Haupttreiber sind dabei die Ausgaben für Spitäler und für soziale Sicherung. In diesem Kontext werden auch die durch die Dynamik erzeugten Herausforderungen für eine stärkere Aufgabenorientierung diskutiert, die in der bisherigen theoretischen und empirischen Debatte nur wenig beleuchtet werden.

Rückfragen: [hans.pitlik@wifo.ac.at](mailto:hans.pitlik@wifo.ac.at), [michael.klien@wifo.ac.at](mailto:michael.klien@wifo.ac.at), [simon.loretz@wifo.ac.at](mailto:simon.loretz@wifo.ac.at), [andrea.sutrich@wifo.ac.at](mailto:andrea.sutrich@wifo.ac.at), [michael.weingaertler@wifo.ac.at](mailto:michael.weingaertler@wifo.ac.at)

2018/344-2/S/WIFO-Projektnummer: 4717

© 2018 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <https://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 70 € • Kostenloser Download: <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61535>

# Ausgabendynamiken in den Budgets der gebietskörperschaftlichen Ebenen im Lichte einer aufgabenorientierten vertikalen Finanzmittelverteilung

Hans Pitlik (Projektkoord.), Michael Klien, Simon Loretz

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>1 Einführung</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Problemstellung und Zielsetzung</i>	1
1.2 <i>Vorgehensweise</i>	2
1.3 <i>Literaturhinweise</i>	5
<b>2 Grundfragen einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung</b>	<b>6</b>
2.1 <i>Begriff und Einordnung des Konzepts einer Aufgabenorientierung</i>	6
2.1.1 <i>Dimensionen einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung</i>	6
2.1.2 <i>Finanzbedarf, Finanzmehrbedarf und Sonderlasten</i>	9
2.2 <i>Einwohnerzahl als abstraktes Finanzbedarfskriterium</i>	9
2.2.1 <i>Einwohnerzahl als abstraktes Bedarfskriterium</i>	9
2.2.2 <i>Gewichtete Einwohnerzahl als abstraktes Bedarfskriterium für Zentralörtlichkeit und Ballungskosten</i>	10
2.2.3 <i>Einwohnerzahl als Bedarfsindikator für Basisaufgaben?</i>	11
2.3 <i>Aufgabenspezifische Bedarfsindikatoren</i>	14
2.3.1 <i>Sozio-demographische Strukturen als konkrete Bedarfsindikatoren</i>	14
2.3.2 <i>Geographisch-topographische Strukturen als Bedarfsindikatoren</i>	15
2.4 <i>Exogene versus endogene Bestimmungsfaktoren des Finanzbedarfs</i>	16
2.5 <i>Elemente einer Aufgabenorientierung im Finanzausgleich in Österreich</i>	18
2.5.1 <i>Aufgabenverteilung</i>	18
2.5.2 <i>Anknüpfungspunkte einer Aufgabenorientierung</i>	19
2.5.3 <i>Die vertikale Dimension einer verstärkten Aufgabenorientierung</i>	22
2.6 <i>Literaturhinweise</i>	25
<b>3 Ausgabenentwicklung in Gesamtstaat und in den staatlichen Subsektoren 1997 bis 2016</b>	<b>27</b>
3.1 <i>Datenquellen</i>	27
3.1.1 <i>Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach ESVG 2010</i>	27
3.1.2 <i>Weitere Datenquellen</i>	29
3.2 <i>Dynamik der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Überblick</i>	31

3.2.1	Vorbemerkungen	31
3.2.2	Ausgabenentwicklung Gesamtstaat	32
3.2.3	Ausgabenentwicklung nach staatlichen Subsektoren	34
3.2.4	Ausgabendynamik und Finanzverflechtungen zwischen den staatlichen Subsektoren	40
3.3	Zwischenfazit	44
3.4	Literaturhinweise	46
3.5	Appendix Kapitel 3	47
<b>4</b>	<b>Gesundheitswesen</b>	<b>52</b>
4.1	<i>Dynamik der Gesundheitsausgaben: Theoretischer Hintergrund</i>	52
4.2	<i>Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Gesundheitswesen</i>	53
4.3	<i>Entwicklung der Ausgabenstrukturen im Gesundheitswesen</i>	56
4.4	<i>Vertikale Dynamik der Ausgabenentwicklungen im Gesundheitswesen</i>	60
4.4.1	Gesamtausgaben im Gesundheitswesen	60
4.4.2	Aufteilung der Investitionen in die Infrastruktur im Gesundheitswesen	61
4.4.3	Aufteilung der laufenden Staatsausgaben im Gesundheitswesen auf Zweistellerebene	63
4.5	<i>Projektion der vertikalen Ausgabendynamik</i>	66
4.5.1	Methodische Vorbemerkungen	66
4.5.2	Projektion der Gesundheitsausgaben auf COFOG-Zweistellerebene	66
4.5.3	Projektion der Ausgabendynamik der gebietskörperschaftlichen Ebenen	68
4.6	Literaturhinweise	73
<b>5</b>	<b>Bildungswesen</b>	<b>74</b>
5.1	<i>Dynamik der Bildungsausgaben: Theoretischer Hintergrund</i>	74
5.2	<i>Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Bildungswesen</i>	78
5.3	<i>Entwicklung der Ausgabenstrukturen im österreichischen Bildungswesen</i>	79
5.4	<i>Vertikale Dynamik der Ausgaben im österreichischen Bildungswesen</i>	84
5.4.1	Gesamtausgaben im Bildungswesen nach Gebietskörperschaften-Ebenen	84
5.4.2	Ausgabenkategorien im Bildungswesen nach Gebietskörperschaften-Ebenen	85
5.4.3	Aufteilung der Staatsausgaben auf COFOG-Zweistellerebene im Bildungswesen nach Gebietskörperschaften-Ebene	86
5.5	<i>Projektion der vertikalen Dynamik der Ausgaben im österreichischen Bildungswesen</i>	90
5.5.1	Methodische Vorbemerkungen	90
5.5.2	Projektion der Ausgabendynamik nach staatlichen Subsektoren	90
5.6	Literaturhinweise	93
5.7	Appendix Kapitel 5	94
<b>6</b>	<b>Soziale Sicherung</b>	<b>95</b>
6.1	<i>Die funktionale Ausgabenkategorie Soziale Sicherung</i>	95
6.2	<i>Dynamik der Ausgaben für soziale Sicherung: Theoretischer Hintergrund</i>	96
6.2.1	Zentrale Merkmale des österreichischen Wohlfahrtsstaates	96
6.2.2	Determinanten der Sozialausgaben	97

6.3	<i>Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Sozialsystem</i>	99
6.4	<i>Entwicklung der Ausgabenstrukturen im Sozialsystem</i>	102
6.5	<i>Vertikale Dynamik der Ausgabenstrukturen im Sozialsystem</i>	105
	<i>Aufteilung der Ausgaben für soziale Sicherung auf COFOG-Zweistellerebene</i>	105
6.6	<i>Projektion der Ausgaben für soziale Sicherung</i>	109
6.7	<i>Literaturhinweise</i>	113
6.8	<i>Appendix Kapitel 6</i>	114
<b>7</b>	<b>Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Ausblick</b>	<b>116</b>
7.1	<i>Zum Problem der vertikalen Ausgabendynamik</i>	116
7.2	<i>Zentrale Ergebnisse der empirischen Analyse</i>	117
7.3	<i>Institutionelle Optionen zur Berücksichtigung der vertikalen Ausgabendynamik</i>	121
	7.3.1 <i>Transferverflechtung als institutionelle Konsequenz</i>	121
	7.3.2 <i>Flexibilisierung der Oberverteilung als institutionelle Alternative</i>	122
	7.3.3 <i>Institutionelle Kongruenz</i>	124
7.4	<i>Literaturhinweise</i>	125

## Verzeichnis der Abbildungen

	<b>Seite</b>
Abbildung 2.1: Dimensionen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs	8
Abbildung 3.1: Ausgaben nach COFOG-Einstellern für den Gesamtstaat zwischen 1997 und 2016, konsolidiert	33
Abbildung 3.2: Ausgaben nach COFOG-Einsteller je Subsektor für die Jahre 1997, 2001, 2008 und 2016, konsolidiert	36
Abbildung 3.3: Erhaltene Transfers nach COFOG-Einsteller je Subsektor für die Jahre 1997, 2001, 2008 und 2016	42
Abbildung 4.1: Entwicklung der Gesundheitsausgaben gemäß COFOG, 1997 bis 2016	58
Abbildung 4.2: Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherung an den Gesundheitsausgaben des Staates (COFOG), 1997 bis 2016	61
Abbildung 4.3: Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitswesen, 1997 bis 2016	63
Abbildung 5.1: Entwicklung der Bildungsausgaben gemäß COFOG, 1997 bis 2016	81
Abbildung 5.2: Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherung an den Bildungsausgaben des Staates (COFOG), 1997 bis 2016	84
Abbildung 5.3: Entwicklung der ökonomischen Ausgabenkategorien auf der gebietskörperschaftlichen Ebene (COFOG), 1997 bis 2016	85
Abbildung 6.1: Aufteilung der Sozialausgaben der Gebietskörperschaften in Geld-/ Sachleistungen und bedarfsgeprüft/nichtbedarfsgeprüft, 2016	101
Abbildung 6.2: Entwicklung der COFOG-Zweisteller im Bereich Soziale Sicherung, 1997 bis 2016	104

## Verzeichnis der Übersichten

	<b>Seite</b>
Übersicht 2.1: Basisaufgaben und Sonderlasten sowie potentielle Indikatoren auf der Länder- und Gemeindeebene	13
Übersicht 2.2: Beispiele für sozio-demographische Finanzbedarfsindikatoren	15
Übersicht 2.3: Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich	19
Übersicht 3.1: Wachstum und Wachstumsbeiträge der COFOG-Kategorien, 1997 bis 2016	34
Übersicht 3.2: Wachstumsbeiträge und -raten der Ausgabenkategorien auf Ebene der staatlichen Subsektoren in den letzten FAG-Perioden	38
Übersicht 3.3: Sektorspezifische Verteilung der Gesamtausgaben COFOG-Einsteller	39
Übersicht 3.4: Transfers zwischen staatlichen Subsektoren nach COFOG-Einstellern, 2016	41
Übersicht 3.5: Anteil erhaltener Transfers an den konsolidierten Gesamtausgaben	43
Übersicht 4.1: Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptausgabenkategorien im Gesundheitswesen, 1997 bis 2016	59
Übersicht 4.2: Anteile an den Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitswesen nach COFOG	63
Übersicht 4.3: Zurechnungsquoten der laufenden Gesundheitsausgaben nach ESSOSS zu COFOG-Zweistellern auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung	65
Übersicht 5.1: Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptausgabenkategorien im Bildungswesen, 1997 bis 2016	83
Übersicht 5.2: Ausgaben im Bildungswesen nach staatlichen Subsektoren laut Statistik Austria und Zuordnung zu COFOG-Zweistellern (2015)	87
Übersicht 5.3: Ausgaben im Bildungswesen nach staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015	88
Übersicht 5.4: Ausgabenanteile im Bildungswesen nach Ausgabenperiode und staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015	89
Übersicht 5.5: Wachstum der Ausgaben im Bildungswesen nach Ausgabenperiode und staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015	90
Übersicht 5.6: Projektion der Ausgaben im Bildungswesen auf COFOG-Zweistellerebene nach staatlichen Subsektoren, 2016 bis 2020	91
Übersicht 5.7: Projektion der Gesamtausgabenanteile im Bildungswesen nach staatlichen Subsektoren, 2016 bis 2020	92
Übersicht 6.1: ESSOSS-Sozialschutzschemata der staatlichen Subsektoren, 2016	99
Übersicht 6.2: Wesentliche Leistungskomponenten der COFOG-Zweisteller im Bereich Soziale Sicherung	103

Übersicht 6.3: Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptausgabenkategorien im Bereich Soziale Sicherheit, 1997 bis 2016	105
Übersicht 6.4: Ausgaben, Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptkategorien im Bereich Soziale Sicherheit für staatliche Subsektoren, 2016	106
Übersicht 6.5: Anteile der staatlichen Subsektoren an den COFOG-Zweistellern des Bereichs Soziale Sicherheit	108
Übersicht 6.6: Projizierte Ausgaben, Wachstumsraten und Wachstumsbeiträge der staatlichen Subsektoren für die COFOG-Zweisteller im Bereich Soziale Sicherheit	111
Übersicht 6.7: Projektion der Anteile der staatlichen Subsektoren an den COFOG-Zweistellern des Bereichs Soziale Sicherheit	112
Übersicht 6.8: Projektion der Ausgaben der staatlichen Subsektoren des Bereichs Soziale Sicherheit	112



# 1 Einführung

## 1.1 Problemstellung und Zielsetzung

Die im Paktum zum Finanzausgleich<sup>1)</sup> ab dem Jahr 2017 vereinbarte grundlegende Reform des Finanzausgleichs strebt neben einer Stärkung der Steuerautonomie der Bundesländer und einer generellen Vereinfachung der Ertragsanteils- und Transferregelungen auch eine verstärkte Aufgabenorientierung an. Im Paktum bekennen sich die Finanzausgleichspartner zum "Einstieg in den Umstieg" in eine Aufgabenorientierung, zunächst in einem ersten Schritt im Rahmen von Pilotprojekten:

- Die Aufgabenorientierung im Bereich Elementarbildung (0-6 Jahre) sollten ursprünglich bis 1.9.2017 einvernehmlich vorbereitet und als Pilotprojekt ab dem 1.1.2018 umgesetzt werden;
- die Aufgabenorientierung im Bereich Pflichtschule (6-15 Jahre) sollte bis 1.9.2018 einvernehmlich vorbereitet und als Pilotprojekt ab 1.1.2019 umgesetzt werden; und
- die Integration der Artikel 15a-Vereinbarungen<sup>2)</sup> entsprechend geprüft werden.

In der Wirkungsfolgenabschätzung zum Finanzausgleichsgesetz (FAG<sup>3)</sup>) 2017 wird konkretisiert: "Die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden wird im Rahmen von Pilotprojekten teilweise durch eine aufgabenorientierte Verteilung ersetzt, die Finanzmittel anhand von einvernehmlich festgelegten quantitativen und qualitativen Parametern zuteilt. Damit wird sichergestellt, dass öffentliche Mittel genau dort zur Verfügung stehen, wo sie tatsächlich gebraucht werden." Die Aufgabenorientierung soll ab 2020/2021 zusätzlich zu den Gebieten Elementarbildung und Pflichtschule auf weitere ausgeweitet werden, die noch zu vereinbaren sind. Auch diese Verhandlungspunkte sind noch offen.

Gegenwärtig zeichnet sich der österreichische Finanzausgleich durch eine - nach wie vor - stark ausgeprägte Verbundkomponente aus. Einnahmen aus eigenen Steuern (mit oder ohne steuerrechtliche Gestaltungskompetenz) spielen auf der Ebene der Länder und Gemeinden im Vergleich zu den Ertragsanteilen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und den innerstaatlichen Transfers eine vergleichsweise geringe Rolle (z. B. *Pitlik et al., 2015*).

Im Rahmen einer aufgabenorientierten Reform würde die Verteilung der Ertragsanteile nicht mehr primär nach, im abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichteten, pauschalierenden Einwohnerzahlen erfolgen. Die Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften sollen vielmehr in stärkerem Maße durch Indikatoren bestimmt werden, welche die Entwicklung der

---

<sup>1)</sup> <https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/paktum-zum-finanzausgleich-ab-2017.html>.

<sup>2)</sup> Der besseren Lesbarkeit halber werden im Text die Bund-Länder-Vereinbarungen gemäß Artikel 15a des Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) in ihrer dem üblichen Sprachgebrauch angepassten Kurzform angeführt.

<sup>3)</sup> Diese gebräuchliche Abkürzung für den (jeweiligen) Finanzausgleich wird in Folge durchgängig verwendet.

Ausgabenlasten im Zeitablauf und die damit verbundene Intensität der Aufgabenerfüllung widerspiegeln; man spricht in diesem Kontext von einer "aufgabenorientierten Mittelverteilung".

Im Mittelpunkt der theoretischen Diskussion steht meistens die **horizontale Dimension** der Aufgabenorientierung, und dies auch aus einer eher statischen Perspektive: Die für eine öffentliche Aufgabe insgesamt zur Verfügung gestellten Budgetmittel sollten möglichst aufgaben- und lastengerecht zwischen den jeweiligen Einheiten einer gebietskörperschaftlichen Ebene (Bundesländer, Gemeinden) aufgeteilt werden. In einschlägigen Studien (z. B. *Bröthaler et al.*, 2002; *Bauer et al.*, 2010; *Mitterer – Haindl*, 2016) geht es primär darum, ob und welche zusätzlichen Indikatoren neben der Bevölkerungszahl für die Verteilung der Finanzmittel Berücksichtigung finden sollen. In diesem Kontext ist das primäre Ziel die Anpassung der Finanzmittelverteilung für eine verbesserte Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung bei gegebener Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung und -struktur; das kann durch die Abgeltung spezifischer Aufgaben mittels (zweckgebundener) Transfers oder durch die Erweiterung der Kriterien für die Mittelverteilung erfolgen.

Aufgabenorientierte Mittelverteilung hat freilich auch eine **vertikale Dimension**, welche besonders aus einer dynamischen Perspektive relevant ist: Hier geht es – bei gegebener Zuordnung staatlicher Aufgaben auf gebietskörperschaftliche Ebenen – vor allem um die Konsequenzen unterschiedlicher Dynamiken der Ausgabenentwicklungen für verschiedene Funktionen, die eine kontinuierliche Anpassung der vertikalen Einnahmenverteilung ("aufgabenorientierte vertikale Finanzmittelverteilung") erforderlich machen würden, um den Konnex von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie die Entwicklung großer funktionaler Ausgabenblöcke in den Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden dargestellt und analysiert und mögliche vertikale Ausgabenverschiebungen zwischen den Ebenen identifiziert. Darüber erfolgt eine Projektion der unterschiedlichen Ausgabendynamiken bis zum Jahr 2020. In diesem Zusammenhang werden insbesondere auch die durch die differierenden Dynamiken erzeugten Probleme für eine stärkere Aufgabenorientierung diskutiert, die in der bisherigen theoretischen und empirischen Debatte nur wenig beleuchtet werden.

## 1.2 Vorgehensweise

Die Studie besteht aus den folgenden Hauptteilen:

In einem ersten Schritt wird das theoretische Konzept der aufgabenorientierten Mittelverteilung im Finanzausgleich dargestellt und in einer literaturgestützten Analyse kritisch diskutiert (Kapitel 2 der Studie). Vor dem Hintergrund der Reformdiskussion in Österreich werden die Kernfragen und die möglichen Vor- und Nachteile einer verstärkten Aufgabenorientierung zusammenfassend beleuchtet. Das Ziel dieses einleitenden Kapitels ist es, die verschiedenen Problemdimensionen einer verstärkten Aufgabenorientierung im bundesstaatlichen Finanzausgleich im Hinblick auf die Dynamik der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung darzustellen, und Kriterien für eine abschließende Beurteilung denkbarer Lösungsansätze zu entwickeln.

Die Kapitel 3 bis 6 stellen die Ausgabendynamiken in den Budgets der gebietskörperschaftlichen Ebenen aus unterschiedlichen Blickwinkeln dar. Dabei wird unter Zuhilfenahme deskriptiver Statistiken sowie einfacher Projektionsmethoden die Dynamik der Entwicklung großer Ausgaben-

blöcke in den Budgets der gebietskörperschaftlichen Ebenen analysiert. Hier geht es darum, die Entwicklungen in ihrer Gesamtheit, aber vor allem in verschiedenen Ausgabenkategorien darzulegen und in diesem Kontext mögliche Lastenverschiebungen zwischen den einzelnen Ebenen zu diskutieren. In diesem Kontext sind eine Reihe Abgrenzungsbesonderheiten hervorzuheben:

- Wenngleich die Sozialversicherungszweige für Fragen einer vertikalen Finanzmittelverteilung im Finanzausgleich von nachrangiger Bedeutung sind, werden ihre Ausgaben in den Kapiteln 3 bis 6 ergänzend dargestellt, da sie in wichtigen staatlichen Aufgabenfeldern gemeinsam mit den Gebietskörperschaften verantwortlich sind. So sind zwar die Sozialversicherungen primär (zu ca. 80%) beitragsfinanziert und daher auch nicht unmittelbar Gegenstand von Finanzausgleichsfragen; allerdings sind sie in Finanzierungsfragen vor allem mit der Bundesebene verwoben. Insbesondere werden auch die Beitragssätze und Höchstbeitragsgrundlagen vom Bund festgelegt. Soweit die aktuellen Beitragseinnahmen der Pensionsversicherung nicht zur vollen Deckung der Versicherungsleistungen ausreichen, tritt der Bund aus allgemeinen Steuermitteln in eine Ausfallhaftung. Überdies leistet der Bund einen gesonderten Betrag zur Unfallversicherung der Bauern. Für die Darstellung und Abschätzung dieser und künftiger Finanzierungsbedarfe erscheint die Einbeziehung der Ausgabendynamik auf der Ebene der Sozialversicherung insofern sinnvoll.
- Für die Analyse wird primär auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zurückgegriffen, welche die Staatsausgaben in einem konsistenten Rahmen für die Gebietskörperschaftsebenen aggregiert darstellen. Im Mittelpunkt steht die Ausgabenentwicklung in funktionaler Gliederungssystematik (*Classification of the Functions of Government*, COFOG), die sich an Aufgaben- und Verwendungszwecken der Staatsausgaben orientiert. In der Abgrenzung der VGR wird zwischen drei staatlichen Ebenen 'Bundesebene', 'Landesebene' und 'Gemeindeebene' unterschieden. Hinzu kommt der staatliche Subsektor Sozialversicherung, der keiner gebietskörperschaftlichen Ebene zugeordnet ist. Die gebietskörperschaftlichen Ebenen umfassen dabei nicht nur die Kernhaushalte, sondern auch jene Einheiten, die zwar außerhalb der Kernbudgets gebucht werden ('außerbudgetäre Einheiten' oder z. B. auch 'Landesfonds'), jedoch den ESVG-Vorschriften zufolge dennoch dem Sektor Staat zuzurechnen sind<sup>4)</sup>.
- In seiner Doppelfunktion als Land und Gemeinde wird Wien gemäß ESVG-Konvention in den VGR-Ausgabendarstellungen nur als Gemeinde erfasst und verbucht. Dies hat natürlich Auswirkungen auf die Darstellung der relativen Niveaus und Dynamiken zwischen Landesebene und Gemeindeebene. Darüber hinaus sind die Länder und ihre Gemeinden selbst durch vielerlei aufgabenmäßige und finanzierungsmäßige Verflechtungen miteinander verbunden. Unter Zuhilfenahme von Rechenwerken der Sozialstatistik (v. a. ESSOSS - Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik) und der österreichischen Bildungsstatistik sowie der Rechnungsabschlüsse gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung

---

<sup>4)</sup> Nach ESVG 2010 umfasst der Sektor Staat institutionelle Einheiten, die zu den Nichtmarktproduzenten zählen, deren Produktionswert für den Individual- und den Kollektivkonsum bestimmt ist, und die sich mit Zwangsabgaben von Einheiten anderer Sektoren finanzieren, sowie institutionelle Einheiten, die hauptsächlich Einkommen und Vermögen umverteilen. Die Unterscheidung zwischen Marktproduzenten und Nichtmarktproduzenten erfolgt dabei anhand des sogenannten 50 %-Kriteriums. Öffentliche institutionelle Einheiten, die laufend zumindest 50 % ihrer Produktionskosten durch Verkaufserlöse decken, zählen nicht zum Sektor Staat.

(VRV) ist es zum Teil möglich, einzelne Ausgaben- und Aufgabenbereiche genauer der Landes- oder der Gemeindeebene zuzurechnen. Es verbleiben freilich – zum Teil sogar erhebliche – Unschärfen in der Abgrenzung von Länder- und Gemeindeausgaben, die eine vergleichende Interpretation der Ausgabendynamiken von Landes- und Gemeindeebene erschweren. Es wird daher ergänzend eine konsolidierte Darstellung angefügt, die die beiden subzentralen Ebenen zusammenführt, sodass vor allem der Vergleich der Ausgabendynamiken von Bundesebene einerseits und subzentralen Ebenen (Länder und Gemeinden) andererseits aussagekräftig ist.

Kapitel 3 liefert einen ersten großen Überblick über die Dynamik der Ausgabenentwicklungen im Gesamtstaat und den staatlichen Subsektoren, sowie die resultierenden Transferverflechtungen. Die folgenden Kapitel steuern für die großen Ausgabenblöcke Gesundheitswesen (Kapitel 4), Bildungswesen (Kapitel 5) und soziale Sicherung (Kapitel 6) Detailanalysen der Ausgabendynamiken bei. Darüber hinaus werden innerhalb dieser funktionalen Bereiche für größere Ausgabenkategorien einfache Projektionen künftiger Entwicklungen durchgeführt. Die Auswahl dieser Ausgabenblöcke beruht auf der Überlegung, dass damit erstens die gesamtstaatliche Wachstumsdynamik der Ausgaben zu erheblichen Teilen abgedeckt wird. Zweitens sind die drei Ausgabenbereiche durch besondere Verflechtungen zwischen den staatlichen Subsektoren gekennzeichnet und daher von besonderer Bedeutung für die Illustration der vertikalen Ausgabendynamik. Drittens handelt es sich um jene Ausgabenkategorien, für die am häufigsten eine verstärkte Aufgabenorientierung der Finanzmittelaufteilung gefordert wird.

Im abschließenden Kapitel 7 werden die Schlussfolgerungen der Analysen diskutiert. Neben einer Zusammenfassung der Hauptergebnisse werden auf der Basis der empirischen und theoretischen Überlegungen Vorschläge für die mögliche Lösung der Probleme unterschiedlicher vertikaler Ausgabendynamiken im Rahmen einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung skizziert.

### 1.3 Literaturhinweise

- Bauer, H., et al. (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Studie von IHS und KDZ im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Bröthaler, J., et al. (2002). Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Wien - New York.
- Mitterer, K., Haindl, A. (2016). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 151, Working Paper-Reihe der AK Wien.
- Pittlik, H., Klien, M., Schratzenstaller, M., Seyfried, Ch. (2015). Umfassende Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer. WIFO-Studie im Auftrag der Bundesländer, Wien.

## 2 Grundfragen einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung

Im vorliegenden Kapitel 2 wird das theoretische Konzept der aufgabenorientierten Mittelverteilung im Finanzausgleich dargestellt und in einer literaturgestützten Analyse kritisch diskutiert. Vor dem Hintergrund der Reformdiskussion in Österreich werden die Kernfragen einer verstärkten Aufgabenorientierung zusammenfassend beleuchtet. Abschnitt 2.1 versucht eine Begriffsdefinition und Einordnung des Konzepts einer Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs. Abschnitte 2.2 bis 2.4 diskutieren die zentralen theoretischen und finanzpolitischen Herausforderungen bei der Bestimmung von Finanzmittelbedarfen in einem aufgabenorientierten System. Im Mittelpunkt stehen unterschiedliche Aspekte der abstrakten und konkreten Bedarfsermittlung auf der Basis von Populationsgrößen und aufgabenspezifischen Indikatoren, sowie die Herausforderungen einer exogenen Bedarfsbestimmung. Abschließend werden in Abschnitt 2.5 einige Elemente der aufgabenorientierten Mittelverteilung skizziert, die bereits im aktuellen Finanzausgleichsrecht Österreichs zu finden sind.

### 2.1 Begriff und Einordnung des Konzepts einer Aufgabenorientierung

#### 2.1.1 Dimensionen einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung

Überlegungen zu einer stärkeren Aufgabenorientierung des österreichischen Finanzausgleichs werden bereits seit geraumer Zeit angestellt (Bauer – Thöni, 2005). Der Terminus "Aufgabenorientierung im Finanzausgleich" wird in der einschlägigen Literatur jedoch durchaus unterschiedlich verwendet; eine einheitliche Begriffsdefinition existiert jedenfalls bislang nicht<sup>5)</sup>.

In einem weit gefassten Begriffsverständnis umfasst Aufgabenorientierung die grundlegende Frage der Theorie des Fiskalföderalismus nach der optimalen Zuordnung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortlichkeiten auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen. Eine umfangreiche theoretische (z. B. Oates, 1972; Pitlik, 1997; Feld, 2014) und empirische Literatur (z. B. Dafflon, 2006) diskutiert die optimale Gestaltung föderativer Systeme aus ökonomischer und polit-ökonomischer Perspektive. Mit Blick auf die föderative Struktur Österreich wird in diesem Zusammenhang in der Regel erheblicher Reformbedarf konstatiert (Feld – Schneider, 2002; Bröthaler et al., 2011). Wenngleich die Herausforderungen einer Bundesstaats- oder Föderalismusreform stets im Hintergrund der Diskussion mitschwingen<sup>6)</sup>, geht es beim Thema Aufgabenorientierung im engeren Sinne vor allem darum, dass sich die finanzielle Mittelverteilung im (österreichischen) Finanzausgleich besser an der bestehenden Aufgabenzuordnung und den daraus resultierenden Lasten orientieren soll (Lehner, 2003; Mitterer – Haindl, 2016; Mitterer, 2017). Aufgabenorientierung bezieht sich mithin auf eine adäquate Verteilung der Finanzmittel im Sinne eines verbesserten "fiskalischen Ausgleichs" (Bauer et al., 2010: 6ff.), durch den ein vergleichbares öffentliches

---

<sup>5)</sup> Der Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes führt dazu aus: "Weshalb die Forderung nach einer aufgabenorientierten Finanzierung von unterschiedlichen Seiten vorgebracht wurde, lässt sich damit begründen, dass ein jeder etwas anderes darunter verstanden hat." Leiss (2017).

<sup>6)</sup> Mungenast (2017) stellt dazu fest, dass es sich bei der Aufgabenorientierung um ein Thema handelt, das in der mittleren Frist eine weitgehende Strukturreform des Finanzausgleichs erwirken kann. Speziell die Frage der vertikalen aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung besitzt insofern ein "großes verwaltungsreformerisches Potenzial", als in diesem Kontext alle Fragen der Aufgaben- und Kompetenzbereinigung eine ausschlaggebende Rolle spielen.

Leistungsniveau bei vergleichbarer Abgabenlast in den jeweiligen Gebietskörperschaften erreicht werden soll<sup>7)</sup>). Damit geht es beim fiskalischen Ausgleich um die Verkleinerung einer fiskalischen Lücke, also die Verringerung der Unterschiede zwischen den verfügbaren Ressourcen einer Gebietskörperschaft (oder einer gebietskörperschaftlichen Ebene) und den zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mitteln. Dabei gibt es mit Ressourcenausgleich (Finanzkraftausgleich) und Lastenausgleich (Finanzbedarfsausgleich) prinzipiell zwei Ansatzpunkte<sup>8)</sup>.

- Ein **Ressourcenausgleich** setzt an tatsächlichen oder potentiellen Einnahmeunterschieden der Gebietskörperschaften an. Ziel ist es, eine zu geringe steuerliche Leistungsfähigkeit strukturschwächerer Einheiten - in Relation zu den wahrzunehmenden Aufgaben und daraus resultierenden Ausgaben - auf ein angemessenes Niveau anzuheben. Mithin geht es um eine Korrektur der originären Finanzausstattung, die unter dem Schlagwort "Ausgleich von Finanzkraftunterschieden" diskutiert wird. Nach gängiger Auffassung stellt der Finanzkraftbegriff jedoch nur auf das fiskalische Aufkommenspotential ab und nicht auf das Verhältnis von Aufgaben- bzw. Ausgabenlasten zu den verfügbaren Finanzmitteln. Ressourcenausgleich wird daher üblicherweise nicht unter dem Schlagwort 'Aufgabenorientierung' subsumiert<sup>9)</sup>.
- Bei einem Finanzbedarfsausgleich rückt hingegen das Ziel in den Vordergrund, spezielle objektive Problemlagen einzelner Gebietskörperschaften und mögliche Unterschiede in den Bereitstellungskosten je Leistungseinheit oder je Einwohner, bzw. Unterschiede im Leistungsniveau der subzentralen Einheiten im föderativen System anzugleichen. Ein **Lastenausgleich** stellt auf unterschiedliche Rahmenbedingungen der öffentlichen Leistungserbringung ab. Faktoren, die zu strukturell höheren Ausgabenlasten der Gebietskörperschaften bei der Aufgabenerfüllung führen, sind entsprechend zu berücksichtigen<sup>10)</sup>.

Die Diskussion des aufgabenorientierten Finanzausgleichs in Österreich fokussiert auf den Aspekt des Bedarfs- oder Lastenausgleichs. Verstärkte Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Mittel aus dem Steuerverbund zielt in diesem Kontext auf die unterschiedlichen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Leistungserbringung der Gebietskörperschaften auf der Ausgabe Seite ab (Bauer et al., 2010: 6). Nach Bröthaler – Getzner (2017: 394) ist eine aufgabenorientierte Mittelverteilung jedenfalls Teil einer pauschalen finanziellen Dotierung, die jedoch für aufgabenspezifische Sonderlasten und oder spezifische Ziele der Aufgabenerfüllung zu verwenden sei. Dieser engeren definitorischen Abgrenzung soll hier auch im Weiteren gefolgt werden ("Aufgabenorientierung i.e.S.").

Hinsichtlich der Art und Weise, wie ein Lasten- bzw. Bedarfsausgleich im Rahmen einer verstärkten Aufgabenorientierung erfolgen kann, ist zu unterteilen in

---

7) In diesem Zusammenhang sei auf die Abhandlung von Musgrave (1961) verwiesen, in der unterschiedliche Konzepte und Vorstellungen von fiskalischem Ausgleich vorgestellt und theoretisch diskutiert werden.

8) Vgl. zur Typologie von Finanzausgleichssystemen auch die Ausführungen in Blöchliger – Charbit (2008).

9) Für die rechtliche Situation in Deutschland in diesem Zusammenhang, vgl. Koriath (2005).

10) § 4 F-VG lautet: "Die in den §§ 2 und 3 vorgesehene Regelung hat in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen und darauf Bedacht zu nehmen, daß die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden."

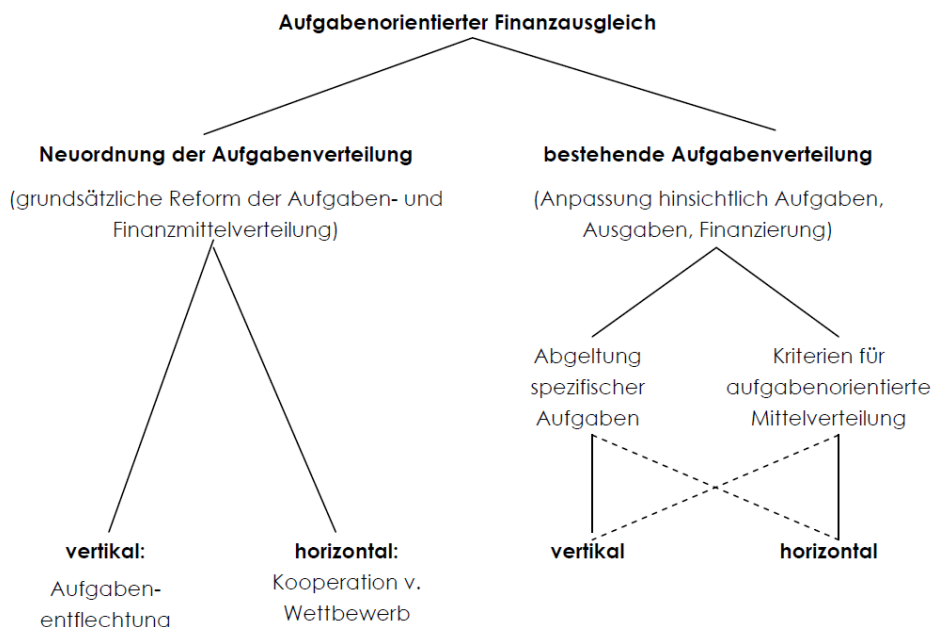
- die (verstärkte) Berücksichtigung aufgabenorientierter Kriterien und (Hilfs-) Indikatoren für den Finanzbedarf; vor allem im Rahmen der finanziellen Grundausstattung der Gebietskörperschaften aus dem **allgemeinen Steuerverbund**, und
- die finanzielle Abgeltung oder **Dotierung spezifischer öffentlicher Leistungen** von Gebietskörperschaften zur Erfüllung spezieller zugewiesener Aufgaben. Im Finanzausgleich in Österreich erfolgen solche Abgeltungen bereits auf allen Ausgleichsstufen, einschließlich des tertiären Finanzausgleichs (Bröthaler – Haindl – Mitterer, 2017).

In diesem Kontext sind überdies eine horizontale und eine vertikalen Dimension der aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung zu unterscheiden:

- Die **horizontale Dimension** bezieht sich auf die Definition und Operationalisierung von Kriterien für eine aufgabenorientierte Aufteilung von Finanzmitteln zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene. Verwendete Maßgrößen sollen Lasten- oder Bedarfsunterschiede zwischen den betrachteten Einheiten adäquat und objektiv widerspiegeln.
- Die **vertikale Dimension** der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich stellt auf Finanzierungsströme zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen ab. Dabei geht es primär um die Frage nach dem Grad der Zweckbindung bereitgestellter Finanzmittel. So kann die Umsetzung einer Aufgabenorientierung in der Finanzausstattung im vertikalen Finanzausgleich programm- oder projektbezogen sein; sie kann aber auch durch Verschiebungen und Dynamisierungen in globalen Aufteilungsschlüsseln erfolgen.

Abbildung 2.1 fasst die definitorischen und begrifflichen Abgrenzungen zum aufgabenorientierten Finanzausgleich graphisch zusammen.

Abbildung 2.1: Dimensionen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs



Q: WIFO-Darstellung in Anlehnung an Bröthaler (2003).



### 2.1.2 Finanzbedarf, Finanzmehrbedarf und Sonderlasten

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich i.e.S. beruht insgesamt auf der Idee, dass (wesentliche) Teile der Einnahmen der Gebietskörperschaften durch Kriterien bestimmt werden, welche Art und Umfang der Ausgaben sowohl mit Blick auf die Intensität der Aufgabenerfüllung als auch mit Blick auf die Dynamik der Entwicklung der Ausgabenlasten im Zeitablauf universal und objektiv abbilden.

Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs steht damit im engen Konnex mit Fragen der Messung des Finanzbedarfs der Gebietskörperschaften und möglicherweise bestehender Sonderbedarfe. Der Begriff "**Finanzbedarf**" meint dabei die Finanzausstattung einer Gebietskörperschaft, die nach objektiven Kriterien erforderlich ist, um die öffentlichen Aufgaben effizient erledigen zu können.

Zur Definition der objektiven Kriterien für den Finanzbedarf ist mithin ein allgemein akzeptierter Aufgabenkatalog notwendig, der quantitativ und qualitativ festlegt, welche Leistungen erbracht werden sollen. Angesichts des normativen Charakters des Bedarfsbegriffs ist es allerdings schwerlich möglich, von einem wirklich 'objektivierbaren' Bedarf zu sprechen. Die Bedarfsdefinition selbst ist vielmehr selbst Gegenstand einer politischen Entscheidung (Henckel - Junkernheinrich, 2005; Kim – Lotz, 2008). Dabei wird der Regelfinanzbedarf in zahlreichen Finanzausgleichsarchitekturen – so auch in Österreich oder Deutschland – primär auf die Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft zurückgeführt.

**Finanzmehrbedarfe** entstehen, wenn der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft über die Regelbedarfe der übrigen gebietskörperschaftlichen Einheiten (horizontaler Vergleich) hinaus geht. Der Mehrbedarf ist auf eine spezifische Situation der Gebietskörperschaft zurückzuführen.

In engem Zusammenhang zu den Mehrbedarfen - und bisweilen auch schwer davon zu trennen - stehen Sonderbedarfe (bzw. **Sonderlasten**). Dabei handelt es sich um Mehrbedarfe einzelner gebietskörperschaftlicher Einheiten, die diese aufgrund bestimmter Umstände auch im Interesse der jeweils anderen Einheiten tragen. Unter diese Kategorie fallen in Österreich etwa die speziellen Aufgaben- und Ausgabenlasten, die Wien in seiner Funktion als Bundeshauptstadt tragen muss. Daraus resultieren Sonderfinanzbedarfe, die auch im Interesse der anderen Kommunen und Bundesländer getragen werden.

Im Rahmen der theoretischen und praktischen Ermittlung von Finanzbedarfen (und gegebenenfalls von Mehr- und Sonderbedarfen) spielen mehrere Elemente eine wichtige Rolle, die nachfolgend kurz diskutiert werden.

## 2.2 Einwohnerzahl als abstraktes Finanzbedarfskriterium

### 2.2.1 Einwohnerzahl als abstraktes Bedarfskriterium

Finanzbedarfe werden in den meisten Finanzausgleichssystemen grundsätzlich nach der Einwohnerzahl einer gebietskörperschaftlichen Einheit bemessen. Die grundsätzlich plausible Vorstellung ist, dass der Finanzbedarf im Wesentlichen auf die Einwohnerzahl zurückzuführen ist. Dahinter steht die Überlegung, dass die Einwohner einer Jurisdiktion sowohl einerseits die wesentlichen Nutzer der bereitgestellten öffentlichen Leistungen der Gebietskörperschaft, als auch andererseits die Hauptverursacher von öffentlichen Leistungsbedarfen sind. Darüber hinaus ist die Idee

einer horizontal **gleichmäßigen Pro-Kopf-Ausstattung** der Gebietskörperschaften mit Finanzmitteln - zumindest auf den ersten Blick - mit üblichen Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen ("Jeder Einwohner ist gleich viel wert") vereinbar. Schließlich ist die Bevölkerungszahl vergleichsweise einfach und mit relativ geringem Verwaltungsaufwand zu ermitteln; sie gilt insofern auch aus verwaltungsökonomischer Sicht als geeigneter Finanzbedarfsindikator<sup>11)</sup>). Die Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft ist in dieser Betrachtungsweise der maßgebliche lasten- und bedarfsverursachende Tatbestand. Sie stellt insofern einen pauschalisierten und abstrakten Bedarfsindikator dar. Die Annahme ist, dass die jeweilige Bevölkerungsgröße und die finanziellen Lasten (bzw. die resultierenden Finanzbedarfe) in einem proportionalen Verhältnis stehen.

### 2.2.2 Gewichtete Einwohnerzahl als abstraktes Bedarfskriterium für Zentralörtlichkeit und Ballungskosten

Die einfache Einwohnerzahl ist jedoch in mehrfacher Hinsicht kein hinreichender Maßstab für den Finanzbedarf. Ausgangspunkt ist die Hypothese, dass mit wachsender Einwohnerzahl der Kommunen die Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe überproportional zunehmen. Begründet wird dies damit, dass größere Gemeinden aufgrund der höheren Bevölkerungsdichte einen höheren Finanzbedarf aufweisen würden, oder dass sie zentralörtliche Funktionen für die Bewohner der Umlandgemeinden wahrnehmen, die durch höhere Pro-Kopf-Erträge abgegolten werden müssten. Speziell auf der kommunalen Ebene sei die Einwohnengewichtung ein einfaches Instrument, um zu berücksichtigen, dass die Städte und Gemeinden mit wachsender Einwohnerzahl eine größere Bandbreite und Intensität öffentlicher Leistungen bereitstellen.

Nicht zuletzt im österreichischen Finanzausgleichssystem erfolgt auf Gemeindeebene im abgestuften Bevölkerungsschlüssel<sup>12)</sup> eine höhere Gewichtung der Einwohner bevölkerungsstärkerer Kommunen (Matzinger, 2008). Die gewichtete Einwohnerzahl wird in diesem Kontext als Bedarfsindex interpretiert. Mit der **Größenstaffelung** wird also implizit ein Element aufgabenorientierter Finanzierung verankert.

Beide Begründungsansätze sind jedoch sowohl theoretisch als auch empirisch umstritten (Pitlik, 2007; Pitlik – Wirth – Lehner, 2010; Zimmermann, 2013):

- So wird zunächst schon einmal infrage gestellt, ob es bevölkerungszahlbedingte Mehrbedarfe überhaupt gibt. Aufgrund von Skalenvorteilen in der Nutzung sind die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter weitgehend unabhängig von der Einwohnerzahl; im theoretischen Extrem reiner (lokaler) öffentlicher Güter werden durch zusätzliche Nutzer keine zusätzlichen Kosten verursacht (Samuelson, 1954).
- Das Argument für die höhere Einwohnengewichtung in populationsmäßig größeren Einheiten setzt das Vorliegen von Ballungskosten ("Nutzungsivalitäten") voraus, wie sie von Brecht (1932) im "Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung" postuliert und von Popitz (1932) statistisch überprüft wurden. Die empirische Relevanz dieses Zusammenhangs ist freilich umstritten. Ballungsnachteile könnten auch von Agglomerationsvorteilen (über-) kompensiert werden und Ballungsgebiete damit einen

---

<sup>11)</sup> Etwaige Probleme bei der Feststellung des Haupt- und Nebenwohnsitzes sollten allerdings in diesem Kontext nicht negiert werden.

<sup>12)</sup> Im Finanzausgleichsrecht Deutschlands wird bisweilen von einer "Einwohnerveredelung" gesprochen

sogar geringeren öffentlichen Finanzbedarf vorweisen. Liegen agglomerationsbedingte Mehrbedarfe tatsächlich vor, sollte allerdings die Bevölkerungsdichte als korrekter Bedarfsindikator herangezogen werden.

- Dünn besiedelte Regionen weisen indes möglicherweise Kostennachteile bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf. Höhere Transport- und Transaktionskosten treffen diesen Überlegungen zufolge eher kleine und dünn besiedelte Einheiten. Eine geringere Siedlungsdichte einer Gemeinde verursacht beispielsweise höhere Kosten für Abwasserentsorgung oder Wasserversorgung. Skalennachteile bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch kleinere Gemeinden finden bei der Verteilung der Ertragsanteile keine Berücksichtigung. Eine Einwohnerhöherwertung bei schwacher Besiedlung würde allerdings auch eine möglicherweise ungünstige Siedlungsstruktur konservieren.
- Räumliche *spillover*-Effekte können durch freiwillige Verhandlungslösungen zwischen den betroffenen Gemeinden und Regionen internalisiert werden. Direkte Verhandlungen der Gebietskörperschaften über eine unmittelbare Kostenbeteiligung stellen in jedem Fall ein flexibleres und effizienteres Instrument zur Internalisierung räumlicher Externalitäten dar als eine (starre) Bevölkerungsgewichtung.
- Für typische zentralörtliche Angebote (z. B. Kultur- und Sporteinrichtungen) ist eine Abgeltung der Nutzung durch Nicht-Einwohner mittels Gebühren oder Preisen vielfach möglich. Gilt das personale Exklusionsprinzip, können kostendeckende Preise oder Gebühren verlangt werden und es bedarf keiner zusätzlichen Dotierung über Finanzmittelzuweisungen. Allerdings stehen dem eventuell andere soziale Zielsetzungen, wie etwa gesellschaftliche Teilhabe oder Zugang zu öffentlichen Leistungen, entgegen (Mitterer et al., 2016).
- Alternativ könnten statt der stark vereinfachenden Einwohnergewichtung auch andere Indikatoren für die 'Überregionalität' der wahrgenommenen Aufgaben und resultierende besondere Aufgabenlasten identifiziert werden (KDZ – TU Wien, 2016; Mitterer et al., 2016)). Idealerweise beziehen sich die Indikatoren nicht abstrakt auf die Einwohnerzahl, sondern auf die Leistungsbereitstellung und –nutzung selbst.
- Die Abgeltung von *spillovers* könnte entsprechend auch durch Zweckzuweisungen der übergeordneten Ebene mit Eigenbeteiligung der Empfänger ("Co-Finanzierung") erfolgen, welche die räumlichen externen Effekte unmittelbar adressieren. Die pauschale, zweckungebundene Abgeltung von *spillovers* durch die Einwohnergewichtung (oder auch Zweckbindungen ohne Eigenbeteiligung) kann Mitnahmeeffekte erzeugen, sodass im Extremfall durch die Zuweisung für eine spezielle Aufgabe lediglich der Eigenbeitrag des Empfängers verringert wird.

Insgesamt vermag die gewichtete Einwohnerzahl höhere Finanzbedarfe nur äußerst grob in ihrer Gesamtheit über eine stark pauschalierende Größenklasseneinteilung abzubilden.

### 2.2.3 Einwohnerzahl als Bedarfsindikator für Basisaufgaben?

In der einschlägigen Literatur (z. B. Bauer et al., 2010; Strohner – Schuh, 2012) wird bisweilen argumentiert, dass die Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft vor allem als "Bedarfsindikator für die Basisaufgaben" geeignet sei. Für Sonderlasten seien hingegen spezielle Indikatoren zu verwenden, die den Bedarf besser (= "spezifischer") abbilden könnten.

*Promberger – Mayr – Ohnewas* (2015: 9) fassen die Ergebnisse einschlägiger Studien wie folgt zusammen: "Städte und große Gemeinden verzeichnen hohe Ausgaben für zentralörtliche bzw. ballungsraumspezifische Aufgaben sowie für Basisaufgaben. Daraus resultiert die Forderung nach einer gesonderten Berücksichtigung der Aufgaben im Finanzausgleich und mancherorts nach mehr Finanzmittel für Städte und große Gemeinden zur Deckung dieser hohen Ausgaben." Dabei ist allerdings nicht eindeutig definiert und abgrenzbar, welche Aufgaben als "Basisaufgaben" einer Gebietskörperschaft anzusehen sind<sup>13</sup>). In einschlägigen Studien angeführte Beispiele für Basisaufgaben sind allgemeine Verwaltung, allgemeinbildender Unterricht und vorschulische Erziehung, allgemeine Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt, medizinische Bereichsversorgung, Bauhof, Straßen, öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

*Promberger – Mayr – Ohnewas* (2015) definieren Basisaufgaben der Gemeinden als jene, die jede einzelne Gemeinde – gemäß gesetzlichen Mindestanfordernissen an Quantität und Qualität – wahrnehmen muss (z. B. Verwaltung, Kindergarten), sowie jene Aufgaben, die von der Gemeinde nicht selbst bereitgestellt werden, für die aber eine Mitfinanzierungspflicht besteht. Darüber hinaus gehende Aufgaben sind hingegen jene, für die es keine rechtliche Verpflichtung der Gemeinden gibt, die jedoch politisch gewollt oder historisch gewachsen sind. Ferner zählen dazu Aufgaben, die nur bestimmte Gemeinden wahrzunehmen haben (z. B. Aufgaben der Statutarstädte im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereiches).

*Bauer et al.* (2010) teilen Hoheitsverwaltung und allgemeine Verwaltung auf der Bundesländerebene vollständig, auf der Gemeindeebene jedoch nicht vollständig (Ausnahmen etwa für Statutarstädte) den Basisfunktionen zu. Andere funktionspezifische Bereiche (Kultur, soziale Sicherung, Kinderbetreuung, Gesundheit, technische Infrastruktur, Wohnbau- und Wirtschaftsförderung) werden jeweils anteilig als Basisaufgaben und Sonderbedarfe identifiziert. Auf Grundlage einer Analyse der funktionspezifischen Nettoausgaben (Rechnungsabschlüsse 2008) kommen *Bauer et al.* (2010) zum Ergebnis, dass auf der Länderebene ca. 59% und auf der Gemeindeebene ca. 40% der Nettoausgaben den jeweiligen Basisfunktionen dienen.

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zu Durchschnittskostenverläufen bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen kann jedoch auch grundsätzlich eingewendet werden, dass ja gerade für Hoheitsverwaltung und allgemeine öffentliche Verwaltung von fallenden Pro-Kopf-Belastungen mit zunehmender Bevölkerungsgröße ausgegangen werden kann. Die empirische Darstellung der Nettoausgaben nach Gemeindegrößenklassen in *Bauer et al.* (2010: 32ff.) deutet auf einen U-förmigen Ausgabenverlauf hin. Weder die theoretischen Überlegungen noch die spärlich vorhandene empirische Evidenz lassen vermuten, dass in diesen Funktionsbereichen die Pro-Kopf-Kosten im Querschnittsvergleich ident (oder wenigstens ähnlich hoch) sind. Insofern wäre die einfache Einwohnerzahl eben kein geeigneter Bedarfsindikator für die genannten Basisaufgaben.

---

<sup>13</sup>) Die Studienautoren gehen bei der Abgrenzung von Basisaufgaben und Sonderlasten der jeweiligen Ebene pragmatisch vor. So schreiben *Strohner - Schuh* (2012: 935): "Als Basisaufgaben gelten hier jene, für deren Mittelzuweisung im Rahmen des Finanzausgleichs die Bevölkerungszahl ein ausreichender Indikator wäre. Bei vergleichbaren Pro-Kopf-Kosten zwischen Ländern bzw. Gemeinden wird somit den jeweiligen Gebietskörperschaften pro Kopf (gemessen an der Bevölkerung) derselbe Betrag zur Verfügung gestellt."

Übersicht 2.1: Basisaufgaben und Sonderlasten sowie potentielle Indikatoren auf der Länder- und Gemeindeebene  
Länder ohne Wien, Gemeinden ohne Wien, 2008

	Nettoaussagen		Potentielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgaben	Sonderlasten	
	Anteile in %		
<b>Nettoaussagen Länder</b>			
Hoheitsverwaltung, allgemeine Verwaltung	100,0	0,0	Zahl der Schülerinnen und Schüler in berufsbildenden Landesschulen
Bildung	42,7	57,3	Einwohnergrößenklassen
Kultur	23,9	76,1	Personen mit Sozialhilfebezug
Soziale Sicherung	30,3	69,7	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen nach Betreuungsdauer und Altersgruppen
Vorschulische Erziehung (Kinderbetreuung)	0,0	100,0	Risikoausgleich in der Krankenanstaltenfinanzierung nach Alter und Geschlecht
Gesundheit	93,8	6,2	Straßenbau und -verkehr: vereinbarte Länge des Landesstraßennetzes
Technische Infrastruktur, öffentliche Betriebe	7,5	92,5	Öffentlicher Verkehr: gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen
Wohnbau- und Wirtschaftsförderung	42,5	57,5	Co-Finanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft (zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik) nach Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen
			Wohnbauförderung: Bevölkerungszuwachs, Indikatoren für sozial- und umweltpolitische Kriterien
<b>Funktionspezifische Bereiche, insgesamt</b>			
	<b>58,7</b>	<b>41,3</b>	
<b>Nettoaussagen Gemeinden</b>			
Hoheitsverwaltung, allgemeine Verwaltung	79,0	21,0	Einwohnergrößenklassen, Eigenschaft "Statutarstadt", Zahl der Beamten und Beamtinnen im Ruhestand
Bildung	0,0	100,0	Bevölkerung der 6- bis 14-Jährigen, Bevölkerungsdichte, Seehöhe, Einwohnergrößenklassen
Kultur	36,3	63,7	Einwohnergrößenklassen
Soziale Sicherung	0,0	100,0	Personen mit Bezug von spezifisch kommunaler Sozialhilfe
Vorschulische Erziehung (Kinderbetreuung)	0,0	100,0	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen nach Betreuungsdauer und Altersgruppen
Gesundheit	94,7	5,3	Einwohnergrößenklassen
Technische Infrastruktur, öffentliche Betriebe	16,3	83,7	Straßenbau und -verkehr: Mischung aus Ausgabenlast pro Kopf, Zuschläge für oberes und unteres Quintil der Siedlungsdichte
			Öffentlicher Verkehr: gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen
			Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Pro-Kopf-Betrag gemessen an den Personen mit Bezug städtischer Sozialleistungen oder an den Begünstigten von öffentlichen Einrichtungen und Sozialwohnungen
Wohnbau- und Wirtschaftsförderung	100,0	0,0	
<b>Funktionspezifische Bereiche, insgesamt</b>			
	<b>40,0</b>	<b>60,0</b>	

Q: Bauer et al. (2010).

## 2.3 Aufgabenspezifische Bedarfsindikatoren

Spezifische öffentliche Aufgaben stehen bisweilen in einem engen Zusammenhang mit bestimmten sozio-demographischen oder geographisch-topographischen Faktoren. Die Finanzbedarfe hängen dann nicht (ausschließlich) an der Einwohnerzahl einer Körperschaft, sondern (zusätzlich) an strukturellen Bedingungen der öffentlichen Leistungserstellung. Im Kontext einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung geht es mithin darum, unabhängig von der jeweiligen Einwohnerzahl einer gebietskörperschaftlichen Einheit Maßgrößen zu entwickeln, die den Finanzbedarf möglichst objektiv widerspiegeln.

Indikatoren, die einen konkreten Bedarf (oder Mehrbedarf) signalisieren, müssen dabei

- einen engen inhaltlichen - am besten: einen unmittelbaren - Zusammenhang zu den aufgabenspezifischen Kosten haben, und
- einen statistisch und ökonomisch signifikanten Beitrag zur Erklärung von Kostenunterschieden leisten (Eltges – Jakubowski – Zarth, 2005).

### 2.3.1 Sozio-demographische Strukturen als konkrete Bedarfsindikatoren

Bedarfsunterschiede können vorliegen, wenn die gebietskörperschaftliche Einheiten zwar dieselben Aufgaben durchführen, jedoch in unterschiedlicher Intensität von einer Aufgabe betroffen sind, die auf Unterschiede in demographischen und sozio-ökonomischen Bevölkerungsstrukturen zurückzuführen sind. Diese beziehen sich auf die Anzahl und Charakteristika bestimmter Einwohner einer Gebietskörperschaft, die als spezifische Nutzer öffentlicher Leistungen auftreten und daher spezifische Finanzbedarfe begründen.

Die Identifikation von Indikatoren, die einen entsprechenden Finanzbedarf valide und reliabel anzeigen, ist nicht unproblematisch und oftmals mit normativen Werturteilen verbunden. Die Indikatorenauswahl kann sich dabei an konkreten, einzelnen Aufgabenstellungen und ausgabenverursachenden Tatsachen orientieren, um eine konkrete Abgeltung der erbrachten Leistungen mittels standardisierten Kostensätzen zu ermöglichen. Andere Indikatoren umschreiben eher normativ priorisierte wirtschafts- und sozialpolitische Ausgabenschwerpunkte (Mitterer – Haindl, 2016).

Für ausgewählte Funktionsbereiche und deren Teilfunktionen werden exemplarisch folgende Indikatoren konkreter (Mehr-) Bedarfe in Abweichung von uniformen Pro-Kopf-Bedarfen diskutiert (Übersicht 2.2).

In einigen der genannten Funktionsbereiche besteht eine enge und direkte Beziehung zwischen potentiellen Indikatoren und Finanzbedarf. So bestimmt sich die Höhe der Sozialhilfeausgaben nach der Anzahl der Bezugsberechtigten (Fallzahl) und der (gesetzlich fixierten) Höhe der Sozialhilfesätze. In anderen Funktionsbereichen sind die Zusammenhänge eher indirekt. Die Zahl der vorgehaltenen Spitalsbetten in einer Region sollte mit der potentiellen Nutzung korrelieren, die sicher teilweise, aber nicht vollständig von sozio-demographischen (Risiko-) Strukturen der Region (Einzugs- oder Versorgungsgebiet) determiniert wird.

## Übersicht 2.2: Beispiele für sozio-demographische Finanzbedarfsindikatoren

Funktionsbereich	Potentielle sozio-demographische Indikatoren für Finanzbedarfe
Gesundheitswesen	Ambulante Versorgung: Altersstruktur, Bevölkerungsdichte Spitäler: Altersstruktur, Bevölkerungsdichte, spezifische Risiken (z. B. Sportunfälle) Pflege (ambulant/stationär): Altersstruktur, Beschäftigungsquote von Frauen, Gesundheitszustand der Bevölkerung
Bildungswesen	Kindergärten: Bevölkerung im Kindergartenalter, Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund Schulen: Bevölkerung im schulpflichtigen Alter, Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund
Soziale Sicherung	Zahl der Arbeitslosen (Langzeitarbeitslosen), Sozialhilfeberechtigte, Haushalte mit geringem Einkommen, Bevölkerungsanteile mit Migrationshintergrund/sonstige Minderheiten
Verkehrsinfrastruktur	Bevölkerungszahl, Bevölkerungsdichte
Kulturelle Einrichtungen	Altersstruktur, Anteil der Haushalte mit hohem Einkommen

Q: Bauer et al. (2010), mit eigenen Ergänzungen.

Die Aufzählung in Übersicht 2.2 ist rein exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Eine kursorische Rundschau der in europäischen Ländern verwendeten aufgabenbezogenen Finanzbedarfsindikatoren auf regionaler oder lokaler Ebene (z. B. Bauer et al., 2010; Mitterer, 2011) illustriert, dass durchaus unterschiedliche Indikatorensysteme Verwendung finden. Zu den Indikatoren für den Finanzbedarf von Gemeinden zählen beispielsweise der Ausländeranteil, die Kinderzahl in Alleinerzieherhaushalten, Zahl der Arbeitslosen, Arbeitskräfte ohne Weiterbildung, soziale Problemgebiete, die Siedlungsstruktur (dünn besiedelte ländliche Gemeinden, urbane Strukturen), die Zahl der Arbeitspendler, u.v.m.

### 2.3.2 Geographisch-topographische Strukturen als Bedarfsindikatoren

Unterschiedliche Bedarfe können darüber hinaus auf geographischen und topographischen Gegebenheiten beruhen, die die Kosten der Kollektivgutbereitstellung und die Finanzbedarfe beeinflussen. Es handelt sich dabei um (teilweise) bevölkerungsunabhängige Determinanten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

Bestimmte öffentliche Leistungsangebote, etwa öffentlicher Nahverkehr oder Verkehrsinfrastruktur, werden durch topographische Bedingungen geprägt. Auch die räumliche Erreichbarkeit von Behörden wird durch geographische Bedingungen beeinflusst<sup>14</sup>). Geographische und topographische Gegebenheiten können die Bereitstellungskosten selbst bestimmen (z. B. die Kosten für den Bau und den Unterhalt eines Straßennetzes), aber auch die Art der bereitzustellenden Kollektivgüter (z. B. Schienen- oder Wasserverkehrswege) prägen. Liegen ungünstige Voraussetzungen vor, erhöhen sich die Kosten der Kollektivgutbereitstellung und damit auch der Finanzbedarf der jeweils betroffenen Gebietskörperschaften. Topographisch bedingte Sonderbedarfe einzelner Jurisdiktionen können ferner mit besonderen Naturrisiken (Überschwemmungen, Lawinengefahren o. ä.) verbunden sein.

<sup>14</sup>) Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Digitalisierung der Verwaltungsleistungen spielen solche Faktoren in Zukunft zwar vermutlich eine immer geringere Rolle für die Finanzbedarfe einer Gebietskörperschaft. Dennoch ist die räumliche Erreichbarkeit von Behörden immer noch ein Faktor, auf den Bedacht genommen werden sollte.

Im Finanzausgleichssystem der Schweiz werden beispielsweise geographisch-topographische Bedarfsfaktoren berücksichtigt, indem die geographische Siedlungshöhe oder die Geländesteilheit als Lastenindikatoren Eingang in die Finanzmittelverteilung finden. Durch die Verbindung von Wohnbevölkerungszahlen mit geographischen Faktoren können außerdem die Bevölkerungsdichte (Einwohner je Quadratkilometer) und die räumliche Siedlungsstruktur (Anteil der Haushalte, die außerhalb des Hauptsiedlungsgebietes wohnen) für die Finanzbedarfsermittlung herangezogen werden.

## **2.4 Exogene versus endogene Bestimmungsfaktoren des Finanzbedarfs**

Der Gedanke einer Aufgabenorientierung im Finanzausgleich ist, dass der Finanzbedarf einer gebietskörperschaftlichen Einheit grundsätzlich durch die öffentlichen Aufgaben der Jurisdiktion bestimmt wird. Beide Aspekte - Aufgabenwahrnehmung und daraus resultierende Kosten der Leistungserbringung – sind freilich nicht vollständig exogen, sondern selbst wiederum von politischen Entscheidungen abhängig, also endogen.

Die Unterscheidung von exogenen und endogenen Faktoren ist insofern von Bedeutung, als lediglich exogene Ursachen für Bedarfsunterschiede einen Ausgleichsbedarf begründen können; beruhen (höhere) Ausgaben hingegen auf internen politischen Entscheidungen oder auf eigenverantworteten Ineffizienzen bei der Aufgabenerfüllung, ist ein höherer Finanzmittelbedarf (Ausgleichsbedarf) zu verneinen (*Kops, 1989; Henckel – Junkernheinrich, 2005; Peffekoven, 2005; Blöchliger – Charbit, 2008*).

Daraus folgt freilich auch, dass zum Zwecke der Finanzbedarfsbestimmung die tatsächlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften nicht maßgeblich sein können. Nicht die Tatsache unterschiedlicher Pro-Kopf-Ausgaben an sich, sondern nur exogene strukturelle Ursachen für die bestehenden Unterschiede rechtfertigen die Berücksichtigung als Finanzbedarf in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich. Im Kern steht dahinter die Überlegung, dass die aufgabenorientierte Mittelverteilung anreizkompatibel gestaltet sein sollte:

- Bedarfsindikatoren sind so zu wählen, dass die Strategieanfälligkeit gering ist, sodass eine Gebietskörperschaft ihren (ausgewiesenen) Finanzbedarf nicht zum eigenen Vorteil manipulieren kann.
- Ein unwirtschaftliches Verhalten bei der Aufgabenerfüllung soll nicht durch den Ausweis und die Kompensation von vermeintlichen Mehrbedarfen belohnt werden.

Erstens würden quantitative und qualitative Niveausteigerungen des Leistungsangebots als zusätzlicher Bedarf anerkannt. Ausgleichsrelevant im Sinne einer objektivierten Finanzbedarfsermittlung können lediglich jene Kosten sein, die nicht aufgrund unterschiedlicher Präferenzen der Bürger und Wähler in den Jurisdiktionen anfallen. Für eine aufgabenorientierte Mittelzuweisung kommen mithin auch nur die Pflichtaufgaben der Gebietskörperschaften infrage. Freiwillige (Höher-)Ausgaben oder das Angebot einer qualitativ höherwertigen Leistung, die über den üblichen Standards liegt, sind im Sinne einer präferenzadäquaten Bereitstellung zu begrüßen, begründen jedoch keinen ausgleichsrelevanten Finanzmehrbedarf. Umgekehrt würden aber auch bestehende, chronische Unterfinanzierungen auf die Bedarfsermittlung durchschlagen, indem sie Minderbedarfe signalisieren.



Nun ist selbst bei übertragenen Pflichtaufgaben das Leistungsniveau der regionalen oder lokalen Aufgabenträger innerhalb bestimmter Grenzen flexibel. Insofern setzt ein objektivierter Finanzbedarf immer die Definition einheitlicher Leistungsstandards voraus (z. B. *Dafflon – Vaillancourt, 2003; Büttner et al., 2008*). Die Festlegung von (Mindest-) Standards würde einer externen Institution oder gegebenenfalls auch einer übergeordneten gebietskörperschaftlichen Ebene obliegen (*Vaillancourt – Bird, 2005*). Allerdings stellt sich dabei die Frage, inwieweit die Selbstverwaltung und die Entscheidungsautonomie der durchführenden Gebietskörperschaften damit nicht (zu) stark eingeschränkt werden<sup>15</sup>). Regionale Leistungsdifferenzierung gemäß unterschiedlicher Präferenzen der Bürger als das Kernelement des Föderalismus muss weiterhin erlaubt sein; allerdings entsteht aus einem qualitativ oder quantitativ verbesserten Leistungsangebot kein ausgleichsberechtigender höherer Finanzbedarf. Darüber hinaus ergeben sich selbst dann Spielräume, wenn die jeweiligen Körperschaften nur eine rein ausführende Funktion wahrnehmen. So kann zwar die Höhe gewisser Leistungen an Sozialhilfeempfänger klar fixiert sein; dennoch kann zum Beispiel die Bedarfsprüfung der jeweiligen Fälle in den verschiedenen regionalen Einheiten unterschiedlich strikt ausfallen.

Zweitens würden unwirtschaftliche Mehrausgaben und Ineffizienzen bei der Leistungserstellung, die zu höheren als den notwendigen minimalen Kosten führen, als erhöhte Finanzbedarfe ausgewiesen. Ökonomisch relevant sind nicht die tatsächlichen Ausgaben, sondern die standardisierten Kosten der Leistungserstellung. Es ist nur jener Betrag von Bedeutung, der für die Erreichung eines bestimmten Leistungsniveaus bei effizienter Bereitstellung erforderlich ist. Die jeweils tatsächlich getätigten Ausgaben setzen sich aus den für dieses Leistungsniveau aufzuwendenden Minimalkosten und den durch Ineffizienz verursachten zusätzlichen Ausgaben zusammen.

Eine Trennung dieser Komponenten der Pro-Kopf-Ausgaben ist im Staatssektor eine besondere Herausforderung, speziell wenn sie zusätzlich in Kombination mit objektiven exogenen Kostentreibern auftreten (z. B. *Blöchliger – Charbit, 2008; Büttner et al., 2008*). Es ist durchaus vorstellbar, dass eine Gemeinde oder ein Bundesland mit ungünstigen exogenen Rahmenbedingungen ein bestimmtes Leistungsniveau mit höheren Ausgaben, aber dennoch effizienter, bereitstellt, als eine ineffiziente Einheit mit günstigen externen Rahmenbedingungen. Je heterogener die Gebietskörperschaften untereinander sind, desto problematischer wird der Vergleich und damit aber auch die Identifikation und Isolierung externer und interner Faktoren<sup>16</sup>).

Selbst vermeintlich exogene, objektive Bedarfsindikatoren weisen bei näherer Betrachtung durchaus Komponenten auf, die politikendogen sind. So weisen etwa die oben skizzierten geographisch-topographischen Indikatoren zwar einen hohen Grad an Objektivität bei der Ermittlung auf. Dennoch sind auch sie nicht vollkommen 'exogen': Siedlungsstruktur,

---

<sup>15</sup>) *Leiss – Gschwandner (2017)* problematisieren etwa aus der Gemeindeperspektive die zwischen den Bundesländern unterschiedlichen institutionellen Bedingungen der Aufgabenerfüllung am Beispiel der Kinderbetreuung. Während Wien stark auf Krippen und altersgemischte Einrichtungen für die Betreuung setzt, wird in Niederösterreich dem eher traditionellen Kindergartenmodell gefolgt. Ganz beträchtliche länderweise Unterschiede liegen auch bei Trägerschaft (private vs. Gemeindegänger), Gruppengrößen oder Betreuungsschlüsseln vor.

<sup>16</sup>) Mittels ökonomischer Analysen (Schätzung von Regressionsmodellen) können unterschiedliche exogene und endogene Faktoren gegebenenfalls statistisch isoliert werden, vgl. etwa *Büttner et al. (2008)*. Gleichwohl ist die Analyse dann komplexer und weniger 'selbsterklärend' als ein Normkostenansatz, der auf 'untechnischen' Ausgabenanalysen beruht.

Bevölkerungsdichte und sogar die Steilheit des (besiedelten) Geländes einer Gemeinde können von lokalen politischen Entscheidungen beeinflusst werden, etwa durch die Erteilung von Baugenehmigungen in entsprechenden Siedlungsgebieten. Generell wird es nur wenige Faktoren geben, die für die Bedarfsermittlung in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich wirklich vollkommen exogen sind.

## 2.5 Elemente einer Aufgabenorientierung im Finanzausgleich in Österreich

### 2.5.1 Aufgabenverteilung

Die horizontale Vergleichbarkeit der Aufgabenerfüllung und der resultierenden Ausgaben hängt zunächst an der Verpflichtung, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang ist der verfassungsmäßige Aufgabenkatalog von Relevanz, in dem Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenzen der gebietskörperschaftlichen Ebenen fixiert werden. Subnationale Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden) können vielfach nicht vollständig autonom über ihr Leistungsangebot entscheiden. Im österreichischen System des Föderalismus werden von der Zentralebene oftmals detaillierte Vorgaben über das subzentrale Leistungsangebot und die Art der Aufgabenerfüllung gemacht. Damit bestimmen hinsichtlich zahlreicher Aufgaben bundesrechtliche Vorgaben den Finanzbedarf nachgeordneter Gebietskörperschaften.

Die Ausgangslage ist durch eine komplexe, intransparente, zersplitterte und deshalb im Allgemeinen als effizienzmindernd eingestufte Aufgabenverteilung gekennzeichnet. So befinden *Schroeder – Weber (2006)*: "Tatsächlich hat das System der Kompetenzverteilung einen solchen Grad an Unübersichtlichkeit erreicht, dass heute nur mehr wenige Experten dieses System wirklich durchschauen." Dabei liegt ein Kernproblem der österreichischen Verfassung in der Vielzahl von Kompetenztatbeständen.

In der Hoheitsverwaltung sind unterschiedliche Organisationsformen der Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz verwirklicht. Das B-VG (Art. 10-15) nennt in diesem Zusammenhang vier allgemeine **Haupttypen der Kompetenzzuweisung**:

Gesetzgebung und Vollziehung durch den Bund (nach Art. 10 B-VG die überwiegende Mehrzahl der Tatbestände), wobei jedoch nach Art. 102 Abs. 2 B-VG nur in wenigen, ausdrücklich genannten Teilbereichen eine Vollziehung durch eigene Bundesbehörden (unmittelbare Bundesverwaltung) zwingend vorgeschrieben ist. Ist dies nicht der Fall, erfolgt die Vollziehung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung durch Landeshauptleute bzw. Bezirkshauptmannschaften<sup>17)</sup>. Organisatorisch liegt dann eine rein administrative Dezentralisierung vor; man spricht in diesem Kontext auch von einem System des Vollzugs- oder Verwaltungsföderalismus (*Färber, 2005*).

- Gesetzgebung des Bundes und selbständige Vollziehung durch die Länder bzw. durch das Amt der Landesregierung und die Bezirksverwaltung;
- Grundsatzgesetzgebung des Bundes, Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung durch die Länder (z. B. "Armenwesen", Jugendfürsorge, Teile des Elektrizitätswesens, Spitäler);
- Gesetzgebung und Vollziehung durch die Länder (u. a. Wohnbauförderung, Kindergärten).

---

<sup>17)</sup> Bzw. durch die Magistrate in den Städten mit eigenem Statut.

- Im Schulwesen gibt es eine Generalklausel zu Gunsten des Bundes, verbunden mit enumerativen Landeskompetenzen mit Blick auf dienstrechtliche Regelungen für Pflichtschulen. Sonderregelungen betreffen das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen.

Der Aufgabenkatalog der Gemeinden ist prinzipiell unabhängig von der Gemeindegröße; alle Gemeinden haben denselben Wirkungsbereich (Grundsatz der "Einheitsgemeinde"). Es wird allerdings zwischen gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben unterschieden. Gesetzliche sind jene Aufgaben, die die Kommunen prinzipiell erfüllen müssen und, wenn überhaupt, nur ihre konkrete Ausgestaltung beeinflussen können. Freiwillige Aufgaben bieten mehr Gestaltungsspielräume. In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches (z. B. Bauwesen, Müllabfuhr, kulturelle Einrichtungen, Schulerhaltung) kann die Gemeinde ohne Weisung von Bund und Land in eigener Verantwortung handeln. Im übertragenen Wirkungsbereich besorgt die Gemeinde Aufgaben für Bund oder Land. Dabei sind die Gemeinden nicht selbstbestimmt, sondern weisungsgebunden. Statutarstädte nehmen außerdem Aufgaben der Bezirksverwaltung wahr; die Gemeinde Wien aufgrund ihres Doppelstatus auch noch Landesaufgaben. Übersicht 2.3 illustriert schematisch die Kompetenzaufteilung, wie sie im B-VG festgelegt ist:

Übersicht 2.3: Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Österreich

Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Bund	Gesetzgebung: Bund Vollziehung: Land	Gesetzgebung: Bund Ausführungsgesetze und Vollzug: Land	Gesetzgebung: Land Vollziehung: Land	Gemeinde
Äußere Angelegenheiten	Staatsbürgerschafts- recht	Armenwesen (=Sozialhilfe)	Gemeinderecht	Ortspolizeiliche Aufgaben
Einwanderung	Straßenpolizei	Krankenanstalten, Pflegeanstalten	Baurecht	Veranstaltungsschutz
Geld- & Bankwesen	Umweltverträglich- keitsprüfung	Jugendfürsorge	Wohnbauförderung	Bau- & Feuerpolizei / Feuerwehr
Gewerbe, Industrie	Lehrerdienstrecht für Pflichtschulen	Pflanzenschutz	Raumordnung	Verwaltung gemein- deeigener Verkehrs- flächen
Zivil- & Strafrecht		Landwirtschaftliches Arbeitsrecht	Grundverkehr	Flächenwidmungs- plan
Öffentliche Ordnung und Sicherheit		Pflichtschulen	Tourismus	
Kraftfahr- & Postwesen		Landesschulräte	Naturschutz	
Berg- & Wasserrecht			Jagd & Fischerei	Baubewilligungen
Forstwesen			Sport	Bebauungsplan
Sozialversicherung			Jugendschutz	
Gesundheitswesen			Kindergarten	
Arbeitsrecht				
Militär				
Universitäten & höhere Schulen				

Q: Bundesverfassungsgesetz (B-VG).

### 2.5.2 Anknüpfungspunkte einer Aufgabenorientierung

Der Ausgleich von Finanzbedarfen im Rahmen von Finanzausgleichssystemen ist weit verbreitet in den OECD-Ländern, und zwar sowohl in föderativen wie auch in unitarischen Staaten (vgl. die Übersicht in *Blöchliger et al., 2007: 19*). Oft handelt es sich um vertikal orientierte

Ausgleichssysteme mit horizontalen Ausgleichseffekten, in denen die jeweilige zentralstaatliche Ebene für das 'financial fine-tuning' der subzentralen Kosten (bzw. Ausgaben) verantwortlich zeichnet (Blöchliger, 2013: 102).

Auch in Österreich wird zwar schon seit längerer Zeit die Forderung nach einer verstärkten Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs erhoben. Die im FAG 2017 gefassten Reformbeschlüsse sollen die Entwicklung in diese Richtung vorantreiben ("Einstieg in den Umstieg"); die konkrete Ausgestaltung ist allerdings bislang noch weitgehend offen. Selbst für die avisierten Pilotprojekte im Bereich Elementarbildung ist die Umsetzung zeitlich in Verzug und es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch ungeklärt, wie eine aufgabenorientierte Mittelverteilung in die Finanzausgleichssystematik integriert werden kann<sup>18)</sup>.

Bröthaler – Getzner (2017) identifizieren in diesem Kontext fünf potentielle Anknüpfungspunkte für eine Aufgabenorientierung (im Sinne eines Lasten- oder Bedarfsausgleichs) in der gegenwärtigen österreichischen Finanzausgleichsarchitektur: Lasten- oder Bedarfsausgleich durch

- Vorwegabzüge bei bestimmten Abgaben,
- zweckgebundene Abgaben nach dem Äquivalenzprinzip,
- Aufteilung der Ertragsanteile nach speziellen Bedarfskriterien,
- zweckgebundene Mittelzuweisungen (Transfers),
- programm- oder projektorientierte Vereinbarungen.

Das gegenwärtige Finanzausgleichsrecht in Österreich enthält auf den verschiedenen Finanzausgleichsstufen durchaus bereits Elemente einer Aufgabenorientierung, jedoch mit höchst unterschiedlichen Gewichten:

Die vertikale Verteilung (**Oberverteilung**) auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen orientiert sich grundsätzlich an Fixschlüsseln. Das vertikale Steuerverteilungssystem zwischen den Ebenen innerhalb Österreichs ist durch eine Kombination von Elementen eines Trennsystems und den deutlich dominierenden Elementen eines Verbundsystems charakterisiert. Vernachlässigt man die quantitativ weniger bedeutenden Elemente des Trennsystems (ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben), ist die vertikale Finanzmittelverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die gebietskörperschaftlichen Ebenen angesprochen. Die Verteilung der Ertragsanteile aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben orientiert sich auch im aktuellen Finanzausgleich grundsätzlich an vereinbarten Aufteilungsschlüsseln, wobei die Anteile fast aller Steuern seit dem Jahr 2011 67,4% (Bund), 20,7% (Länder) und 11,9% (Gemeinden) betragen<sup>19)</sup>. Die Anteile sind für die jeweilige Finanzausgleichsperiode fixiert. Anpassungen der Schlüssel erfolgen typischerweise möglichst aufkommensneutral, beispielsweise bei einer Umwandlung des Charakters von Abgaben (z. B. als ausschließliche Bundes- oder Landesabgaben oder als gemeinschaftliche

---

<sup>18)</sup> Die im Paktum zum Finanzausgleich 2017 vereinbarten Pilotprojekte zum Einstieg in die Aufgabenorientierung im Bereich Elementarbildung (0-6 Jahre) und im Bereich Pflichtschule (6-15 Jahre) sollen technisch so gestaltet werden, dass die "Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden ... teilweise durch eine aufgabenorientierte Verteilung ersetzt [wird], die Finanzmittel anhand von einvernehmlich festgelegten quantitativen und qualitativen Parametern zuteilt."

<sup>19)</sup> Für die Werbeabgabe, die Grunderwerbssteuer, die Bodenwertabgabe und den Wohnbauförderungsbeitrag (bis 2017) gelten andere Prozentsätze.

Bundesabgaben). Veränderungen der Aufgabenzuordnungen oder der Ausgabendynamiken führen in der Regel nicht zu Reformen der vertikalen Steueraufteilung, sondern werden vorwiegend durch den Ausbau von Transfers geregelt. Auf dieser Stufe des Finanzausgleichs spielt Aufgabenorientierung mithin bislang keine explizite Rolle.

**Vorwegabzüge** vor und nach der Oberverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften dienen der Dotierung spezieller Fonds (FLAF, Katastrophenfonds, Spitäler, Pflegefonds), aber auch anderen Zwecken (Gesundheitsförderung, EU-Beiträge, Siedlungswasserwirtschaft, etc.). Solche Vorwegabzüge können als aufgabenorientierte Ansätze interpretiert werden, wobei die Mittelverteilung selbst jedoch außerhalb des eigentlichen Finanzausgleichsrechts geregelt ist (Bröthaler – Haindl – Mitterer, 2017: 87f.). Durch das FAG 2017 wurden einige vereinfachende Regeländerungen vorgenommen. So wird beispielsweise der Vorwegabzug für die Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft auf Gemeindeebene bei der Umsatzsteuer zusammengefasst.

Die **horizontale Unterverteilung** der Ländermittel erfolgt nach Volkszahl, örtlichem Aufkommen und Fixschlüsseln. Etwa zwei Drittel der Ertragsanteilsverteilung richten sich seit 2017 nach der Einwohnerzahl, ein Drittel nach Fixschlüsseln<sup>20</sup>). Ein Teil der Fixschlüssel rührt aus der historischen Fortschreibung von Verteilungen nach örtlichem Aufkommen. Ein eher aufgabenorientierter Teil kommt aus der Ersetzung anderer Schlüssel, mit denen der länderweise Bedarf für die Erfüllung bestimmter Aufgabe approximiert wurde. Dazu zählt etwa die im FAG 2008 erfolgte Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile, wo u. a. der Zweckzuschuss zur Finanzierung von Straßen (zuletzt 545 Mio. €) und der Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur (1,78 Mrd. €) in den Fixschlüssel eingeflossen sind.

Der **abgestufte Bevölkerungsschlüssel** bei der horizontalen Aufteilung der Ertragsanteile beinhaltet – wie oben diskutiert – implizit ein Element der Aufgabenorientierung. Die Grundannahme ist, dass Gemeinden verschiedener Größen unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, unterschiedliche Bedarfe bedecken und unterschiedliche Kostenfunktionen haben. Die Bevölkerungsgewichtung stellt freilich einen stark pauschalierenden Ansatz dar und orientiert sich überdies auch nicht an konkreten Aufgaben oder – konkreten oder pauschalieren - Kosten der Leistungsbereitstellung. Bauer – Biwald – Mitterer (2017: 122ff.) sehen daher speziell auf der Gemeindeebene eine Überbetonung des Ressourcenausgleichs gegenüber den Elementen eines Lastenausgleichs im FAG 2008. Sonderlasten, die aus der Wahrnehmung spezifischer Versorgungsfunktionen durch Gemeinden unterschiedlicher Größen resultieren, können durch die Bevölkerungsgewichtung nicht adäquat abgegolten werden.

Elemente einer aufgabenorientierten Mittelverteilung finden sich vor allem bei den Transfers des **sekundären und des tertiären Finanzausgleichs**. Während der sekundäre Ausgleich vertikale Finanzzuweisungen, Bedarfszuweisungen und Zweckzuschüsse sowie Kostentragungen (insbesondere der Kostenersatz des Bundes für Landeslehrer) innerhalb des FAG regelt, ist der tertiäre Finanzausgleich außerhalb des FAG angesiedelt und wird in besonderen Bundes- und

---

<sup>20</sup>) Das Gewicht des örtlichen Aufkommens ist nach Berechnungen von Bröthaler – Haindl – Mitterer (2017: 96) mit dem FAG 2017 auf 0,04% der Länderertragsanteile gesunken.

Landesgesetzen geregelt<sup>21)</sup>. Diese dienen in der Regel der Co-Finanzierung von Landes- und Gemeindeaufgaben oder der Umverteilung von finanzstarken zu finanzschwachen Gemeinden. Dabei ist eine größere Nähe zur Aufgabenorientierung festzuhalten, wenn im tertiären Ausgleich vom Bund an Länder und Gemeinden übertragene Aufgaben vollständig oder teilweise dotiert werden. Mit der Bereitstellung von Mitteln zur Sanierung der Krankenanstalten im FAG 2005 und mit der Berücksichtigung von Klimaschutz, sowie von Maßnahmen im Bereich von sozialer Sicherung, 24-Stunden-Pflege und Kinderbetreuung seit dem FAG 2008 wurden beispielsweise aufgabenorientierte Elemente auf diesen Stufen im Finanzausgleich verankert. Die rechtlichen Grundlagen werden dabei in der Regel mit 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern geschaffen.

Die zahlreichen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften, den Fonds von Bund und Ländern, Gemeinde- und Sozialhilfeverbänden und Kammern kommen insoweit einer Aufgabenorientierung näher, als damit durchaus eine spezifische Aufgabenwahrnehmung durch die Empfänger (teilweise) dotiert wird. Die Dotierung der Transfers wird jedoch praktisch nicht an aufgabenorientierten Kriterien und ökonomischen Bedarfsindikatoren festgemacht, sondern ist im Wesentlichen politische Verhandlungssache.

Auch wird an der konkreten Ausgestaltung des Transfersystems, insbesondere des tertiären Finanzausgleichs, vehement Kritik geübt. Kritikpunkte reichen von den hohen Transaktionskosten bei der Abwicklung, der hohen Komplexität und daraus resultierender Intransparenz des Regelsystems über die mangelnde Steuerungsfähigkeit bis hin zu demokratiepolitischen Defiziten. Mit Blick auf die Elemente einer Aufgabenorientierung wird jedenfalls bemängelt, dass dem Lastenausgleich ein im Vergleich zum Ressourcenausgleich deutlich zu geringes Gewicht zukommt (*Brückner – Haindl – Mitterer 2017*).

### 2.5.3 Die vertikale Dimension einer verstärkten Aufgabenorientierung

Im Mittelpunkt der Diskussion der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich steht üblicherweise – wie oben ausgeführt – die **horizontale Dimension**, und dies auch aus einer eher statischen Perspektive: Die für eine öffentliche Aufgabe bereitgestellten Budgetmittel sollen aufgaben- und bedarfsgerecht zwischen den Einheiten einer gebietskörperschaftlichen Ebene (Bundesländer, Gemeinden) aufgeteilt werden. In diesem Kontext ist das primäre Ziel die verbesserte Übereinstimmung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung; das kann durch Abgeltung spezifischer Aufgaben mittels (zweckgebundener) Transfers oder durch die Erweiterung der Kriterien für die Mittelverteilung erfolgen. Grundsätzlich zeigt sich in der Diskussion, dass die Bestimmung von objektiven, validen und reliablen Indikatoren (oder Indikatorsystemen) für eine anreizkompatible aufgabenorientierte Finanzbedarfsbestimmung eine Reihe von technischen und politischen Herausforderungen birgt.

Die oft vernachlässigte **vertikale Dimension** einer aufgabenorientierten Mittelverteilung ist besonders aus dynamischer Perspektive relevant. Dabei sind zwei Aspekte von Bedeutung:

---

<sup>21)</sup> Einen Überblick zu den verschiedenen Regelungen des tertiären Finanzausgleichs geben *Brückner – Haindl – Mitterer (2017)*.

Vertikale Ungleichgewichte entstehen, wenn bei einer gegebenen (unveränderten) Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen verschiedene (funktionale) Aufgabenbereiche, die unterschiedlichen Ebenen zugeordnet sind, eine **unterschiedliche Kostendynamik** aufweisen.

Vertikale Ungleichgewichte entstehen außerdem, wenn die **Durchführung einer öffentlichen Aufgabe** von einer staatlichen Ebene auf eine andere Ebene ganz oder auch nur teilweise übertragen wird, ohne dass die aus der Übertragung resultierenden finanziellen Lastenverschiebungen vollständig abgegolten werden. Grundsätzlich sieht der Konsultationsmechanismus in Österreich Verhandlungen über die Kostenaufteilung vor. Entsprechend führen mandatierte Verschiebungen der Ausgabenverteilung zu einem "unsichtbaren" oder "grauen" Finanzausgleich<sup>22)</sup>.

Der vielzitierte Grundsatz der eigenen Kostentragung (**Konnexitätsgrundsatz**) ist insofern nicht ganz eindeutig, denn es stellt sich unmittelbar die Frage, ob die gesetzgebende Gebietskörperschaft die aus einer Aufgabenübertragung resultierenden Ausgaben selbst tragen soll (sogenannte "Veranlassungs- oder Verursachungskonnexität") oder eher die mit der Durchführung der Aufgabe betraute Gebietskörperschaft ("Ausführungs- oder Vollzugskonnexität")<sup>23)</sup>.

Im Rahmen der vorliegenden Studie geht es – bei gegebener Zuordnung staatlicher Aufgaben auf gebietskörperschaftliche Ebenen – vor allem um die Konsequenzen unterschiedlicher Dynamiken der Ausgabenentwicklung für verschiedene Funktionen. Sie machen eine kontinuierliche Anpassung der vertikalen Einnahmenaufteilung ("aufgabenorientierte vertikale Finanzmittelverteilung") erforderlich, um den Konnex von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben aufrecht zu erhalten.

Eine vertikale Verschiebung der Aufgabenlasten zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen (gegebenenfalls auch unter Einbeziehung der Sozialversicherung) hat im gegenwärtigen System keine automatische Anpassung der jeweiligen Ertragsanteile zur Folge. Entwickeln sich die Finanzbedarfe für bestimmte Aufgabenbereiche mit einer höheren Dynamik als andere, dann sind jene gebietskörperschaftlichen Ebenen, denen die schneller wachsenden Aufgabenlasten zugewiesen werden, relativ stärker belastet. Die relative Einnahmendynamik hält in diesem Falle nicht mit der relativen Finanzbedarfsdynamik Schritt. Bei gegebenen Abgabeneinnahmen verändern sich die Anteilsverhältnisse der Einnahmen der Gebietskörperschaftsebenen nicht. Erfolgt die dynamische Anpassung der vertikalen Anteile nicht oder mit erheblicher Verzögerung, werden so die Intentionen einer verstärkten Aufgabenorientierung zum Teil konterkariert.

Die übliche finanzpolitische Lösung besteht darin, entweder in allfälligen Neuverhandlungen auf eine **Veränderung der vertikalen Aufteilungsschlüssel** hinzuwirken oder durch verstärkte **vertikale Transfers** an die untergeordneten Ebenen (im Falle einer höheren Dynamik der dort angesiedelten Aufgaben) die finanzpolitische Balance wieder herzustellen. Allerdings steigt damit auch die Komplexität der Transfers zwischen den Ebenen beträchtlich.

---

<sup>22)</sup> Unabgegoltene Mehrkostenbelastung einer Gebietskörperschaftsebene durch Aktivitäten einer anderen Ebene sind mithin durch das Auseinanderfallen von Aufgaben- bzw. Regelungskompetenz und Ausgaben- bzw. Finanzierungsverantwortung begründet (Zimmermann – Henke – Broer, 2017).

<sup>23)</sup> Im Finanzverfassungsrecht lässt §2 F-VG prinzipiell beide Interpretationen zu. Da zumindest ein Teil der Ausgabenentwicklung auch durch Vorhaben und Beschlüsse auf anderen Ebenen mitbestimmt wird, sieht der Konsultationsmechanismus (siehe BGBl. I Nr. 35/1999) in Österreich auch entsprechende Verhandlungen über die Kostentragung vor.

Eine (oft geforderte) Vereinfachung des Transfersystems setzt daher Mechanismen zur vertikalen Anpassung der Finanzmittel zwischen Bund, Ländern und Gemeinden voraus, die sich aufgabenbezogen an der Dynamik der Ausgabenentwicklung orientieren müssten. Verstärkte vertikale Aufgabenorientierung geht daher auch bei fixer Aufgabenverteilung nicht grundsätzlich mit einer Komplexitätsreduktion einher und ist mit einem erheblichen zusätzlichen Verhandlungsbedarf auch zwischen den föderalen Ebenen verbunden, deren Transaktionskosten (Informations- und Konsensfindungsbedarf) nicht unbeträchtlich sein dürften<sup>24</sup>).

Eine Alternative wäre, dass fixierte Bedarfsindikatoren nicht nur für die horizontale aufgabengerechte Aufteilung der Finanzmittel herangezogen werden, sondern auch die vertikalen Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen bestimmen. Im Einklang mit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung der zugrundgelegten Bedarfsindikatoren bestimmt sich die Finanzausgleichsmasse, die der gebietskörperschaftlichen Ebene, die mit der entsprechenden Aufgabe betraut ist, insgesamt zur Verfügung steht. Die Oberverteilung der Beträge könnte dann auf dem Wege **aufgabenorientierter Vorwegabzüge** erfolgen, die eine durch die Indikatorenentwicklung angezeigte Finanzausgleichsmasse vertikal auf die Gebietskörperschaften aufteilt. Die Summe der Vorwegabzüge knüpfen an der Bedarfsentwicklung für eine konkrete Aufgabe an.

Ein Anstieg der Vorwegabzüge aufgrund einer besonders hohen Dynamik der dort angesiedelten Aufgaben und Ausgaben, der die allgemeine Steueraufkommensentwicklung übersteigt, führt dann allerdings dazu, dass die übergeordneten Ebenen tendenziell eine geringere Finanzausgleichsmasse für andere Aufgaben zur Verfügung haben. Ein automatischer Vorwegabzug von Finanzmitteln etwa für die Gemeindeebene würde besonders die Länder in ihrer finanzpolitischen Autonomie beschränken, da sie über keine nennenswerte Abgabenautonomie verfügen. Mit Blick auf die Aufgabenorientierung besteht ein "vertikales Spannungsfeld" zwischen möglichst objektiver Bedarfsdefinition und –abgeltung einerseits und Entscheidungssouveränität im Zuge der Selbstverwaltungsautonomie andererseits.

---

<sup>24</sup>) Kremser –Maschek (2017: 282) zufolge würde nach den Vorstellungen des BMF an dieser Regelung auch im Grundsatz bei Einführung einer verstärkten Aufgabenorientierung festgehalten werden.



## 2.6 Literaturhinweise

- Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K. (2017). Kritische Analysen und Reformvorschläge zum Finanzausgleich 2008, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 117–140.
- Bauer, H., et al. (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Studie von IHS und KDZ im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Bauer, H., Thöni, E. (2005). Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: KDZ, Österreichischer Städtebund (Hrsg.): Finanzausgleich 2005. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005, Wien, Graz, S. 15-28.
- Blöchliger, H. (2013). Fiscal equalisation: A key to decentralised public finances, in: OECD (Hrsg.): Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, Paris: S. 99-116.
- Blöchliger, H., Charbit, E. (2008). Fiscal Equalisation. OECD Economic Studies 44, S. 1-22.
- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., Mizell, L. (2007). Fiscal Equalisation in OECD Countries, OECD Working Paper No. 4.
- Brecht, A. (1932). Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig.
- Bröthaler, J. (2003). Aufgabenorientierter Finanzausgleich. Vortragsfolien am Konvent-Workshop zu Fragen der Finanzverfassung. [www.austriakonvent.at/K/DE/PART-K/PART-K\\_00131/imfname\\_056121.pdf](http://www.austriakonvent.at/K/DE/PART-K/PART-K_00131/imfname_056121.pdf)
- Bröthaler, J. et al. (2011). Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien. Studie der Technischen Universität Wien in Kooperation mit WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung und IHS – Institut für Höhere Studien im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- Bröthaler, J., Getzner, M. (2017). Evaluierungsrahmen zum Finanzausgleich und Einschätzungen zum FAG 2017, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 383-410.
- Bröthaler, J., Haindl, A., Mitterer, K. (2017). Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichssystem, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 79-116.
- Brückner, H., Haindl, A., Mitterer, K. (2017): Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 141-174.
- Büttner, T., Holm-Hadulla, F., Parsche, R., Starbatty, Ch. (2008). Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo Forschungsberichte 41, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.
- Dafflon, B. (2006). The assignment of functions to decentralised government: from theory to practice, in: Ahamd, E., Brosio, G. (Hrsg.): Handbook of Fiscal Federalism, Cheltenham, Northampton, S. 271-312.
- Dafflon, B., Vaillancourt, F. (2003). Problems of Equalisation in Federal Systems", in: Blindenbacher, R., Koller, A. (Hrsg.): Federalism in a Changing World – Learning from Each Other, Kingston, 395-411.
- Eltges, M., Jakubowski, P., Zarth, M. (2005). Zur Berücksichtigung abstrakter Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 153-167.
- Färber, G. (2005). Aspekte einer bedarfsgerechten Steuerverteilung, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 60-90.
- Feld, L. P. (2014). James Buchanan's theory of federalism: From fiscal equity to the ideal political order. Constitutional Political Economy 25, S. 231-252.
- Feld, L., Schneider, F. (2002). Zum Wandel des föderalistischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsspektrums: Österreich und die Schweiz im Vergleich, in: Theurl, E., Winner, H., Sausgruber, R. (Hrsg.): Kompendium der österreichischen Finanzpolitik. Heidelberg, Berlin, S. 675-703.
- Henckel, N.-F., Junkernheinrich, M. (2005). Inwieweit sind zwischengebietskörperschaftliche Bedarfsunterschiede im bundesstaatlichen Finanzausgleich ausgleichsrelevant? - Zur Ökonomie der Begründung von Sonderlasten - -, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 41-53.
- KDZ, TU Wien (2016). Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Kim, J., Lotz, J. (2008). Measuring local Expenditure Needs – The Copenhagen Workshop 2007, Alberstlund, Seoul.
- Kops, M. (1989). Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen.
- Korioth, S. (2005). Sonderbedarfe und ihre Berücksichtigung im bundesstaatlichen Finanzausgleich – Die verfassungsrechtliche Perspektive -, in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 13-25.

- Kremser, M., Maschek, C. (2017). Das Finanzausgleichsgesetz 2017 – Gesetzestext mit Kommentar, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 221-330.
- Lehner, G. (2003). Aufgabenorientierter Finanzausgleich. Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes, Wien.
- Leiss, W. (2017). Die Wirren im aufgabenorientierten Finanzausgleich <http://kommunal.at/artikel/die-wirren-im-aufgabenorientierten-finanzausgleich/> (Zugriff am 01.08.2017)
- Leiss, W., Gschwandtner, K. (2017). Finanzausgleich 2017 bis 2021 – Insgesamt zufriedenstellendes Ergebnis, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 348-356.
- Matzinger, A. (2008). Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel, in: Platzer, R., Hink, R., Pilz, D. (Hrsg.): So managen wir Österreich. Der neue Finanzausgleich und seine Folgen, Wien, S. 80-98.
- Mitterer, K. (2011). Der aufgabenorientierte Gemeinde-Finanzausgleich. Diskussionspapier zum Österreichischen Städte-tag 2011. Arbeitskreis Aufgabenorientierung im Finanzausgleich.
- Mitterer, K. (2017). Stärkung der Aufgabenorientierung, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 459-481.
- Mitterer, K., Bröthaler, J., Getzner, M., Kramar, H. (2016). Zur Berücksichtigung regionaler Versorgungsfunktionen in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich Österreichs, in: ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Heft 4/2016, S. 45-65.
- Mitterer, K., Haindl, A. (2016). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 151, Working Paper-Reihe der AK Wien.
- Mungenast, C. (2017). Einschätzung zum Finanzausgleich 2017 aus Sicht eines Vertreters der Bundesländer, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien, Graz, S. 338-341.
- Musgrave, R.A. (1961). Approaches to a fiscal theory of political federalism, in: NBER (Hrsg.): Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton, S. 97-134.
- Oates, W.E. (1972). Fiscal Federalism, New York.
- Peffekoven, R. (2005). Zur Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Finanzausgleich in: Junkernheinrich, M. (Hrsg.): Sonderbedarfe im bundesstaatlichen Finanzausgleich, Berlin, S. 27-40.
- Pitlik, H. (1997). Politische Ökonomie des Föderalismus, Frankfurt/M.
- Pitlik, H. (2007). Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. WIFO-Monatsberichte 78, S. 951-964.
- Pitlik, H., Wirth, K., Lehner, B. (2010). Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Studie des WIFO und des KDZ im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien.
- Popitz, J., (1932). Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin.
- Promberger, K., Mayr, C., Ohnewas, Y. (2015). Analyse der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs. RFG Schriftenreihe Recht & Finanzen für Gemeinden 03/2015.
- Samuelson, P.A. (1954). The pure theory of public expenditure. The Review of Economics and Statistics, 36: 387-389.
- Schroeder, W., Weber, K., (2006). Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive, Institut für Föderalismus, Schriftenreihe, Band 101, Wien.
- Strohner, L., Schuh, U. (2012). Reform des fiskalischen Ausgleichs in Österreich: Stärkere Bezugnahme auf die Aufgaben von Ländern und Gemeinden. WIFO-Monatsberichte 85, S. 931-941.
- Vaillancourt, F., Bird, R.M. (2005). Expenditure-Based Equalization Transfers. ITP Paper 0512, University of Toronto.
- Zimmermann, H. (2013). Die Notwendigkeit der Einwohnerwertung, Wirtschaftsdienst, 93(8), S. 534-538.
- Zimmermann, H., Henke, K.D., Broer, M. (2017). Finanzwissenschaft, Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 12. Aufl., München.

### **3 Ausgabenentwicklung in Gesamtstaat und in den staatlichen Subsektoren 1997 bis 2016**

#### **3.1 Datenquellen**

Im dritten Kapitel wird ein Überblick über die Entwicklung der Staatsausgaben im Gesamtstaat gegeben und die vertikale Ausgabendynamik in den staatlichen Subsektoren (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) seit 1997 dargestellt. Für die empirische Analyse der Ausgabendynamik werden unterschiedliche Datenquellen herangezogen. Als zentrale Analysebasis dienen die Budgetdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) in funktionaler Abgrenzung nach der *Classification of the Functions of Government* (COFOG). Ergänzend werden Daten aus dem Europäischen System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS), der Satellitenstatistiken des *System of Health Accounts* (SHA) und der österreichischen Bildungsstatistik sowie der Rechnungsabschlüsse gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) herangezogen.

Die primäre Sichtweise bei der Darstellung der Ausgaben ist funktional, d. h. die Ausgaben werden anhand der Aufgaben- bzw. Funktionsbereiche des Staates unterschieden. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Erstens entspricht die funktionale Darstellung der hier vorliegenden Fragestellung nach einer (horizontalen und vertikalen) Aufgabenorientierung der Finanzverfassung (siehe Kapitel 1). Insofern ist eine nach Aufgabenbereichen getrennte Betrachtung zielführend, um Bereiche mit besonders hoher Ausgabendynamik identifizieren zu können. Zweitens sind die Staatsausgaben gemäß funktionaler Klassifikation weitestgehend über die Zeit und über Gebietskörperschaftsebenen hinweg vergleichbar und von der Art der Aufgabenerfüllung – z. B. monetäre Transfers oder soziale Sachleistungen – unabhängig. Des Weiteren ermöglicht die funktionale Sichtweise die Einbeziehung von Daten aus den Rechnungsabschlüssen der Länder und Gemeinden, welche in der Voranschlagsabschnittsgliederung ebenfalls einer, wenn auch leicht unterschiedlichen, funktionalen Logik folgen (siehe *Bauer et al.*, 2010).

##### *3.1.1 Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nach ESVG 2010*

Während die ökonomische Gliederung der Staatsausgaben Auskunft über das "wie" der staatlichen Aufgabenerfüllung gibt (Personal- oder Sachaufwand, Investitionen, Transfers oder Subventionen), bildet die funktionale Betrachtungsweise das "wofür" der Ausgabentätigkeit ab. Die funktionale Gliederung orientiert sich an den Aufgaben- und Verwendungszwecken der Staatsausgaben. In der Gliederungssystematik nach COFOG werden 10 funktionale Ausgabenblöcke (Hauptkategorien - *Government Functions, GF*) für jede Gebietskörperschaftsebene und die Sozialversicherung unterschieden.

Im Einzelnen handelt es sich um

- GF01 Allgemeine öffentliche Verwaltung
- GF02 Verteidigung
- GF03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit
- GF04 Wirtschaftliche Angelegenheiten
- GF05 Umweltschutz
- GF06 Wohnungswesen und kommunale Einrichtungen
- GF07 Gesundheitswesen
- GF08 Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion
- GF09 Bildungswesen
- GF10 Soziale Sicherung

Der wesentliche Vorteil dieser Datenquelle ist die systematische Abgrenzung des Staatssektors, wodurch auch zahlreiche ausgegliederte Budgeteinheiten einbezogen werden. Wie *Pitlik – Klien – Schiman (2016)* zeigen, spielen die ausgegliederten Einheiten in vielen Ausgabenbereichen und speziell bei Investitionsausgaben eine große Rolle. Darüber hinaus ist speziell ein Vergleich der Ausgabendynamik zwischen Bundesebene, Länderebene und Gemeindeebene aufgrund unterschiedlicher Buchungsregularien sinnvollerweise nur im Rahmen der VGR möglich. Die Daten der VGR sind zudem weitgehend konsolidiert, d. h. um intragovernmentale Finanztransfers zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen bereinigt. Dies erscheint speziell vor dem Hintergrund der starken Transerverflechtung und unterschiedlichster Kostentragungsregeln im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in Österreich von großer Bedeutung.

Auf Basis von VGR-Daten können innerhalb der 10 COFOG-Kategorien weitere Differenzierungen vorgenommen werden, um Ausgabenkategorien mit besonders hoher Dynamik herauszuarbeiten. Vor dem Hintergrund, dass allein auf die Hauptkategorie GF10 Soziale Sicherung über ein Drittel der staatlichen Gesamtausgaben entfallen, ist eine Analyse der funktionalen Untergruppen sinnvoll. Wenngleich die Untergruppen der 10 Kategorien von Statistik Austria nur im Aggregat für den gesamten Staatssektor ausgewiesen werden, so wird im Weiteren versucht, diese unter Zuhilfenahme anderer Datenquellen für die Untersuchung der vertikalen Ausgabendynamik den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen zuzuordnen.

### *Funktionale Ausgabenkategorien nach der Classification of the Functions of Government (COFOG)*

Die COFOG-Gliederung unterteilt die Staatsausgaben in zehn sogenannte funktionale Abteilungen (*divisions*):

#### **Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01)**

Die Ausgabenkategorie Allgemeine öffentliche Verwaltung beinhaltet die Ausgaben für die Legislativ- und Exekutivorgane, das Finanz- und Steuerwesen, auswärtige Angelegenheiten und für internationale Wirtschaftshilfe. Darüber hinaus werden in dieser Ausgabendivision allgemeine öffentliche Dienste (allgemeine Personalverwaltung, statistische Dienste) und die Grundlagenforschung erfasst, die keiner der übrigen COFOG-Divisionen zugeordnet werden können. Staatliche Zinsausgaben werden ebenfalls hier gebucht.

### **Verteidigung (GF02)**

Diese COFOG-Abteilung beinhaltet die staatlichen Ausgaben für militärische und zivile Verteidigung sowie Militärhilfe für das Ausland.

### **Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03)**

Die Ausgabenkategorie Öffentliche Sicherheit beinhaltet die staatlichen Ausgaben für Polizei, Feuerwehr, Gerichte und Justizvollzug.

### **Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04)**

Diese Kategorie beinhaltet die Ausgaben für allgemeine Infrastrukturpolitiken (Verkehr, Kommunikation) und sektorale Politiken (Landwirtschaft, Bergbau, Energieerzeugung) sowie allgemeine Ausgaben für Handel und Arbeitsmarktpolitik.

### **Umweltschutz (GF05)**

Hierunter fallen die Ausgaben für die Abfallwirtschaft (einschließlich Abwasserwirtschaft), die Vermeidung und Beseitigung von Umweltverunreinigungen sowie für den Arten- und Landschaftsschutz.

### **Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (GF06)**

Hierbei handelt es sich um Ausgaben für Wohnungswesen, Raumplanung und wichtige kommunale Infrastrukturleistungen (Wasserversorgung, Straßenbeleuchtung).

### **Gesundheitswesen (GF07)**

Enthalten sind Ausgaben für medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen, ambulante Behandlungen, stationäre Behandlungen und den öffentlichen Gesundheitsdienst.

### **Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08)**

Hierunter werden staatliche Ausgaben für Freizeitgestaltung und Sport, Kultur, Rundfunk- und Verlagswesen sowie religiöse Angelegenheiten gebucht.

### **Bildungswesen (GF09)**

Darunter fallen Ausgaben der verschiedenen Ebenen der formalen Bildung (Elementar- und Primärbereich, Sekundärbereich, postsekundärer nicht tertiärer Bereich, Tertiärbereich) sowie Hilfsdienstleistungen. Mit dem Bildungswesen zusammenhängende F&E-Aktivitäten sind ebenfalls eingeschlossen.

### **Soziale Sicherung (GF10)**

COFOG-Abteilung 10 beinhaltet Ausgaben in den Kategorien Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Hinterbliebene, Familien und Kinder, Arbeitslosigkeit, Wohnraum, sonstige soziale Hilfe und F&E-Tätigkeiten im Bereich soziale Sicherung. Nicht dazu zählen medizinische Waren und Dienstleistungen, die für Empfänger von Geld- oder Sachleistungen bereitgestellt werden.

In allen COFOG-Abteilungen werden die jeweils zurechenbaren Aufwendungen für angewandte F&E gebucht.

Q: Eurostat (2011).

## **3.1.2 Weitere Datenquellen**

Eine Zurechnung auf gebietskörperschaftliche Ebenen ist teilweise mithilfe der Rechnungsabschlüsse von Bund, Ländern und Gemeinden möglich. Die Rechnungsabschlüsse sind prinzipiell disaggregiert für jedes Bundesland und jede Einzelgemeinde verfügbar. Zur Differenzierung wesentlicher Ausgabenblöcke bietet sich die Gliederung anhand von Voranschlagsabschnitten an, die ebenfalls 10 funktionale Ausgabenkategorien unterscheidet:

1. Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung
2. Öffentliche Ordnung und Sicherheit
3. Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft
4. Kunst, Kultur und Kultus
5. Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung
6. Gesundheit
7. Straßen- und Wasserbau, Verkehr
8. Wirtschaftsförderung
9. Dienstleistungen
10. Finanzwirtschaft

Auf der Ebene der Bundesländer ist zudem eine feinere Gliederung der Ausgaben auf Zweistellerebene (Sub-Kategorien) der Voranschlagsabschnitte verfügbar.

Freilich ist aufgrund unterschiedlicher Verbuchungspraktiken und unterschiedlicher Ausmaße an ausgegliederten Budgetposten eine disaggregierte Betrachtung nur sehr eingeschränkt sinnvoll (siehe *Rechnungshof*, 2015). Darüber hinaus sind bei Verwendung der Rechnungsabschlüsse auch intertemporale Inkonsistenzen, vor allem in der Verbuchung von außerbudgetären Einheiten, zu berücksichtigen, die nicht ohne Weiteres zu bereinigen sind.

Auch bezüglich einer Budgetvorausschau ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen den Datenquellen VGR/COFOG und den Rechnungsabschlüssen: Einerseits haben Rechnungsabschlüsse und die VRV<sup>25</sup>) den Vorteil der Verfügbarkeit von Voranschlägen und Budgetplanungen von Seiten der Bundesländer. Andererseits ist ein Vergleich der Gebietskörperschaftsebenen auf Basis einer einfachen Trend-Fortschreibung eher auf Basis der VGR-Daten möglich, da hierfür konsistente und vergleichbare Ausgangsdaten zur Verfügung stehen. Da speziell auch die unterschiedliche Dynamik in funktionalen Ausgabenkategorien zwischen den Gebietskörperschaftsebenen untersucht werden soll, ist der Verwendung von VGR-Daten der Vorzug zu geben.

Für die Analyse einzelner Ausgabenentwicklungen, vor allem aber für die Zurechnung der Ausgaben auf die funktionale COFOG-Zweistellerebene werden weitere Datenquellen verwendet. Vor allem für den Sozial- und Gesundheitsbereich (COFOG-Kategorien GF10 und GF07) werden dabei Daten gemäß der Europäischen Sozialschutzstatistik (ESSOSS) sowie jene des SHA (*System of Health Accounts*) zur Unterstützung herangezogen. Im funktionalen Bereich Bildungswesen (GF09) kann auf die Österreichische Bildungsstatistik zurückgegriffen werden.

- Die Ausgabenkategorien gemäß ESSOSS (Barleistungen, Sachleistungen, Umgeleitete Sozialbeiträge, Sonstige Übertragungen, Verwaltungskosten, Sonstige Ausgaben) sind mit den VGR-Transaktionen in der COFOG-Rechnung (Monetäre Sozialleistungen, Soziale Sachtransfers, Sonstige laufende Transfers, Subventionen, Vermögenstransfers, Vorleistungen, Arbeitnehmerentgelte etc.) nicht deckungsgleich. Insbesondere werden in ESSOSS die Bruttoinvestitionen nicht erfasst, sondern lediglich "laufende Ausgaben". Die Beobachtungseinheiten von ESSOSS sind insgesamt 31 verschiedene Sozialschutzsysteme, die den drei gebietskörper-

---

<sup>25</sup>) Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung in der geltenden Fassung.

schaftlichen Ebenen plus dem Sektor Sozialversicherung (mit wenigen Ausnahmen) eindeutig zugeordnet werden können<sup>26)</sup>.

- Das *System of Health Accounts* (SHA) ist ein System international vergleichbarer Gesundheitskonten in Anlehnung an Verbuchungsregeln der VGR. Die österreichische Gesundheitsausgabenstatistik liefert dabei Informationen zur Finanzierung des Gesundheitswesens sowie über die Verwendung der öffentlichen und privaten Mittel nach Gesundheitsleistungen.
- Die Bildungsausgabenstatistik ist ebenfalls in ein internationales Erfassungssystem eingebettet. Dabei werden Ausgaben vom öffentlichen und privaten Kindergarten über das Pflichtschul- und höhere Schulwesen bis zum universitären Tertiärbereich berechnet. Nicht enthalten sind Horte oder Schulen, die keine Programme des formalen Bildungswesens anbieten, wie beispielsweise Volkshochschulen. Die COFOG-Hauptkategorie Bildungswesen (GF09) erfasst hingegen auch Ausgaben für nicht-formale Bildungsprogramme.

## 3.2 Dynamik der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im Überblick

### 3.2.1 Vorbemerkungen

Dieser Abschnitt hat zum Ziel, die zeitliche Entwicklung der Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden sowie der Sozialversicherung darzustellen<sup>27)</sup>. Das Hauptaugenmerk liegt auf den Jahren seit 2008 – d. h. der Periode zwischen dem FAG 2008 und dem FAG 2017. Wo verfügbar, werden auch längere Zeitreihen herangezogen, um die Ausgabenentwicklung in einen größeren Rahmen zu setzen. Dies hilft auch, Sondereffekte durch Veränderungen in der Aufgaben-, Ausgaben- oder Finanzierungsverantwortung zu isolieren. Darüber hinaus ist eine längerfristige Betrachtung, welche über die rezente Entwicklung hinausgeht, hilfreich bei der Plausibilisierung der Ausgabenprojektionen bis 2020.

Folgende Punkte sind bei der Interpretation der nachfolgenden Darstellungen zu beachten:

- In der VGR wird Wien als Gemeinde geführt. Dies erschwert teilweise die Interpretation der Ergebnisse auf der Gemeindeebene, da im Falle Wiens auch typische Ausgaben der Landesebene einfließen.
- Die VGR-Daten erfassen zwar mehr als andere Datenquellen ausgegliederte staatliche Einheiten, umgekehrt sind aber marktbestimmte Betriebe nicht in den Daten enthalten. Als Beispiel für diese meist öffentlichen Unternehmen seien die ASFINAG auf Bundesebene oder eine Vielzahl von Versorgungsbetrieben der Gemeindeebene erwähnt<sup>28)</sup>. Dies hat nicht nur einen Niveaueffekt, sondern kann durch organisatorische Änderungen auch die Darstellung der Ausgabenentwicklung im Zeitablauf verzerren.

---

<sup>26)</sup> ESSOSS inkludiert auch von privaten Arbeitgebersystemen gewährte Sozialleistungen, die keiner Staatsebene zugeordnet werden. Ein weiterer wesentlicher Unterschied ist, dass Wien in COFOG zu den Gemeinden zählt, in ESSOSS hingegen zu den Ländern.

<sup>27)</sup> In Folge wird unter "Bund", "Länder", "Gemeinden" sowie "Sozialversicherung" der gesamte jeweilige Sektor nach VGR-Systematik einschließlich der außerbudgetären Einheiten und der jeweiligen Kammern subsumiert.

<sup>28)</sup> Siehe *Pittlik – Klien – Schiman* (2016) für eine tiefergehende Analyse des Ausmaßes außerbudgetärer staatlicher Tätigkeiten.

- Die Entwicklung der COFOG-Kategorie GF01 Allgemeine öffentliche Verwaltung wird nicht unwesentlich durch die Zinsausgaben<sup>29)</sup> geprägt. Speziell im aktuell niedrigen Zinsumfeld muss die Entwicklung in dieser Kategorie vor dem Hintergrund der entsprechend geringeren Zinszahlungen gesehen werden. Um eine Abgrenzung zu Verwaltungsausgaben im engeren Sinn zu ermöglichen, werden in weiterer Folge die Zinszahlungen zumeist gesondert ausgewiesen.
- Die Ausgabenentwicklung im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04) war in den Jahren 2009 bis 2015 stark durch Vermögenstransfers (des Bundes) im Rahmen des Bankenpakets beeinflusst. Im Jahr 2014 betragen diese 5,4 Mrd. €, 2015 1,8 Mrd. €. Wenngleich diese Ausgaben im Jahr 2016 keine signifikante Rolle mehr gespielt haben, sind Entwicklungen bis 2015 mit Vorsicht zu interpretieren. Wo notwendig, werden die Ausgaben für die Bankenpakete deshalb gesondert ausgewiesen.

### 3.2.2 Ausgabenentwicklung Gesamtstaat

Vor der Darstellung der Entwicklung der Ausgaben auf Ebene der **staatlichen Subsektoren** (i.e. Gebietskörperschaftsebenen und Sozialversicherung) soll hier in einem ersten Schritt auf die langfristige **gesamtsstaatliche** Ausgabenentwicklung seit 1997 eingegangen werden, um die Entwicklung auf den unterschiedlichen Subebenen in die aggregierte Ausgabenentwicklung einzubetten.

Die Entwicklung der funktionalen Ausgabenkategorien zwischen 1997 und 2016 ist in Abbildung 3.1 dargestellt<sup>30)</sup>. Dabei zeigen sich einige generelle Muster in der Staatsausgabendynamik. Die Entwicklung der Gesamtausgaben zwischen 1997 und 2016 lag mit einem Zuwachs von 81,6% leicht unter dem Wachstum des nominellen Bruttoinlandsprodukts (BIP; 88,1%). Damit hat sich die Staatsausgabenquote (Ausgaben in % des BIP) von 52,5% auf 50,7% reduziert.

Ein Teil der Ausgabendynamik im betrachteten Zeitraum ist durch geänderte Zurechnungen von öffentlichen Unternehmen zum Staats- oder Unternehmenssektor im Zusammenhang mit Ausgliederungen zu erklären. So führt die Zurechnung wesentlicher Teile der ÖBB zum Staatssektor ab 2004 zu einem sprunghaften Anstieg der Ausgaben im Bereich GF04 Wirtschaftliche Angelegenheiten. Abgesehen von einem geringfügigen Rückgang in der Kategorie GF06 Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (-0,6%) kam es bei allen anderen Funktionsbereichen zu nominellen Ausgabensteigerungen, die jedoch unterschiedlich ausfielen:

Überdurchschnittlich hohe Dynamik weisen die Bereiche GF07 Gesundheitswesen (+114,3%), Wirtschaftliche Angelegenheiten (GF04, +107,8%), Umweltschutz (GF05, +97,7%) und Soziale Sicherung (GF10, +90,3%) aus. Leicht unterdurchschnittlich war der Zuwachs in den Bereichen GF09 Bildungswesen (+71,1%), Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03, +69,5%) sowie Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (GF08, +63,0%). Deutlich schwächer als die Durchschnittsentwicklung wuchsen die Bereiche Allgemeine öffentliche Verwaltung (GF01, +41,2%) und

---

<sup>29)</sup> Die Zinszahlungen können über den COFOG-Zweisteller 1.7 Staatsschuldentransaktionen oder über die Transaktionsart D4 Vermögenseinkommen in der COFOG-Klasse 1 eruiert werden. Letzterer Wert unterschätzt zwar die Zinszahlungen um die in den Vorleistungen enthaltene FISIM, ist jedoch auf subnationaler Ebene die einzige Möglichkeit, eine Maßzahl für die Zinszahlungen zu erhalten.

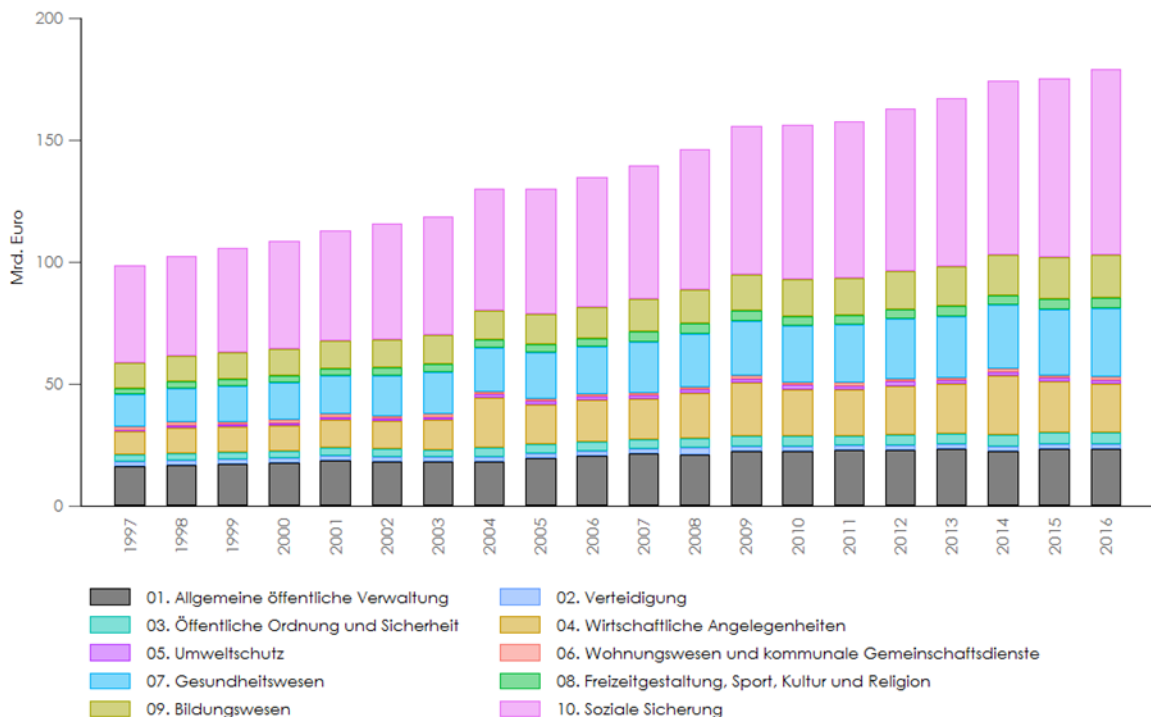
<sup>30)</sup> Detaillierte Darstellungen der Ausgaben pro Kategorie pro Jahr und als Anteil des BIP sind in Anhang zu diesem Kapitel zu finden.



Verteidigung (GF02, +29,1%). Bei den Ausgaben für Verwaltung ist zu beachten, dass die gedämpfte Entwicklung mit einem geringen Wachstum der Zinsausgaben zusammenhängt (+7,0%). Seit 2008 waren die Zinsausgaben sogar rückläufig (-8,9%). Die Verwaltungsausgaben exklusive Zinsausgaben stiegen seit 1997 (+70,6%) etwas schwächer als die Gesamtausgaben.

Komplementär zu den Wachstumsraten ist es sinnvoll, das Volumen der 10 funktionalen Bereiche zu berücksichtigen, um die Bedeutung der Ausgabendynamik für die budgetären Ziele herauszuarbeiten. Hierfür bietet sich die Darstellung in Form von Wachstumsbeiträgen an. Dabei wird anstatt einer relativen Änderung zwischen Beginn und Ende des Beobachtungszeitraums das Gesamtwachstum eines Bereichs in Beziehung zu den Gesamtausgaben gesetzt und somit eine am Volumen orientierte Gewichtung ausgedrückt. Im konkreten Fall berechnen sich die Wachstumsbeiträge als absolute Änderung der Ausgaben einer COFOG-Kategorie (1997 bis 2016) im Verhältnis zu den Gesamtausgaben im Ausgangsjahr. Die Summe der Wachstumsbeiträge über die Kategorien ergibt wiederum das Wachstum der Gesamtausgaben zwischen 1997 und 2016 (81,6%). Die entsprechenden Ergebnisse für die Periode 1997 bis 2016 sind in Übersicht 3.1 dargestellt.

Abbildung 3.1: Ausgaben nach COFOG-Einstellern für den Gesamtstaat zwischen 1997 und 2016, konsolidiert



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017).

### Übersicht 3.1: Wachstum und Wachstumsbeiträge der COFOG-Kategorien 1997 bis 2016

	Ausgaben, insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
		In %									
Wachstumsrate 1997-2016	81,6	41,2	29,1	69,5	107,8	97,7	-0,6	114,3	63,0	71,1	90,3
		In Prozentpunkten									
Wachstumsbeitrag 1997-2016	81,6	6,9	0,5	2,0	10,5	0,7	0,0	15,3	1,7	7,4	36,7

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

Bei einer Betrachtung der Wachstumsbeiträge zeigt sich noch stärker als zuvor die herausragende Bedeutung der Bereiche Soziale Sicherung und Gesundheitswesen: Aufgrund des großen Volumens ist der Bereich GF10 Soziale Sicherung für rund 45% der Zunahme der gesamten Staatsausgaben seit 1997 verantwortlich (36,7 von 81,6 Prozentpunkten). Der Bereich Gesundheitswesen (GF07) weist mit 15,3 Prozentpunkten den zweitgrößten Wachstumsbeitrag aus, gefolgt von Wirtschaftlichen Angelegenheiten (GF04) (10,5 Prozentpunkte), Bildungswesen (7,4 Prozentpunkte) und Allgemeine öffentliche Verwaltung (6,9 Prozentpunkte). Nur geringe oder sogar negative Wachstumsbeiträge kommen von den Funktionsbereichen Öffentliche Ordnung und Sicherheit (2,0 Prozentpunkte), Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion (1,7 Prozentpunkte), Umwelt (0,7 Prozentpunkte), Verteidigung (0,5 Prozentpunkte) und Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste (kein Wachstumsbeitrag).

#### 3.2.3 Ausgabenentwicklung nach staatlichen Subsektoren

Vor dem Hintergrund der Gesamtausgabenentwicklung erfolgt im nächsten Schritt eine Differenzierung nach staatlichen Subsektoren. Gemäß VGR-Gliederung umfassen dies neben den Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden) auch die Ausgaben der Sozialversicherungen. Da sich Änderungen im Finanzausgleich im besonderen Maße auf die Aufgabenaufteilung zwischen den subnationalen Ebenen auswirken können, werden neben dem rezenten Jahr 2016 und dem 'Startjahr' 1997 auch ausgewählte Jahre/Perioden mit neuen Finanzausgleichsgesetzen - 2001, 2008 - dargestellt. Die Jahre sind so gewählt, dass die beiden letzten betrachteten Zeiträume 2001/2008 und 2008/2016 eine vergleichbare Länge aufweisen.

Obwohl in der vorliegenden Untersuchung die Ausgabenentwicklung der Gebietskörperschaften im Vordergrund steht, ist es aufgrund der komplexen Verteilung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung erforderlich, die Sozialversicherungen in einer Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Letztere haben allerdings nur mittelbare Relevanz für Finanzausgleichsfragen, da die Sozialversicherungen über ein eigenes Beitragssystem finanziert werden<sup>31)</sup>. Des Weiteren ist es notwendig, Ausgaben zwischen den staatlichen Subsektoren zu konsolidieren, um Doppelzählungen zu vermeiden. Transfers zwischen den Subsektoren werden neutralisiert, indem

<sup>31)</sup> Die wesentliche Ausnahme betrifft die Ausfallhaftung des Bundes bei der Pensionsversicherung, die als innerstaatlicher Transfer der Bundesebene an die Sozialversicherung gebucht wird und in der COFOG-Systematik mithin nicht dem Bund als Ausgabe zugerechnet wird.

Ausgaben zugunsten anderer Subsektoren von den eigenen Ausgaben abgezogen werden<sup>32</sup>). Diese Art der Bereinigung begründet sich durch den Fokus auf die funktionale Ausgabenentwicklung je Ebene, zunächst unabhängig von der Kostentragung. Die komplementäre Sichtweise auf die Finanzierung der Ausgabenentwicklung wird in Abschnitt 3.2.4 anhand der Transfers gesondert analysiert.

### **3.2.3.1 Entwicklung der Ausgabenanteile der COFOG-Einsteller**

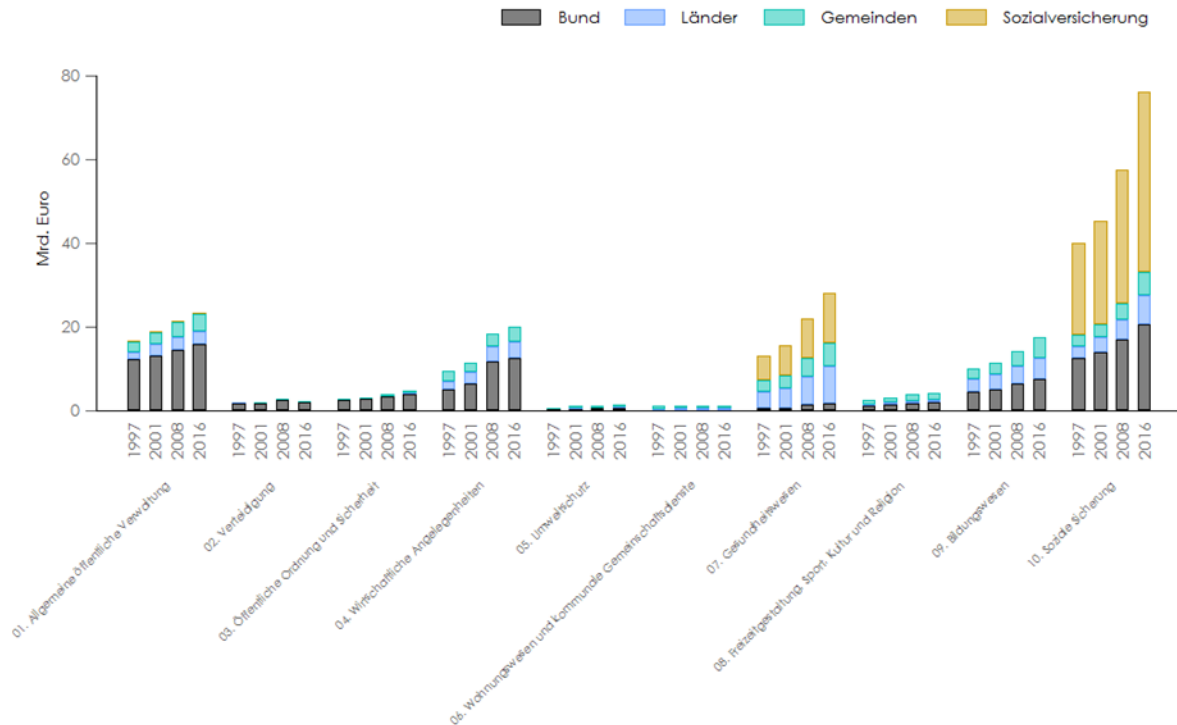
Die in Abbildung 3.2 dargestellte Aufteilung der Ausgaben gibt Einblick in Entwicklung und Aufteilung der Staatsausgaben in ausgewählten Jahren nach COFOG. Bezogen auf die Zuordnung der einzelnen Ausgabekategorien auf die staatlichen Subsektoren ergibt sich auf der aggregierten Ebene der COFOG-Einsteller keine klare Trennung. Abgesehen von den Bereichen Verteidigung und Öffentliche Ordnung und Sicherheit sind in allen Aufgabenbereichen zumindest zwei, häufig aber drei oder sogar alle vier staatlichen Subsektoren (also alle Gebietskörperschaften und die relevanten Zweige der Sozialversicherung) mit signifikanten Ausgabenanteilen vertreten. Dieses Bild hat sich auch über die Zeit - bzw. durch die unterschiedlichen FAGs - nur unwesentlich geändert. Abbildung 3.2 verdeutlicht zudem, dass sich die Ausgabendynamik zwischen den staatlichen Subsektoren zum Teil sehr unterschiedlich darstellt und auch über die COFOG-Gruppen hinweg variiert.

Um unterschiedliche Dynamiken abzubilden, sollen zwei Perspektiven eingenommen werden. Während die erste Perspektive sektorspezifische Ausgabentreiber zu identifizieren versucht, steht bei der zweiten Betrachtungsweise der Vergleich der Ausgabendynamiken über die Sektoren hinweg im Vordergrund.

---

<sup>32</sup>) Beispielsweise scheinen in den unkonsolidierten Daten Transfers (gemäß VGR) vom Bund an die Länder auch als Ausgabe beim Bund aus. Dies trifft beispielsweise auch auf die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu, welche als Transfer an die Länder in den Ausgaben des Bundes in der Allgemeinen Verwaltung aufscheinen. Bei der Konsolidierung werden die Ausgaben des Bundes um diesen Transfer reduziert.

Abbildung 3.2: Ausgaben nach COFOG-Einsteller je Subsektor für die Jahre 1997, 2001, 2008 und 2016, konsolidiert



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017).

Das Ausgabenwachstum der gebietskörperschaftlichen Subsektoren in ausgewählten Perioden ist in Übersicht 3.2 dargestellt. Das Gesamtausgabenwachstum (erste Spalte) ist in Form von Wachstumsbeiträgen auf die COFOG-Kategorien aufgeteilt.

- Für die Bundesebene (Sektor 1311) belief sich das Gesamtausgabenwachstum über den Zeitraum 1997/2016 auf 65,5%. Die höchsten Wachstumsbeiträge kommen aus den funktionalen Bereichen "Wirtschaftliche Angelegenheiten" (GF04, 18,8 Prozentpunkte) und "Soziale Sicherung" (GF10, 19,9 Prozentpunkte). Dabei zeigt sich jedoch ein deutliches Abflachen der Wachstumsdynamik ab 2008, was wesentlich der 2004 erfolgten Reklassifikation von Teilen der ÖBB in den Bundessektor geschuldet ist. 2008 bis 2016 wuchsen die Ausgaben um 13,3%, wobei mit 6,2 Prozentpunkten fast die Hälfte des Wachstums auf den Bereich Soziale Sicherung entfällt. Mit deutlichem Abstand folgen die Ausgaben für Allgemeine öffentliche Verwaltung (2,3 Prozentpunkte)<sup>33)</sup>, Bildungswesen (1,9 Prozentpunkte), Wirtschaftliche Angelegenheiten (1,5 Prozentpunkte) und Öffentliche Ordnung und Sicherheit (1,3 Prozentpunkte). Die Ausgaben im Bereich Gesundheitswesen sind mit 0,6 Prozentpunkten Wachstumsbeitrag auf Bundesebene nur wenig dynamisch, und der Bereich Verteidigung war mit einem Wachstumsbeitrag von -0,8 Prozentpunkten sogar nominell rückläufig.

<sup>33)</sup> Es bleibt anzumerken, dass die gesamtstaatlichen Zinsausgaben seit 2008 um 8,9% gesunken sind und der Bund für rund 95% der Zinsausgaben verantwortlich zeichnet. Die allgemeinen Verwaltungsausgaben exklusive Zinsausgaben stiegen demnach beim Bund deutlich stärker.

- Die konsolidierten Ausgaben von Landes- und Gemeindeebene sind zwischen 1997 und 2016 um 88,3% gewachsen. Die höchsten Wachstumsbeiträge über diesen Zeitraum entstammen dem Gesundheitswesen (GF07, 25,3 Prozentpunkte) und dem Bereich "Soziale Sicherung" (GF10, 23,4 Prozentpunkte), gefolgt vom Bildungswesen (GF09, 14,2 Prozentpunkte). Über alle drei betrachteten Perioden 1997/2016, 2001/2016 und 2008/2016 ist das konsolidierte Gesamtausgabenwachstum der Landes- und Gemeindeebene, ebenso wie das Ausgabenwachstum in den dynamisch wachsenden Bereichen Gesundheit, Soziale Sicherung und Bildungswesen, höher als jenes der Bundesebene. Dabei kann etwa für die letzte Finanzausgleichsperiode noch weiter differenziert werden (Daten im Anhang des Kapitels).
- Die Ebene der Bundesländer (ohne Wien; Sektor 1312, siehe Anhang) verzeichnete mit einer Wachstumsrate von 23,6% zwischen 2008 und 2016 eine deutlich höhere Ausgabendynamik als der Bund. Mit jeweils 9,1 Prozentpunkten Wachstumsbeitrag sind die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Sicherung für jeweils rund 38,5% bzw. in Summe für mehr als drei Viertel (77,1%) des Gesamtausgabenwachstums des Sektors 1312 verantwortlich. Während dies im Bereich Gesundheitswesen einer Stabilisierung gegenüber dem Zeitraum 2001 bis 2008 entspricht (11,6 Prozentpunkte), kam es vor allem im Bereich Soziale Sicherung zu einer deutlichen Beschleunigung von 5,1 auf 9,1 Prozentpunkte. Neben diesen beiden Bereichen kamen nennenswerte Wachstumsbeiträge noch aus den Bereichen Bildungswesen und Wirtschaftliche Angelegenheiten (2,5 bzw. 1,6 Prozentpunkte).
- Auf der Gemeindeebene (inklusive Wien, siehe Anhang) waren die Ausgabensteigerungen zwischen 2008 und 2016 mit 25,2% noch etwas stärker als auf Ebene der Bundesländer. Wie auf der Länderebene erlebte der Bereich Soziale Sicherung eine Dynamisierung (8,0 Prozentpunkte gegenüber 6,2 Prozentpunkte Wachstumsbeitrag im Zeitraum 2001 bis 2008), der Bereich Gesundheitswesen stabilisierte sich auf relativ hohem Niveau (5,4 gegenüber 6,8 Prozentpunkten Wachstumsbeitrag im Zeitraum 2001 bis 2008). Ein wesentlicher Treiber des Ausgabenwachstums war auch das Bildungswesen mit 7,0 Prozentpunkten Wachstumsbeitrag seit 2008, was nicht zuletzt auf den Ausbau der vorschulischen Kinderbetreuung zurückzuführen sein dürfte. Diese drei Bereiche repräsentieren über 80% des Ausgabenwachstums auf Gemeindeebene. Wie auf Ebene der Bundesländer nahmen die Ausgabensteigerungen im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten gegenüber der Periode 2001 bis 2008 deutlich ab, die Gemeindeebene verzeichnete seit 2008 jedoch deutlich höhere Wachstumsbeiträge im Bereich der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung<sup>34</sup>).

---

<sup>34</sup>) Das Ausgabenwachstum der Sozialversicherungen ist auf zwei funktionale Aufgabenbereiche konzentriert. So verzeichneten die Ausgaben für Soziale Sicherung mit einem Wachstumsbeitrag von 26,8 Prozentpunkten den größten Anteil, was zudem eine Dynamisierung gegenüber der Vorperiode darstellte (2001 bis 2008: 21,7% Wachstumsbeitrag). Die Ausgaben im Bereich Gesundheitswesen stellten mit 6,1% ebenfalls einen deutlichen Wachstumsbeitrag, der sich jedoch gegenüber der Vorperiode etwas reduzierte (2001 bis 2008: 8 Prozentpunkte Wachstumsbeitrag).

Übersicht 3.2: Wachstumsbeiträge und -raten der Ausgabenkategorien auf Ebene der staatlichen Subsektoren in den letzten FAG-Perioden

	Insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten											
Bund											
1997/2016	65,5	8,6	1,2	4,0	18,8	0,8	0,2	2,9	1,7	7,4	19,9
2001/2016	46,7	5,6	0,8	2,8	13,7	0,3	0,2	2,2	0,9	5,3	14,8
2008/2016	13,3	2,3	-0,8	1,3	1,5	0,1	-0,1	0,6	0,3	1,9	6,2
Länder und Gemeinden											
1997/2016	88,3	11,1	0,0	1,1	9,1	1,2	-0,3	25,3	3,1	14,2	23,4
2001/2016	60,5	5,1	0,0	1,0	6,2	0,5	-0,3	18,8	2,2	10,3	16,7
2008/2016	24,4	1,6	0,0	0,3	1,2	0,0	0,4	7,3	0,3	4,7	8,6
Wachstumsraten in %											
Bund											
1997/2016	65,5	28,5	29,1	66,1	152,8	102,9	246,2	214,2	53,3	66,3	64,6
2001/2016	46,7	19,5	20,2	46,5	99,5	30,1	148,5	140,8	25,5	48,1	49,0
2008/2016	13,3	9,5	-17,4	22,3	7,8	7,8	-28,7	24,5	10,3	17,7	21,7
Länder und Gemeinden											
1997/2016	88,3	81,2	28,3	93,0	58,9	93,6	-7,9	110,8	73,1	74,9	127,9
2001/2016	60,5	32,1	-22,6	95,7	42,1	32,6	-8,3	84,9	53,9	57,0	88,1
2008/2016	24,4	11,0	-56,2	24,3	8,0	1,8	17,2	30,1	6,5	27,1	45,1

Q: WIFO-Berechnungen und -darstellung. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

### 3.2.3.2 Sektorspezifische Entwicklung der Ausgabenanteile

Das Zusammenspiel der sektorspezifischen Entwicklungen für die Verteilung der Gesamtausgaben ist in Übersicht 3.3 dargestellt.

Wie Übersicht 3.3 zeigt, tätigt die Bundesebene in den Bereichen Allgemeine öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Öffentliche Ordnung und Sicherheit, die traditionellerweise als Kernfunktionen des Staates gelten (siehe *Pitlik – Schratzenstaller, 2011*), zumindest zwei Drittel der Gesamtausgaben. Auch bei Wirtschaftlichen Angelegenheiten (GF04) dominiert der Bund mit deutlich über 60% der Ausgaben im Jahr 2016. Der Rest dieser Kategorie entfällt recht gleichmäßig auf Länder und Gemeinden. Abgesehen von der Reduktion des Bundesanteils im Bereich Allgemeine öffentliche Verwaltung aufgrund der rückläufigen Zinsausgaben halten sich die Verschiebungen in diesen Bereichen auch in der Längsschnittbetrachtung in Grenzen.

### Übersicht 3.3: Sektorspezifische Verteilung der Gesamtausgaben COFOG-Einsteller

	Insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	Anteile in %										
Bund											
1997	41,4	74,6	99,9	87,4	52,0	44,1	2,9	4,2	51,1	44,5	31,4
2001	40,7	69,8	99,8	88,8	55,1	45,7	4,0	4,7	53,2	44,7	30,6
2008	40,7	68,2	99,8	85,8	63,4	43,8	15,6	6,4	47,2	45,1	29,6
2016	37,7	67,9	99,9	85,6	63,3	45,2	10,1	6,2	48,1	43,2	27,2
Länder und Gemeinden											
1997	30,4	24,9	0,1	12,6	48,0	55,9	97,1	51,8	48,9	55,5	13,7
2001	31,0	29,7	0,2	11,2	44,9	54,3	96,0	50,2	46,8	55,3	14,6
2008	30,9	31,6	0,2	14,2	36,6	56,2	84,4	50,2	52,8	54,9	15,0
2016	31,5	31,9	0,1	14,4	36,7	54,8	89,9	51,0	51,9	56,8	16,4

Q: WIFO-Berechnungen. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

Bei den oben als dynamisch identifizierten Ausgabenbereichen zeigen sich nicht unwesentliche Verschiebungen der Ausgabenanteile:

- So stieg der Anteil des Bundes von 1997 bis 2016 im Bereich der Gesundheitsausgaben, allerdings ausgehend von einem niedrigen Niveau, um 2 Prozentpunkte auf 6,2%, und auch die Landesebene steigerte ihren Anteil an den Gesamtausgaben um +1,2 Prozentpunkte auf 31,9% (siehe Anhang). Bei den Ländern kam es sowohl zwischen 2001 und 2008 als auch zwischen 2008 und 2016 zu einem deutlichen Anstieg der Anteile für die Ausgaben im Bereich Gesundheitswesen. Im Gegenzug fiel der Anteil der Gemeinden um rund 2 Prozentpunkte auf 19,1%. Der konsolidierte gemeinsame Anteil von Ländern und Gemeinden im Gesundheitswesen belief sich 1997 auf 51,8% der Gesamtausgaben; 2016 waren es 51,0%. Der Anteil der Sozialversicherungen fiel um 1,1 Punkte auf 42,8%.
- Im Bereich Soziale Sicherung nahm der Ausgabenanteil des Bundes zwischen 1997 und 2016 um 4,2 Prozentpunkte auf 27,2% ab. Diesem Rückgang stehen Ausgabensteigerungen von 2,7 Prozentpunkten auf Landes- und Gemeindeebene (2016: 16,4%), und 1,5 Prozentpunkten auf Ebene der Sozialversicherung (2016: 56,4%) gegenüber. Die hohe Dynamik der Sozialausgaben auf Landes- und Gemeindeebene in den Jahren seit 2008 zeigt sich in deutlich steigenden Anteilen gegenüber dem Bund. Rein aufgrund des großen Volumens dieses Ausgabenbereichs schlagen sich hier bereits kleine Ausgabenverschiebungen stark in den jeweiligen Budgets nieder.
- Auch bei den Ausgaben im Bereich Bildungswesen kam es in den letzten Jahren zu beträchtlichen Verschiebungen. Während die Bundes- und Landesanteile um 1,3 Prozentpunkte bzw. 2,9 Prozentpunkte sanken (2016: 43,2% bzw. 28,2%), stieg der Anteil der Gemeinden um 4,2 Prozentpunkte (2016: 28,5%) seit 1997.

Die dargestellten Anteilsverschiebungen zeigen, dass die unterschiedlichen Ausgabendynamiken der Gebietskörperschaften auch nicht unwesentlich auf die Ausgabenverteilung im Aggregat durchschlagen.

### 3.2.4 *Ausgabendynamik und Finanzverflechtungen zwischen den staatlichen Subsektoren*

Neben der hohen Dynamik einzelner Ausgabenposten werfen besonders die beobachteten Verschiebungen der Aufgabenverteilung die Frage nach einem "unsichtbaren" oder "grauen" Finanzausgleich<sup>35)</sup> in Österreich auf. Da zumindest ein Teil der Ausgabenentwicklung durch Vorhaben und Beschlüsse auf anderen Ebenen mitbestimmt wird, sieht der Konsultationsmechanismus in Österreich entsprechende Verhandlungen über die Kostentragung vor.

Ohne den Anspruch zu erheben, eine vollständige Quantifizierung dieses "unsichtbaren" Finanzausgleichs vornehmen zu können, soll hier die Entwicklung der Finanzverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften dargestellt werden. In der ESVG-Terminologie wird hierfür der Begriff "innerstaatliche Transfers" verwendet. Diese umfassen die VGR-Transaktionsklassen Kapitaltransfers (D9), Sonstige laufende Transfers (D7), sowie in begrenztem Umfang auch Vermögenseinkommen (D4). Die ESVG-Definition ist damit deutlich weiter als Transfers im Sinne von Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen zwischen Gebietskörperschaften in der zweiten und dritten Säule des Finanzausgleichs (siehe *Bröthaler – Bauer – Schönböck, 2006*)<sup>36)</sup>.

Ziel dieser Darstellung ist es zu eruieren, in welchem Ausmaß Ausgabensteigerungen in den COFOG-Kategorien durch Transfer- und Finanzflüsse anderer Gebietskörperschaften kompensiert wurden. Um der Komplexität der Finanzbeziehungen Rechnung zu tragen, folgt zunächst eine Darstellung der vielfältigen Transferflüsse zwischen den Gebietskörperschaften im Jahr 2016. Die aggregierten Flüsse zwischen den Gebietskörperschaften werden anhand Übersicht 3.4 verdeutlicht.

Die hier aufgezeichneten Finanzverflechtungen illustrieren in einigen Punkten die Komplexität des österreichischen Finanzausgleichs. So sind zwar in der Tendenz die Ströme von übergeordneten an nachgeordnete Ebenen von höherem Volumen gekennzeichnet, es gibt aber in einer Reihe von COFOG-Kategorien substantielle Finanzierungsströme von nachgeordneten an übergeordnete Gebietskörperschaften oder quer von/zu den Sozialversicherungen.

Einen Sonderfall stellt der Funktionsbereich Allgemeine öffentliche Verwaltung dar, in dem buchungstechnisch auch die Ertragsanteilsverteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben enthalten ist. In dieser Kategorie ausgewiesene Finanzströme sind nicht funktionsgebunden. Daneben gibt es speziell in den Bereichen Soziale Sicherung, Gesundheitswesen, Bildungswesen, aber auch im Funktionsbereich Wirtschaftliche Angelegenheiten, signifikante Transferverflechtungen zwischen den Ebenen.

Besonders anschaulich ist das Beispiel des Gesundheitswesens: Die Transfers des Bundes umfassen in diesem Bereich rund 1,5 Mrd. € an die Länder, 900 Mio. € an die Sozialversicherung und immerhin 490 Mio. € an die Gemeinden. Gleichzeitig transferieren die Länder 430 Mio. € an die Gemeindeebene und erhalten wiederum Transfers in Höhe von 1,08 Mrd. € von den Gemeinden. Dazu kommen 3,8 Mrd. € Transfer von den Sozialversicherungen an die Länder und 1,3 Mrd. € an die Gemeindeebene. Umgekehrt transferiert die Gemeindeebene (inklusive Wien) 145 Mio. € an die Sozialversicherung.

---

<sup>35)</sup> Siehe dazu auch Kapitel 2.5.

<sup>36)</sup> Bei den Transfers des Bundes sind beispielsweise neben den im Bundesbudget enthaltenen Zweckzuschüssen und Finanzzuweisungen an Länder und Gemeinden auch die Übertragungen der Ertragsanteile enthalten.



Übersicht 3.4: Transfers zwischen staatlichen Subsektoren nach COFOG-Einstellern, 2016

Von	An	Insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
In Mrd. €												
Bund	Bund	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Länder	19,84	12,72	0,00	0,04	0,23	0,00	0,00	1,55	0,04	3,38	1,87
	Gemeinden	14,67	12,99	0,00	0,02	0,21	0,00	0,00	0,49	0,02	0,73	0,20
	Sozialversicherung	16,24	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,91	0,00	0,00	15,31
Länder	Bund	1,88	0,15	0,00	0,00	1,60	0,00	0,00	0,02	0,00	0,06	0,05
	Länder	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Gemeinden	2,75	0,81	0,00	0,02	0,07	0,02	0,03	0,43	0,07	0,59	0,71
	Sozialversicherung	0,07	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,02
Gemeinden	Bund	0,10	0,06	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,00
	Länder	2,81	0,44	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02	1,08	0,03	0,08	1,14
	Gemeinden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Sozialversicherung	0,18	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	0,00	0,00
Sozialversicherung	Bund	0,35	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,10
	Länder	3,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,85	0,00	0,00	0,04
	Gemeinden	1,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,33	0,00	0,00	0,00
	Sozialversicherung	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Q: WIFO-Berechnungen. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

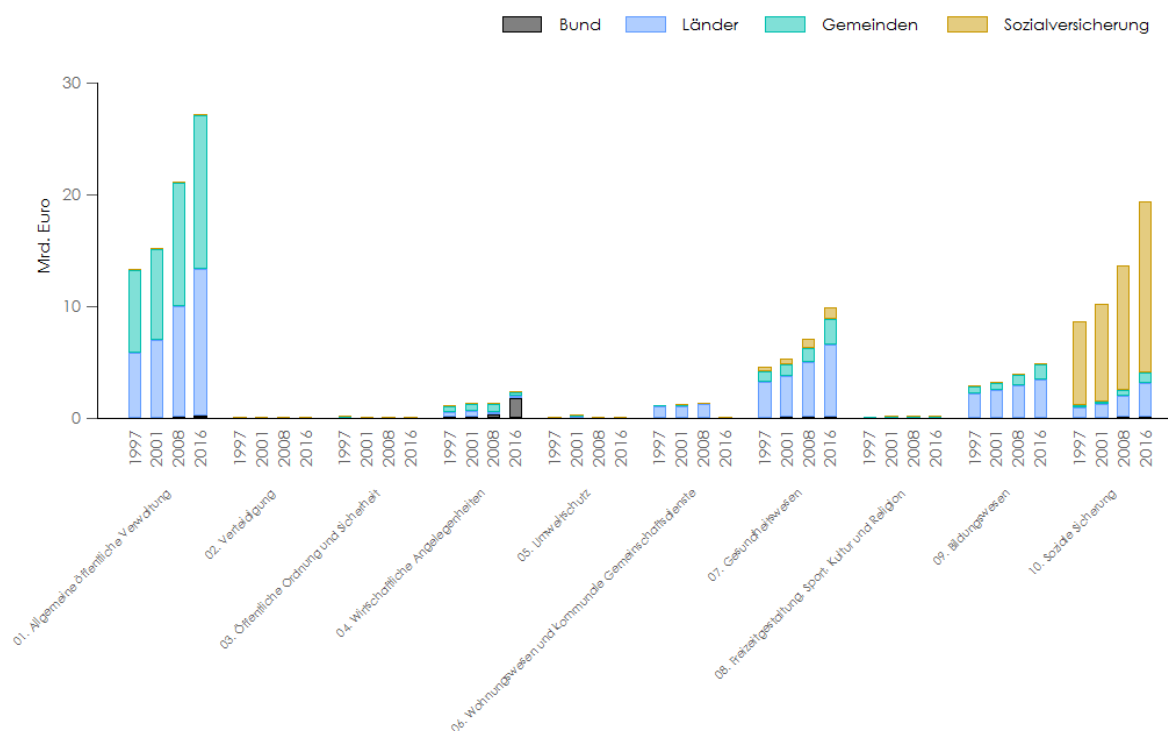
### 3.2.4.1 Entwicklung innerstaatlicher Transfers über die Zeit

Die Entwicklung der Bruttotransfers, d. h. die Summe der empfangenen Transfers einer Gebietskörperschaftsebene zur Erfüllung der Aufgaben je COFOG-Kategorie, ist in Abbildung 3.3 dargestellt.

Dabei fallen die höchsten ESGV-Transfers erwartungsgemäß in der COFOG-Kategorie GF01 Allgemeine öffentliche Verwaltung an, da die vom Bund an die Länder und Gemeinden weitergeleiteten Ertragsanteile aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben in der Systematik der VGR als Finanztransfers gebucht sind. Da sich die Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben über die Zeit äußerst dynamisch entwickelten, stiegen rein mechanisch auch die ausgewiesenen Transfers in diesem Bereich. Hinzu kommt, dass in den vergangenen FAGs, spezifische zweckgebundene Transfers (z. B. Zweckzuschuss der Wohnbauförderung ab 2008) oder ausschließliche Steuern in gemeinschaftliche Bundessteuern umgewandelt und in die

Ertragsanteilsverteilung einbezogen wurden<sup>37)</sup>. Diese Umschichtungen machen es aber schwieriger, die Entwicklung der Transfereinnahmen in den betroffenen COFOG-Kategorien zu interpretieren.

Abbildung 3.3: Erhaltene Transfers nach COFOG-Einsteller je Subsektor für die Jahre 1997, 2001, 2008 und 2016



Q: WIFO-Berechnungen.

Sowohl vom Volumen her relevant als auch auffällig bei der Entwicklung zeigen sich erneut die Bereiche Soziale Sicherung, Gesundheitswesen und Bildungswesen. Zwischen 1997 und 2016 wuchsen die Transfers in den COFOG-Kategorien Soziale Sicherung um 124,2% und im Bereich Gesundheitswesen um 116,3%, und auch im Bereich Bildungswesen stiegen sie mit 72,4% deutlich an. Die Gesamtausgaben in diesen Kategorien weisen zum Vergleich dazu einen Anstieg im selben Zeitraum um 90,3%, 114,3% bzw. 71,1% auf. Zumindest im Aggregat über die Gebietskörperschaften waren die Wachstumsraten der Transfers in diesen COFOG-Kategorien höher als jene der Gesamtausgaben.

### 3.2.4.2 Kompensation von Ausgabensteigerungen durch funktionsgebundene Transfers

Im Lichte der in Kapitel 2 diskutierten Probleme einer unterschiedlichen vertikalen Ausgabendynamik kann in der Zusammenschau von Transfer- und Ausgabenentwicklung nun die Frage nach der Kompensation von Ausgabensteigerungen durch zusätzliche Transfers untersucht werden.

<sup>37)</sup> Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Elektrizitätsabgabe, Erdgasabgabe, Kohleabgabe, Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe und Konzessionsabgabe wurden im FAG 2005 zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

Dazu ist in Übersicht 3.5 für jeden staatlichen Subsektor der Anteil der erhaltenen ESVG-Transfers an den Ausgaben in jeder COFOG-Kategorie ausgewiesen. Die in der COFOG-Kategorie GF01 "Allgemeine öffentliche Verwaltung" ausgewiesenen, funktionsungebundenen Transfers (einschließlich der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden) werden hierbei nicht berücksichtigt.

Die Transfers sind als Anteil der konsolidierten Gesamtausgaben seit 2008 auf allen Ebenen gestiegen. Auf Bundesebene deckten Transfers im Jahr 2016 rund 4% der Gesamtausgaben ab. Das Ergebnis auf Bundesebene ist dabei getrieben von einem singulären hohen Transfer im Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten; es handelt sich dabei um innerstaatliche Buchungen im Rahmen der HETA-Abwicklung. Ansonsten bleibt auf Bundesebene die Rolle von Transfers anderer Gebietskörperschaftsebenen relativ zu den Ausgaben weiterhin vernachlässigbar. Im Jahr 2008 lag das Verhältnis zwischen empfangenen Transfers und Ausgaben der Bundesebene bei 1,3%. Auf Ebene der Sozialversicherungen stieg der Transferanteil von 28,2% auf 29,8% und folgt damit einem langfristigen Trend seit 1997.

Übersicht 3.5: Anteil erhaltener Transfers an den konsolidierten Gesamtausgaben

	Insgesamt, ohne GF01	Anteile an jeweiliger Kategorie in %								
		GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
<b>Bund</b>										
1997	0,9	0,0	0,2	2,7	1,4	7,6	6,8	0,9	0,7	0,2
2001	0,9	0,0	0,0	1,9	0,3	0,2	16,6	0,2	0,3	0,2
2008	1,3	0,0	0,0	2,9	0,6	4,6	8,1	0,0	0,3	0,7
2016	4,1	0,0	0,0	14,1	0,2	3,7	7,3	0,1	0,9	0,7
<b>Länder</b>										
1997	61,8	0,0	260,9	20,0	1,6	256,9	78,7	6,0	69,5	34,6
2001	57,7	0,0	84,3	17,9	78,7	203,5	78,1	7,2	68,9	34,4
2008	54,1	0,0	29,2	6,3	0,4	313,5	71,1	6,3	66,9	38,9
2016	50,9	0,0	27,9	6,3	3,3	2,8	71,8	12,6	70,0	44,1
<b>Gemeinden</b>										
1997	19,3	0,0	6,6	19,0	19,2	4,2	36,5	12,4	23,0	6,9
2001	20,5	0,0	8,0	26,8	34,1	9,2	35,0	6,3	22,7	5,1
2008	21,2	0,0	7,1	23,0	5,3	8,5	31,8	7,1	27,2	14,1
2016	21,8	0,0	8,3	8,2	3,7	4,8	41,9	5,1	26,5	16,4
<b>Sozialversicherung</b>										
1997	28,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	34,0
2001	28,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	0,0	0,0	35,1
2008	28,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,1	0,0	0,0	35,1
2016	29,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	0,0	0,0	35,6

Q: WIFO-Berechnungen. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

Auf Landesebene ist über den Zeitraum 1997 bis 2016 ein Rückgang des Transferanteils an den Ausgaben von 61,8% (1997) auf 50,9% (2016) zu beobachten. Dieser Entwicklung liegen jedoch sehr unterschiedliche Dynamiken in den COFOG-Kategorien zugrunde. Im Bereich Soziale

Sicherung beispielsweise stieg der Anteil zwischen 2008 und 2016 um mehr als 5 Prozentpunkte, nachdem er bereits zwischen 2001 und 2008 stark zugenommen hatte. 2016 liegt der Anteil der Transfers an den Ausgaben dieser Kategorie bei rund 44%. Auch im Bereich Bildungswesen hat zumindest seit 2008 wieder eine Ausweitung des Transferanteils stattgefunden, von 67% auf 70%. Anders war die Entwicklung im Bereich Gesundheitswesen, wo nach dem starken Rückgang zwischen 2001 und 2008 von 78% auf 71% der Anteil seither um nur einen Prozentpunkt auf 72% zulegen. Relevant für die Interpretation ist auch der Sprung im Transferanteil im funktionalen Bereich Wohnungswesen nach 2008, welcher der Umwandlung des Zweckzuschusses des Bundes an die Bundesländer in Ertragsanteile geschuldet ist<sup>38</sup>). Im Bereich der Wirtschaftlichen Angelegenheiten sank der Anteil auf Länderebene bereits vor 2008 durch den Wegfall des zeitlich begrenzten Transfers für die Übernahme der Bundesstraßen. Seither stagniert der Transferanteil bei rund 6% dieser Ausgabenkategorie.

Der funktionsgebundene Transferanteil bezogen auf die Gesamtausgaben ist auf Gemeindeebene (inklusive Wien) langfristig leicht im Steigen begriffen. Von 1997 bis 2016 ist der Anteil an den Gesamtausgaben von 19,3% auf 21,8% angestiegen. Die Entwicklung der Transferanteile in den einzelnen COFOG-Kategorien stellt sich auf Gemeindeebene deutlich anders dar als auf Länderebene. So kam es auf Ebene der Gemeinden (inklusive Wien) im Bereich Gesundheitswesen seit 2008 zu einem deutlichen Anstieg von 31,8% auf 41,9%. Auch im Bereich Soziale Sicherung stieg der Anteil der Transfers an den Gesamtausgaben seit 2008 von 14,1% auf 16,4%. Während die Entwicklung im Gesundheitsbereich als Gegenbewegung zu vergangenen Rückgängen gesehen werden kann, liegt der Wert im Bereich Soziale Sicherung auf einem deutlich höheren Niveau als in der Vergangenheit. Im Bereich Bildungswesen gab es seit 2008 einen Rückgang um fast 1 Prozentpunkt, nachdem der Anteil ab 2001 um 3,8 Prozentpunkte zulegen. 2016 lag der Transferanteil in dieser COFOG-Kategorie bei 26,5%. Einen deutlichen Rückgang verzeichnete die Gemeindeebene im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten. Hier sank der Anteil zwischen 2008 und 2016 von 23% auf 8%.

### 3.3 Zwischenfazit

Wie die Auswertungen der COFOG-Hauptkategorien zeigen, ist das Wachstum der Staatsausgaben ungleich auf die unterschiedlichen funktionalen Ausgabenbereiche verteilt. Bezogen auf die Wachstumsbeiträge der Kategorien erweisen sich besonders die Bereiche Soziale Sicherung und Gesundheitswesen als äußerst dynamisch. Aufgrund des großen Gesamtvolumens ist der Bereich Soziale Sicherung für 45% der Zunahme der gesamten Staatsausgaben seit 1997 verantwortlich. Der Bereich Gesundheitswesen weist den zweitgrößten Wachstumsbeitrag aus und ist für etwa 19% der Gesamtausgabenwüchse im Gesamtstaat ursächlich.

In allen betrachteten Perioden zwischen 1997 und 2016 sind die konsolidierten Ausgaben der Landes- und Gemeindeebene schneller gewachsen als jene der Bundesebene. Das nominelle Gesamtausgabenwachstum 1997/2016 belief sich auf Bundesebene auf 65,5%, für Landes- und Gemeindeebene auf 88,3%; im Zeitraum 2001/2016 waren die entsprechenden Raten 46,7% (Bundesebene) und 60,5% (Länder und Gemeinden). In der jüngsten Periode 2008/2016 sind die

---

<sup>38</sup>) Der in Vorperioden ausgewiesene Transferanteil von 200-300% ist darauf zurückzuführen, dass die Zweckbindung des bis 2008 als Transfer gebuchten Investitionszuschusses nicht auf den Wohnbau beschränkt war und damit finanzierte Ausgaben entsprechend auch in anderen Funktionsbereichen aufscheinen können.

entsprechenden Raten 13,3% (Bundesebene) und 24,4% (konsolidierte Landes- und Gemeindeebene). Das Gesamtausgabenwachstum der subzentralen Gebietskörperschaften ist dabei ebenfalls ganz wesentlich mit dem Wachstum der funktionalen Haupttreiber Gesundheit und Soziale Sicherung verbunden.

In der konsolidierten Gesamtbetrachtung von Landes- und Gemeindeebene tragen die Funktionsbereiche Gesundheit und Soziale Sicherung im Zeitraum 1997/2016 zu 55% des Gesamtausgabenwachstums bei; im rezentesten Zeitraum 2008/2016 sind es bereits 65%. Auf Ebene der Bundesländer entfallen drei Viertel der Ausgabensteigerungen seit 2008 auf Gesundheit und Soziale Sicherung. Ebenfalls dynamisch war das Wachstum der Ausgaben im Bereich Bildungswesen. Dieser Bereich zeichnet für mehr als ein Viertel des Ausgabenwachstums der Gemeindeebene seit 2008 verantwortlich. Gemeinsam mit den Bereichen Soziale Sicherung und Gesundheitswesen repräsentieren diese drei Bereiche mehr als 80% des Ausgabenwachstums der Gemeindeebene.

Die komplementäre Betrachtung der Transfers und ihrer Entwicklung lassen auf eine gewisse Abfederung der Ausgabensteigerungen schließen. Dies zeigt sich beispielsweise auf subnationaler Ebene an den steigenden Anteilen der empfangenen Transfers an den Ausgaben in den Bereichen Gesundheit und Soziale Sicherung seit 2008. Eine vollumfängliche Kompensation der Ausgabendynamik ist jedoch zumindest auf der aggregierten Ebene der COFOG-Kategorien nicht zu beobachten.

Da die Analyseebene der COFOG-Einsteller sehr aggregiert ist, liegt es nahe, sich die Dynamik in einigen Bereichen detaillierter anzusehen. Dabei bieten sich insbesondere jene Kategorien an, die vom Volumen her relevant sind und welche deutliche Wachstumsbeiträge zum Gesamtausgabenwachstum geliefert haben. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die Bereiche Gesundheitswesen, Bildungswesen und Soziale Sicherung in gesonderten Abschnitten nochmals deutlich detaillierter untersucht werden. Abgesehen von der rein quantitativen Begründung sind diese Bereiche auch vor dem Hintergrund einer möglichen Aufgabenorientierung interessant und relevant. So ist beispielsweise das im FAG 2017 festgelegte Pilotprojekt zur (horizontalen) Aufgabenorientierung im (Elementar-)Bildungsbereich angesiedelt. Ähnliche Zugänge zu einer Aufgabenorientierung wären zumindest theoretisch auch für die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Sicherung vorstellbar. Umgekehrt spricht die mangelnde Eignung des Bereichs der Allgemeinen öffentlichen Verwaltung trotz des nicht unbeträchtlichen Gesamtvolumens gegen eine vertiefende Betrachtung. Für den Bereich Wirtschaftliche Angelegenheiten gilt, dass eine Analyse der Dynamik durch eine Reihe von Sondereffekten erschwert wird. So sind neben den (Re-)Klassifikationen der ÖBB und anderer Verkehrsbetriebe vor allem die Bankenhilfen ein wesentlicher Treiber der Entwicklungen der letzten Jahre gewesen. Aus diesem Grund wird im Folgenden von einer Analyse dieses Bereichs abgesehen.

### 3.4 Literaturhinweise

- Bauer, H., et al. (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Studie von IHS und KDZ im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen.
- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönböck, W. (2006). Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung. Springer, Wien - New York.
- Eurostat (2011). Classification of the Functions of Government (COFOG) 2011 Edition Manual on Sources and Methods for the Compilation of COFOG Statistics. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Pitlik, H., Klien, M., Schiman, S. (2016). Stabilitätskonforme Berücksichtigung nachhaltiger öffentlicher Investitionen. WIFO-Studie im Auftrag der Bundesländer, Wien.
- Pitlik, H., Schratzenstaller M. (2011). Growth Implications of Structure and Size of Public Sectors. Hintergrundbericht für Weltbank, WIFO Working Papers, 2011, (404).
- Rechnungshof (2015). Konsolidierungsmaßnahmen der Länder. Burgenland 2015/4. Wien, 2015, <http://www.rechnungshof.gv.at/berichte/berichte-nach-themen/finanzen/rechnungswesen/weiter/2.html>
- Statistik Austria (2017). Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG-Abteilungen und Gruppen), ESVG 2010, Wien, 2017.

### 3.5 Appendix Kapitel 3

#### Appendix 3.1: COFOG-Zweisteller

COFOG-Abteilungen und Gruppen	2013	2014	2015	2016
		In Mio. €		
01. Allgemeine öffentliche Verwaltung	23.356	22.733	23.415	23.259
01.1 Oberste Regierungs- und Verwaltungsstellen und gesetzgebende Organe, Finanz- und Steuerverwaltung, auswärtige Angelegenheiten	8.080	7.467	7.908	8.045
01.2 Wirtschaftshilfe für das Ausland	457	484	497	573
01.3 Allgemeine Dienste	3.842	3.935	4.213	4.305
01.4 Grundlagenforschung	1.633	1.660	1.797	1.903
01.5 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich allgemeine öffentliche Verwaltung	0	6	6	6
01.6 Allgemeine öffentliche Verwaltung, anders nicht genannt	141	132	148	171
01.7 Staatsschuldentransaktionen	9.067	8.793	8.757	8.159
01.8 Allgemeine Transfers zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen	136	256	89	96
02. Verteidigung	2.013	1.928	1.952	2.173
02.1 Militärische Verteidigung	1.840	1.752	1.772	1.983
02.2 Zivile Verteidigung	4	4	4	3
02.3 Militärische Hilfe für das Ausland	-	-	-	-
02.4 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Verteidigung	1	1	1	1
02.5 Verteidigung, anders nicht genannt	169	171	175	187
03. Öffentliche Ordnung und Sicherheit	4.280	4.429	4.610	4.788
03.1 Polizei	2.149	2.207	2.304	2.423
03.2 Feuerwehr	567	595	607	608
03.3 Gerichte	894	961	1.006	1.014
03.4 Strafvollzug	427	437	456	468
03.5 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich öffentliche Ordnung und Sicherheit	73	74	77	79
03.6 Öffentliche Ordnung und Sicherheit, anders nicht genannt	170	156	162	195
04. Wirtschaftliche Angelegenheiten	20.533	24.560	21.091	20.032
04.1 Allgemeine Angelegenheiten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes	5.960	9.899	6.322	4.822
04.2 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd	1.353	1.321	1.238	1.257
04.3 Brennstoffe und Energie	35	29	37	25
04.4 Bergbau, Herstellung von Waren und Bauwesen	86	32	31	32
04.5 Verkehr	9.838	9.832	9.925	10.170
04.6 Nachrichtenübermittlung	127	135	158	179
04.7 Andere Wirtschaftsbereiche	529	541	525	558
04.8 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich wirtschaftliche Angelegenheiten	2.561	2.726	2.808	2.941
04.9 Wirtschaftliche Angelegenheiten, anders nicht genannt	43	45	45	47
05. Umweltschutz	1.457	1.513	1.377	1.410
05.1 Abfallwirtschaft	158	166	172	174
05.2 Abwasserwirtschaft	343	436	364	404
05.3 Beseitigung von Umweltverunreinigungen	634	568	513	464
05.4 Arten- und Landschaftsschutz	60	63	67	81
05.5 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Umweltschutz	82	86	85	92
05.6 Umweltschutz, anders nicht genannt	180	194	176	195
06. Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	1.129	1.141	1.109	1.221
06.1 Wohnungswesen	671	653	621	740

06.2	Raumplanung	136	138	145	140
06.3	Wasserversorgung	88	105	95	100
06.4	Straßenbeleuchtung	197	207	209	201
06.5	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste	37	38	39	40
06.6	Wohnungswesen und kommunale Gemeinschaftsdienste, anders nicht genannt	-	-	-	-
07.	Gesundheitswesen	25.195	26.079	27.317	28.280
07.1	Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen	3.469	3.660	3.835	3.894
07.2	Ambulante Behandlung	4.706	4.813	4.994	5.230
07.3	Stationäre Behandlung	14.045	14.537	15.180	15.782
07.4	Öffentlicher Gesundheitsdienst	524	561	613	642
07.5	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Gesundheitswesen	1.465	1.494	1.598	1.634
07.6	Gesundheitswesen, anders nicht genannt	986	1.014	1.096	1.099
08.	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	4.060	4.056	4.158	4.258
08.1	Freizeitgestaltung und Sport	888	936	990	989
08.2	Kultur	1.842	1.799	1.794	1.866
08.3	Rundfunk- und Verlagswesen	1.112	1.059	1.127	1.146
08.4	Religiöse und andere Gemeinschaftsangelegenheiten	153	187	166	176
08.5	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion	63	64	65	67
08.6	Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, anders nicht genannt	2	11	14	14
09.	Bildungswesen	16.269	16.417	16.854	17.486
09.1	Elementar- und Primärbereich	4.444	4.661	4.836	5.120
09.2	Sekundärbereich	7.263	7.322	7.410	7.629
09.3	Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich	45	39	39	40
09.4	Tertiärbereich	2.666	2.511	2.625	2.653
09.5	Nicht-zuordenbares Bildungswesen	718	746	768	829
09.6	Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen	698	710	758	791
09.7	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen	160	149	146	151
09.8	Bildungswesen, anders nicht genannt	275	279	273	274
10.	Sozialversicherung	69.002	71.449	73.748	76.227
10.1	Krankheit und Erwerbsunfähigkeit	6.432	6.560	6.632	6.707
10.2	Alter	41.715	43.403	44.507	45.833
10.3	Hinterbliebene	4.852	4.950	5.031	5.097
10.4	Familien und Kinder	7.545	7.548	7.927	8.119
10.5	Arbeitslosigkeit	4.513	4.789	4.998	5.130
10.6	Wohnraum	377	374	383	398
10.7	Soziale Hilfe, anders nicht genannt	2.846	3.097	3.522	4.178
10.8	Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Soziale Sicherung	28	28	29	30
10.9	Soziale Sicherung, anders nicht genannt	694	700	719	735
	Staatsausgaben insgesamt	167.292	174.305	175.632	179.133

Q: STATISTIK AUSTRIA. - Rundungsdifferenzen nicht ausgeglichen. Erstellt am 28.09.2017.



Appendix 3.2: Gesamtstaatliche Ausgaben nach COFOG-Kategorien

	Insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	In Mio. €, nominell										
1995	98.558	16.433	1.631	2.646	10.627	2.099	2.526	11.779	2.461	9.743	38.614
1996	101.537	17.143	1.644	2.730	10.449	2.289	2.604	12.292	2.504	10.027	39.855
1997	98.650	16.473	1.683	2.825	9.641	713	1.228	13.194	2.613	10.219	40.061
1998	102.541	16.773	1.736	2.912	10.637	820	1.363	14.016	2.683	10.484	41.116
1999	106.128	17.272	1.735	3.052	10.340	938	1.135	14.809	2.934	10.950	42.963
2000	109.010	17.653	1.845	3.028	10.518	948	1.308	15.216	2.991	11.116	44.387
2001	113.252	18.940	1.809	3.150	11.531	1.073	1.247	15.543	3.069	11.425	45.466
2002	115.758	18.479	1.777	3.236	11.221	1.110	1.181	16.563	3.134	11.733	47.325
2003	118.878	18.025	1.909	3.312	12.013	1.255	1.233	17.177	3.148	12.180	48.627
2004	130.153	18.357	2.005	3.500	20.753	1.217	1.057	18.207	3.324	11.905	49.830
2005	129.973	19.758	1.987	3.482	16.484	1.311	1.076	18.889	3.382	12.200	51.405
2006	134.930	20.741	1.912	3.638	17.095	1.314	989	19.628	3.582	12.845	53.185
2007	139.842	21.478	2.145	3.687	16.770	1.314	1.104	20.903	4.029	13.304	55.107
2008	146.511	21.179	2.633	3.905	18.573	1.350	1.109	22.068	3.933	14.235	57.525
2009	155.961	22.495	2.038	4.038	22.135	1.577	1.222	22.584	3.995	14.710	61.168
2010	156.351	22.739	1.903	4.029	19.308	1.693	1.138	23.275	3.809	15.136	63.320
2011	157.846	22.860	1.929	4.102	19.045	1.505	1.125	23.729	3.917	15.455	64.179
2012	163.192	23.137	1.892	4.263	20.147	1.528	1.179	24.488	3.993	15.930	66.633
2013	167.292	23.356	2.013	4.280	20.533	1.457	1.129	25.195	4.060	16.269	69.002
2014	174.305	22.733	1.928	4.429	24.560	1.513	1.141	26.079	4.056	16.417	71.449
2015	175.632	23.415	1.952	4.610	21.091	1.378	1.109	27.317	4.158	16.854	73.748
2016	179.133	23.259	2.173	4.788	20.032	1.410	1.221	28.280	4.258	17.486	76.227
	In % des BIP										
1995	53,5	8,9	0,9	1,4	5,8	1,1	1,4	6,4	1,3	5,3	20,9
1996	54,3	9,2	0,9	1,5	5,6	1,2	1,4	6,6	1,3	5,4	21,3
1997	52,5	8,8	0,9	1,5	5,1	0,4	0,7	7,0	1,4	5,4	21,3
1998	52,6	8,6	0,9	1,5	5,5	0,4	0,7	7,2	1,4	5,4	21,1
1999	52,1	8,5	0,9	1,5	5,1	0,5	0,6	7,3	1,4	5,4	21,1
2000	51,0	8,3	0,9	1,4	4,9	0,4	0,6	7,1	1,4	5,2	20,8
2001	51,4	8,6	0,8	1,4	5,2	0,5	0,6	7,0	1,4	5,2	20,6
2002	51,1	8,2	0,8	1,4	4,9	0,5	0,5	7,3	1,4	5,2	20,9
2003	51,3	7,8	0,8	1,4	5,2	0,5	0,5	7,4	1,4	5,3	21,0
2004	53,7	7,6	0,8	1,4	8,6	0,5	0,4	7,5	1,4	4,9	20,6
2005	51,2	7,8	0,8	1,4	6,5	0,5	0,4	7,4	1,3	4,8	20,2
2006	50,4	7,7	0,7	1,4	6,4	0,5	0,4	7,3	1,3	4,8	19,9
2007	49,2	7,6	0,8	1,3	5,9	0,5	0,4	7,4	1,4	4,7	19,4
2008	49,9	7,2	0,9	1,3	6,3	0,5	0,4	7,5	1,3	4,8	19,6
2009	54,1	7,8	0,7	1,4	7,7	0,5	0,4	7,8	1,4	5,1	21,2
2010	52,8	7,7	0,6	1,4	6,5	0,6	0,4	7,9	1,3	5,1	21,4
2011	50,9	7,4	0,6	1,3	6,1	0,5	0,4	7,7	1,3	5,0	20,7
2012	51,2	7,3	0,6	1,3	6,3	0,5	0,4	7,7	1,3	5,0	20,9
2013	51,6	7,2	0,6	1,3	6,3	0,4	0,3	7,8	1,3	5,0	21,3
2014	52,3	6,8	0,6	1,3	7,4	0,5	0,3	7,8	1,2	4,9	21,5
2015	51,0	6,8	0,6	1,3	6,1	0,4	0,3	7,9	1,2	4,9	21,4
2016	50,7	6,6	0,6	1,4	5,7	0,4	0,3	8,0	1,2	4,9	21,6

Q: WIFO-Berechnungen. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

Appendix 3.3: Ausgaben nach COFOG-Kategorien und staatlichen Subsektoren

	Insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	In Mio. €, nominell										
Bund											
1997	40 835	12 297	1 681	2 468	5 016	314	36	561	1 336	4 545	12 583
2001	46 089	13 225	1 805	2 797	6 357	491	50	732	1 632	5 103	13 898
2008	59 657	14 434	2 627	3 350	11 768	592	173	1 415	1 857	6 422	17 019
2016	67 591	15 801	2 170	4 098	12 682	638	123	1 762	2 048	7 560	20 710
Länder											
1997	14 674	1 787	2	28	2 067	83	411	4 056	168	3 180	2 890
2001	18 711	2 645	3	45	2 879	116	537	4 686	307	3 700	3 793
2008	23 796	3 082	5	124	3 565	171	409	6 860	487	4 339	4 754
2016	29 417	3 163	2	149	3 944	164	555	9 023	560	4 940	6 917
Gemeinden											
1997	15 272	2 310	0	329	2 558	316	781	2 779	1 109	2 495	2 595
2001	16 418	2 973	1	308	2 295	466	660	3 111	1 130	2 623	2 852
2008	21 542	3 607	1	431	3 240	588	527	4 221	1 589	3 474	3 863
2016	26 971	4 261	1	540	3 406	608	543	5 390	1 651	4 987	5 585
Länder und Gemeinden											
1997	29 946	4 097	2	357	4 625	399	1 192	6 836	1 277	5 675	5 486
2001	35 129	5 618	4	352	5 174	582	1 197	7 797	1 437	6 323	6 645
2008	45 338	6 689	6	555	6 805	758	936	11 082	2 076	7 813	8 617
2016	56 388	7 424	3	690	7 350	772	1 098	14 413	2 211	9 927	12 502
Sozialversicherung											
1997	27 869	80						5 797			21 992
2001	32 035	98						7 014			24 923
2008	41 516	56						9 572			31 888
2016	55 154	34						12 105			43 015
Gesamtstaat											
1997	98 650	16 473	1 683	2 825	9 641	713	1 228	13 194	2 613	10 219	40 061
2001	113 252	18 940	1 809	3 150	11 531	1 073	1 247	15 543	3 069	11 425	45 466
2008	146 511	21 179	2 633	3 905	18 573	1 350	1 109	22 068	3 933	14 235	57 525
2016	179 133	23 259	2 173	4 788	20 032	1 410	1 221	28 280	4 258	17 486	76 227

Q: WIFO-Berechnungen und -darstellung. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

Appendix 3.4: Wachstumsbeiträge der Ausgabenkategorien auf Ebene der staatlichen Subsektoren

	Insgesamt	GF01	GF02	GF03	GF04	GF05	GF06	GF07	GF08	GF09	GF10
	In Prozentpunkten										
Bund											
1997/2001	12,9	2,3	4,4	0,8	3,3	0,4	0,0	0,4	0,7	1,4	3,2
2001/2008	29,4	2,6	1,8	1,2	11,7	0,2	0,3	1,5	0,5	2,9	6,8
2008/2016	13,3	2,3	-0,8	1,3	1,5	0,1	-0,1	0,6	0,3	1,9	6,2
Länder											
1997/2001	27,5	5,8	0,0	0,1	5,5	0,2	0,9	4,3	0,9	3,5	6,2
2001/2008	27,2	2,3	0,0	0,4	3,7	0,3	-0,7	11,6	1,0	3,4	5,1
2008/2016	23,6	0,3	0,0	0,1	1,6	0,0	0,6	9,1	0,3	2,5	9,1
Gemeinden											
1997/2001	7,5	4,3	0,0	-0,1	-1,7	1,0	-0,8	2,2	0,1	0,8	1,7
2001/2008	31,2	3,9	0,0	0,8	5,8	0,7	-0,8	6,8	2,8	5,2	6,2
2008/2016	25,2	3,0	0,0	0,5	0,8	0,1	0,1	5,4	0,3	7,0	8,0
Sozialversicherung											
1997/2001	14,9	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	10,5
2001/2008	29,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0	21,7
2008/2016	32,8	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	0,0	0,0	26,8

Q: WIFO-Berechnungen und -darstellung. – GF01: Allgemeine öffentliche Verwaltung, GF02: Verteidigung, GF03: Öffentliche Verwaltung und Sicherheit, GF04: Wirtschaftliche Angelegenheiten, GF05: Umweltschutz, GF06: Wohnungswesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, GF07: Gesundheitswesen, GF08: Freizeitgestaltung, Sport, Kultur und Religion, GF09: Bildungswesen, GF10: Soziale Sicherung.

## 4 Gesundheitswesen

### 4.1 Dynamik der Gesundheitsausgaben: Theoretischer Hintergrund

Öffentliche Gesundheitsausgaben werden von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren getrieben (vgl. Henke – Reimers, 2007). Von Bedeutung sind in diesem Kontext

- nachfrageseitige Faktoren, z. B. Krankenstand und Krankenspektrum der Bevölkerung, demographische Entwicklung (insbesondere für die mit Pflegeleistungen verbundenen Entwicklungen), Anspruchsniveau von Politik und Bevölkerungen hinsichtlich der Gesundheitsversorgung, Anreize zur privaten Vorsorge, etc.;
- angebotsseitige Faktoren, darunter der medizinisch-technische Fortschritt, die Ärzte- und Krankenhausedichte, die Intensität des Wettbewerbs auf der Ebene der Versicherungen, der unmittelbaren Erbringer von medizinischen Gesundheits- und Pflegeleistungen<sup>39)</sup> und auf dem Markt für Pharmaprodukte;
- regulative Faktoren, die direkt oder indirekt vom Gesetzgeber und/oder der Rechtsprechung beeinflusst werden, z. B. der Leistungskatalog der gesetzlichen Versicherungen, der Zugang zum Versicherungsschutz, die Honorierung von ärztlichen Leistungen, sowie gegebenenfalls auch steuerrechtliche Vorschriften, etc.

Die Art und Weise der Regulierung und öffentlichen Finanzierung und/oder Bereitstellung von Gesundheitsleistungen hat Einfluss auf das Verhalten von Anbietern und Nachfragern auf den Märkten für Gesundheitsgüter. So bestimmen regulative Vorschriften über die Absicherung im Krankheits- oder im Pflegefall und über den Zugang zu Versicherungsleistungen (z. B. Selbstbehalte) das Nachfrageverhalten der Versicherten ('*moral hazard*'); Honorierungsverfahren wirken auf das Leistungsangebot ('angebotsinduzierte Nachfrage'); Erstattungen für Medikamentenkosten beeinflussen die Preissetzungs- und Produktentwicklungsstrategien der pharmazeutischen Industrie, etc. Für die funktionale Ausgabendynamik ist auch die jeweilige Regulierung und Organisation der angebotenen Staatsleistungen relevant. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Altenpflege. Aus Gründen der Kosteneffizienz im Vergleich mit der stationären Pflege ist (in Österreich) ein starker Trend zu mobilen und häuslichen Pflegedienstleistungen zu beobachten. Eine ausführliche Diskussion aller regulativen Einflussfaktoren und ihrer wechselseitigen Abhängigkeiten würde jedoch den Rahmen der Arbeit sprengen.

Unter den exogenen Faktoren, von denen Einfluss auf die Entwicklung der Gesundheitsausgaben vermutet wird, sind die demographische Entwicklung und der medizinisch-technische Fortschritt als zentrale Problemfelder zu nennen (Felder, 2006; Henke – Reimers, 2007; Breyer – Costa-Font – Felder, 2010). Künftige demographische Verschiebungen, insbesondere die Zunahme der älteren Bevölkerung, werden bedeutende Auswirkungen auf den Staatshaushalt haben. Für den Einfluss der Bevölkerungsalterung liegen jedoch weder theoretisch noch empirisch gesicherte Erkenntnisse vor. Nach der 'Medikalisierungsthese' nehmen die Gesundheitsausgaben aufgrund höherer Erkrankungshäufigkeiten mit dem Lebensalter zu. Die 'Kompressionsthese' besagt hingegen, dass steigende Ausgaben erst direkt vor dem Todeszeitpunkt anfallen. Ein allgemeiner Anstieg der Lebenserwartung wäre insofern nicht mit automatisch höheren durchschnittlichen

---

<sup>39)</sup> Es ist *a priori* keineswegs klar, ob verstärkter Wettbewerb auf Gesundheitsmärkten kostendämpfend oder sogar kostentreibend wirkt.

Ausgaben verbunden. Für beide Thesen lassen sich empirische Belege finden. Generell deutet die empirische Forschung darauf hin, dass die Gesundheitsausgaben in jenen Lebensabschnitten am höchsten sind, wo die Sterblichkeit hoch ist, also zu Beginn und gegen Ende des Lebens (Felder, 2008).

Der Einfluss medizinisch-technischen Fortschritts auf Höhe und Entwicklung der Gesundheitsausgaben ist ambivalent. Zum einen könnten sich neue Behandlungsmethoden kostensparend auswirken. Zum anderen zeigt sich der Fortschritt aber auch oft darin, dass moderne, aber kostenintensive Behandlungs- und Diagnoseverfahren ('Apparatemedizin') und neue Medikamente (mit Patentschutz) entwickelt werden, die – in Kombination mit mangelnden Sparanreizen – den dynamischen Anstieg der Gesundheitskosten begünstigen. Sofern die Medikalisierungsthese zutrifft, trägt der technische Fortschritt zusätzlich durch lebenszeitverlängernde Effekte zur Ausgabensteigerung bei. Schließlich kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Ausgaben wesentlich von (mit steigenden Einkommen) stärkeren Präferenzen der Bevölkerung für Gesundheit und medizinische Versorgung getrieben werden (Breyer – Costa-Font – Felder, 2010).

## **4.2 Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Gesundheitswesen**

Die Organisation der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung im Gesundheitssystem Österreichs ist außerordentlich komplex. Es bestehen zahlreiche Kompetenzüberlappungen, die den Koordinationsbedarf zwischen den verschiedenen Trägern des Gesundheitswesens erhöhen<sup>40)</sup>:

- Auf der Bundesebene sind die Bundesministerien für Gesundheit (BMG) und für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) für die allgemeine Gesundheitspolitik und für die Koordination der diversen Träger hauptzuständig. Zahlreiche Aufgaben des Bundes werden allerdings im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung von den Bundesländern und Sozialversicherungsträgern als Selbstverwaltungsorgane wahrgenommen.
- Die Gesetzgebungskompetenz für die ambulante Versorgung obliegt dem Bund. Im Spitalbereich liegt die Ausführungsgesetzgebung und Vollziehungskompetenz bei den Ländern. Die Länder sind in diesem Kontext für das Sicherstellen der stationären Versorgung zuständig. In den Bundesländern – mit Ausnahme von Wien – wurde das Management der Spitäler an Trägergesellschaften ausgegliedert.
- Gesundheitsstrukturplanung ist gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern und Sozialversicherung. Der Öffentliche Gesundheitsdienst und die Gesundheitsverwaltung sind dagegen geteilter Aufgabenbereich der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden. Regelungen der Gesundheitsberufe und des Apotheken- und Arzneimittelwesens obliegen ausschließlich dem BMG.
- Die Koordination von ambulantem und stationärem Bereich erfolgt auf der Grundlage innerstaatlicher Artikel 15a-Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern und unter Einbeziehung der Sozialversicherung.
- Weitere Planungs- und Steuerungsinstrumente im Gesundheitswesen sind der Österreichische Strukturplan Gesundheit, die Bundesgesundheitsagentur und auf Landesebene die Landesgesundheitsfonds. In der Bundesgesundheitskommission sind Bund, die Bundesländer,

---

<sup>40)</sup> Der Rechnungshof betont in mehreren Gutachten, dass trotz diverser Gesundheitsreformen eine Zersplitterung der Kompetenzen und der Finanzierungszuständigkeit bestehen blieb (z. B. bei der Spitalfinanzierung).

Sozialversicherung, Interessenvertreter der Städte und Gemeinden, der konfessionellen Krankenanstalten, der Patientenvertretungen und der Österreichischen Ärztekammer sowie einige weitere Institutionen vertreten.

Abstimmungs- und Koordinationsprobleme an den jeweiligen Kompetenzschnittstellen werden in der einschlägigen Literatur durchaus als Quelle von Ineffizienzen und möglicher Einsparungs- und Verbesserungspotentiale angesehen (vgl. z. B. *Hofmarcher, 2014*). Das österreichische Gesundheitswesen weist dabei oft eine ungünstige Input-Output-Relation aus. Internationale Vergleichsstudien deuten auf eine allenfalls durchschnittliche Effizienz des Gesundheitssystems hin (*Häkkinen – Joumard, 2007, Wranik, 2012, Hadad – Hadad – Simon-Tuval, 2013*). Bemängelt werden die hohe Ärzte- und Spitalsbettendichte sowie häufige und lange Spitalsaufenthalte. Wichtige Indikatoren für die Performance des Gesundheitswesens, wie die Kindersterblichkeit oder die "vermeidbare" Sterblichkeit, deuten ebenfalls auf im Verhältnis zu den Aufwendungen unzureichende Ergebnisse hin.

Die Komplexität der Entscheidungsstrukturen spiegelt sich bei den Finanzierungsströmen im Gesundheitswesen wider. Insbesondere die Spitalsfinanzierung zeichnet sich durch hochkomplexe und wenig transparente Transferströme aus. In Grundzügen stellt sich das System wie folgt dar<sup>41)</sup>:

- Bundesländer, Bundesgesundheitsagentur (BGA) und Sozialversicherung finanzieren die über die Landesgesundheitsfonds vergüteten Spitalsleistungen (intramural). Öffentliche allgemeine und Sonderkrankenanstalten sowie private gemeinnützige allgemeine Krankenanstalten werden von den neun Landesgesundheitsfonds finanziert<sup>42)</sup>. Die Mittel der Länder für die Landesgesundheitsfonds betragen 0,949 % des Umsatzsteueraufkommens. Die Mittel der Gemeinden für die Landesgesundheitsfonds belaufen sich auf 0,642% des Umsatzsteueraufkommens. Sie werden formal als Zweckzuschuss des Bundes geregelt. Über Umlagen an die Landesebene beteiligen sich die Gemeinden in einigen Bundesländern weiter an der Krankenanstaltsfinanzierung. Die Verteilung der Finanzierung auf Länder und Gemeinden ist zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt (vgl. *Mitterer – Biwald – Haindl, 2016*). Die übrigen Spitäler werden über den Privatkrankenanstalten-Finanzierungsfonds (PRIKRAF) dotiert, der von der Sozialversicherung finanziert wird. Die Abrechnung der stationären Spitalskosten erfolgt seit 1997 über das System der leistungsorientierten Krankenanstaltsfinanzierung (LKF).
- Die Mittel der BGA stammen wiederum zum Teil aus dem allgemeinen Steuertopf. Die Dotierung der BGA durch den Bund beträgt rd. 0,86 % der Nettoaufkommen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel. Die Sozialversicherung zahlt einen Fixbetrag in die BGA ein.
- Die Sozialversicherung trägt in allen Versicherungszweigen zur Spitalsfinanzierung bei. Die Krankenversicherung bezahlt für ambulante und stationäre Pflege sowohl an die

---

<sup>41)</sup> Einen ausführlichen Überblick über Kompetenzaufteilung und Finanzierungsströme liefern *Hofmarcher (2013)* und *Rechnungshof (2017)*. Eine kompakte Darstellung der komplexen Verflechtungen ist zu finden bei *Mohr (2017)*.

<sup>42)</sup> Öffentliche Krankenanstalten sind jene mit Öffentlichkeitsrecht. Es wird nicht nach Eigentumsverhältnissen (öffentlich vs. privat) unterschieden. Im Jahr 2016 belief sich die Zahl der geöffneten Spitäler auf insgesamt 273, davon 148 von öffentlichen Trägern (Bund, Land, Gemeinde, Sozialversicherungszweige) und 125 von privaten Trägern (Glaubensgemeinschaften, Vereine, Privatgesellschaften). 117 Spitäler wurden aus Mitteln der Landesgesundheitsfonds finanziert, 156 sind nichtlandesgesundheitsfondsfinanzierte Krankenanstalten.

Landesgesundheitsfonds als auch an die Bundesgesundheitsagentur jährliche Pauschalbeiträge. Unfall- und Pensionsversicherung betreiben Unfallkrankenhäuser, Rehabilitationszentren und Sonderkrankenanstalten.

- Darüber hinaus stellt der Bund direkte Mittel für Forschung und Lehre in ausgewählten Spitälern ("klinischer Mehraufwand") bereit. Ferner werden Mittel gemäß GSBG (Gesundheits- und Sozialbereichsbeihilfengesetz) vom Bund über die Landesgesundheitsfonds an die Träger weitergegeben.
- Die soziale Krankenversicherung finanziert im Wesentlichen den extramuralen Bereich.
- Pflegeleistungen, die im Gesundheitswesen nach COFOG vor allem in der stationären Pflege aufscheinen, sind weitestgehend steuerfinanziert.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Verflechtungen und Finanzierungsverantwortlichkeiten im Gesundheitssystem ist eine 'exakte' Aufteilung der Lasten auf die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen und die Sozialversicherung immer mit gewissen Unsicherheiten verbunden. Das gilt vor allem für die Zurechnung der Ausgaben im Bereich der stationären Versorgung.

Für die Analyse der Ausgabenentwicklungen kommt erschwerend hinzu, dass die budgetäre Erfassung der gesundheitsbezogenen Ausgaben auf Länder- und Gemeindeebene aufgrund der beträchtlich differierenden institutionellen Rahmenbedingungen und zum Teil auch unterschiedlichen Verbuchungspraktiken nicht einheitlich erfolgt (Mitterer – Biwald – Haindl, 2016). Insbesondere gibt es Finanzierungs- und Organisationseinheiten außerhalb der Länder- und Gemeindehaushalte, die jedoch ökonomisch der Länder- oder Gemeindeebene zuzuordnen sind.

Für die Darstellung der Gesundheitsausgaben und deren Entwicklung sind unterschiedliche Quellen verfügbar. So ist etwa zwischen der Gesundheitsausgabenrechnung (nach dem *System of Health Accounts*) und der Abgrenzung nach VGR/COFOG zu unterscheiden. In der Gesundheitsausgabenrechnung wird der volkswirtschaftliche Ressourcenverbrauch ermittelt, der für Erhalt und Wiederherstellung der Gesundheit aufgewendet wird. Die Erfassung der Ausgaben erfolgt über die verschiedenen Ausgabenträger des Gesundheitswesens. Die VGR/COFOG-Kategorie GF07 stellt hingegen die budgetären Aspekte des Gesundheitswesens in den Vordergrund, wie sie sich in der "Maastricht-Rechnung" von Statistik Austria und Eurostat darstellen. Die institutionelle Abgrenzung des Staatssektors folgt der Klassifikationssystematik des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010). Zum Staatssektor zählen Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen; allerdings sind seit der ESVG-Revision 2010 auch die Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften (auf Länder- und Gemeindeebene) und Gesundheitsfonds (Länderebene) oder Bezirksspitäler (Gemeindeebene) Bestandteile des Staatssektors<sup>43</sup>). Informationen über die Zuordnung der Gesundheitsausgaben zu den einzelnen Sektoren und Trägern finden sich darüber hinaus im Europäischen System der Integrierten Sozialschutzstatistik (ESSOSS), speziell in der Sozialschutzdimension Krankheit und Gesundheitsversorgung.

Im Mittelpunkt der hier angestellten Betrachtungen (und späteren Ausgabeprojektionen) stehen die Gesundheitsausgaben nach der COFOG. Um die Ausgaben auf die jeweiligen Ebenen

---

<sup>43</sup>) Eine Auflistung der Zuordnung einzelner Einheiten zur Bundes-, Länder-, oder Gemeindeebene findet sich unter [http://statistik.at/web\\_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/oeffentlicher\\_sektor/index.html](http://statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentlicher_sektor/index.html)

zuzurechnen, wird allerdings auf zusätzlich verfügbare Informationen der anderen Systeme, insbesondere der Systematik nach ESSOSS zurückgegriffen – wobei wesentliche Informationen der ESSOSS und der COFOG selbst wiederum dem *System of Health Accounts* entnommen sind.

### 4.3 Entwicklung der Ausgabenstrukturen im Gesundheitswesen

Die Gesamtausgaben im staatlichen Gesundheitswesen nach COFOG-Kategorie GF07 (einschließlich der Investitionsausgaben) beliefen sich im Jahr 2016 auf knapp 28,3 Mrd. € bzw. 8,0% des BIP. Davon entfielen aus funktionaler Perspektive (siehe Textbox)

- 3,9 Mrd. € (13,8% der Gesamtausgaben) auf Ausgaben (zumeist Erstattungen) für medizinische, pharmazeutische und therapeutische Erzeugnisse, die außerhalb von Gesundheitseinrichtungen verbraucht oder gebraucht werden; die Kosten dafür werden primär von den Sozialversicherungsträgern getragen;
- 5,2 Mrd. € (18,5% der Gesamtausgaben) auf die ambulante (extramurale) Behandlung durch Allgemeinärzte, Fachärzte und Zahnärzte, die ebenfalls vor allem im Sektor Sozialversicherung gebucht werden;
- 15,8 Mrd. € (55,8% der Gesamtausgaben) auf die stationäre Behandlung in Spitälern, medizinischen Zentren sowie Pflege- und Rehabilitationseinrichtungen. Die Ausgaben werden von allen gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie von Zweigen der Sozialversicherung (Kranken- und Pensionsversicherung) getragen;
- Insgesamt 3,4 Mrd. € (11,9% der Gesamtausgaben) sind Ausgaben für F&E im Gesundheitswesen, öffentliche Gesundheitsdienste und sonstige, anderweitig nicht zuordenbare Bereiche des Gesundheitswesens, einschließlich der allgemeinen Gesundheitsverwaltung.
- Aus ökonomischer Perspektive gliedern sich die Gesundheitsausgaben 2016 laut COFOG wie folgt:
- 8,9 Mrd. € (31,5% der Gesamtausgaben) für Arbeitnehmerentgelte. Der weitaus größte Teil davon, nämlich knapp 7,2 Mrd. €, fielen im Spitalsbereich an; hinzu kommen noch 0,54 Mrd. € Personalausgaben für F&E.
- 15,3 Mrd. € (54,1% der Gesamtausgaben) für zugekaufte Vorleistungen und soziale Sachleistungen, einschließlich der darauf entfallenden Steuern. Davon entfielen 3,9 Mrd. € auf Erstattungen für medizinische, pharmazeutische und therapeutische Erzeugnisse sowie 4,6 Mrd. € auf den extramuralen Bereich und 5,8 Mrd. € auf den Spitalsbereich.
- 1,96 Mrd. € (6,9% der Gesamtausgaben 2016) für Bruttoanlageinvestitionen; davon fielen 1,1 Mrd. € in der stationären Versorgung und 0,8 Mrd. € für F&E an (siehe unten).
- 2,1 Mrd. € (7,4% der Gesamtausgaben) für Sonstiges, einschließlich Subventionen, Kapitaltransfers und sonstige laufende Transfers für medizinische und karitative Einrichtungen außerhalb des Staatssektors<sup>44</sup>).

---

<sup>44</sup>) In der alten Abgrenzung des Staatssektors nach ESVG 1995 wurden zahlreiche Spitäler außerhalb des Staatssektors klassifiziert. Entsprechend wurden Verlustdeckungen bei den Spitälern (bzw. den Betriebsgesellschaften) und Investitionen vor allem in den ökonomischen Kategorien 'Subventionen' und 'Vermögenstransfers' verbucht. So fielen für das Jahr 2010 in der COFOG nach ESVG 1995 insgesamt 5,97 Mrd. € 'Subventionen' und 'Vermögenstransfers' im Gesundheitswesen an. Nach der Umklassifizierung durch ESVG 2010 sind es nur mehr 0,34 Mrd. €.



### *Aufgabenkategorien auf Zweistellerebene in der COFOG-Hauptkategorie Gesundheitswesen (GF07)*

Die staatlichen Ausgaben im Funktionsbereich Gesundheitswesen nach COFOG umfassen sowohl individuelle Dienstleistungen zugunsten einzelner Personen (GF0701 bis GF0704) als auch kollektive Dienstleistungen für die Allgemeinheit (GF0705 und GF0706).

Die Gruppe **GF0701 Medizinische Erzeugnisse, Geräte und Ausrüstungen** umfasst Medikamente, Prothesen, medizinische Geräte und Ausrüstungen etc., die von Einzelpersonen oder privaten Haushalten nur außerhalb von Gesundheitseinrichtungen oder -institutionen bezogen werden.

Die Gruppe **GF0702 Ambulante Behandlung** umfasst allgemeinmedizinische, fachärztliche und zahnmedizinische Behandlung durch Ärzte oder durch nicht-ärztliche Praktiker und Hilfskräfte. Die Behandlung kann zu Hause, in Einzel- oder Gruppenpraxen, in Ambulanzen für Unbemittelte oder auch in Ambulanzen von Krankenhäusern und Unfallkliniken erfolgen.

Der Gruppe **GF0703 Stationäre Behandlung** werden Ausgaben zugeordnet, wenn Patienten für die Behandlung in einem Krankenhaus untergebracht sind. Dazu zählen allgemeine Krankenhäuser und Spezialkliniken, medizinische Zentren oder Entbindungszentren, Pflege- und Kurheime, die hauptsächlich stationäre Behandlung anbieten, sowie auch Rehabilitationszentren, in denen stationäre Behandlung angeboten wird.

Die Gruppe **GF0704** enthält **Ausgaben für den öffentlichen Gesundheitsdienst**.

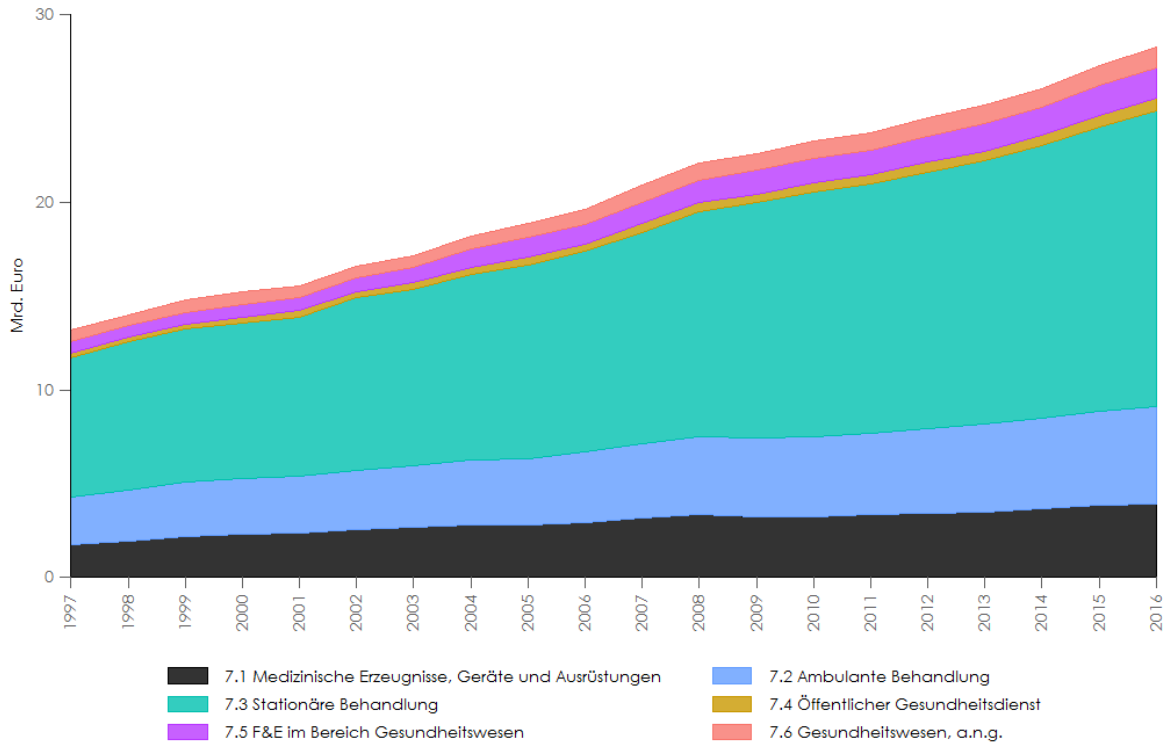
In der Kategorie **GF0705** werden Ausgaben für **Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Gesundheitswesen** gebucht. Diese findet zu einem erheblichen Teil in Kliniken statt und ist insofern nicht immer treffgenau von den Ausgaben für stationäre Behandlung zu trennen.

In der Gruppe **GF0706** werden alle 'sonstigen', **nicht den anderen Funktionen zuordenbaren Ausgaben** des Gesundheitswesens gebucht. Unter anderem handelt es sich um Ausgaben für Verwaltung, Betrieb oder Unterstützung von Aktivitäten, wie Ausarbeitung, Durchführung, Koordination und Überwachung der Gesundheitspolitik.

Grundsätzlich sind die einzelnen Bereiche nicht immer ganz trennscharf zu unterscheiden.

In den Finanzausgleichsperioden ab 2001 haben sich die Anteile der Hauptbereiche an den Gesamtausgaben im Gesundheitswesen geringfügig verschoben (Abbildung 4.1).

Abbildung 4.1: Entwicklung der Gesundheitsausgaben gemäß COFOG 1997 bis 2016  
In Mrd. €



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017).

- Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2007 belief sich der Anteil der Ausgaben für medizinische, pharmazeutische und therapeutische Erzeugnisse auf 15,2%; 2008 bis 2016 waren es im Mittel 14,2%. Die jahresdurchschnittlichen nominellen Wachstumsraten beliefen sich auf 5,1% (2001/2008) und 1,8% (2008/2016).
- Der Ausgabenanteil für ambulante Behandlung belief sich 2001-2007 im Durchschnitt auf 19,1% und fiel leicht auf 18,5% über die Periode 2008-2016. Im Durchschnitt wuchsen die Ausgaben in dieser Kategorie mit 4,4% p.a. (2001/2008) und 3,1% p.a. (2008/2016).
- Die Behandlung in Spitälern machte anteilig über die Periode 2001-2007 54,7% der staatlichen Gesundheitsausgaben aus; 2008-2016 waren es im Durchschnitt 55,6%. Die jährlichen Wachstumsraten der Ausgaben beliefen sich auf 5,1% (2001/2008) bzw. 3,4% (2008/2016).
- Der Anteil der sonstigen Gesundheitsausgaben war im Zeitraum 2001-2007 11,1%, 2008-2016 waren es 11,7%. Der Anstieg ist vor allem auf Forschungsausgaben zurückzuführen, die im Durchschnitt 2001/2008 mit 8,3% p.a. wuchsen, und 2008/2016 mit 3,8% p.a.
- Das nominelle Wachstum der Gesundheitsausgaben belief sich 2001/2008 auf 5,1% p.a. In der Periode 2008/2016 konnte die Wachstumsdynamik auf 3,1% p.a. etwas gebremst werden. Dennoch sind die Gesundheitsausgaben schneller gewachsen als das nominelle BIP (2001/2008: +4,2% p.a., 2008/2016: 2,3% p.a.)

Die Verschiebungen in der relativen Bedeutung der funktionalen Hauptkategorien an den gesamten Gesundheitsausgaben sind die Folge einer unterschiedlichen Wachstumsdynamik der Ausgabenbereiche, wie sie in Übersicht 4.1 mithilfe der jeweiligen Wachstumsbeiträge der Unterkategorien dargestellt wird.

Übersicht 4.1: Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptausgabenkategorien im Gesundheitswesen, 1997 bis 2016

	GF07	GF0701	GF0702	GF0703	GF0704	GF0705	GF0706
	Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten						
1997	7,3	2,4	0,3	3,7	-0,1	0,6	0,5
1998	6,2	1,6	1,4	3,2	0,2	0,2	-0,4
1999	5,7	1,8	1,3	1,8	0,0	0,2	0,6
2000	2,7	0,8	0,4	1,1	0,1	0,2	0,1
2001	2,2	0,4	0,5	1,2	0,2	0,2	-0,4
2002	6,6	1,0	0,9	4,6	-0,1	0,3	-0,1
2003	3,7	0,8	0,6	1,4	0,4	0,2	0,3
2004	6,0	0,7	1,1	2,9	-0,1	1,2	0,3
2005	3,7	0,1	0,2	2,6	0,3	0,3	0,3
2006	3,9	0,7	1,3	1,6	0,2	0,0	0,2
2007	6,5	1,2	1,2	2,9	0,3	0,5	0,4
2008	5,6	1,1	0,5	3,7	-0,1	0,4	0,0
2009	2,3	-0,7	0,5	2,4	-0,1	0,2	0,0
2010	3,1	0,1	0,3	2,2	0,1	0,3	0,2
2011	2,0	0,4	0,4	1,0	0,0	0,0	0,1
2012	3,2	0,3	0,6	1,7	0,1	0,1	0,3
2013	2,9	0,2	0,8	1,5	0,1	0,4	0,0
2014	3,5	0,8	0,4	1,9	0,1	0,1	0,1
2015	4,7	0,7	0,7	2,5	0,2	0,4	0,3
2016	3,5	0,2	0,9	2,2	0,1	0,1	0,0
1997/2016	114,3	16,3	20,5	63,1	3,0	8,0	3,4
2001/2016	81,9	9,7	14,1	46,9	2,1	6,1	3,0
2008/2016	28,1	2,3	5,2	16,9	0,8	1,9	1,0
	Wachstumsraten in %						
1997/2016	114,3	123,4	106,7	111,7	163,6	181,7	70,6
2001/2016	81,9	63,6	72,4	86,0	104,8	136,0	72,7
2008/2016	28,1	15,1	27,9	31,0	37,3	35,0	25,4

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). - GF0701: Medizinische Erzeugnisse, GF0702: Ambulante Behandlung, GF0703: Stationäre Behandlung, GF0704: Gesundheitsdienst, GF0705: Forschung und Entwicklung, GF0706: Sonstiges, GF07: Insgesamt.

Das nominelle Gesamtwachstum der Gesundheitsausgaben nach COFOG belief sich im Zeitraum 1997/2016 auf 114,3%. Die großen Ausgabenkategorien im Gesundheitswesen entwickelten sich mit deutlich unterschiedlicher Wachstumsdynamik:

- Der Wachstumsbeitrag der Kategorie Stationäre Behandlung ist in allen Perioden weit überdurchschnittlich. Deutlich mehr als die Hälfte des Anstiegs der Gesundheitsausgaben ist auf höhere Ausgaben für stationäre Behandlung zurückzuführen<sup>45)</sup>.
- Die Wachstumsbeiträge der Ausgaben für die ambulante Behandlung sind mit 20,5 (1997/2016) bzw. 5,2 Prozentpunkten (2008/2016) zwar ebenfalls beachtlich, fallen aber erheblich geringer als jene für stationäre Behandlung aus.
- Ausgaben für medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, die vor allem von der Sozialversicherung getragen werden, waren 1997/2016 noch für 16,3 Prozentpunkte des Gesamtausgabenanstiegs verantwortlich; 2008/2016 ist der Wachstumsbeitrag auf 2,3 Prozentpunkte zurückgegangen, was einem Anteil am Ausgabenwachstum von 8,2% entspricht. Diese reduzierte Dynamik ist vermutlich zum Teil auf Änderungen der ärztlichen Verschreibungspraxis, andererseits auf eine durch die häufigere Verschreibung von Generika etwas gebremste Preisdynamik bei Medikamenten zurückzuführen<sup>46)</sup>. Hauptursache für die moderate Entwicklung ist freilich, dass im Jahr 2009 der Mehrwertsteuersatz auf pharmazeutische Produkte von 20% auf 10% gesenkt wurde, was sich in der Ausgabenzuwachsrate ab 2008 entsprechend mit einem geringeren Wachstum bemerkbar macht.
- Die Wachstumsbeiträge der übrigen COFOG-Unterkategorien sind, trotz z. T. relativ hoher Zuwachsraten aufgrund ihres eher geringen Gesamtvolumens von deutlich geringerer Bedeutung.

#### **4.4 Vertikale Dynamik der Ausgabenentwicklungen im Gesundheitswesen**

##### *4.4.1 Gesamtausgaben im Gesundheitswesen*

Die COFOG-Daten dokumentieren auf der Ebene der Hauptkategorie GF07 ("Einsteller") die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen für die gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherung. Die Darstellung erfolgt konsolidiert, also um Transferströme zwischen den Einheiten bereinigt. Abbildung 4.2 illustriert die Entwicklung seit 1995.

- Der Anteil der Bundesebene beträgt 2016 6,2% der Gesamtausgaben. Er liegt damit höher als zu Beginn der Beobachtungsperiode (1995: 5%, 1997: 4,2%), ist aber in Relation zu den anderen Ebenen eher gering.
- Der Ausgabenanteil der Gemeindeebene (einschließlich Wien) liegt seit Anfang der 2000er Jahre um 20%. 2016 erreichte der Anteil mit 19,1% einen Tiefstand. Die Länderebene (ohne Wien) verzeichnet seit 1997 einen relativ konstanten Ausgabenanteil von ca. 30%. Im Jahr 2016 stieg der Anteil der Länder allerdings auf den bisherigen Höchstwert von 31,9% der Gesamtausgaben. Vor dem Hintergrund der gerade im Gesundheitswesen nur schwer zu

---

<sup>45)</sup> In der Periode 1997/2016 waren es 55,2% (63,1 Prozentpunkte x 100/114,3 Prozentpunkte); in der Periode 2008/2016 sogar 60,2% (16,9 Prozentpunkte x 100/28,1 Prozentpunkte).

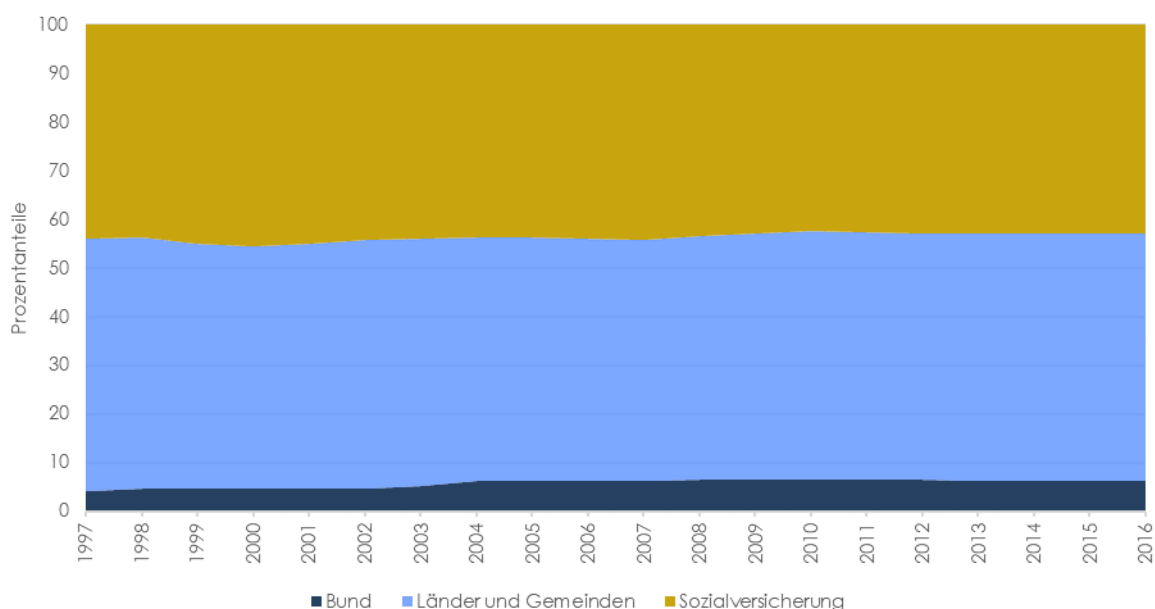
<sup>46)</sup> Rezente Untersuchungen der OECD (OECD, 2016; Belloni – Morgan – Paris, 2016) deuten jedenfalls darauf hin: Der volumenmäßige Anteil der (erstatteten) Generika im Arzneimittelmarkt liegt in Österreich bei 52% und im europäischen Durchschnitt. Der wertmäßige Marktanteil der Generika ist allerdings mit 47% so hoch wie in keinem anderen europäischen OECD-Mitgliedsland. Die realen Pro-Kopf-Ausgaben des öffentlichen Sektors für pharmazeutische Erzeugnisse in Österreich sind, nachdem sie in den Jahren 2006-2008 recht dynamisch mit Raten von teilweise über 6% gewachsen sind, 2009 mit -8,3% geschrumpft und haben in den Jahren 2010-2013 in drei von vier Jahren negatives Wachstum verzeichnet.

trennenden Landes- und Gemeindeebene und der hohen Bedeutung der Wiener Spitäler, die in der VGR-Klassifikation der Gemeindeebene zugerechnet werden, erscheint eine konsolidierte, zusammenfassende Betrachtung der Landes- und Gemeindeebene angebracht. Dabei zeigt sich, dass der Anteil von Ländern und Gemeinden an den Gesamtausgaben seit 1997 praktisch stets über 50% beträgt. 2016 wurden 51% der Gesamtausgaben von Ländern und Gemeinden getätigt.

- Der Ausgabenanteil des Sektors Sozialversicherung weist eine leicht fallende Tendenz auf. 1995 belief sich der Anteil der Sozialversicherung noch auf 47,5% der Gesamtausgaben. Nach der Umstellung von einer pauschalen Tagsatzfinanzierung auf eine leistungsorientierte Krankenanstalten-Finanzierung (LKF) 1997 fiel der Ausgabenanteil auf 43,9%. Im Jahr 2016 belief sich der Anteil noch auf 42,8%.

Abbildung 4.2: Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherung an den Gesundheitsausgaben des Staates (COFOG), 1997 bis 2016

Anteile in % der Gesamtausgaben



Q: WIFO-Darstellung auf Basis von Statistik Austria (2017).

#### 4.4.2 Aufteilung der Investitionen in die Infrastruktur im Gesundheitswesen

Die Infrastruktur des österreichischen Gesundheitssystems weist generell einen im internationalen Vergleich hohen Standard auf. Insbesondere im Spitalsbereich wird freilich von der OECD eine Überversorgung konstatiert, was eine entsprechende angebotsinduzierte Nachfrage mit sich bringt: Die Zahl der Spitalsentlassungen je 1.000 Einwohner ist mit 263 die zweithöchste in der EU und liegt um 55% über dem Durchschnitt<sup>47)</sup>. Auch berichtet die OECD in ihrem *Health at a Glance*-Report mit speziellem Europa-Fokus (OECD, 2016), dass die Zahl der verfügbaren

<sup>47)</sup> Im Unterschied zu den meisten Ländern sind in den Daten für Österreich die Entlassung der Neugeborenen nicht enthalten.

Spitalsbetten mit 7,6 je 1.000 Einwohner (2014) die zweithöchste (nach Deutschland) in der EU 27 ist und deutlich über dem EU 27-Mittelwert von 5,2 Betten je 1.000 Einwohner liegt. Dabei ist der Anteil der 'kurativen' Spitalsbetten in Österreich mit 76% unter dem Durchschnitt der EU 27 (80%); der Anteil der Rehabilitationsbetten ist mit 16% (EU 27: 9%) überdurchschnittlich hoch. Über dem Durchschnitt liegen auch Verbreitung und Nutzung von MRT- und CT-Scannern je Einwohner.

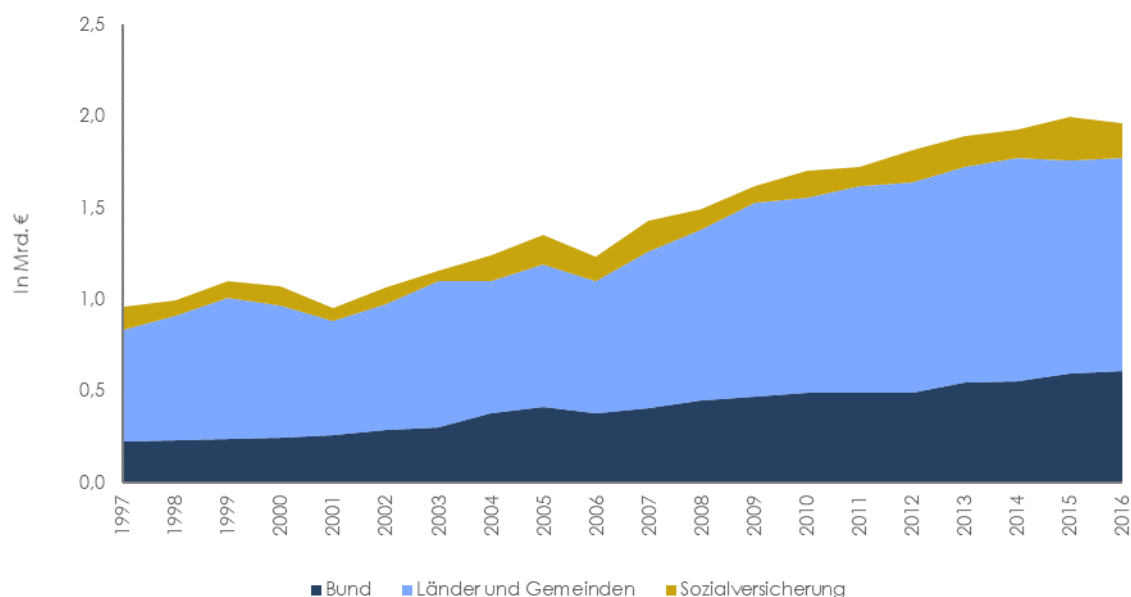
Die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitswesen lagen nach COFOG-Statistik über den Zeitraum 1997 bis 2016 bei 7% der gesamten Gesundheitsausgaben. Das Gesamtvolumen 2016 belief sich auf 1,96 Mrd. €. Im langjährigen Durchschnitt 1997-2016 fielen 59,6% der Investitionsausgaben in den Bereich Stationäre Versorgung und 36,5% in den Bereich F&E im Gesundheitswesen, wobei ein beträchtlicher Teil der Forschung selbst in Spitälern erfolgt<sup>48</sup>). Die übrigen Bereiche absorbieren zusammen nur etwa 4% der Investitionen. Die Entwicklung der Bruttoinvestitionen seit 1995 ist in Abbildung 4.3 dargestellt. Dabei zeigt sich, dass ein beträchtlicher Anteil der Investitionen auf der subzentralen Ebene (Landes- und Gemeindeebene) getätigt werden. Die Subsektoren tragen unterschiedliche Ausgabenanteile, die von Jahr zu Jahr nicht unbeträchtlich schwanken. Darin können einzelne Großinvestitionen (z. B. ein Spitalsneubau) auf die jeweiligen Anteile durchschlagen. Darüber hinaus haben die jeweiligen Einheiten unterschiedliche Investitionszyklen. Und grundsätzlich gilt natürlich auch für die Investitionen im Gesundheitswesen, dass sie als Ausgabengröße flexibler als die anderen Ausgabekategorien sind und deshalb eher der budgetären Gesamtsituation angepasst werden (*Pitlik – Klien – Schiman, 2017*). Von entsprechend großer Bedeutung für die auf Gemeindeebene ausgewiesenen Investitionen sind die Investitionsausgaben von Wien.

Die nachstehende Übersicht 4.2 zeigt die prozentualen Anteile der Subsektoren an den Investitionsausgaben im Gesundheitswesen über die Finanzausgleichsperioden 1997 bis 2016. Der Anteil der Bundesebene an den Bruttoinvestitionen ist ansteigend. Über den gesamten Zeitraum 1997/2016 belief er sich auf 27,7%, in der Periode 2008/2016 waren es 29,1%. Dies dürfte sicherlich zum Teil auf die Dynamik der Forschungsaufwendungen im Gesundheitsbereich zurückzuführen sein. Der Anteil der Länder- und Gemeinden (konsolidiert) an den Investitionen beträgt in der letzten FAG-Periode 2008/2016 zusammen 62,5%, im gesamten Zeitraum 1997/2016 sind es 63,2%. Der Investitionsausgabenanteil der Sozialversicherungen ist von 9,1% (1997/2016) auf 8,4% (FAG-Periode 2008/2016) gesunken.

---

<sup>48</sup>) Die öffentlichen Investitionen sind laut *System of Health Accounts* um 20-30% niedriger als in der VGR/COFOG-Systematik ausgewiesen. Dabei dürfte die Differenz auf unterschiedliche Klassifikation der Forschungsausgaben zurückzuführen sein.

Abbildung 4.3: Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitswesen, 1997 bis 2016  
In Mrd. €



Q: WIFO-Darstellung auf Basis von Statistik Austria (2017).

Übersicht 4.2: Anteile an den Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitswesen nach COFOG

Periode	Bund	Länder und Gemeinden Anteile in %	Sozialversicherung
1997/2016	27,7	63,2	9,1
2001/2016	28,9	62,2	8,9
2008/2016	29,1	62,5	8,4

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017).

#### 4.4.3 Aufteilung der laufenden Staatsausgaben im Gesundheitswesen auf Zweistellerebene

Für die Zurechnung der Gesundheitsausgaben zu den Subsektoren des Staates auf der Ebene der COFOG-Zweisteller liegen von Statistik Austria keine Detailinformationen vor. Grundsätzlich finden sich (vermutlich) in allen sechs COFOG-Zweistellern Ausgabenanteile aller staatlichen Subsektoren. Allerdings dürften in einigen Bereichen die Anteile bestimmter Subsektoren eher gering ausfallen.

- So werden Ausgaben für medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, die außerhalb von Gesundheitseinrichtungen verbraucht werden (GF0701) überwiegend von Zweigen der Sozialversicherung, insbesondere der Krankenversicherung, getragen.

- Die extramurale, ambulante Versorgung (GF0702) wird primär von der Sozialversicherung übernommen. Allerdings finden sich - freilich zu einem deutlich geringeren Anteil - auch Leistungen der Länderebene, die dem ambulanten Bereich zugerechnet werden.
- Sowohl beim Gesamtvolumen als auch bei der beobachteten Ausgabendynamik hat der Bereich GF0703 Stationäre Behandlung die höchste fiskalische Bedeutung mit Gesamtausgaben laut COFOG von 15,8 Mrd. € (2016), bzw. laufenden Ausgaben (ohne Bruttoanlageinvestitionen) in Höhe von 14,7 Mrd. € im Jahr 2016. Hier sind alle staatlichen Subsektoren, wenn auch mit unterschiedlichen Anteilen, beteiligt.
- Die Auf- und Ausgaben des allgemeinen öffentlichen Gesundheitsdienstes (GF0704) sind vermutlich primär der Bundesebene zuzuordnen.
- Die angewandte öffentliche F&E im Gesundheitswesen (GF0705) fällt zum Teil in den Kompetenzbereich der Bundesebene; die unter der Position Klinischer Mehraufwand vom Bund an die Länder fließenden Beträge umfassen, jedoch nicht den laufenden Forschungsaufwand, sondern nur noch Unterstützung im Bereich Klinikbauten. Da die Forschung zu erheblichen Anteilen in Spitälern erfolgt, werden auch die anderen Subsektoren einen Anteil zu den F&E-bezogenen Ausgaben leisten.
- Die in GF0706 Gesundheitswesen (a.n.g, anders nicht genannt) aufgeführten Beträge sind vor allem der Allgemeinen Gesundheitsverwaltung, einschließlich der Gesundheitsstrategieplanung und der Gesundheitsgesetzgebung, zuzuordnen. Wie oben skizziert, sind praktisch alle staatlichen Subsektoren in einem hoch komplexen System beteiligt. Eine detailliertere Aufteilung auf die Ebenen ist aufgrund fehlender Informationen nicht möglich. Freilich sind in dieser Kategorie lediglich rund 4% der gesamten Gesundheitsausgaben des Sektors Staat nach COFOG gebucht.

Die Zurechnung der laufenden Ausgaben ohne Investitionen in den Subkategorien GF0701, GF0702, aber vor allem im stationären Bereich GF0703, auf die drei gebietskörperschaftlichen Ebenen und die Sozialversicherung (in ESVG-Abgrenzung) wird im Weiteren mithilfe von Aufteilungsschlüsseln modelliert, die aus der ESSOSS-Statistik abgeleitet werden<sup>49)</sup>.

Hierzu werden die laufenden Geld- und Sachausgaben der jeweiligen Sozialschutzsysteme im Bereich Krankheit/Gesundheitsversorgung, die gemäß ESSOSS-Systematik im "out-patient" (ambulante Versorgung) und im "in-patient"-Bereich (stationäre Versorgung) sowie der Arzneimittelversorgung gebucht werden, erfasst. Auf Basis der verschiedenen Schutzsysteme der ESSOSS erfolgt die institutionelle Zuordnung zu den vier Subsektoren der VGR/COFOG. Die rechnerische Ermittlung der Zuteilungsschlüssel erfolgt anhand von Durchschnittswerten der Jahre 2008-2016.

Übersicht 4.3 zeigt, dass die laufenden Ausgaben für medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse (GF0701) erwartungsgemäß fast ausschließlich – nämlich zu 98% - von den Zweigen der Sozialversicherung getragen werden. Die Landes- und Gemeindeebene (einschließlich Wien) trägt die verbleibenden 2%; für den Bund konnten aus der ESSOSS-Aufschlüsselung keine laufenden Ausgaben in dieser Kategorie abgeleitet werden.

---

<sup>49)</sup> Es sei an dieser Stelle in Erinnerung gerufen, dass in ESSOSS nur laufende Ausgaben, jedoch keine Investitionen erfasst werden.



In der ambulanten Versorgung (GF0702) wird das Gros der laufenden Ausgaben ebenfalls von den Sozialversicherungen bestritten, auf die im Durchschnitt über die Jahre 2008-2016 ein Anteil von 89,8% entfiel. Auf die Landes- und Gemeindeebene (inklusive Wien) entfielen 9,9%. Die Anteile der Bundesebene fallen mit 0,2% vernachlässigbar gering aus.

Für stationäre Behandlung (GF0703) sind die laufenden Ausgaben nach den errechneten *ex post*-Aufteilungsschlüsseln wie folgt verteilt: Landes- und Gemeindeebene (inklusive Wien) tragen 82,1%, und von diversen Zweigen der Sozialversicherung – vornehmlich die Krankenversicherungen – werden 15,1% der laufenden Ausgaben getragen. Der Anteil der Bundesebene an den laufenden Ausgaben im Spitalsbereich liegt bei 2,9%.

*Übersicht 4.3: Zurechnungsquoten der laufenden Gesundheitsausgaben nach ESSOSS zu COFOG-Zweistellern auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung*

	GF0701	GF0702	GF0703	GF0704	GF0705	GF0706
	Anteile in %					
Bund	0,0	0,2	2,9	n.v.	n.v.	n.v.
Länder (inkl. Wien)	2,0	9,5	72,6	n.v.	n.v.	n.v.
Gemeinde (ohne Wien)	0,0	0,4	9,5	n.v.	n.v.	n.v.
Sozialversicherung	98,0	89,8	15,1	n.v.	n.v.	n.v.
<b>Anteile, insgesamt</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>			
ESSOSS-Ausgaben in Mrd. € 2016	3,10	5,87	13,83	n.v.	n.v.	n.v.

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). – GF0701: Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, GF0702: Ambulant, GF0703: Stationär, GF0704: Öffentliche Gesundheit, GF0705: Forschung und Entwicklung, GF0706: Gesundheit anders nicht genannt. – Nähere Erläuterungen siehe Haupttext.

Einige caveats gilt es zu beachten:

- Aufteilungsquoten der laufenden Ausgaben nach ESSOSS im Gesundheitswesen bilden die laufenden Ausgaben laut COFOG nicht vollständig ab. Im Mittel der Jahre 2008-2016 liegen die laufenden ESSOSS-Ausgaben bei 95,8% der COFOG-Ausgaben.
- Die Ausgabenkategorien gemäß ESSOSS im Gesundheitswesen (im Unterschied zum Sozialschutz, Kapitel 6) weisen nur recht grobe Untergliederungen auf, die eine exakte Zuordnung zu den COFOG-Zweistellern außerordentlich erschweren<sup>50)</sup>.
- Die Zuordnung der ESSOSS-Sozialschutzschemata zu den staatlichen Subsektoren ist weniger problematisch. Speziell im Spitalsbereich, in dem die Bundeshauptstadt eine besondere Rolle spielt, führt die Zuordnung von Wien zur Länderebene allerdings zu einer Darstellung, die mit COFOG nicht kompatibel ist: im Vergleich zu der Rechnung nach COFOG wird der Länderanteil nach ESSOSS größer, der Gemeindeanteil kleiner ausgewiesen<sup>51)</sup>.

<sup>50)</sup> Im Bereich der COFOG-Zweisteller GF0701 und GF0703 kommt es tendenziell zu einer Untererfassung, wohingegen dem Bereich Ambulante Versorgung GF0702 in ESSOSS sogar höhere laufende Ausgaben zugerechnet werden als laut COFOG-Systematik.

<sup>51)</sup> 48 (17,5%) von insgesamt 273 Spitälern in Österreich und 22,3% der tatsächlich aufgestellten Spitalsbetten befinden sich in Wien (2016). Der Personalstand der Wiener Spitäler belief sich auf rund 28% des gesamtösterreichischen Krankenhauspersonals und 29,2% der Gesamtkosten im Spitalsbereich entfielen auf Wiener Krankenhäuser. Die Zahlen sind dem jährlichen Bericht 'Krankenanstalten in Zahlen' des Bundesministeriums für Frauen und Gesundheit (2017) entnommen.

## 4.5 Projektion der vertikalen Ausgabendynamik

### 4.5.1 Methodische Vorbemerkungen

Hinsichtlich einer kurz- bis mittelfristigen Projektion der Ausgabendynamik im Gesundheitswesen und der Auswirkungen auf die Ausgabenanteile der staatlichen Subsektoren bis zum Jahr 2020 gibt es eine Reihe von Einschränkungen. Für die Entwicklung der Gesamtausgaben sind in der Literatur zwar langfristige Kostentreiber (demographische Trends, insbesondere bei der Lebenserwartung) identifiziert worden; die empirische Evidenz zeigt jedoch, dass schwer prognostizierbare ökonomische Entwicklungen (Medikamentenpreise, technischer Fortschritt) und politische Entscheidungen (Investitionsvolumen, Gesundheitsstrukturreformen, steuerliche Änderungen) eine bedeutendere Rolle einnehmen.

Somit erscheint es plausibel, mangels besserer Informationen Ausgabentrends für COFOG-Zweisteller mit durchschnittlichen Wachstumsraten der letzten Finanzausgleichsperiode 2008/2016 fortzuschreiben. Dahinter steht die Überlegung, dass die Ausgabentrends in den Bereichen medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, ambulante Versorgung, stationäre Versorgung, allgemeine Gesundheitsdienste, angewandte Forschung und Entwicklung sowie sonstiges Gesundheitswesen unterschiedlichen Determinanten folgen, die sich jedoch annahmegermäßig seit 2008 nicht fundamental geändert haben.

Dabei sind ein "aggregierter" und ein "disaggregierter" Ansatz zu unterscheiden:

- Beim **aggregierten Ansatz** werden Wachstumstrends für jede funktionale Zweisteller-Ausgabenkategorie getrennt fortgeschrieben und dann zu den Gesamtausgaben im Gesundheitswesen aufaddiert. Die Ausgaben auf der Zweistellerebene werden anschließend mittels errechneten durchschnittlichen Schlüsselquoten auf die staatlichen Subsektoren aufgeteilt. Diese Vorgehensweise bietet sich an, wenn detaillierte Informationen über die Dynamik der Teilaufgaben auf der Zweistellerebene kaum vorliegen und die Ausgabenrelationen zwischen den Subsektoren zwar zwischen den COFOG-Zweistellern stark variieren, aber innerhalb jedes Zweistellers relativ konstant bleiben.
- Beim **disaggregierten Ansatz** werden die Wachstumstrends der staatlichen Subsektoren innerhalb der Zweistellerebene fortgeschrieben. Auf der Basis dieser Fortschreibungen können die Gesamtausgaben der Zweistellerebene - und in Summe die Gesamtausgaben der COFOG-Kategorie - projiziert werden. Diese Vorgehensweise ist vorteilhaft, sofern Detailinformationen über die Kompetenzaufteilung von Teilaufgaben auch innerhalb der COFOG-Zweisteller variieren.

Vor dem Hintergrund der für die Ausgabenzuordnung der Investitionsausgaben und der laufenden Ausgaben im Gesundheitswesen oben in den Abschnitten 4.4.2 und 4.4.3 diskutierten *caveats* erscheint für die Gesamtausgabenprojektion und die Zuordnung auf die staatlichen Subsektoren der aggregierte Ansatz angemessener.

### 4.5.2 Projektion der Gesundheitsausgaben auf COFOG-Zweistellerebene

Auf der Basis der Annahmen des aggregierten Ansatzes ist in Übersicht 4.4 die Projektion der Gesamtausgabenentwicklung und der Zweistellergruppen der Gesundheitsausgaben dargestellt.

Für die Gesamtausgaben im Gesundheitswesen ergibt sich aus der separaten Projektion der Zweistellergruppen ein durchschnittliches Wachstum von 3,2% p.a. Durch unterschiedliche



Rückläufig ist der Anteil der Ausgaben für medizinische Erzeugnisse, die außerhalb von Gesundheitseinrichtungen bezogen werden. Dieser belief sich 2016 auf 13,8% der Gesamtausgaben und wird - den Projektionen zufolge - auf 13,0% bis 2020 fallen. Dahinter steht allerdings eine Unsicherheit hinsichtlich der Preisentwicklung für pharmazeutische Erzeugnisse und der ärztlichen Verschreibungspraxis.

Die Ausgabenanteile der übrigen Zweisteller bleiben nach diesen Projektionen relativ konstant. Ein geringfügiger Anstieg der relativen Bedeutung ist bei den Ausgaben für angewandte F&E im Gesundheitswesen zu erwarten, von 5,8% (2016) auf 5,9% (2020). Der Anteil der sonstigen, nicht-zuordenbaren Ausgaben (GF0706) nimmt diesen Projektionen zufolge von 3,9% (2016) auf 3,8% (2020) leicht ab.

#### 4.5.3 Projektion der Ausgabendynamik der gebietskörperschaftlichen Ebenen

Eine Konsequenz der sich verlagernden Ausgabenanteile zwischen COFOG-Zweistellern im Gesundheitswesen ist die Verschiebung der Ausgabenrelationen der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungszweige in der vertikalen Dimension:

- Der projizierte rückläufige Ausgabenanteil der Ausgaben für medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse (GF0701) entlastet die Sozialversicherung, und dabei vor allem die Krankenversicherung, die den weitaus größten Finanzierungsanteil in der funktionalen Subkategorie GF0701 bestreitet. Die gebietskörperschaftlichen Ebenen sind davon praktisch nicht betroffen.
- Der in den Projektionen abgebildete deutliche Anstieg der Ausgabenanteile für den Bereich Stationäre Versorgung (GF0703) belastet budgetär jene staatlichen Subsektoren stärker, die verhältnismäßig hohe Ausgabenanteile in diesem Bereich tragen, also (neben der Sozialversicherung) vor allem Landes- und Gemeindeebene. Die mit der Abschaffung des Pflegeregress ab 2018 erwartete zusätzliche Nachfrage nach stationären Pflegeplätzen, deren Ausgaben in dieser COFOG-Subkategorie gebucht werden, verstärkt vermutlich die Ausgabendynamik.
- Die relativ konstanten Ausgabenanteile der übrigen Zweistellergruppen in den Projektionen deuten auf keine (oder nur unwesentliche) Verschiebungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen und den Sozialversicherungszweigen hin.

Um die vertikale Ausgabendynamik abzubilden und die Effekte einer nicht entsprechend angepassten vertikalen Einnahmenstruktur zu ermitteln, ist zum einen ein Referenzszenario erforderlich und zum anderen eine Kalkulation, welche Subsektoren in welchem Umfang von den Verschiebungen der Ausgabenanteile auf Zweistellerebene betroffen sind:

Für das fiktive **Referenzszenario** wird vereinfachend unterstellt, dass die vertikale Aufteilung der Gesundheitsausgaben nach COFOG aus dem Jahr 2016 unverändert fortgeführt wird. Diese Annahme ist gleichbedeutend mit der Vorstellung, dass alle Ausgabenzuwächse im Gesundheitswesen ungeachtet der jeweiligen Kompetenzverteilung in einem voll flexiblen vertikalen Finanztransfersystem unmittelbar und in voller Höhe durch entsprechende Mehreinnahmen (aufgabenorientiert) ausgeglichen werden.

Die **Projektion der vertikalen Ausgabendynamik nach staatlichen Subsektoren** ist auf Hilfsgrößen angewiesen, da die von Statistik Austria bereitgestellte COFOG-Zweistellerebene keine unmittelbare Information über die Anteile der staatlichen Subsektoren liefert. Eine grobe Annäherung ermöglicht die in Übersicht 4.3 zusammengefasste Aufteilung der Gesundheitsausgaben nach ESSOSS. Diese liegt jedoch nur für die laufenden Ausgaben (ohne Investitionen) und auch nur für die Zweistellergruppen GF0701, GF0702 und GF0703 vor. Darüber hinaus erfassen die ermittelten Aufteilungsschlüssel die Ausgaben nicht vollständig.

Nicht nur aufgrund der verschiedenen Möglichkeiten der Klassifikation von Wien als Land oder als Gemeinde, sondern generell aufgrund der hohen Komplexität der innerstaatlichen Transferströme, einschließlich der Spitalsfinanzierungsumlagen der Gemeinden in fast allen Bundesländern<sup>52)</sup>, ist es auch für die Projektionen notwendig und sinnvoll, Ausgabenanteile von Ländern und Gemeinden speziell im stationären Bereich nur in Summe konsolidiert und nicht nach Ebenen getrennt zu interpretieren.

Für die **Bruttoanlageinvestitionen** im Gesundheitswesen wird angenommen, dass die Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen an den Gesamtausgaben den durchschnittlichen Anteilen der FAG-Periode 2008/2016 entsprechen (Übersicht 4.2). Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben nach COFOG belief sich in der Finanzausgleichsperiode 2008/2016 auf 7,2%. Bei der Projektion wird vereinfachend davon ausgegangen, dass dieser Anteil über den Projektionszeitraum 2017-2020 konstant bleibt<sup>53)</sup>.

Die Investitionsanteile in den Zweistellergruppen beruhen ebenfalls auf errechneten Anteilen in der FAG-Periode 2008/2016. Unter der Annahme konstanter Anteile über den Zeitraum 2017-2020 errechnen sich Investitionsanteile entsprechend der untenstehenden Kreuztabelle. Dabei wird unterstellt, dass in jeder Zweistellergruppe der Anteil der Sektoren an den Gesamtinvestitionen gleich groß ist.

Übersicht 4.6: Aufteilungsschema der Investitionsanteile an den Gesamtinvestitionen im Gesundheitswesen auf COFOG-Zweistellerebene

	Insgesamt	GF0701	GF0702	GF0703	GF0704	GF0705	GF0706
	Anteile in %						
Bund	29,1	0,0	0,3	17,1	0,1	11,1	0,6
Länder und Gemeinden	62,5	0,0	0,6	36,6	0,2	23,8	1,3
darunter:							
Länder (ohne Wien)	32,8	0,0	0,3	19,2	0,1	12,5	0,7
Gemeinden (mit Wien)	29,7	0,0	0,3	17,4	0,1	11,3	0,6
Sozialversicherung	8,4	0,0	0,1	4,9	0,0	3,2	0,2
Insgesamt	100,0	0,0	1,0	58,6	0,4	38,0	2,0

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). – GF0701: Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, GF0702: Ambulant, GF0703: Stationär, GF0704: Öffentliche Gesundheit, GF0705: Forschung und Entwicklung, GF0706: Gesundheit anders nicht genannt.

<sup>52)</sup> Die Steiermark bildet eine Ausnahme: Die Gemeindeumlage dient im Wesentlichen der (anteiligen) Verlustabdeckung und belief sich im Jahr 2015 auf rd. 1,1 Mrd. €. In Niederösterreich gibt es zudem noch einen speziellen Finanzierungsbeitrag jener Gemeinden, in denen sich ein Spital befindet.

<sup>53)</sup> Für diese Annahme spricht auch, dass ca. 85% der Bruttoinvestitionen im Staatssektor insgesamt (also nicht nur im Gesundheitswesen) Ersatzinvestitionen sind. Wenn man davon ausgeht, dass dieser Anteil im staatlichen Gesundheitswesen nicht signifikant abweicht und dass die Infrastrukturqualität nicht verschlechtert werden soll, ist diese Vermutung für die Projektion wohl plausibel. Durch den möglichen Ausbau der stationären Pflegekapazitäten könnte diese Annahme freilich zu konservativ sein.

Die Annahme ist insofern weniger problematisch, als sich die Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden nicht sehr stark unterscheiden und nur in den beiden Zweisteller-Bereichen Stationäre Versorgung (GF0703) und angewandte F&E (GF0705) signifikante Investitionen vorgenommen werden.

Daraus ergibt sich die in Übersicht 4.7 dargestellte Projektion der Bruttoanlageinvestitionen im Gesundheitswesen auf COFOG-Zweistellerebene nach staatlichen Subsektoren:

Übersicht 4.7: Projektion der Investitionen im Gesundheitswesen auf COFOG-Zweistellerebene

	Jahr	Insgesamt	GF0703 In Mrd. €	GF0705	Sonstige
Bundesebene	2016	0,57	0,33	0,22	0,02
	2017	0,61	0,36	0,23	0,02
	2018	0,63	0,37	0,24	0,02
	2019	0,65	0,38	0,25	0,02
	2020	0,67	0,39	0,26	0,02
Länder-/Gemeindeebene	2016	1,23	0,72	0,47	0,04
	2017	1,31	0,77	0,50	0,04
	2018	1,35	0,79	0,51	0,05
	2019	1,40	0,82	0,53	0,05
	2020	1,44	0,84	0,55	0,05
Gesamtstaat (inklusive Sozialversicherung)	2016	1,96	1,15	0,75	0,07
	2017	2,10	1,23	0,80	0,07
	2018	2,17	1,27	0,82	0,07
	2019	2,24	1,31	0,85	0,08
	2020	2,31	1,35	0,88	0,08

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). 2016: COFOG-Statistik, ab 2017: Projektion auf Basis der jahresdurchschnittlichen COFOG-Zweisteller-Wachstumsraten im Zeitraum 2008/2016 und der im Text beschriebenen Aufteilungsverfahren. – GF0703: Stationär, GF0705: Forschung und Entwicklung.

Da die Aufteilungsschlüssel der Investitionen zwischen Bund/Ländern/Gemeinden nicht dramatisch differieren, ist in den Projektionen keine deutlich unterschiedliche vertikale Dynamik erkennbar. Die gesamten Anlageinvestitionen der Länder und Gemeinden nehmen nach unseren einfachen Projektionen von 1,23 Mrd. € (2016) auf 1,44 Mrd. € (2020) zu; jene der Bundesebene von 0,57 Mrd. € (2016) auf 0,67 Mrd. € (2020).

Die laut Projektion verbleibenden laufenden Ausgaben auf COFOG-Zweistellerebene können im nächsten Schritt mit den aus ESSOSS ermittelten Aufteilungssätzen der **laufenden Ausgaben** (Übersicht 4.3) auf die Subsektoren aufgeteilt werden. Für die Zweistellergruppen GF0704, GF0705 und GF0706 kann wegen der Nichtverfügbarkeit von zuordenbaren ESSOSS-Daten allerdings keine entsprechende Aufteilung vorgenommen werden. Behelfsmäßig werden daher die nicht verteilten laufenden Ausgaben dieser drei Subfunktionen im Gesundheitswesen entsprechend der *ex post*-Aufteilungsquote des Jahres 2016 auf die Subsektoren verteilt<sup>54</sup>).

<sup>54</sup>) Diese Aufteilungssätze können indirekt aus der Differenz zwischen Gesamtausgaben nach staatlichen Subsektoren im Jahr 2016 und den nach unserem Schema bereits verteilten Ausgaben für dieses Jahr ermittelt werden.

Übersicht 4.8: Projektion der laufenden Ausgaben im Gesundheitswesen auf COFOG-Zweistellerebene

		Insgesamt	GF0701	GF0702	GF0703	Sonstige	Aufteilungssatz Sonstige
Bund	Aufteilungssatz gemäß ESSOSS, in %		0,0	0,2	2,9		
				In Mrd. €			In %
	2016	1,19	0,00	0,01	0,42	0,76	29,3
	2017	1,22	0,00	0,01	0,43	0,78	29,3
	2018	1,27	0,00	0,01	0,45	0,80	29,3
	2019	1,31	0,00	0,01	0,47	0,83	29,3
2020	1,36	0,00	0,01	0,48	0,87	29,3	
Länder und Gemeinden	Aufteilungssatz gemäß ESSOSS, in %		2,0	9,9	82,0		
				In Mrd. €			In %
	2016	13,19	0,08	0,52	12,00	0,59	22,9
	2017	13,60	0,08	0,53	12,38	0,61	22,9
	2018	14,06	0,08	0,55	12,81	0,63	22,9
	2019	14,55	0,08	0,57	13,25	0,65	22,9
2020	15,05	0,08	0,59	13,71	0,68	22,9	
Gesamtstaat (inklusive SV)				In Mrd. €			In %
	2016	26,32	3,89	5,21	14,63	2,58	100,0
	2017	27,07	3,96	5,37	15,09	2,65	100,0
	2018	27,93	4,03	5,54	15,61	2,74	100,0
	2019	28,82	4,10	5,71	16,15	2,84	100,0
	2020	29,73	4,18	5,89	16,71	2,95	100,0

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). – 2016: COFOG-Statistik, ab 2017: Projektion auf Basis der jahresdurchschnittlichen COFOG-Zweisteller-Wachstumsraten im Zeitraum 2008/2016 und der im Text beschriebenen Aufteilungsverfahren. – GF0701: Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, GF0702: Ambulant, GF0703: Stationär.

Nach diesen Projektionen zeigt sich die zu erwartende vertikale Dynamik bei den laufenden Ausgaben. Die projizierten laufenden Ausgaben der Bundesebene nehmen zwischen 2016 (1,19 Mrd. €) und 2020 (1,36 Mrd. €) nur sehr moderat um 0,17 Mrd. € zu; jene der Bundesländer und Gemeinden hingegen um 1,86 Mrd. € von 13,19 Mrd. € (2016) auf 15,05 Mrd. € (2020). Der relative Anstieg beträgt jeweils ca. 14,2%; der absolute Anstieg ist freilich beim Bund deutlich geringer. Im Sektor Sozialversicherung wird ein Anstieg der laufenden Ausgaben von 11,94 Mrd. € (2016) auf 13,32 Mrd. € (2020) projiziert. Mit 11,6% fällt das Wachstum jedoch etwas schwächer aus.

Aus der Zusammenführung der Projektionen für Bruttoanlageinvestitionen und laufende Ausgaben ergibt sich die nachstehend in Übersicht 4.9 illustrierte projizierte Gesamtentwicklung.

Übersicht 4.9 kann schließlich überführt werden in eine Darstellung der Projektion der Entwicklung der relativen Ausgabenanteile der Subsektoren an den staatlichen Gesundheitsausgaben. Zur besseren Vergleichbarkeit der Entwicklung werden in Übersicht 4.10 die Ausgabenanteile ab 2008 dargestellt (siehe auch Abbildung 4.2).

Übersicht 4.9: Projektion der Gesamtausgaben im Gesundheitswesen auf COFOG-Zweistellerebene nach staatlichen Subsektoren, 2016 bis 2020

		Insgesamt	GF0701	GF0702	GF0703	Sonstige
				In Mrd. €		
Bund	2016	1,76	0,00	0,02	0,76	0,99
	2017	1,83	0,00	0,02	0,79	1,02
	2018	1,90	0,00	0,02	0,82	1,06
	2019	1,96	0,00	0,02	0,85	1,10
	2020	2,03	0,00	0,02	0,87	1,14
Länder/Gemeinden	2016	14,41	0,08	0,53	12,72	1,09
	2017	14,91	0,08	0,55	13,15	1,14
	2018	15,42	0,08	0,56	13,60	1,18
	2019	15,95	0,08	0,58	14,07	1,22
	2020	16,49	0,08	0,60	14,55	1,26
Gesamtstaat (inkl. Sozialversicherung)	2016	28,28	3,89	5,23	15,78	3,37
	2017	29,17	3,96	5,39	16,32	3,49
	2018	30,10	4,03	5,56	16,88	3,62
	2019	31,05	4,10	5,74	17,46	3,75
	2020	32,04	4,18	5,92	18,06	3,88

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). 2016: COFOG-Statistik, ab 2017: Projektion auf Basis der jahresdurchschnittlichen COFOG-Zweisteller-Wachstumsraten im Zeitraum 2008/2016 und der im Text beschriebenen Aufteilungsverfahren. – GF0701: Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, GF0702: Ambulant, GF0703: Stationär.

Übersicht 4.10: Projektion der Gesamtausgabenanteile im Gesundheitswesen nach staatlichen Subsektoren, 2016 bis 2020

	Bund	Länder und Gemeinden	Sozialversicherung
2016	6,2	51,0	42,8
2017	6,3	51,1	42,6
2018	6,3	51,2	42,5
2019	6,3	51,4	42,3
2020	6,3	51,5	42,2

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). – 2008-2016: COFOG-Statistik, ab 2017: Projektion auf Basis der jahresdurchschnittlichen COFOG-Zweisteller-Wachstumsraten im Zeitraum 2008/2016 und der im Text beschriebenen Aufteilungsverfahren.

Während der Anteil der Bundesebene weitgehend konstant bei ca. 6 1/2% der Gesamtausgaben verbleibt, wird für die (insgesamt konsolidiert betrachtete) Ebene der Länder und Gemeinden ab 2015 ein kontinuierlicher Anstieg der Ausgabenanteile projiziert. Von 51% der Ausgaben (2016) wird der Anteil bis zum Jahr 2020 auf 51,5% anwachsen. Im Jahr 2008 belief sich der Ausgabenanteil der subnationalen Gebietskörperschaften noch auf 50,2%. Im Gegenzug ist der Ausgabenanteil der Sozialversicherungen rückläufig, von 42,8% (2016) auf 42,2% im Jahr 2020.

Die relativ hohe Dynamik der Gesundheitsausgaben - und insbesondere der Ausgaben im Bereich der Stationären Versorgung - belastet vor allem die Budgets der Länder und Gemeinden im Zeitablauf stärker. Während der Anteil der Bundesebene konstant bleiben dürfte, nimmt der Anteil der Sozialversicherung tendenziell ab. Dabei ist als Haupttreiber die Ausgabendynamik in der stationären Behandlung zu identifizieren.



## 4.6 Literaturhinweise

- Belloni, A., Morgan, D., Paris, V. (2016). Pharmaceutical Expenditure and Policies: Past Trends and Future Challenges, OECD Health Working Papers, No. 87, Paris.
- Breyer, F. Costa-Font, J., Felder, S. (2010). Ageing, Health, and Health Care, *Oxford Review of Economic Policy* 26(4), S. 674–690.
- Bundesministerium für Frauen und Gesundheit (2017). Krankenanstalten in Zahlen. <http://www.kaz.bmgf.gv.at/start-seite.html>.
- Felder, S. (2006). Lebenserwartung, medizinischer Fortschritt und Gesundheitsausgaben: Theorie und Empirie, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 7 (Special Issue), S. 49–73.
- Felder, S. (2008). Im Alter krank und teuer? Gesundheitsausgaben am Lebensende, *GGW* 8(4), S. 23-30.
- Firgo, M., Famira-Mühlberger, U. (2014). Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege. Studie des Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, im Auftrag der Verbindungsstelle der Österreichischen Bundesländer, Wien.
- Hadad, S., Hadad, Y., Simon-Tuval, T. (2013). Determinants of Healthcare System's Efficiency in OECD Countries, *The European Journal of Health Economics*, 14(2), S. 253-265.
- Häkkinen, U., Joumard, I. (2007). Cross-country Analysis of Efficiency in OECD Health Care Sectors, *OECD Economics Department Working Paper* 554.
- Henke, K.-D., Reimers, L. (2007). Zum Einfluss von Demographie und medizinisch-technischem Fortschritt auf die Gesundheitsausgaben, in Ulrich, V., Ried, W. (Hrsg.): *Effizienz, Qualität und Nachhaltigkeit im Gesundheitswesen*, Baden-Baden, S. 736-753.
- Hofmarcher, M. (2013). *Das österreichische Gesundheitssystem. Akteure, Daten, Analysen*, Wien.
- Hofmarcher, M. (2014). The Austrian Health Reform 2013 is Promising but Requires Continuous Political Ambition, *Health Policy* 118(1), S. 8-13.
- Mitterer, K., Biwald, P., Haindl, A. (2016). Länder-Gemeinde-Transerverflechtungen. Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, Studie des KDZ im Auftrag der AK Wien.
- Mohr, E. (2017). Finanzierungsverflechtungen bei Gesundheit und Pflege, in: Bauer, H. et al. (Hrsg.): *Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch*, Wien, Graz, S. 175-196.
- OECD (2016). *Health at a Glance 2016 State Of Health in the EU Cycle*, Paris.
- Pitlik, H., Klien, M., Schiman, S. (2017). Stabilitätskonforme Berücksichtigung nachhaltiger öffentlicher Investitionen. WIFO-Studie im Auftrag der Bundesländer, Wien.
- Rechnungshof (2017). *Mittelflüsse im Gesundheitswesen. Bericht der Rechnungshofes. Reihe BUND 2017/10*.
- Statistik Austria (2017). *Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG-Abteilungen und Gruppen), ESVG 2010*, Wien, 2017.
- Wranik, D. (2012). Healthcare Policy Tools as Determinants of Health-system Efficiency: Evidence from the OECD, *Health Economics, Policy and Law*, 7(2), S. 197-226.

## 5 Bildungswesen

Entsprechend der Abgrenzung der Ausgaben nach COFOG definieren wir den Bildungsbereich breit und inkludieren ebenfalls den vorschulischen und frühkindlichen Bereich. Im Gegensatz dazu werden in vielen nationalen und internationalen Publikationen nur das Schulwesen und der universitäre Bereich unter dem Begriff Bildungswesen subsumiert. Dementsprechend treffen einige der theoretischen Überlegungen nur auf Teilaspekte des Bildungswesens nach unserer Definition zu. Um dennoch eine umfassende Diskussion der Kostendeterminanten zu erreichen, werden diese Teilaspekte in weiterer Folge kombiniert.

### 5.1 Dynamik der Bildungsausgaben: Theoretischer Hintergrund

Die theoretischen Überlegungen zur Dynamik der Bildungsausgaben lassen sich nach nachfrageseitigen, angebotsseitigen und regulativen Faktoren gliedern. Der fundamentale Unterschied zwischen verpflichtender Bildung (inklusive verpflichtenden Kindergartenjahren) und freiwillig nachgefragter Leistung nach zusätzlicher frühkindlicher Betreuung oder weitergehender Bildung bedingt wesentliche Unterschiede hinsichtlich des Gewichtes der jeweiligen Faktoren.

- Die regulativen Faktoren spielen insbesondere im Pflichtschulbereich eine wichtige Rolle. Regelungen hinsichtlich der Dauer der Schulpflicht, verpflichtender Kindergartenzeit, der Höchstzahl von Schülern in der Klasse und der Ermittlung des sonderpädagogischen Förderbedarfs determinieren einen wesentlichen Teil der Ausgaben im Bildungsbereich. Änderungen im rechtlichen Rahmen können somit die Dynamik der Bildungsausgaben stark beeinflussen. Ein zusätzliches verpflichtendes Kindergartenjahr, die Ausbildungspflicht bis 18 und die angestrebte Akademisierung des frühkindlichen Bereichs sind Beispiele für regulative Eingriffe, welche die Bildungsausgaben deutlich erhöhen können.
- Die angebotsseitigen Faktoren lassen sich unterteilen in Determinanten, welche die privatwirtschaftliche Bereitstellung von Bildungsleistungen beeinflussen, und Aspekte der Bildungsdienstleistungen der öffentlichen Hand. Beide Fälle sind eng mit dem regulativen Regelwerk verbunden, welches den rechtlichen Rahmen für die privatwirtschaftlichen Bildungsinstitutionen vorgibt und die öffentlichen Bildungsangebote determiniert.
- Die nachfrageseitigen Faktoren unterscheiden sich wesentlich für den Pflichtschulbereich, in dem die demographischen Komponenten, insbesondere die Anzahl der Kinder im schulpflichtigen Alter, eine Hauptrolle spielen, und für den frühkindlichen oder weiterbildenden höheren und den tertiären Bereich. Im frühkindlichen Bereich beeinflussen zusätzlich zur Anzahl der Kinder im relevanten Alter sozioökonomische Faktoren wie die Erwerbsbeteiligung der Frauen und die Haushaltsstruktur die Nachfrage. Im Bereich der weiterbildenden höheren Schulen und insbesondere im tertiären Bereich lässt sich die Nachfrage nach Bildung als Investitionsentscheidung nach der Humankapitaltheorie modellieren. Somit beeinflussen Faktoren wie die möglichen höheren Einkünfte nach dem Bildungsabschluss und die aktuellen Möglichkeiten am Arbeitsmarkt ebenfalls die Nachfrage nach höherer Bildung.

Die frühen bildungsökonomischen Modelle beschäftigen sich zunächst mit den **Determinanten von höherer Bildung**. In der Humankapitaltheorie wird die Entscheidung für Bildung als

Investitionsentscheidung betrachtet<sup>55</sup>). Basierend auf einem ökonomischen Kalkül wird individuell in Bildung investiert, um später aufgrund besserer (Aus-)Bildung höhere Löhne erzielen zu können. Damit lassen sich aus der Humankapitaltheorie einige Faktoren ableiten, welche Angebot und Nachfrage nach Bildung mitbestimmen können. So beeinflussen Gehaltskosten für das Lehrpersonal und Kapitalkosten für die Bildungsinfrastruktur das Bildungsangebot. Zusätzlich beschreibt *Schultz* (1961) auch die Verdienstentgänge der Studierenden als die Opportunitätskosten, welche gemeinsam mit den besseren Verdienstaussichten die Nachfrage nach Bildung beeinflussen. Da der ökonomische Erfolg der Bildungsentscheidung jedoch individuell unsicher ist, kann es zu aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unzureichender privater Bildungsnachfrage kommen. Gemeinsam mit dem erwarteten sozialen Nutzen von höherer Bildung führt *Schultz* (1961) dies als ein Hauptargument für öffentliche Ausgaben im Bildungsbereich an.

Die Humankapitaltheorie zielt primär auf individuelle Bildungsentscheidungen von Erwachsenen ab und kann damit nicht die gesamtstaatliche Nachfrage nach Bildung erklären. Ebenso greifen die marktwirtschaftlichen Kalküle der Humankapitaltheorie beim staatlichen Bildungsangebot zu kurz. Mit dem Ziel einer umfassenden quantitativen Analyse diskutieren *Bruneforth et al.* (2016) das österreichische **Schulwesen** (ohne den frühkindlichen Bereich) in einem Prozessmodell mit sechs Abschnitten:

- Kontext (außerhalb der Kontrolle der Handelnden, aber mit Einfluss auf Qualität und Ziele des Bildungswesens)
- Input (sachliche, personelle und finanzielle Ressourcen im Einflussbereich der Handelnden)
- Prozess (Leistungserbringung und ihre organisatorischen Rahmenbedingungen)
- Ergebnisse (unmittelbare Leistungen des Bildungswesens)
- Transfer (Übergänge aus dem Schulsystem in die Arbeitswelt)
- Wirkungen (längerfristige Auswirkungen des Bildungswesens).

Für die konkrete Forschungsfrage in dieser Studie sind die ersten zwei Punkte (Kontext und Input) von wesentlicher Bedeutung. Einige der Prozesse können indirekt ebenfalls auf die notwendigen Inputs wirken und werden in diesen Fällen mitdiskutiert.

Die Trennung zwischen Kontext und Input ist letztendlich nicht eindeutig, da nicht zweifelsfrei bestimmt werden kann, was außerhalb der Kontrolle der Handelnden liegt. Konkret wird die Gesamthöhe der Bildungsausgaben in *Bruneforth et al.* (2016) als Kontext diskutiert, da davon ausgegangen wird, dass die Budgetaufteilung das Resultat eines politischen Prozesses ist. Gleichzeitig untersuchen *Lassnig – Bruneforth – Vogtenhuber* (2016) die Bildungsfinanzierung als Mehrebenen-Governance-Problem mit ökonomischen, soziologischen und politikwissenschaftlichen Erklärungsansätzen. Dabei kommen sie zum Schluss, dass die Bildungsfinanzierung in Österreich zu einem großen Teil durch Intransparenz und stark durch die politische Ebene geprägt ist. Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten, die konkrete sachliche Verwendung der Mittel einem messbaren Erfolg zuzuordnen, konzentriert sich die politische Ebene primär auf die Höhe der eingesetzten Mittel. Die betroffenen Akteure tragen ihrerseits oft zum Mangel an Transparenz und zum Übergewicht der reinen Ausgabenhöhe in der politischen Diskussion bei, damit sie bei geforderten

---

<sup>55</sup>) Die Humankapitaltheorie geht u. a. zurück auf *Mincer* (1958).

Reformen tendenziell mehr finanzielle Mittel begründen können. In diesem Sinn ist die Gesamthöhe der Bildungsausgaben wohl außerhalb des direkten Einflusses der betroffenen Akteure. Gleichwohl wird von den betroffenen Akteuren dieser Umstand zumindest geduldet und indirekte Einflussnahme auf die Ausgabenhöhe ist durchaus zu erwarten.

Die Komplexität und die damit verbundene Intransparenz in der Bildungsfinanzierung tragen unter anderem dazu bei, dass die Relation zwischen eingesetzten Mitteln und erzielten Ergebnissen mitunter nicht optimal ist. So zeigt sich, dass Österreich trotz im internationalen Vergleich recht hoher Bildungsausgaben nur durchschnittliche Ergebnisse erzielt<sup>56</sup>). Im Sinne der Aufgabenorientierung wäre daher ein größeres Gewicht auf der sachlichen Verwendung der Mittel und den erzielten Ergebnissen wichtig. Entsprechend der Fragestellung dieser Studie konzentrieren sich die Überlegungen in weiterer Folge aber auf die Mittelverteilung.

Die Inputs in das Bildungssystem lassen sich direkt in Kosten für Bildung überleiten. Die grobe Unterscheidung in Kapitalkosten für Infrastruktur und Gehaltskosten ist speziell für Österreich zweckmäßig, da die Kostentragung bei unterschiedlichen Ebenen liegt (siehe dazu den nächsten Unterabschnitt).

Die öffentlichen Ausgaben für Bildung bestehen zu einem wesentlichen Teil aus den Personalkosten. Die OECD (2017) vergleicht deswegen als wichtigen Indikator die Gehaltskosten pro Schüler, welche von vier Faktoren bestimmt werden<sup>57</sup>):

- Gehaltskosten des Lehrpersonals
- Lehrzeit des Lehrpersonals
- Unterrichtszeit der Schüler
- Klassengröße

Diese Aufteilung der Gehaltskosten pro Schüler kann folgendermaßen in eine Aufteilung der gesamten Bildungsausgaben eingebettet werden:

#### **Gesamte Bildungsausgaben**

**= Kapitalkosten + Schülerzahl x Gehaltskosten pro Schüler**

**= Kapitalkosten + Schülerzahl x Gehaltskosten x Lehrzeit x Unterrichtszeit x Klassengröße**

Die Faktoren, welche im Bereich Kontext diskutiert werden, scheinen nicht direkt in dieser Zerlegung auf, sondern beeinflussen direkt oder indirekt die einzelnen hier aufgeführten Bereiche der Bildungsausgaben.

Für den **frühkindlichen Bereich** ergeben sich weitere Besonderheiten, da hier einerseits die Nachfrage nach Betreuung wesentlich von den Lebensumständen der Eltern beeinflusst wird und andererseits das Angebot an privaten Betreuungsmöglichkeiten entscheidend sein kann. Zusätzlich

---

<sup>56</sup>) Siehe Tichy (2017) für eine rezente Zusammenfassung der Effizienz im österreichischen Bildungswesen.

<sup>57</sup>) Die OECD (2017) untersucht nur Bildungsinstitutionen ab der Volksschule, während diese Studie auch Kindergärten berücksichtigt.

liegt die Kompetenz für den vorschulischen Bereich in Österreich bei den Ländern, was zu erheblichen regionalen Unterschieden im regulativen Bereich führen kann. So hat zum Beispiel der beitragsfreie Kindergarten in Wien wesentlichen Einfluss auf die Kostendynamik. Zusätzlich besteht in Österreich Handlungsbedarf hinsichtlich der Akademisierung des frühkindlichen Bereichs. Weitergehende Qualifikation des Betreuungspersonals in Kindergärten bringt einerseits die entsprechenden Kosten für die Höherqualifizierung des Personals mit sich und wird andererseits zu höheren Gehaltskosten führen.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden in weiterer Folge einige Determinanten der jeweiligen Bereiche der Bildungsausgaben beschrieben.

**Kapitalkosten für Bildungsinfrastruktur:** Die Kosten für die Bildungsinfrastruktur werden unter anderem durch technische Neuerungen wie vermehrten Computereinsatz im Bildungsbereich getrieben. Zusätzlich können externe Determinanten wie steigende Mietkosten oder höherer Raumbedarf je Schüler aufgrund von nicht vollständiger Auslastung im ländlichen Bereich die Kosten treiben.

**Schülerzahl/Kinder in Kinderbetreuung/Studenten:** Die Zahl der Schülerinnen/Studentinnen bzw. Kinder, welche in vorschulischen Betreuungseinrichtungen betreut werden, ist eine wichtige Determinante der Gesamtkosten. Wesentlich getrieben wird diese Zahl zum einen durch die demographische Entwicklung (Altersstruktur der Bevölkerung, Geburten, Zu- oder Wegzug) und zum anderen durch bewusste Entscheidungen der betroffenen Eltern bzw. Schüler. Einerseits gibt es deutlichen Entscheidungsspielraum der Eltern in Bezug auf frühkindliche Bildung. Ab welchem Alter – und somit für wie viele Jahre – ein Kind in vorschulischen Kinderbetreuungseinrichtungen betreut wird, hängt dabei von Faktoren wie der Erwerbstätigkeit der Eltern und der Verfügbarkeit eines familiären Netzwerkes ab. Die Prozesse spielen hier in Hinblick auf die bildungsspezifischen Übertritte in verschiedene höhere Schulen ebenfalls eine wichtige Rolle. Im tertiären Bereich spielen Zugangsbeschränkungen (z. B. Aufnahmeprüfungen) innerhalb Österreichs und (hauptsächlich) im benachbarten Ausland ebenfalls eine Rolle.

**Gehaltskosten:** Die Gehälter für Lehrpersonal bzw. Pädagoginnen und Betreuerinnen im frühkindlichen Bereich bestimmen sich durch fachliche bzw. akademische Ausbildung, Erfahrung/Alter und die vorgesehene Besoldung im jeweiligen Dienstrecht. Während das durchschnittliche Alter des Lehrpersonals nur indirekt durch die öffentliche Hand beeinflusst werden kann, kann durch gesetzliche Regelung die notwendige akademische Qualifikation festgelegt werden. Speziell im Bereich frühkindliche Bildung könnten die Gehaltskosten durch eine vermehrte Akademisierung deutlich ansteigen.

**Lehrzeit:** Die Zeit, welche Lehrpersonal tatsächlich unterrichtet, kann direkt durch Gesetzgebung bestimmt werden. Gleichzeitig ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei einer Erhöhung der wöchentlichen Lehrzeit möglicherweise Verwaltungsaufgaben nicht mehr im selben Ausmaß durch das Lehrpersonal durchgeführt werden können. Wenn in weiterer Folge durch höhere wöchentliche Lehrzeiten zusätzliches Verwaltungspersonal benötigt wird, so wird die Kostenersparnis geringer ausfallen.

**Unterrichtszeit/Betreuungszeit:** Die wöchentliche Unterrichtszeit der Schüler eignet sich nur bedingt für Einsparungspotential, da die Lehrinhalte weiterhin vermittelt werden müssen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen auch eine verstärkte Nachfrage nach schulischer Nachmittagsbetreuung mit sich bringt. Speziell im frühkindlichen

und Elementarbereich ist somit von einer voranschreitenden Ausweitung, sowohl hinsichtlich der täglichen Betreuungszeit als auch hinsichtlich der Jahre, welche Kinder in Kinderhorten bzw. Kindergärten verbringen, auszugehen.

**Klassengröße/Gruppengröße:** Die Klassengröße wird primär durch Vorgaben von Seiten des Gesetzgebers determiniert. Hier spielen in der Regel die Kosten eine untergeordnete Rolle und der Schwerpunkt liegt auf dem Bildungsergebnis. Als Beispiel kann hier die zusätzliche Lehrkraft in den neuen Mittelschulen erwähnt werden. Während in dicht besiedelten Regionen die Klassengröße hinreichend gut geplant werden kann, herrschen in ländlichen Gebieten oft kleinere Klassen vor. Im frühkindlichen Bereich ist zu berücksichtigen, dass es starke regionale Unterschiede im vorgeschriebenen Betreuungsverhältnis gibt. Zusätzlich hängt die Gruppengröße auch vom Alter der betreuten Kinder ab.

## 5.2 Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Bildungswesen

Die Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Bildungswesen ist unübersichtlich und komplex. Zu diesem Schluss kommt nicht nur die OECD (2016), sondern auch der Rechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen<sup>58</sup>). Die grundsätzliche Kompetenzaufteilung im Bildungswesen sieht vor, dass die Gesetzgebung für allgemeine Pflichtschulen Bundessache ist, während der Vollzug Landessache ist<sup>59</sup>). Belange der höheren Bildung fallen primär in die Zuständigkeit des Bundes, während das Kindergarten- und das Hortwesen in der Zuständigkeit der Länder sind. Diese grundsätzliche Aufteilung der Kompetenzen und insbesondere die Teilung der Kompetenzen im Bereich der allgemeinen Pflichtschulen führt zu einer komplexen Zersplitterung der Aufgaben und Finanzierungsstruktur<sup>60</sup>).

Das **Kindergarten-** und das **Hortwesen** fallen in die Zuständigkeit der Länder. Die Länder tragen hierbei die Personalkosten und die Träger (im Fall öffentlicher Träger in der Regel die Gemeinden) tragen die Kosten für die Infrastruktur (Mieten, Instandhaltung etc.). Zusätzliche Kosten für den Ausbau der Betreuung wurden in der jüngeren Vergangenheit durch Artikel 15a-Vereinbarungen durch den Bund mitfinanziert.

**Allgemeinbildende Pflichtschulen** (Volksschulen, Hauptschulen, Neue Mittelschule, Polytechnische Schulen) und berufsbildende Pflichtschulen (Berufsschulen) fallen in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Gleichzeitig liegt aber der Vollzug bei den Ländern. Konkret bedeutet dies, dass der Bund die Kosten der Gehälter der Landeslehrer innerhalb des vorgesehenen Stellenplans übernimmt. Gehaltskosten für Personal über den Stellenplan hinaus werden zwar zunächst vom Bund vorfinanziert, in weiterer Folge jedoch von den Ländern zurückgefordert. Die Kosten der Gehälter der Lehrer in Berufsschulen werden zu 50% vom Bund getragen. Die Kostentragung der Infrastruktur (Mieten, Betriebskosten, Instandhaltung der Gebäude etc.) für allgemein- und berufsbildende Pflichtschulen liegt bei den Trägern, d. h. in der Regel bei den

---

<sup>58</sup>) Vergleiche dazu auch diverse Rechnungshofberichte, unter anderem zur Finanzierung von Landeslehrern (*Rechnungshof*, 2012a), zur Erhaltung Allgemeinbildender Pflichtschulen (*Rechnungshof*, 2012b) und zu den Modellversuchen zur Neuen Mittelschule (*Rechnungshof*, 2016) welche wiederkehrend die Zersplitterung der Kompetenzen hervorheben.

<sup>59</sup>) Bundes-Verfassungsgesetz Artikel 14.

<sup>60</sup>) Für eine übersichtliche Darstellung und einen internationalen Vergleich der Finanzierungsstruktur des Schulsystems siehe *European Commission/EACEA & Eurydice* (2014).

Gemeinden oder Gemeindeverbänden für allgemeinbildende Pflichtschulen bzw. bei den Berufsschulen zumeist bei den Ländern.

**Allgemeinbildende und berufsbildende Mittlere und Höhere Schulen** fallen ausschließlich in die Zuständigkeit des Bundes. Der Bund trägt die Kosten der Gehälter des Lehrpersonals und ist gleichzeitig Träger und somit zuständig für Errichtung, Betrieb und Erhaltung der Infrastruktur.

Die **Universitäten** sind seit 2004 rechtlich eigenständig und für ihre Budgets eigenverantwortlich. Die öffentlichen Mittel stammen zum überwiegenden Teil vom Bund. **Fachhochschulen** erhalten über die Studienplatzbewirtschaftung Mittel vom Bund pro besetztem Studienplatz. Darüber hinaus sind die Erhalter von Fachhochschulen für die Instandhaltung der Infrastruktur verantwortlich, können aber ihrerseits auch Studiengebühren einheben.

### 5.3 Entwicklung der Ausgabenstrukturen im österreichischen Bildungswesen

Im Jahr 2016 beliefen sich die Gesamtausgaben für das Bildungswesen nach COFOG-Kategorie GF09 (einschließlich der Investitionsausgaben) auf 17,5 Mrd. € bzw. 5,0% des BIP. Die Gesamtausgaben gliedern sich in funktionaler Hinsicht in folgende drei Bereiche (siehe auch Textkasten)<sup>61</sup>:

- 5,1 Mrd. € (29,3 % der Gesamtausgaben) entfallen auf den Elementar- und Primärbereich. Während der Elementarbereich unter die Zuständigkeit der Länder fällt, teilt sich die Zuständigkeit des Primärbereichs zwischen Bund und Ländern. Die Gehälter der Landeslehrer fallen als ein wesentlicher Bestandteil der Gesamtausgaben bei den Ländern an, werden aber vom Bund als Transfers getragen.
- 7,6 Mrd. € (43,6 % der Gesamtausgaben) an Kosten fallen im Sekundarbereich an. Beim Sekundarbereich ist die Aufteilung der Kosten zwischen den unterschiedlichen Ebenen komplex, da die allgemeinbildenden Pflichtschulen zwischen Bund und Ländern geteilt werden, während die Allgemein- und Berufsbildenden höheren Schule vornehmlich in der Zuständigkeit des Bundes liegen.
- 2,7 Mrd. € (15,2 % der Gesamtausgaben) sind dem Tertiärbereich zuzuordnen. Der Hauptanteil dieser Kosten liegt im universitären Bereich inklusive Fachhochschulen, womit davon ausgegangen werden kann, dass die Kosten primär beim Bund anfallen.

#### *Aufgabenkategorien auf Zweistellerebene in der COFOG-Hauptkategorie Bildungswesen (GF09)*

Der generellen Logik der Funktionsbereiche nach COFOG folgend, lassen sich die staatlichen Ausgaben im Bildungswesen in individuelle Dienstleistungen zugunsten einzelner Personen (GF0901 bis GF0906) und kollektive Dienstleistungen für die Allgemeinheit (GF0907 und GF0908) gliedern. Dabei sind die individuellen Dienstleistungen nach der Internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens (ISCED-97) gegliedert und die kollektiven Ausgaben beinhalten Allgemeine Verwaltung des Bildungsbereichs und Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung.

Die Gruppe **GF0901 Elementar- und Primärbereich** setzt sich zusammen aus Unterrichtsdienstleistungen und der dazugehörigen Verwaltung im Elementarbereich auf der ISCED-97 Bildungsstufe

---

<sup>61</sup>) Siehe auch Schneeberger (2010) für eine Diskussion der Einordnung des österreichischen Bildungssystems in die ISCED-97-Klassifikation.

0 (Kindergarten) und den Unterrichtsdienstleistungen und der dazugehörigen Verwaltung in der Bildungsstufe 1 (Volksschule).

In der Kategorie **GF0902 Sekundarbereich** werden Unterrichtsdienstleistungen, deren direkte Verwaltung und Stipendien für die untere (ISCED-97 Bildungsstufe 2) und obere (ISCED-97 Bildungsstufe 3) Sekundarstufe erfasst. Im österreichischen Bildungssystem inkludiert dies Hauptschulen, Neue Mittelschulen, Allgemeine und berufsbildende Pflicht- und höhere Schulen.

Der Gruppe **GF0903 Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich** werden Unterrichtsdienstleistungen und deren Verwaltung im Bereich ISCED-97 Bildungsstufe 4 zugerechnet, was für Österreich auf die Schule für Gesundheits- und Krankenpflege, berufsbildende Lehrgänge und die Berufsreifeprüfung zutrifft.

Die Gruppe **GF0904 Tertiärbereich** umfasst die ISCED-97 Bildungsstufen 5 und 6, was im Wesentlichen der universitären Ausbildung entspricht. Ebenfalls inkludiert sind nichtakademische berufsorientierte Ausbildungen.

In der Kategorie **GF0905** wird das **Nicht-zuordenbare Bildungswesen** zusammengefasst. In Österreich enthält diese Kategorie im Wesentlichen Kosten der Erwachsenenbildung.

Die Kategorie **GF0906 Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen** umfasst Verwaltung, Aufsicht, Betrieb oder Unterstützung von Beförderungsmöglichkeiten, Verpflegung, Unterkunft, medizinische und zahnmedizinische Betreuung und damit verbundene Hilfsdienstleistungen, vor allem für Studenten, unabhängig von der Bildungsstufe.

In der Kategorie **GF0907** werden Ausgaben für **Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen** gebucht. Diese Kategorie enthält explizit nicht Ausgaben für Grundlagenforschung, welche in der COFOG-Kategorie GF0104 gebucht werden. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen wird nicht immer eindeutig machbar sein.

In der Gruppe **GF0908** werden alle Funktionen des **Bildungswesens anderweitig nicht genannt** gebucht. Unter anderem handelt es sich um Ausgaben für die allgemeine Verwaltung, wie Ausarbeitung, Durchführung, Koordination und Überwachung der Bildungspolitik.

Die Ausgaben für das Bildungswesen nach ökonomischen Kategorien teilen sich 2016 wie folgt auf:

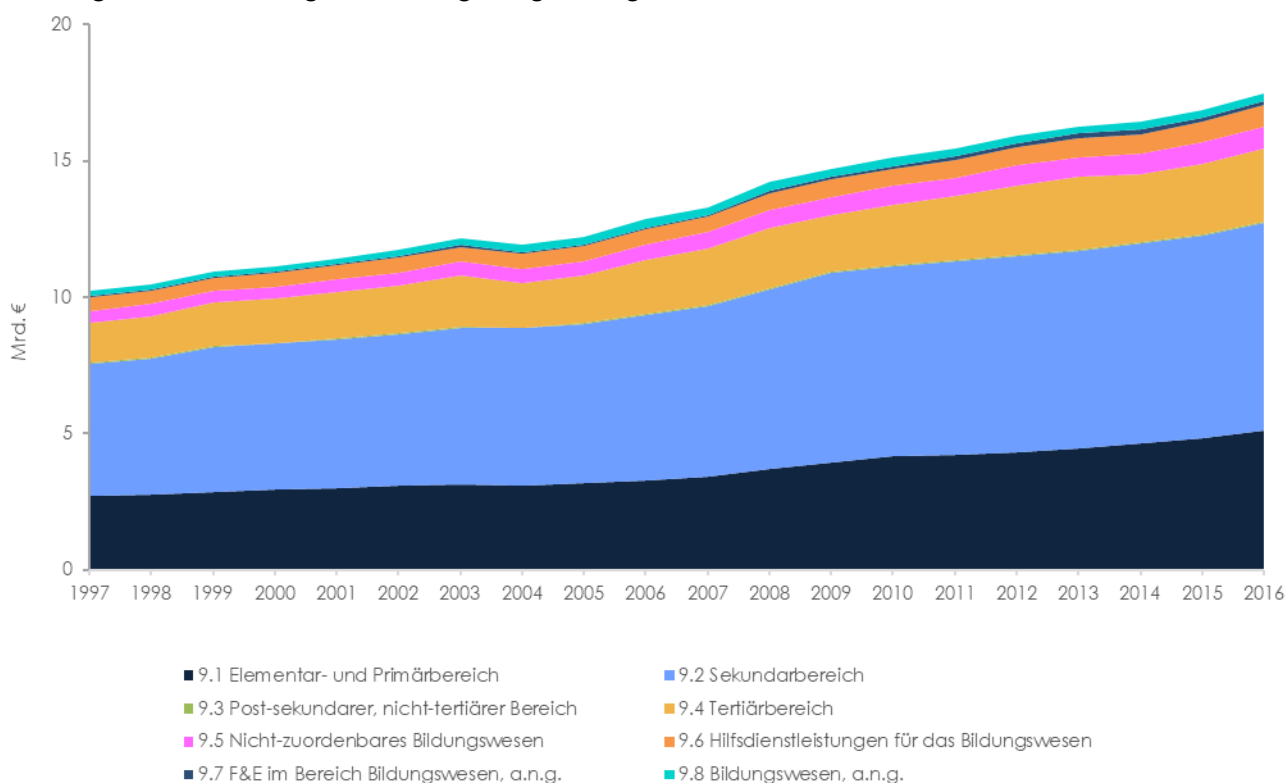
- 11,3 Mrd. € (64,5% der Gesamtausgaben) entfallen auf die Arbeitnehmerentgelte, wobei sich hier die wichtigsten funktionalen Bereiche widerspiegeln mit dem größten Anteil im Sekundarbereich (5,8 Mrd. €), gefolgt vom Elementar- und Primärbereich (3,2 Mrd. €) und dem tertiären Bereich (1,5 Mrd. €). Damit fallen die Arbeitnehmerentgelte etwas überproportional im Sekundarbereich an und etwas unterproportional im Tertiärbereich.
- 3,3 Mrd. € (19,0% der Gesamtausgaben) werden für Vorleistungen (inklusive der darauf entfallenden Steuern und Abgaben) aufgewendet. Der Hauptanteil von 1,4 Mrd. € fällt wiederum im Sekundarbereich an, gefolgt vom Tertiärbereich mit 0,8 Mrd. € und dem Elementar- und Primärbereich (0,7 Mrd. €). Somit zeigt sich ein deutlich überproportionaler Kostenanteil im Bereich der tertiären Bildung.
- 1,2 Mrd. € (6,8% der Gesamtausgaben) werden für laufende Transfers aufgewendet. Hier fällt mit 0,6 Mrd. € ungefähr die Hälfte im Elementar- und Primärbereich an, was im Wesentlichen die Transfers an die privaten Kindergartenträger abbildet.
- 0,86 Mrd. € (4,9 % der Gesamtausgaben) werden für Bruttoanlageinvestitionen ausgegeben, wobei hier mit 0,37 Mrd. € wiederum der Elementar- und Primärbereich den größten Anteil verzeichnet.



- 0,83 Mrd. € (4,7 % der Gesamtausgaben) entfallen auf die anderen Bereiche, welche die Sozialleistungen, Subventionen und Kapitaltransfers beinhalten.

Die längerfristige Entwicklung der Bildungsausgaben wird in Abbildung 5.1 dargestellt. Über den Zeitraum 1997 bis 2016 haben sich die Gesamtausgaben im Bildungswesen von knapp über 10 Mrd. € auf 17,5 Mrd. € erhöht. Dies entspricht einem Gesamtwachstum von 71,1% bzw. einem durchschnittlichen Jahreswachstum von 2,9%. Über den gesamten Zeitraum betrachtet bleibt das Wachstum der Bildungsausgaben somit hinter dem nominellen BIP-Wachstum von 88,1%, bzw. durchschnittlich 3,4%, zurück. Betrachtet man jedoch die letzten beiden Finanzausgleichsperioden von 2001 bis 2008 und 2008 bis 2016, zeigt sich eine unterschiedliche Entwicklung.

Abbildung 5.1: Entwicklung der Bildungsausgaben gemäß COFOG, 1997 bis 2016



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017).

Während in der Finanzausgleichsperiode 2001 bis 2008 das Ausgabenwachstum im Bildungswesen mit insgesamt 24,6% bzw. jährlich 3,2% deutlich hinter dem nominellen BIP-Wachstum von insgesamt 33,2% bzw. jährlich 4,2% zurückgeblieben ist, hat sich in der Finanzausgleichsperiode 2008 bis 2016 das nominelle BIP-Wachstum deutlich stärker verlangsamt als das Wachstum der Bildungsausgaben. Die Ausgaben für das Bildungswesen sind im Zeitraum 2008 bis 2016 um insgesamt 22,8% bzw. jährlich 2,6% gewachsen, was zu einem leichten Anstieg des Anteils der Bildungsausgaben am BIP führte. Insgesamt bewegt sich der Anteil der Bildungsausgaben am BIP damit über den gesamten Zeitraum um die 5% und die leicht fallende Tendenz von 1997 bis 2007 wurde etwas kompensiert.

Die Entwicklung der Hauptkategorien seit 1997 ist ebenfalls heterogen. Die Ausgaben für den Elementar- und Primärbereich wuchsen im gesamten Beobachtungszeitraum um 87,7% (3,4%

jährlich), wobei im Vergleich der Perioden 2001 bis 2008 (23,4% insgesamt, 3,0% jährlich) und 2008 bis 2016 (37,7% insgesamt, 4,1% jährlich) eine deutliche Beschleunigung des Ausgabenwachstums beobachtbar ist. Die Ausgaben für den Sekundarbereich entwickelten sich insgesamt mit 58,3% (2,4% jährlich) deutlich weniger dynamisch. Zusätzlich ist im Vergleich der letzten beiden Finanzausgleichsperioden eine Verlangsamung des Ausgabenwachstums von 20,7% insgesamt (2,7% jährlich) auf 16,3% insgesamt (1,9% jährlich) beobachtbar. Die Ausgaben im tertiären Bereich weisen die volatilste Entwicklung der Hauptausgabenkomponenten im Bildungswesen auf. Im Jahr 2004 ist ein deutlicher Rückgang der nominellen Ausgaben beobachtbar. Die Ausgaben steigen im tertiären Bereich über den gesamten Zeitraum mit 80,1% (3,1% jährlich) etwas geringer als die BIP-Entwicklung. Die Dynamik des Ausgabenwachstums ist trotz des einmalig starken Rückgangs 2004 im Zeitraum 2001 bis 2008 mit 29,3% insgesamt (3,7% jährlich) stärker als im Zeitraum 2008 bis 2016 mit 20,3% Gesamtausgabenwachstum (2,3% jährlich).

Diese Unterschiede in der Dynamik spiegeln sich auch in den Wachstumsbeiträgen der jeweiligen COFOG-Zweisteller im Bildungswesen wider. Übersicht 5.1 stellt die Wachstumsbeiträge der Hauptkategorien im Bildungswesen dar. Das Gesamtwachstum von 71,1% verteilt sich recht unregelmäßig auf die einzelnen Jahre und lässt keine deutliche Tendenz der Beschleunigung oder Reduktion des Ausgabenwachstums erkennen. Bis einschließlich 2009 war mit wenigen Ausnahmen der Sekundarbereich die treibende Kraft im Ausgabenwachstum. Seitdem zeichnet der Elementar- und Primärbereich mehrheitlich verantwortlich für den größten Wachstumsbeitrag. Dies wird auch deutlich, wenn man die Wachstumsbeiträge für die gesamten Finanzausgleichsperioden betrachtet. War der Sekundarbereich mit 9,85 Prozentpunkten Wachstumsbeitrag noch verantwortlich für 40% des Ausgabenwachstums im Zeitraum 2001 bis 2008, so entfällt im Zeitraum 2008 bis 2016 auf den Elementar- und Primärbereich ein Wachstumsbeitrag von (zufällig ebenfalls) 9,85 Prozentpunkten bzw. mehr als 43% (9,85 Prozentpunkte von 22,84) des Ausgabenwachstums.

Der tertiäre Bereich fällt durch eine besonders volatile Entwicklung des Wachstumsbeitrages auf. Im Jahr 2004 ist der Rückgang der Ausgaben im tertiären Bereich groß genug für einen Rückgang der Gesamtausgaben im Bildungswesen gegenüber dem Vorjahr. 2005 folgt eine Gegenbewegung der Ausgabendynamik mit einem Wachstumsbeitrag von 1,08 Prozentpunkten und 1,82 im Folgejahr. Die volatile Entwicklung der Ausgaben für den tertiären Bereich setzt sich seitdem fort, mit Ausgabenrückgängen gegenüber dem Vorjahr in den Jahren 2009 und 2014, unterbrochen von den Jahren 2010 bis 2012, in denen die Wachstumsbeiträge für den tertiären Bereich die höchsten im Bildungswesen waren.

Übersicht 5.1: *Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptausgabenkategorien im Bildungswesen, 1997 bis 2016*

	GF09	GF0901	GF0902	GF0903	GF0904	GF0905	GF0906	GF0907	GF0908
Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten									
1997	1,92	0,80	0,91	0,01	0,24	0,22	-0,25	0,02	-0,03
1998	2,59	0,08	1,76	0,01	0,71	0,10	-0,12	-0,05	0,10
1999	4,45	1,09	2,96	-0,01	0,66	0,05	-0,17	0,02	-0,16
2000	1,51	0,86	0,31	-0,02	0,12	0,03	0,11	0,02	0,08
2001	2,79	0,61	0,81	0,03	0,69	0,23	0,08	0,03	0,32
2002	2,69	0,71	1,00	-0,02	0,44	0,17	0,23	0,01	0,16
2003	3,81	0,44	1,62	0,02	1,18	0,15	0,12	0,04	0,24
2004	-2,26	-0,56	0,28	0,06	-2,18	0,30	0,03	-0,19	0,00
2005	2,48	0,79	0,47	-0,02	1,08	0,03	0,02	0,03	0,08
2006	5,29	0,80	2,02	0,00	1,82	0,21	0,18	0,15	0,11
2007	3,57	1,02	1,45	0,01	0,87	0,23	0,07	0,03	-0,11
2008	6,99	2,38	2,25	0,00	0,86	0,71	0,26	0,30	0,23
2009	3,34	1,67	2,67	0,01	-1,07	0,00	0,15	-0,06	-0,03
2010	2,90	1,35	0,39	0,00	0,91	0,02	-0,05	0,12	0,17
2011	2,11	0,44	0,68	0,00	0,94	0,02	0,17	0,06	-0,22
2012	3,07	0,52	0,62	0,00	1,42	0,26	0,22	0,06	-0,03
2013	2,13	0,90	0,43	0,00	0,74	-0,11	0,06	0,23	-0,12
2014	0,91	1,33	0,36	-0,03	-0,96	0,18	0,08	-0,07	0,03
2015	2,67	1,07	0,54	0,00	0,70	0,13	0,29	-0,02	-0,04
2016	3,75	1,68	1,30	0,01	0,17	0,36	0,20	0,03	0,00
1997/2016	71,11	23,41	27,49	0,05	11,54	4,03	2,73	1,02	0,84
2001/2016	53,05	18,44	19,22	0,04	8,30	3,21	2,52	0,89	0,41
2008/2016	22,84	9,85	7,52	-0,02	3,15	0,98	1,25	0,38	-0,27
Wachstumsraten in %									
1997/2016	71,1	87,7	58,3	14,7	80,1	98,5	54,5	223,4	45,4
2001/2016	53,0	70,0	40,4	12,0	55,6	79,4	57,4	209,5	20,9
2008/2016	22,8	37,7	16,3	-5,4	20,3	20,3	28,9	56,3	-12,5

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017a). – GF09: Bildungswesen, GF0901: Elementar- und Primärbereich, GF0902: Sekundarbereich, GF0903: Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich, GF0904: Tertiärbereich; GF0905: Nicht-zuordenbares Bildungswesen, GF0906: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen, GF0907: Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen; GF0908: Bildungswesen, anders nicht genannt.

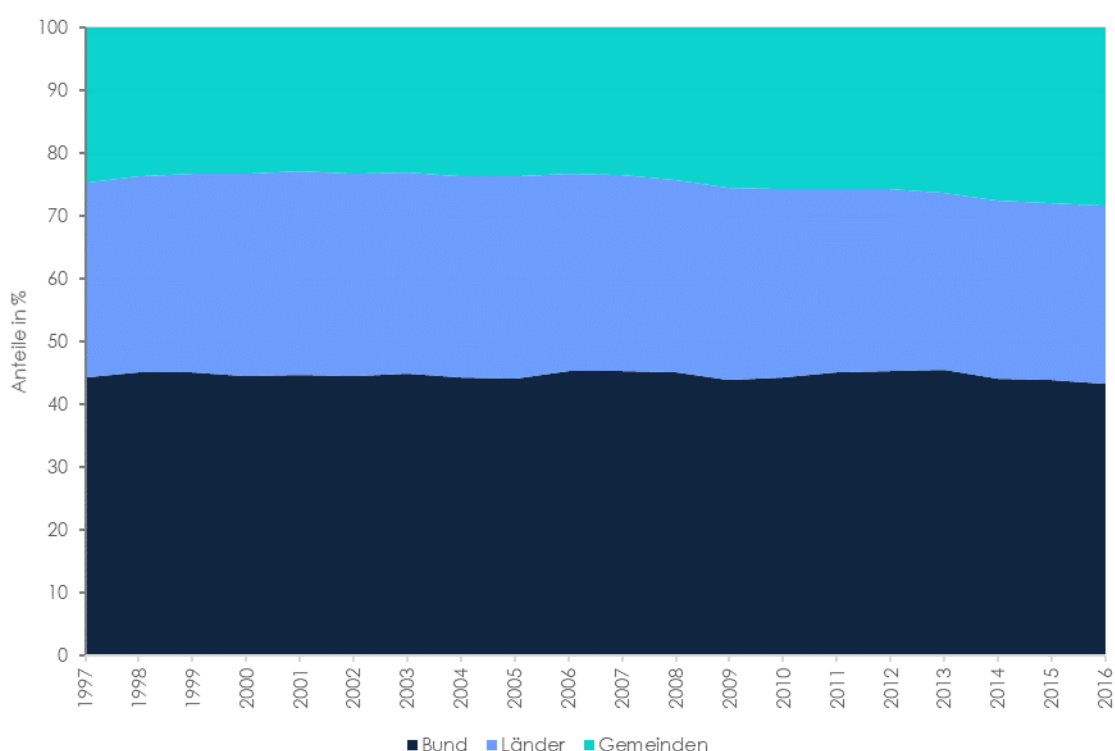
## 5.4 Vertikale Dynamik der Ausgaben im österreichischen Bildungswesen

### 5.4.1 Gesamtausgaben im Bildungswesen nach Gebietskörperschaften-Ebenen

Ausgangspunkt der Überlegungen hinsichtlich der vertikalen Dynamik ist die Entwicklung der gesamten Bildungsausgaben im Zeitraum 1997 bis 2016 (Abbildung 5.2). Analog zur Diskussion der Gesundheitsausgaben im Kapitel 4 erfolgt die Darstellung konsolidiert, d. h. um Transferströme bereinigt, und unterscheidet zwischen Bund, Ländern (ohne Wien), Gemeinden (inklusive Wien) und Sozialversicherung.

Abbildung 5.2: Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen und der Sozialversicherung an den Bildungsausgaben des Staates (COFOG), 1997 bis 2016

In % der Gesamtausgaben



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017).

Der größte Anteil der Bildungsausgaben liegt beim Bund, mit geringen Schwankungen über die Zeit fallen ca. 45% der Bildungsausgaben beim Bund an.

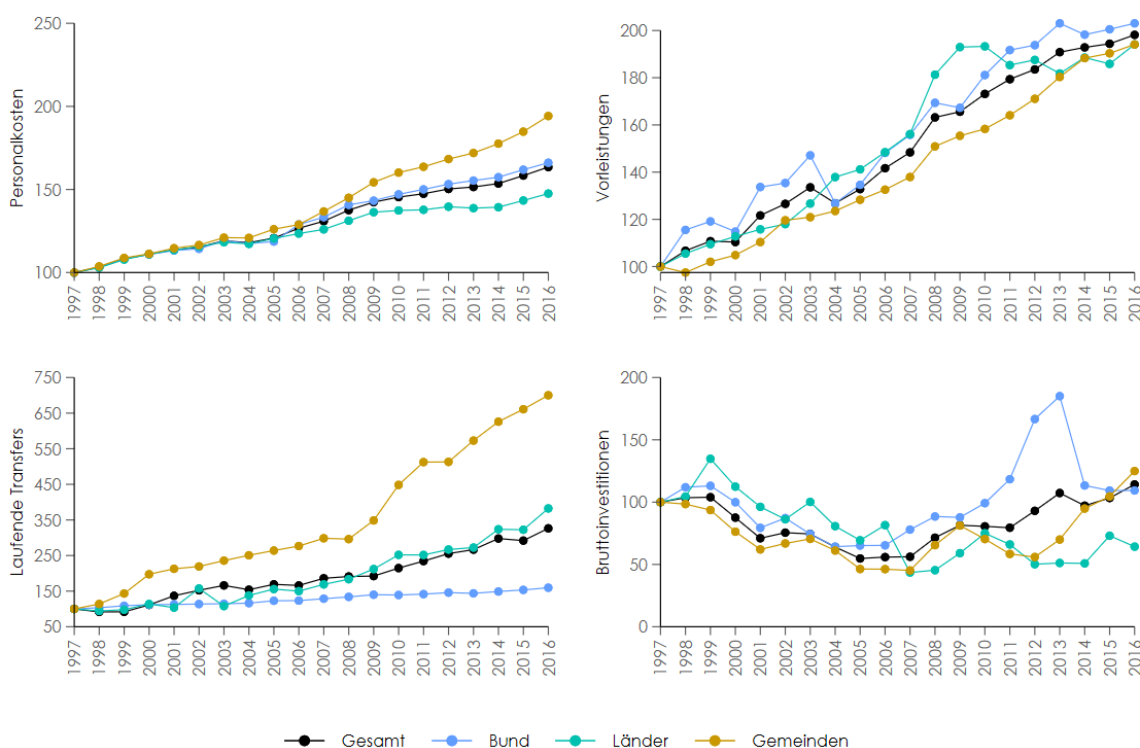
Der Länderanteil betrug bis 2005 ungefähr 32% der Gesamtausgaben und ist leicht rückläufig. Am aktuellen Rand liegt der Länderanteil mit ca. 28% gleichauf mit dem Anteil der Gemeinden (inklusive Wien), der bis 2008 bei ungefähr 23% lag und seither stetig zugenommen hat.

Der Sektor Sozialversicherung spielt über den betrachteten Zeitraum keine nennenswerte Rolle in der Finanzierung des Bildungswesens. In weiterer Folge wird deswegen in diesem Kapitel nicht mehr auf die Rolle der Sozialversicherung eingegangen.

### 5.4.2 Ausgabenkategorien im Bildungswesen nach Gebietskörperschaften-Ebenen

Die Betrachtung nach ökonomischen Kategorien in Abbildung 5.3 zeigt, welche Kostenkomponenten diese Entwicklung getrieben haben. Die Entwicklung der Personalkosten, der Ausgaben für Vorleistungen, der laufenden Transfers und der Bruttoinvestitionen ist für jede Ebene der Gebietskörperschaften relativ zum Wert des Jahres 1997 dargestellt.

Abbildung 5.3: Entwicklung der ökonomischen Ausgabenkategorien auf der gebietskörperschaftlichen Ebene (COFOG), 1997 bis 2016 (1995=100)



Q: WIFO Berechnungen nach COFOG.

- Die Ausgaben für Personal haben sich hauptsächlich auf Gemeindeebene dynamisch entwickelt. Im Gegensatz dazu fällt die Entwicklung der Personalkosten auf Landesebene unterdurchschnittlich aus, und auch auf gesamtstaatlicher Ebene haben sich die Personalkosten etwas langsamer als das BIP entwickelt.
- Die Vorleistungen haben sich gleichmäßig über alle Ebenen der Gebietskörperschaften etwas dynamischer als das BIP entwickelt. Somit ist der Anteil der Vorleistungen an den Gesamtkosten um ca. 4 Prozentpunkte gestiegen.
- Die laufenden Transfers haben sowohl auf Ebene der Länder und insbesondere auf Gemeindeebene sehr stark zugenommen. Speziell für die Gemeinden spiegelt dies zu einem großen Teil die Kosten der Transfers an private Träger für den Ausbau der frühkindlichen Betreuung in Kindergärten wider.

- Die Bruttoinvestitionen sind nach einem deutlichen Rückgang bis zum Ende der Finanzausgleichsperiode 2001 bis 2008 erst in den letzten Jahren wieder auf dem Niveau von 1997. Die Ausnahme ist die Bundesebene, welche in den Jahren 2012 und 2013 starke Bruttoinvestitionen verzeichnete.

#### 5.4.3 Aufteilung der Staatsausgaben auf COFOG-Zweistellerebene im Bildungswesen nach Gebietskörperschaften-Ebene

Die COFOG-Daten werden auf Zweistellerebene nicht nach Ebene der Gebietskörperschaften getrennt berichtet. Im Gegensatz dazu berichtet die Bildungsfinanzierungsstatistik der *Statistik Austria* (2017b) eine derartige Untergliederung. Die Aggregation und Konsolidierung weicht jedoch etwas von den COFOG-Definitionen ab. Übersicht 5.2 zeigt die Ausgaben nach detaillierter Schulkategorie und Gebietskörperschaft basierend auf *Statistik Austria* (2017b). Den Zwischensummen der jeweiligen Schulkategorien werden die COFOG-Zweisteller zugeordnet, wo dies möglich und sinnvoll ist.

Die Gesamtausgaben liegen laut Statistik Austria mit 18,6 Mrd. € für das Jahr 2015 deutlich höher als die Ausgaben basierend auf COFOG (16,9 Mrd. €). Der wesentlichste Unterschied zeigt sich beim tertiären Bereich, für welchen laut Statistik Austria 4,7 Mrd. € ausgegeben wurden, während laut COFOG nur 2,6 Mrd. € an Ausgaben im tertiären Bereich anfielen<sup>62</sup>). Die anderen wichtigen COFOG-Zweisteller stimmen relativ gut mit den Daten von Statistik Austria überein. Der Elementar- und Primärbereich liegt jeweils bei 4,8 Mrd. €, und beim Sekundärbereich liegen die Werte mit 7,4 bzw. 7,5 Mrd. € nahe zusammen. Ein wesentlicher Unterschied ergibt sich im Posten Schulverwaltung, welcher am ehesten dem Bereich Bildungswesen a. n. g. (GF0908) zugeordnet werden kann. Der wesentlich kleinere Betrag in der COFOG-Kategorisierung ergibt sich aus der Tatsache, dass in der COFOG-Kategorisierung die Verwaltungskosten den jeweiligen Bereichen zugerechnet werden, sofern dies möglich ist.

Somit kann die Aufteilung der Ausgaben auf Gebietskörperschaftsebene zumindest für die wichtigsten Bereiche für die COFOG-Zweisteller übernommen werden. Während die Hilfsdienstleistungen im Bildungsbereich (GF0906) relativ gut mit den bildungsrelevanten Sozialausgaben laut Statistik Austria korrespondieren, gibt es keine Möglichkeit, für die Kategorien post-sekundärer nicht tertiärer Bereich (GF0903), nicht-zuordenbares Bildungswesen (GF0905) und angewandte Forschung und Entwicklung (GF0907) die Ausgaben den Ebenen der Gebietskörperschaften zuzuordnen<sup>63</sup>). In weiterer Folge wird daher für die COFOG-Kategorien post-sekundärer nicht tertiärer Bereich und nicht-zuordenbares Bildungswesen der Durchschnitt von Kindertagesbetreuung und allen Schultypen verwendet. Die F&E-Ausgaben werden zu zwei Drittel dem Bund und zu einem Drittel dem größten Universitätsstandort Wien, d. h. damit zu den Gemeinden, zugerechnet.

---

<sup>62</sup>) Eine mögliche Erklärung für diese Differenz ist die unterschiedliche Behandlung von angewandter Forschung und Entwicklung. Die COFOG-Zuteilung der angewandten Forschung nach Verwendungszweck bedingt, dass erhebliche Ausgaben dem Wirtschaftsbereich (GF0408) und dem Gesundheitswesen (GF0705) zugeordnet werden. Für die Aufteilung auf die Gebietskörperschaften ist diese Tatsache jedoch nachrangig, da universitäre Ausgaben dem Bund zuzuordnen sind.

<sup>63</sup>) *Statistik Austria* (2017b) ordnet die gesamten bildungsrelevanten Sozialausgaben dem Bund zu. Um die zeitliche Entwicklung der gebietskörperschaftlichen Ebenen besser zu treffen, ordnen wir für den Zeitraum vor 2005 10% und für den Zeitraum nach 2005 20% dieser Ausgaben Wien, d. h. den Gemeinden, zu.

Übersicht 5.2: Ausgaben im Bildungswesen nach staatlichen Subsektoren laut Statistik Austria und Zuordnung zu COFOG-Zweistellern (2015)

	Ausgaben			davon		
	COFOG	Insgesamt	Bund	Länder	Gemeinden	Wien
In Mio. €						
Kindertagesheime		2.317,6	0,0	417,2	1201,6	698,9
Volksschulen		2.491,0	31,5	1.392,1	579,7	487,7
<i>Elementar und Primärbereich (GF0901)</i>	<i>4.836,1</i>	<i>4.808,6</i>	<i>31,5</i>	<i>1.809,2</i>	<i>1781,3</i>	<i>1186,6</i>
Hauptschulen		2.276,6	35,5	1.493,4	425,5	322,2
Sonderschulen		406,4	1,2	216,8	41,5	146,9
Polytechnische Schulen		146,5	1,5	92,3	30,1	22,5
Allgemeinbildende höhere Schulen		1.823,0	1.811,4	3,1	8,5	0,0
Berufsschulen		565,2	6,7	442,9	40,6	74,9
Kaufmännische Schulen		464,9	438,7	22,2	2,3	1,8
Technisch gewerbliche Schulen		788,1	733,2	49,3	3,5	2,1
Sozial- und wirtschaftsberufliche Schulen		556,8	521,3	29,4	1,7	4,3
Sonstige berufsbildende Schulen		334,0	89,8	244,2	0,0	0,0
Lehrerbildende mittlere und höhere Schulen		113,1	106,7	0,0	0,2	6,2
<i>Sekundarbereich (GF0902)</i>	<i>7.409,8</i>	<i>7.474,6</i>	<i>3.746,1</i>	<i>2.593,7</i>	<i>553,9</i>	<i>580,9</i>
<i>Postsekundär nicht tertiärer Bereich (GF0903)</i>	<i>38,93</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>
Pädagogische Hochschulen		209,8	209,3	0,5	0,0	0,0
Fachhochschulen		360,9	265,6	91,5	0,0	3,8
Universitäten		4.098,6	4.084,1	14,4	0,0	0,0
<i>Tertiärbereich (GF0904)</i>	<i>2.624,6</i>	<i>4.669,3</i>	<i>4.559,0</i>	<i>106,4</i>	<i>0,0</i>	<i>3,8</i>
<i>Nicht-zuordenbares Bildungswesen (GF0905)</i>	<i>767,8</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>
Bildungsrelevante Sozialleistungen		899,3	899,3	0,0	0,0	0,0
<i>Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen (GF0906)</i>	<i>757,9</i>	<i>899,3</i>	<i>899,3</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Angewandte Forschung im Bildungswesen (GF0907)</i>	<i>146,3</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>	<i>n.v.</i>
Schulverwaltung		772,9	626,0	61,6	69,6	15,8
sonstige Schulen		40,2	40,2	0,0	0,0	0,0
<i>Bildungswesen a. n. g. (GF0908)</i>	<i>273,1</i>	<i>813,1</i>	<i>666,2</i>	<i>61,6</i>	<i>69,6</i>	<i>15,8</i>
<b>Insgesamt</b>	<b>16.854,5</b>	<b>18.664,8</b>	<b>9.902,1</b>	<b>4.570,9</b>	<b>2.404,8</b>	<b>1.787,1</b>

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria (2017b).

Die Daten der Statistik Austria sind für den Zeitraum 2000 bis 2015 verfügbar. Die Verwendung der Verteilung nach Gebietskörperschaften erlaubt daher, Summen der COFOG-Zweisteller für diesen Zeitraum den verschiedenen Ebenen zuzuordnen. Die detaillierten Ergebnisse dieser Aufteilung sind in Übersicht 5.3 dargestellt. Die größten Ausgabenbereiche für den Bund sind im Jahr 2015 der Sekundarbereich mit einem Ausgabenniveau von 3,7 Mrd. € und der tertiäre Bereich mit knapp 2,6 Mrd. €.

Übersicht 5.3: Ausgaben im Bildungswesen nach staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015

	GF09	GF0901	GF0902	GF0903	GF0904	GF0905	GF0906	GF0907	GF0908
	In Mio. €								
<b>Bund</b>									
2001	5 146,8	17,7	2 587,0	35,8	1 677,4	145,7	452,5	32,7	198,0
2002	5 273,9	18,7	2 623,7	33,2	1 722,7	150,8	475,7	33,4	215,7
2003	5 540,8	20,8	2 727,1	35,0	1 835,7	157,7	488,4	36,5	239,5
2004	5 349,6	24,8	2 774,1	42,8	1 583,3	171,3	491,8	20,9	240,7
2005	5 559,9	24,6	2 846,4	40,9	1 705,3	175,3	494,3	22,9	250,3
2006	5 905,7	25,1	2 986,2	40,8	1 918,8	185,2	457,0	35,2	257,4
2007	6 140,2	26,0	3 091,7	42,4	2 041,5	196,0	463,8	38,0	240,9
2008	6 506,3	24,7	3 239,9	42,5	2 152,1	224,2	491,0	64,7	267,2
2009	6 536,7	31,0	3 418,8	44,5	1 995,7	221,1	507,7	58,6	259,3
2010	6 700,4	32,7	3 414,8	44,2	2 135,4	215,9	502,2	70,3	284,9
2011	7 014,0	54,8	3 561,9	44,7	2 273,5	224,4	523,1	76,3	255,2
2012	7 393,5	31,7	3 703,7	45,5	2 488,9	243,1	549,9	82,1	248,6
2013	7 515,0	27,8	3 705,3	44,7	2 607,3	231,1	558,1	107,1	233,7
2014	7 281,0	26,8	3 634,2	39,3	2 453,7	228,7	568,2	99,8	230,3
2015	7 508,4	31,6	3 713,6	38,9	2 562,7	236,1	606,3	98,0	221,1
<b>Länder und Gemeinden</b>									
2001	6 278,7	2 994,6	2 845,8	0,1	27,3	316,4	50,3	16,1	28,2
2002	6 458,8	3 074,7	2 922,9	0,1	32,7	330,4	52,9	16,5	28,8
2003	6 638,8	3 124,2	3 009,2	0,1	58,4	341,0	54,3	18,0	33,7
2004	6 555,0	3 052,3	2 995,7	0,1	45,2	363,7	54,6	10,3	33,0
2005	6 640,0	3 146,8	2 979,4	0,1	51,3	363,6	54,9	11,3	32,7
2006	6 939,6	3 243,5	3 086,0	0,1	59,6	379,4	114,2	17,3	39,4
2007	7 164,2	3 374,1	3 167,0	0,1	48,9	398,2	115,9	18,7	41,2
2008	7 728,3	3 692,3	3 318,7	0,0	52,5	464,8	122,7	31,9	45,5
2009	8 173,1	3 924,0	3 520,4	0,0	56,7	467,7	126,9	28,9	48,5
2010	8 435,9	4 120,3	3 581,7	0,0	50,5	475,8	125,5	34,6	47,4
2011	8 441,5	4 165,5	3 538,2	0,0	54,9	470,8	130,8	37,6	43,7
2012	8 536,6	4 269,1	3 491,7	0,0	59,0	492,9	137,5	40,4	45,9
2013	8 753,6	4 416,2	3 558,1	0,0	59,2	486,6	139,5	52,8	41,2
2014	9 135,9	4 633,8	3 687,6	0,0	56,8	517,7	142,0	49,2	48,7
2015	9 346,0	4 804,5	3 696,2	0,0	62,0	531,7	151,6	48,3	51,9

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria (2017a; 2017b). – GF09: Bildungswesen, GF0901: Elementar- und Primärbereich, GF0902: Sekundarbereich, GF0903: Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich, GF0904: Tertiärbereich; GF0905: Nicht-zuordenbares Bildungswesen, GF0906: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen, GF0907: Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen; GF0908: Bildungswesen, anders nicht genannt.

Für die Länder (ohne Wien) sind im Jahr 2015 der Sekundarbereich mit knapp 2,6 Mrd. € und der Elementar- und Primärbereich mit 1,8 Mrd. € die wichtigsten Ausgabenbereiche. Die Gemeinden (inklusive Wien) haben im Jahr 2015 mit knapp 3 Mrd. € den größten Teil der Ausgaben im Elementar- und Primärbereich, gefolgt vom Sekundarbereich mit 1,1 Mrd. €. In konsolidierter Summe tragen Landes- und Gemeindeebene 2015 somit 4,8 Mrd. € Ausgabenlasten im Elementar- und Primärbereich und 3,7 Mrd. € im Sekundarbereich.



Übersicht 5.4 zeigt die jeweiligen Anteile der COFOG-Zweisteller für die letzten beiden Finanzausgleichsperioden und nach Ebene der Gebietskörperschaften<sup>64</sup>). Übersicht 5.5 zeigt die korrespondierenden Wachstumsraten im selben Zeitraum.

Übersicht 5.4: *Ausgabenanteile im Bildungswesen nach Ausgabenperiode und staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015*

	GF09	GF0901	GF0902	GF0903	GF0904	GF0905	GF0906	GF0907	GF0908
Bund					In %				
2001-2008	100,0	0,4	50,4	0,7	32,2	3,1	8,4	0,6	4,2
2008-2015	100,0	0,5	50,3	0,6	33,1	3,2	7,6	1,2	3,5
2001-2015	100,0	0,4	50,4	0,6	32,7	3,2	8,0	0,9	3,8
Länder und Gemeinden									
2001-2008	100,0	47,2	44,7	0,0	0,7	5,4	1,1	0,3	0,5
2008-2015	100,0	49,6	41,4	0,0	0,7	5,7	1,6	0,5	0,5
2001-2015	100,0	48,6	42,9	0,0	0,7	5,6	1,4	0,4	0,5

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria (2017a; 2017b). GF09: Bildungswesen, GF0901: Elementar- und Primärbereich, GF0902: Sekundarbereich, GF0903: Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich, GF0904: Tertiärbereich; GF0905: Nicht-zuordenbares Bildungswesen, GF0906: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen, GF0907: Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen; GF0908: Bildungswesen, anders nicht genannt.

Für den Bund fallen in beiden Finanzausgleichsperioden jeweils etwas mehr als die Hälfte der Ausgaben im Sekundarbereich an. Der tertiäre Bereich hat um knapp einen Prozentpunkt zugenommen und macht im Zeitraum 2008-2015 beinahe ein Drittel der Ausgaben aus. Der entsprechende relative Rückgang kann bei den Hilfsdienstleistungen, d. h. im Wesentlichen bei den bildungsrelevanten Sozialabgaben, beobachtet werden. Die wichtigsten Ausgabenkategorien für die Länder (siehe Appendix) sind der Sekundarbereich mit 55,4% der Ausgaben und der Elementar- und Primärbereich mit 37,2%. Im Vergleich der beiden Finanzausgleichsperioden kann eine Verschiebung des Gewichtes hin zum Elementar- und Primärbereich beobachtet werden. Noch deutlicher fällt diese Verschiebung für die Gemeinden (inklusive Wien) aus. Der Anteil des Elementar- und Primärbereichs steigt von 61,3% im Zeitraum 2001-2008 auf 63,5% im Zeitraum 2008-2015. Entsprechend geht der Anteil des Sekundarbereichs von 29,4% auf 25,9% zurück.

Diese Verschiebungen sind auch in den absoluten Wachstumsraten in Übersicht 5.5 (siehe auch Appendix) ersichtlich. Das Wachstum der gesamten Bildungsausgaben für den Bund hat sich im Zeitraum 2008-2015 auf 15,4% reduziert, nach einem Wachstum von 24,6 % im Zeitraum 2001-2008. Das langsamere Wachstum in der rezenteren Finanzausgleichsperiode zeigt sich ebenfalls in einer Abschwächung der Ausgabendynamik für die Länder. Nur für die Gemeinden inklusive Wien steigen die gesamten Ausgaben im Bildungsbereich im Zeitraum 2008-2015 stärker als über den Zeitraum 2001-2008. Die Betrachtung der Wachstumsdynamik auf COFOG-Zweistellerebene verdeutlicht, dass dieser überproportionale Anstieg wesentlich durch die Entwicklung im Elementar- und Primärbereich getrieben ist. Betragsmäßig kleinere COFOG-Zweisteller weisen zum Teil erhebliche Wachstumsraten auf, was zum einen auf die kleineren Ausgangswerte zurückzuführen

<sup>64</sup>) Die Daten für die Bildungsfinanzierungsstatistik liegen erst bis 2015 vor, weshalb wir hier die zweite Finanzausgleichsperiode als den Zeitraum von 2008 bis 2015 definieren.

ist, aber auch die größere Unsicherheit der Zuordnung auf die gebietskörperschaftliche Ebene widerspiegelt.

Übersicht 5.5: Wachstum der Ausgaben im Bildungswesen nach Ausgabenperiode und staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015

	GF09	GF0901	GF0902	GF0903	GF0904	GF0905	GF0906	GF0907	GF0908
	In %								
Bund									
2001-2008	26,4	39,9	25,2	18,7	28,3	53,9	8,5	98,0	34,9
2008-2015	15,4	27,9	14,6	-8,4	19,1	5,3	23,5	51,5	-17,2
2001-2015	45,9	78,9	43,5	8,7	52,8	62,1	34,0	199,9	11,7
Länder und Gemeinde									
2001-2008	23,1	23,3	16,6	-100,0	92,6	46,9	144,1	98,0	61,2
2008-2015	20,9	30,1	11,4	n.v.	18,0	14,4	23,5	51,5	14,2
2001-2015	48,9	60,4	29,9	-46,9	127,3	68,0	201,5	199,9	84,0

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria (2017a; 2017b). – GF09: Bildungswesen, GF0901: Elementar- und Primärbereich, GF0902: Sekundärbereich, GF0903: Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich, GF0904: Tertiärbereich; GF0905: Nicht-zuordenbares Bildungswesen, GF0906: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen, GF0907: Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen; GF0908: Bildungswesen, anders nicht genannt.

## 5.5 Projektion der vertikalen Dynamik der Abgaben im österreichischen Bildungswesen

### 5.5.1 Methodische Vorbemerkungen

Entsprechend der Diskussion in Kapitel 4 bietet sich ein disaggregierter Ansatz an, wenn detaillierte Informationen über die Dynamik der Teilaufgaben vorliegen und die Ausgabenrelationen zwischen den Subsektoren innerhalb der Zweisteller sich über den Beobachtungszeitraum verschieben. Die verfügbaren Daten der Statistik Austria (2017a), welche im obigen Unterabschnitt zur Zuordnung der COFOG-Zweisteller auf die Gebietskörperschaften verwendet wurden, beinhalten nicht nur detaillierte Informationen für die wichtigsten COFOG-Zweisteller-Kategorien, sondern zeigen auch eine Verschiebung zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften im Zeitverlauf. Somit liegt für die Projektion der Bildungsausgaben die Verwendung eines disaggregierten Ansatzes nahe. Gleichzeitig kann ein disaggregierter Ansatz bei betragsmäßig kleinen COFOG-Zweisteller-Kategorien oder bei Schwierigkeiten der Zuordnung zu den Subsektoren zu verzerrten Projektionen führen. Um diese Probleme zu reduzieren, schreiben wir die Projektion der Bildungsausgaben für die betragsmäßig kleinen COFOG-Zweisteller-Kategorien gemeinsam fort.

### 5.5.2 Projektion der Ausgabendynamik nach staatlichen Subsektoren

Das Ergebnis der Projektion der Ausgabendynamik im Bildungsbereich ist in Übersicht 5.6 dargestellt.

Ausgehend von den verfügbaren Werten für das Jahr 2016, in dem insgesamt 17,5 Mrd. € für Bildung ausgegeben wurden, steigen die Bildungsausgaben laut unserer Projektion insgesamt auf 19,3 Mrd. € im Jahr 2020. Dabei basiert ein wesentlicher Anteil dieses Anstieges auf den Bereich Elementar- und Primärbildung, welche in weiterer Folge überproportional auf Landes- und

Gemeindeebene anfällt. Damit setzt sich der in Abbildung 5.2 beobachtbare Trend des zunehmenden Ausgabenanteils der subzentralen Gebietskörperschaften fort. Insgesamt liegen die Ausgaben der Länder und Gemeinden im Jahr 2020 mit 10,8 Mrd. € deutlich über den Ausgaben von 2016 mit knapp 9,7 Mrd. €. Die Ausgabendynamik auf Bundesebene entwickelt sich moderat, wobei sowohl im Sekundarbereich als auch im tertiären Bereich die Ausgaben bis 2020 jeweils um ca. 300 Mio. € steigen.

Übersicht 5.6: Projektion der Ausgaben im Bildungswesen auf COFOG-Zweistellerebene nach staatlichen Subsektoren, 2016 bis 2020

	GF09	GF0901	GF0902 In Mrd. €	GF0904	Sonstige
<b>Bund</b>					
2016	7,82	0,03	3,82	2,59	1,38
2017	7,98	0,03	3,90	2,66	1,40
2018	8,15	0,04	3,98	2,72	1,41
2019	8,32	0,04	4,05	2,79	1,43
2020	8,49	0,04	4,13	2,86	1,45
<b>Länder und Gemeinden</b>					
2016	9,66	5,09	3,81	0,06	0,71
2017	9,94	5,28	3,86	0,06	0,73
2018	10,22	5,48	3,92	0,07	0,74
2019	10,51	5,69	3,99	0,07	0,76
2020	10,81	5,91	4,05	0,07	0,78
<b>Gesamtstaat</b>					
2016	17,49	5,12	7,63	2,65	2,09
2017	17,92	5,32	7,76	2,72	2,12
2018	18,37	5,52	7,90	2,79	2,16
2019	18,83	5,73	8,04	2,86	2,20
2020	19,30	5,95	8,18	2,93	2,24

Q: 2016: COFOG-Statistik, Aufteilung der Ausgaben nach Bildungsfinanzierungsstatistik, ab 2017: Projektion auf Basis der jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten der Bildungsfinanzierungsstatistik im Zeitraum 2008/2015. – GF09: Bildungswesen, GF0901: Elementar- und Primärbereich, GF0902: Sekundarbereich, GF0904: Tertiärbereich; Sonstige: Summe aus GF0903, GF0905, GF0906, GF0907 und GF0908.

Als *caveat* ist anzumerken, dass die Entwicklung der Ausgabendynamik im Elementarbereich überschätzt werden könnte. Die Artikel 15a-Vereinbarung über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots hat in den Jahren 2014 und 2015 zunächst 100 Mio. € an zusätzlichen Mitteln (Transfers vom Bund an die Gemeinden) vorgesehen und wurde in weiterer Folge noch um 60 Mio. € für die frühe sprachliche Förderung aufgestockt. Die implizite Annahme unserer Projektion ist eine Weiterführung dieser Artikel 15a-Vereinbarung in gleichem Ausmaß, was trotz der Verlängerung bis 2018 für die Folgejahre noch unsicher ist.

Übersicht 5.7 führt die Ausgabendynamik der einzelnen COFOG-Zweisteller zusammen, um ein Bild hinsichtlich der gesamten Ausgabenentwicklung im Bildungsbereich zu zeichnen. Die Tendenz ist sehr deutlich. Der Ausgabenanteil der Gemeinden und Länder steigt weiter an, von 55,3% (2016) auf 56,1% (2020). Der Anteil des Bundes schwankt im beobachtbaren Zeitraum bis 2016 um knapp 45%. Die etwas niedrigeren Werte in den Jahren 2014 bis 2016 führen in unserer Projektion jedoch zu einem Rückgang des Anteils des Bundes. Ursächlich ist die erwartete höhere

Ausgabendynamik im Elementar- und Primärbereich, die vorwiegend die subzentralen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Wien als Stadt) trifft.

Übersicht 5.7: Projektion der Gesamtausgabenanteile im Bildungswesen nach staatlichen Subsektoren, 2016 bis 2020

	Bund	Länder und Gemeinden
	Anteile in %	
2016	44,7	55,3
2017	44,5	55,5
2018	44,3	55,7
2019	44,1	55,9
2020	43,9	56,1

Q: WIFO-Berechnungen auf Basis von Statistik Austria (2017). Ab 2016 Zuordnung der COFOG-Daten auf die Gebietskörperschaften über die Bildungsfinanzierungsstatistik. Projektion basiert auf den Jahreszuwachsraten laut Bildungsfinanzierungsstatistik (Statistik Austria, 2017b)

Eine besondere, jedoch schwer prognostizierbare, Belastung für die öffentlichen Bildungsbudgets könnte in den kommenden Jahren noch durch gesteigerte Integrationsbemühungen im Zuge der hohen Zuwanderung der vergangenen Jahre resultieren. Die erwarteten zukünftigen fiskalischen Lasten sind etwa stark vom Herkunftsland, Ausbildungsniveau, Altersprofil und der Fertilität der Migranten abhängig. In den Projektionsergebnissen sind solche Faktoren, die speziell im Elementar-, Primär- und Sekundarbereich als Kostentreiber einzustufen sind, aufgrund der verwendeten einfachen Projektionsmethode nur unvollständig abgebildet. Zu denken ist etwa an Zusatzausgaben für Schulsozialarbeit, Sprachförderung und Sprachstartkurse für Pflichtschulen, sowie begleitende pädagogische Maßnahmen in Volksschule und Neuen Mittelschulen. Hier bestehen beträchtliche Unsicherheiten und Ausgabenrisiken, von denen tendenziell die subzentralen Einheiten stärker betroffen sind.

## 5.6 Literaturhinweise

- Bruneforth, M., Lassnigg, L., Vogtenhuber, S., Schreiner, C., , Breit, S. (Hrsg.) (2016). Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 1: Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren, Graz: Leykam.
- European Commission, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) & Eurydice. (2014). Financing schools in Europe. Mechanisms, methods and criteria in public funding (Eurydice Report). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online unter: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/466ef2cd-97aa-4753-b854-6cf9b88379d4/language-en>, aufgerufen am 14.09.2018.
- Lassnigg, L., Bruneforth, M., Vogtenhuber, S. (2016). Ein pragmatischer Zugang zu einer Policy-Analyse: Bildungsfinanzierung als Governance-Problem in Österreich, in: Bruneforth, M., Eder, F., Krainer, K., Schreiner, C. Seel, A. und C. Spiel (Hrsg.) (2016). Nationaler Bildungsbericht Österreich 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen, Graz: Leykam, S. 305-351.
- Mincer, J. (1958). Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economy* 66(4), S. 281-302.
- OECD (2016). *OECD Reviews of School Resources*, Austria, Paris.
- OECD (2017). *Education at a Glance 2016*, Paris.
- Rechnungshof (2012a). Finanzierung der Landeslehrer, Reihe Bund 12/4. Online unter: [www.rechnungshof.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte\\_bund/Bund\\_2012\\_04.pdf](http://www.rechnungshof.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte_bund/Bund_2012_04.pdf), aufgerufen am 14.12.2017.
- Rechnungshof (2012b). Schulgemeindeverbände als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen, Reihe Bund 12/12. Online unter: [www.rechnungshof.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte\\_bund/Bund\\_2012\\_12.pdf](http://www.rechnungshof.at/fileadmin/downloads/2012/berichte/berichte_bund/Bund_2012_12.pdf), aufgerufen am 14.12.2017.
- Rechnungshof (2016). Modellversuche Neue Mittelschulen: Follow-up-Überprüfung, Reihe Bund 16/5. Online unter: [www.rechnungshof.at/fileadmin/downloads/2016/berichte/berichte\\_bund/Bund\\_2016\\_05.pdf](http://www.rechnungshof.at/fileadmin/downloads/2016/berichte/berichte_bund/Bund_2016_05.pdf), aufgerufen am 14.12.2017.
- Schneeberger, A. (2010). Internationale Einstufung der österreichischen Berufsbildung: Adäquate ISCED-Positionierung als bildungspolitische Herausforderung. Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Forschungsbericht Nr. 156, Wien.
- Schultz, T.W. (1961). Investment in Human Capital. *American Economic Review* 51(1), S 1-17.
- Statistik Austria (2017a). Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG-Abteilungen und Gruppen), ESVG 2010, Wien, 2017.
- Statistik Austria (2017b). Bildung in Zahlen: Schlüsselindikatoren und Zahlen, Wien.
- Tichy, G. (2017). Mangelnde Effizienz als Erfolgsbremse, *WIFO-Monatsberichte*, 90(9), S. 677-699.

## 5.7 Appendix Kapitel 5

Appendix 5.1: Ausgabenanteile im Bildungswesen nach Ausgabenperiode und staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015

	GF09	GF0901	GF0902	GF0903	GF0904	GF0905	GF0906	GF0907	GF0908
Bund					In %				
2001-2008	100,0	0,4	50,4	0,7	32,2	3,1	8,4	0,6	4,2
2008-2015	100,0	0,5	50,3	0,6	33,1	3,2	7,6	1,2	3,5
2001-2015	100,0	0,4	50,4	0,6	32,7	3,2	8,0	0,9	3,8
Länder									
2001-2008	100,0	36,3	56,7	0,0	1,2	5,5	0,0	0,0	0,3
2008-2015	100,0	37,2	55,4	0,0	1,2	5,8	0,0	0,0	0,4
2001-2015	100,0	36,8	56,0	0,0	1,2	5,7	0,0	0,0	0,4
Gemeinden									
2001-2008	100,0	61,3	29,4	0,0	0,1	5,3	2,6	0,6	0,8
2008-2015	100,0	63,5	25,9	0,0	0,0	5,6	3,3	1,0	0,7
2001-2015	100,0	62,6	27,4	0,0	0,1	5,4	3,0	0,8	0,7
Länder und Gemeinden									
2001-2008	100,0	47,2	44,7	0,0	0,7	5,4	1,1	0,3	0,5
2008-2015	100,0	49,6	41,4	0,0	0,7	5,7	1,6	0,5	0,5
2001-2015	100,0	48,6	42,9	0,0	0,7	5,6	1,4	0,4	0,5

Appendix 5.2: Wachstum der Ausgaben im Bildungswesen nach Ausgabenperiode und staatlichen Subsektoren auf COFOG-Zweistellerebene, 2001 bis 2015

	GF09	GF0901	GF0902	GF0903	GF0904	GF0905	GF0906	GF0907	GF0908
Bund					In %				
2001-2008	26,4	39,9	25,2	18,7	28,3	53,9	8,5	98,0	34,9
2008-2015	15,4	27,9	14,6	-8,4	19,1	5,3	23,5	51,5	-17,2
2001-2015	45,9	78,9	43,5	8,7	52,8	62,1	34,0	199,9	11,7
Länder									
2001-2008	17,9	17,1	15,0	-100,0	100,2	41,9	n.v.	n.v.	53,1
2008-2015	12,5	18,0	9,3	n.v.	17,7	5,7	n.v.	n.v.	30,7
2001-2015	32,6	38,2	25,7	-46,9	135,6	50,0	n.v.	n.v.	100,2
Gemeinden									
2001-2008	30,0	28,2	20,8	n.v.	-9,9	53,8	144,1	98,0	66,2
2008-2015	31,1	38,8	16,3	n.v.	27,6	25,5	23,5	51,5	4,6
2001-2015	70,5	77,9	40,5	n.v.	15,0	93,0	201,5	199,9	73,8
Länder und Gemeinden									
2001-2008	23,1	23,3	16,6	-100,0	92,6	46,9	144,1	98,0	61,2
2008-2015	20,9	30,1	11,4	n.v.	18,0	14,4	23,5	51,5	14,2
2001-2015	48,9	60,4	29,9	-46,9	127,3	68,0	201,5	199,9	84,0

Q: WIFO-Berechnungen nach Statistik Austria (2017a; 2017b). – GF09: Bildungswesen, GF0901: Elementar- und Primärbereich, GF0902: Sekundärbereich, GF0903: Post-sekundärer, nicht-tertiärer Bereich, GF0904: Tertiärbereich; GF0905: Nicht-zuordenbares Bildungswesen, GF0906: Hilfsdienstleistungen für das Bildungswesen, GF0907: Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Bildungswesen; GF0908: Bildungswesen, anders nicht genannt.

## 6 Soziale Sicherung

### 6.1 Die funktionale Ausgabenkategorie Soziale Sicherung

Wie bereits in Kapitel 3 dargestellt, sind die Ausgaben der funktionalen Kategorie Soziale Sicherung (GF10) nicht nur die höchsten aller COFOG-Gruppen, sondern wiesen in den letzten Jahren auch die höchsten absoluten Wachstumsraten aus. Dabei ist wichtig zu betonen, dass die Gruppe der Sozialausgaben eine äußerst heterogene Ausgabenkategorie darstellt, welche eine Vielzahl von Transfer- und Sozialleistungen in einem modernen Wohlfahrtsstaat umfassen. Konzeptionell beinhaltet dies insbesondere Bereiche, wo soziale Sicherungssysteme individuelle Risiken und entsprechenden Bedarf abdecken (siehe *Zutavern – Kohli, 2012*).

Die Definition der Ausgabenengruppe GF10 Soziale Sicherung gemäß COFOG lautet: "Staatliche Ausgaben für soziale Sicherung umfassen Ausgaben für Dienstleistungen und Geldzuweisungen an einzelne Personen und Haushalte, sowie jene, die auf kollektiver Basis bereitgestellt werden". Im Detail werden folgende Subkategorien unterschieden:

- GF1001 Krankheit und Erwerbsunfähigkeit
- GF1002 Alter
- GF1003 Hinterbliebene
- GF1004 Familien und Kinder
- GF1005 Arbeitslosigkeit
- GF1006 Wohnraum
- GF1007 Soziale Hilfe
- GF1008 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Soziale Sicherung
- GF1009 Soziale Sicherung, a.n.g.

Eine detaillierte Erläuterung der COFOG-Gruppen innerhalb der Kategorie 10 ist im nachstehenden Textkasten dargestellt.

#### *Aufgabenkategorien auf Zweistellerebene in der COFOG-Hauptkategorie Soziale Sicherung (GF10)*

Die staatlichen Ausgaben im Funktionsbereich Soziale Sicherung nach COFOG umfassen Dienstleistungen und Geldzuweisungen an einzelne Personen und Haushalte (GF1001 bis GF1007) sowie jene, die auf kollektiver Basis bereitgestellt werden (GF1008 und GF1009).

Die Gruppe **GF1001** umfasst die beiden Kategorien **Krankheit und Erwerbsunfähigkeit**. Erstere fokussiert auf Geld- oder Sachleistungen, um Einkommensverluste während vorübergehender Arbeitsunfähigkeit, durch Krankheit oder Unfall, ganz oder teilweise zu ersetzen. Letztere beinhaltet Geld- oder Sachleistungen für Personen, die aufgrund einer körperlichen oder geistigen Beeinträchtigung, die entweder permanent ist oder wahrscheinlich über das Minimum einer festgesetzten Zeitdauer hinaus andauert, ganz oder teilweise unfähig sind, eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben oder ein normales Leben zu führen.

Die Gruppe **GF1002 Alter** umfasst im Wesentlichen die Bereitstellung von sozialer Sicherung in der Form von Geld- oder Sachleistungen gegen die Risiken des Alters (Einkommensverlust, unzureichendes Einkommen, Mangel an Unabhängigkeit bei der Ausführung der täglichen Aufgaben, verminderte Teilnahme in Bezug auf Sozial- und Gemeinschaftsleben, etc.). Damit ist etwa auch Pflegegeld inkludiert.

Der Gruppe **GF1003 Hinterbliebene** wird primär die Bereitstellung von sozialer Sicherung in der Form von Geld- oder Sachleistungen für Personen, die Hinterbliebene von Verstorbenen sind (wie z. B. Ehegatten, Ex-Ehegatten, Kinder, Enkelkinder, Eltern oder Verwandte) zugeordnet.

Die Gruppe **GF1004 Familien und Kinder** umfasst die Bereitstellung von sozialer Sicherung in der Form von Geld- oder Sachleistungen für Haushalte mit abhängigen Kindern.

Kategorie **GF1005 Arbeitslosigkeit** enthält Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung von sozialer Sicherung in der Form von Geld- oder Sachleistungen für Personen, die arbeitsfähig sind, für Arbeit verfügbar sind, aber außerstande sind eine passende Beschäftigung zu finden.

Die Gruppe **GF1006 Wohnraum** umfasst die Bereitstellung von sozialer Sicherung in der Form von Sachleistungen, um Haushalten bei den Wohnungskosten zu helfen (Empfänger dieser Leistungen werden einer Bedürftigkeitsermittlung unterzogen).

Die Gruppe **GF1007 Soziale Hilfe** umfasst primär die Bereitstellung von sozialer Sicherung in der Form von Geld- oder Sachleistungen für Personen, die in sozialer Hinsicht ausgeschlossen oder vom Risiko der sozialen Ausgrenzung betroffen sind (z. B. mittellose Personen, Geringverdiener, Einwanderer, ursprüngliche einheimische Bevölkerung, Flüchtlinge, Alkohol- und Drogenabhängige, Opfer von krimineller Gewalt, etc.).

Die Gruppe **GF1008 Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Soziale Sicherung** wird in weiterer Folge nicht weiter untersucht.

Die Gruppe **GF1009 Soziale Sicherung, a.n.g.** (anderweitig nicht genannt) stellt eine Residualkategorie dar, welche primär Kollektivleistungen – z. B. nicht zuordenbare Verwaltungsausgaben – im Bereich Soziale Sicherung umfasst: Verwaltung, Betrieb oder Unterstützung von Aktivitäten, wie Ausarbeitung, Durchführung, Koordination und Überwachung der Gesamtpolitik sozialer Sicherung, Pläne, Programme und Budgets; Vorbereitung und Durchsetzung von Gesetzgebung und Erlassung von Vorschriften betreffend soziale Sicherung; Erstellung und Verbreitung allgemeiner Informationen, technischer Dokumentationen und Statistiken über soziale Sicherung.

Grundsätzlich sind die einzelnen Teilbereiche nicht immer trennscharf zu unterscheiden. So ergeben sich insbesondere Abgrenzungsprobleme im Zusammenhang mit altersbezogenen Ausgaben, welche je nach Schwerpunkt den Kategorien GF1002 (Alter), GF1001 (Krankheit und Erwerbsunfähigkeit) oder der COFOG-Kategorie GF07 (Gesundheit) zugeteilt werden. Analoges gilt für Ausgaben im Rahmen der Kategorie GF1007 (sozialen Hilfe), welche Überschneidungen zu COFOG-Kategorien GF07 (Gesundheitswesen), GF1001 oder GF1002 aufweisen.

## **6.2 Dynamik der Ausgaben für soziale Sicherung: Theoretischer Hintergrund**

### *6.2.1 Zentrale Merkmale des österreichischen Wohlfahrtsstaates*

Aufgrund der äußerst unterschiedlichen sozialen Risiken, die durch verschiedene staatliche Sicherungssysteme abgedeckt werden, ist es schwierig, die Entwicklung und die zahlreichen sozio-ökonomischen und demographischen Determinanten der Ausgaben für soziale Sicherung als Gesamtkategorie zu diskutieren. So sind beispielsweise Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit grundsätzlich von anderen Bestimmungsfaktoren abhängig als altersbezogene Ausgaben wie Pensionen. Darüber hinaus bestehen auch Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen Ausgabekategorien: Faktoren wie Demographie oder die wirtschaftliche Entwicklung können sich simultan in mehreren Ausgabenkategorien niederschlagen. Umgekehrt können Anpassungen in den Teil-Sicherungssystemen zu Ausgabenverschiebungen zwischen den Bereichen führen, sodass Ausgabensteigerungen in einem Bereich und Ausgabenreduktionen in anderen Bereichen auftreten. Als Beispiel seien Invaliditätspensionen angeführt, wo das gesetzliche



Pensionsalter über die Zurechnung zur jeweiligen Kategorie bestimmt. Diese teils komplementären und teils substitutiven Beziehungen der Kategorien untereinander machen Analysen von "Sozialsystemen" als Ganzes äußerst schwierig.

Trotz dieser Probleme wird, zurückgehend auf *Esping-Andersen* (1990), vielfach versucht, entwickelte Industrieländer in unterschiedliche Wohlfahrtsstaatsregime einzuteilen. Im Kern dieser empirisch geleiteten Klassifikationen steht zumeist die Höhe der Ausgaben für soziale Leistungen bzw. Art und Ausmaß der Absicherung gegen soziale Risiken. Österreich wird in dieser Klassifikation in der Regel den kontinentaleuropäischen Ländern zugerechnet, welche von einem mittleren bis hohen Ausgabenniveau gekennzeichnet sind und stark auf (beitragsfinanzierte) Sozialversicherungssysteme im Bismarck'schen Sinne abstellen. Zentraler Gesichtspunkt ist die Absicherung gegen den Ausfall des Erwerbseinkommens aufgrund eines Verlusts des Arbeitsplatzes oder der Arbeitsfähigkeit, Erkrankung, Invalidität und Alter (*Filipič – Wörister*, 2012). Ein Kennzeichen des österreichischen Wohlfahrtsystems ist somit die Dominanz nicht-bedarfsgeprüfter Leistungen. So lag gemäß ESSOSS-Daten der Anteil bedarfsgeprüfter Leistungen an allen Sozialausgaben in Österreich im Jahr 2016 bei nur rund 10% (siehe *Sozialministerium*, 2017b). Für eine detailliertere Diskussion des österreichischen Wohlfahrtsmodells in seiner institutionellen Konzeption im internationalen Vergleich sei auf *Heitzmann – Österle* (2008) verwiesen.

### 6.2.2 Determinanten der Sozialausgaben

Da eine detaillierte Diskussion der Determinanten von Sozialausgaben den Rahmen dieser Studie sprengen würde, soll im Folgenden kurz auf einige wesentliche Bestimmungsfaktoren der Sozialausgaben eingegangen werden. Erneut lassen sich nachfrageseitige und angebotsseitige bzw. regulative Faktoren unterscheiden:

- **Nachfrageseitige Faktoren:**

Die Nachfrage nach Sozialleistungen hängt wesentlich mit der Größe des potenziell betroffenen Personenkreises zusammen. Je nach Funktion ist dies beispielsweise die Zahl der Personen im pensionsfähigen Alter (Pensionsausgaben), die Zahl der Arbeitslosen (Arbeitslosenversicherung) oder die Zahl sozial schwacher oder benachteiligter Personen (Sozialhilfe). Änderungen auf der Nachfrageseite stehen in einem direkten Zusammenhang mit Größe der betroffenen Personengruppe – hier sind Faktoren wie der demographische Wandel oder Migration zu nennen, die die Bevölkerungsstruktur beeinflussen. In Projektionen zukünftiger Ausgabenentwicklungen gehen deshalb oftmals demographische Faktoren ein (*Europäische Kommission*, 2015).

Andererseits spielt das individuelle Risiko, dass ein Bedarf auftritt, eine Rolle für die Nachfrage nach Sozialleistungen. Im Falle von Krankheit und Invalidität bzw. Erwerbsunfähigkeit wird das Risiko etwa durch den individuellen Lebenswandel und den allgemeinen Gesundheitszustand der Bevölkerung beeinflusst. Die Bestimmungsfaktoren dieser Risiken sind wiederum vielseitig. So wird der Gesundheitszustand der Bevölkerung von exogenen Faktoren wie Arbeitsbedingungen und Umweltqualität, aber auch vom individuellen Verhalten beeinflusst. Gleichsam können soziale Risiken durch staatliche Maßnahmen, wie etwa Prävention, beeinflusst werden.

- **Angebotsseitige bzw. regulative Faktoren:**

Wesentliche angebotsseitige Bestimmungsfaktoren von Sozialleistungen sind die Zugangsvoraussetzungen zu einer sozialen Sicherungsleistung einerseits und die Höhe und Qualität des Leistungsangebots andererseits. So ist in Österreich der Bezug der zentralen Sozialleistungen aus Kranken-, Pensions-, und Arbeitslosenversicherung grundsätzlich an frühere Beitragszahlungen geknüpft ('Versicherungsprinzip'). Bei Sozialleistungen kann der Zugang zum Leistungsbezug auch unter dem Gesichtspunkt der Bedürftigkeit (im finanziellen Sinne) beschränkt werden ('Fürsorgeprinzip'). Als Beispiele hierfür seien die bedarfsorientierte Mindestsicherung, aber auch eine Reihe anderer Ausgaben im Rahmen der Sozialhilfe erwähnt (z. B. Unterbringung und Betreuung von Jugendlichen). Die rechtliche Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen beeinflusst die Zahl der (potenziellen) Bezieher und -innen und damit unmittelbar auch die Höhe der Sozialausgaben. Daneben ist die Ausgestaltung des Leistungsangebots ein zentraler Parameter für die Höhe der Sozialausgaben. Dies umfasst etwa auch die Leistungshöhe im Sinne von Ersatzraten, wie bei der Arbeitslosen- oder der Pensionsversicherung. Im Bereich der Pensionen beispielsweise erfolgen Reformen zur angebotsseitigen Ausgabensenkung vielfach über die Absenkung der Nettoersatzraten (OECD, 2017), aber auch Regelungen bezüglich der Dauer des Bezugs von Leistungen, wie beim Kinderbetreuungsgeld, beeinflussen die Höhe der Ausgaben für soziale Sicherung.

Vor dem Hintergrund dieser taxativen Darstellung der wesentlichen Bestimmungsfaktoren der Sozialausgaben ist festzuhalten, dass die genauen Wirkungszusammenhänge zwischen Angebots- und Nachfrageseite vielfach unklar, geschweige denn quantifizierbar, sind. So sind wenige der genannten Faktoren wirklich als exogen zu sehen. Sowohl die Eintrittsrisiken (z. B. ungesunde Lebensweise) als auch die tatsächliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen sind durch individuelles Verhalten, aber auch staatliche Maßnahmen (z. B. Humankapitalbildung) beeinflussbar.

In diesem Zusammenhang ist auch auf Anreizprobleme von Sozialschutzmaßnahmen hinzuweisen. Die Ausgestaltung des regulativen Rahmens der Maßnahmen beeinflusst das Verhalten von Individuen und kann zu einer ineffizienten Überinanspruchnahme führen. So gibt es empirische Evidenz für eine angebotsseitig induzierte Nachfrage nach Sozialleistungen (Osterkamp – Röhn, 2007). Umgekehrt sind gut konzipierte angebotsseitige Maßnahmen wie die aktive Arbeitsmarktpolitik (z. B. Maßnahmen zur Altersteilzeit) offenbar geeignet, individuelle Risiken und damit die Nachfrage nach Sozialleistungen zu reduzieren (Sozialministerium, 2017a).

Dazu kommen weitere exogene Faktoren, wie beispielsweise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, welche multiple Wirkungen erzeugen können. So erhöhen wirtschaftliche Schwächephasen, wie die Finanz- und Wirtschaftskrise, das individuelle Risiko von Arbeitslosigkeit und die Wahrscheinlichkeit eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt (z. B. vorzeitiger Altersruhestand). Gleichzeitig kam es in einer Reihe von OECD-Ländern nach der Krise zu Pensionsreformen, die eine Reduktion der Sozialausgaben zum Ziel hatten (OECD, 2017). Diese Gleichzeitigkeit von nachfrageseitigen Zuwächsen und angebotsseitigen Reduktionen illustriert, wie komplex die Wirkungszusammenhänge im Bereich der sozialen Sicherung sind.

### 6.3 Aufgaben- und Ausgabenverteilung im österreichischen Sozialsystem

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der sozialen Sicherung ist zwischen den staatlichen Ebenen aufgeteilt. So ist zumindest in der Grundkonzeption und auf Basis der Verfassung (B-VG) der Bund für die wesentlichen sozialversicherungsbezogenen Leistungen verantwortlich. Dabei besitzt der Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Belangen des Sozial- und Vertragsversicherungswesens auf Grund des B-VG, Art. 10 Abs. 1 Z 11. Dieser Umstand alleine erklärt auch, weshalb der Bund, und in weiterer Folge die Sozialversicherung, für den wesentlichen Anteil der Sozialausgaben verantwortlich ist.

Verfassungsrechtlich ist dagegen aufgrund der Generalklausel des B-VG (Art. 15 Abs. 1; siehe *Bußjäger – Kroneder-Partisch, 2004*) die Sozial- und Behindertenhilfe einschließlich des Pflegewesens den Bundesländern zugeordnet. Eingeschränkt wird diese Länderkompetenz einzig durch eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Erlassung von Grundsätzen für die in Art. 12 Abs. 1 Z 1 genannten Bereiche. Für Sozialleistungen relevant sind hierbei primär das Armenwesen, Volkspflegestätten, Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge sowie Heil- und Pflegeanstalten. Aufgrund von Übertragungen von Aufgaben (Verwaltungsaufgaben von Bund an Selbstverwaltungskörper der Sozialversicherungen) und der Erfüllung von Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich (z. B. Daseinsvorsorgeleistungen von Gemeinden) ist die Ausgabenverantwortung im Sozialbereich dennoch im Ergebnis über alle staatlichen Subsektoren verteilt.

Übersicht 6.1: ESSOSS-Sozialschutzschemata der staatlichen Subsektoren, 2016

ESSOSS-Schema	Bund	Länder	Gemeinden	Sozialversicherung	Ausgaben In Mio. €
Insgesamt					73 565
Schema 01 Pensionsversicherung				x	37 306
Schema 02 Pensionen öffentliche Rechtsträger	x	x	x		11 411
Schema 03 Versorgungsgesetze Sozialentschädigung	x				170
Schema 04 Nachtschwerarbeitsgesetz				x	52
Schema 06 Arbeitsunfallversicherung				x	1 014
Schema 07 Bundespflegegeld	x				2 530
Schema 08 Gesetzliche Krankenversicherung				x	1 521
Schema 14 Arbeitslosenversicherung				x	5 049
Schema 15 Ausgleichstaxfonds, Behindertenmilliarde	x				212
Schema 16 Insolvenzentgeltfonds	x				220
Schema 17 Schlechtwetterentschädigung				x	58
Schema 18 Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)	x				4 783
Schema 19 Kinderabsetzbeträge	x				1 336
Schema 21 Wohnbeihilfen		x			344
Schema 22 Sozialleistungen der Länder		x			5 188
Schema 23 Sozialleistungen der Gemeinden			x		1 256
Schema 25 Flüchtlinge Bund	x				369
Schema 27 Diverse Hilfsfonds	x				151
Schema 28 Bewährungshilfe und Sachwalterschaft	x	x			55
Schema 30 Steuergutschriften	x				540

Q: Sozialministerium (2017b), WIFO-Berechnungen.

Neben der in dieser Studie vorwiegend verwendeten funktionalen Abgrenzung von Aufgabebereichen können die Sozialleistungen auch anhand der Zugehörigkeit zu einzelnen Sozialschutzsystemen unterschieden werden. Dies erleichtert eine Zuordnung von Maßnahmen der sozialen Sicherung auf einzelne staatliche Ebenen. Eine detailliertere Darstellung der Sozialschutzsysteme in Österreich, basierend auf der ESSOSS-Systematik, ist gemeinsam mit den entsprechenden Ausgaben des Jahres 2016 und der institutionellen Zuordnung zu den staatlichen Subsektoren nach Einteilung der VGR in Abbildung 6.1 dargestellt<sup>65</sup>).

Unter Berücksichtigung der Informationen aus ESSOSS zur Aufteilung der Sozialleistungen in bedarfsgeprüfte und nicht bedarfsgeprüfte sowie Sach- und Geldleistungen (Abbildung 6.1) zeigen sich folgende Muster in den Sozialausgaben der unterschiedlichen staatlichen Ebenen:

#### **Sozialversicherung:**

Als zentrale Bestandteile der sozialen Sicherungssysteme sind auf der Ebene der Sozialversicherung die Pensions-, die Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung angesiedelt. Dazu kommen spezifische "arbeitsnahe" Systeme wie Leistungen auf Basis des Nachtschwerarbeitsgesetzes sowie der Schlechtwetterentschädigung. Bedarfsprüfungen sind bei Leistungen der Sozialversicherungen grundsätzlich nicht vorgesehen, der überwiegende Teil der Leistungen sind zudem Geldleistungen. Der Bezug von Sozialversicherungsleistungen ist in der Regel an vormalige Beitragszahlungen geknüpft.

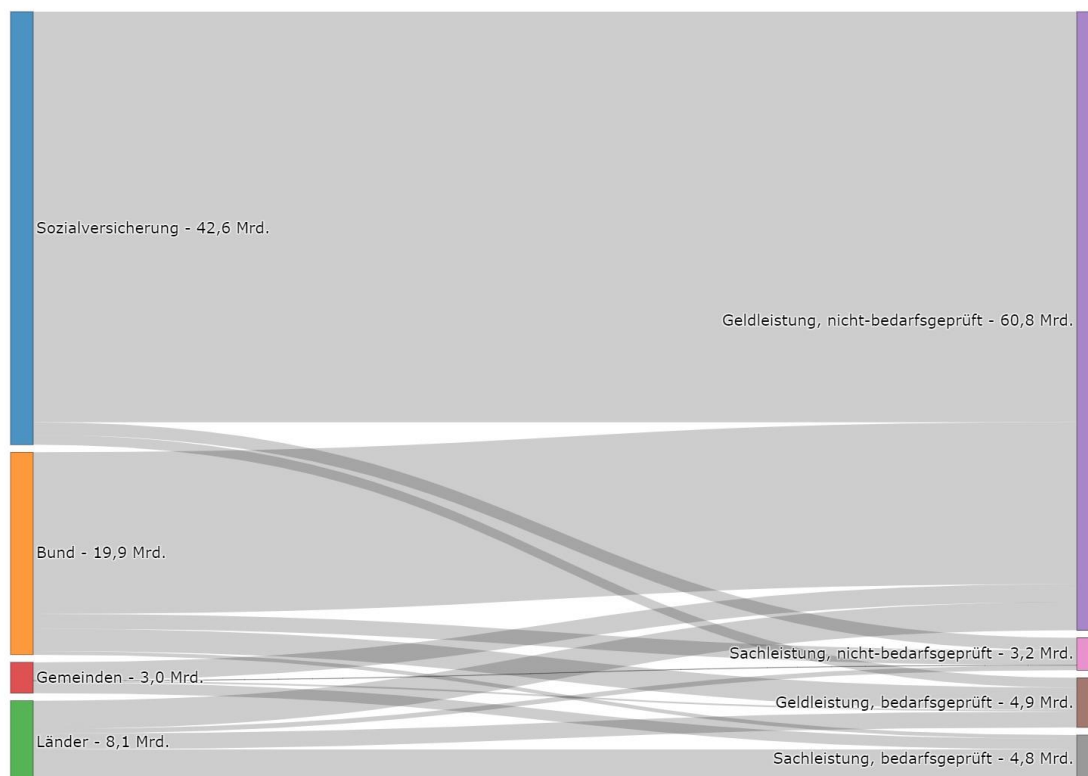
#### **Bundesebene:**

Auf Bundesebene findet sich eine große Breite an Sozialsicherungssystemen, die vielfach Ausgleichs- bzw. Versorgungscharakter haben und eine eigene gesetzliche Grundlage besitzen (z. B. FLAF, Pflegeleistungen, Versorgungsgesetze, Insolvenzentgeltfonds). Bundesleistungen sind häufig auch Leistungen, auf welche in Österreich wohnhafte Personen unabhängig von Staatsbürgerschaft oder erfolgten Beitragszahlungen Anspruch haben (z. B. Pflegeleistungen, Familienbeihilfe). Wie das Beispiel des Kinderbetreuungsgeldes (ehemals Karenzgeld) zeigt, können Leistungen der Bundesebene auch Sozialversicherungsleistungen ersetzen. Ähnlich wie bei der Sozialversicherung handelt es sich beim Gros der Leistungen um nicht-bedarfsgeprüfte Geldleistungen.

---

<sup>65</sup> Die Liste basiert auf den von Österreich definierten Sozialschutzsystemen gemäß ESSOSS (*Statistik Austria*, 2011). In der Darstellung nicht enthalten sind Schemata, welche primär den Gesundheitsbereich berühren.

Abbildung 6.1: Aufteilung der Sozialausgaben der Gebietskörperschaften in Geld-/ Sachleistungen und bedarfsgeprüft/nicht-bedarfsgeprüft, 2016



Q: WIFO-Berechnungen auf Basis Statistik Austria (2017) und Sozialministerium (2017b).

### Länderebene:

In der Sammelkategorie Sozialleistungen der Länder<sup>66</sup>) finden sich die Behindertenhilfe (v. a. Rehabilitation, Unterbringung, Sachleistungen), Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung (etwa Einkommensbeihilfen, Unterbringung, Mietbeihilfen), ambulante soziale Dienste, Flüchtlingshilfe sowie Betreuung und Unterbringung von Kindern. Die wesentlichen Leistungen unterliegen einer Bedarfsprüfung und sind tendenziell eher Sach- als Geldleistungen. Neben diesen Sozialhilfeleistungen fallen auf Länderebene, wie auch auf Bundes- und Gemeindeebene, zusätzlich Ausgaben für Ruhegenuss und Hinterbliebenenversorgung an. Dazu kommen noch die Wohnbeihilfe (die Subjektförderung im Rahmen der Wohnbauförderung) sowie Ausgaben im Zusammenhang mit Sachwalterschaft.

### Gemeindeebene:

Im Bereich der Sozialleistungen werden Gemeinden primär im eigenen Wirkungsbereich tätig, um Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Die Leistungen sind wie auf Länderebene häufig Sachleistungen und bedarfsgeprüft und entfallen überwiegend auf Bereiche wie Behindertenhilfe und Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung.

<sup>66</sup>) In der ESSOSS-Systematik wird Wien als Land klassifiziert.

## 6.4 Entwicklung der Ausgabenstrukturen im Sozialsystem

Die Ausgaben des Gesamtstaates für unterschiedliche Maßnahmen der sozialen Sicherung in Österreich beliefen sich gemäß COFOG im Jahr 2016 auf 76,2 Mrd. € bzw. 21,6% des BIP. Für die funktionalen Ausgabenkategorien ergibt sich dabei folgende Aufteilung:

45,8 Mrd. € bzw. 60,1% der Ausgaben für soziale Sicherung entfallen auf den Bereich Alter (GF1002). Der überwiegende Teil dieser Ausgaben entfällt auf Alters- und Invaliditätspensionen aus der Pensionsversicherung sowie Pensionen öffentlicher Rechtsträger (Ruhegenuss). Dazu kommen vorzeitige Alterspensionen sowie das Pflegegeld des Bundes. Auf Länder- und Gemeindeebene ist neben den Pensionszahlungen für Beamte primär die Unterbringung im Rahmen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung zu nennen<sup>67)</sup>.

Auf den mit den Pensionszahlungen in engem Zusammenhang<sup>68)</sup> stehenden Bereich Hinterbliebene (GF1003) entfielen zuletzt 5,1 Mrd. € bzw. 6,7% der Sozialausgaben. Zusätzlich zu den Ausgaben für Pensionsleistungen kommen Hinterbliebenenleistungen aus der Unfallversicherung auf Basis von Versorgungsgesetzen (Sozialentschädigung).

Der zweitgrößte Ausgabenanteil entfällt auf den Bereich Familien und Kinder (GF1004). Im Jahr 2016 betragen die Ausgaben 8,1 Mrd. € bzw. 10,7% der Gesamtausgaben. Die wesentlichen Ausgabenposten in diesem Bereich sind Familienbeihilfe, Kinderabsetzbetrag<sup>69)</sup>, Kinderbetreuungsgeld sowie Wochengeld<sup>70)</sup>.

Auf den Bereich Krankheit und Erwerbsunfähigkeit (GF1001) entfielen 2016 6,7 Mrd. € bzw. 8,8%. Neben den Invaliditätspensionen sind auch die Unterbringung im Rahmen der Behindertenhilfe sowie Kranken- und Rehabilitationsgeld als wesentliche Ausgabenpositionen zu nennen. Im Unterschied zu den Ausgaben der COFOG-Abteilung Gesundheit (GF07), die in Kapitel 4 gesondert behandelt werden, geht es hier also nicht um die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, sondern um Einkommensersatzleistungen.

Die Ausgaben im Bereich Arbeitslosigkeit (GF1005) beliefen sich 2016 auf 5,1 Mrd. € bzw. 6,7% der Sozialausgaben. Wesentliche Ausgabenposten in diesem Bereich sind Arbeitslosengeld, Notstandshilfe sowie eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Sinne von Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung.

Der Bereich Soziale Hilfe (GF1007) hatte 2016 ein Volumen von 4,2 Mrd. € bzw. entspricht 5,5% der gesamten Sozialleistungen. Hierunter werden unterschiedlichste Geld- und Sachleistungen im Rahmen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung der Länder und Gemeinden, aber auch die Flüchtlingsbetreuung durch den Bund subsumiert.

Auf den Bereich Wohnraum (GF1006) entfallen 400 Mio. €, was den Wohnbeihilfen im Rahmen der Subjektförderung der Wohnbauförderung entspricht.

---

<sup>67)</sup> Im Detail ist keine trennscharfe Abgrenzung bei der Unterbringung im Rahmen der Sozialhilfe zwischen dem Bereich Alter und dem Bereich Soziale Hilfe möglich. Details hierzu siehe Textkasten "Aufgabenkategorien auf Zweistellerebene in der COFOG-Hauptkategorie Soziale Sicherung".

<sup>68)</sup> Die Leistungen für Hinterbliebene werden fast ausschließlich aus den Pensions(versicherungs)schemata bezahlt.

<sup>69)</sup> Im Bundesbudget scheint der Kinderabsetzbetrag nicht direkt auf, sondern vermindert das Lohn- und Einkommenssteueraufkommen.

<sup>70)</sup> Ausgaben für Kindergärten sowie Schüler- und Studentenbeihilfen sind in der COFOG-Systematik im Bereich Bildung angesiedelt.

Die restlichen Bereiche Angewandte Forschung und experimentelle Entwicklung im Bereich Soziale Sicherung (GF1008) und Soziale Sicherung, a.n.g. (GF1009) belaufen sich auf 30 Mio. € sowie 740 Mio. €. Letzterer Bereich enthält primär allgemeine Verwaltungsausgaben. Diese beiden Kategorien werden aufgrund ihres relativ geringen Volumens im Weiteren nicht mehr detailliert analysiert. Eine zusammenfassende Darstellung der Ausgaben im Jahr 2016 mit wesentlichen Leistungen in den COFOG-Kategorien bietet Übersicht 6.2.

*Übersicht 6.2: Wesentliche Leistungskomponenten der COFOG-Zweisteller im Bereich Soziale Sicherung*

COFOG-Zweisteller	2016 In Mio. €
Krankheit und Erwerbsunfähigkeit (GF1001)	
Invaliditätspension Frauen unter 60 Jahren, Männer unter 65 Jahren	2 597
Unterbringung im Rahmen der Behindertenhilfe	845
Krankengeld	704
Rehabilitationsgeld	314
Alter (GF1002)	
Normale Alterspension	26 096
Ruhegenuss Frauen und Männer 60 Jahre und älter (Bund, Länder, Gemeinden)	9 795
Korridorpenion, Langzeitversicherte und Schwerarbeitspension	2 197
Bundespflegegeld (seit 1993)	1 989
Hinterbliebene (GF1003)	
Hinterbliebenenpension	4 549
Ausgleichszulage Hinterbliebenenpension	324
Hinterbliebenenrente (Bund und Sozialversicherung)	185
Familien und Kinder (GF1004)	
Familienbeihilfe	3 448
Kinderabsetzbetrag (seit 1994)	1 336
Kinderbetreuungsgeld	1 146
Arbeitslosigkeit (GF1005)	
Arbeitslosengeld	1 671
Notstandshilfe	1 473
Aktive und aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Qualifizierung, Mobilitätsförderung, Vermittlung etc.) - Arbeitsmarktservice (AMS)	1 242
Wohnraum (GF1006)	
Wohnbeihilfe	342
Mietbeihilfe im Rahmen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung	72
Soziale Hilfe, anders nicht genannt (GF1007)	
Sonstige Sachleistungen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung sowie der Flüchtlingshilfe	769
Laufende Geldleistungen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung	697
Unterbringung im Rahmen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung	509
Flüchtlingsbetreuung und -integration inklusive Bundesasylamt	369

Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen.

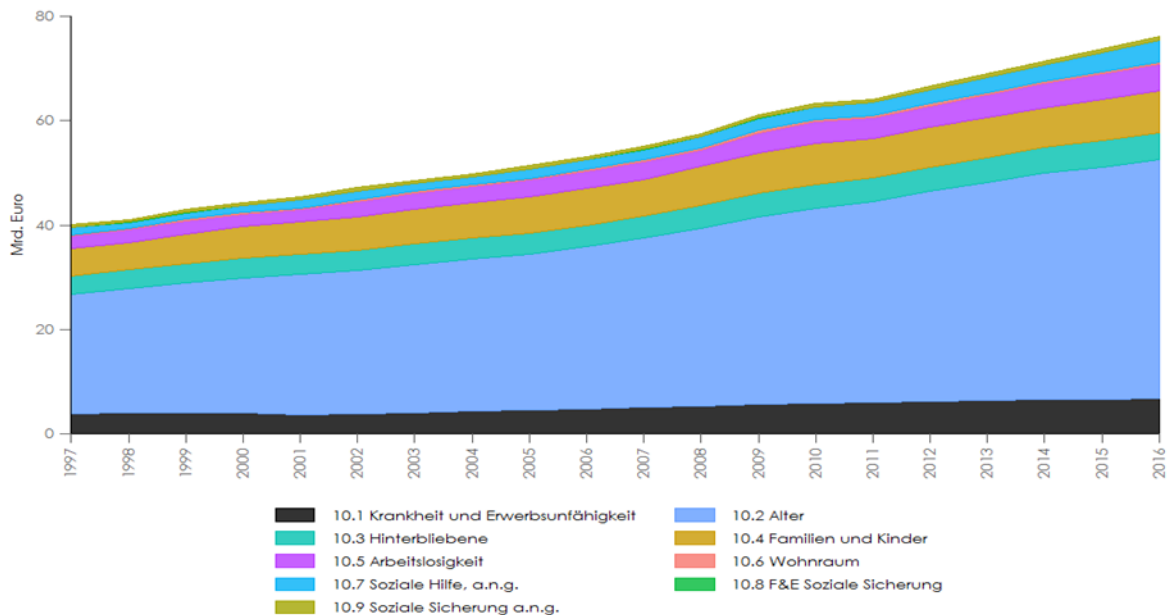
Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 identifizierten hohen Dynamik der Ausgaben für soziale Sicherung stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die unterschiedlichen Bereiche zum Gesamtwachstum beigetragen haben. Anhand der absoluten Ausgabenentwicklung der funktionalen Einzelbereiche (Abbildung 6.2) und der Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Zweisteller (Übersicht 6.3) ergibt sich folgendes Bild:

Obwohl seit 1997 alle COFOG-Gruppen innerhalb der Kategorie Soziale Sicherung ein nominelles Wachstum ausweisen, ist die Einzelentwicklung von großen Unterschieden gekennzeichnet.

Überdurchschnittlich stark gewachsen sind die Bereiche Soziale Hilfe (194,9%), Wohnraum (132,6%), Arbeitslosigkeit (116,3%) und Alter (100,6%). Die Ausgaben für diese Kategorien haben sich seit 1997 zumindest verdoppelt. Abgesehen vom Bereich Wohnraum ist in allen diesen Kategorien vor allem seit 2008 ein besonders dynamisches Wachstum zu sehen. Etwas weniger dynamisch haben sich die Bereiche Krankheit und Erwerbstätigkeit (75,5%) sowie Familien und Kinder (52,2%), aber auch Hinterbliebene (44,3%) entwickelt. Auch waren die Jahre seit 2008 in diesen Kategorien relativ wenig dynamisch.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Volumina dieser Leistungen zeigt sich zudem, dass der Funktionsbereich Alter für den wesentlichen Teil des gesamten Ausgabenanstiegs für soziale Sicherung seit 1997 verantwortlich ist: Vom Gesamtwachstum von 90,3% in den letzten 20 Jahren entfallen 57,4 Prozentpunkte bzw. 63,6% auf diese Ausgabenkategorie. Mit großem Abstand folgen die Gruppen Krankheit und Erwerbstätigkeit (7,2 Prozentpunkte), Familien und Kinder (7,0 Prozentpunkte), Arbeitslosigkeit (6,9 Prozentpunkte) und Soziale Hilfe (6,9 Prozentpunkte). Innerhalb dieser vier Kategorien waren die Wachstumsbeiträge bei Arbeitslosigkeit und Soziale Hilfe in den Jahren ab 2008 deutlich höher als zuvor, was ohne Zweifel die Folgen der Finanzkrise ab 2009 widerspiegelt. Die Kategorien Hinterbliebene und Wohnraum trugen mit 3,9 bzw. 0,6 Prozentpunkten deutlich weniger zum Gesamtausgabenwachstum bei. Die Betrachtungsweise der Wachstumsbeiträge unterstreicht, dass bei großen Volumina auch relativ geringe Wachstumsraten zu signifikanten Ausgabensteigerungen führen können – siehe Krankheit und Erwerbstätigkeit oder Familien und Kinder. Die Kombination von überdurchschnittlichen Wachstumsraten und großen Volumina im Bereich Alter bestimmt die Gesamtentwicklung des Bereichs Soziale Sicherung zu ganz erheblichen Anteilen.

Abbildung 6.2: Entwicklung der COFOG-Zweisteller im Bereich Soziale Sicherung, 1997 bis 2016



Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen.



Übersicht 6.3: Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptausgabenkategorien im Bereich Soziale Sicherheit, 1997 bis 2016

	GF10	GF1001	GF1002	GF1003	GF1004	GF1005	GF1006	GF1007	GF1008	GF1009
Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten										
1997	0,5	-0,3	1,6	0,1	-0,6	-0,5	0,1	-0,1	0,0	0,3
1998	2,6	0,6	2,4	0,2	-0,5	0,5	0,1	-0,6	0,0	0,0
1999	4,5	0,1	2,6	0,2	1,4	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
2000	3,3	-0,3	2,5	0,1	1,0	-0,3	0,0	0,2	0,0	0,1
2001	2,4	-0,7	2,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,6	0,0	-0,1
2002	4,1	0,5	1,3	0,1	0,5	1,0	0,1	0,2	0,0	0,5
2003	2,8	0,4	1,9	0,1	0,5	0,5	0,0	-0,4	0,0	-0,3
2004	2,5	0,7	1,4	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1
2005	3,2	0,5	1,4	0,1	0,3	0,1	0,0	0,6	0,0	0,1
2006	3,5	0,3	2,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
2007	3,6	0,5	2,5	0,2	0,1	0,2	-0,1	0,3	0,0	-0,1
2008	4,4	0,4	2,9	0,2	0,8	-0,5	0,1	0,4	0,0	0,0
2009	6,3	0,6	3,3	0,2	0,5	1,4	0,1	0,2	0,0	0,1
2010	3,5	0,3	2,4	0,1	0,2	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0
2011	1,4	0,4	1,7	0,1	-0,6	-0,3	-0,1	0,2	0,0	0,0
2012	3,8	0,2	2,8	0,2	0,1	0,3	-0,1	0,3	0,0	0,0
2013	3,6	0,2	2,3	0,2	0,0	0,5	0,0	0,3	0,0	0,1
2014	3,5	0,2	2,4	0,1	0,0	0,4	0,0	0,4	0,0	0,0
2015	3,2	0,1	1,5	0,1	0,5	0,3	0,0	0,6	0,0	0,0
2016	3,4	0,1	1,8	0,1	0,3	0,2	0,0	0,9	0,0	0,0
1997/2016	90,3	7,2	57,4	3,9	7,0	6,9	0,6	6,9	0,0	0,5
2001/2016	67,7	6,7	41,6	2,8	4,2	5,9	0,3	5,7	0,0	0,4
2008/2016	32,5	2,3	20,7	1,2	1,1	3,5	0,0	3,5	0,0	0,3
Wachstumsraten in %										
1997/2016	90,3	75,5	100,6	44,3	52,2	116,3	132,6	194,9	14,4	35,6
2001/2016	67,7	83,0	70,2	34,0	31,0	111,0	48,6	163,0	-17,7	33,8
2008/2016	32,5	24,5	35,0	15,8	8,1	65,3	-4,1	94,3	2,4	27,2

Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen. – GF10: Soziale Sicherheit, GF1001: Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, GF1002: Alter, GF1003: Hinterbliebene, GF1004 Familien und Kinder, GF1005 Arbeitslosigkeit, GF1006 Wohnraum, GF1007 Soziale Hilfe, anders nicht genannt.

## 6.5 Vertikale Dynamik der Ausgabenstrukturen im Sozialsystem

### Aufteilung der Ausgaben für soziale Sicherheit auf COFOG-Zweistellerebene

Für die Zurechnung der Ausgaben für soziale Sicherheit zu den vier Subsektoren des Staates auf der Ebene der COFOG-Zweisteller liegen von Statistik Austria keine Detailinformationen vor. Aus

diesem Grund wurde die weitaus detaillierte ESSOSS-Datenbasis herangezogen, um eine Aufteilung der COFOG-Ausgaben für soziale Sicherung je Sektor vorzunehmen<sup>71)</sup>).

Die ermittelten Ausgabenentwicklungen je Zweisteller für alle Subsektoren des Staates sind in Übersicht 6.4 dargestellt. Grundsätzlich zeigt sich, dass Bund und Sozialversicherungen zwar für den wesentlichen Teil der Gesamtausgaben verantwortlich sind, die Ausgaben der Länder und Gemeinden jedoch eine höhere Dynamik seit 2008 erfahren und folglich ihren Anteil an den Ausgaben für soziale Sicherung ausgebaut haben.

*Übersicht 6.4: Ausgaben, Wachstumsbeiträge und Wachstumsraten der Hauptkategorien im Bereich Soziale Sicherung für staatliche Subsektoren, 2016*

	GF10	GF1001	GF1002	GF1003	GF1004	GF1005	GF1006	GF1007	GF1008	GF1009
	Ausgaben, in Mrd. €									
Bund	20,74	0,39	7,48	0,10	6,63	5,41	0,00	0,70	0,03	0,00
Länder und Gemeinden	12,50	1,65	6,43	0,00	0,76	0,01	0,47	3,19	0,00	0,00
Sozialversicherung	43,02	4,57	32,02	5,07	0,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,84
	Wachstumsbeiträge 2008-2016, in Prozentpunkten									
Bund	21,7	0,8	5,9	-0,3	1,3	11,9	0,0	2,1	0,0	0,0
Länder und Gemeinden	45,1	5,2	17,3	0,0	2,3	0,0	-0,4	20,6	0,0	0,0
Sozialversicherung	34,9	1,7	30,1	2,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	Wachstumsraten 2008-2016, in %									
Bund	21,7	50,2	15,6	-37,8	3,4	60,2	.	108,1	2,4	-87,7
Länder und Gemeinden	45,1	37,7	30,2	3,5	35,2	63,0	-6,9	125,5		
Sozialversicherung	34,9	13,8	42,9	16,6	28,5	.	.	-65,1	.	17,9

Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen. – GF10: Soziale Sicherung, GF1001: Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, GF1002: Alter, GF1003: Hinterbliebene, GF1004 Familien und Kinder, GF1005 Arbeitslosigkeit, GF1006 Wohnraum, GF1007 Soziale Hilfe, anders nicht genannt.

- Bundesebene:** Die größten Ausgabenposten des Bundes entfielen im Jahr 2016 auf die Bereiche Alter, Familien und Kinder sowie Arbeitslosigkeit. Innerhalb dieser Gruppe verzeichnete speziell der Funktionsbereich Arbeitslosigkeit seit 2008 eine deutlich überdurchschnittliche Dynamik (+60%), bedingt durch Verwerfungen der Finanzkrise auf den Arbeitsmärkten. Deutlich schwächer war das Ausgabenwachstum im Bereich Alter; die Ausgaben im Bereich Familien und Kinder stiegen bis 2016 gegenüber 2008 sogar nur um 3,4%. Entsprechend entfällt vom Gesamtwachstums der Sozialausgaben auf Bundesebene (+21,7%) über die Hälfte auf den Bereich Arbeitslosigkeit, mit einem Wachstumsbeitrag von 11,9 Prozentpunkten. Gemeinsam mit den Kategorien Alter (5,9 Punkte) und Familien und Kinder (1,3 Punkte) werden fast 90% des Ausgabenwachstums seit 2008 abgebildet. Hinzu kommen in geringerem Umfang Ausgaben im Bereich Soziale Hilfe, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sowie Hinterbliebene. Während die Ausgaben des Bereichs Hinterbliebene um 38% zurückgingen, kam es im Bereich Soziale Hilfe zu einem Anstieg von 108% (primär aufgrund Bundesausgaben für

<sup>71)</sup> Eine detaillierte Erläuterung zu dieser Umrechnung findet sich in Appendix 6A. Aufgrund von Datenbeschränkungen konnte eine detaillierte Zurechnung nur für die Jahre 2008-2016 vorgenommen werden.

Flüchtlingsbetreuung und -integration) und im Bereich Krankheit und Erwerbsunfähigkeit von 50%. Die relativ hohe Dynamik in diesen kleineren Bereichen trug somit ebenfalls in einem gewissen Umfang zum Gesamtausgabenwachstum auf Bundesebene bei.

- **Landes- und Gemeindeebene:** Den stärksten Ausgabenanstieg im Zeitraum 2008/2016 gab es auf Ebene der Länder und Gemeinden (+45,1%). Dabei gibt es zwei Haupttreiber des Ausgabenanstiegs: Die höchsten Wachstumsraten waren im Bereich Soziale Hilfe (GF1007) zu beobachten: Bei Ländern und Gemeinden wuchs diese Ausgabenkategorie um 125,5% gegenüber 2008, vermutlich zu einem erheblichen Teil verursacht durch die von der Migrationswelle ab 2015 bedingten Mehrausgaben bei der Grundversorgung und bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Dieser Bereich war mit 20,6 Prozentpunkten auch für rund 45% des Gesamtausgabenwachstums verantwortlich. Einen hohen Wachstumsbeitrag lieferte aber auch der Bereich Alter, auf welchen mit 17,3 Prozentpunkten rund 39% des Gesamtausgabenwachstums entfallen. Zusammen mit der Kategorie Krankheit und Erwerbsunfähigkeit – Wachstumsrate von 37,7% und Wachstumsbeitrag 5,2 Prozentpunkte – waren diese drei Kategorien für 96% des Ausgabenwachstums verantwortlich. Nennenswerte Veränderungen gab es noch im Bereich Familie und Kinder, welcher um 35,2% wuchs, und im Bereich Wohnbeihilfen, wo die Ausgaben um knapp 7% zurückgingen.
- **Sozialversicherungen:** Mit über 43 Mrd. € im Jahr 2016 entfallen mehr als 50% der Staatsausgaben für soziale Sicherung auf die Sozialversicherungen, und hierbei fast drei Viertel auf den Bereich Alter und Pensionen (32 Mrd. € bzw. 74,4%). Dieser Funktionsbereich ist dabei nicht nur der mit Abstand größte Ausgabenbereich der Sozialversicherungen, sondern verzeichnete zwischen 2008 und 2016 auch das höchste Wachstum: das überdurchschnittliche Wachstum dieser Kategorie - 42,9% gegenüber einem Gesamtausgabenwachstum für soziale Sicherung der SV von 34,9% - ergibt einen Wachstumsbeitrag von 30,1 Prozentpunkten. Damit ist das Ausgabenwachstum im Bereich Alter für 86% des Gesamtausgabenwachstums der Sozialversicherungen verantwortlich. Für die gebietskörperschaftliche Ausgabendynamik ist dieser Gesichtspunkt insofern von Belang, als das Bundesbudget durch die Ausfallhaftung gegenüber der Pensionsversicherung von einer hohen Dynamik der Pensionsausgaben indirekt belastet wird, wenn keine entsprechenden Beitragseinnahmen gegenüberstehen.

Um die Ausgabenverschiebungen zwischen den staatlichen Subsektoren seit 2008 sichtbar zu machen, werden die Anteile der einzelnen Ebenen an den COFOG-Zweistellern in Übersicht 6.5 dargestellt. Insgesamt ist der Anteil des Bundes an den gesamtstaatlichen Ausgaben für Soziale Sicherung zwischen 2008 und 2016 von 29,6% auf 27,2% zurückgegangen. Länder und Gemeinden gemeinsam verzeichnen demgegenüber einen steigenden Anteil von 15,0% (2008) auf 16,4% (2016). Im Bereich Krankheit und Erwerbsunfähigkeit (GF1001) spiegelt sich die unterschiedlich dynamische Ausgabenentwicklung dahingehend, dass Bund, Länder und Gemeinden gegenüber der Sozialversicherung an Anteilen gewinnen. Die Sozialversicherungen bleiben aber mit knapp 70% der größte Sektor in diesem Bereich, wenngleich die Länder und Gemeinden nun für rund 25% der Ausgaben in dieser Kategorie verantwortlich sind.

Bei den Ausgaben der Kategorie Alter (GF1002) kam es zu einem recht deutlichen Abtausch von Anteilen zwischen Bund und Sozialversicherungen, wo letztere mittlerweile 70% der

Gesamtausgaben tätigen<sup>72)</sup>. Ursächlich hierfür dürfte das relativ schwächere Wachstum bei den Beamtenpensionen im Bundesbereich sein. Die Anteile der Länder und Gemeinden blieben relativ konstant, jene der Gemeinden sanken um 0,6 Prozentpunkte, sodass insgesamt der konsolidierte Anteil von Landes- und Gemeindeebene von 14,6% (2008) auf 14,0% (2016) zurückgegangen ist. Der Bereich Hinterbliebene (GF1003) entfällt fast vollständig auf die Sozialversicherungen; was sich in der Tendenz seit 2008 sogar noch verstärkt hat.

Übersicht 6.5: Anteile der staatlichen Subsektoren an den COFOG-Zweistellern des Bereichs Soziale Sicherung

	GF10	GF1001	GF1002	GF1003	GF1004	GF1005	GF1006	GF1007	GF1008	GF1009
Bund	In %									
2008	29,6	4,7	19,1	3,5	87,0	99,8	0,0	19,1	100,0	0,7
2008	29,6	4,7	19,1	3,5	87,0	99,8	0,0	19,1	100,0	0,7
2009	29,8	5,0	18,6	3,2	86,5	99,8	0,0	18,9	100,0	0,7
2010	29,5	5,1	18,4	3,0	86,0	99,8	0,0	17,1	100,0	0,6
2011	28,4	4,7	18,2	2,7	85,5	99,9	0,0	15,7	100,0	0,4
2012	28,1	5,2	17,9	2,7	85,1	99,8	0,0	16,2	100,0	0,4
2013	27,6	5,3	17,2	2,4	84,6	99,9	0,0	15,7	100,0	0,3
2014	27,3	5,2	17,0	2,3	84,1	99,9	0,0	14,9	100,0	0,3
2015	27,6	5,9	16,8	2,2	84,4	99,8	0,0	17,5	100,0	0,1
2016	27,2	5,9	16,3	1,9	84,0	99,8	0,0	18,0	100,0	0,1
Länder und Gemeinden										
2008	15,0	21,9	14,6	0,0	7,6	0,2	100,0	80,4	0,0	0,0
2009	15,1	24,0	14,5	0,0	8,0	0,2	100,0	80,7	0,0	0,0
2010	15,2	24,7	14,5	0,0	8,1	0,2	100,0	82,5	0,0	0,0
2011	15,4	24,3	14,4	0,0	8,7	0,1	100,0	84,0	0,0	0,0
2012	15,0	22,2	13,9	0,0	9,2	0,2	100,0	83,6	0,0	0,0
2013	15,2	22,7	14,0	0,0	9,4	0,1	100,0	84,1	0,0	0,0
2014	15,5	23,7	14,1	0,0	9,7	0,1	100,0	85,0	0,0	0,0
2015	15,7	24,3	14,0	0,0	9,5	0,2	100,0	82,4	0,0	0,0
2016	16,4	24,9	14,0	0,0	9,6	0,2	100,0	82,0	0,0	0,0
Sozialversicherung										
2008	55,4	73,4	66,3	96,5	5,4	0,0	0,0	0,5	0,0	99,3
2009	55,1	70,9	66,8	96,8	5,5	0,0	0,0	0,4	0,0	99,3
2010	55,3	70,2	67,0	97,0	5,8	0,0	0,0	0,3	0,0	99,4
2011	56,1	71,0	67,3	97,2	5,7	0,0	0,0	0,3	0,0	99,6
2012	56,8	72,6	68,2	97,2	5,7	0,0	0,0	0,2	0,0	99,6
2013	57,2	72,0	68,7	97,5	6,0	0,0	0,0	0,2	0,0	99,7
2014	57,2	71,1	68,9	97,7	6,3	0,0	0,0	0,2	0,0	99,7
2015	56,6	69,9	69,2	97,8	6,1	0,0	0,0	0,1	0,0	99,9
2016	56,4	69,2	69,7	98,1	6,5	0,0	0,0	0,1	0,0	99,9

Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen. – GF10: Soziale Sicherung, GF1001: Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, GF1002: Alter, GF1003: Hinterbliebene, GF1004 Familien und Kinder, GF1005 Arbeitslosigkeit, GF1006 Wohnraum, GF1007 Soziale Hilfe, anders nicht genannt.

Im Bereich der Sozialleistungen für Familie und Kinder (GF1004) bleibt die Dominanz der Bundesebene bestehen, der Anteil hat jedoch seit 2008 um 3 Prozentpunkte von 87% auf 84%

<sup>72)</sup> Der Pensionssicherungsbeitrag des Bundes an die Sozialversicherungen bleibt hier jedoch unberücksichtigt, da hier der Fokus auf der Ausgaben- und weniger auf der Finanzierungsverantwortung liegt.

abgenommen. Die entsprechenden Anteilssteigerungen verteilen sich relativ gleichmäßig über die Länder, Gemeinden und Sozialversicherung. Der konsolidierte Gesamtanteil von Landes- und Gemeindeebene ist 7,6% (2008) auf 9,6% (2016) angestiegen.

Ausgaben im Bereich Arbeitslosigkeit (GF1005) sind gemessen an den Ausgabenanteilen quasi eine Alleinkompetenz des Bundes, was sich auch nicht geändert hat. Umgekehrt ist die Ausgabenkompetenz im Bereich Wohnungswesen (GF1006) vollständig bei den Ländern und Wien angesiedelt.

Sehr unsystematisch stellt sich die Entwicklung der Ausgabenanteile im Bereich Soziale Hilfe dar. Zudem sind hier merkbliche Sprünge von Jahr zu Jahr zu beobachten. In der Tendenz haben die Anteile des Bundes und der Sozialversicherungen etwas abgenommen, wodurch mittlerweile weniger als 20% der Ausgaben in dieser Kategorie auf diese beiden Ebenen entfallen. Umgekehrt hat der Anteil der Länder deutlich zugenommen, bei den Gemeinden (inklusive Wien) ist die Entwicklung sehr volatil. Letzteres erklärt sich vor allem durch die deutlich höhere Dynamik auf Bundes- und Länderebene in den Jahren 2015 und 2016. In Summe ist der Anteil von Ländern und Gemeinden von 80,4% (2008) auf 82% (2016) angestiegen.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass sich der steigende Anteil der Länder und Gemeinden im Bereich der sozialen Sicherung praktisch alle COFOG-Zweisteller einschließt. Lediglich im Funktionsbereich Alter haben die subzentralen Einheiten – ebenso wie die Bundesebene – Ausgabenanteile an den Sektor Sozialversicherung verloren. Dies ist Ausdruck der zunehmenden Verlagerung von Alterspensionen aus den Beamtenpensionen in die ASVG-rechtlichen Pensionen. Auf Bundesebene gab es Anteilsrückgänge in praktisch allen Bereichen außer im Bereich GF1001 Krankheit und Erwerbsunfähigkeit.

Aus der funktionalen Betrachtungsweise der COFOG-Kategorien kam es zudem seit 2008 zu einer Zersplitterung der Ausgabenkompetenzen: Abgesehen von den Bereichen Alter und Hinterbliebene verloren die Ebenen mit den höchsten Ausgabeanteilen an Gewicht. Dies impliziert, dass die Ausgabenkompetenz im Jahr 2016 weniger konzentriert war als noch 2008.

## **6.6 Projektion der Ausgaben für soziale Sicherung**

Um zu illustrieren, wie sich die Ausgabenpfade für soziale Sicherung bei unveränderter Dynamik entwickeln würden, erfolgt in diesem Abschnitt Projektion der Ausgaben bis 2020. Die beiden (starken) Grundannahmen für die Projektionen sind dabei:

1. In Anlehnung an die Projektionen in den Kapiteln zu Gesundheit und Bildung erfolgt die Projektion auf Basis der Wachstumsraten<sup>73)</sup> zwischen 2008 und 2016. Dies impliziert eine Weiterführung der vergangenen Dynamik für die Jahre 2016 bis 2020.
2. Die Fortschreibung der Ausgabenpfade erfolgt dabei separat für jede Ebene und jede COFOG-Zweistellerposition. Dieser disaggregierte Zugang erlaubt unterschiedliche Dynamiken für die einzelnen Elemente der sozialen Sicherung auf unterschiedlichen Ebenen. Wie im vorigen Abschnitt dargelegt, sind die Entwicklungen auf den staatlichen Ebenen nicht nur im Aggregat, sondern auch auf dem Niveau der Zweisteller teils sehr heterogen.

---

<sup>73)</sup> Dabei werden geometrische Wachstumsraten für den Zeitraum 2008 bis 2016 herangezogen.

Zur Annahme einer unveränderten Dynamik der Ausgaben ist zu sagen, dass eine relativ stabile, d. h. konstante Entwicklung der nominellen Wachstumsraten speziell auf aggregierter Ebene nicht unplausibel erscheint. So ergibt sich bei Fortschreibung der vergangenen Wachstumsraten ein durchschnittliches Wachstum der Ausgaben für soziale Sicherung von 3,9% (p.a.). Damit liegen die Projektionen recht nahe an Vergleichswerten aus der rezenten WIFO Mittelfristprognose (Baumgartner et al., 2017). Gemäß dieser Prognose steigen die Ausgaben für monetäre Sozialleistungen in den Jahren bis 2021 um 3,9% (p.a.), und jene für soziale Sachleistungen um 3,5% (p.a.). Da die Ausgaben für soziale Sicherung im Wesentlichen eine Kombination aus diesen beiden Transaktionsarten sind, mit einem deutlichen Übergewicht bei den monetären Sozialleistungen, liegt die Projektion auf Basis der vergangenen Wachstumsraten nur geringfügig über der aktuellen WIFO-Prognose. Unter Berücksichtigung dessen, dass in den Wachstumsraten von 2008 bis 2016 auch eine Reihe singulärer Ereignisse wie die Finanz- und Wirtschaftskrise sowie die starken Flüchtlingsbewegungen ab 2014 enthalten sind, ist das Überschießen der Projektion zu erwarten. Selbst wenn die Niveaus, beispielsweise bei den flüchtlingsbezogenen Ausgaben, mittelfristig nicht zurückgehen, ist eher ein Abflachen der Dynamik zu erwarten.

Dazu kommt, dass die hier angestrebte Projektion als Szenario zu verstehen ist, welches konstante Rahmenbedingungen voraussetzt. Vor dem Hintergrund von bereits veranlassten und noch in Diskussion befindlicher Leistungsanpassungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene ändert sich die Wahrscheinlichkeit für eine Realisierung dieses Szenarios. Beispielfür politische Reaktionen auf sehr dynamische Ausgabenentwicklungen sei hier auf die Entwicklung der Mietbeihilfen im Rahmen der Wohnbauförderung (Subjektförderung, GF1006) verwiesen. Die hohen Wachstumsraten seit Mitte der 2000er Jahre führten zu einem Anstieg der Ausgaben auf fast 400 Millionen € bis 2010 (Klien, 2016). Um ein weiteres Ansteigen der Subjektförderungskomponente der Wohnbauförderung zu verhindern, änderten einige Bundesländer in den Jahren um 2009 die Zugangsvoraussetzungen. Dadurch wurde die vorherige Wachstumsdynamik nicht nur gedämpft, sondern ab 2011 sanken bzw. stagnierten die Ausgaben für Mietbeihilfen. Bei der folgenden Diskussion der detaillierten Prognoseergebnisse ist folglich auf diese beträchtlichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit politischen Reaktionen auf beobachtete Ausgabenentwicklungen Bedacht zu nehmen.

In Übersicht 6.6 sind die projizierten Ausgabenentwicklungen für die staatlichen Ebenen auf Zweistellerebene dargestellt. Entsprechend der zugrundeliegenden Annahmen ergibt sich ein Ausgabenwachstum von 23,2% bis 2020 auf Ebene der Länder und Gemeinden, wohingegen die projizierten Ausgaben des Bundes im gleichen Zeitraum um 12,0% zunehmen. Die höchsten Wachstumsraten und Wachstumsbeiträgen für Landes- und Gemeindeebene kommen aus dem Segment Soziale Hilfe, das für mehr als 50% der Ausgabensteigerungen verantwortlich ist (50,2% Wachstum bzw. 12,8 Prozentpunkte Wachstumsbeitrag). Aufgrund von bereits erwähnten Faktoren wie der Flüchtlingsbewegungen, die die Ausgabendynamik vor allem in 2015/16 trieben, ist dieser weitere Anstieg möglicherweise etwas überschätzt. Umgekehrt könnte eine Reform des Arbeitslosengeldes bzw. die ersatzlose Abschaffung der Notstandshilfe zu einer deutlichen Zunahme der Mindestsicherungsausgaben führen, die ebenfalls die subzentrale Ebene (Länder, inkl. Wien). Die Projektion dieses Bereichs ist jedenfalls mit großen Unsicherheiten belastet.

Übersicht 6.6: Projizierte Ausgaben, Wachstumsraten und Wachstumsbeiträge der staatlichen Subsektoren für die COFOG-Zweisteller im Bereich Soziale Sicherung

	GF10	GF1001	GF1002	GF1003	GF1004	GF1005	GF1006	GF1007	GF1008	GF1009
Ausgaben 2020, in Mrd. €										
Bund	23,2	0,5	8,0	0,1	6,7	6,8	0,0	1,0	0,0	0,0
Länder und Gemeinden	15,4	1,9	7,3	0,0	0,9	0,0	0,5	4,8	0,0	0,0
Wachstumsbeiträge 2016-2020, in Prozentpunkten										
Bund	12,0	0,4	2,7	-0,1	0,5	6,9	0,0	1,5	0,0	0,0
Länder und Gemeinden	23,2	2,3	7,3	0,0	1,0	0,0	-0,1	12,8	0,0	0,0
Wachstumsraten 2016-2020, in %										
Bund	12,0	22,6	7,5	-21,1	1,7	26,6	.	44,2	1,2	-65,0
Länder und Gemeinden	23,2	17,3	14,1	1,8	16,3	0,0	-3,5	50,2	.	.

Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen. – SV: Sozialversicherung. – GF10: Soziale Sicherung, GF1001: Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, GF1002: Alter, GF1003: Hinterbliebene, GF1004: Familien und Kinder, GF1005: Arbeitslosigkeit, GF1006: Wohnraum, GF1007: Soziale Hilfe, anders nicht genannt.

Daneben trägt auch der Bereich Alter auf Landes- und Gemeindeebene zum Ausgabenwachstum bei (14,1% bzw. 7,3 Prozentpunkte). Neben den Beamtenpensionen auf Länderebene sind dafür auch Unterbringung und andere pflegenaher Leistungen für ältere Menschen verantwortlich. Aufgrund eines geringeren Gesamtvolumens tragen die Bereiche Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sowie Familie/Kinder trotz hoher Wachstumsraten (17,3% bzw. 16,3%) in deutlich geringerem Ausmaß zum Ausgabenwachstum auf subzentraler Ebene bei.

Auf Bundesebene ergeben die Projektionen ein Wachstum der Ausgaben für soziale Sicherung von 12,0% bis 2020. Über 50% dieses Anstiegs entfällt auf den Bereich Arbeitslosigkeit, welcher mit knapp 27% wächst. Daneben liefern die Bereiche Alter (2,7 Prozentpunkte) und Soziale Hilfe (1,5 Prozentpunkte) noch Wachstumsbeiträge über 1%.

Wie sich gemäß den vorgenommenen Projektionen die Anteile der staatlichen Ebenen an den COFOG-Kategorien bis 2020 entwickeln, zeigt Übersicht 6.7. So sinkt gemäß den Projektionen der Anteil des Bundes an den Ausgaben für soziale Sicherung zwischen 2016 und 2020 um 1 Prozentpunkt auf 26,2%. Dieser Rückgang zieht sich praktisch über alle Zweisteller und wird einzig durch einen steigenden Anteil im Bereich Krankheit und Erwerbsunfähigkeit etwas gedämpft.

Komplementär zu den Anteilen ist die Entwicklung der Ausgaben in Mrd. € in Übersicht 6.8 dargestellt. Nach den vorgenommenen Projektionsrechnungen würden Länder und Gemeinden zusammen im Jahr 2020 Ausgaben in Höhe von 15,5 Mrd. € im Bereich Soziale Sicherung tätigen, also gegenüber 2016 ein Zuwachs um 3 Mrd. €. Auf Bundesebene würden sich gegenüber 2016 Mehrausgaben von 2,5 Mrd. € von 20,7 Mrd. € auf 23,2 Mrd. € (2020) ergeben.

Übersicht 6.7: Projektion der Anteile der staatlichen Subsektoren an den COFOG-Zweistellern des Bereichs Soziale Sicherung

	GF10	GF1001	GF1002	GF1003	GF1004	GF1005	GF1006	GF1007	GF1008	GF1009
Bund	In %									
2016	27,2	5,9	16,3	1,9	84,0	99,8		18,0	100,0	0,1
2017	26,9	6,1	16,0	1,7	83,5	99,8		17,8	100,0	0,1
2018	26,7	6,2	15,6	1,6	83,1	99,8		17,6	100,0	0,0
2019	26,4	6,4	15,3	1,5	82,7	99,8		17,4	100,0	0,0
2020	26,2	6,6	15,0	1,4	82,2	99,8		17,2	100,0	0,0
Länder und Gemeinden										
2016	16,4	24,9	14,0	0,0	9,6	0,2	100,0	82,0	-	-
2017	16,6	25,3	13,9	0,0	9,9	0,2	100,0	82,0	-	-
2018	16,8	25,7	13,8	0,0	10,1	0,2	99,9	81,9	-	-
2019	17,1	26,1	13,7	0,0	10,4	0,2	99,8	81,9	-	-
2020	17,3	26,5	13,7	0,0	10,7	0,2	99,8	81,8	-	-
Sozialversicherung										
2016	56,4	69,2	69,7	98,1	6,5	-	-	0,1	-	99,9
2017	56,4	68,6	70,1	98,2	6,6	-	-	0,1	-	99,9
2018	56,5	68,1	70,5	98,4	6,7	-	-	0,0	-	100,0
2019	56,5	67,5	70,9	98,5	6,9	-	-	0,0	-	100,0
2020	56,4	66,9	71,3	98,6	7,0	-	-	0,0	-	100,0

Übersicht 6.8: Projektion der Ausgaben der staatlichen Subsektoren des Bereichs Soziale Sicherung

	GF10	GF1001	GF1002	GF1003	GF1004	GF1005	GF1006	GF1007	GF1008	GF1009
Bund	In Mrd. €									
2016	20,7	0,4	7,5	0,1	6,6	5,4	0,0	0,7	0,0	0,0
2017	21,3	0,4	7,6	0,1	6,7	5,7	0,0	0,8	0,0	0,0
2018	21,9	0,4	7,8	0,1	6,7	6,1	0,0	0,8	0,0	0,0
2019	22,6	0,5	7,9	0,1	6,7	6,5	0,0	0,9	0,0	0,0
2020	23,2	0,5	8,0	0,1	6,7	6,8	0,0	1,0	0,0	0,0
Länder und Gemeinden										
2016	12,5	1,6	6,4	0,0	0,8	0,0	0,5	3,2	0,0	0,0
2017	13,2	1,7	6,6	0,0	0,8	0,0	0,5	3,5	0,0	0,0
2018	13,9	1,8	6,9	0,0	0,8	0,0	0,5	3,9	0,0	0,0
2019	14,6	1,9	7,1	0,0	0,8	0,0	0,5	4,4	0,0	0,0
2020	15,5	1,9	7,3	0,0	0,9	0,0	0,5	4,8	0,0	0,0
Gesamtstaat										
2016	76,3	6,6	45,9	5,2	7,9	5,4	0,5	3,9	0,0	0,8
2017	79,2	6,8	47,7	5,3	8,0	5,7	0,5	4,3	0,0	0,9
2018	82,2	6,9	49,6	5,4	8,0	6,1	0,5	4,8	0,0	0,9
2019	85,4	7,1	51,6	5,5	8,1	6,5	0,5	5,3	0,0	0,9
2020	88,8	7,3	53,7	5,6	8,2	6,9	0,5	5,9	0,0	0,9

Q: Statistik Austria (2017), WIFO-Berechnungen. – GF10: Soziale Sicherung, GF1001: Krankheit und Erwerbsunfähigkeit, GF1002: Alter, GF1003: Hinterbliebene, GF1004 Familien und Kinder, GF1005 Arbeitslosigkeit, GF1006 Wohnraum, GF1007 Soziale Hilfe, anders nicht genannt.



## 6.7 Literaturhinweise

- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Pitlik, H., Schiman, S. (2017). Deutlich verbesserte Wachstumsaussichten. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2022. WIFO-Monatsberichte, 2017, 90(10), S. 763-781.
- Bußjäger, P., Kroneder-Partisch, C. (2004). Übersicht über die Bundes- und Landeskompetenzen, [http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K\\_00560/fnameorig\\_025365.html](http://www.konvent.gv.at/K/DE/AVORL-K/AVORL-K_00560/fnameorig_025365.html).
- Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. John Wiley & Sons.
- Europäische Kommission (2015). The 2015 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the 28 EU member states (2013-2060). Directorate Economic and Financial Affairs.
- Filipič, U., Wörister, K. (2012). Grundbegriffe des Sozialrechts. Skriptum Sozialrecht, SR 1.
- Fond Soziales Wien (2017). Jahresabschlüsse des Fonds Soziales Wien und seiner Tochterunternehmen. Jahresberichte 2008-2016, Wien.
- Heitzmann, K., Österle, A. (2008). Lange Traditionen und neue Herausforderungen: Das österreichische Wohlfahrtssystem. Europäische Wohlfahrtssysteme, S. 47-69.
- Klien, M. (2016), , Bedeutung der Wohnbauförderung für den Umverteilungsprozess. In: Rocha-Akis et al. (2016) Umverteilung durch den Staat in Österreich. Wien, S. 174-188.
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris.
- Osterkamp, R., Röhn, O. (2007). Being on Sick Leave: Possible Explanations for Differences of Sick-leave Days Across Countries. CESifo Economic Studies, 53(1), S. 97-114.
- Sozialministerium - Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2017a). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014 – 2017. Dokumentation. <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=447>.
- Sozialministerium - Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2017b). ESSOSS-Daten 1980-2016.
- Stadt Wien (2017). Rechnungsabschluss 2016. <https://www.wien.gv.at/finanzen/budget/ra16/index.htm>.
- Statistik Austria (2011). Standard-Dokumentation Metainformationen zu ESSOSS (Europäisches System der Integrierten Sozialschutzstatistik).
- Statistik Austria (2017). Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen (COFOG-Abteilungen und Gruppen), ESVG 2010, Wien, 2017.
- Zutavern, J., Kohli, M. (2012). Needs and risks in the welfare state. In: Castles, F., Leibfried, S. Lewis, J., Obinger, H., Pierson, Ch. (Hrsg): The Oxford Handbook of the welfare state. 2012, Oxford, New York.

## 6.8 Appendix Kapitel 6

### Appendix 6.1: Überleitung ESSOSS auf COFOG

Die Überleitung der ESSOSS-Datenbasis in die COFOG-Systematik erfolgte im Wesentlichen durch eine individuelle Zuteilung der Einzelmaßnahmen der ESSOSS zu a) einer Gebietskörperschaftsebene und b) einer der 9 Funktionen der COFOG im Bereich Soziale Sicherung. Die Zuordnung von ESSOSS-Maßnahmen auf die Gebietskörperschaftsebenen basiert auf den einzelnen Sozialschutz-Schemata (siehe Darstellung der Sozialschutzsysteme in Übersicht 6.1). Entsprechend werden etwa Maßnahmen aus dem Sozialschutzschema 01 Gesetzliche Pensionsversicherung den Sozialversicherungen zugerechnet, jene aus Schema 07 Bundespflegegeld der Bundesebene. Da Maßnahmen in ESSOSS eine funktionale Zuteilung besitzen, die der COFOG-Systematik sehr ähnlich ist, können die meisten Maßnahmen direkt einer COFOG-Zweistellerebene zugeordnet werden. Eine Reihe von Unterschieden zwischen ESSOSS und COFOG machen jedoch abweichende Zuteilungen notwendig:

- In ESSOSS ist Wien als Bundesland klassifiziert, in COFOG als Gemeinde. Aus diesem Grund werden teilweise Ausgaben in Schema 22 (Sozialleistungen der Länder) und Schema 2 (Pensionen öffentlicher Rechtsträger) von der Länderebene auf die Gemeindeebene umgebucht. Dies geschieht primär auf Basis von Rechnungsabschlüssen der (Stadt Wien, 2017) und Jahresberichten des Fonds Soziales Wien (Fonds Soziales Wien, 2017).
- Einige wenige Schemata lassen sich nicht eindeutig einem staatlichen Subsektor zuordnen. Dies betrifft speziell Schema 2 (Pensionen öffentlicher Rechtsträger), wo eine manuelle Aufteilung anhand von Zusatzinformationen von Statistik Austria zu den Pensionsausgaben der Gebietskörperschaften erfolgte. Zusätzlich wurden die Ausgaben im Bereich des Schemas 28 (Bewährungshilfe und Sachwalterschaft) zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Ausgaben im Zusammenhang mit Bewährungshilfe werden der Bundesebene, Sachwalterschaft auf die Länderebene zugerechnet.
- Ausgaben in Schema 22 und 23 (Sozialleistungen der Länder, Sozialleistungen der Gemeinden) für die Unterbringung im Rahmen der Sozialhilfe bzw. der Mindestsicherung wurden hälftig auf die COFOG-Zweisteller Alter (1002) und Soziale Hilfe (1007) aufgeteilt.
- Eine Reihe von Maßnahmen gemäß ESSOSS zählt in der COFOG-Systematik nicht zum Bereich Soziale Sicherung. Dies betrifft:
  - Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind in COFOG im Bereich GF04 erfasst.
  - Ausgaben für Gesundheitsleistungen, welche auf den COFOG Bereich GF07 Gesundheitswesen entfallen.
  - Ausgaben für Kindergärten und Schüler- und Studentenbeihilfen werden nach COFOG im Bereich GF09 Bildungswesen erfasst.
  - Die Bewährungshilfe ist in COFOG im Bereich Öffentliche Ordnung und Sicherheit (GF03) erfasst.
  - Gewisse Maßnahmen in ESSOSS wie Betriebspensionen sowie Entgeltfortzahlungen im Krankheitsfall sind keine Staatsausgaben, und folglich nicht in COFOG erfasst.

- Verwaltungsausgaben sind in ESSOSS nur teilweise ausgewiesen. Wo dies der Fall ist, wurden diese Verwaltungskosten in die COFOG-Kategorie GF1009 umgebucht. Dennoch ergibt sich eine Untererfassung bei den Ausgaben in dieser Kategorie.
- Entgegen der COFOG Systematik sind in ESSOSS keine Investitionsausgaben erfasst. Aus diesem Grund sind die ESSOSS Ausgaben per Definition geringer als jene in COFOG. Da die Investitionsausgaben im Bereich soziale Sicherung wenig bedeutend sind (< 0,5% der Gesamtausgaben für Soziale Sicherung in 2016), dürfte dieser Unterschied keinen großen Einfluss auf das Ergebnis haben.

Aufgrund der erwähnten Unschärfe in der Überleitung, werden die mittels ESSOSS berechneten Ausgabeanteile mit den Randwerten aus COFOG hochgerechnet. Dies stellt sicher, dass die ermittelten Gesamtausgaben jedes staatlichen Subsektors den Ausgaben in COFOG entsprechen. Etwaige Abweichungen zeigen sich ausschließlich in der Aufteilung innerhalb der Zweisteller.

## 7 Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Ausblick

### 7.1 Zum Problem der vertikalen Ausgabendynamik

Zu den im Finanzausgleichspaktum 2017 vereinbarten Reformschritten zählt der "Einstieg in den Umstieg" zu einer verstärkten Aufgabenorientierung der Finanzmittelverteilung. Zunächst beschränkt auf Pilotprojekte in den Bereichen Elementarbildung - ursprünglich geplant ab dem Kindergartenjahr 2017/2018 - und Pflichtschulen (vorgesehen ab dem Schuljahr 2018/2019), soll der aufgabenorientierte Ansatz ab 2020/2021 auf noch näher zu vereinbarende Sachgebiete und Funktionen ausgeweitet werden.

Die theoretische Diskussion des aufgabenorientierten Finanzausgleichs fokussiert in der Regel auf eine **horizontale Dimension**. Es geht primär um die Suche nach den geeigneten Indikatoren, die als Maßstab für die Finanzmittelverteilung auf Einheiten (Länder, Gemeinden) derselben gebietskörperschaftlichen Ebene angewendet werden sollten. Spezifische öffentliche Aufgaben stehen oft in engem Zusammenhang mit bestimmten sozio-demographischen oder geographisch-topographischen Faktoren. Der Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft hängt damit nicht (ausschließlich) an der Einwohnerzahl, sondern auch an strukturellen Bedingungen und speziellen Anforderungen der öffentlichen Leistungserstellung. Im Kontext einer aufgabenorientierten Finanzmittelverteilung geht es also darum, Maßgrößen zu entwickeln, die den Finanzbedarf der körperschaftlichen Einheiten objektiv widerspiegeln. Dabei zeigt sich, dass die Entwicklung von guten Indikatorsystemen für eine anreizkompatible aufgabenorientierte Finanzbedarfsbestimmung zahlreiche technische und politische Herausforderungen birgt.

Aufgabenorientierte Mittelverteilung hat freilich auch eine **vertikale Dimension**, die speziell aus dynamischer Perspektive von Bedeutung ist. Es geht mithin um das Problem der (kontinuierlichen) Anpassung der vertikalen Einnahmeverteilung im Staat ("aufgabenorientierte vertikale Finanzmittelverteilung"). In dieser Interpretation wird der Finanzbedarf nicht nur in Bezug auf die horizontale Mittelverteilung zwischen den Einheiten der gleichen gebietskörperschaftlichen Ebene gesehen. Vielmehr impliziert verstärkte Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs auch, dass maßgebliche Veränderungen im Aufgabenumfang und/oder in der Aufgabenintensität und daraus resultierende Veränderungen der finanziellen Ausgabenlasten in vertikaler Hinsicht – also zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen, gegebenenfalls unter Einbeziehung weiterer staatlicher Subsektoren – bei der vertikalen Einnahmenverteilung berücksichtigt werden müssen.

Es sind prinzipiell zwei Ursachenkomplexe für einen **Anpassungsbedarf der Finanzmittelaufteilung** zu unterscheiden, die freilich auch überlappen können. Anpassungsbedarf entsteht,

- wenn bei einer gegebenen (unveränderten) Aufteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im föderativen System eine Konnexität von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben erreicht werden kann und wenn verschiedene (funktionale) Aufgabenbereiche, die unterschiedlichen Ebenen zugeordnet sind, eine **unterschiedliche Kostendynamik** aufweisen. Dieser Gesichtspunkt steht in der vorliegenden Studie im Zentrum.
- wenn die **Durchführung öffentlicher Aufgaben** von einer staatlichen Ebene auf eine andere Ebene ganz oder auch nur teilweise übertragen wird. Der Grundsatz der eigenen Kostentragung (Konnexitätsgrundsatz) im Finanzausgleichsrecht ist insofern nicht ganz eindeutig, denn es stellt sich unmittelbar die Frage, ob die gesetzgebende Gebietskörperschaft die aus einer Aufgabenübertragung resultierenden Ausgaben selbst tragen soll (sogenannte

"Veranlassungs- oder Verursachungskonnexität") oder eher die mit der Durchführung der Aufgabe betraute Gebietskörperschaft ("Ausführungs- oder Vollzugskonnexität"). Gilt die Verursachungskonnexität, so können übergeordnete Einheiten keine ausgabenintensiven Leistungsgesetze erlassen, deren Kosten von den nachgeordneten Ebenen zu bestreiten sind. Huber (2003) plädiert aus finanzwissenschaftlicher Perspektive hingegen für das Prinzip der Ausführungskonnexität, denn nur so ließe sich sicherstellen, "...dass die durchführende Gebietskörperschaft die ihr übertragenen Aufgaben effizient und kostengünstig erfüllt." Freilich führen die mandatierten Verschiebungen der Ausgabenverteilung zu einem "unsichtbaren" oder "grauen" Finanzausgleich. Da zumindest ein Teil der Ausgabenentwicklung auch durch Vorhaben und Beschlüsse auf anderen Ebenen mitbestimmt wird, sieht der Konsultationsmechanismus in Österreich Verhandlungen über die Kostentragung vor.

Sozio-ökonomische und demographische Entwicklungstrends bewirken direkt oder indirekt (über induzierte Veränderung von Politikprioritäten) eine Verschiebung der Ausgabenbedarfe zwischen verschiedenen Staatsfunktionen. Sind diese Staatsfunktionen jedoch Kompetenzträgern unterschiedlicher staatlicher Subsektoren<sup>74)</sup> zugeordnet, entsteht speziell im föderativen Staatswesen ein verstärkter Korrekturbedarf bei der Finanzausstattung. Vor allem in Systemen, in denen die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungs Kompetenzen bei der Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben nicht in einer Hand vereinigt sind, begründen unterschiedliche Dynamiken in den Finanzbedarfsentwicklungen einen entsprechenden Anpassungsbedarf. Ist demgegenüber das Prinzip der institutionellen Kongruenz im föderativen Staatswesen weitgehend verwirklicht (vgl. Pitlik et al., 2015, Kapitel 2), gibt es keinen unmittelbaren Anpassungsbedarf des Systems der vertikalen Einnahmenverteilung. Vielfach diskutierte Reformvorschläge für eine Kompetenzbereinigung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und für die verbesserte Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten, zusammen mit einer Ausweitung der Abgabenaufonomie der Gebietskörperschaften, zielen mithin auch darauf ab, das Prinzip der Vollzugskonnexität durch eine stärkere Orientierung am Prinzip der Verursachungskonnexität zu ersetzen.

## **7.2 Zentrale Ergebnisse der empirischen Analyse**

Die empirische Analyse auf Basis von Daten der VGR in funktionaler Abgrenzung nach COFOG ("*Classification of Functions of Government*") zeigt substantiell unterschiedliche (vertikale) Ausgabendynamiken im föderativen System Österreichs. Aufgrund der Sonderstellung von Wien als Land und Gemeinde ist die Darstellung der Niveaus und Veränderungsdaten der Ausgaben von Landesebene und Gemeindeebene stets verzerrt, da eine trennscharfe Zuordnung der Ausgaben Wiens auf Landes- und Gemeindefunktionen nicht möglich ist. Insofern ist eine Interpretation der konsolidierten Daten von Landes- und Gemeindeebene eher angebracht, die die beiden subzentralen Ebenen zusammenführt, sodass vor allem der Vergleich der Ausgabendynamiken von Bundesebene einerseits und subzentralen Ebenen (Länder und Gemeinden) andererseits aussagekräftig ist.

---

<sup>74)</sup> Obwohl in der vorliegenden Untersuchung die Ausgabenentwicklung auf Ebene der Gebietskörperschaften im Vordergrund steht, ist es aufgrund der komplexen Verteilung von Aufgaben-, Ausgaben-, und Finanzierungsverantwortung sinnvoll, die Sozialversicherungen zumindest in einer Gesamtbetrachtung einzubeziehen.

Die **sub-sektorspezifische Aufteilung** zeigt eine Verschiebung der konsolidierten **Gesamtausgaben** zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Insgesamt hat der Anteil des Bundessektors tendenziell abgenommen. Die Ausgabenanteile der Landes- und Gemeindeebene unterlagen gewissen Schwankungen, haben aber speziell in der vergangenen Finanzausgleichsperiode 2008-2016 zugenommen.

Hinter diesen Gesamtausgabenentwicklungen stehen allerdings durchaus unterschiedliche Entwicklungen in **funktionaler Sicht**. Für das nominelle Wachstum der Staatsausgaben der vergangenen 20 Jahre zeichnen vor allem die Funktionsbereiche "Soziale Sicherung" und "Gesundheitswesen" verantwortlich; bedeutende absolute Ausgabensteigerungen kamen auch aus dem Bereich "Bildungswesen". Die drei genannten Funktionsbereiche erklären in Summe mehr als zwei Drittel des (nominellen) Staatsausgabenwachstums zwischen 1997 und 2016 und zeichnen sich gleichzeitig durch eine hohe Komplexität bei der Aufteilung der Gesetzgebungs- und Durchführungsverantwortlichkeiten aus<sup>75)</sup>:

Im **Gesundheitswesen** gibt es eine Rahmenkompetenz der Bundesebene. Insbesondere im Spitalsbereich sind die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeit zwischen den Gebietskörperschaften und Zweigen der Sozialversicherung überaus komplex organisiert und bisweilen stark zersplittert. Die Staatsausgaben für den Gesundheitsbereich sind zwischen 1997 und 2016 von 7,0% des BIP auf 8,0 des BIP angestiegen. Deutlich mehr als die Hälfte des Anstiegs der öffentlichen Gesundheitsausgaben ist auf höhere Ausgaben für stationäre Behandlung und Pflege zurückzuführen; die Ausgaben im ambulanten Bereich und auch für medizinische Erzeugnisse, die primär von den Krankenversicherungen getragen werden, wuchsen weniger dynamisch. Als Konsequenz der unterschiedlichen Wachstumsdynamiken kam es in den vergangenen Jahren zu nicht unbeträchtlichen Verschiebungen der Ausgabenanteile zwischen den Subsektoren zu Lasten von Ländern und Gemeinden, die im Jahr 2016 zusammen 51,0% der Gesamtausgaben im Gesundheitswesen bestreiten. Eine Projektion der Ausgabenentwicklung für die Jahre 2017 bis 2020 auf Basis der Wachstumsraten in der vergangenen Finanzausgleichsperiode 2008/2016 würde dazu führen, dass sich die Verschiebung der Anteile fortsetzt. Nach diesen Projektionen sollte der Ausgabenanteil der Länder und Gemeinden bis 2020 auf 51,5% zunehmen. Dabei sind mögliche zusätzliche Belastungen und eine weiter zunehmende Ausgabendynamik, die im Bereich der stationären Pflege aus der Abschaffung des Pflegeregresses resultieren könnten, noch nicht berücksichtigt.

Auch das **Bildungswesen** ist durch eine komplexe und überlappende Kompetenzaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften, sowohl was die Gesetzgebung als auch was die Administration betrifft, gekennzeichnet. Die Gesamtausgaben für den Bildungsbereich bewegten sich in den vergangenen Jahren relativ konstant bei ungefähr bei 5% des BIP. Innerhalb der Bildungsausgaben war jedoch eine Strukturveränderung zu beobachten. Bis einschließlich 2009 war das Wachstum der Ausgaben im Bildungsbereich wesentlich durch den Sekundarbereich getrieben, für den die Ausgabenverantwortlichkeiten zwischen Bundes-, Landes- und Gemeindeebene

---

<sup>75)</sup> Der Funktionsbereich Wirtschaftliche Angelegenheiten ist ebenfalls relativ dynamisch gewachsen, jedoch vor allem, weil unter diesem Posten die Ausgaben im Zuge der Bankenpakete zur Finanzmarktstabilisierung gebucht werden. Der Funktionsbereich Allgemeine öffentliche Verwaltung enthält neben den gesamtstaatlichen Zinsaufwendungen die Ausgaben für politische Vertretungskörper und ist einer spezifischen Aufgabenorientierung der Finanzmittelverteilung weniger zugänglich.

geteilt sind. In den letzten Jahren bestimmen vermehrt die Ausgaben im Elementar- und Primärbereich die Wachstumsdynamik der Ausgaben im Bildungsbereich. Die Verschiebung ist wesentlich durch den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots getrieben, was auch eine Veränderung der Ausgabenverteilung weg von Bund und Ländern hin zu den Gemeinden (inkl. Wien) mit sich bringt. Führt man die Wachstumsdynamik der vergangenen Finanzausgleichsperiode fort, sinken die Ausgabenanteile des Bundes von 44,7% (2016) auf 43,9% (2020) und jene der Länder von 27,7% (2016) auf 26,8% (2020). Der Gemeindeanteil würde entsprechend von 27,6% (2016) auf 29,2% (2020) anwachsen. Da die Teilung der Wiener Ausgaben in Landes- und Gemeindeanteil kaum trennscharf erfolgen kann, ist in diesem Kontext vor allem der projizierte Anstieg des Ausgabenanteils der konsolidierten subzentralen Einheiten von 55,3% (2016) auf 56,1% (2020) der Gesamtausgaben von Belang. Der weitere Ausbau von personellen und institutionellen Kapazitäten im schulischen Bereich (sowohl Elementar- und Primärbereich als auch Sekundarstufe), der im Zuge von Integrationsmaßnahmen für Migranten und Flüchtlinge möglicherweise notwendig ist, ist in den Projektionen noch nicht vollständig abgebildet. Insofern besteht auch hier noch ein gewisses 'Aufwärtsrisiko'.

Hinsichtlich der Ausgabenentwicklungen und der Kompetenzaufteilung ist der Funktionsbereich **Soziale Sicherung** äußerst heterogen. Neben dem beitragsfinanzierten Sektor Sozialversicherung, der im Rahmen der diversen Versicherungssysteme mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben (56,4%, 2016) bestreitet, sind alle gebietskörperschaftlichen Ebenen in Durchführung und Leistungsgesetzgebung involviert. Auf Bundesebene findet sich eine große Breite an Sozialsicherungssystemen, die vielfach Ausgleichs- bzw. Versorgungscharakter haben, insbesondere auch im Familienbereich. Sozialleistungen der Länder umfassen etwa die Behindertenhilfe, Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung, ambulante soziale Dienste, Flüchtlingshilfe sowie Betreuung und Unterbringung von Kindern (ohne Kindergärten). Gemeinden werden im Bereich der Sozialleistungen primär im eigenen Wirkungsbereich tätig, um Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Überdurchschnittlich stark gewachsen sind seit 1997 die Sozialleistungen in den funktionalen Bereichen Soziale Hilfe, Wohnraum, Arbeitslosigkeit und Alter. Die Ausgaben für diese Kategorien haben sich seit 1997 nominell zumindest verdoppelt. Wenngleich die Ausgabenanteile von Bund und Sozialversicherung für soziale Sicherung mit zusammen 83,6% (2016) deutlich überwiegen, gab es den stärksten relativen Ausgabenanstieg seit 2008 auf Ebene der Länder und Gemeinden (+45,1%).

Die hohe Dynamik der Ausgaben für soziale Sicherung ist auf verschiedene Aufgabenbereiche verteilt. In der Detailbetrachtung zeigt sich die besondere Bedeutung der Ausgaben der Kategorie "Alter", sowohl bezüglich des Volumens (mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben) als auch der Wachstumsbeiträge (über 60% der Ausgabensteigerungen zwischen 2008 und 2016). Daneben finden sich in ebenfalls volumenmäßig relevanten Bereichen deutliche Wachstumsdifferenziale: Zwischen 2008 und 2016 wuchsen die Ausgaben für "Soziale Hilfen" elfmal, jene für "Arbeitslosigkeit" achtmal schneller als jene für "Familie und Kinder" – vorwiegend natürlich als Reaktion auf die ökonomischen Verwerfungen am Arbeitsmarkt infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise. Im Gesamtergebnis zeigen sich dabei deutlich unterschiedliche Ausgabendynamiken zwischen den Subsektoren. Während alle staatlichen Ebenen Ausgabensteigerungen von zumindest 2,5% (p.a.) zwischen 2008 und 2016 verzeichneten, war die Ausgabenwachstumsrate auf Länderebene mehr als doppelt so hoch wie auf Bundesebene. Die Projektion der Ausgabenentwicklung und der Entwicklung der Anteile zeigt aufgrund der vorangegangenen Dynamik einen stärkeren

Zuwachs der Ausgabenanteile der Länderebene von 9,1% (2016) auf 9,7% (2020), sowie der Gemeindeebene (inklusive Wien) von 7,3% (2016) auf 7,7% (2020). Während sich die Anteile des Sektors Sozialversicherung nicht verändern (56,4%), sinkt diesen Projektionen zufolge der Anteil der Bundesebene von 27,2% (2016) auf 26,2% (2020).

Bei der Interpretation der Projektionen der Ausgabenentwicklung sind einige **caveats** zu berücksichtigen. Generell sind Aussagen über die zukünftige Entwicklung mit Unsicherheit behaftet und haben nur dann Bestand, wenn die in der Vergangenheit beobachtete Dynamik Bestand hat. In Fall der Projektion der vertikalen Ausgabendynamik basieren die Zahlen für 2017 bis 2020 auf den realisierten Ausgabenzuwächsen im Zeitraum 2008 bis 2016. Die Annahme, dass sich Ausgaben in der näheren Zukunft gleich wie in der jüngeren Vergangenheit entwickeln, kann sich durch verschiedenste Entwicklungen als falsch erweisen:

- Der Zeitraum, welcher die Basis für die Projektionen bildet, könnte durch **einmalige Effekte** beeinflusst gewesen sein. Beispiele dafür sind der starke Zustrom an Flüchtlingen in 2015/16 oder wesentliche Ausgabensteigerungen durch die Artikel 15a-Vereinbarungen für den Ausbau der frühkindlichen Kinderbetreuungsinstitutionen. Wenn wichtige einmalige (nachfrage- oder angebotsseitige) Effekte im relevanten Zeitraum stattgefunden haben, sollten sie bei der Interpretation der Projektionen berücksichtigt werden.
- Die zukünftigen Ausgaben sind nicht nur durch externe Faktoren bedingt, sondern werden aktiv durch **politische Entscheidungen** beeinflusst. Die Projektionen in dieser Studie basieren auf der sogenannten *no-policy change* Annahme, d. h. wir gehen davon aus, dass die politischen Entscheidungen wie bisher getroffen werden. Insbesondere durch die neue Regierung können sich aber die Prioritäten verschieben und damit auch Ausgabenentscheidungen. Die Auswirkungen regulativer Änderungen sind bisweilen auch schwer abzuschätzen. So wurde beispielsweise mit Anfang 2018 der Rückgriff der Bundesländer auf das private Vermögen einer pflegebedürftigen Person oder auch auf das Privatvermögen der Angehörigen dieser pflegebedürftigen Person (Pflegereregress) abgeschafft. Dadurch kann es zu Änderungen in der Inanspruchnahme von (stationären) Pflegeleistungen kommen, die zu einem höheren Ausgabendruck auf Länderebene führen, jedoch *ex ante* schwer zu quantifizieren sind.

Bisherige Trends in den Bestimmungsfaktoren der Ausgaben können sich ebenfalls ändern. Dennoch ist davon auszugehen, dass bestimmte sozio-demographische Entwicklungen auch in weiterer Zukunft das Aufgabenspektrum der staatlichen Subsektoren langfristig in den dargestellten funktionalen Aufgabenbereichen verändern. Durch die fortschreitende Alterung der Gesellschaft werden vor allem die Bedeutung von Pensionsausgaben, aber im Besonderen auch die Gesundheits- und Pflegeaufgaben zunehmen. Zudem erfordert die demographische Entwicklung auch eine höhere Beschäftigungsquote von Frauen, und daher auch höhere Aufwendungen für Kinderbetreuung und im Bildungswesen generell. Mit Zuwanderung und Öffnung der Arbeitsmärkte steigt auch der Bedarf an Integrationsangeboten. Der medizinische Fortschritt trägt dazu bei, die Erwartung gesunder Lebensjahre in der Bevölkerung zu erhöhen, ist aber ein beträchtlicher Kostentreiber im Gesundheitswesen. Stets sind unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen vom zunehmenden Ausgabendruck betroffen.



## 7.3 Institutionelle Optionen zur Berücksichtigung der vertikalen Ausgabendynamik

### 7.3.1 Transferverflechtung als institutionelle Konsequenz

Vor dem Hintergrund der Ausgabenentwicklungen in den vergangenen Finanzausgleichsperioden und der Ergebnisse der empirischen Projektionen der relativen Ausgabendynamik auf den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen und im Sektor Sozialversicherung wird die Notwendigkeit von institutionellen Korrekturmechanismen deutlich. Bestimmte ausgabenintensive öffentliche Aufgaben gewinnen in Zukunft vermutlich weiterhin an Relevanz; wenn diese Aufgabenbereiche ganz bestimmten föderativen Ebenen zugewiesen sind, erweist sich ein starres System zur vertikalen Einnahmenaufteilung als wenig geeignet, den unterschiedlichen Ausgabendynamiken Rechnung zu tragen.

Das Auftreten solcher "fiskalischer Lücken" (*fiscal gaps*<sup>76)</sup>) ist in der Finanzwissenschaft schon seit geraumer Zeit ein Thema (*Journard – Kongsrud 2003; Bird – Tarasov, 2004*), und die dargestellten unterschiedlichen Ausgabendynamiken auf den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen werden in der einschlägigen Literatur zum Teil auch als mögliche Verursacher vertikaler Ungleichgewichte identifiziert. Typischerweise wird dabei davon ausgegangen, dass die fiskalische Lücke auf der Ebene der subzentralen Einheiten auftritt, obwohl dies keineswegs zwingend der Fall sein muss. Dabei gibt es zahlreiche Optionen für institutionelle Arrangements, die der unterschiedlichen vertikalen Ausgabendynamik und den hieraus resultierenden Problemen einer sich vergrößernden fiskalischen Lücke Rechnung tragen können (z. B. *Bird – Tarasov, 2004; Lenk – Kuntze, 2012*).

Politische Auseinandersetzungen um die vertikale Mittelverteilung zwischen den föderativen Ebenen gehören in Verbundsystemen zum Alltag. Prinzipiell besteht diesbezüglich die Möglichkeit, in den allfälligen Neuverhandlungen des Finanzausgleichsrechts auf eine Veränderung der festgelegten **Aufteilungsschlüssel für die Oberverteilung** hinzuwirken, um die finanzpolitische Balance wiederherzustellen. Die grundsätzliche Befristung der jeweiligen Finanzausgleichsperiode in Österreich soll sicherstellen, dass die Finanzmittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaften den sich laufend ändernden Rahmenbedingungen und Aufgabenerfordernissen periodisch angepasst werden kann. Bei neuen Aufgaben oder bei bestehenden Aufgaben, die mit Ausgabenverschiebungen zwischen den staatlichen Subsektoren einhergehen, soll eine finanzielle Anpassung erfolgen. Prinzipiell ist dieser Mechanismus zu begrüßen, berücksichtigt er doch die Notwendigkeit einer regelmäßigen Adjustierung der Finanzverteilung. Die finanzpolitische Praxis zeigt freilich, dass politische Neuverhandlungen der vertikalen Aufteilungsschemata der Oberverteilung nur bedingt geeignet sind, den ökonomischen Verschiebungen der Aufgaben- und Ausgabenlasten Rechnung zu tragen. Aus eben diesem Grund wird ja über eine Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs seit vielen Jahren diskutiert - freilich nur in seiner horizontalen und nicht in der hier relevanten vertikalen Dimension.

---

<sup>76)</sup> Die fiskalische Lücke ist üblicherweise definiert als Differenz zwischen Ausgabenverpflichtungen der nachgeordneten föderalen Ebenen und deren Möglichkeiten zur Erhebung von Einnahmen (vgl. *Journard – Kongsrud (2003)*); operationalisiert werden kann sie durch die Differenz zwischen subnationalem Ausgaben- und Einnahmenanteil. Auch die Konsequenzen werden in der Literatur diskutiert: *Eyraud – Lusinyan (2013)* finden empirische Evidenz für die negativen Effekte fiskalischen Ungleichgewichte auf die finanzpolitische Performanz eines Landes.

Die in Österreich bislang bevorzugte Problemlösung besteht stets darin, vertikale Ungleichgewichte durch **verstärkte Transfers** des Bundes an die Länder und Gemeinden (im Falle einer höheren Dynamik der dort angesiedelten Aufgaben) zu mildern. Durch Sondervereinbarungen im Paktum zum Finanzausgleich und Artikel 15a-Vereinbarungen werden Mittel für bestimmte Aufgaben (z. B. Spitalsfinanzierung, Kindergartenausbau) aufgestockt, um eine bestehende Finanzierungslücke zu decken. Transfers können grundsätzlich vereinbart werden in Form von

- Zweckzuschüssen, die auf die konkrete Erfüllung einer ganz bestimmten Aufgabe gerichtet sind;
- prinzipiell ungebundenen Finanzzuweisungen, die freilich auch im Hinblick auf entstehende finanzielle Ungleichgewichte gewährt werden<sup>77)</sup>;
- Kostenübernahmen durch den Bund<sup>78)</sup>.

Die Feststellung des tatsächlichen Ausgabenbedarfs bzw. dessen Adjustierung im Rahmen von Maßnahmen zur Effizienzverbesserung und zur Realisierung von Einsparungspotentialen erfolgt jedoch oft gar nicht. Außerdem nimmt mit einer Ausweitung der Transfers nicht nur die Komplexität der Finanzbeziehungen zwischen den Ebenen beträchtlich zu. Ein permanenter Ausbau der vertikalen Transfers zum Ausgleich fiskalischer Ungleichgewichte (insgesamt oder für bestimmte Zwecke) nimmt darüber hinaus auch wenig Bedacht auf das Gesamtsystem des Finanzausgleichs. Transfers sind vielmehr häufig nur *ad hoc*-Lösungen, daher auch häufig eher unsystematisch und erhöhen zusätzlich die ohnehin schon hohe Komplexität des Finanzausgleichssystems. Aus dieser Perspektive sollten vertikale Transfers nur auf einen kurzen Zeitraum begrenzt werden.

Die empirische Analyse zeigt, dass beide Ansätze nicht ausreichend geeignet sind, die auftretenden fiskalischen Lücken zu schließen oder deren Auftreten überhaupt zu verhindern. Die Betrachtung der Transfers und ihrer Entwicklung lassen zwar auf eine gewisse Abfederung der Ausgabensteigerungen schließen. Dies zeigt sich beispielsweise auf subnationaler Ebene durch steigende Anteile der Transfers an den Ausgaben der Bereiche Gesundheit und Soziale Sicherung seit 2008. In diesem Kontext sind auch die in einigen Bundesländern üblichen Landes-, Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlagen zu verstehen, die als Transfers der österreichischen Gemeinden an die Länderhaushalte fließen. Eine vollumfängliche Kompensation der Ausgabendynamik ist auf der aggregierten Ebene der COFOG-Kategorien jedoch nicht zu beobachten. Die Transparenz der vielfältigen Transferbeziehungen ist durchaus begrenzt, und die tatsächlich erzielten Wirkungen sind nur wenig untersucht.

Zusammenfassend muss man konstatieren, dass die bisherigen institutionellen Verfahren eher zur Intransparenz und Komplexitätssteigerung im Finanzausgleich beigetragen haben, ohne jedoch tragfähige Lösungen für die unterschiedliche vertikale Ausgabendynamik insgesamt oder in einzelnen Politikbereichen zu bieten.

### 7.3.2 *Flexibilisierung der Oberverteilung als institutionelle Alternative*

Eine alternative Option wäre die **Flexibilisierung der Regelungsmechanismen** für die primäre Steuerverteilung durch automatisierte "Deckungsquoten", die ein Auseinanderdriften von

---

<sup>77)</sup> So etwa die Finanzzuweisung des Bundes zur Sicherstellung einer nachhaltigen Haushaltsführung der Länder und Gemeinden, die konkret Bezug nimmt auf die Bereiche Pflege, Gesundheit und Soziales.

<sup>78)</sup> Vor allem bei den Landeslehrern.

dynamischen Ausgaben und starren Einnahmenverteilungsregelungen verhindern könnten. So könnte, in Anlehnung an die Regelung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung in Deutschland, eine gesetzliche Bestimmung festlegen, dass die Ertragsanteile der Gebietskörperschaften (insgesamt oder von bestimmten Steuern) verpflichtend neu festzusetzen sind, wenn sich das Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben auf den gebietskörperschaftlichen Ebenen wesentlich auseinander entwickelt.

Indes zeigen die Erfahrungen in Deutschland auch, dass Deckungsquotenverhandlungen ebenfalls nur in einen vertikalen politischen Verteilungskampf münden, wenn sie zwar prinzipiell vorgeschrieben sind, ihre Anwendung jedoch durch zahlreiche unbestimmte Rechtsvorschriften nicht hinreichend konkretisiert ist (Lenk – Kuntze, 2012). Erstrebenswert wäre diesbezüglich ein transparenteres und automatisiertes Verfahren, das den diskretionären politischen Einfluss vermindert. Insbesondere wäre an eine regelgebundene Berechnungsmethode für die Deckungsquoten zu denken.

Eine denkbare Alternative wäre, dass im Sinne einer verstärkten Aufgabenorientierung fixierte Bedarfsindikatoren nicht nur für die horizontale aufgabengerechte Aufteilung der Finanzmittel herangezogen werden, sondern auch die vertikalen Anteile der gebietskörperschaftlichen Ebenen bestimmen. Im Einklang mit der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung der zugrundgelegten Bedarfsindikatoren bestimmt sich dann die Finanzausgleichsmasse, die jener gebietskörperschaftlichen Ebene, die mit der entsprechenden Aufgabe betraut ist, insgesamt zur Verfügung steht. Die Oberverteilung der Beträge würde dann unmittelbar zu (laufenden) Veränderungen der vertikalen Aufteilungsschlüssel oder auf dem Wege **aufgabenorientierter Vorwegabzüge** erfolgen, die eine durch die Indikatorentwicklung angezeigte Finanzausgleichsmasse vertikal auf die Gebietskörperschaften aufteilt. Die Summe der Vorwegabzüge knüpft mithin an der gesamtwirtschaftlichen Bedarfsentwicklung für eine konkrete Aufgabe an.

Ein Anstieg der Vorwegabzüge aufgrund einer besonders hohen Dynamik der dort angesiedelten Aufgaben und Ausgaben, der die allgemeine Steueraufkommensentwicklung übersteigt, führt allerdings dazu, dass tendenziell für andere Aufgaben eine geringere Finanzausgleichsmasse zur Verfügung steht. Ein automatischer Vorwegabzug von Finanzmitteln, etwa für die Gemeindeebene, würde besonders die Länder in ihrer finanzpolitischen Autonomie beschränken, da sie über keine nennenswerte Abgabenautonomie oder - durch den innerösterreichischen Fiskalpakt - nur begrenzte Verschuldungsoptionen verfügen. Insofern gilt gleichermaßen für die 'regelgebundene Festlegung' mittels aggregierter Bedarfsindikatoren die generelle Kritik an Vorwegabzügen, dass sie eine explizite Priorisierung bestimmter Aufgabenbereiche mit sich bringen (Döring, 2007). Bei einem gegebenen Abgabenaufkommen und einer faktischen Vorabreservierung von Teilen der Finanzmittel für die Erfüllung von Aufgaben einer gebietskörperschaftlichen Ebene könnten die anderen Ebenen ihre politischen Prioritäten nur durch zusätzliche Einnahmen, überproportionale Einsparungen in anderen Politikfeldern oder durch Verschuldung realisieren. Mit Blick auf die vertikale Aufgabenorientierung besteht ein "vertikales Spannungsfeld" zwischen möglichst objektiver Bedarfsdefinition und -abgeltung einerseits und Entscheidungssouveränität im Zuge der Selbstverwaltungsautonomie andererseits.

Die theoretische Diskussion der horizontalen aufgabenorientierten Mittelverteilung illustriert freilich auch, dass zum Zwecke der Finanzbedarfsbestimmung nicht die tatsächlichen Ausgaben der Gebietskörperschaften maßgeblich sein können. Nicht die Tatsache unterschiedlicher Pro-

Kopf-Ausgabenentwicklungen an sich, sondern nur exogene strukturelle Ursachen für die bestehenden Kostenunterschiede rechtfertigen die Berücksichtigung als Finanzbedarf in einem aufgabenorientierten Finanzausgleich. Vor diesem Hintergrund gilt nicht nur für die horizontale aufgabenorientierte Mittelverteilung, sondern fast noch mehr für die vertikale aufgabenorientierte Mittelverteilung, dass nicht die Ausgabedynamik, sondern die Kostendynamik als Maßstab für eine rationale Verteilung der Finanzmittel gelten sollte.

Das Kernproblem einer Bestimmung der notwendigen Ausgabenbedarfe ist in diesem Zusammenhang das von den gebietskörperschaftlichen Einheiten in den einzelnen Aufgabenbereichen realisierte Leistungsniveau. Zur Etablierung eines horizontalen und eines vertikalen aufgabenorientierten Ansatzes bedarf es relativ detaillierter Vorgaben zum Leistungsniveau, das von den Gebietskörperschaften jeweils realisiert werden muss; dies steht jedoch ebenfalls in Widerspruch zur Idee der finanzpolitischen Autonomie von Bund, Ländern und Gemeinden, auch wenn diese Vorgaben im Konsens der Beteiligten aller Gebietskörperschaften erfolgen sollten.

Der Finanzwissenschaftler *Döring* (2007: 43) ist dahingehend offenbar sehr skeptisch, wenn er formuliert: "[Es] gilt vielmehr uneingeschränkt die Erkenntnis, dass eine Algorithmisierung oder Schematisierung der vertikalen Finanzverteilung nicht gelingen kann."

### 7.3.3 Institutionelle Kongruenz

Die weitreichendste Reformoption wäre mit der stärkeren Betonung institutioneller Kongruenz in der Finanzverfassung verbunden, indem Aufgabenverantwortungen klar abgegrenzt und eindeutig zugeordnet werden. Das Konnexitätsprinzip verknüpft die Aufgabenverantwortung mit der Ausgabenverantwortung. Dem Prinzip der **institutionellen Kongruenz** zufolge liegt die Lösung des Konnexitätsproblems darin, alle Teilkompetenzen in einer Hand zu bündeln, sodass auch die Befugnisse Gesetzgebung (Entscheidung) und Verwaltung (Durchführung) zusammenfallen.

Der aus der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus abgeleitete Grundsatz ist, durch adäquate institutionelle Zuordnung von Kompetenzen auf der Ebene der politischen Einheiten eine Übereinstimmung von Ausgaben-, Finanzierungs- und Entscheidungsverantwortung herzustellen. Das Konzept der institutionellen Kongruenz stellt auf den direkten Zusammenhang zwischen politischen Verantwortlichkeiten zur Finanzierung öffentlicher Leistungen und dem Ausgabenverhalten der politischen Entscheidungsträger ab. Kernbestandteil eines stärker am Prinzip institutioneller Kongruenz orientierten Systems ist dabei aber auch die weitgehende Abgabenaufonomie der Gebietskörperschaften (*Pitlik et al.*, 2015).

Aus dieser Perspektive setzen Reformüberlegungen, die auf eine aufgabenorientierte horizontale und vertikale Mittelverteilung gerichtet sind, oder die die institutionelle Absicherung von Deckungsquoten oder einer Mindestfinanzausstattung fordern, lediglich auf die Korrektur von Symptomen eines grundlegenden institutionellen Problems mangelnder institutioneller Kongruenz im vorherrschenden Modell des Verbundföderalismus.

## 7.4 Literaturhinweise

- Bird, R.M., Tarasov, A.V. (2004). Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1), S. 77-102.
- Döring, T., (2007). Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestfinanzausstattung, *Wirtschaftsdienst* 86, 40-47.
- Eyraud, L., Lusinyan, L. (2013). Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies. *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571-587.
- Huber, B. (2003). Gemeindefinanzreform: Problemlage und Lösungsansätze. Föderalismusreform Arbeitspapier Nr. 104 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Joumard, I., Kongsrud, P. M. (2003). Fiscal Relations across Government Levels, *OECD Economic Studies* 36, 155-229.
- Lenk, T., Kuntze, M. (2012). Neuordnung der föderalen Finanzverfassung nach 2019 unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Finanzausstattung, Gütersloh.
- Pitlik, H., Klien, M., Schratzenstaller, M., Seyfried, C. (2015). Umfassende Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer, WIFO-Studie im Auftrag der Österreichischen Bundesländer, Wien.