DER FINANZAUSGLEICH IN ÖSTERREICH

Einführung, Fakten, Zahlen, Reformoptionen

AK NIEDER ÖSTERREICH

Autoren: Dr. Jürgen Figerl, Mag. Gerald Fröhlich, Michael Soder, MSc. MSc.

VORWORT

Die Finanzausgleichsverhandlungen sind derzeit in vollem Gang, d.h. rund 90 Mrd. Euro pro Jahr werden wieder in der einen oder anderen Art zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nach bestimmten Kriterien aufgeteilt. Aufgrund der immer stärker werdenden Komplexität und teilweisen Undurchschaubarkeit des Finanzausgleichs werden Rufe nach einer Vereinfachung, aber auch einer klareren Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden immer lauter. Grund genug, sich als Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen verstärkt mit dem Thema Finanzausgleich auseinanderzusetzen.

Diese Infobroschüre soll einen ersten Einblick sowie eine einfache Einführung in das komplexe Finanzausgleichssystem geben. Abschließend werden Reformoptionen, welche von verschiedensten Forschungsinstituten ausgearbeitet wurden, kompakt zusammengefasst.

Foto: VYHNALEK

Mag. Helmut Guth, Markus Wieser

Markus Wieser
Präsident

Mag. Helmut Guth
Direktor

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung ... 2
2. Der Finanzausgleich in Österreich ... 2
2.1 Allgemeines ... 2
2.2 Der primäre Finanzausgleich ... 4
2.2.1 Abgabenautonomie, ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben ... 4
2.2.2 Gemeinschaftliche Bundesabgaben ... 5
2.2.2.1 Vorwegabzüge vor der Teilung ... 6
2.2.2.2 Vertikaler Finanzausgleich ... 7
2.2.2.3 Vorwegabzüge nach der vertikalen Teilung ... 9
2.2.2.4 Horizontaler Finanzausgleich ... 9
2.3 Der sekundäre und tertiäre Finanzausgleich ... 11
2.4 Umverteilung im Finanzausgleichssystem zwischen den Gebietskörperschaften ... 13
3. Reformbedarf ... 15
4. Zusammenfassung ... 17
Begriffserklärungen ... 18
Prinzipien eines Finanzausgleichs ... 20
Literatur ... 22

Abbildung 1: Gesetzliche Grundlagen zum Finanzausgleich in Österreich, eigene Darstellung ... 3
Abbildung 2: Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich ... 3
Abbildung 3: Horizontale Verteilung der Ertragsanteile zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden nach Verteilungsschlüssel in 1.000 Euro, 2013 (Länder insgesamt 14,49 Mrd. Euro, Gemeinden insgesamt 8,85 Mrd. Euro) ... 11
Abbildung 4: Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse des Bundes und der Gemeinden für die Krankenanstaltenfinanzierung im Jahr 2013 (in Mio. Euro und nach Bundesländer) ... 12
Abbildung 5: Kostentragung des Bundes für die LandeslehrerInnen in Mio. Euro nach Bundesland 2013 ... 13
Abbildung 6: Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen im Finanzausgleichssystem im Jahr 2013 ... 14
Abbildung 7: Prinzipien des Finanzausgleichs, Eigene Darstellung ... 20
Abbildung 8: Fiskalische Instrumente in einem föderalistischen Staatsaufbau ... 21

Tabelle 1: Vertikale Verteilungsschlüssel der gemeinschaftlichen Abgaben auf Bund, Länder und Gemeinden in Prozent, die Abgaben insgesamt in Mrd. Euro bzw. deren prozentueller Anteil (jeweils für das Jahr 2013) ... 8
Tabelle 2: Vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgabe im Jahr 2013, gereiht nach Volumen in 1.000 Euro ... 8
Tabelle 3: Horizontale Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Ebene der Bundesländer und zwischen Gemeinden (laut Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2011 bis 2014) ... 10
Tabelle 4: Aufgabenorientierte Verteilungskriterien auf der Gemeindeebene ... 16
Tabelle 5: Vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Jahr 2013 im Detail (nach Aufkommensvolumen) ... 23
Tabelle 6: Zweckzuschüsse, Finanzzuweisungen und Kostentragung zu Ländern und Gemeinden im Jahr 2013 ... 24

1. Einleitung

In einem föderalen Staat wie Österreich existieren mehrere Politik- und Verwaltungsebenen, welche unterschiedliche öffentliche Güter und Dienstleistungen bereitstellen. Wie finanzieren aber in Österreich Bund, Länder und Gemeinden ihre Ausgaben, welche aus verschiedensten Aufgabenbereichen entstehen? Jede Bürgermeisterin/Jeder Bürgermeister und auch Landeshauptmann/-frau weiß es ganz genau: Der überwiegende Teil der Einnahmen ihrer Gemeinde- und Landesbudgets kommt aus dem sogenannten Finanzausgleich.

Aber was ist eigentlich der Finanzausgleich und was regelt er? Diese Fragen sollen in Kapitel 2 dieser kurzen Info-Broschüre erläutert werden.

Aufgrund seiner Komplexität steht der Finanzausgleich in Österreich immer wieder in der öffentlichen Kritik. In der Zeitschrift Profil wurde der Finanzausgleich, aufgrund der historisch gewachsenen, immer komplizierter werdenden föderalen Struktur, in einem Artikel sogar als „föderalistisches Finanzlabyrinth“ bezeichnet[1]. Deshalb diskutieren und fordern Expertinnen und Experten sowie Politikerinnen und Politiker seit vielen Jahren eine Neugestaltung und Vereinfachung. In der Vergangenheit wurde mit einer Vielzahl an Reformen versucht, eine Vereinfachung zu schaffen[2]. Meistens bezogen sich Reformen auf eine Reduzierung der finanziellen Verflechtung im Sinne von weniger Transfers zwischen den Gebietskörperschaften. Die notwendige, klarere Kompetenzaufteilung auf Bund, Länder und Gemeinden wurde in diesem Zuge meistens nicht in Angriff genommen.

Der Reformbedarf des und mögliche Ansätze eines transparenteren und aufgabenorientierteren Finanzausgleichs wird im Kapitel 3 besprochen[3].

2. Der Finanzausgleich in Österreich

2.1 Allgemeines

In Österreich sind die Grundregeln für die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) im Finanz-Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1948 (mit einzelnen Novellen in der Zwischenzeit) geregelt. Darauf aufbauend bildet das Finanzausgleichsgesetz (FAG, das derzeit gültige ist aus dem Jahr 2008) die gesetzliche Grundlage für die Aufteilung der Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmen zwischen den Gebietskörperschaften.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen wird in der Bundesverfassung präzisiert. Daraus ergeben sich die zu diesen Aufgaben gehörenden Ausgaben für die jeweilige Gebietskörperschaft. Schlussendlich müssen diese Ausgaben auch gedeckt werden – dies geschieht abschließend durch die Verteilung der Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden.

Die Aufteilung der Mittel erfolgt dabei nicht willkürlich sondern nach im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Regeln. Alles in allem wurde beispielsweise im Jahr 2013 die Umverteilung von knapp 90 Mrd. Euro über das Finanzausgleichsgesetz indirekt und direkt geregelt[4].

Der Finanzausgleich in Österreich gliedert sich in drei Ebenen: Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich, auf welche in diesem Kapitel näher eingegangen wird. Abbildung 1 zeigt dazu einen

[1] http://www.profil.at/oesterreich/finanzausgleich-riesensummen-bund-laender-gemeinden-5645771
[2] Für einen Überblick siehe Bröthaler et al in „Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs“, WIFO - Monatsbericht 12/2012 S. 905 - 918
[3] Für einen theoretischen Überblick zur Aufgabenaufteilung siehe im Anhang „Prinzipien eines Finanzausgleichs“
[4] In diesem Kapitel werden alle Zahlen aus dem Jahr 2013 herangezogen, da es das letzte Jahr ist, für welches eine gesamte Darstellung der Finanzausgleichszahlungen möglich ist.

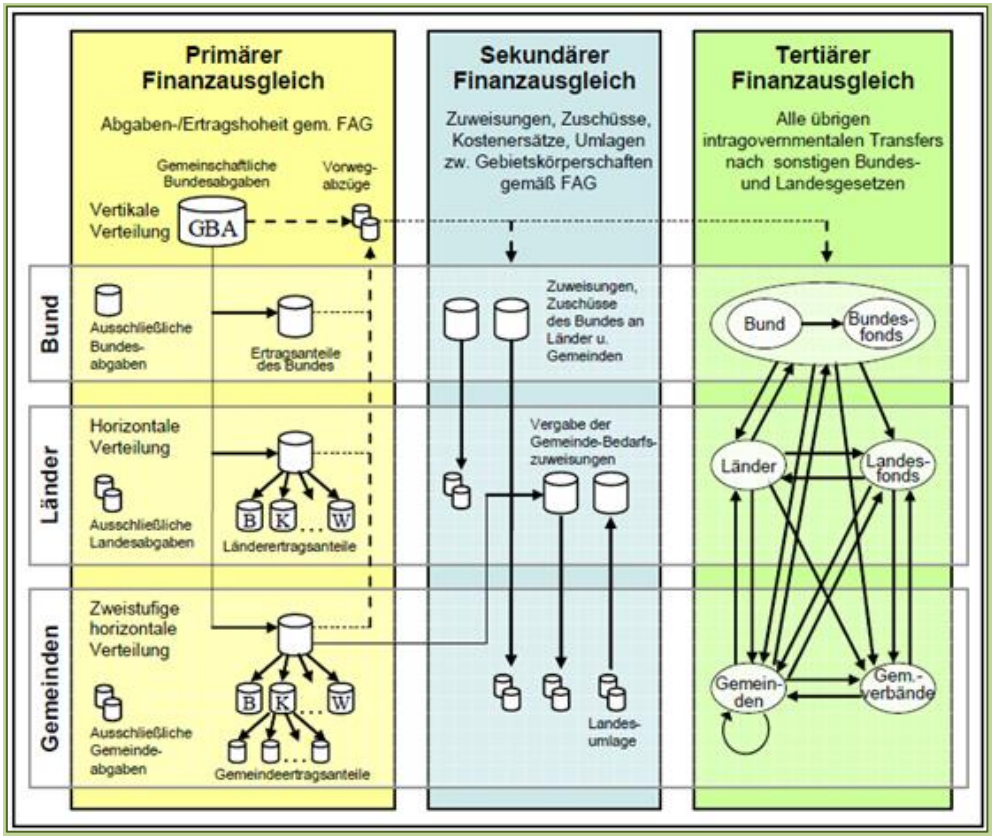
Überblick über die gesetzlichen Grundlagen und die Zusammensetzung der verschiedenen Finanzausgleichsebenen.

Abbildung 1: Gesetzliche Grundlagen zum Finanzausgleich in Österreich, eigene Darstellung

Finanzausgleichsgesetz		Sonstige Gesetze
Primärer Finanzausgleich	**Sekundärer Finanzausgleich**	**Tertiärer Finanzausgleich**
Regelt die Abgaben- und Ertragshoheit gemäß des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben	Regelt Zuweisungen, Zuschüsse, Kostenersätze und Umlagen zwischen den Gebietskörperschaften (also Bund, Länder und Gemeinden).	Regelt alle übrigen Transfers zwischen den Gebietskörperschaften, die nach sonstigen Bundes- oder Landesgesetzen erfasst sind.

Abbildung 2 zeigt in einer Grobübersicht den derzeitigen Aufbau des österreichischen Finanzausgleichs, die Verflechtungen mittels Transfer und Ausgleichströme zwischen den Gebietskörperschaften. Hier erkennt man auf einen Blick die Komplexität des derzeitig bestehenden Finanzausgleichs. Diese historisch gewachsene Struktur von komplexen Verflechtungen haben die politische Steuerbarkeit des Finanzausgleichs für politisch Verantwortliche immer schwieriger gemacht. Abbildung 2 wird in diesem Kapitel die Referenzabbildung sein, um den Finanzausgleich in Österreich Schritt für Schritt im Detail zu erläutern.

Abbildung 2: Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich



Q: Bröthaler, Bauer, Schönbäck, 2006, S. 63, Ergänzungen Bröthaler et.al. 2011

Der derzeit gültige Finanzausgleich wurde ursprünglich für eine fünfjährige Periode (2008 – 2013) ausverhandelt, wurde dann um ein Jahr und zuletzt ohne große Veränderungen um weitere zwei Jahre bis Ende 2016 verlängert. Eine Besonderheit des Finanzausgleichs ist, dass er, aufgrund der

Tragweite für die Gebietskörperschaften, nicht von der Regierung alleine, sondern von den sogenannten Finanzausgleichspartnern ausverhandelt wird. Die Finanzausgleichspartner setzen sich aus Vertretern und Vertreterinnen des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), der Landesregierungen (Landeshauptleute bzw. LandesregierungsreferentInnen) sowie Vertreter und Vertreterinnen des österreichischen Gemeinde- und Städtebundes zusammen (§ 6 FAG). Im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen wurde bisher das Hauptaugenmerk vornehmlich auf die Verteilung der Ausgaben und Einnahmen gelegt und nicht so sehr auf die Verteilung der tatsächlichen Aufgaben.

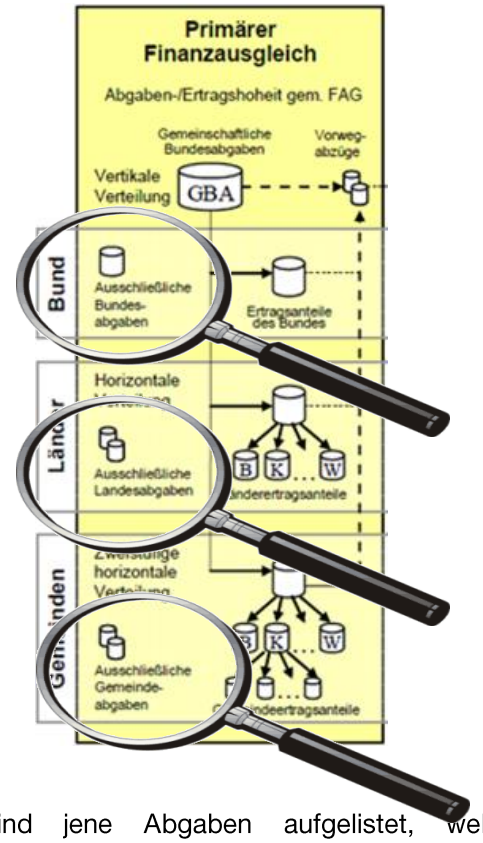
2.2 Der primäre Finanzausgleich

Beim primären Finanzausgleich werden vor allem folgende Fragestellungen geklärt:

- **Welche Abgaben** fließen **ausschließlich** einer Gebietskörperschaft zu (sogenannte ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben)
- **Welche Abgaben** müssen zwischen den Gebietskörperschaften **geteilt** werden (sogenannte gemeinschaftliche (Bundes)Abgaben), wobei sich hier im Anschluss zwei Fragestellungen anschließen:
    - Einerseits die vertikale Verteilung dieser Abgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie
    - horizontale Verteilung dieser Abgaben zwischen Trägern auf derselben Ebene, z.B. zwischen den Bundesländern bzw. zwischen den Gemeinden

Diese Fragestellungen sollen nun Schritt für Schritt erklärt werden.

2.2.1 Abgabenautonomie, ausschließliche Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben



Im Finanzausgleichsgesetz sind jene Abgaben aufgelistet, welche nicht mit anderen Gebietskörperschaftsebenen geteilt werden müssen (also keine gemeinschaftlichen Bundesabgaben

darstellen). Im Jahr 2013 waren dies für den Bund 7,46 Mrd. Euro, für Länder und Gemeinden 7,03 Mrd. Euro[5].

Beim **Bund** stellen die Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds die mit Abstand größte ausschließliche Bundesabgabe mit 5,3 Mrd. Euro dar (71,3 % aller Abgaben). Weitere wichtige Abgaben waren Stempel-, Rechtsgebühren und Bundesverwaltungsabgaben (476,4 Mio. Euro) sowie Gebühren und Ersätze in Rechtssachen (841,1 Mio.). In den letzten Finanzausgleichsverhandlungen wurde eine Vielzahl von vormals ausschließlichen Bundesabgaben in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt (wie z.B. Körperschaftssteuer, Tabaksteuer, Energieabgaben, Wohnbauförderungsbeitrag) und somit zwischen Bund, Länder und Gemeinden geteilt.

Die Abgabenautonomie der **Bundesländer** ist auf einzelne Abgabenarten beschränkt und vom Volumen her vernachlässigbar. Die meisten Einnahmen generieren die Bundesländer (ohne Wien) über den sogenannten Fernseh-, Radio- und Kulturschilling, welcher im Jahr 2013 93,7 Mio. zu den Länderbudgets beitrug. Weiters spielt die Feuerschutzsteuer als ausschließliche Landesabgabe mit einem Einnahmenvolumen von 47,5 Mio. Euro noch eine wichtige Rolle. Insgesamt hoben die Bundesländer (ohne Wien) knapp 350 Mio. Euro an ausschließlichen Landesabgaben ein.

Die Abgabenautonomie der **Gemeinden** ist um einiges weitergefasst als die der Bundesländer. Ausschließliche Gemeindeabgaben sind beispielsweise die Grundsteuer (2013 540,6 Mio. Euro, ohne Wien) und die Kommunalsteuer (2013 insgesamt 2,02 Mrd. Euro, ohne Wien). Insgesamt nahmen die Gemeinden (ohne Wien) 3,12 Mrd. ein. Zusätzlich kommen noch für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen Einnahmen in Form von Gebühren (wieder ohne Wien) von 1,81 Mrd. Euro dazu.

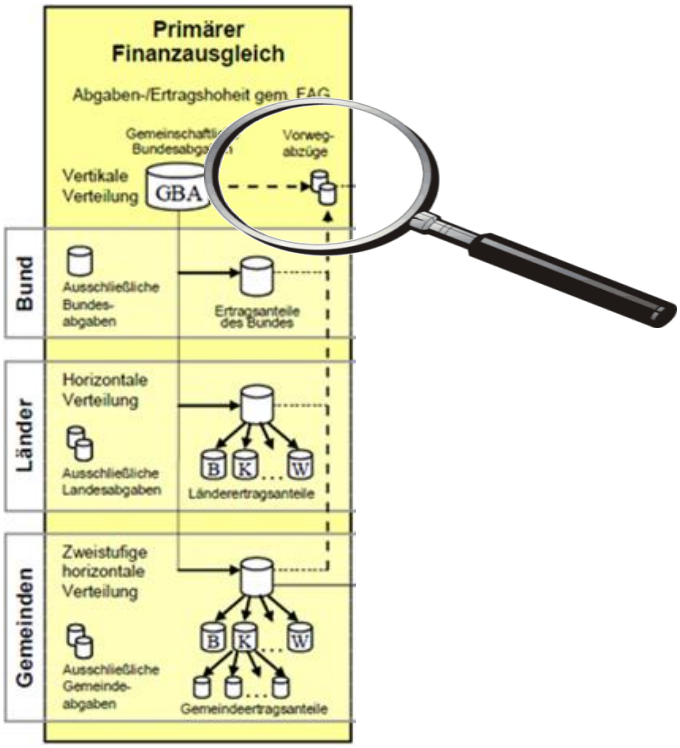
Wien als Bundesland und Gemeinde, hebt Landes- und Gemeindeabgaben gleichzeitig ein. Außerdem hat Wien teilweise eigene Abgaben, welche in anderen Bundesländern und Gemeinden nicht existieren (wie z.B. die Parkometerabgabe (102,3 Mio. Euro) oder die Dienstgeberabgabe für den Wiener U-Bahnbau (67,2 Mio. Euro)). Insgesamt hatte Wien 2013 als Land und Gemeinde ausschließliche Landes- und Gemeindeabgaben in der Höhe von 1,3 Mrd. Euro plus Gebühreneinnahmen in der Höhe von 443,5 Mio. Euro aus der Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen.

2.2.2 Gemeinschaftliche Bundesabgaben

Neben den ausschließlichen Bundes-, Landes- und Gemeindeabgaben wird der Großteil der Abgaben zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt. Diese Abgaben werden gemeinschaftliche Bundesabgaben genannt und vom Bund eingehoben. Welche Abgaben zu den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zählen, wird im Finanzausgleichsgesetz näher definiert. Betragsmäßig die bedeutendsten Abgaben sind die Umsatzsteuer (2013 24,9 Mrd. Euro) sowie die Lohnsteuer (2013 24,6 Mrd. Euro). Diese beiden Steuern haben einen Anteil von 66 % an den gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die restlichen 34 % teilen sich auf mehr als 20 Abgaben (wie z.B. die Körperschaftsteuer, Kapitalertragssteuer usw.) auf. Insgesamt hatten die gemeinschaftlichen Bundesabgaben ein Volumen von 75,09 Mrd. Euro. Das ist der Gesamtbetrag, den es im Rahmen des Finanzausgleichs auf Bund, Länder und Gemeinden zu verteilen gilt.

[5] Laut Gebarungsübersicht der Statistik Austria für das Jahr 2013, inkl. Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen.

2.2.2.1 Vorwegabzüge vor der Teilung



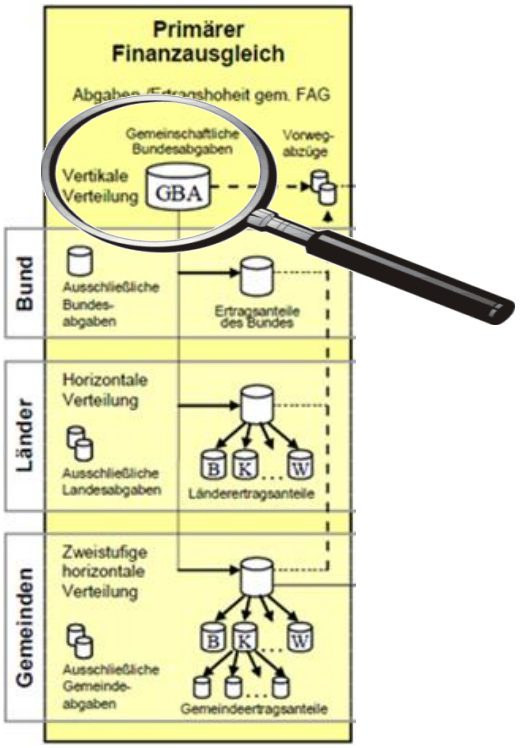
Bevor es zur Verteilung des gesamten Kuchens von 75,09 Mrd. Euro kommt, gibt es sogenannte Vorwegabzüge, welche zur Finanzierung von Aufgaben im übergeordneten Interesse abgezogen werden. Hierbei ist zu unterscheiden, ob diese Vorwegabzüge **vor** bzw. **nach der Teilung** der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften vorgenommen werden (Vorwegabzüge nach der Teilung werden in Unterabschnitt 2.2.2.3 beschrieben).

Vor der (vertikalen) Teilung werden z.B.

- zusätzliche Beiträge zum Familienlastenausgleichsgesetz,
- Beihilfen zum Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz sowie
- Beiträge zu den Ausgaben gemäß Pflegefondsgesetz

berechnet und von den gemeinschaftlichen Bundesabgaben abgezogen. Diese **Vorwegabzüge vor der Teilung betrugen insgesamt 2,87 Mrd. Euro**.

2.2.2.2 Vertikaler Finanzausgleich



D.h. von den insgesamt 75,09 Mrd. Euro an gemeinschaftlichen Bundesabgaben verbleiben, nach Abzug der Vorwegabzüge (vor der Teilung) in der Höhe von 2,87 Mrd. Euro, 72,22 Mrd. Euro, welche nun im ersten Schritt auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden verteilt werden sollen. Dies geschieht in Österreich mittels des sogenannten vertikalen Finanzausgleichs.

Wie funktioniert der vertikale Finanzausgleich in Österreich? Fast alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden mit demselben Prozentsatz auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Dieser Teilungsschlüssel sieht einen Anteil von 67,4 % für den Bund, 20,7 % für die Bundesländer sowie 11,9 % für die Gemeinden vor. Insgesamt wurden mit diesem einheitlichen Schlüssel 70,35 Mrd. Euro bzw. 97,4 % aller gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaftsebenen aufgeteilt.

Lediglich 5 Abgaben bzw. 2,6 % der gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden mit einem anderen Schlüssel aufgeteilt (Werbeabgabe, Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe, Wohnbauförderungsbeitrag und die Spielbankabgabe). Die genauen Prozentsätze bei der vertikalen Verteilung können in Tabelle 1 nachgelesen werden.

Tabelle 1: Vertikale Verteilungsschlüssel der gemeinschaftlichen Abgaben auf Bund, Länder und Gemeinden in Prozent, die Abgaben insgesamt in Mrd. Euro bzw. deren prozentueller Anteil (jeweils für das Jahr 2013)

		Vertikaler Teilungsschlüssel			Abgaben insgesamt (in 1.000 Euro)	Abgaben insgesamt (in Prozent)
		Bund (in %)	Länder (in %)	Gemeinden(in %)		
Abgaben mit einheitlichen Schlüssel		67,417	20,700	11,883	70.354.167	97,42 %
Wohnbauförderungsbeitrag		19,450	80,550	-	914.946	1,27 %
Grunderwerbssteuer		4,000	-	96,000	790.281	1,09 %
Werbeabgabe		4,000	9,083	86,917	110.212	0,15 %
Bodenwertabgabe		4,000	-	96,000	5.848	0,01 %
Spielbankabgabe	< 725.000 Euro pro Gemeinde	49,000	7,000	44,000	7.786	0,01 %
	> 725.000 Euro pro Gemeinde	61,000	20,000	19,000	37.368	0,05 %
Gesamt					72.220.620	100,00 %

Quelle: BMF

Tabelle 2 zeigt die vertikale Verteilung der wichtigsten Positionen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben in absoluten Zahlen. Die wichtigsten Einnahmen, die zur Verteilung gelangen, stellen die Lohnsteuer und die Umsatzsteuer dar. Beide machen in etwa jeweils ein Drittel des gesamten Aufkommens der finanziellen Mittel im primären Finanzausgleich aus[6]. Eine detailliertere Darstellung aller im vertikalen Finanzausgleich aufgeteilten Steuern und Abgaben findet sich im Anhang (Tabelle 5). Insgesamt standen dem Bund aus der vertikalen Verteilung rund 48 Mrd. Euro, den Bundesländern 15,15 Mrd. Euro und den Gemeinden 9,14 Mrd. Euro zu.

Tabelle 2: Vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgabe im Jahr 2013, gereiht nach Volumen in 1.000 Euro

	Absolut Beträge in 1.000 €		
	Bund	**Länder**	**Gemeinden**
Lohnsteuer	16.233.564	4.984.422	2.861.347
Umsatzsteuer	15.312.900	4.701.737	2.699.070
Körperschaftsteuer	4.057.162	1.245.728	715.120
Mineralölsteuer	2.808.236	862.253	494.983
Veranlagte Einkommenssteuer	1.986.998	610.096	350.231
Motorbezogene Versicherungssteuer	1.201.636	368.955	211.802
Tabaksteuer	1.112.135	341.474	196.026
+ Sonstige	5.219.327	2.038.017	1.607.401
Summe insgesamt	**47.931.958**	**15.152.683**	**9.135.979**

Quelle: BMF

[6] Ursprünglich war im Jahr 2013, wie oben bereits erwähnt, die Umsatzsteuer vom Volumen größer als die Lohnsteuer. Da ein Großteil der Vorwegabzüge vor der Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (siehe 2.2.2.1) von der Umsatzsteuer berechnet wird, ist die Lohnsteuer bei der vertikalen Verteilung die volumenstärkste gemeinschaftliche Abgabe.

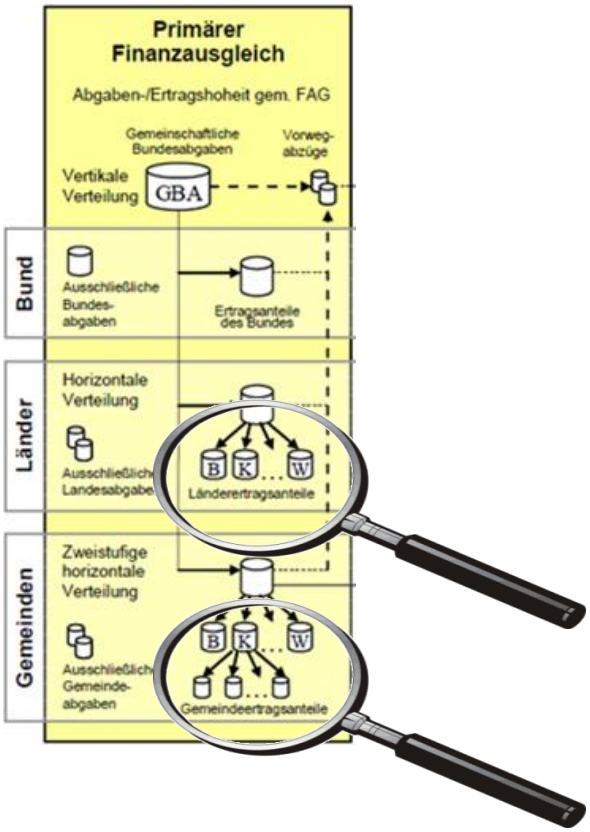
2.2.2.3 Vorwegabzüge nach der vertikalen Teilung

Nach der vertikalen Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden werden vor allem

- die Beiträge von Bundesländern und Gemeinden für die Europäische Union (667,2 Mio. Euro Bundesländer, 116,8 Mio. Gemeinden),
- die Beiträge von Bund, Ländern und Gemeinden zur Siedlungswasserwirtschaft (Bund 137,7 Mio. Euro, Bundesländer 20,3 Mio. Euro, Gemeinden 24,9 Mio. Euro) und
- die Beiträge der Gemeinden zur Krankenanstaltenfinanzierung (147,3 Mio. Euro)

von den jeweiligen Ertragsanteilen der einzelnen Gebietskörperschaften abgezogen[7]. Ebenso nach der vertikalen Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden 12,7 % der reduzierten Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Wien, da gleichzeitig Land und Gemeinde) für etwaige Bedarfszuweisungen an die Bundesländer überwiesen (2013 insgesamt 0,84 Mrd. Euro).

2.2.2.4 Horizontaler Finanzausgleich



Im nächsten Schritt kommt es zur horizontalen Aufteilung der Ertragsanteile zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden. D.h. die verbliebenen Ertragsanteile der Bundesländer (insgesamt 14,49 Mrd. Euro) und Gemeinden (8,85 Mrd. Euro, inkl. Bedarfszuweisungsmittel) werden nun horizontal auf den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen zwischen den einzelnen Bundesländern bzw. zwischen den einzelnen Gemeinden aufgeteilt.

Auf Bundesländerebene werden die restlichen Ertragsanteile nach zwei Kriterien vergeben. Das erste Kriterium ist die sogenannte Volkszahl bzw. Bevölkerung zu einem bestimmten Stichtag (rund 77 % der Verteilungskriterien). Das zweite Kriterium ist der sogenannte Fixschlüssel, d.h. im

[7] Natürlich werden auch von den Ertragsanteilen des Bundes Vorwegabzüge vorgenommen. So zahlte der Bund beispielsweise für die Siedlungswasserwirtschaft den mit Abstand größten Beitrag mit 137,7 Mio. Euro.

Finanzausgleichsgesetz einzeln angeführte Verteilungsschlüsseln auf die einzelnen Bundesländer (23 % der Verteilungskriterien).

Bei den Gemeinden sind die horizontalen Verteilungsschlüssel und deren Gewichtung ein bisschen anders. Hier spielen die Volkszahl (17,2 %) und die Fixschlüssel (24,25 %) eher eine weniger wichtige Rolle (siehe Tabelle 3). Der sogenannte abgestufte Bevölkerungsschlüssel ist mit 58,5 % das mit Abstand wichtigste horizontale Verteilungskriterium. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel hat zum Ziel, zusätzliche Kostenbelastungen von größeren Gemeinden aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion bei der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile zu berücksichtigen. Dies geschieht indem die Bevölkerungszahl der Gemeinden mit einer bestimmten Zahl multipliziert wird. Kleine Gemeinden mit einer kleineren Zahl, große Gemeinden mit einer größeren Zahl. Derzeit liegt dieser Multiplikator[8] bei Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen bei 1 41/67, bei Gemeinden ab 50.000 EinwohnerInnen bei 2 1/3.

Tabelle 3: Horizontale Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Ebene der Bundesländer und zwischen Gemeinden (laut Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2011 bis 2014)

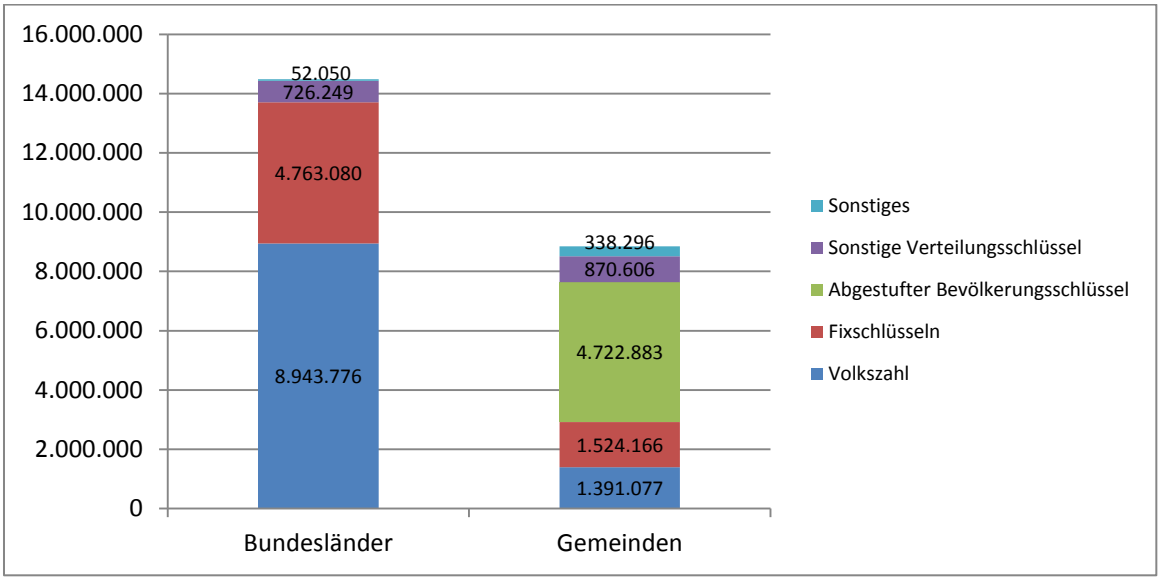
	Bundesländer	Gemeinden
Bevölkerung/Volkszahl	77,017 %	17,235 %
Fixschlüssel	22,983 %	24,250 %
Abgestufter Bevölkerungsschlüssel	-	58,515 %

Da bei der horizontalen Verteilung nicht alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dieser Gewichtung verteilt werden, gibt es einzelne Abgaben welche nach im Finanzausgleichsgesetz näher definierten Verteilungsgewichtungen auf die einzelnen Bundesländer und Gemeinden aufgeteilt werden (wie z.B. der Wohnbauförderungsbeitrag wird lediglich nach der Bevölkerungszahl/Volkszahl auf die Bundesländer verteilt).

Abbildung 3 zeigt für das Jahr 2013 die gesamte horizontale Verteilung der Ertragsanteile nach verschiedensten Kriterien. Bei den Bundesländern werden 8,94 Mrd. Euro bzw. 61,7 % nach der Volkszahl, 4,76 Mrd. Euro bzw. 32,9 % nach Fixschlüsseln und 726,2 Mio. Euro nach sonstigen Verteilungsschlüsseln auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Bei den Gemeinden werden 1,4 Mrd. Euro bzw. 15,7 % nach der Volkszahl, 1,52 Mrd. Euro bzw. 17,2 % nach Fixschlüsseln, 4,72 Mrd. Euro bzw. 53,4 % nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und 870,6 Mio. Euro bzw. 9,8 % nach sonstigen Verteilungsschlüsseln auf die einzelnen Gemeinden verteilt.

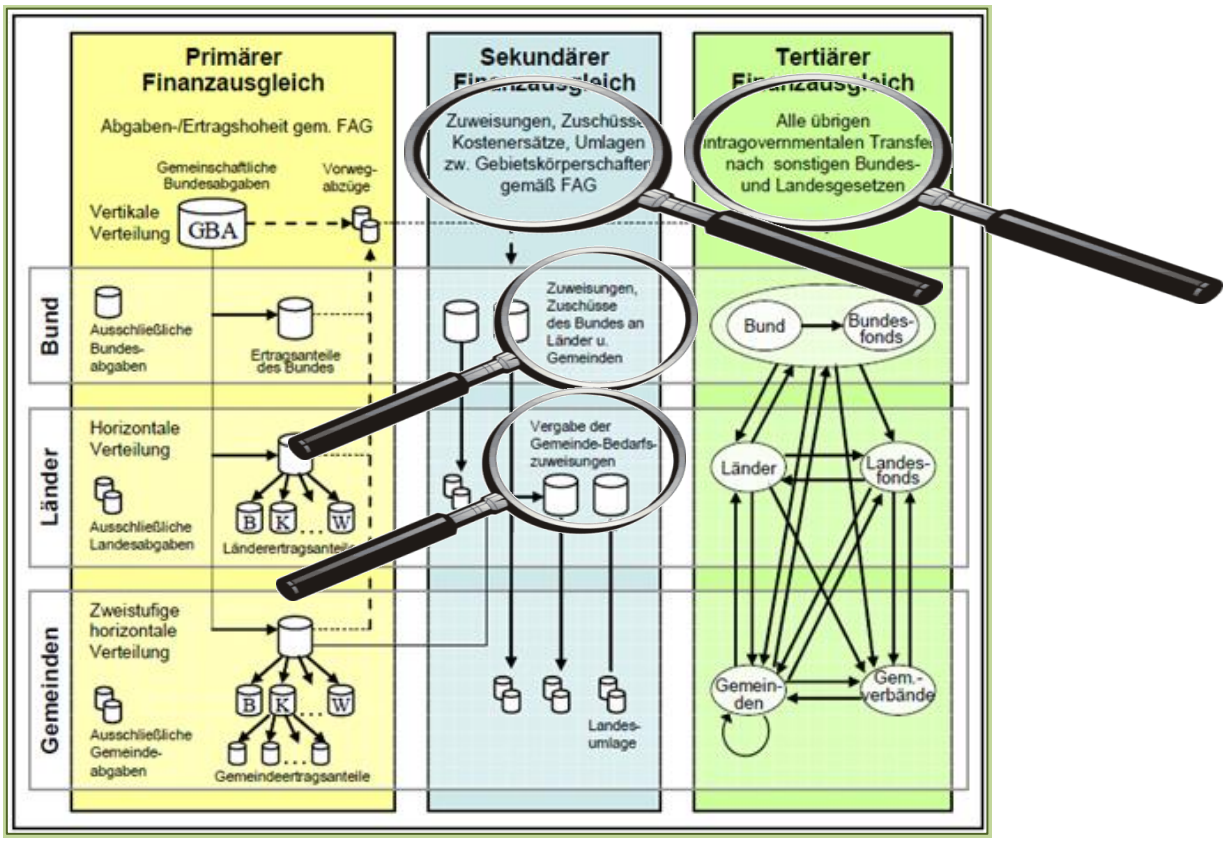
[8] Die gesamten abgestuften Bevölkerungsschlüssel können im Anhang dieser Broschüre bei den Begriffsklärungen nachgelesen werden.

Abbildung 3: Horizontale Verteilung[9] der Ertragsanteile zwischen den Ländern und zwischen den Gemeinden nach Verteilungsschlüssel in 1.000 Euro, 2013 (Länder insgesamt 14,49 Mrd. Euro, Gemeinden insgesamt 8,85 Mrd. Euro)



Quelle: BMF

2.3 Der sekundäre und tertiäre Finanzausgleich



Q: Bröthaler, Bauer, Schönbäck, 2006, S. 63, Ergänzungen Bröthaler et.al. 2011

Während die Verteilung innerhalb des primären Finanzausgleichs aus ungebundenen Finanzmitteln besteht, welche in die allgemeinen Budgets der Gebietskörperschaften fließen, werden über den

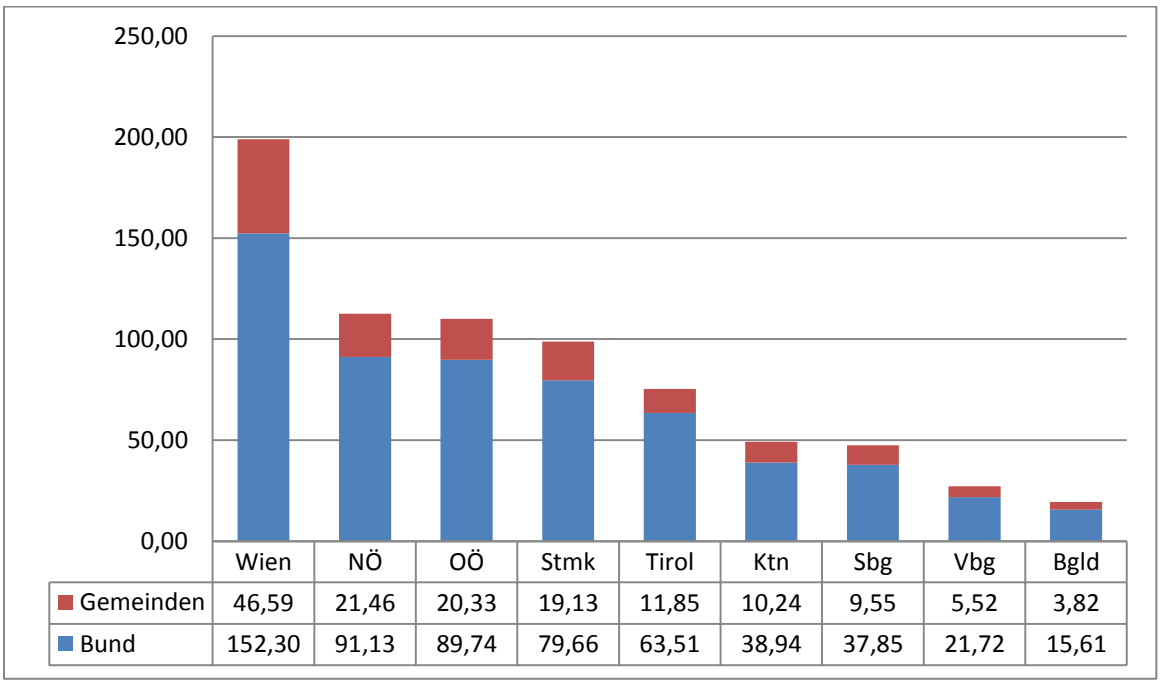
[9] Die Position „Sonstige" setzt sich aus einem fixen Einkommen von Länder und Gemeinden an der Umsatzsteuer minus der sogenannten USt-Selbstträgerschaft und dem USt-Landespflegegeld zusammen.

sekundären Finanzausgleich die gebundenen Mittel in Form von einfachen Kostentragungen oder Zweckzuschüssen bzw. Finanzzuweisungen verteilt.

Bei **Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen** handelt es sich, wie der Name bereits vermuten lässt, um Zuweisungen und Zuschüsse, welche für gewisse Ziele vergeben werden. Beispiele dafür sind Zweckzuschüsse des Bundes für die Krankenanstalten, Kinderbetreuung oder auch den Katastrophenfonds[10].

Abbildung 4 zeigt den volumenstärksten Zweckzuschuss, den Zuschuss für die Finanzierung der Krankenanstalten, vom Bund und den Gemeinden an die jeweiligen Länder[11]. Insgesamt machte diese Kategorie des Zuschusses 739 Mio. Euro aus. Ca. 20 % der Finanzierung wurden dabei durch die Gemeinden und 80 % durch den Bund bereitgestellt.

Abbildung 4: Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse des Bundes und der Gemeinden für die Krankenanstaltenfinanzierung im Jahr 2013 (in Mio. Euro und nach Bundesländer)



	Wien	NÖ	OÖ	Stmk	Tirol	Ktn	Sbg	Vbg	Bgld
Gemeinden	46,59	21,46	20,33	19,13	11,85	10,24	9,55	5,52	3,82
Bund	152,30	91,13	89,74	79,66	63,51	38,94	37,85	21,72	15,61

Q: BMF, Eigene Darstellung

Weiters gibt es für die Bundesländer z.B. Zuschüsse für das Angebot an sprachlicher Frühförderung, genauso für den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote sowie ganztägiger Schulformen, wie auch Zweckzuschüsse des Bundes aus dem Pflegefonds. Insgesamt wurden an die Bundesländer Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen in der Höhe von 1,25 Mrd. Euro vergeben.

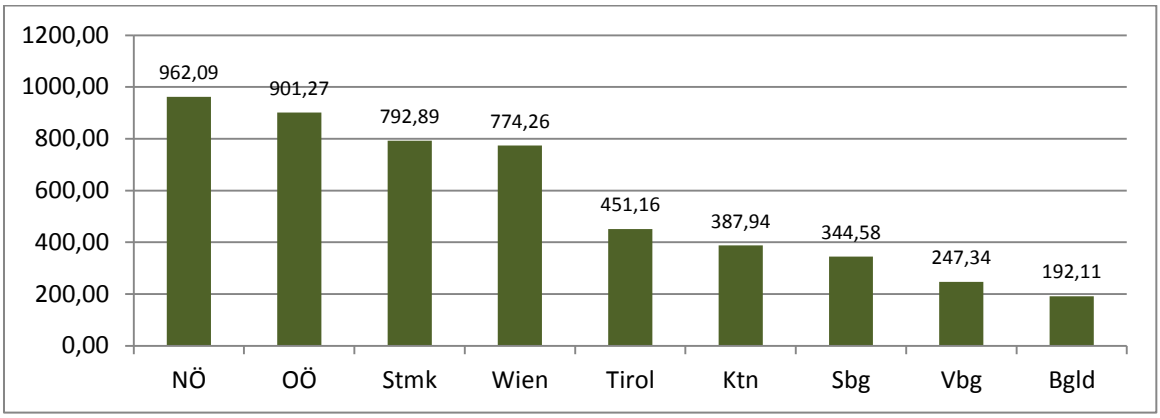
Ein anderes Instrument im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes ist die **Kostentragung** bzw. die Abweichung von diesem. Grundsätzlich orientiert sich der Finanzausgleich am Prinzip der Kostentragung. Dies bedeutet, dass jene Institution, die die Entscheidung über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung trifft, auch die Kosten zu tragen hat (siehe Konnexitätsprinzip im Anhang „Prinzipien eines Finanzausgleichs“). Die Abweichung von diesem Grundsatz stellt für den Entscheidungsträger oder die Entscheidungsträgerin damit ein wesentliches Steuerungsinstrument dar. Ein prominentes Beispiel für die Kostentragung sind die Landeslehrerinnen und Landeslehrer.

Die Kostentragungen des Bundes je Land für die Landeslehrerinnen und Landeslehrer sind in

[10] Bröthaler J., et.al., 2011, S.18f
[11] Eine detaillierte Darstellung aller Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen findet sich im Anhang in Tabelle 6.

Abbildung 5 dargestellt. So trug der Bund im Jahr 2013 in etwa 5 Mrd. Euro der Kosten für die Landeslehrerinnen und Landeslehrer.

Abbildung 5: Kostentragung des Bundes für die LandeslehrerInnen in Mio. Euro nach Bundesland 2013



Quelle: BMF, Eigene Darstellung

Neben den Landeslehrerinnen/-lehrern gibt es z.B. auch Kostenersätze im Rahmen der Grundversorgung für die Flüchtlingsbetreuung wie auch dem Bereich Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz. Insgesamt wurden 2013 vom Bund Kostenersätze in der Höhe von 6,25 Mrd. Euro an die Länder überwiesen.

Auf Ebene der **Gemeinden** gibt es vom Bund lediglich Finanzzuweisungen und Zweckzuschüsse, welche vom Volumen für die Gemeinden vernachlässigbar gering sind. Lediglich 252 Mio. Euro wurden unter anderem im Zuge von Finanzkraftstärkung einiger Gemeinden, für den Personennahverkehr sowie Ersätze aus dem Katastrophenfonds für Schäden an Gemeindevermögen vom Bund ausbezahlt.

Eine genaue Auflistung aller Finanzzuweisungen, Zweckzuschüsse und Kostentragung an Ländern und Gemeinden finden sie detailliert im Anhang in Tabelle 6.

Der **tertiäre Finanzausgleich** ist nicht direkter Bestandteil des Finanzausgleichsgesetzes, sondern basiert auf sonstigen Bundes- und Landesgesetzen. Er umfasst dabei alle sonstigen Transfers, die zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften abgewickelt werden und zeichnet sich besonders durch seine Komplexität aus. Beispielsweise werden im tertiären Finanzausgleich auch alle Transfers zwischen gemeindeeigenen Gesellschaften, Verbänden und Kooperationen sowie auch die Transfers zu den Bundes- und Landesfonds erfasst. Eine Darstellung dieser Verflechtungen gestaltet sich aufgrund der fehlenden Transparenz und Komplexität als sehr schwierig und würde den Rahmen dieser Infobroschüre sprengen.

2.4 Umverteilung im Finanzausgleichssystem zwischen den Gebietskörperschaften

Nochmals als Zusammenfassung gibt Abbildung 6 für das Jahr 2013 einen Überblick über die Umverteilungsmechanismen innerhalb des Finanzausgleichssystems zwischen den Gebietskörperschaften. Zunächst ist festzuhalten, dass es eine relativ große Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs gibt.

Von den insgesamt 75 Mrd. Euro an gemeinschaftlichen Bundesabgaben bleiben anfänglich über die vertikale Verteilung dem Bund knapp 48 Mrd. Euro, den Ländern 15,15 Mrd. Euro und den Gemeinden 9,14 Mrd. Euro. Wie stark das derzeitige Finanzausgleichssystem zugunsten der Bundesländer umverteilt, sieht man an der endgültigen Verteilung der Mittel auf der rechten Seite in Abbildung 6.

Den Gemeinden verbleiben nach Vorwegabzügen nach der vertikalen Teilung (EU-Beitrag, Krankenanstalten und Siedlungswasserwirtschaft), nach empfangenen Transfers von Bund und Ländern sowie gezahlten Transfers an die Länder von ursprünglich 9,14 Mrd. Euro nur 7,06 Mrd. Euro. Der Bund „verliert" im Finanzausgleichssystem insgesamt knapp 5 Mrd. Euro, von knapp 48 Mrd. Euro auf 43 Mrd. Euro.

Die Gewinner dieses Transfersystems sind die Bundesländer. Die ihnen zustehenden Ertragsanteile von 15,15 Mrd. Euro werden durch Finanzzuweisungen, Zweckzuschüssen, Kostentragung des Bundes sowie Transfers von den Gemeinden auf insgesamt 24,19 Mrd. Euro erhöht.

Abbildung 6: Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsebenen im Finanzausgleichssystem im Jahr 2013

Quelle: KDZ-Zentrum für Verwaltungsforschung

3. Reformbedarf

In verschiedensten Studien des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO), des Instituts für höhere Studien (IHS), der TU Wien oder des Zentrums für Verwaltungsforschung (KDZ) hat sich gezeigt, dass die historisch gewachsenen und der aufgrund von unzähligen Verhandlungsrunden zustande gekommenen Strukturen des österreichischen Finanzausgleichs zunehmend an Komplexität gewonnen haben. Die komplexen Verflechtungen innerhalb des Systems der finanziellen Ströme haben dabei einen Grad erreicht, an dem die Grundprinzipien der Transparenz und der Verantwortlichkeit nicht mehr berücksichtigt werden. Aus diesem Umstand heraus ergibt sich ein dringender Reformbedarf, der diese Probleme bereinigen soll.

Das WIFO stellte dabei fest, dass eine umfassende Reform des Finanzausgleichs auf breiter Basis erfolgen müsste. Dies bedeutet, dass der Finanzausgleich nicht in seiner engen Sicht lediglich auf die finanziellen Ströme und gegebene Aufgabenverteilung beurteilt und reformiert werden sollte, sondern dass auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an sich im Zentrum von Reformanstrengungen stehen muss[12]. In den bisherigen Reformen standen häufig nicht die Aufgabenverteilung und Kompetenzbereinigung, sondern nur die finanziellen Ströme an sich im Mittelpunkt. Die Aufgabenverteilung und die Kompetenzbereinigung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind jedoch für die Schaffung von Verantwortlichkeit und Transparenz erforderlich, da die Aufgabenverteilung maßgeblich die Transferbeziehungen bestimmt.

Die zentralen Bereiche für Reformbemühungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind demnach[13]:

- Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung,
- Zielorientierung durch Ausrichtung des Finanzausgleichs an wenige strategische Ziele wie zum Beispiel: Beschäftigung und Wachstum
- Verstärkte Aufgabenorientierung
- Stärkung der Abgabenautonomie von Bund, Ländern und Gemeinden
- Verringerung und Entflechtung der Transfers
- Reformen der Gemeindestruktur und Ausweitung der Gemeindekooperation.

Diese umfangreichen Reformvorschläge werden von allen Studien gleichermaßen vertreten, da punktuelle Reformen oder kleine Änderungen des bestehenden Systems die grundlegenden Probleme nicht beheben würden[14].

Einen besonderen Stellenwert in den Reformvorschlägen zum Finanzausgleich hat die Entflechtung der Transferbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Denn mehr als die Hälfte der gesamten Steuereinnahmen werden über Transfers zwischen und innerhalb der Ebenen des Staates (Bund, Länder, Gemeinden aber auch Fonds, Verbände, Sozialversicherung, ausgegliederten Einheiten des Staates u.a.) umverteilt. Die Transferverflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden umfassen rund 216.000 Transfers. Wobei hier mit dem FAG 2008 schon ein Schritt in Richtung Transferentflechtung getan wurde[15].

Aufgrund dieser komplexen Verflechtungen gestaltet sich eine wirtschaftspolitische Steuerung schwierig, da Ziele und Wirkungen kaum mehr erfasst und kontrolliert werden können und es kommt dabei auch zu einer Verschwendung knapper finanzieller Mittel.[16]

[12] Bauer, Helfried, Schratzenstaller, Margit, „Reformoptionen für den österreichischen Finanzausgleich“, S. 222 – 253 in „Wahrung und Stärkung der Gemeindeautonomie“, Kommunale Forschung in Österreich, No. 124
[13] WIFO Monatsbericht 12/2012 S. 943 u. S.957, Bröthaler et.al., 2011, S.34
[14] Bröthaler J., et.al., 2011, S.5
[15] Bröthaler J., et.al., 2011, S.28
[16] Bröthaler J., et.al., 2011, S.30

Eines der zentralen Ziele eines Finanzausgleichs ist, dass der Bevölkerung ein vergleichbares Niveau an öffentlichen Leistungen in ähnlicher Qualität und bei ähnlicher steuerlicher Belastung bereitgestellt werden soll[17].

Das zentrale Verteilungskriterium im derzeitigen horizontalen Finanzausgleich ist die Bevölkerungszahl bzw. der abgestufte Bevölkerungsschlüssel. Ein breiteres Verteilungskriterium zum Beispiel unter Einbezug demografischer sowie sozioökonomischer Kriterien würde die Übereinstimmung von Finanzmitteln und der Gebietskörperschaft zugeordneten Aufgaben verbessern können[18]. Ein Beispiel für eine Verteilung der Finanzmittel durch eine verstärkte Anwendung aufgabenorientierter Kriterien hat das Zentrum für Verwaltungsforschung entwickelt. Tabelle 4 zeigt ein Beispiel für Kriterien die im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs auf Gemeindeebene Anwendung finden könnten.

Tabelle 4: Aufgabenorientierte Verteilungskriterien auf der Gemeindeebene

Kriterium	Indikatoren	Verteilungsgrundlage
Basisaufgaben		Pro EinwohnerIn
Sozio-demografische und geografisch-topografische Aufgabenlasten		
Kinderbetreuungs- und Integrationslasten	Anzahl der 5-19 Jährigen	pro Person
	Betreute Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache	pro betreutem Kind
	Betreute Kinder 0-5 Jahre	pro betreutem Kind
Soziallasten	Anzahl an Mindestsicherungs-BezieherInnen	pro Mindestsicherungs-BezieherInnen
	Anzahl über 75-Jährige	pro über 75-Jährigem
Bevölkerungsentwicklung	Bevölkerungsentwicklung	Pauschalwerte pro EinwohnerInnen – je nach Quintil
geografisch-topografische Lasten	Siedlungsdichte	Pauschalwerte pro EinwohnerInnen – je nach Quintil
Lasten aus der zentralörtlichen Funktion		
Zentralörtliche Funktion	Alternative Varianten: • Stufe der Zentralörtlichkeit • Bundes-, Landes- und Bezirkshauptstadtfunktion sowie Statutarstädte • Indikator auf Basis der entgangenen Kommunalsteuer	Alternativ: • pro EinwohnerInnen • gemäß Schlüssel entgangener Kommunalsteuer

Quelle: KDZ

Wichtig ist, dass eine Voraussetzung für eine Aufgabenorientierung eine Aufgabenentflechtung und damit auch eine Entflechtung der Transfers bzw. eine Zusammenführung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung ist[19].

[17] Strohner L., Schuh, U., 2012, S. 931
[18] Strohner L., Schuh, U., 2012, S. 931
[19] Bröthaler J., et.al., 2011, S.33

4. Zusammenfassung

Die immer weiter zunehmende Komplexität und Verflechtung der innerstaatlichen finanziellen Beziehungen hat zu einer Beeinträchtigung von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeit geführt. Des Weiteren wurde die Durchsetzung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Zielsetzungen immer schwieriger. Der Finanzausgleich als das zentrale Regelwerk zur Aufteilung finanzieller Mittel zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verlangt laut Expertinnen und Experten daher eine umfangreiche Reform.
In der Diskussion über die Problemfelder im derzeitigen System des Finanzausgleichs wurden in einer Vielzahl an Studien der einschlägigen Wirtschafts- und Verwaltungsforschungseinrichtungen Österreichs bereits Lösungsansätze und Verbesserungsvorschläge entwickelt. Diese Studien kamen alle zu dem Ergebnis, dass eine verstärkte Aufgabenorientierung sowie eine stärkere Transparenz und Verantwortlichkeit notwendig sind, um die reibungslose und zielgerichtete Funktionsweise des Finanzausgleichs weiter gewährleisten zu können. Insbesondere wird die Bedeutung der Aufgabenverteilung, die bisher in den Reformbemühungen wenig berücksichtigt blieb, großer Stellenwert eingeräumt.

Begriffserklärungen

Abgestufter Bevölkerungsschlüssel wird folgendermaßen gebildet (§ 9 Abs. 10 FAG 2008, Stand 2015):
Die ermittelte Volkszahl der Gemeinden wird

bei Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern mit	1 41/67
bei Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern mit	1 2/3
bei Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern und bei Städten mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern mit	2
und bei Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und der Stadt Wien mit	2 1/3

vervielfacht.

Für Gemeinden im Grenzbereich zur nächsten Stufe (Einwohner zwischen 9.000 und 10.000, 18.000 und 20.000 bzw. zwischen 45.000 und 50.000) gibt es Einschleifregelungen, welche in den nächsthöheren Bevölkerungsschlüssel münden.

Aufgabenorientierung ergänzt das Bedarfsprinzip dahingehend, dass die Mittelzuweisung an sub-nationale Körperschaften sich nicht nur an der Bevölkerungszahl orientiert, sondern auch andere geographische, soziale oder wirtschaftliche Indikatoren heranzieht.

Bevölkerungszahl (Volkszahl)
Das Finanzausgleichsgesetz 2008 bestimmt, dass ab dem Finanzjahr 2009 die Bundesanstalt Statistik Österreich nach § 9 Abs. 9 FAG die Bevölkerungszahl (Volkszahl) für den Finanzausgleich jährlich für den 31.10. zu ermitteln hat.

Ertragsanteile
Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (z. B. Lohnsteuer, Einkommensteuer etc.). Die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden (inkl. der intrakommunalen Verteilung) wird im Finanzausgleichsgesetz geregelt.

Finanzausgleichsgesetz (FAG)
Das FAG 2008 regelt die Aufteilung der Besteuerungsrechte und der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Bund, Länder und Gemeinden für die Jahre 2008 bis 2016. Ebenso werden Umlagen, Finanzzuweisungen und Zuschüsse als Transfers zwischen den Gebietskörperschaften festgelegt. Für die Jahre ab 2017 wird ein neuer Finanzausgleich ausverhandelt.

Finanzkraft
Nach § 21 Abs. 5 FAG 2008 ist die Finanzkraft die Summe aller ausschließlichen Gemeindeabgaben zuzüglich der kassenmäßigen Ertragsanteile (einschließlich Werbeabgabeanteil, Getränkesteuerausgleich etc.). In dieser Analyse wird der Begriff „Finanzkraft“ weiter gefasst als im FAG, da auch Abgaben wie beispielsweise Interessentenbeiträge und die Fremdenverkehrsabgabe berücksichtigt werden, jedoch ohne die Einnahmen aus dem Gebührenhaushalt. Neben dieser, für die Finanzzuweisungen des Bundes an finanzschwache Gemeinden relevanten Maßzahl, kennt das Finanzausgleichsgesetz noch eine weitere Finanzkraftdefinition, die sich anteilig aus Grundsteuer- und Kommunalsteuereinnahmen zusammensetzt.

Finanzzuweisungen
Monetäre Transfers, welche nach der Zweckbindung (entweder sogenannte Schlüsselzuweisungen, welche dem Empfänger zur freien Verfügung überlassen werden sowie Zweckzuweisungen, welche für bestimmte Zwecke verwendet werden müssen) bzw. mit oder ohne Mitfinanzierung der empfangenden Gebietskörperschaft vergeben werden.

Fiskalische Äquivalenz bedeutet, dass die Nutznießerinnen und Nutznießer öffentlicher Güter und Dienstleistungen diese auch mit ihrem Abgaben- und Steueraufkommen finanzieren.

Der **Fixschlüssel** regelt die Aufteilung der Mittel nach im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Anteilen.

Konnexität bedeutet, dass die EntscheidungsträgerInnen nicht nur die Aufgaben und die daraus entstehenden Ausgaben beschließen dürfen, sondern auch die dafür notwendigen Einnahmen finanzieren müssen.

Kostentragung
Normalerweise trägt jene Gebietskörperschaft den Aufwand, welcher sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst. Ausnahme sind beispielsweise Landeslehrerinnen und Landeslehrer, bei welchen der Bund hauptsächlich die Kosten übernimmt.

Umlagen
Dies sind laufende Transfers welche an Träger des öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden an Bundesländer) überwiesen werden müssen. Beispielsweise können nach dem Finanz-Verfassungsgesetz Bundesländer zu ihrer Finanzierung von den Gemeinden eine Landesumlage einheben (die maximale prozentuelle Höhe wird im Finanzausgleichsgesetz festgelegt, derzeit 7,6 % der Gemeindeertragsanteile). Andere Umlagen sind beispielsweise die Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage.

Zweckzuschüsse
Zuschüsse, welche nur in Verknüpfung mit einem Zweck vergeben werden (z.B. Zweckzuschüsse des Bundes an die Länder zur Krankenanstaltenfinanzierung in der Höhe von 590,5 Mio. Euro im Jahr 2013).

Prinzipien eines Finanzausgleichs

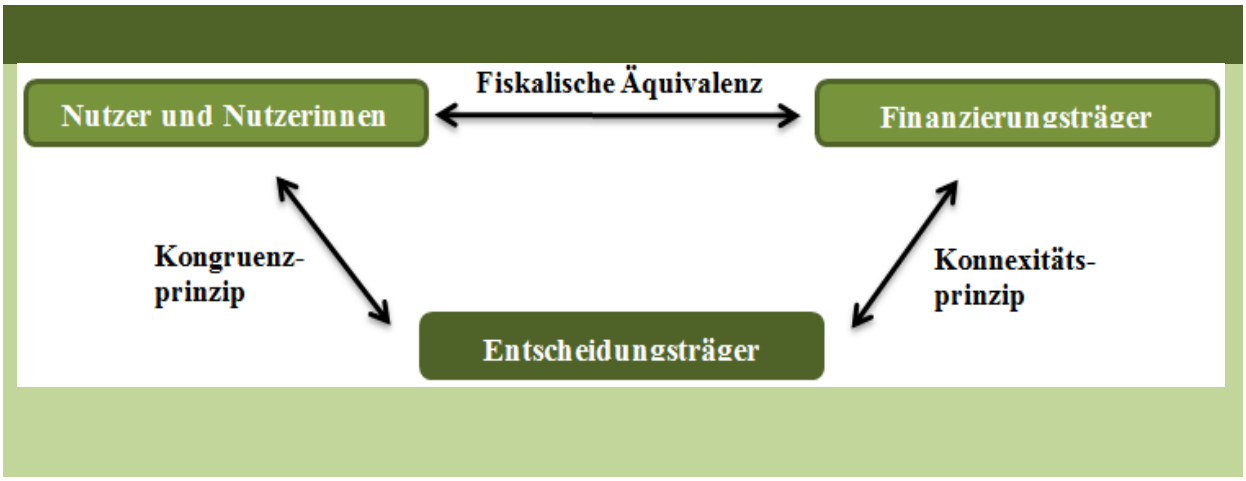
Grundsätzlich kann man anmerken, dass jene Aufgaben zentral erfüllt werden sollen, die die gesamte Bevölkerung in gleichem Maße treffen (Bsp. Sicherheit). Demgegenüber sollen lokale öffentliche Güter immer auf der untersten möglichen Ebene bereit gestellt werden (Bsp. Straßenbau etc.). Der Vorteil einer räumlichen Dezentralisierung ist, dass kleinere Einheiten mehr und bessere Informationen über regionale und örtliche Besonderheiten und Wünsche der Bevölkerung haben. Gleichzeitig kann eine sehr kleinteilige Struktur auch zu Schwierigkeiten führen (Bsp. Koordinierungsschwierigkeiten zwischen Gemeinden).

Die Aufteilung und Zuweisung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen erfolgt zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bzw. zwischen Nutzerinnen/Nutzern, Entscheidungs- und Finanzierungsträgern.

Diesbezüglich gibt es **drei Grundprinzipien**:

1) Das **Konnexitätsprinzip** (Kostentragungsprinzip), welches besagt, dass Entscheidungsträger und Kostenträger ident sein sollen.
2) Das **Kongruenzprinzip**, welches sich auf die Verantwortlichkeit zu einer wirtschaftlich, zweckmäßigen und sparsamen Aufgabenerfüllung bezieht.
3) Die **fiskalische Äquivalenz**. Diese verlangt, dass NutznießerInnen von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und Kostenträger ident sind.

Abbildung 7: Prinzipien des Finanzausgleichs, Eigene Darstellung



Mittels Finanzausgleichs werden zusätzlich verschiedene finanzpolitische Ziele verfolgt. Man unterscheidet dabei zwischen formalen und inhaltlich-politischen Zielen[20].

Als formale Ziele gelten die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen und die Verantwortlichkeit der politischen EntscheidungsträgerInnen. Zu diesen zwei formalen Zielen werden auch ergänzend des Öfteren die Ziele der Einfachheit und Administrierbarkeit (je komplexer Finanzausgleichssysteme desto höher der Administrationsaufwand bzw. die sogenannten Transaktionskosten) bzw. die Flexibilität eines Finanzausgleichssystems gezählt.

Die andere Dimension finanzpolitischer Ziele ist inhaltlich-politischer Natur. Dies bedeutet, dass mit einem Finanzausgleichssystem auch gesellschafts- und wirtschaftspolitische Zielsetzungen verfolgt

[20] J. Bröthaler et.al., 2011, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien, p.13

werden können. Beispiele dazu wären zweckgebundene Transfers oder ergebnisorientierte Mittelzuweisungen, um diese Ziele zu erreichen. Hierbei ist wichtig anzumerken, dass sich die Aufteilung der Aufgaben bereits maßgeblich auf die darauf folgende Struktur der Finanzströme innerhalb des föderalen Staates auswirkt.

Abbildung 8: Fiskalische Instrumente in einem föderalistischen Staatsaufbau

Exkurs: Fiskalische Instrumente in einem föderalistischen Staatsaufbau

Innerhalb eines föderalen Staates befinden sich auf der Einnahmenseite drei zentrale Instrumente:

- Steuern bzw. Abgaben,
- die Möglichkeit zur Aufnahme von Schulden
- sowie innerstaatliche Zuschüsse.

Abgesehen von Abgaben, welche den einzelnen Gebietskörperschaftsebenen zustehen (ausschließliche Bundes-, Länder- und Gemeindeabgaben), zählt der Finanzausgleich zu den innerstaatlichen Transferzahlungen oder Zuschüssen. Es werden dabei Finanzmittel von einer staatlichen Ebene generiert und anschließend ein Teil davon an eine andere Ebene transferiert.

Zwei Arten solcher Zuschüsse können zwischen den Gebietskörperschaften unterschieden werden[21]:

- unbedingte Zuschüsse, welche in die freien Budgets der jeweiligen Gebietskörperschaft fließen, wie beispielsweise die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bzw. zur Finanzkraftstärkung von „ärmeren“ Gebietskörperschaften zum fiskalischen Ausgleich
- bedingte Zuschüsse, deren Vergabe an vereinbarte Ziele und Bedingungen geknüpft sind, z.B. zum Ausgleich von sogenannten Spill-Over Effekten[22].

[21] Oates, 1999, „An Essay on Fiscal Federalism“, Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, pp. 1126
[22] Ein Spill-Over Effekt erfolgt z.B. bei einem öffentlichen Schwimmbad. Die Kosten für dieses Schwimmbad trägt dabei nur eine Gemeinde, die Nutzerinnen und Nutzer stammen jedoch in der Regel aus mehreren Gemeinden. Um diese Kosten an die tatsächlichen NutzerInnen anzupassen, werden die Kosten auf die Gemeinden aufgeteilt.

Literatur

Bauer, Helfried, Schratzenstaller, Margit, 2011, „Reformoptionen für den österreichischen Finanzausgleich", S. 222 – 253 in „Wahrung und Stärkung der Gemeindeautonomie", Kommunale Forschung in Österreich, No. 124

Bröthaler J, Getzner,M. (TU Wien), Pitik, H, Schratzenstaller, M. (WIFO), Biwald, P., Bauer, H. (KDZ), Schuh, U, Strohner, L, (IHS), 2011, „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien", Endbericht für das Bundesministerium für Finanzen

Bröthaler J., Getzner M., Schratzenstaller M., Biwald P., Bauer H., 2012, „Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs", WIFO Monatsberichte 12/2012 S. 905-918

Oates Wallace, 1999, „An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, Vol. XXXVII, pp. 1120 – 1149

Pitlik H, Schratzenstaller M, „Reform des Finanzausgleichs", WIFO Monatsberichte 12/2012, S. 903 - 904

Statistik Austria, Gebarungsübersichten 2013

Strohner L., Schuh, U., 2012, „Reform des Finanzausgleichs", WIFO Monatsberichte 12/2012, S. 943 - 956

Tabelle 5: Vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Jahr 2013 im Detail (nach Aufkommensvolumen)

	Verteilung in Prozent			Verteilung in 1.000 Euro		
	Bund	Länder	Gemeinden	Bund	Länder	Gemeinden
Lohnsteuer	67,417	20,700	11,883	16.233.564	4.984.422	2.861.347
Umsatzsteuer	67,417	20,700	11,883	15.312.900	4.701.737	2.699.070
Körperschaftsteuer	67,417	20,700	11,883	4.057.162	1.245.728	715.120
Mineralölsteuer	67,417	20,700	11,883	2.808.236	862.253	494.983
Veranl. Einkommensteuer	67,417	20,700	11,883	1.986.998	610.096	350.231
Motorbez. Versicherungssteuer	67,417	20,700	11,883	1.201.636	368.955	211.802
Tabaksteuer	67,417	20,700	11,883	1.112.135	341.474	196.026
Kapitalertragssteuer I	67,417	20,700	11,883	881.984	270.808	155.460
Kapitalertragssteuer II	67,417	20,700	11,883	864.068	265.307	152.302
Versicherungssteuer	67,417	20,700	11,883	711.845	218.568	125.471
Wohnbauförderungsbeitrag	19,450	80,550	0,000	177.957	736.989	0
Energieabgaben	67,417	20,700	11,883	597.192	183.364	105.262
Grunderwerbsteuer	4,000	0,000	96,000	31.611	0	758.669
Steuerabkommen	67,417	20,700	11,883	483.469	148.446	85.217
Stabilitätsabgabe	67,417	20,700	11,883	317.914	97.614	56.036
Normverbrauchsabgabe	67,417	20,700	11,883	308.352	94.678	54.350
Konzessionsabgabe	67,417	20,700	11,883	169.222	51.959	29.827
Biersteuer	67,417	20,700	11,883	130.150	39.962	22.940
Alkoholsteuer	67,417	20,700	11,883	87.321	26.811	15.391
Werbeabgabe	4,000	9,083	86,917	4.408	10.011	95.793
Flugabgabe	67,417	20,700	11,883	66.018	20.271	11.636
Kapitalverkehrsteuern	67,417	20,700	11,883	45.432	13.950	8.008
Spielbankabgabe > 725T E	61,000	20,000	19,000	22.794	7.474	7.100
Kraftfahrzeugsteuer	67,417	20,700	11,883	22.516	6.913	3.969
Erbschafts- u Schenk.st.	67,417	20,700	11,883	12.903	3.962	2.274
Kunstförderungsbeitrag	67,417	20,700	11,883	11.672	3.584	2.057
Stiftungseingangssteuer	67,417	20,700	11,883	7.260	2.229	1.280
Spielbankabgabe <= 725T E	49,000	7,000	44,000	3.815	545	3.426
Bodenwertabgabe	4,000	0,000	96,000	234	0	5.614
Schaumweinsteuer	67,417	20,700	11,883	720	221	127
Abg.v.alkoh.Getränken	40,000	30,000	30,000	5	4	4
Weinsteuer	38,601	33,887	27,512	0	0	0
Finanztransaktionssteuer	67,417	20,700	11,883	0	0	0
USt-Selbstträgerschaft				-111.351	79.005	32.346
USt-Landespflegegeld				371.814	-244.656	-127.158
Summe				**47.931.958**	**15.152.683**	**9.135.979**

Quelle: BMF

Tabelle 6: Zweckzuschüsse, Finanzzuweisungen und Kostentragung zu Ländern und Gemeinden im Jahr 2013

BUNDESLÄNDER (erhaltene Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen in Mio. Euro)										
Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen in Mio. Euro	**Bgld.**	**Ktn.**	**NÖ**	**OÖ**	**Sbg.**	**Stmk.**	**Tirol**	**Vbg.**	**Wien**	**Summe**
Bedarfszuweisungen an Länder	0	0	4,0	0	0	0	0	0	0	4,0
Zweckzuschüsse zur Krankenanstaltenfinanzierung	15,6	38,9	91,1	89,7	37,8	79,7	63,5	21,7	152,3	590,5
Zuschüsse für Krankenanstalten (Gemeinde-Anteil)	3,8	10,2	21,5	20,3	9,5	19,1	11,9	5,5	46,6	148,5
Zuschüsse zur Theaterführung an Länder	0,0	1,8	1,3	3,8	1,5	2,4	1,9	0,3	0,0	13,0
Zuschüsse nach dem BSWG[23] 1982 und BSWG 1983	0,0	0,0	0,9	0,6	0,0	0,7	0,5	0,3	2,3	5,4
Zuschüsse für Straßen	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	5,0
Zweckzuschüsse für Kinder-betreuung u. Sprachförderung	2,7	5,5	16,9	15,6	5,8	11,2	7,4	4,5	19,5	89,0
Zuschüsse aus dem Pflegefonds	8,1	13,2	44,2	33,6	12,6	34,5	16,9	10,2	40,8	214,2
Zuschüsse für schulische Tagesbetreuung	1,5	2,9	8,3	7,3	2,7	6,2	3,6	1,9	8,7	43,1
Katastrophenfonds:										
Schäden im Vermögen privater Personen	0,0	0,0	11,5	29,7	7,7	5,1	8,7	0,8	0,0	63,4
Schäden im Vermögen der Länder	0,0	0,7	0,7	0,8	1,6	5,2	2,4	0,5	0,0	11,8
Warn- und Alarmsystem	0,1	0,3	0,7	0,6	0,2	0,5	0,3	0,1	0,6	3,5
Katastropheneinsatzgeräte der Feuerwehren	1,2	3,0	7,2	6,2	2,5	5,3	3,2	1,7	9,6	40,1
Finanzierung Landesanteil Stmk. gemäß WBFG[24]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0	16,7
Schäden an Landesstraßen B	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3	0,0	0,1	0,0	1,6
SUMME	**37,0**	**76,6**	**208,2**	**208,2**	**82,2**	**187,9**	**120,2**	**47,6**	**281,6**	**1.249,6**

BUNDESLÄNDER (erhaltene Kostentragungszuschüsse in Mio. Euro)										
	Bgld.	**Ktn.**	**NÖ**	**OÖ**	**Sbg.**	**Stmk.**	**Tirol**	**Vbg.**	**Wien**	**Summe**
Landeslehrer	192,1	387,9	962,1	901,3	344,6	792,9	451,2	247,3	774,3	5.053,6
Ausgaben gemäß GSBG[25]: Länder	22,7	54,8	157,0	215,5	68,5	27,4	80,1	42,2	333,1	1.001,3
Kostenersätze für Flüchtlingsbetreuung	3,0	5,1	13,3	14,4	5,3	16,0	7,6	3,8	18,5	87,0
Klinischer Mehraufwand	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	14,4	0,0	0,0	31,1
Schienenverbund	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	78,0	78,0
SUMME Länder	**217,7**	**447,8**	**1.132,3**	**1.131,2**	**418,4**	**853,0**	**553,3**	**293,4**	**1.203,9**	**6.251,0**

GEMEINDEN (erhaltene Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen in Mio. Euro)										
	Bgld.	**Ktn.**	**NÖ**	**OÖ**	**Sbg.**	**Stmk.**	**Tirol**	**Vbg.**	**Wien**	**Summe**
Finanzkraftstärkung der Gemeinden	4,9	9,6	23,2	21,8	8,9	19,9	10,9	5,0	20,3	124,4
Polizeikostenersatz an Städte mit eigenem Statut	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3
Finanzzuweisung für Personennahverkehr	0,1	0,8	1,1	6,1	6,4	8,1	6,3	3,0	47,9	79,8
Zuschüsse zur Theaterführung an Gemeinden	0,0	1,2	0,0	1,8	1,5	2,0	1,6	0,0	2,5	10,5
Bedarfszuweisungsgesetz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	0,4
Katastrophenfonds: Schäden im Vermögen der Gemeinden	0,2	2,0	2,1	12,7	2,8	9,3	4,7	0,4	0,3	34,4
SUMME Gemeinden	**5,3**	**13,6**	**28,7**	**42,3**	**19,6**	**39,6**	**23,4**	**8,4**	**71,1**	**251,8**

Quelle: BMF

[23] Bundes-Sonderwohnbaugesetz
[24] Wasserbautenförderungsgesetz
[25] Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich

AK-Platz 1, 3100 St. Pölten

SERVICENUMMER

05 7171-0
mailbox@aknoe.at
noe.arbeiterkammer.at

ÖFFNUNGSZEITEN

Montag bis Donnerstag 8 – 16 Uhr
Freitag 8 – 12 Uhr

BERATUNGSSTELLEN	**DW**
Amstetten, Wiener Straße 55, 3300 Amstetten	25150
Baden, Elisabethstraße 38, 2500 Baden	25250
Flughafen-Wien, Objekt 103, Top A325, 1300 Wien (vis à vis Ruefa vor Bordkartenkontrolle 1/Stiege rechts)	27950
Gänserndorf, Wiener Straße 7a, 2230 Gänserndorf	25350
Gmünd, Weitraer Straße 19, 3950 Gmünd	25450
Hainburg, Oppitzgasse 1, 2410 Hainburg	25650
Hollabrunn, Brunnthalgasse 30, 2020 Hollabrunn	25750
Horn, Spitalgasse 25, 3580 Horn	25850
Korneuburg, Gärtnergasse 1, 2100 Korneuburg	25950
Krems, Wiener Straße 24, 3500 Krems	26050
Lilienfeld, Pyrkerstraße 3, 3180 Lilienfeld	26150
Melk, Hummelstraße 1, 3390 Melk	26250
Mistelbach, Josef-Dunkl-Straße 2, 2130 Mistelbach	26350
Mödling, Franz-Skribany-Gasse 6, 2340 Mödling	26450
Neunkirchen, Würflacher Straße 1, 2620 Neunkirchen	26750
Scheibbs, Burgerhofstraße 5, 3270 Scheibbs	26850
Schwechat, Sendnergasse 7, 2320 Schwechat	26950
SCS, Bürocenter B1/1A, 2334 Vösendorf	27050
St. Pölten, AK-Platz 1, 3100 St. Pölten	27150
Tulln, Rudolf-Buchinger-Straße 27 – 29, 3430 Tulln	27250
Waidhofen, Thayastraße 5, 3830 Waidhofen/Thaya	27350
Wien, Plößlgasse 2, 1040 Wien	27650
Wr. Neustadt, Babenbergerring 9b, 2700 Wr. Neustadt	27450
Zwettl, Gerungser Straße 31, 3910 Zwettl	27550

ÖSTERREICHISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Landesorganisation Niederösterreich
AK-Platz 1, 3100 St. Pölten
niederösterreich@oegb.at

Facebook
facebook.com/ak.niederoesterreich

Broschüren
noe.arbeiterkammer.at/broschueren

AK-App
noe.arbeiterkammer.at/app

YouTube
www.youtube.com/aknoetube

IMPRESSUM
Herausgeber, Medieninhaber und Redaktion:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich
AK-Platz 1, 3100 St. Pölten
Telefon: 05 7171-0
Hersteller: Eigenvervielfältigung
Stand: 2016