

---

# Horizontaler Gemeindefinanzausgleich in Österreich

Helfried Bauer, Johann Bröthaler,  
Wilfried Schönböck, Lena Sieber

---

## 1. Vorbemerkung

Während die österreichische Finanzpolitik seit Jahren durch die Konsolidierungserfordernisse des Bundeshaushaltes beherrscht wird, ist gleichzeitig und ziemlich unbemerkt auch das System der Finanzierung der Aufgabenerfüllung der Gemeinden unter Reformdruck geraten. Die wichtigsten Stichworte hierzu sind:

- der weitere anteilmäßige Abbau der gemeindeeigenen Steuereinnahmen im Zuge der Auflassung der Getränkesteuer und der Werbesteuer sowie der nur teilweise Ersatz durch den Getränkesteuerausgleich bzw. die Beteiligung der Gemeinden an der neuen Werbesteuer im Rahmen des Steuerverbundes;
- die wirtschaftspolitischen Diskussionen zur Reduzierung der Lohnnebenkosten, zu denen als ganz bedeutender Teil die Kommunalsteuer zählt;
- die ausbleibende Anpassung des Finanzausgleichs auf unterschiedliche Aufgaben und Problemlagen verschiedener Gemeindetypen und -strukturen;
- die durch die demografischen Veränderungen (Einwohnerverluste für viele große Städte, teils massive Bevölkerungszuwächse in den Stadtrandgemeinden, nachhaltige Bevölkerungsrückgänge in strukturschwachen peripheren Gemeinden) ausgelösten Verschiebungen bei den Ausgaben und den Einnahmen;
- zusätzliche Belastungen der Gemeinden im Zuge der Reorganisationen und Ausgabeneinsparungen bei Bund und Ländern;
- die seit dem Jahr 1995 anhaltende Stagnation der kommunalen Investitionstätigkeit.

So erscheint es angebracht, zentrale Elemente des für die Gemeinden maßgeblichen Finanzausgleichssystems grundsätzlich und empirisch darzustellen und zu analysieren sowie Erkenntnisse zu formulieren, die für die anstehenden Reformen, vor allem jene des Finanzausgleichsgesetzes 2004, hilfreich sein könnten. Der vorliegende Beitrag geht auf eine umfas-

sende Untersuchung zurück, die im Jahr 2001 im Auftrag des Österreichischen Städtebundes erarbeitet (IFIP/KDZ (2001)) und im Frühjahr 2002 aktualisiert und gekürzt publiziert worden ist (Bröthaler et al. (2002)). Er befasst sich vor allem mit den insgesamt und auch in den genannten Arbeiten der Verfasser bisher zu wenig beleuchteten Aspekten des horizontalen Finanzausgleichs.

## **2. Finanzausgleichssystem: Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich**

In einem föderalistisch organisierten Bundesstaat kommt dem Finanzausgleichssystem eine grundlegende Rolle zu, da hier mehrere Gebietskörperschaftsebenen mit Entscheidungskompetenz – als Träger von Aufgaben, zur Übernahme der Verantwortung für die wirtschaftliche Gestion der Produktion von behördlichen Leistungen und von sonstigen öffentlichen Dienstleistungen – versehen (passiver Finanzausgleich) und jeder Ebene den „übertragenen“ Aufgaben kongruente öffentliche Einnahmen zugewiesen werden müssen (aktiver Finanzausgleich). Zusätzlich umfasst das Finanzausgleichssystem ein im Lauf der Zeit entstandenes Geflecht von einzelfallbezogenen Regelungen, die das Bemühen der beiden gesetzgebenden Körperschaften (Bund und Länder) widerspiegeln, ihre – meist nicht explizit gemachten – Ziele soweit umzusetzen, wie es das Streben um Konsens zwischen allen drei staatlichen Ebenen zuließ.

Das System des Finanzausgleichs umfasst in Österreich im Wesentlichen die

- bundesgesetzlichen Regelungen der Finanzverfassung<sup>1</sup>, das jeweilige Finanzausgleichsgesetz (FAG)<sup>2</sup>,
- spezielle Bundesgesetze, wie etwa das Schulorganisationsgesetz 1962, das Familienlastenausgleichsfondsgesetz 1967, das Katastrophenfondsgesetz 1996, mit denen Kompetenzen und die Aufgabenfinanzierung in einzelnen Bereichen, beispielsweise eben der Pflichtschulen, der Familienförderung und des Katastrophenschutzes, geregelt werden,
- Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15 a B-VG, so z. B. bezüglich der Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung gemäß BGBl. I Nr. 60/2002,
- weiters landesgesetzliche Regelungen, die im Rahmen der bundesgesetzlichen Ordnung Bestimmungen der Aufgabenteilung zwischen Land, Gemeinden und Dritten (z.B. den Leistungsempfängern) sowie zur Verteilung der Finanzierungslasten enthalten; dazu zählen u.a. die Sozialhilfe-Gesetze, die Landesgesetze zur Regelung der Jugendfürsorge, die Gesetze zu den Landes-Krankenanstalten-Finanzierungsfonds,
- darüber hinaus grundsätzliche und Einzelfallentscheidungen der Landesregierungen, die auf die Finanzierung der Aufgabenerfüllung gerichtet sind, etwa durch Richtlinien zur Vergabe von Bedarfszuweisungen.

Im Folgenden wird der *aktive Finanzausgleich* bezüglich und auf der *Ebene der Gemeinden* betrachtet, womit also Betrachtungen über die

Zuteilung von Aufgaben auf die Ebene der Gemeinden ausscheiden, jedoch das durch viele Elemente gebildete System der Mittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaften ebenso wie die Mittelverteilung auf der Ebene der Gemeinden analysiert werden. Der aktive Finanzausgleich (FA) umfasst hierbei den

- *primären FA* mit den Teilelementen der Verteilung der Abgabehoheit (eigene Abgaben und Steuerverbund, insbesondere die gemeinschaftlichen Bundesabgaben) sowie des vertikalen Finanzausgleiches und des horizontalen Finanzausgleiches (Verteilung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Länder und auf die Gemeinden),
  - *sekundären FA*, mit dem die bundesgesetzliche Abgabenteilung durch verschiedene, im FAG geregelte intragovernmentale Transferzahlungen ergänzt wird, sowie den
  - *tertiären FA*, mit sonstigen intragovernmentalen Transferzahlungen.
- Diese Teile des Finanzausgleichssystem sollen zunächst hinsichtlich ihrer wesentlichen Bestimmungen dargestellt werden.

## 2.1 Der primäre Finanzausgleich (Abgaben- und Ertragshoheit)

Der primäre Finanzausgleich gemäß FAG 1997, Abschnitt II [FAG 2001, Abschnitt II] sieht die Festlegung der Abgabehoheit vor. Im F-VG 1948 werden hierbei unterschieden die ausschließlichen Bundesabgaben, die zwischen Bund und Ländern (Gemeinden) geteilten Abgaben (gemeinschaftliche Bundesabgaben, Zuschlagsabgaben der Länder zu einer Stammabgabe des Bundes, Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand), die ausschließlichen Landesabgaben sowie die ausschließlichen Gemeindeabgaben. Der primäre Finanzausgleich in Österreich ist als ein Mischsystem der Mittelverteilung angelegt, in dem die genannten Formen der Abgaben u.a. aus Gründen der bundesstaatlichen Kräfteverteilung und zur Sicherung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes den staatlichen Ebenen in differenzierter Weise zugesprochen werden.

Die *ausschließlichen Abgabenerträge* fließen der jeweils einhebenden Gebietskörperschaft zu (§ 6 und 14 FAG 1997) [§ 8 und 15 FAG 2001]. Zu den wichtigsten ausschließlich Bundesabgaben zählen – gemäß § 8 FAG 2001 – der Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, die Tabaksteuer, die Elektrizitäts- und die Erdgasabgabe, die Versicherungssteuer, Stempel- und Rechtsgebühren sowie die Bundesverwaltungsabgaben. Zu den wirtschaftlich nicht bedeutenden ausschließlichen Landesabgaben zählen gemäß § 14 FAG 1997 bzw. § 15 FAG 2001 die Feuerschutzsteuer, Fremdenverkehrsabgaben, Jagd- und Fischereiabgaben. Zu den wichtigsten ausschließlichen Gemeindeabgaben zählen seit dem Jahr 2000 – sieht man von den Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen ab – nur mehr die Kommunalsteuer und die Grundsteuern; die Getränkesteuer und Speiseeisabgabe wurde ebenso wie die Anzeigen- und Ankündigungsabgabe aufgelassen und

durch Anteile der Gemeinden am Steuerverbund (nicht vollständig) „ersetzt“.

Der zweite Pfeiler des primären FA betrifft die Ertragshoheit der Gebietskörperschaften, d.h. die Aufteilung der *gemeinschaftlichen Bundesabgaben*; zu diesen gehören nach § 7 FAG 1997 [§ 9 FAG 2001] u.a. die Ertragsteuern (Lohnsteuer, veranlagte EinkommenSt, Körperschaftsteuer, Kapitalertragsteuer I), weiters die KEST II, die Umsatzsteuer, die Mineralölsteuer, die motorbezogene Versicherungssteuer. Die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften erfolgt in mehreren Stufen:

➤ *Vertikaler Finanzausgleich*

Vor Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen sind Anteile der veranlagten Einkommensteuer, der Kapitalertragsteuer I, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer zur Dotierung von Fonds sowie zur Finanzierung von EU-Beiträgen abzuziehen. Im bundesgesetzlichen Finanzausgleich erfolgen Teile dieser Abzüge nach der vertikalen Verteilung (§ 7 (2), § 8 (2)-(4) FAG 1997) [§ 9 (2), § 10 (2)-(5) FAG 2001]. Die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden sodann nach fixen Prozentsätzen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden geteilt (§ 8 (1) FAG 1997) [§ 10 (1) FAG 2001].

➤ *Horizontaler Finanzausgleich: Länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Länder und Gemeinden*

Im nächsten Schritt werden die auf die Länder und Gemeinden gemäß § 8 (1) FAG 1997 [§ 10 (1) FAG 2001] entfallenden Erträge auf die Länder und länderweise auf die Gemeinden nach spezifisch für jede gemeinschaftliche Bundesabgabe festgelegten Regelungen aufgeteilt (horizontale Verteilung) (§ 8 (6) FAG 1997) [§ 10 (7) FAG 2001]. Bei dieser Zuteilung kommen die Volkszahl, die gewichtete Volkszahl und das jeweilige Steuer-aufkommen sowie zusätzlich fixierte Verteilungsschlüssel zur Anwendung. Eine Sonderstellung unter den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nimmt die Spielbankabgabe insofern ein, als die Aufteilung deren Gemeindeanteiles ausschließlich auf Gemeinden, in denen eine Spielbank betrieben wird, erfolgt (§ 8 (7) FAG 1997) [§ 10 (8) FAG 2001]. Die Verteilung der Ertragsanteile auf die Bundesländer ist hiermit abgeschlossen; die Ertragsanteile der Gemeinden werden in weiteren Schritten, die dem horizontalen FA zugerechnet werden, verteilt.

➤ *Horizontaler Finanzausgleich: Gemeindeweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden*

Von den nun auf Länderebene zur Verfügung stehenden Gemeindertragsanteilen sind gemäß § 10 (1) FAG 1997 13,5 Prozent [§ 12 (1) FAG 2001: 12,7 Prozent] an die Länder für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (mit Ausnahme von Wien) zu überweisen. Der Restbetrag wird gemäß § 10 (2) FAG 1997 [§ 12 (2) FAG 2001] in mehreren Schritten auf die Gemeinden verteilt:

- 1.) Im ersten Verteilungsschritt erhalten jene Gemeinden, deren Finanzkraft, bestimmt durch Grundsteuer, Kommunalsteuer und Finanzzuwei-

sungen gemäß § 21 FAG, im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, Vorausanteile in Höhe von 30 Prozent der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft.

- 2.) Weiters erhält jede Gemeinden einen Sockelbetrag in der Höhe von 7,43 € pro Einwohner, der 2001 bis 2004 von 43,77 € auf 72,66 € ansteigt.
- 3.) Ab dem Jahr 2001 werden gemäß FAG 2001 Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich nach fixierten Anteilen am Getränke- und Speiseeisteuerertrag verteilt sowie Anteile aus dem Werbesteuerenausgleich im (fixierten) Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe und weitere Anteile an der Werbeabgabe nach der Volkszahl verteilt.
- 4.) Zur Ermittlung der endgültigen Ertragsanteile der Gemeinden wird der verbleibende Betrag in einem dritten Verteilungsschritt nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt.

## 2.2 Der sekundäre Finanzausgleich

Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im jeweiligen Finanzausgleichsgesetz geregelte *ergänzende Mittelverteilung* in Form von Kostentragungen und sonstigen Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften (Ersätze, Umlagen, Finanzausweisungen, Zuschüsse). Im Rahmen dieses Beitrages wird nur auf jene Transferzahlungen eingegangen, welche die Gemeindehaushalte direkt betreffen; es handelt sich um folgende Zahlungen, welche nach Zahler und Empfänger klassifiziert worden sind:

➤ *Zahlungen vom Bund an die Gemeinden:*

Finanzausweisungen gemäß § 20 FAG 1997 [§ 20 FAG 2001] sowie zusätzlich Bedarfszuweisungen ab 2001 [§ 22, 23 FAG 2001], Finanzausweisungen in Form von Schlüsselzuweisungen gemäß § 21 FAG 1997 [§ 21 FAG 2001], Finanzausweisungen gemäß § 22 FAG 1997,

➤ *Zahlungen von den Ländern an die Gemeinden:*

Bedarfszuweisungen gemäß § 10 (1) FAG 1997 [§ 12 (1) FAG 2001] und

➤ *Zahlungen von den Gemeinden an die Länder:*

Landesumlage gem. § 4 FAG 1997 [§ 6 FAG 2001].

\* *Finanzausweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 20 FAG 1997 [§ 20 FAG 2001]:*

Der Bund gewährt gemäß § 20 (3) FAG 1997 [§ 20 (2), (3) FAG 2001] den Gemeinden zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen eine Finanzausweisung im Ausmaß von insgesamt 15,6 Mio. € jährlich und 2,5 Prozent des Aufkommens an Elektrizitätsabgabe und Erdgasabgabe des Zeitraumes vom Oktober des Vorjahres bis zum Oktober des jeweiligen Jahres. Davon kommen auf jeden Fall 55 Prozent Wien als Gemeinde zugute, die restlichen 45 Prozent werden zwischen Wien und jenen Gemeinden, die an einer Nahverkehrseinrichtung erheblich beteiligt sind, aufgeteilt. Weitere 16,5 Mio. € sowie 2,5 Prozent der erwähnten Ab-

gaben kommen zum überwiegenden Teil den Landeshauptstädten, verteilt nach einem fixen Prozentsatz, zum Zwecke der Finanzierung des Personennahverkehrs zugute.

Nach § 20 (5) FAG 1997 [§ 20 (5) FAG 2001] erhalten die beiden Statutarstädte Krems an der Donau und Waidhofen an der Ybbs je eine Finanzausweisung zur Abgeltung der zusätzlichen Aufwendungen, die zur Erfüllung der Bundesaufgaben aufgrund der fehlenden Bundespolizeibehörden in den beiden Städten erwachsen.

**\*Finanzausweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 21 FAG 1997 [§ 21 FAG 2001]:**

Der Bund gewährt den Gemeinden jährlich eine Finanzausweisung in Höhe der Summe von 1,34 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden und 5,1 Mio. €. Dieser Betrag ist vorerst nach der Volkszahl aufzuteilen. Hierauf sind die so erhaltenen Anteile jener Länder, deren Finanzkraft den Bedarf, bestimmt durch die Bundesdurchschnittskopquoten der Finanzkraft nach Gemeindegrößenklassen, nicht erreicht, auf Kosten der übrigen Länder nach der Volkszahl anzuheben. Dabei darf der Bedarf der übrigen Bundesländern nicht unterschritten werden.

Finanzmittel der Länder, die in Summe den Bedarf der Gemeinden übersteigen, werden dazu verwendet, die Finanzkraft der Gemeinden möglichst auf den Landesdurchschnitt zu heben. Ein danach verbleibender Betrag wird nach Richtlinien, die von den Ländern festgesetzt werden, auf die Gemeinden verteilt.

**\*Finanzausweisungen des Bundes an Gemeinden gemäß § 22 FAG 1997 [§ 24 FAG 2001]:**

Diese Finanzausweisungen unterscheiden sich von den Finanzausweisungen gemäß § 20 dadurch, dass die empfangende Gebietskörperschaft einen Betrag mindestens in Höhe des Zuschusses aufbringen muss, um den Zuschuss zu erhalten. Die Bereiche Theater, Schulen und Umweltschutz werden dabei vom Bund auf Antrag der Gemeinden mit entsprechenden Zweckzuschüssen unterstützt.

**\*Zahlungen von den Ländern an die Gemeinden:**

Aufgrund der Regelungen gemäß § 10 (1) FAG 1997 [§ 12 (1) FAG 2001] obliegt den Ländern die Verwaltung von 13,5 [12,7] Prozent der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden. Die im FAG als „zweckgebundene Landesmittel“ bezeichneten Beträge fließen in Form von Bedarfsausweisungen oder Zuschüssen an die Gemeinden.

Da es sich bei diesen zur Verteilung gelangenden Bedarfsausweisungsmitteln um einbehaltene Gemeindeertragsanteile handelt und die einzelnen Länder diese Regelung nur vollziehen und dabei nicht die Position eines zahlenden Finanzausgleichspartners einnehmen, stellt die Weitergabe der zweckgebundenen Landesmittel an die Gemeinden einen interkommunalen Finanzausgleich dar.

**\*Zahlungen von den Gemeinden an die Länder:**

Gemäß § 4 FAG 1997 [§ 6 FAG 2001] sind die Länder ermächtigt, bis zu 8,3 [7,8] Prozent der ungekürzten länderweisen Ertragsanteile der Gemein-

den in Form der Landesumlage von den Gemeinden einzuheben. Die Landesumlage stellt neben den Ertragsanteilen der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben die wichtigste Einnahmequelle der Länder dar. Bei der anschließend präsentierten empirischen vergleichenden Analyse des sekundären Finanzausgleichs ist zu beachten, dass in Niederösterreich die Landesumlage im Jahr 1998 abgeschafft wurde und in Oberösterreich diese nicht im Höchstmaß eingehoben wird.

Die Umlegung des eingehobenen Betrags auf die einzelnen Gemeinden wird länderweise geregelt, wobei überwiegend die Finanzkraft gemäß § 10 (4) FAG 1997 [§ 12 (4) FAG 2001] zur Anwendung gelangt. Es handelt sich daher abermals um eine Verteilung im Rahmen eines interkommunalen Finanzausgleichs.

### 2.3 Tertiärer Finanzausgleich

Unter „tertiärem Finanzausgleich“ werden in diesem Beitrag alle übrigen (nicht im Finanzausgleichsgesetz geregelten) intragovernmentalen Transferzahlungen von und an Gemeinden verstanden. Diese nach sonstigen bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten Transfers umfassen Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Umlagen ebenso wie Sachleistungen (z.B. Bereitstellen von Musikschulgebäuden, laufende Instandhaltung der Gebäude) der Gemeinden von bzw. an Bund, Länder, Gemeinden und sonstige Träger öffentlichen Rechts (Fonds, Gemeindeverbände), insbesondere im Bereich Krankenanstaltenfinanzierung, Sozial- und Behindertenhilfe und Siedlungswasserwirtschaft.

Beispiele für Transferzahlungen, welche die Gemeinden – meist vom jeweiligen Bundesland – empfangen:

- laufende Transfers und Kapitalzuschüsse für Gemeinde-Feuerwehren,
- laufende Transfers und Kapitalzuschüsse für Gemeinde-Musikschulen,
- laufende Beiträge zum Personalaufwand von Kinderbetreuungseinrichtungen der Gemeinden und zum Transport der Kinder,
- Investitionszuschüsse für das Errichten von Kindergartengruppen.

Beispiele für Transferzahlungen (Transferleistungen), welche die Gemeinden leisten:

- laufende Beiträge zu den Lasten der Sozialhilfe, der Behindertenhilfe, der Jugendfürsorge an die Träger dieser Einrichtungen,
- Beiträge der Gemeinden von Krankenanstaltensprengeln oder generell der Gemeinden zum Gebarungsabgang der öffentlichen Krankenanstalten an die Träger dieser Einrichtungen, z.B. Bundesland, Trägergemeinde,
- Sachleistungen (z. B. Bereitstellen der Gebäude und der Unterrichtsmittel) für Musikschulen des Landes und/oder privater Träger.

Problematisch ist der tertiäre FA in mehrfacher Hinsicht: Zum Ersten, weil er wenig transparent ist, besteht er doch aus vielen Einzelelementen, die auch statistisch von keiner Stelle voll erfasst werden. Zum Zweiten, weil unterschiedliche Ziele angepeilt und damit auch teilweise unkontrollierte

Wirkungen erzielt werden. Zum Dritten schließlich, weil er nicht zwischen allen Gebietskörperschaften paktiert, sondern meist nur durch Landesgesetze und Beschlüsse der Landesregierungen gebildet worden ist.

Ein meist bestehendes Merkmal des tertiären Finanzausgleichs sind die interkommunalen Verteilungseffekte. Sie ergeben sich aus der vorrangigen Unterstützung des Landes von finanzschwachen, meist kleinen Gemeinden, was häufig zu Lasten der finanzstärkeren Mittel- und Großgemeinden geht.

### 3. Mittelausstattung der Gemeinden aus Abgabenerträgen

Im Folgenden werden die Verteilungsschritte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (Ertragsanteile, Transferzahlungen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs), ausgehend von den eigenen Abgaben, empirisch dargestellt und erörtert.

Für den Betrachtungszeitraum 1993-1999 werden diese Schritte jeweils im Überblick nach *Gemeindegrößenklassen* nachvollzogen. Die Gemeinden werden nach ihrer Einwohnerzahl gemäß Volkszählung 1991 (Gebietsstand 1999) klassifiziert. Die Definition der Gemeindegrößenklassen orientiert sich dabei grundsätzlich an jenen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels: Gemeinden mit bis zu 10 Tsd. Einwohnern (EW), 10-20 Tsd. EW, 20-50 Tsd. EW und mehr als 50 Tsd. EW. Da die Klasse der Gemeinden bis 10 Tsd. EW etwa 75% der österreichischen Gemeinden umfasst, wird diese Gemeindegrößenklasse zusätzlich in die drei Klassen (0-2,5 Tsd. EW, 2,5-5 Tsd. EW und 5-10 Tsd. EW) unterteilt. Wien (immer als Land und Gemeinde, sofern nicht anders angegeben) wird in der Regel getrennt dargestellt.

Für das Jahr 1999 werden die Einflüsse der einzelnen Zuteilungsmechanismen des FAG auf die einzelnen Gemeinden genauer, nach *Gemeindegrößenklassen* in Kreuzklassifikation mit *Bundesländern* und *Regionstypen* analysiert. Die verwendete Zuordnung der österreichischen Gemeinden zu Regionstypen beruht auf einer Grundlagenarbeit des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR (1991)). Die regionsweise Zusammenfassung baut größtenteils auf den politischen Bezirken als Einheit auf, in einigen Fällen auf feinere (räumlich zusammenhängende) „Bezirksteile“, wobei dies bestehende oder aufgelassene Gerichtsbezirke sind.

Zur Darstellung der Verteilungseffekte werden die Gemeinden auch nach Finanzkraft-Quintilen und -Dezilen (gemessen an den eigenen Abgaben) zusammengefasst; damit wird es möglich, die Unterschiede zwischen finanzschwachen („armen“) und finanzstarken („reichen“) Gemeinden zu untersuchen. Die Einteilung nach Quintilen (Dezilen) gruppiert jeweils 20 (10) Prozent der betrachteten Gesamtheit der Gemeinden geordnet nach der Finanzkraft; das 1. Quintil (Dezil) umfasst das Fünftel (Zehntel) der Gemeinden der geringsten Finanzkraft, das 5. Quintil bzw. das 10. Dezil jenes Fünftel bzw. Zehntel mit der höchsten Finanzkraft.



### 3.1 Eigene Abgaben der Gemeinden

Im Finanzausgleichsgesetz (§ 14 FAG 1997) [§ 15 FAG 2001] wird festgelegt, welche Abgaben direkt von den Gemeinden eingehoben werden (ausschließliche Gemeindeabgaben). Als „eigene Abgaben“ werden die ausschließlichen Abgaben inklusive den Interessentenbeiträgen von Grundstückseigentümern und Anrainern, die nach dem FAG Landes-/Gemeinde-Abgabe sind und landesgesetzlich meist als ausschließliche Gemeindeabgabe geregelt sind, subsumiert. Beim Vergleich der Abgabenerträge zwischen den Gemeindetypen ist generell zu beachten, dass einzelne Abgaben (vor allem Ankündigungsabgabe, Anzeigenabgabe, Gebrauchsabgabe und Fremdenverkehrsabgaben) nur von einem Teil der Gemeinden eingehoben werden (siehe Hüttner u. Pilz (2000) 86).

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Erträge an eigenen Abgaben bei den Gemeinden (ohne Wien) von 1.999 Mio. € um 18 Prozent auf 2.361 Mio. € (siehe Tabelle 1). Gemessen am BIP mit einem Zuwachs von 26 Prozent blieben die eigenen Abgaben damit in ihrer Dynamik deutlich zurück. Der bedeutendste Ertragsanstieg fand zwischen den Jahren 1993 und 1994 statt, da bei der Steuerreform 1994 die Gewerbesteuer und die Lohnsummensteuer durch die Kommunalsteuer ersetzt wurden, und somit beträchtliche Resteingänge an Gewerbesteuer anfielen (Hüttner u. Pilz (2000) 87 f.). Im darauf folgenden Jahr war in Folge nur ein minimaler Ertragsanstieg zu verbuchen.

Haupteinnahmequelle im Rahmen der eigenen Abgaben war und ist – wie bereits erwähnt – die Kommunalsteuer, die, summiert mit der Gewerbesteuer, in jedem Jahr des Betrachtungszeitraums über 50 Prozent der eigenen Abgaben ausmachte. Die zweite bedeutende Einnahmequelle stellten die Grundsteuern dar, deren Abgabenertrag seit 1993 um insgesamt 24 Prozent, bedingt durch Umwidmungen, Neubautätigkeit und das Auslaufen von Grundsteuerbefreiungen (siehe Hüttner (2001) 115), anstieg. Als dritte Abgabe von bedeutender Höhe ist die Getränkesteuer zu nennen, deren Abgabenertrag bereits ab Mitte der 90er Jahre stagnierte, als die Diskussion um ihre Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht aufflamnte. Infolge des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 9. März 2000 wurde sie zur Gänze abgeschafft.

Der generelle Anstieg der eigenen Abgaben der Gemeinden findet sich jeweils auch innerhalb der einzelnen Größenklassen (vgl. Abbildung 1). Nach dem stärkeren Anstieg von 1993 auf 1994 stiegen die Einnahmen in jeder Größenklasse bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes in nur geringem Ausmaß an.

In sämtlichen Jahren war ein positiver Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Erträgen der eigenen Abgaben und Gemeindegrößenklassen feststellbar. Einzige Ausnahme bildeten die Abgabenerträge der Gemeinden der Größenklasse 20-50 Tsd. EW, deren Erträge knapp unter denen der Gemeinden mit 10-20 Tsd. EW, bedingt durch deren niedriges Niveau der Einnahmen aus Anzeigenabgabe und Interessentenbeiträge, lagen. Dieser

**Tabelle 1: Erträge an eigenen Abgaben der österreichischen Gemeinden ohne Wien in den Jahren 1993-1999 in Mio. € sowie Index**

<b>Eigene Abgaben der Gemeinden<sup>1)</sup></b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Index<sup>4)</sup></b>
Grundsteuer A	25	25	25	25	26	26	26	103
Grundsteuer B	273	286	297	310	319	330	343	126
Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital <sup>2)</sup>	465	172	71	49	28	22	8	–
Kommunalsteuer (Lohnsummensteuer) <sup>2)</sup>	567	975	1.049	1.087	1.118	1.160	1.216	119
Getränkesteuer einschl. Speiseabgabe	321	328	330	332	335	336	334	104
Interessentenbeiträge v. Grundstückseigentümern u. Anrainern	169	187	214	237	237	233	221	131
Ankündigungs-, Anzeigenabg.	27	35	36	33	39	43	51	187
Fremdenverkehrsabgabe, Orts- und Kurtaxen	41	46	46	47	46	49	49	119
Sonstige Gemeindeabgaben <sup>3)</sup>	110	119	121	127	126	117	112	101
<b>Summe</b>	<b>1.999</b>	<b>2.174</b>	<b>2.188</b>	<b>2.247</b>	<b>2.274</b>	<b>2.316</b>	<b>2.361</b>	<b>118</b>

<sup>1)</sup> Ausschließliche Abgaben der Gemeinden (ohne Wien) gemäß § 14 FAG 1997 [§ 15 FAG 2001] inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen.

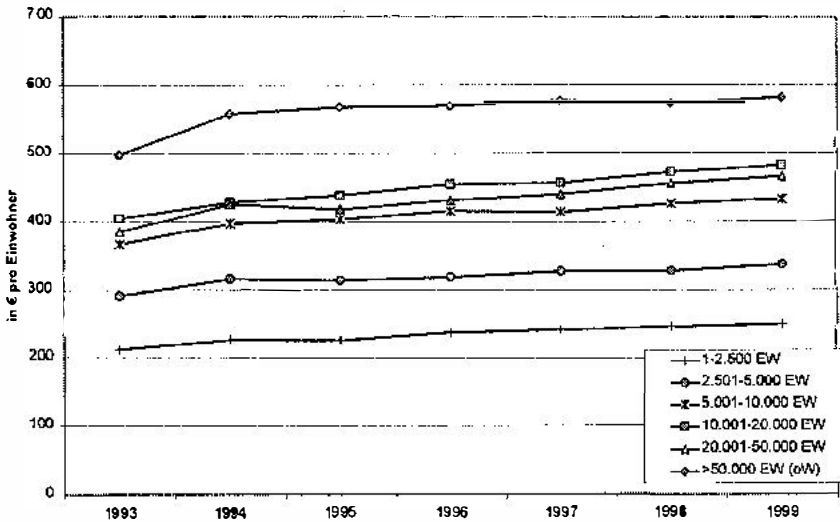
<sup>2)</sup> Einführung der Kommunalsteuer mit 1. Jänner 1994 an Stelle der Ende 1993 ausgelaufenen Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag und der Lohnsummensteuer.

<sup>3)</sup> Sonstige Gemeindeabgaben: Gebrauchsabgaben, Lustbarkeitsabgabe, Abgabe für das Halten von Tieren, Verwaltungsabgaben.

<sup>4)</sup> Index 1999, 1993=100, Gewerbsteuer und Kommunalsteuer zusammengefasst.

Quelle: Gebarungübersichten 1993-1999; Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002.

**Abbildung 1: Eigene Abgaben der österreichischen Gemeinden ohne Wien nach Gemeindegrößenklassen in den Jahren 1993 bis 1999 in € pro Einwohner**



Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Zusammenhang zwischen Größe und Ertrag ist vor allem durch die quantitativ bedeutende Kommunalsteuer begründet.

Bedeutende Angaben können den folgenden Tabellen 2 und 3 entnommen werden, in denen für das Jahr 1999 die ausschließlichen Gemeindeabgaben pro Einwohner im Durchschnitt der Gemeindegrößenklassen sowie die Summe der ausschließlichen Gemeindeabgaben der einzelnen Gemeindegrößenklassen nach Bundesländern sowie nach Regionstypen in den Bundesländern angeführt werden. Im Jahr 1999 nahmen die Gemeinden mit bis zu 2,5 Tsd. EW lediglich 98 €/EW an Kommunalsteuer ein, Gemeinden mit mehr als 50 Tsd. EW nahmen mit 337 €/EW beinahe das 3,5-fache ein. Gemeinden zwischen 5 und 50 Tsd. Einwohnern hatten im Durchschnitt ein ähnliches Niveau an Kommunalsteuereinnahmen. Bei den übrigen eigenen Abgaben der Gemeinden ist dieser eindeutige Zusammenhang zwischen Größe und Ertrag nicht feststellbar, bei den Interessentenbeiträgen ist sogar ein gegenläufiger Zusammenhang erkennbar (vgl. Tabelle 2).

Die Summe der eigenen Abgaben pro Einwohner ist in fast allen Größenklassen der Gemeinden im Burgenland am niedrigsten, gefolgt von der Steiermark und Niederösterreich. In den Gemeinden des Bundeslandes Salzburg wurden im Durchschnitt die höchsten eigenen Abgaben pro Kopf (492 €/EW) eingehoben. Bei ausschließlicher Betrachtung der Kleinstgemeinden sticht Vorarlberg mit besonders hohen Abgabenerträgen hervor. Bemerkenswert ist auch, dass die Pro-Kopf-Einnahmen in den Größen-

**Tabelle 2: Eigene Abgaben<sup>1)</sup> der österreichischen Gemeinden ohne Wien, differenziert nach Abgabensarten und Gemeindegrößenklassen, im Jahr 1999 in € pro Einwohner**

	<2,5 Tsd. EW	2,5-5 Tsd. EW	5-10 Tsd. EW	10-20 Tsd. EW	20-50 Tsd. EW	>50 Tsd. EW	$\Sigma$ oW
Grundsteuer A	7	4	3	2	1	0	4
Grundsteuer B	42	55	62	60	61	74	55
Gewerbsteuer nach Ertrag und Kapital <sup>2)</sup>	1	3	2	1	1	1	1
Kommunalsteuer (Lohnsummensteuer) <sup>2)</sup>	98	163	243	279	275	337	194
Getränkesteuer einschl. Speiseabgabe	43	54	61	62	59	63	53
Interess.beiträge von Grundstückseig. u. Anr.	42	40	36	32	17	23	35
Ankündigungs-, Anzeigenabgabe	1	2	3	25	24	21	8
Fremdenverkehrsabgabe, Orts- u. Kurtaxen	10	9	10	3	5	5	8
Sonst. Gemeindeabg. <sup>3)</sup>	7	7	14	19	23	59	18
<b>Summe</b>	<b>250</b>	<b>338</b>	<b>434</b>	<b>482</b>	<b>466</b>	<b>581</b>	<b>377</b>

<sup>1)</sup> Ausschließliche Abgaben der Gemeinden (ohne Wien) gemäß § 14 FAG 1997 [§ 15 FAG 2001] inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen.

<sup>2)</sup> Einführung der Kommunalsteuer mit 1. Jänner 1994 an Stelle der Ende 1993 ausgelaufenen Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag und der Lohnsummensteuer.

<sup>3)</sup> Sonstige Gemeindeabgaben: Gebrauchsabgabe, Lustbarkeitsabgabe, Abgabe für das Halten von Tieren, Verwaltungsabgaben.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

klassen 5.001 bis 10.000 EW, 10.001 bis 20.000 und 20.001 bis 50.000 EW nur geringe Unterschiede zeigen.

Eine Auswertung der Gemeinden nach Regionstypen ergibt erwartungsgemäß, dass die geringsten eigenen Abgaben in kleineren Gemeinden in struktur- und entwicklungsschwachen Problemgebieten und dass – vielleicht überraschenderweise – die höchsten eigenen Abgaben in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr und in den Großstädten zu verzeichnen waren.

Betrachtet man die Unterschiede im Pro-Kopf-Aufkommen an Gemeindeabgaben zwischen armen und reichen Gemeinden, erkennt man, dass die 10 Prozent der finanzkräftigsten Gemeinden Einnahmen aus eigenen Steuern von durchschnittlich 636 €/EW erzielten, während das Dezil der „ärmsten“ Gemeinden durchschnittlich Einnahmen von 78 €/EW verzeichneten; das Verhältnis der Beträge des 10. zum 1. Dezil beträgt 8,1:1. Fasst man die Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen zusammen, zeigen sich etwas geringere Unterschiede, das „Spannungsverhältnis“ zwischen dem 5. und dem 1. Quintil beträgt 5,7:1. Weiters wird deutlich, dass der Abstand zwischen den ersten drei Quintilen mit 111 €/EW (99 bis 220 €/EW) relativ gering ist; dagegen ist der Sprung vom 4. zum 5. Quintil um 247 €/EW (von 319 auf 567 €/EW) besonders groß.

### 3.2 Ertragsanteile der Gemeinden

Die nach der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile zur Verfügung stehenden Ertragsanteile sind in Tabelle 4 für den Zeitraum 1993-1999 dargestellt. Die Regelungen zur gemeindeweisen Verteilung der Ertragsanteile waren – trotz Geltung zweier verschiedener Finanzausgleichsgesetze (FAG 1993 und FAG 1997) – nahezu identisch. Es dominiert hierbei die Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (95 Prozent der Mittel werden nach diesem Kriterium verteilt). Generell und in sämtlichen Gemeindegrößenklassen war ein Aufwärtstrend von 1993 bis 1999 zu verzeichnen, mit Ausnahme des Einbruchs der Jahre 1994 und 1995, wegen des Rückgangs der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Steuerreform). Aufgrund der „gespaltenen“ Konjunktur in den frühen neunziger Jahren (Hochkonjunktur in Ost- und Südösterreich; Konjunkturflaute in Westösterreich) zeigen die Gemeinden der westlichen Bundesländer jedoch einen geringeren Zuwachs als jene der anderen Bundesländer.

Der Betrag der Ertragsanteile der Gemeinden, der nach Abzug der Mittel für die Bedarfszuweisungen der Länder und der ersten horizontalen Verteilung nach Finanzkraft verbleibt, wird im Wesentlichen nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden verteilt (§ 10 (2) FAG 1997) [§ 12 (2) FAG 2001]. Gemäß diesem Bevölkerungsschlüssel ist die Volkszahl einer Gemeinde mit einem je nach Größenklasse verschiedenen Vervielfacher zu multiplizieren:

- bei Gemeinden bis 10 000 EW beträgt der Vervielfacher  $1 \frac{1}{3}$
- bei Gemeinden mit 10 001 bis 20 000 EW  $1 \frac{2}{3}$

**Tabelle 3: Eigene Abgaben der österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) im Jahr 1999, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen; in € pro Einwohner**

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	184	282	203	258	367	228	333	441	0	250
2.501-5.000	300	321	306	307	434	315	440	350	0	337
5.001-10.000	457	409	403	422	465	419	529	490	0	434
0-10.000	229	327	276	301	424	276	399	436	0	311
10.001-20.000	749	422	540	527	421	350	532	403	0	482
20.001-50.000	0	375	512	485	0	400	0	439	0	466
> 50.000 (oW)	0	543	645	612	651	529	555	0	0	581
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	636	636
<b>Gesamt</b>	<b>249</b>	<b>397</b>	<b>339</b>	<b>389</b>	<b>492</b>	<b>336</b>	<b>443</b>	<b>430</b>	<b>636</b>	<b>428</b>

Größenklasse	Regionstypen							Σ (oW)
	EP	SP	OF	MF	GU	GR		
0-2.500	207	217	252	470	260	0	250	
2.501-5.000	292	263	331	508	359	0	337	
5.001-10.000	401	408	413	616	429	0	434	
0-10.000	243	273	314	509	345	0	311	
10.001-20.000	413	350	503	366	615	0	482	
20.001-50.000	0	392	502	0	450	0	466	
> 50.000 (oW)	0	0	0	0	0	581	581	
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>253</b>	<b>294</b>	<b>369</b>	<b>505</b>	<b>386</b>	<b>581</b>	<b>377</b>	

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>99</b>	<b>154</b>	<b>220</b>	<b>319</b>	<b>567</b>	<b>5,7</b>	<b>78</b>	<b>636</b>	<b>8,1</b>

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002.

**Tabelle 4: Länderweise Ertragsanteile der österreichischen Gemeinden in den Jahren 1993-1999 in Mio. €**

<b>Ertragsanteile<sup>1)</sup></b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Index<sup>2)</sup></b>
Burgenland	100	100	98	116	109	119	121	121
Kärnten	239	249	243	279	295	294	302	126
Niederösterreich	608	632	624	690	731	741	766	126
Oberösterreich	620	597	598	685	711	753	751	121
Salzburg	273	259	264	309	282	301	312	114
Steiermark	510	493	496	575	586	602	622	122
Tirol	328	305	301	349	357	364	378	115
Vorarlberg	184	173	169	189	204	205	213	116
<b>Summe ohne Wien</b>	<b>2.863</b>	<b>2.807</b>	<b>2.792</b>	<b>3.192</b>	<b>3.275</b>	<b>3.379</b>	<b>3.464</b>	<b>121</b>
Wien (Land u. Gemeinde)	2.352	2.306	2.235	2.583	2.642	2.707	2.858	122

<sup>1)</sup> Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben der Gemeinden (Wien als Land und Gemeinde) ohne Anteile an der Spielbankabgabe und ohne Bedarfszuweisungsmittel.

<sup>2)</sup> Index 1999, 1993=100

Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002.

- bei Gemeinden mit 20 001 bis 50 000 EW und bei  
Städten mit eigenem Statut mit höchstens 50 000 EW 2
- und bei Gemeinden mit über 50 000 EW und Wien 2 1/3.

In dieser Regelung, nach der im Jahr 1999 95 Prozent der Gemeindefragsanteile (ohne Wien) verteilt wurden, kommt im Wesentlichen das Bedarfsprinzip zum Ausdruck, wobei als einziger Indikator des Bedarfs die mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel gewichtete Volkszahl in Erscheinung tritt. Dass diese einzelne Maßzahl die tatsächlichen finanziellen Bedürfnisse einer Gemeinde nur unvollkommen abbilden kann, steht außer Zweifel. Nicht alle Ausgaben, die eine Gemeinde zu tätigen hat, nehmen mit der Volkszahl zu. Andererseits stellt die veredelte Volkszahl als administrativ leicht handhabbare Größe einen praktischen Kompromiss dar.

Der Anteil der Ertragsanteile der Gemeinden, der nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel berechnet wird, ist in den einzelnen Gemeindegrößenklassen eines Bundeslandes jeweils genau in dem Verhältnis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf die einzelnen Gemeindegrößenklassen verteilt. Demnach erhalten die Gemeindegrößenklassen mit bis zu 2,5 Tsd. EW und 2,5-5 Tsd. EW pro Einwohner exakt gleich hohe Ertragsanteile über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, leichte Modifikationen ergeben sich durch die Vorausanteile und den Sockelbetrag von 7,43 € pro Einwohner. Die Ertragsanteile der nächsten Größenklassen sind bedingt durch die Einschleifregelung geringfügig höher.

Zwischen den Bundesländern variierte die Höhe der Ertragsanteile innerhalb sämtlicher Größenklassen beträchtlich, die meisten Finanzmittel pro Einwohner flossen in die westlichen Bundesländer Vorarlberg, Tirol und Salzburg. Absolutes Schlusslicht war die Steiermark, nur knapp hinter Kärnten und dem Burgenland.

Die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden nach Regionstypen zeigt, wie bedeutsam die Verteilung nach der veredelten Bevölkerungszahl für die entwicklungs- und strukturschwachen Gemeinden ist, da praktisch kein Unterschied zu den Nicht-Problemgebieten besteht.

Die Ausstattung der finanzschwächsten Gemeinden mit Ertragsanteilen pro Kopf spiegelt lediglich die relative wirtschaftliche Schwäche der südöstlichen Bundesländer wider; mit 459 € pro Kopf (1. Dezil) bzw. mit 468 € pro Kopf (1. Quintil) erzielen die Gemeinden dennoch ähnlich hohe Ertragsanteile wie die durchschnittlich Finanzkräftigen; lediglich das 5. Quintil mit 821 € pro Kopf bzw. das oberste Dezil mit 684 € pro Kopf, also die Kategorie der finanzstärksten Gemeinden, hebt sich ab. Das Spannungsverhältnis beträgt lediglich 1,4 bzw. 1,5.

#### **4. Mittelausstattung der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs**

Im sekundären Finanzausgleich wird – wie oben bereits beschrieben worden ist – die Aufteilung der Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaftsebenen durch eine Reihe von Transferzahlungen in Form von Finanzzuwei-



**Tabelle 5: Ertragsanteile der österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) im Jahr 1999, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen in € pro Einwohner**

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	443	447	447	481	527	448	518	536	0	474
2.501-5.000	433	441	473	475	516	440	510	531	0	474
5.001-10.000	427	439	456	453	519	446	502	540	0	468
0-10.000	440	443	471	474	520	446	513	536	0	473
10.001-20.000	635	547	594	580	647	547	633	671	0	600
20.001-50.000	0	697	714	703	0	667	0	818	0	729
> 50.000 (oW)	0	766	814	822	907	765	900	0	0	821
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	1.856	1.856
<b>Gesamt</b>	<b>447</b>	<b>551</b>	<b>520</b>	<b>563</b>	<b>646</b>	<b>525</b>	<b>599</b>	<b>644</b>	<b>1.856</b>	<b>811</b>

Größenklasse	Regionstypen							Σ (oW)
	EP	SP	OF	MF	GU	GR		
0-2.500	466	455	486	507	480	0	474	
2.501-5.000	465	452	481	499	478	0	474	
5.001-10.000	464	449	484	500	459	0	468	
0-10.000	466	453	484	503	473	0	473	
10.001-20.000	579	572	626	649	595	0	600	
20.001-50.000	0	677	750	0	724	0	729	
> 50.000 (oW)	0	0	0	0	0	821	821	
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>473</b>	<b>489</b>	<b>544</b>	<b>507</b>	<b>510</b>	<b>821</b>	<b>554</b>	

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>468</b>	<b>475</b>	<b>480</b>	<b>504</b>	<b>638</b>	<b>1,4</b>	<b>459</b>	<b>684</b>	<b>1,5</b>

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

sungen und Zuschüssen des Bundes an die Gemeinden (§§ 20-23 FAG 1997) (§§ 20-24 FAG 2001) ergänzt. Des Weiteren werden von den Ländern die den Gemeinden gemäß § 10 (1) FAG 1997 [§ 12 (1) FAG 2001] zustehenden Bedarfszuweisungsmittel in Form von Zuweisungen und Zuschüssen an sie weitergegeben. Die Landesumlage gemäß § 4 FAG 1997 [§ 6 FAG 2001] wird von diesen Transferzahlungen abgezogen. Deshalb werden die Netto-Transferzahlungen berechnet, die sich als Saldo der Transfereinnahmen und der Transferausgaben der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs ergeben.

Die meisten der genannten Transferzahlungen sollen neben der Mittelzuführung („Einkommenseffekt“) und/oder dem Mittelabfluss (im Fall der Landesumlagezahlungen) horizontale Verteilungswirkungen im Sinn der Verbesserung der Einnahmenlage der finanzschwachen Gemeinden zeitigen. Diese Umverteilung fällt ziemlich markant aus und geht – wir befinden uns im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs – stark zu Lasten der finanzstärkeren Gemeinden.

Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs (Tabelle 6) sind von 1993 bis 1999 um 20 Prozent, bedingt vor allem durch den Rückgang der Landesumlage, angestiegen. Aufgrund der starken Streuung der quantitativ bedeutendsten Transferzahlungen, den Bedarfszuweisungen, haben sie jedoch im Zeitablauf erheblich geschwankt. Diese Streuung der Bedarfszuweisungen ist überraschend: Prinzipiell umfassen die Bedarfszuweisungen ein Finanzmittelvolumen von 13,5 Prozent der Ertragsanteile der Gemeinden ohne Wien. Sie werden nach der länderweisen und vor der gemeindewisen Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden von diesen abgezogen und an die Länder zur Verteilung überwiesen (bei Wegfall dieses Finanzausgleichsschrittes würden sämtliche Gemeinden jeweils um 16 Prozent erhöhte Ertragsanteile über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugeteilt bekommen). Demnach wären von den Ertragsanteilen der Gemeinden in den Jahren 1993-1999 zwischen 450 und 540 Mio. €, im Zeitablauf ohne Schwankungen kontinuierlich ansteigend, an die Länder zur Verteilung an die Gemeinden überwiesen worden. Tatsächlich erhielten die Gemeinden (exklusive Gemeindeverbände) gemäß Finanzstatistik stark streuende Bedarfszuweisungen in Höhe von 350 bis 460 Mio. €, also jährlich um zwischen 50 und 150 Mio. € weniger als ihnen gemäß FAG zugestanden ist. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass etwa in Niederösterreich spezifische Investitionsfonds mit Bedarfszuweisungsmitteln gespeist werden; die Gemeinden erhalten aus diesen Fonds für bestimmte Infrastrukturprojekte Zuschüsse.

Die Bedarfszuweisungen stellen aufgrund ihrer Größenordnung ein äußerst wirkungsvolles Instrument zur Feinsteuerung und zur Berücksichtigung besonderer Gegebenheiten dar, auf die im primären Finanzausgleich nicht eingegangen werden kann. Vor allem für Kleinstgemeinden haben diese eine größere Bedeutung, weil ohne sie viele Investitionsvorhaben kaum zu realisieren wären (Hüttner (2001) 95f). In sämtlichen Jahren des Betrachtungszeitraums flossen zwischen 54 und 56 Prozent der Bedarfszuweisungen in Kleinstgemeinden mit bis zu 2,5 Tsd. EW. Die

**Tabelle 6: Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs an die österreichischen Gemeinden ohne Wien in den Jahren 1993-1999 in Mio. €**

<b>Sekundärer FA</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Index<sup>1)</sup></b>
Bedarfszuw. (§ 10 (1))	385	385	352	379	417	461	387	100
Finanzzuw. (§ 20 (2-4))	22	22	22	27	32	25	22	100
Finanzzuw. (§ 21 (1))	53	49	55	55	54	60	63	118
Bundeszusch. (§ 22 (1))	9	9	12	10	12	12	11	131
Landesumlage	275	268	247	262	241	246	251	91
<b>Netto-Transferzahlungen</b>	<b>194</b>	<b>198</b>	<b>195</b>	<b>210</b>	<b>274</b>	<b>312</b>	<b>233</b>	<b>120</b>

<sup>1)</sup> Index 1999, 1993=100.

Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon. 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Verteilung der Bedarfszuweisungen entspricht also einer Besserstellung der Kleinstgemeinden zu Lasten der Gemeinden mit 5-50 Tsd. EW. Diese Umverteilung zwischen den Gemeinden spiegelt im Großen und Ganzen den politischen Willen zur Besserstellung kleinerer Gemeinden wider. Die an die Länder zu überweisende Landesumlage stieg mit der Einwohnerzahl an und entspricht daher einer zusätzlichen Schlechterstellung der großen Städte.

Die Auswertung nach den einzelnen Gemeindetypen erfolgte jeweils nur für die Summe der Netto-Transferzahlungen und ist der Tabelle 7 zu entnehmen. Nach Größenklassen kamen die Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs wie erwähnt vor allem kleineren Gemeinden mit bis 5 Tsd. EW zugute. Sämtliche Netto-Transfers an niederösterreichische Gemeinden waren positiv, da in diesem Bundesland die Landesumlage, welche die Gemeinden an das Land zu überweisen haben, abgeschafft wurde. Bei der Betrachtung von Regionstypen zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Netto-Transferzahlungen (vor allem in Form von Bedarfszuweisungen) an Gemeinden floss, die in Problemgebieten liegen.

Die besondere Bedeutung der Transferzahlungen im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs erkennt man bei der Betrachtung der Netto-Transferzahlungen nach Finanzkraft-Quintilen bzw. nach -Dezilen: Das 1. Dezil bzw. 1. Quintil der Gemeinden (das sind die „ärmsten“ Gemeinden) erhält 117 bzw. 120 Euro pro Einwohner an Netto-Transfers, während die „reichsten“ Gemeinden keine Netto-Transfers erhalten, vielmehr werden diesen Gemeinden netto Mittel entzogen bzw. leisten diese Gemeinden einen Netto-Mittelzufluss an das jeweilige Land (Quintil 5: -3 €/EW; Dezil 10: -5 €/EW).

## 5. Effekte des tertiären Finanzausgleichs

Der „tertiäre“ Finanzausgleich umfasst alle übrigen (nicht durch das jeweilige Finanzausgleichsgesetz determinierten) Transfers der Gemeinden von und an öffentliche(n) Rechtsträger(n), d.h. die Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von bzw. an Bund und Bundesfonds, Länder und Landesfonds, Gemeinden, Gemeindeverbände (ausgenommen solche mit marktbestimmter Tätigkeit) und Gemeindefonds, Sozialversicherungsträger und sonstige Träger öffentlichen Rechts (Kammern). Er stellt für die empirische Ermittlung eine Residualkategorie dar, was eine detaillierte Darstellung nicht erlaubt; demgemäß können die Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs nur zusammengefasst und saldiert (Transfereinnahmen abzüglich -ausgaben) betrachtet werden. Sie werden im Folgenden als „sonstige intragovernmentale Netto-Transferzahlungen“ bezeichnet.

Die sonstigen intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs waren in Summe in allen betrachteten Jahren negativ. Es handelt sich somit um Mittelabflüsse von den Gemeinden, die im Zeitablauf um 158 Prozent – also unvergleichbar stärker als die Steuereinnahmen – gestiegen sind. Weiters fällt auf, dass sie betragsmäßig wesentlich höher sind als die Netto-Transfers des sekundären Finanzausgleichs.

**Tabelle 7: Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs an die österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) im Jahr 1999 nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen in € pro Einwohner**

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	43	158	96	74	74	83	93	113	0	87
2.501-5.000	-19	102	38	40	5	40	0	30	0	34
5.001-10.000	-55	44	22	-20	-59	20	-55	-41	0	-4
0-10.000	22	109	64	47	6	64	39	41	0	54
10.001-20.000	-113	-14	38	-16	8	18	-59	-40	0	-6
20.001-50.000	0	-21	21	-36	0	2	0	-22	0	-6
>50.000 (oW)	0	-41	11	-11	61	-13	54	0	0	4
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	75	75
<b>Gesamt</b>	<b>17</b>	<b>50</b>	<b>55</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>44</b>	<b>31</b>	<b>7</b>	<b>75</b>	<b>45</b>

Größenklasse	Regionstypen						
	EP	SP	OF	MF	GU	GR	Σ (oW)
0-2.500	95	90	85	63	81	0	87
2.501-5.000	55	48	31	-17	29	0	34
5.001-10.000	29	18	-16	-50	-7	0	-4
0-10.000	80	63	45	18	36	0	54
10.001-20.000	5	29	-37	-54	4	0	-6
20.001-50.000	0	-5	-6	0	-6	0	-6
>50.000 (oW)	0	0	0	0	0	4	4
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>76</b>	<b>52</b>	<b>26</b>	<b>16</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>37</b>

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>66</b>	<b>35</b>	<b>-3</b>		<b>117</b>	<b>-5</b>	

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

**Tabelle 8: Sonstige intragovernmentale Netto-Transferzahlungen der österreichischen Gemeinden ohne Wien in den Jahren 1993-1999 in Mio. €**

Tertiärer FA	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Index <sup>1)</sup>
Netto-Transferzahlungen	-236	-302	-386	-348	-419	-671	-611	258

<sup>1)</sup> Index 1999, 1993=100.

Quelle: Finanzstatistik 1993-1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Eine der Begründungen für diesen überproportionalen Anstieg der Netto-Lasten für die Gemeinden liegt in den Bestrebungen der übergeordneten Gebietskörperschaften, die eigenen Haushalte zu konsolidieren, andere Begründungen bleiben einer näheren inhaltlichen Betrachtung der einzelnen Transferströme vorbehalten.

Die detaillierte Darstellung der sonstigen intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen für das Jahr 1999 (Tabelle 9) ergibt für die Gemeinden nach Bundesländern ein sehr differenziertes Bild: Die Gemeinden des Landes Steiermark sowie des Landes Vorarlberg zeigen einen geringfügigen positiven Saldo von 6 bzw. 32 € pro EW, was auf besonders hohe positive Netto-Transfersalden der Gemeinden mit 5-10 Tsd. EW (Stmk.) bzw. mit 10-20 Tsd. EW (Vbg.) zurückzuführen ist. Relativ geringe negative Netto-Transfersalden ergaben sich für die Gemeinden der Länder Burgenland und Oberösterreich, während die Gemeinden der Bundesländer Tirol und Kärnten besonders hohe negative Transfersalden aufwiesen. Nach Größenklassen betrachtet wurden die Kleinstgemeinden meist am geringsten belastet, die höchsten negativen sonstigen Netto-Transfersalden treten in den kleineren Gemeinden mit 2,5-5 Tsd. sowie in den großen Gemeinden auf.

Hierbei ist auf die unterschiedliche Lage zwischen den Bundesländern hinzuweisen. Sie resultiert – ohne hier detaillierte Erklärungen bieten zu können – aus den teils sehr unterschiedlichen Kompetenzverteilungen (Trägerschaften) zwischen den Bundesländern und den Gemeinden, so etwa im Bereich der Kindergärten, Musikschulen, der Sozialhilfe, der öffentlichen Spitäler, aber auch auf landesweise verschiedene Aufteilungen der Finanzierungslasten bei einzelnen öffentlichen Aufgaben (z.B. Abgangsdeckung der öffentlichen Spitäler, Kofinanzierung der Gemeinden in bestimmten Bereichen der Sozialhilfe).

## **6. Aufstockungs- und Umverteilungseffekte des Gemeinde-Finanzausgleichssystems**

Abschließend werden die Verteilungsschritte sowie die daraus resultierenden Aufstockungs- und Umverteilungseffekte einander gegenübergestellt und die Summe der Einnahmen aus dem Finanzausgleich betrachtet.

**Tabelle 9: Sonstige intragovernmentale Netto-Transferzahlungen der österreichischen Gemeinden (mit Wien als Land und Gemeinde) 1999, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, Bundesländern, Regionstypen und Quantilen in € pro Einwohner**

Größenklasse	Bundesländer									Σ
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	
0-2.500 EW	-19	-124	-109	-45	-76	-1	-178	-71	0	-69
2.501-5.000	-48	-219	-149	-98	-127	-21	-213	-63	0	-122
5.001-10.000	5	-302	-138	-117	-59	110	-147	-88	0	-99
0-10.000	-24	-203	-126	-76	-95	12	-183	-75	0	-90
10.001-20.000	-128	-316	-181	-165	-223	-28	-151	379	0	-108
20.001-50.000	0	-252	-61	-167	0	-145	0	-21	0	-6
>50.000 (oW)	0	-403	-383	22	-213	25	-197	0	0	-126
Wien	0	0	0	0	0	0	0	0	1.088	1.088
<b>Gesamt</b>	<b>-28</b>	<b>-270</b>	<b>-134</b>	<b>-69</b>	<b>-141</b>	<b>6</b>	<b>-182</b>	<b>32</b>	<b>1.088</b>	<b>136</b>

Größenklasse	Regionstypen						
	EP	SP	OF	MF	GU	GR	Σ (oW)
0-2.500	-42	-36	-100	-126	-100	0	-69
2.501-5.000	-105	-85	-155	-106	-128	0	-122
5.001-10.000	-62	11	-156	-79	-133	0	-99
0-10.000	-58	-36	-130	-111	-120	0	-90
10.001-20.000	-244	-109	7	-214	-181	0	-108
20.001-50.000	0	-179	-62	0	-104	0	-96
>50.000 (oW)	0	0	0	0	0	-126	-126
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>-69</b>	<b>-59</b>	<b>-101</b>	<b>-114</b>	<b>-126</b>	<b>-126</b>	<b>-98</b>

	Finanzkraft – Quintile					Q5:Q1	FK-Dezile		D10:D1
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5		D1	D10	
<b>Gesamt (oW)</b>	<b>-50</b>	<b>-66</b>	<b>-85</b>	<b>-78</b>	<b>-128</b>		<b>-40</b>	<b>-132</b>	

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

Bezüglich der Einnahmen der Gesamtheit der Gemeinden für die Jahre 1993 bis 1999 (Tabelle 10) zeigt sich: Die Einnahmen aller Gemeinden ohne Wien aus dem primären FA sind, abgesehen von dem signifikanten Einbruch in den Jahren 1994 und 1995, kontinuierlich gestiegen. Der Einbruch war (a) durch einen sprunghaften Anstieg der eigenen Abgaben (Einführung der Kommunalsteuer) und (b) durch einen leichten Rückgang der Ertragsanteile (einmalige Sondervorauszahlungen, „Umsatzsteuer-Loch“) an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben bedingt.

Eine besondere Auswertung gilt den Aufstockungseffekten des Finanzausgleichs der Gemeinden. Der Aufstockungseffekt 1 wird berechnet, indem die Einnahmen der Gemeinden aus den Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu den eigenen Abgaben der Gemeinden ins Verhältnis gesetzt werden. Er sagt aus, um wieviel Prozent die Ertragsanteile die ursprüngliche Finanzausstattung der Gemeinden gemäß dem Aufkommen an eigenen Abgaben erhöhen. Addiert man zu den Ertragsanteilen die sekundären bzw. zusätzlich die tertiären Netto-Transferzahlungen und bezieht die jeweilige Summe auf die eigenen Abgaben, so ergibt sich der Aufstockungseffekt 2 bzw. 3. Unterschiede bei den Aufstockungseffekten (z. B. zwischen verschiedenen Gemeindegruppen) machen die Veränderungen der Finanzstärke oder Finanzschwäche, die aus eigenen Abgaben resultiert, und damit Umverteilungswirkungen deutlich.

Die Aufstockungseffekte 1 und 2 waren in allen Jahren des Untersuchungszeitraumes, mit Ausnahme der Jahre 1994 und 1995, etwa gleich groß. Der Aufstockungseffekt 3 ist im Betrachtungszeitraum in Summe um 10 Prozentpunkte gefallen. Die unterdurchschnittlich steigenden Einnahmen aus eigenen Abgaben (+17 %) und Ertragsanteilen (+20 %) der Gemeinden wurden so im Rahmen der Mittelabflüsse des tertiären Finanzausgleichs im Zeitablauf – signifikant stärker seit 1997 – beschnitten, sodass die Gesamt-Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich im Betrachtungszeitraum nur noch um 12 Prozent gestiegen sind.

Die Hauptergebnisse der detaillierteren Analyse des Gemeinde-Finanzausgleichs für die Gemeinden im Jahr 1999 können wie folgt zusammengefasst dargestellt und erläutert werden.

### **6.1 Einnahmen und Aufstockungseffekte des primären, sekundären und tertiären FA im Jahr 1999**

- Zwischen der Einwohnerzahl und der Höhe der eigenen Abgaben der jeweiligen Gemeindegruppe bestand ein eindeutig positiver Zusammenhang. In Großstädten mit über 50 Tsd. EW betragen die eigenen Abgaben im Jahr 1999 581 €/EW, in Gemeinden der kleinsten Größenklasse des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit bis zu 10 Tsd. EW durchschnittlich lediglich 311 €/EW (d.h. Großstädte erzielten um 89 Prozent höhere eigene Abgaben) und in Gemeinden bis 2,5 Tsd. EW lediglich 250 €/EW.



**Tabelle 10: Einnahmen der österr. Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte in den Jahren 1993-1999, in €/EW bzw. in Prozent der eigenen Abgaben**

Jahr	Primärer FA				Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ der Einnahmen aus FA
	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Aufst.-effekt	Σ prim. FA	Transf.-zahl.	Aufst.-effekt 2	Transf.-zahl	Aufst.-effekt 3	
1993	322	462	144%	784	31	153%	-38	141%	777
1994	350	453	129%	803	32	138%	-48	125%	786
1995	352	450	128%	802	31	137%	-62	119%	772
1996	362	515	142%	877	33	152%	-56	136%	855
1997	367	529	144%	896	44	156%	-67	138%	872
1998	370	540	146%	910	50	159%	-107	130%	853
1999	377	554	147%	931	37	157%	-98	131%	871
<i>Index<sup>1)</sup></i>	<i>117</i>	<i>120</i>	<i>102</i>	<i>119</i>	<i>119</i>	<i>103</i>	<i>258</i>	<i>93</i>	<i>112</i>

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

- Ebenso stiegen die an die Gemeinden fließenden Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben aufgrund der dominierenden Verteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel mit der Gemeindegröße an (474 bis 821 €/EW). Großstädte erhielten 1999 um 74 Prozent höhere Ertragsanteile pro Einwohner als Gemeinden bis 10 Tsd. EW.
- Bei den kleinsten Gemeinden war, bedingt durch das sehr niedrige Aufkommen an eigenen Abgaben und trotz verhältnismäßig niedriger Ertragsanteile, der Aufstockungseffekt 1 am größten (190 %). Den niedrigsten Aufstockungseffekt 1 (108 %) hatten dagegen die Gemeinden mit 5-10 Tsd. EW zu verbuchen, da sie zwar vergleichbar hohe Ertragsanteile wie kleinere Gemeinden bekamen, jedoch deutlich höhere eigene Abgaben erzielten.
- Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs war lediglich bei Gemeinden mit bis 5 Tsd. EW eindeutig positiv (die negativen Werte der anderen Gemeindegruppen kommen vor allem aufgrund der Landesumlage zustande). Dementsprechend wurde der Aufstockungseffekt 2 im Vergleich zum Aufstockungseffekt 1 der Kleingemeinden weiter erhöht, jener der mittleren Gemeinden (5-10 Tsd. EW) weiter gesenkt.
- In sämtlichen Gemeindegrößenklassen war der Saldo der Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs im Durchschnitt negativ. Am betragsmäßig niedrigsten war dieser mit -69 €/EW bei Gemeinden mit bis 2,5 Tsd. EW. Auch der Aufstockungseffekt 3 war daher bei Gemeinden mit bis 2,5 Tsd. EW am größten.
- Die gesamte Aufstockung der Einnahmen aus Ertragsanteilen und aus den Transfers des sekundären und tertiären FA ist vor allem bei den Kleinstgemeinden mit bis 2,5 Tsd. EW – bedingt in erster Linie durch das hohe Niveau an Bedarfszuweisungen – sehr beachtlich (492 €/EW); sie erreichen damit den Wert für den Durchschnitt aller Gemeinden (ohne Wien). Gemeinden mit über 50 Tsd. EW erhielten pro Einwohner um 60 Prozent mehr Finanzmittel aus dem Finanzausgleich als Gemeinden mit unter 10 Tsd. EW, die Mehreinnahmen bei den Ertragsanteilen (+74 %) im sekundären und tertiären Finanzausgleich wurden gemindert.
- Nach Bundesländern waren die eigenen Abgaben im Burgenland mit 249 €/EW am geringsten. Pro Kopf wurden die höchsten eigenen Abgaben in den Gemeinden der Länder Salzburg (492 €) und Tirol (443 €) eingehoben. Die geringsten Ertragsanteile pro Einwohner flossen in die burgenländischen Gemeinden, bedingt vor allem durch die große Zahl an burgenländischen Kleingemeinden. Dennoch wies das Burgenland aufgrund der niedrigen eigenen Abgaben den höchsten Aufstockungseffekt 1 auf. In Tirol und Salzburg war der Aufstockungseffekt 1 am niedrigsten.
- Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs waren im Gegensatz zur Betrachtung nach Gemeindegrößenklassen im bundesländerweisen Durchschnitt stets positiv. Der Aufstockungseffekt 2 überstieg daher überall den Aufstockungseffekt 1. Hohe Finanzzuwei-

**Tabelle 11: Einnahmen der österr. Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte 1999 nach Größenklassen, in €/EW bzw. in Prozent der eigenen Abgaben**

Jahr	Primärer FA			Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ ohne eig. Abg.	Σ FA-Einnahmen
	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Aufst.-effekt 1	Transferz.	Aufst.-effekt 2	Transferz.	Aufst.-effekt 3		
0-2.500 EW	250	474	190%	87	225%	-69	197%	492	742
2.501-5.000	337	474	141%	34	151%	-122	115%	386	724
5.001-10.000	434	468	108%	-4	107%	-99	84%	365	799
0-10.000 EW	311	473	152%	54	169%	-90	140%	437	748
10.001-20.000	482	600	124%	-6	123%	-108	101%	486	968
20.001-50.000	466	729	156%	-6	155%	-96	135%	628	1.094
> 50.000 (oW)	581	821	141%	4	142%	-126	120%	699	1.281
<b>Gesamt oW</b>	<b>377</b>	<b>554</b>	<b>147%</b>	<b>37</b>	<b>157%</b>	<b>-98</b>	<b>131%</b>	<b>492</b>	<b>871</b>

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

**Tabelle 12: Einnahmen der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte 1999 nach Bundesländern, in € pro Einwohner bzw. in Prozent der eigenen Abgaben**

Gemeinden d. Bundeslandes	Primärer FA			Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ ohne eig. Abg.	Σ FA-Einnahmen
	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Aufst.-effekt 1	Transferz.	Aufst.-effekt 2	Transferz.	Aufst.-effekt 3		
Burgenland	249	447	180%	17	186%	-28	175%	436	684
Kärnten	397	551	139%	50	151%	-270	83%	331	727
Niederösterr.	339	520	153%	55	170%	-134	130%	441	780
Oberösterreich	389	563	145%	26	151%	-69	133%	520	909
Salzburg	492	646	131%	23	136%	-141	107%	528	1.020
Steiermark	336	525	156%	44	169%	6	171%	575	910
Tirol	443	599	135%	31	142%	-182	101%	448	891
Vorarlberg	430	644	150%	7	151%	32	159%	683	1.113

sungen pro Einwohner flossen nach Niederösterreich (55 €/EW), gefolgt von Kärnten und der Steiermark. Nach Vorarlberg flossen die geringsten Mittel (7 €/EW) im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs. Länderweise Niveauunterschiede waren auch durch uneinheitliche Regelungen bezüglich der Landesumlage bedingt.

- Mit Ausnahme der Steiermark und Vorarlberg waren die Netto-Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs auch länderweise negativ. Unterschiedliche rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen in den Ländern bewirkten starke Unterschiede: Den Gemeinden Kärntens wurden mit -270 €/EW die meisten Finanzmittel entzogen. Die Gemeinden Vorarlbergs erhielten im Durchschnitt 32 €/EW; Vorarlberg war damit trotz hoher eigener Abgaben in Summe das Bundesland mit dem dritthöchsten Aufstockungseffekt 3.
- Entwicklungsschwache und strukturschwache Problemgebiete erzielten nur ein geringes Ausmaß an eigenen Abgaben und erhielten auch pro Einwohner die geringsten Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (wegen vergleichbarer Gemeindegrößen in diesen Problemgebieten). Der Aufstockungseffekt 1 war in diesen beiden Regionstypen dennoch am größten. Der geringste Aufstockungseffekt 1 war für die Gemeinden in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr zu registrieren, da diese im Vergleich zu anderen Gemeinden erheblich höhere eigene Abgaben einheben konnten.
- Die Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs waren im Durchschnitt in Gemeinden aller Regionstypen positiv. Pro Einwohner flossen mit 76 € und 52 € die meisten Netto-Transferzahlungen in Problemgebiete, wodurch die Aufstockungseffekte 2 dort besonders hoch waren. In entwicklungsschwachen Problemgebieten betrug dieser durchschnittlich sogar 217 Prozent. Der geringste Aufstockungseffekt 2 war wiederum für die Gemeinden in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr festzustellen.
- Die Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs waren in Gemeinden sämtlicher Regionstypen im Durchschnitt negativ (-59 bis -126 €/EW), am schwächsten betroffen waren davon Problemgebiete. In Summe war der Aufstockungseffekt 3 in Problemgebieten am bedeutendsten, am niedrigsten (81%) war er in Nicht-Problemgebieten mit Fremdenverkehr.

## **6.2 Umverteilungseffekte des primären, sekundären und tertiären FA im Jahr 1999**

Um die Verteilung von Finanzmitteln auf „arme“ und „reiche“ Gemeinden zu untersuchen, wurden die Verteilungseffekte des Finanzausgleichs auch nach Finanzkraft-Quintilen und -Dezilen (gemessen an den eigenen Abgaben) ausgewertet. Dabei kommen erhebliche Differenzen in den Einnahmen aus eigenen Abgaben zu Tage: Das reichste Fünftel der österreichischen Gemeinden hob im Jahr 1999 pro Einwohner durchschnittlich 5,7

**Tabelle 13: Einnahmen der österr. Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich und Aufstockungseffekte 1999 nach Regionstypen, in €/EW bzw. in Prozent der eigenen Abgaben**

Regionstyp	Primärer FA			Sekundärer FA		Tertiärer FA		Σ ohne eig. Abg.	Σ FA-Einnahmen
	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Aufst.-effekt 1	Transferz.	Aufst.-effekt 2	Transferz.	Aufst.-effekt 3		
„EP“	253	473	187%	76	217%	-69	190%	480	732
„SP“	294	489	166%	52	184%	-59	164%	482	777
„OF“	369	544	148%	26	155%	-101	127%	469	838
„MF“	505	507	101%	16	104%	-114	81%	409	914
„GU“	386	510	132%	29	140%	-126	107%	413	800
„GR“	581	821	141%	4	142%	-126	120%	699	1.281

Legende: EP – Entwicklungsschwache Problemgebiete, SP – Strukturschwache Problemgebiete, OF – Nicht-Problemgebiete ohne Fremdenverkehr, MF – Nicht-Problemgebiete mit Fremdenverkehr, GU – Großstadt-Umgebungsregionen, GR – Großstädte ohne Wien.

Quelle: Finanzstatistik 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

mal höhere eigene Abgaben als das ärmste Fünftel ein. Im primären Finanzausgleich konnten diese ausgeprägten Diskrepanzen, trotz Verteilung der Ertragsanteile nach abgestuftem Bevölkerungsschlüssel, sehr stark reduziert werden. Das Verhältnis der Summe der eigenen Abgaben und Ertragsanteile zwischen dem „ärmsten“ Fünftel (1. Quintil) zum „reichsten“ Fünftel (5. Quintil) betrug nur noch 1:2,1.

- Noch stärker korrigierte der sekundäre Finanzausgleich durch gezielte Förderung der ärmeren Gemeinden die Unterschiedlichkeit zwischen arm und reich: Das Verhältnis der Einnahmen aus dem Finanzausgleich zwischen dem 1. und dem 5. Quintil betrug nunmehr nur noch 1:1,8. Im letzten Schritt des Finanzausgleichs, der alle Gemeinden durch negative Netto-Transferzahlungen belastet, wurde das Spannungsverhältnis sogar noch weiter bis auf 1:1,7 abgeschwächt. Nach Dezilen der Finanzkraft war die Ausgleichwirkung des Finanzausgleichs noch größer, hier wurde das Spannungsverhältnis zwischen den ärmsten 10 Prozent und den reichsten 10 Prozent der Gemeinden bei den eigenen Abgaben in Höhe von 1:8,1 auf letztlich 1:1,9 abgeschwächt. Der österreichische Finanzausgleich zeichnet sich demnach durch eine massive Umverteilungswirkung zu Gunsten der Gemeinden mit den niedrigsten Einnahmen aus eigenen Abgaben aus (siehe auch Hüttner (2001) 44 f.).
- Abschließend ist noch auf den bisher zu wenig statistisch erfassten und erforschten Bereich des tertiären Finanzausgleichs hinzuweisen. Er führt meist durch nicht paktierte, landesgesetzliche Maßnahmen zu erheblichen Veränderungen des paktierten und bundesgesetzlich festgelegten primären und sekundären Finanzausgleichs. Dies könnte einer der Gründe dafür sein, dass der tertiäre Finanzausgleich seit 1997 zu einer signifikanten Schmälerung der Gemeindefinanzen führt.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> F-VG 1948: Finanz-Verfassungsgesetz 1948, Bundesverfassungsgesetz vom 21. Jänner 1948 über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften, BGBl. 45/1948 idF BGBl. I Nr. 194/1999.

<sup>2</sup> In der empirischen Analyse betrachten wir die Regelungen des FAG 1997, geltend für die Jahre 1997-2000; in der verbalen Argumentation wird meist auf das ab dem Jahr 2001 geltende FAG 2001 Bezug genommen:

FAG 1997: Finanzausgleichsgesetz 1997, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 1997 bis 2000 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden, BGBl. Nr. 201/1996 idF BGBl. I Nr. 3/2001 Art. 2.

FAG 2001: Finanzausgleichsgesetz 2001, Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden und das Finanzausgleichsgesetz 1997 und das Wohnbauförderungs-Zweckzuschussgesetz 1989 geändert werden, BGBl. I 3/2001.

## Literatur

- Bauer, H., Zur Problematik der finanziellen Verflechtungen zwischen Gemeinden und Bundesländern; eine finanzstatistische Analyse und einige Schlussfolgerungen, in: Österreichische Gemeindezeitung 8 (1996) 17-21.

**Tabelle 14: Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs der österreichischen Gemeinden ohne Wien 1999 nach Finanzkraft-Quintilen und -Dezilen in € pro Einwohner**

Quantile	Einwohner	Eigene Abgab.	Ertragsanteile	Zwischen- $\Sigma$ 1	Sek. Transferz.	Zwischen- $\Sigma$ 2	Tert. Transferz.	$\Sigma$ ohne eig. Abg.	$\Sigma$ FA-Einnahmen
1. Quintil	519.423	99	468	567	120	687	-50	538	637
2. Quintil	683.675	154	475	628	100	729	-66	509	663
3. Quintil	988.577	220	480	700	66	766	-85	461	681
4. Quintil	1.279.928	319	504	823	35	858	-78	461	780
5. Quintil	2.784.335	567	638	1.205	-3	1.202	-128	507	1.075
<i>Verhältnis: 5. zu 1. Quintil</i>		5,73	1,36	2,13		1,75		0,94	1,69
1. Dezil	225.707	78	459	538	117	655	-40	536	615
10. Dezil	1.814.270	636	684	1.320	-5	1.315	-132	547	1.183
<i>Verhältnis: 10. zu 1. Dezil</i>		8,10	1,49	2,45		2,01		1,02	1,92

<sup>1)</sup> Finanzkraft-Quintile auf Basis der eigenen Abgaben.

Quelle: Finanzstatistik, 1999; GemBon, 2002; eigene Berechnungen, 2002.

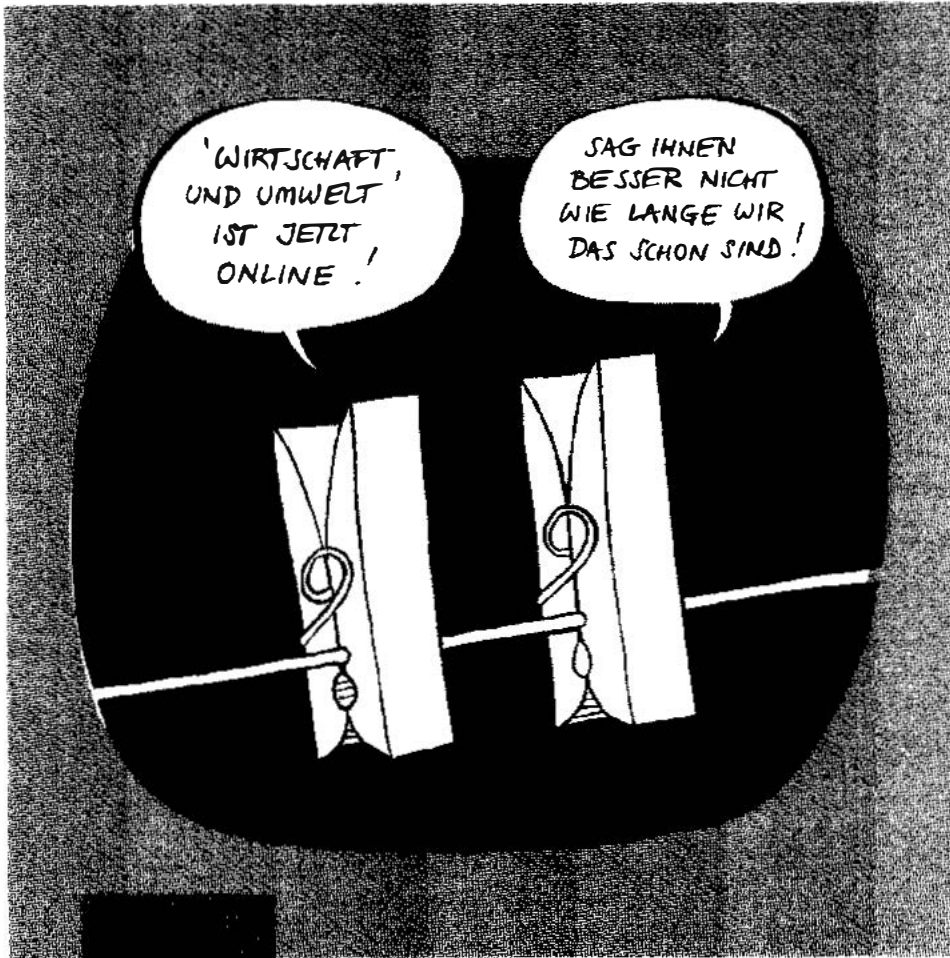


- Bauer, H.: Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs, in: Österreichischer Gemeindebund u. Österreichischer Städtebund (2001) 182-197.
- Bröthaler, J.; Sieber, L.; Schönböck, W.; Maimer, A.; Bauer, H., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich – Befunde und Optionen (Wien - New York 2002).
- Finanzstatistik 1993-1999, Erhebungsblätter des Bundesministeriums für Finanzen über die Gemeindegebarung (laufende Gebühr), Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik 1993-1999), digital bereitgestellt durch die Statistik Austria (Wien 2002).
- Gebarungsübersichten 1995/1996/1997/1998/1999/2000, in: Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1.238/1.275/1.302/1.333/-/- (Statistik Austria (Österreichisches Statistisches Zentralamt), Wien 1997/1998/1999/2000/2001/2002).
- GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Gembon Version 2.0/2002, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönböck) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1993-1999 (Wien 2002).
- Hüttner, B., Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001, in: Österreichischer Gemeindebund u. Österreichischer Städtebund (2001) 23-157.
- IFIP/KDZ, Arbeitsgemeinschaft IFIP - Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (W. Schönböck, J. Bröthaler, S. Faßbender, L. Sieber) und KDZ - Zentrum für Verwaltungsforschung (H. Bauer, A. Maimer, I. Sachse), Finanzausgleichsprobleme der Städte und Gemeinden im Lichte aufgabenbezogener Finanzierungsperspektiven, Bestandsaufnahme und Reformperspektiven unter besonderer Berücksichtigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (= Unveröffentlichte Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Wien 2001).
- Knoth, E., Krankenanstaltenfinanzierung, in: Österreichischer Gemeindebund u. Österreichischer Städtebund (2001) 218-239.
- ÖIR, Österreichisches Institut für Raumplanung, Das österreichische Raumordnungskonzept und regionalpolitische Anforderungen an öffentliche Haushalte – Endbericht (ÖROK-Grundlagenarbeiten, Wien 1991).
- Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ, Finanzausgleich 2001 – das Handbuch für die Praxis (KDZ, Wien 2001).
- Schönböck, W.; Bröthaler, J.; Sieber, L., Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich, in: Rossmann, B. (Hrsg.), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven (= Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Bd. 6, Wien 2002) 21-38.

## Zusammenfassung

Die Budgetprobleme des föderalen Staates haben – bisher wenig bemerkt – auch die Gemeindefinanzierung in Unordnung gebracht. Dies wurde durch eine Analyse zentraler Elemente des österreichischen Gemeindefinanzausgleichs für die Jahre 1993 bis 1999 sowie detailliert für 1999 gezeigt, wobei die Gemeinden nach Größenklassen, Bundesländern, Regionstypen und nach der „Finanzkraft“ zusammengefasst worden sind. Ausgehend von den eigenen Abgaben wurde ermittelt, welche Aufstockungs- und Umverteilungseffekte die einzelnen Teilbereiche des Finanzausgleichs (FA) zeitigen, nämlich der primäre FA (Verteilung der Abgabenerträge), der sekundäre FA (die über Transferzahlungen gegebene ergänzende Mittelverteilung des bundesgesetzlich geregelten FA) und der tertiäre FA (v.a. durch landesgesetzliche Bestimmungen zu Gunsten der Länder und Gemeindeverbände geregelte Mittelentzüge der Gemeinden). Es konnte gezeigt werden, dass die (umstrittene) Verteilung der Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel stark dazu beiträgt, die großen Aufkommensunterschiede bei den eigenen Steuern zu mildern. Die Transfers (Mittelzuflüsse und -entzüge) haben sehr divergierende Wirkungen, sie führen teils zu einer weiteren Besserstellung der finanzschwachen Gemeinden, teils entziehen sie vor allem den

großen Städten Mittel. Dies ist ein Hinweis dafür, dass der Finanzausgleich durch eine stark egalisierende Umverteilung zu Lasten einer aufgabenorientierten Finanzausstattung dominiert wird.



[www.wirtschaftundumwelt.at](http://www.wirtschaftundumwelt.at)



DIE KANN WAS.