
Der Finanzausgleich in Österreich

Ökonomische Analyse und Reformideen*

Otto Farny
Kurt Kratena
Bruno Roßmann

I. Einleitung

Das System des österreichischen Finanzausgleiches ist äußerst kompliziert und entbehrt vielfach einer systematischen Gesamtkonzeption. Nur eine relativ geringe Zahl damit beschäftigter Politiker und Beamter durchschaut restlos seine Funktionsweise und kennt die Fülle des Handlungsinstrumentariums. Das Normengeflecht ist Ergebnis eines in kurzen Zeitabständen wiederholten Tauziehens zwischen den Gebietskörperschaften, die einzelnen Normen können so oft nur historisch und nicht aus einer übergeordneten Gesamtkonzeption heraus erklärt werden. Die juristischen Grundlagen des österreichischen Finanzausgleichs sind ausreichend dokumentiert¹ und auch ökonomische Analysen² liegen vor; wir wollen uns deshalb hauptsächlich mit der Frage befassen, ob es Möglichkeiten zur Vereinfachung und zu stärkerer ökonomischer Zielorientierung im Finanzausgleich gibt. Freilich wäre es reizvoll, viele der in der internationalen Literatur³ erwähnten Finanzausgleichsverfahren, die die ökonomische Effizienz des Finanzausgleichs erhöhen sollen, auch für Österreich vorzuschlagen. Ja, man könnte weitergehen und die bestehende Aufgabenaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften überhaupt in Frage stellen. Doch all diese Überlegungen seien der Grundsatzforschung vorbehalten. Wir gehen realistischerweise davon aus, daß die Budgets aller Gebietskörperschaften einen hohen Grad der Starrheit aufweisen und Verschiebungen von ± 10 Prozent des Einnahmenvolumens durch Finanzausgleichsveränderungen auch über längere Zeiträume praktisch nicht durchsetzbar sind, wiewohl uns auch klar ist, daß bereits geringere Verschiebungen

* Die wesentlich ausführlichere Langfassung dieses Artikels ist als Materialienband zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 42 erschienen.

zu heftigen Debatten führen. Es kann aber das Ziel der Reformvorschläge nicht nur eine Rechenvereinfachung sein, obwohl bereits dadurch ein Abbau von administrativen Erschwernissen, mehr Transparenz und eine bessere Planbarkeit der Budgets ermöglicht werden würde. Es muß vor allem darum gehen, zu fragen, inwieweit der Status quo des Verteilungszustandes überhaupt bedarfs- und aufgabenadäquat ist und wie eine bessere Adäquatheit im Zeitablauf erreicht werden kann. Es muß auch darum gehen, zu fragen, inwieweit bestimmte Aufteilungsregeln allokationspolitisch bedenklich sind. So führen bestimmte Zweckzuschüsse oder Bundesfondszahlungen mit entsprechenden Zweckbindungen z. B. beim Lawinenschutzbau, bei der Wildbachverbauung, beim Agrarwegesystem oder bislang auch bei der Wohnbauförderung gelegentlich zu ökonomisch, sozial und umweltpolitisch sehr fragwürdigen Projektrealisierungen. Wenn auch nur geringe Verschiebungen des Status quo praktisch in Frage kommen, so müssen in der Tendenz derartige ökonomische, soziale und umweltpolitische Überlegungen in einen Vereinfachungsvorschlag einfließen.

Die Untersuchung erstreckt sich auf den vertikalen und den horizontalen Finanzausgleich, wobei vor allem die Verteilungseffekte der derzeit bestehenden Regelungen herausgearbeitet werden. Bezüglich der Reformperspektiven stellt sich die Frage, ob das derzeit überaus komplexe Instrumentarium des Finanzausgleiches nicht wesentlich vereinfacht werden könnte, um zu gleichen Ergebnissen bzw. zu einer Umverteilung in einer als bedarfsadäquat erkannten Richtung zu kommen.

II. Vertikaler Finanzausgleich

Unter vertikalem Finanzausgleich verstehen wir die Summe der Regelungen der Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen und ihre Wirkungen. Dabei werden die Gemeinden und Gemeindeverbände stets zu einem Aggregat zusammengefaßt, Kammern und Sozialversicherungsträger nicht und Bundesfonds bloß fallweise berücksichtigt, so daß wir hier nur intragovernmentale Zahlungsströme zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden betrachten werden. Zunächst wollen wir allgemeine Entwicklungstendenzen ab 1973 – dem Jahr der bisher größten Revision des Finanzausgleichs – durch eine Globalbetrachtung der Daten herausarbeiten.

1. Die Stellung der Gebietskörperschaften im vertikalen Finanzausgleich

Die ordentlichen Einnahmen der Länder sind ganz überwiegend und die ordentlichen Einnahmen der Gemeinden etwa zu 60 Prozent Einnahmen aus dem vertikalen Finanzausgleich.

Tabelle 1**Die ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften**

	1973		1976		1980		1983		1985		1987	
	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%	Mrd. S	%
Bund ¹	128,3	58,8	177,9	57,0	237,6	57,8	316,7	57,9	373,1	59,1	409,6	58,7
Länder												
ohne Wien	39,3	18,0	58,4	18,7	76,6	18,7	102,2	18,7	119,0	18,9	131,0	18,8
Wien als												
Land und												
Gemeinde	25,3	11,6	40,0	12,8	51,2	12,5	67,0	10,7	70,2	11,1	81,8	11,7
Gemeinden												
ohne Wien	25,1	11,5	35,9	11,5	45,7	11,1	61,1	11,2	69,1	10,9	75,4	10,8
Summe	218,0		312,2		411,2		547,0		631,4		697,8	

1 Einschließlich Ertragsanteile der Bundesfonds und Einnahmen der Bundesbetriebe
 Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Verfolgt man die Entwicklung der Anteile der ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften an den Gesamteinnahmen im Zeitablauf, so stellt man eine erstaunliche Stabilität der Relationen fest. Lediglich die Gemeinden ohne Wien mußten einen leichten Anteilsverlust verkraften. Natürlich dürfen die Größenordnungen nicht übersehen werden, denn eine Verschiebung von einem Prozentpunkt der gesamten ordentlichen Einnahmen (1987) bedeutet immerhin eine Verschiebung um 7 Milliarden Schilling, doch bleibt es insgesamt überraschend, wie robust sich die hier ausgewiesenen Relationen im Zeitablauf verhalten. Es liegt die Vermutung nahe, daß es ein – vielleicht von den Akteuren gar nicht bewußt ausgesprochenes – Streben gibt, das zu diesem Ergebnis führt.

Im weiteren sollen die Effekte des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleiches auf die Gebietskörperschaften genauer untersucht werden. Unter primärem Finanzausgleich wollen wir die Aufteilung des Ertrages der gemeinschaftlichen Abgaben verstehen. In einer weiteren Definition kann man auch die Summe der Regelungen für die Ertragshoheit über die Abgaben und deren Wirkungen darunter verstehen. Unter sekundärem Finanzausgleich wollen wir die Summe der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften verstehen, die nicht Entgeltcharakter haben, wie etwa Leistungsentgelte, echte Kostenträgungen aufgrund von Auftragsverwaltungen, Veräußerungserlöse usw. gehören zum tertiären Finanzausgleich. Bei diesen Zahlungsströmen ist es jedoch fraglich, ob sie begrifflich noch zum Finanzausgleich gezählt werden können, da ihnen das Element eines einseitigen „Ausgleichs“ fehlt und ein beiderseitiges Leistungs- oder Gütertransfer zugrunde liegt. Die weitgehende Konstanz der Anteile am Gesamtabgabenertrag erstaunt auf den ersten Blick, auch wenn es leichte Verschiebungen

Tabelle 2**Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtabgabenertrag in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Bund	68,8	68,6	70,4	69,9	70,3	70,0
Länder ohne Wien	10,6	10,7	10,2	10,7	10,9	11,0
Wien als Land u. Gemeinde	8,1	8,1	7,6	7,3	7,2	7,4
Gemeinden ohne Wien	12,4	12,6	11,8	12,1	11,6	11,6

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

zugunsten des Bundes und zuungunsten der Gemeinden gegeben hat. Betrachtet man die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften, so lassen sich wesentlich größere Anteilsverschiebungen feststellen.

Der Bund erscheint hier als Gewinner, obwohl sein Anteil am Gesamtabgabenertrag weitgehend konstant blieb. Gleichzeitig ist der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben an den ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften kontinuierlich von 36,2 Prozent (1973) auf 40,9 Prozent (1987) gestiegen. Isoliert man weiters die Auswirkungen der 1982 erfolgten Umwandlung der Mineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, dann sieht man, daß nur noch die Bundesfonds als wesentliche Anteilsgewinner aufscheinen. Eine rechnerische Zuordnung der Bundesfonds zu den einzelnen Gebietskörperschaften erscheint vor allem aufgrund der nicht zu klärenden Kompetenzfrage der Fondsaufgaben nicht möglich.

Offensichtlich wirken in den Finanzausgleichsverhandlungen also Prozesse, die zur Konstanz der Anteile am Gesamtabgabenertrag führen. Gleichzeitig ist jedoch ein Absinken des Anteils der Abgabener-

Tabelle 3**Gemeinschaftliche Bundesabgaben und Fondsanteile sowie ihre Aufteilung auf die Gebietskörperschaften und Fonds in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Bund	53,3	56,3	53,9	57,5	56,6	57,1
Länder ohne Wien	17,3	16,4	15,3	14,6	14,8	14,9
Wien als Land u. Gemeinde	9,7	9,1	8,7	7,4	7,5	7,6
Gemeinden ohne Wien	12,3	11,6	10,7	10,3	10,1	10,0
Fonds ¹	7,5	6,6	11,6	10,2	10,9	10,4

¹ Familienlastenausgleichsfonds, Wohnbau und Wohnbauforschung, Wasserwirtschaftsfonds, Katastrophenfonds, Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

träge an den ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften feststellbar, nämlich von 62 Prozent (1973) auf 58,2 Prozent (1987).

Es müssen daher weitere Elemente der Einnahmenseite berücksichtigt werden, nämlich die im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs erfolgenden intragovernmentalen Zahlungsströme.

Unter den Transfers des sekundären Finanzausgleichs wollen wir folgende Zahlungen verstehen: Bedarfszuweisungen der Länder und des Bundes an Gemeinden, Kopfquotenausgleiche des Bundes, Finanzzuweisungen (an Theater- und Orchestergemeinden, Polizeikostenersatz, Finanzkraftstärkung der Gemeinden, an Bundesbahnbetriebsstatengemeinden usw.), Zweckzuschüsse nach dem Finanzausgleichsgesetz (wie z. B. für Theater, Fremdenverkehr, Umweltschutz, Personennahverkehr usw.), Zuschüsse nach Sondergesetzen (wie insbesondere nach den Wohnbauförderungsgesetzen, Katastrophenfondsgesetz usw.), Landesumlagen, Beiträge (wie z. B. für den Familienlastenausgleich, Beiträge der Gemeinde an die Länder nach den Landeskrankanstaltengesetzen, Beiträge der Gemeinden nach den Behinderten- und Sozialhilfegesetzen usw.) sowie die Kostenersätze des Bundes für die Landeslehrer.

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, werden im sekundären Finanzausgleich von Bund und Gemeinden Zahlungen an die Länder geleistet, die im Zeitablauf in ihrer Bedeutung weitgehend konstant geblieben sind (die Tabelle enthält die Summe der Nettozahlungen von Bund und Gemeinden).

Im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs haben als Empfängerkörperschaft die Länder eine dominierende Stellung; der Einfachheit halber wollen wir nur die Transfers des Bundes an die Länder abzüglich der Transfers der Länder an den Bund darstellen. Unter tertiärem Finanzausgleich verstehen wir hier sämtliche Zahlungen zwischen diesen Gebietskörperschaften, soweit sie nicht bereits im Rahmen des primären oder sekundären Finanzausgleiches unserer Definition nach erfaßt wurden.

Tabelle 4

Nettotransfers aus dem sekundären Finanzausgleich an die Länder mit Wien als Land und ihre Prozentanteile an den gesamten ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften in Mrd. S

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Nettotransfers an die Länder	15,1	22,3	28,9	39,5	43,8	48,6
Ordentliche Einnahmen der Gebietskörperschaften	218,0	312,2	411,2	547,0	631,4	697,8
Anteil in %	6,9	7,1	7,0	7,2	7,0	7,0

Quelle: ÖStZ, Gebärungsübersichten, eigene Berechnungen

Tabelle 5

Nettotransfers aus dem tertiären Finanzausgleich des Bundes an die Länder und ihr Prozentanteil an den gesamten ordentlichen Einnahmen der Gebietskörperschaften
in Mrd. S

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Nettotransfer an die Länder	1,8	2,8	2,5	3,9	6,7	5,2
Ordentliche Einnahmen der Gebietskörperschaften	218,0	312,2	411,2	547,0	631,4	697,8
Anteil in %	0,8	0,9	0,6	0,7	1,1	0,7

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Wie man sieht, sind diese Zahlungen im Volumen zu gering, um zu einer gewichtigen Verschiebung im Finanzausgleich führen zu können. Die Schwankungen sind z. T. durch im Zeitablauf unterschiedliche Zurechnungen bestimmter Zahlungen zum sekundären oder tertiären Finanzausgleich zu erklären.

Daß die Länder ihren Anteil an den Gesamteinnahmen des Staates bei zurückgehender Bedeutung des Abgabenertrages und leicht rückläufigen Anteilen der Mittel des sekundären Finanzausgleiches halten konnten, ist offensichtlich auf die Erschließung anderer Finanzierungsquellen zurückzuführen.

Während der Anteil der ausschließlichen Bundesabgaben an den Budgeteinnahmen zurückgeht, fällt auf, daß in den achtziger Jahren vor allem der Anteil der sonstigen Einnahmen und der Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gestiegen ist. Zu den „sonstigen Einnahmen“ zählen nach dieser Definition neben den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen und Veräußerungserlösen von Bundesvermögen

Tabelle 6

Anteile verschiedener Einnahmenkategorien an den ordentlichen Einnahmen des Bundes in %

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Ausschließliche Bundesabgaben ¹	39,7	35,7	37,9	30,2	31,4	29,7
Ertragsanteile an gemeinschaftl. Bundesabgaben	32,8	37,7	36,6	41,0	40,6	39,8
Sonstige Einnahmen ²	27,5	26,6	25,6	28,8	28,1	30,6

1 einschließlich abgabenähnliche Einnahmen ohne Sozialversicherungsbeiträge

2 einschließlich Einnahmen der Bundesbetriebe

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

Tabelle 7**Anteile verschiedener Einnahmenkategorien an den ordentlichen Einnahmen der Länder ohne Wien in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Ausschließlich Landesabgaben und Anteile an den geteilten Landesabgaben	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,4
Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	35,6	33,6	32,1	31,9	33,4	32,7
Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Umlagen und Beiträge	37,0	38,5	36,8	37,9	36,2	36,7
Übrige Einnahmen	25,9	26,5	29,8	28,7	29,0	29,2

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

insbesondere auch Einnahmen der Bundesbetriebe, die vielfach Quasi-steuercharakter haben (z. B. Benutzergebühren des Telefons). Wollte man eine VGR-konforme Analyse anstellen, müßten die Bundesbetriebe selbstverständlich aus der Betrachtung ausgeklammert werden.

Die ausschließlichen Landesabgaben haben zur Finanzierung der Länder nur eine geringe Bedeutung. Auffällig ist das Steigen der Anteile der „übrigen Einnahmen“ (Fondseinnahmen, Gebühren), was

Tabelle 8**Anteile verschiedener Einnahmenkategorien an den ordentlichen Einnahmen der Gemeinden einschließlich Wien in %**

	1973	1976	1979	1983	1985	1987
Gemeindeabgaben ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen	20,6	19,5	18,4	17,7	17,8	17,2
Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen	4,4	4,6	4,6	5,8	6,0	6,0
Anteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	32,1	30,0	29,0	28,7	31,2	29,9
Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Ersätze von anderen Gebietskörperschaften	10,7	10,1	11,3	7,2	11,3	11,6
Übrige Einnahmen	32,3	35,6	36,6	40,5	33,7	35,7

Quelle: ÖStZ, Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

hauptsächlich auf eine stärkere Bundesfondsfinanzierung (z. B. KRA-ZAF) der Länder zurückzuführen ist. Das Finanzausgleichsgesetz 1985 brachte den Ländern eine erhöhte Beteiligung an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, wodurch eine Reduktion der Landesumlage von 10,5 Prozent auf 8,3 Prozent kompensiert werden sollte. Dadurch wird der Trend der sinkenden Bedeutung der Abgabenfinanzierung scheinbar gebrochen. Die Länder konnten (vgl. Tabelle 2) ihren Anteil am Gesamtabgabenertrag verteidigen, das Sinken der Gesamtabgaben relativ zu den ordentlichen Einnahmen des Gesamtstaates wurde aber bei den Ländern zum geringsten Teil dadurch kompensiert, daß eigene Einnahmen (z. B. Verwaltungsgebühren) überproportional erhöht wurden, sondern dadurch, daß eine verstärkte Fondsfinanzierung erfolgte und es gelungen ist, die Mittel aus dem sekundären Finanzausgleich fast gleich wie die Gesamteinnahmen wachsen zu lassen (wenn man vom Effekt der Landesumlagensenkung absieht).

Die ausschließlichen Gemeindeabgaben verlieren an Bedeutung für die Gemeindefinanzierung. Eine wichtige Rolle spielen dabei die besonders unelastischen Grundsteuereinnahmen wie auch die nicht ausreichend elastischen Gewerbesteuererinnahmen. Dieser Verlust konnte durch eine Forcierung der Gebührenfinanzierung nur beschränkt ausgeglichen werden. Anteilsverluste bei den gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden durch Finanzzuweisungen nur teilweise kompensiert, so daß der Anteil der Gemeinden an den gesamten Staatseinnahmen leicht rückläufig war (vgl. Tabelle 1). Das führt zur Frage, ob diese Form des Finanzausgleiches noch bedarfsadäquat ist.

Insgesamt lassen sich somit zwei Tendenzen feststellen, die den vertikalen Finanzausgleich kennzeichnen und somit als Ergebnis der Finanzausgleichsverhandlungen wirken:

- Der Anteil der Gebietskörperschaften an den ordentlichen Gesamteinnahmen darf sich nicht verändern.
- Der Anteil der Gebietskörperschaften am Gesamtabgabenertrag darf sich nicht verändern.

Der Bund bestimmt aufgrund seiner umfassenden Regelungskompetenz die Steuerquote und insofern das Entwicklungstempo der Gesamteinnahmen. In der Vergangenheit ist der Gesamtabgabenertrag langsamer gewachsen als die Gesamteinnahmen des Staates. Für den Bund wurde ein sinkender Anteil an den ausschließlichen Bundesabgaben ausgewiesen und ein steigender Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Diese Anteilsveränderungen kamen aber nicht durch Änderungen der Verteilungsschlüssel an den einzelnen Abgaben im Finanzausgleichsgesetz zustande, sondern durch Systembrüche, wie insbesondere die Umwandlung der Bundesmineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe. In den achtziger Jahren bestimmte der Bund durch verstärkte Gebührenfinanzierung, Festlegung bestimmter Monopolpreise und Entgelte die Einnahmendynamik wesentlich mit. Die Länder wiederum sicherten ihren Anteil wie folgt: Sie haben nur sehr beschränkte Möglichkeiten zur Erschließung eige-

ner Einnahmen. Trotz des Verlustes von Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben genügt die hohe Dynamik dieser Abgaben, ihren Anteil am Gesamtabgabenertrag konstant zu halten. Damit sie nun insgesamt nicht Anteile an den Gesamteinnahmen des Staates verlieren, müssen sie trachten, an den Mitteln aus dem sekundären Finanzausgleich nicht zu verlieren. Ansonst können sinkende Abgabenertragsanteile nur durch den tertiären Finanzausgleich oder durch erhöhte Bundesfondsfinanzierung ausgeglichen werden, wobei letzteres erfolgt ist.

Die Gemeinden haben in diesem Zusammenhang zwei Probleme zu bewältigen: sinkende Abgabenertragsanteile und eine Ausstattung mit einem antiquierten System gemeindeeigener Abgaben, das eine schwache Aufkommenselastizität aufweist. Dafür bietet die Gemeinde typischerweise eine Palette von Leistungen an, für die eine Gebührenfinanzierung in Frage kommt. Dieser Ausweg wurde auch genutzt, trotzdem haben die Gemeinden leicht an Position verloren.

2. Die Verteilungseffekte des vertikalen Finanzausgleiches – Analyse und Reformansätze

Die wichtigste Rolle im vertikalen Finanzausgleich spielen die gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die Aufteilung dieser Abgaben ist äußerst kompliziert geregelt. Seit 1973 sind die Teilungsschlüssel der einzelnen Abgaben nur geringfügig verändert worden; 1982 wegen der Umwandlung der Mineralölsteuer in eine gemeinschaftliche Bundesabgabe und 1988 wegen der Verlängerung der Wohnbauförderung. Bevor wir die Sinnhaftigkeit der komplizierten Aufteilungsschlüssel untersuchen, stellen wir sie für die einzelnen Abgabenarten dar, um einen Eindruck von der Komplexität zu bieten (Rechtslage 1989):

Veranlagte Einkommensteuer

vertikaler Finanzausgleich:

48,582% Bund
27,385% Länder
24,033% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 26,702% nach dem örtlichen Aufkommen
0,683% nach den länderweisen Anteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben
Gemeinden: $\frac{3}{5}$ nach dem länderweisen Aufkommen der veranlagten ESt
 $\frac{2}{5}$ nach dem länderweisen Aufkommen der Gewerbesteuer

Lohnsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

63,167% Bund

20,649% Länder

16,184% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 20,229% nach der Volkszahl

0,420% nach den länderweisen Anteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Gemeinden: länderweise nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

Kapitalertragsteuer I

vorweg ab: 5,662% für FLAF, Katastrophenfonds, Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

vertikaler Finanzausgleich:

19,891% Bund

13,352% Länder

66,757% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach dem örtlichen Aufkommen

Gemeinden: nach dem örtlichen Aufkommen

Kapitalertragsteuer II

vertikaler Finanzausgleich:

47% Bund

30% Länder

23% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 9% nach dem örtlichen Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer

21% nach der Volkszahl

Gemeinden: nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

Erbschafts- und Schenkungssteuer

vertikaler Finanzausgleich:

70% Bund

30% Länder

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach dem örtlichen Aufkommen

Bodenwertabgabe

vertikaler Finanzausgleich:

4% Bund

96% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Gemeinden: nach dem örtlichen Aufkommen

Kunstförderungsbeitrag

vorweg ab: 4% Einhebungsvergütung für die Post

vertikaler Finanzausgleich:

70% Bund

30% Länder

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach der Volkszahl

Umsatzsteuer

vorweg ab: 0,459% für den KRAZAF

0,762% für den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

vertikaler Finanzausgleich:

69,412% Bund

18,793% Länder

11,795% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: 17,978% nach der Volkszahl

0,545% $\frac{1}{6}$ an Wien, $\frac{5}{6}$ übrige Länder nach der Volkszahl

0,270% nach den länderweisen Anteilen der Gemeinden an den gemeinwirtschaftlichen Bundesabgaben

Gemeinden: 4,616% nach der Volkszahl

5,897% nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel

1,282% nach dem länderweisen Aufkommen an Gewerbesteuer

Abgabe von alkoholischen Getränken

vertikaler Finanzausgleich:

40% Bund

30% Länder

30% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach der Volkszahl

Gemeinden: nach der Volkszahl

Biersteuer

vertikaler Finanzausgleich:

17% Bund

57% Länder

26% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder: nach dem länderweisen Verbrauch von Bier

Gemeinden: nach dem länderweisen Verbrauch von Bier

Mineralölsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

88,559% Bund

8,638% Länder

2,803% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Länder und

Gemeinden: $\frac{1}{4}$ nach der Volkszahl
 $\frac{1}{4}$ nach der Gebietsfläche
 $\frac{1}{6}$ nach dem länderweisen Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer
 $\frac{1}{6}$ nach dem länderweisen Aufkommen an Gewerbesteuer
 $\frac{1}{6}$ nach der länderweisen Länge des Straßennetzes

Grunderwerbsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

4% Bund
96% Gemeinden

horizontaler Finanzausgleich:

Gemeinden: nach dem örtlichen Aufkommen

Kraftfahrzeugsteuer

vertikaler Finanzausgleich:

50% Bund
50% Länder

horizontaler Finanzausgleich:

nach dem örtlichen Aufkommen

Spielbankabgabe

vertikaler Finanzausgleich:

bis 10 Mio. S Ertrag	über 10 Mio. S Ertrag
60% Bund	70%
5% Länder	15%
35% Gemeinden	15%

horizontaler Finanzausgleich:

Länder und

Gemeinden: rtliches Aufkommen, wobei bei den Gemeinden nur Spielbankgemeinden zum Zug kommen

Läßt man diese Aufstellung der Aufteilungsschlüssel nur kurz auf sich wirken, dann kann man vom finanzwissenschaftlichen Standpunkt keine vernünftige Konzeption in diesem komplizierten System entdecken.

Wenn man sich bewußt ist, daß die veranlagte Einkommensteuer, die Lohnsteuer, die Kapitalertragsteuer I und II nur Erhebungsformen einer Steuer sind und diese Steuern gegeneinander verrechenbar sind, stellt sich die Frage, welchen Sinn unterschiedliche Schlüssel haben sollen. Diese Frage wird durch das unverständliche Faktum verstärkt, daß die Einkommensteuer der juristischen Personen – die Körperschaftsteuer – berhaupt als ausschließliche Bundesabgabe konzipiert ist, die Kapitalertragsteuer aber ebenfalls mit ihr verrechenbar ist. Historisch ist das alles natürlich erklärbar. Besonders kurios mutet die

länderweise Aufteilung der Mineralölsteuer an. Während die Aufteilung nach dem Kraftfahrzeugsteueraufkommen zumindest noch thematisch etwas mit dem Straßenverkehr zu tun hat, stellt sich die Frage, welchem Zweck die Aufteilung nach dem Gewerbesteuerertrag dienen soll. Die Aufteilung der Kraftfahrzeugsteuer wiederum nach dem länderspezifischen Aufkommen ist nur durch spezielle Markierung der Kfz-Steuer-Stempelmarken zu vollziehen und der länderspezifische Erfassung der verkauften Marken. Wenn nun Pendler oder Trafikanten auf die fatale Idee kommen, die Marken aus einem anderen Bundesland zu beziehen, löst das bereits Kontroversen zwischen Gebietskörperschaften aus, die einerseits verständlich sind, da auch die Ertragsanteile an der Mineralölsteuer davon betroffen sind und jeder Schilling von Bedeutung ist, andererseits aber kurios anmuten.

Die vielfältigen und komplizierten Verteilungsschlüssel haben nur dann einen Sinn, wenn aufgrund der unterschiedlich dynamischen Aufkommensentwicklungen der einzelnen Abgaben

- es im vertikalen Finanzausgleich zu planmäßigen Verschiebungen der Anteile am Gesamtaufkommen in eine erwünschte Richtung kommt;
- im horizontalen Finanzausgleich die unterschiedlichen Bedarfe der einzelnen Gebietskörperschaften so besser berücksichtigt werden können, als bei einem vereinfachten Aufteilungskriterium.

Wir wollen nun beide Fragestellungen testen. Zunächst wissen wir aus der Beobachtung der Vergangenheit dieses Systems, daß es zu keinen wesentlichen Anteilsverschiebungen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben geführt hat. Wird das auch für die Zukunft so sein? Zu diesem Zweck setzen wir die Aufkommen der einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben in der Periode von 1978–1988 in Beziehung zum jeweiligen nominellen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Wir legen eine doppellogarithmisch lineare Regressionsgleichung des Typs:

$$\ln T = a + b \ln \text{BIP}$$

zugrunde. Durch eine solche Gleichung wird natürlich nicht die Tarifelastizität einer Steuer reflektiert, sondern es finden auch die Elastizität der Bemessungsgrundlagen in bezug auf das BIP und alle legislativen Änderungen ihren Niederschlag. Es wird diesbezüglich eine gewisse Gesetzmäßigkeit unterstellt. Die folgenden Regressionsgleichungen weisen meist eine gute Signifikanz auf:

1. Einkommensteuer

$$\ln \text{ESt} = 1,69226 + 0,64282 \cdot \ln \text{BIP}$$

(6,70)

$$R^2 = 0,922, \text{ DW} = 0,95$$

2. Lohnsteuer

$$\ln \text{LSt} = -0,89547 + 1,19114 \cdot \ln \text{BIP}$$

(16,80)

$$R^2 = 0,986, \text{ DW} = 1,91$$

3. Umsatzsteuer

$$\ln \text{USt} = -0,64755 + 1,14123 \cdot \ln \text{BIP} \\ (17,34)$$

$$R^2 = 0,987, \text{DW} = 1,151$$

4. Erbschafts- und Schenkungssteuer

$$\ln \text{ErbSt} = -1,143916 + 1,30938 \cdot \ln \text{BIP} \\ (7,15)$$

$$R^2 = 0,930, \text{DW} = 1,86$$

5. Alkoholsteuer

$$\ln \text{ASt} = 1,04765 + 0,76983 \cdot \ln \text{BIP} \\ (18,90)$$

$$R^2 = 0,989, \text{DW} = 1,73$$

6. Biersteuer

$$\ln \text{BSt} = 3,24324 + 0,28922 \cdot \ln \text{BIP} \\ (3,44)$$

$$R^2 = 0,773, \text{DW} = 2,26$$

7. Mineralölsteuer

$$\ln \text{MÖSt} = 1,95177 + 0,58825 \cdot \ln \text{BIP} \\ (7,86)$$

$$R^2 = 0,941, \text{DW} = 1,15$$

8. Grunderwerbsteuer

$$\ln \text{GwSt} = 1,11415 + 0,77237 \cdot \ln \text{BIP} \\ (3,79)$$

$$R^2 = 0,802, \text{DW} = 2,33$$

9. Kapitalertragsteuer

$$\ln \text{KESt} = 4,22 + 0,12 \cdot \ln \text{BIP} \\ (3,52)$$

$$R^2 = 0,78$$

10. KFZ-Steuer

$$\ln \text{KFZ-St} = 4,33 + 0,11 \cdot \ln \text{BIP} \\ (4,05)$$

$$R^2 = 0,82$$

11. Gemeinschaftliche Bundesabgaben

$$\ln \text{GemB} = -1,30157 + 1,28342 \cdot \ln \text{BIP} \\ (22,2)$$

$$R^2 = 0,993$$

Für folgende gemeinschaftliche Bundesabgaben wurden aufgrund ihrer geringen fiskalischen Bedeutung bzw. aufgrund der anzunehmenden geringen Abhängigkeit vom BIP keine Schätzungen vorgenommen: Bodenwertabgabe, Kunstförderungsbeitrag und Spielbankabgabe. Sie werden in den folgenden Berechnungen mit der prognostizierten mittelfristigen Wachstumsrate des BIP (+ 5,5 Prozent jährlich) fortgeschrieben.

Es läßt sich nun die Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben bis 1995 simulieren, und unter der Annahme gleichbleibender „Vorwegabzüge“ lassen sich jene Erträge an gemeinschaftlichen Bundesabgaben darstellen, die für die Verteilung auf die Gebietskörperschaften zur Verfügung stehen (vgl. Tabelle 9).

Ausgehend davon werden dann mit den im Finanzausgleich festgeschriebenen Verteilungsschlüsseln die Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaften verteilt und danach das Teilungsverhältnis berechnet. Es zeigt sich bis 1995 in Tabelle 10 eine marginale Verschiebung zu den Gemeinden auf Kosten von Bund und Ländern.

Vergleicht man das Ergebnis der Fortschreibung des konstanten Teilungsverhältnisses auf Basis des Jahres 1989 (Bund: 64,87 Prozent, Länder: 20,25 Prozent, Gemeinden: 14,88 Prozent) mit der Fortschreibung des Finanzausgleiches für das Jahr 1995, ergibt sich eine Besserstellung von Bund (ca. 100 Millionen Schilling) und Ländern (ca. 50 Millionen Schilling) und eine Schlechterstellung der Gemeinden (ca. 150 Millionen Schilling).

Tabelle 9
Schätzung der Gemeinschaftlichen Bundesabgaben 1990–1995
(Mio. S)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Einkommensteuer	29.551	31.250	32.947	34.740	36.720	38.702
Lohnsteuer	85.730	90.918	96.484	102.333	108.465	114.974
KEST I	1.992	2.060	2.163	2.300	2.404	2.506
KEST II	3.689	3.816	4.007	4.260	4.452	4.643
Erbschafts- und Schenkungssteuer	1.220	1.290	1.370	1.460	1.540	1.640
Bodenwertabgabe	60	60	70	70	80	80
Kunstförderungsbeitrag	115	115	125	134	134	144
Umsatzsteuer	149.749	158.145	167.035	176.420	186.396	196.866
Abgabe von alkoholischen Getränken	2.600	2.800	2.900	3.100	3.200	3.400
Biersteuer	780	820	860	910	950	1.000
Mineralölsteuer	19.700	20.700	21.800	22.900	24.100	25.300
Grunderwerbsteuer	3.000	3.200	3.400	3.600	3.800	4.000
KFZ-Steuer	6.100	6.400	6.700	7.000	7.400	7.700
Spielbankenabgabe	740	780	820	870	910	970
Summe	305.026	322.354	340.681	360.097	380.551	401.925

Tabelle 10**Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach Verteilungsschlüsseln 1989¹**

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %	Mio. S	in %
Bund	197.812	64,85	209.023	64,84	220.914	64,84	233.465	64,83	246.735	64,84	260.614	64,84
Länder	61.784	20,25	65.292	20,25	68.975	20,25	72.903	20,24	77.044	20,24	81.352	20,24
Gemeinden	45.429	14,90	48.039	14,90	50.790	14,91	53.730	14,92	56.770	14,92	59.956	14,92
Insgesamt	305.026	100,00	322.354	100,00	340.681	100,00	360.097	100,00	380.551	100,0	401.925	100,00

1 Rundungsdifferenzen

Selbstverständlich ist es nicht ganz unproblematisch, die Ergebnisse, die aus den letzten zehn Jahren gewonnen wurden und in den Regressionsgleichungen verkörpert sind, einfach in die Zukunft fortzuschreiben. Für die Lohnsteuer ergibt sich z. B. aus Regressionsgleichung 2 eine Aufkommenselastizität im Bezug auf das BIP von knapp über 1. Nach der Steuerreform wird aber die Tarifelastizität steigen, es wird nicht so bald mit einer weiteren Lohnsteuersenkung zu rechnen sein und ob die Lohnquote weiter sinkt, ist ebenfalls zweifelhaft. Es geht deshalb auch die Budgetprognose des Bundesministeriums für Finanzen von einer höheren Aufkommenselastizität bei der Lohnsteuer aus als hier zugrunde gelegt. Unsere Simulationen sollen aber keine Prognose sein, sondern unter bestimmten Annahmen Tendenzen aufzeigen. Was ändert sich z. B., wenn wir eine Aufkommenselastizität der Lohnsteuer von 1,5 unterstellen. Es ergibt sich dann eine Verschiebung von nicht einmal einem Zehntel Prozentpunkt in den Anteilen. Dadurch würde der Anteil des Bundes auf 64,79 Prozent sinken, da er nur mit 60 Prozent an den nun dynamischer wachsenden Lohnsteuereinnahmen beteiligt ist, sein Anteil an den gesamten gemeinschaftlichen Bundesabgaben jedoch darüber liegt.

Insgesamt gesehen, sind diese Verschiebungen jedoch so marginal und letztlich zufallsbedingt, daß es sich anbietet, für alle gemeinschaftlichen Bundesabgaben einen einheitlichen, einmal historisch entwickelten Verteilungsschlüssel vorzusehen. Dadurch würde für den vertikalen Finanzausgleich auch kein wesentlich anderes Ergebnis erzielt werden als durch das jetzige hochkomplizierte System. Neben einer erheblichen Vereinfachung und erhöhter Transparenz hätte das viele Vorteile:

- Die Gebietskörperschaften hätten stabile Planungsgrundlagen, denn man weiß, daß die gemeinschaftlichen Bundesabgaben eine Aufkommenselastizität in bezug auf das BIP von knapp über 1 haben und ihr Aufkommen relativ geringen Schwankungen unterlegen ist.
- Würde man alle ausschließlichen Bundesabgaben nach einer entsprechenden Finanzverfassungsgesetznovelle sämtlich zu gemeinschaftlichen Abgaben erklären und den Verteilungsschlüssel entsprechend anpassen, hätte das einen weiteren Vorteil: Dem Bund wäre die Lust genommen, ausschließliche Bundesabgaben zu erfinden, die meistens sehr unsystematisch ausgestaltet sind und zu verfassungsrechtlichen Bedenken Anlaß geben (z. B. Zinsertragssteuer, Sonderabgabe für Kreditunternehmen usw.). Nicht jede abgabepolitische Maßnahme des Bundes würde dann zu sofortigen komplizierten Finanzausgleichsverhandlungen führen, denn an jeder Steuererhöhung oder Steuersenkung sind die anderen Gebietskörperschaften in einem von vornherein bekannten Ausmaß beteiligt.
- Es gäbe keine zufallsbedingten Verschiebungen in den Anteilen mehr, die zu entsprechenden Nachjustierungen an den vielen Schrauben des Finanzausgleiches führen würden.
- Das gesamte Abgabensystem hätte mehr Chance, sich rational zu entwickeln.

Ein gemeinsamer Aufteilungsschlüssel für die gemeinschaftlichen Bundesabgaben oder auch für sämtliche Bundesabgaben könnte nicht nur als Ersatz für den bestehenden primären Finanzausgleich erwogen werden, sondern auch als Ersatz für die meisten Instrumente des sekundären Finanzausgleichs. Der bestehende Verteilungsstatus wäre dann bei Festlegung des Aufgabenschlüssels zu berücksichtigen. Der Grund dafür ist, daß kein Instrument des sekundären Finanzausgleichs einer kritischen Analyse standhält.

Freilich wird es besonders bei kleinen Gemeinden immer Aufgaben geben, die die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden überschreiten und nur durch spezielle Zuschüsse erfüllbar sind, z. B. infolge von Katastrophenschäden oder von ökonomischen Fehlentscheidungen, bei Wasserschutzbauten und Umweltschutzinvestitionen. Für diese Zwecke müssen auch in Zukunft spezielle Zuschüsse vorgesehen sein, die zum Großteil ohnedies über Bundesfonds abgewickelt werden, für die wir auch weiterhin eine Rechtfertigung ihrer gesonderten Organisation erblicken. Wir stellen also ein Finanzausgleichsmodell zur Diskussion, das wesentlich weniger Instrumente des sekundären Finanzausgleiches kennt und in dem die gesamten Abgabenerträge des Bundes so aufgeteilt werden, daß der Verteilungsstatus der Gebietskörperschaften nach primärem und sekundärem Finanzausgleich unverändert bleibt.

Nun wollen wir uns noch mit der Frage befassen, ob die Festschreibung der Anteile am Gesamtabgabenertrag für alle Zeiten ökonomisch sinnvoll ist, selbst wenn uns klar wird, daß diese festgefahrenen Verhältnisse kurzfristig kaum zu ändern sein werden.

3. Die Bedarfsadäquatheit des Finanzausgleiches

§ 2 des Finanzverfassungsgesetzes 1948 sieht vor, daß die Gebietskörperschaften grundsätzlich den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt, selbst zu tragen haben. Daraus ist zu schließen, daß den Gebietskörperschaften auch die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen sind. Es zählt zu den zentralen Fragen jeder Finanzausgleichsuntersuchung, ob die zur Verfügung gestellten Mittel bedarfsadäquat verteilt werden. Die Tatsache, daß sich die Aufgaben der Gebietskörperschaften und ihre Ausgabenintensität mit unterschiedlicher Dynamik entwickeln, müßte eigentlich dazu führen, daß sich in einem bedarfsadäquaten Finanzausgleichssystem stärkere Schwankungen der Relationen der Mittelzuteilung ergeben, als wir in der Vergangenheit und auch in der projizierten Zukunft beobachten konnten. Erfolgt die Mittelzuteilung nicht bedarfsadäquat, dann führt dies zu Wohlstandsverlusten, indem nicht die dringendsten Bedarfe vorrangig befriedigt werden.

Die Problematik bei der Bemessung des Finanzbedarfes liegt darin, daß sehr bald die Grenzen positiv-wissenschaftlicher Aussagefähigkeit erreicht werden und normative bzw. politische Gesichtspunkte die Diskussion bestimmen. So kann in manchen Aufgabenbereichen das

Anwachsen des objektiven Bedarfes einer Aufgabe nicht von der politischen Entscheidung, diese Aufgabe erhöht zu dotieren, klar abgegrenzt werden. In einem ersten Schritt ist daher vielleicht nicht so sehr die Frage der Bedarfsadäquatheit als der bereits bestehenden Finanzanspannung interessant, um Anhaltspunkte für Umverteilung im vertikalen Finanzausgleich zu erhalten.

Unter Finanzanspannung wollen wir die Diskrepanz zwischen den durch Aufgabenverteilung, bestimmten Zielerfüllungsgrad, bestimmte Organisationsstruktur, bestimmten Personalstand und bestimmte Sachausstattung vorgegebenen Finanzbedarf und der tatsächlichen Mittelausstattung verstehen. Es wird auch schwierig sein, die Finanzanspannung in absoluten Zahlen zu messen, doch ist es möglich, zumindest bestimmte Indikatoren dafür ins Treffen zu führen. Ein solcher Indikator könnte der Anteil der nicht oder schwer beeinflussbaren Ausgaben an den Gesamtausgaben sein.

Eine andere Möglichkeit, einen Indikator für die Finanzanspannung zu finden, liegt in der Beobachtung von Kennzahlen der Finanzschuldenentwicklung der Gebietskörperschaften.

Auch aus den Indikatoren der Finanzschuldenentwicklung kann man aber nicht zwingend auf die Finanzanspannung der Gebietskörperschaften schließen. Ein anderer Ansatz zur Abschätzung der Finanzanspannung besteht in der Analyse der Salden der laufenden Gebarung. Dabei zeigt sich, daß der Bund im letzten Jahrzehnt permanent Defizite zu finanzieren hatte, während Länder und Gemeinden jeweils etwa gleich hohe Überschüsse akkumulierten. Der Unterschied zwischen Ländern und Gemeinden zeigt sich jedoch bei der Vermögensgebarung: Die Rücklagenzuführung ist bei beiden ungefähr gleich, die Gemeinden tätigen jedoch Investitionen, die über den Überschüssen der laufenden Gebarung liegen. Die Länder tätigen die höchsten Ausgaben in der Vermögensgebarung unter dem Titel „Darlehensgewährung“ (zuletzt ca. 12 Milliarden Schilling), was vor allem die Wohnbauförderung umfaßt. Insgesamt ergibt sich daraus ein Hinweis auf starke Finanzanspannung beim Bund; bezüglich der Länder und Gemeinden ist man auf die Frage zurückgeworfen, ob die Wohnbauförderung der Länder oder die Gemeindeinvestitionen – vor allem auch in dynamischer Sicht – prioritär sind.

Uns erscheint daher lediglich eine perspektivische, qualitative Analyse zielführend zu sein. Das betrifft vor allem die Aufgabenbereiche der Länder, bei denen sich – bei Bedachtnahme auf die vom ÖStZ prognostizierte demographische Entwicklung – eine ungefähre Abschätzung in Zukunft „wichtiger“ und „unwichtiger“ Auf- und Ausgabenbereiche vornehmen läßt.

Die Ausgabenstruktur der Länder 1987 stellt sich folgendermaßen dar:

Unterricht, Erziehung	23,4 Prozent
Wohnbauförderung	14,8 Prozent
Straßen- und Wasserbau	6,7 Prozent
Soziale Wohlfahrt und Gesundheit	23,0 Prozent

Wirtschaftsförderung	3,7 Prozent
sonstige (insbesondere Allgemeine Verwaltung)	28,4 Prozent

Der Einfluß der demographischen Entwicklung auf diese Ausgaben-
gruppen kann nun durch eine Gewichtung der unterschiedlich zu
erwartenden Ausgabendynamik dargestellt werden.

Mit der Bevölkerungsprognose und Studien über den Wohnraumbe-
darf von Lamel et al¹ läßt sich für die Bereiche Unterricht und
Erziehung, Wohnbauförderung und Straßen- und Wasserbau ein
Abnehmen der Dynamik ableiten, während im Bereich Soziale Wohl-
fahrt und Gesundheit die Ausgaben überdurchschnittlich steigen wer-
den, z. T. aus den gleichen demographischen Gründen. Während also 23
Prozent der Ausgaben überdurchschnittlich wachsen würden, wäre bei
44,9 Prozent der Ausgaben ein Abnehmen der Dynamik anzunehmen.

Auf die Gemeinden hingegen, bisher schon die wesentlichen Träger
der öffentlichen Investitionen, kommen in Zukunft in den Bereichen
Abfall und Abwasser noch wesentliche Investitionserfordernisse zu.
Was sich aus dieser sehr lückenhaften Zusammenstellung für unseren
Zweck ergibt – und das nicht frei von normativen Werthaltungen – ist,
daß eine Festschreibung der Anteile der Gebietskörperschaften an den
gesamten Finanzausgleichsmitteln bei gegebener Aufgabenaufteilung
nicht bedarfsadäquat ist. Es erscheint uns tendenziell richtig, den Anteil
der Länder nach einem Stufenplan vor allem zugunsten der Gemeinden
zu reduzieren. Der Bund hat es durch das ihm gegebene Instrumenta-
rium am ehesten selbst in der Hand, sich eine bedarfsadäquate Finanz-
ausstattung zu sichern.

III. Horizontaler Finanzausgleich

Während die entscheidenden ökonomischen Kriterien bei der Beur-
teilung der Wirkungsweise des vertikalen Finanzausgleiches in der
Effizienz der Befriedigung eines – theoretisch objektiv gegebenen –
Finanzbedarfes der Gebietskörperschaften liegen, dürfte beim horizon-
talen Finanzausgleich die Frage der distributiven Gerechtigkeit im
Vordergrund stehen. Dies vor allem auch deshalb, weil die Regelungen
im horizontalen Finanzausgleich explizit darauf abzielen, die Disparitä-
ten der Mittelverteilung zu verringern (z. B. Kopfquotenausgleich,
Bedarfszuweisungen). Dabei müssen der horizontale Länder- und der
Gemeindenfinanzausgleich getrennt untersucht werden.

1. Der horizontale Länderfinanzausgleich

Die Einnahmen der Länder setzen sich aus den Einnahmen aus
ausschließlichen und geteilten Landesabgaben, aus den Anteilen an
gemeinschaftlichen Bundesabgaben und aus der großen Gruppe der
„Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Umlagen und Beiträge“ zusammen.
Die distributiven Effekte des horizontalen Länderfinanzausgleiches –

sowohl des primären als auch des sekundären – lassen sich mit dem üblichen Instrumentarium der Theorie der personellen Einkommensverteilung untersuchen. Dies deshalb, weil die gesamte Höhe des zu verteilenden „Einkommens“, nämlich der gesamte Landesanteil an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, bereits im vertikalen Finanzausgleich durch die Verteilungsschlüssel festgelegt wird. Im horizontalen Länderfinanzausgleich wird lediglich die Aufteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Länder geregelt. Das dabei zur Anwendung kommende teilweise sehr komplizierte Teilungsverhältnis ist vom Standpunkt der distributiven Gerechtigkeit dann gerechtfertigt, wenn es die Disparitäten der Verteilung verringert. Dabei muß angemerkt werden, daß die Konzepte der „Lorenz-Kurve“ und des „Gini-Koeffizienten“, die aus der Analyse der Einkommensverteilung übernommen wurden, die Gleichverteilung als Ideal erscheinen lassen, was beim horizontalen Finanzausgleich zumindest umstritten sein könnte. Analog zu Bös/Genser/Holzmann⁵ werden die Verteilungseffekte des horizontalen Finanzausgleichs mit einer fiktiven Verteilung verglichen. Dabei wird das länderweise Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ermittelt und nach den Verteilungsschlüsseln auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Der sich daraus ergebende Anteil jedes Landes nach dem örtlichen Abgabenaufkommen und die Landesabgaben stellen die fiktiven Finanzmittel vor Finanzausgleich dar, die sinnvollerweise auf die Bevölkerung zu beziehen sind. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das örtliche Steueraufkommen insofern verzerrt ist, als Anfall der Steuereinnahmen und Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Bundesland nicht notwendigerweise deckungsgleich sind. Dieser Urzustand wird durch Eingriffe des primären und sekundären Finanzausgleichs abgeändert.

Ausgehend von der Verteilung der Landesabgaben bis zur Verteilung der Finanzmittel pro Kopf nach sekundärem Finanzausgleich werden die einzelnen Verteilungsschritte in Tabelle 11 wiedergegeben. Man hat nun die Möglichkeit, diese Verteilungen miteinander zu vergleichen. Als „Gleichheitsmaß“ bietet sich dabei der aus der Lorenzkurve abgeleitete Gini-Koeffizient an, der bei völliger Gleichverteilung den Wert null annimmt und bei zunehmender Ungleichheit gegen eins geht.

Die Tabellen 11 und 12 zeigen das Ergebnis dieser Analyse, wobei die statische und die dynamische Verteilungswirkung gezeigt werden können. Sowohl für 1978 als auch für 1987 zeigt sich eindeutig ein stark egalisierender Effekt des primären Finanzausgleiches gegenüber den wie beschrieben ermittelten fiktiven Landesmitteln pro Kopf. Das bedeutet, daß die sehr komplizierten Regelungen der Verteilung des Landesanteils an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Länder in Richtung einer Verminderung der Disparitäten wirken. Demgegenüber wirkt der sekundäre Finanzausgleich, dessen Instrumente teilweise explizit auf eine Verminderung der Disparitäten abzielen, nur in geringem Maße egalisierend.

Im dynamischen Verteilungseffekt zeigt sich jedoch ein Anstieg der egalisierenden Wirkung vor allem des sekundären Finanzausgleiches.

Tabelle 11**Horizontaler Länderfinanzausgleich (ohne Wien)**

	Finanzmittel pro Kopf in Schilling 1978								Öster- reich oh- ne Wien
	Burgen- land	Kärnten	Nieder- öster- reich	Ober- öster- reich	Salzburg	Steier- mark	Tirol	Vorarl- berg	
Landesabgaben	102	164	158	95	200	143	453	163	162
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	1.245	2.551	1.972	3.602	6.282	2.547	3.995	5.145	3.417
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	3.808	4.055	5.153	4.137	4.527	4.023	4.653	4.615	4.169
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich	8.279	9.149	10.835	8.783	9.493	8.365	9.324	9.584	8.784
1987									
Landesabgaben	221	398	264	175	357	291	785	319	321
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	2.356	4.896	3.474	6.295	11.725	4.208	6.743	8.094	5.974
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	6.794	7.366	7.210	7.249	8.016	7.124	8.485	8.240	7.432
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich	14.585	15.962	14.883	15.452	16.555	14.873	16.220	16.631	15.425

¹ inklusive Landesabgaben

Quelle: Gebarungsübersichten (ÖStZ), Daten zum Finanzausgleich, Entwicklung seit 1972 (Verbindungsstelle der Bundesländer), eigene Berechnungen

Tabelle 12**Verteilungseffekte des horizontalen Länderfinanzausgleiches**

	Gini-Koeffizienten der Verteilung der Finanzmittel pro Kopf	
	1978	1987
Landesabgaben	0,2591	0,2430
Fiktive Landesmittel vor Finanzausgleich	0,2585	0,2555
Landesmittel nach primärem Finanzausgleich	0,0523	0,0412
Landesmittel nach sekundärem Finanzausgleich	0,0445	0,0272

2. Der horizontale Gemeindefinanzausgleich

Die Einnahmen der Gemeinden aus dem Finanzausgleich enthalten die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die ordentlichen und außerordentlichen Einnahmen aus Zuweisungen, Zuschüssen und Beiträgen von Gebietskörperschaften (z. B. Bedarfszuweisungen, Zweckzuschüsse des Bundes usw.). Diesen im FAG geregelten Einnahmen des primären und sekundären Finanzausgleiches stehen die Ausgaben der Gemeinden für Finanzzuweisungen an übergeordnete Gebietskörperschaften gegenüber, die ebenfalls im FAG geregelt sind (z. B. Landesumlage). Man kann somit neben dem primären Finanzausgleich einen sekundären Finanzausgleich (brutto) und einen ebensolchen (netto) unterscheiden, wobei letzterer auch die Ausgaben der Gemeinden für Finanzzuweisungen an übergeordnete Gebietskörperschaften enthält.

Auch hier wird bei der Untersuchung der Verteilungseffekte von einem fiktiven Verteilungs-Urzustand ausgegangen. Da jedoch das örtliche Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach Gemeinden nicht erhoben wird, mußte von einer Hilfsannahme ausgegangen werden. Man übernimmt das Verhältnis des örtlichen Aufkommens an Gemeindeabgaben und unterstellt, in jedem Bundesland verteile sich das örtliche Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ebenso auf die acht Gemeindegrößenklassen wie das Aufkommen an Gemeindeabgaben.

Tabelle 13 zeigt die Verteilung der Gemeindemittel pro Kopf nach einzelnen Stufen des Finanzausgleiches. Dabei ist zu beobachten, daß sich die zur Verfügung stehenden Gemeindemittel im sekundären Finanzausgleich (brutto) wesentlich erhöhen, nach Abzug der Finanzzuweisungen an die anderen Gebietskörperschaften jedoch wieder absinken.

Tabelle 13

Horizontaler Gemeindefinanzausgleich (ohne Wien)
 (Finanzmittel pro Kopf in Schilling)
 Gemeindegrößenklassen (Einwohner)

	1978								Öster- reich ohne Wien
	bis 500	501 bis 1.000	1.001 bis 2.500	2.501 bis 5.000	5.001 bis 10.000	10.001 bis 20.000	20.001 bis 50.000	50.001 bis 500.000	
Gemeindeabgaben	1.249	1.263	1.289	1.846	2.248	2.500	2.672	3.145	1.985
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	2.697	2.709	2.708	3.870	4.737	5.214	5.708	6.905	
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	3.179	3.110	3.334	3.925	4.300	5.092	5.794	6.718	4.379
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich brutto	4.541	4.177	4.282	4.836	5.201	6.314	7.283	7.586	5.375
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich netto	3.661	3.384	3.493	3.994	4.264	5.244	6.330	6.584	4.490

Gemeindeabgaben	1.995	2.005	2.113	2.756	1987 3.807	3.736	3.803	4.721	3.105
Fiktive Finanz- mittel vor Finanz- ausgleich ¹	4.470	4.430	4.515	5.999	8.204	7.947	8.050	10.727	6.793
Finanzmittel nach primärem Finanz- ausgleich	5.648	5.535	5.563	6.261	7.390	8.204	9.153	10.729	7.196
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich brutto	8.720	7.675	7.200	7.742	9.035	9.956	11.496	12.279	8.882
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich netto	7.195	6.222	5.780	6.304	7.450	8.216	9.962	10.598	7.358

1 inkl. Gemeindeabgaben

Quelle: Gebarungsübersichten (ÖStZ), Daten zum Finanzausgleich: Entwicklung seit 1982 (Verbindungsstelle der Bundesländer), eigene Berechnungen

Tabelle 14**Verteilungseffekte des horizontalen Gemeindefinanzausgleiches**

	Gini-Koeffizienten der Verteilung der Finanzmittel pro Kopf	
	1978	1987
Gemeindeabgaben	0,1878	0,1711
Fiktive Gemeindemittel vor Finanzausgleich	0,1912	0,1732
Gemeindemittel nach primärem Finanzausgleich	0,1551	0,1349
Gemeindemittel nach sekundärem Finanzausgleich (brutto)	0,1259	0,1039
Gemeindemittel nach sekundärem Finanzausgleich (netto)	0,1407	0,1183

Quelle: eigene Berechnungen

Nach Tabelle 14 sind die Verteilungseffekte des primären und sekundären Finanzausgleiches bei den Gemeinden offensichtlich wesentlich schwächer ausgeprägt als bei den Ländern. Dieser Umstand ist auf das wichtigste Verteilungsinstrument, den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, zurückzuführen. Bemerkenswert ist jedoch, daß die Finanzzuweisungen der Gemeinden an andere Gebietskörperschaften im sekundären Finanzausgleich (netto) die Disparitäten der Verteilung wieder erhöhen.

In der dynamischen Verteileranalyse zeigt sich, daß sowohl die Disparität der Finanzmittel vor als auch nach primärem und sekundärem Finanzausgleich abgenommen hat. Das ist die markanteste Verschiebung, die wir an der Finanzausgleichsentwicklung beobachten konnten. Sie ist im Wesen nach auf eine Abminderung des Spannungsverhältnisses im abgestuften Bevölkerungsschlüssel zurückzuführen. Seit 1948 sank das Spannungsverhältnis zwischen der Pro-Kopf-Bewertung eines Einwohners der kleinsten und der größten Gemeinde von 1:2½ auf 1:1,75.

3. Reformmöglichkeiten des horizontalen Finanzausgleichs bezüglich der Länder und Gemeinden

Wenn nun die ungleiche Verteilung der fiktiven Finanzmittel der Länder nach dem örtlichen Aufkommen durch den Finanzausgleich stark abgemindert wird, bedeutet das noch nicht, daß diese Verteilungen von den Ländern als gerecht empfunden werden. Erst aufgrund einer gegebenen Aufgabenverteilung wird man sagen können, was sachangemessen ist. Die wesentlichsten und ausgabenintensivsten Aufgaben der Länder liegen auf den Gebieten der allgemeinen Landesver-

waltung, des Straßenbaus und der Straßenverwaltung, des Landeslehrerpersonalaufwandes, des Gesundheitswesens, der Altenpflege und anderer sozialer Aufgaben, der Wohnbauförderung, der Kultur, der Regionalförderung. Für einige dieser Bereiche kann sicher argumentiert werden, daß die höheren Grundstückspreise und höheren Baukosten im Westen Österreichs auch einen erhöhten Finanzbedarf bedingen, für den Straßenbau und den Zivilschutz spielt auch die topographische Lage eine Rolle. Für den Bereich des Gesundheitswesens und für soziale Agenden muß aber das Solidaritätsargument im Vordergrund stehen, und die regionale Wirtschaftsförderung muß gerade auf die strukturschwachen Gebiete konzentriert sein. Wir erachten es deshalb als sachangemessen, die Landesmittel generell nach der Volkszahl zu verteilen. Die Verschiebungen aufgrund dieses Vorschlags fallen relativ moderat aus und erscheinen auf Sicht für die Verlierer auch verkraftbar. Jedenfalls wäre damit der Finanzausgleich sehr stark vereinfacht und der Kopfquotenausgleich überflüssig, da dieser Vorschlag noch stärkere Ausgleichselemente enthält. Es bleibt nur mehr die Frage, welchen Preis die Verlierer in einem Nullsummenspiel für Vereinfachungen zu zahlen bereit sind.

Die Verteilung der Finanzmittel zwischen einzelnen Gemeinden ist aufgrund höchst unterschiedlicher Gemeindegrößen und -strukturen nicht so egalitär wie bei den Ländern. Bevor Reformvorschläge erarbeitet werden konnten, war es daher notwendig, einen Überblick über die bestehenden Verhältnisse der Finanzmittelausstattung verschiedener Gemeinden zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden 26 Gemeinden verschiedener Größenklassen ausgewählt. Auf eine Darstellung der Analyseergebnisse wird in der hier vorliegenden Kurzfassung verzichtet. Dabei erachten wir es als Aufgabe des Finanzausgleichs, einen leicht durchschaubaren Grobraster der Verteilung zu entwerfen, der durch Feinsteuerungsinstrumente ergänzt werden kann. Man kann davon ausgehen, daß mit steigender Gemeindegröße die Zahl der zu erfüllenden Aufgaben überproportional wächst. Mit steigender Einwohnerzahl wächst damit auch der Finanzbedarf überproportional. Dieses in der Finanzwissenschaft „Brechtsche Gesetz“ genannte Phänomen wurde durch in- und ausländische Studien bestätigt. Die Pro-Kopf-Ausgaben für verschiedene kommunale Aufgabenbereiche wachsen aber nicht nach dem gleichen Muster. So wachsen die Pro-Kopf-Ausgaben für die allgemeine öffentliche Verwaltung mit steigender Gemeindegröße eindeutig überproportional, was mit höheren Grundstückspreisen in den Städten, mit der Hierarchisierung bei steigendem Personalstand usw. begründet wird. Pro-Kopf-Ausgaben für die Müllbeseitigung, Abwasserbeseitigung und verschiedene Infrastrukturinvestitionen weisen einen U-förmigen Verlauf auf. Gesundheitsausgaben pro Kopf haben meist in mittelgroßen Städten mit entsprechenden kommunalen Einrichtungen einen Gipfel. Sucht man ein relativ einfaches, bedarfsadäquates Mittelzuteilungsinstrument, so wird man nichts wesentlich Besseres als den bestehenden abgestuften Bevölkerungsschlüssel finden. Die Frage konzentriert sich darauf, ob das bestehende

Spannungsverhältnis zwischen den größten und kleinsten Gemeinden von 1 zu 1,75 bedarfsadäquat ist. Nach unserem Konzept werden die wichtigsten Instrumente des sekundären Finanzausgleichs eliminiert und in ein allgemeines Ausgleichsschema eingebaut, was etwa folgende Schlüssel ermöglicht, um eine möglichst gute Anpassung an die gegenwärtigen Verhältnisse – Wien ausgenommen – zu erhalten:

Gemeinden unter 10.000 Einwohner:	1
Gemeinden zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern und bestimmte Zentralorte unter 10.000 Einwohnern:	1,4
Gemeinden über 50.000 Einwohner:	1,8

Verschiedene Kuriositäten wie etwa der Randgemeindeschlüssel oder die besonderen Zuteilungen an Spielbankgemeinden verlieren dabei ihre Existenzberechtigung. Neben diesem generellen Aufteilungsschema muß es jedoch – das legen die Ergebnisse des untersuchten Gemeindesamples nahe – für spezielle Aufgabenstellungen der Gemeinden ein Feinsteuerungsinstrument geben. Das gilt vor allem für Vorhaben auf dem Gebiet des Spitalbaus, der Spitalerhaltung, des Katastrophenschutzes, der wirtschaftlichen Regionalförderung, der Behebung atypischer Finanzierungsengpässe, des Umweltschutzes usw. Diese Aufgabenstellung wird zum Großteil bereits von Bundesfonds übernommen, die wir bewußt nicht in den Kreis der Betrachtung einbezogen haben. Daneben wird es aber auch auf diesen Gebieten einzelne Zweckzuschüsse der Länder geben müssen, um keine unverkraftbaren Mittelverschiebungen für die Verlierer zu bewirken. Diese Vorschläge vermindern tendenziell die zum Teil extremen Unterschiede zwischen den Gemeinden einer Größenklasse und begünstigen wirtschaftlich schwache Gemeinden. Wir halten ein solches Finanzausgleichssystem für richtig, weil wirtschaftlich starken Gemeinden auch andere Möglichkeiten der Einnahmenerzielung (wie z. B. Gebührenfinanzierung) in größerem Umfang offenstehen.

Exkurs: Wien

Bisher wurde die Bundeshauptstadt wegen ihrer besonderen verfassungsrechtlichen, aber auch wegen ihrer besonderen faktischen Stellung, weitgehend nicht in die Untersuchung mit einbezogen. Fertigen wir nach dem bisher üblichen Muster auch für Wien eine Tabelle an, so ergibt sich:

Nach unseren Vorschlägen würde Wien als Land und Gemeinde nur etwas über öS 22.000,- pro Kopf aus dem Finanzausgleich erhalten. Wien steht in vielen Bereichen (z. B. Abfallentsorgung, Spitalerhaltung, Sozialhilfe, Weltausstellungsplanung, U-Bahnnetz-Ausbau, Assanierungsbedarf) vor Aufgaben, die in Komplexität und Dimension mit gleichartigen Aufgaben anderer Gemeinden nicht vergleichbar sind. Es ist deshalb grundsätzlich zu fragen, ob Wien nach dem gleichen Schema wie andere Länder und Gemeinden behandelt werden soll. De facto geschieht dies – wie Tabelle 15 zeigt – ohnehin nicht. Wiens Hauptstadtfunktion wird vor allem durch die besondere Konstruktion des primä-

Tabelle 15**Wien als Land und Gemeinde (Pro-Kopf-Einnahmen in S)**

	1978	1987
Landes- und Gemeindeabgaben	3.215	5.412
Fiktive Finanzmittel vor Finanzausgleich	16.917	29.772
Finanzmittel nach primärem Finanzausgleich	11.255	19.931
Finanzmittel nach sekundärem Finanzausgleich brutto	15.775	28.018
Finanzmittel nach sekundärem Finanz- ausgleich netto	15.424	27.613

Quelle: Gebarungsübersichten, eigene Berechnungen

ren Finanzausgleichs berücksichtigt, der für Wien zu einem überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Anteil führt, wenngleich auch die fiktiven Finanzmittel durch den Sitz zahlreicher, österreichweit agierender Unternehmen in Wien überdurchschnittlich hoch sind. Da wir in unserem Konzept die Gemeindemittel nicht länderweise nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilen, sondern bundeseinheitlich, wird die Hauptstadtfunktion Wiens hier unzureichend berücksichtigt. Es erscheint sachgerecht, bereits im vertikalen Finanzausgleich für Wien eine eigene Kategorie wie z. B. jetzt für Gemeinden oder Länder insgesamt einzuführen, was natürlich eine entsprechende verfassungsrechtliche Verankerung voraussetzt. Würde man die sich jetzt ergebenden Anteile für Wien am gesamten Mittelvolumen des Finanzausgleichs wie für die übrigen Gebietskörperschaften festschreiben, dann ergibt sich aufgrund der rückläufigen Einwohnerzahl automatisch ein Gewinn für Wien, den wir in dynamischer Sicht wegen der immer komplizierter werdenden ökologischen, verkehrstechnischen und sozialen Probleme in großen Ballungsräumen für nicht ungerechtfertigt halten. Die wissenschaftliche Nachweisführung der Bedarfsadäquatheit einer solchen Regelung wird niemandem gelingen und setzt uns so dem Vorwurf der Parteilichkeit aus, da alle Autoren dieser Studie Wiener sind. Wir wollen aber hier für keine Gebietskörperschaft unsachlich Partei ergreifen, sondern ein Gesamtkonzept vorstellen, bei dem es zu beurteilen gilt, ob es in seiner Gesamtauswirkung nicht einfacher, logischer und bedarfsadäquater ist als das bisherige System.

IV. Ergebnisse und Schlußfolgerungen

Seit dem Erscheinen der letzten umfassenden wissenschaftlichen Vorschläge zur Gesamtrevision des Finanzausgleiches in einem Sammelband von Matzner⁶ sind bereits viele Jahre vergangen. Die Vorschläge wurden nur zu einem geringen Teil von den Praktikern des Finanzausgleichs rezipiert und umgesetzt. Es lag auch daran, daß die Vorschläge inhomogen waren und zu wenig auf ihre „Machbarkeit“ getestet wurden. Alle Vorschläge, die zu erheblichen Verschiebungen in den Budgets der Gebietskörperschaften führen, müssen angesichts eingegangener rechtlicher Verpflichtungen aus einer praxisorientierten Diskussion ausscheiden, selbst wenn sie ökonomisch vernünftig erscheinen.

Wir schlagen vor, sämtliche Bundesabgaben nach einem einheitlichen Schlüssel auf den Bund, die Bundesfonds, die Länder ohne Wien, die Gemeinden ohne Wien und auf Wien aufzuteilen. In dynamischer Sicht scheint es uns bei gegebener Aufgabenverteilung bedarfsadäquat, den bestehenden Länderanteil zugunsten der Gemeinden schrittweise abzusenken. Ein solches System brächte zunächst erhebliche Vereinfachungen, eine bessere Planbarkeit des Budgets und würde manchen Wildwuchs im Abgabensystem und im Finanzausgleichsgesetz beseitigen. Wir schlagen vor, diese Aufteilung nicht nur auf die Mittel des primären Finanzausgleichs, sondern auch auf den größten Teil der Mittel des sekundären Finanzausgleichs auszudehnen und die entsprechenden Instrumente des sekundären Finanzausgleichs abzuschaffen. Dadurch könnten zahlreiche Zweckzuschüsse, Umlagen, Beiträge, Bedarfszuweisungen, Kopfquotenausgleiche usw. entfallen, die unserer Meinung nach konzeptlos nebeneinander stehen, sich teilweise selbst aufheben und allokatiospolitisch oft bedenkliche Folgen haben. Es ist uns aber klar, daß für die Gemeinden neben der bestehenden Bundesfondsfinanzierung für bestimmte Aufgaben noch Feinsteueringstrumente der Länder bestehen bleiben müssen.

Für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Ländern schlagen wir ausschließlich die Aufteilung nach der Volkszahl vor. Das ist nicht nur einfacher, sondern erscheint der Tendenz nach auch bedarfsadäquater. Für den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden schlagen wir bei bundeseinheitlicher Aufteilung der Mittel einen abgestuften Bevölkerungsschlüssel vor, mit einem ähnlichen Spannungsverhältnis wie der bestehende. Verschiedene Kuriositäten, wie z. B. der Randgemeindenschlüssel oder die besonderen Zuteilungen an Spielbankgemeinden, haben dabei keinen Platz mehr. Durch die Kombination der Vorschläge werden der Tendenz nach strukturschwache, kleinere Gemeinden gestärkt und die bestehenden hohen Unterschiede in der Mittelzuteilung zwischen Gemeinden gleicher Größe vermindert. In unserem Konzept erhalten damit die Volkszahl und der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als einziges Zuteilungskriterium eine noch größere Bedeutung als im jetzigen System. Das macht es umso dringlicher, die negativen Auswirkungen des Abstellens auf die

Einwohnerzahl in den Griff zu bekommen, insbesondere was das Ringen der Bürgermeister um Zweitwohnhausbesitzer betrifft. Unserer Meinung nach müßte bei Vorliegen mehrerer Wohnsitze der relevante Einwohnerbegriff stärker von verschiedenen Kriterien, wie z. B. Nähe des Arbeitsplatzes, Ort des Schulbesuches der Kinder usw., abhängig gemacht werden.

Weil wir davon überzeugt sind, daß ein solches System vernünftiger ist als das bestehende, müssen wir uns mit der Möglichkeit der Umsetzung einzelner hier vorgestellter Ideen befassen. Das Problem ist, daß der Finanzausgleich ein Nullsummenspiel ist und den Gewinnern notwendigerweise Verlierer gegenüberstehen. Angesichts drohender finanzieller Verluste verblasen Appelle an die Vernunft. Unser Ziel ist schon erreicht, wenn eine größere Anzahl von Praktikern und Theoretikern des Finanzausgleichs über diese Vorschläge diskutiert, sie verwirft oder sie verbessert. Jedes in der Finanzwirtschaft tatsächlich verwendete Modell hat schließlich als Gedankenexperiment begonnen oder ist von solchen Experimenten beeinflusst.

Anmerkungen

- 1 H. Horny, Der Finanzausgleich für die Jahre 1985–1988, Linz 1985. H. G. Ruppe, Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977. P. Pernthaler, Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984.
- 2 D. Bös, B. Genser, R. Holzmann, Die Entwicklung des Finanzausgleiches in ausgewählten Bundesstaaten: b, Österreich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen 1983, S. 123–163. W. Weigel, E. Leithner, R. Windisch (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien 1986, 5. Teil.
- 3 L. J. Sharpe (Hrsg.), The Local Financial Crisis in Western Europe, London 1981. D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs I–III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 96/I–III, Berlin 1980. R. A. Musgrave, Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (Hrsg.), Public Finances: Needs, Sources and Utilisation, Princeton 1961, S. 97 ff. Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD. Erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1982. W. E. Oates (Hrsg.), Financing the New Federalism, Revenue Sharing, Conditional Grants and Taxation, Baltimore and London 1975.
- 4 J. Lamel et al, Prognose des Wohnungsbedarfes in Österreich bis 2000, Wien 1986.
- 5 D. Bös, B. Genser, R. Holzmann, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in Österreich, a. a. O., S. 123 ff.
- 6 E. Matzner (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977.

Literatur

- Bauer, H., Palecny, A., Schulmeister, A., Aufgaben der Gemeinden, Wien 1977
- Bauer, H., Saindl, R. (Hrsg.), Kommunale Finanzwirtschaft und Haushaltsführung, Wien 1988
- Bös, D., Genser, B., Holzmann, R., Die Entwicklung des Finanzausgleiches in ausgewählten Bundesstaaten: Österreich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. IV, Tübingen 1983
- Bundesministerium für Finanzen (Hrsg.), Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der BRD, erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Finanzen, Bonn 1982
- Chaloupek, G., Lamel, J., Richter, J. (Hrsg.), Bevölkerungsrückgang und Wirtschaft, Heidelberg 1988
- Deppe, L., Das Verhältnis der kommunalen Ausgabe zur Größe, Struktur, Funktion und Finanzkraft städtischer Gemeinden, München 1966
- Ermacora, F., Österreichische Verfassungslehre, Wien – Stuttgart 1970
- Farny, O., Roßmann, B., Svoboda, K. Die Körperschaftsteuer in Österreich – eine ökonomische Analyse, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 2/1986
- Höhn, E., Steuerrecht. Ein Grundriß des schweizerischen Steuerrechts für Unterricht und Selbststudien, Bern – Stuttgart 1981
- Horny, H., Der Finanzausgleich für die Jahre 1985–1989, Linz 1985
- Kubin, E., Die Gemeindeaufgaben und ihre Finanzierung, Linz 1972
- Lamel, J., u. a., Prognose des Wohnungsbedarfes in Österreich bis 2000, Wien 1986
- Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977
- Musgrave, R. A., Approach to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: NBER (ed.), Public Finances: Needs, Sources and Utilisation, Princeton 1961
- Oates, W. E. (ed.), Financing the New Federalism, Revenue Sharing, Conditional Grants and Taxation, Baltimore – London 1975
- Pernthaler, P., Österreichische Finanzverfassung, Wien 1984
- Pohmer, D. (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs, I–III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 96/I–III, Berlin 1980
- Ruppe, H. G., Finanzverfassung im Bundesstaat, Wien 1977
- Rüsch, G., Die regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung – eine Methode zur Analyse der regionalen Verteilung zentralstaatlicher Finanzströme, 1. Auflage, Baden-Baden 1988
- Schönböck, W., Die finanzielle Situation der öffentlichen Rechtsträger in Österreich und deren finanzielle Beziehungen zueinander – Vorstudie für ein Forderungsprogramm des Bundes für den Finanzausgleich ab dem Jahr 1989, Wien 1988.
- Sharpe, L. J. (ed.), The Local Financial Crisis in Western Europe, London 1981
- Weigel, W., Leithner, E., Windisch, R. (Hrsg.), Handbuch der österreichischen Finanzpolitik, Wien 1986