

FINANZAUSGLEICH KOMPAKT 2023

Fact Sheets zum Finanzausgleich
mit Fokus auf Gemeinden

Februar 2023

verfasst von

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

Dalilah Pichler, MSc

Download KDZ-Studien und -Materialien: www.kdz.eu/wissen/studien

Copyright

Das Produkt und die darin enthaltenen Daten sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
I Was umfasst der Finanzausgleich?	5
1 Finanzausgleich = Aufgaben + Ausgaben + Einnahmen	5
2 Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich	6
3 Inhalte des Finanzausgleichsgesetzes	7
II Der Finanzausgleich – Schritt für Schritt	8
1 Zusammenwirken mehrerer Elemente des Finanzausgleichs	8
2 Eigene Abgaben	11
3 Verteilung der Ertragsanteile	12
4 Transfers.....	19
III Transfers zwischen Ländern und Gemeinden	21
1 Transfers an Gemeinden im Überblick.....	21
2 Gemeinde-Bedarfszuweisungen	22
3 Transfers von Gemeinden an Länder (Umlagen).....	23
4 Hohe Umverteilungswirkungen der Länder-Gemeinde-Transfers	24
5 Transfers steigen stärker als Ertragsanteile.....	25
IV Auswirkungen der Pandemie auf die Gemeindefinanzen	26
V Reformen zum Finanzausgleich	27
1 Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem	27
2 Verbesserungen in der Mehr-Ebenen-Steuerung	28
3 Abgabenautonomie der Länder	29
4 Abgabenautonomie der Gemeinden	30
5 Aufgabenorientierung	31
6 Transferentflechtung und -reduzierung	32
7 Reformen der Länder-Gemeinde-Transfers.....	33
8 Reduktion der Raumbindheit im Finanzausgleich	34
9 Resilienter Finanzausgleich.....	35
Abkürzungsverzeichnis	36
Glossar	37
Weiterführende Studien und Publikationen	38

Einleitung

Im Zuge der Verhandlungen zum Finanzausgleichsgesetz 2024 werden vielfältige Themenstellungen mit dem Finanzausgleich verknüpft. Von der Finanzierung der Krankenanstalten oder der Kinderbetreuung bis hin zum Ermöglichen von Klimainvestitionen gibt es ein breites Spektrum.

Mit den Fact Sheets zum Finanzausgleich geben wir bereits seit vielen Jahren einen Überblick und Einblick in den Finanzausgleich. Wir wollen diesen „greifbarer“ machen und die Transparenz in diesem scheinbar undurchdringlichen Dickicht erhöhen und somit auch einen Beitrag für die notwendige Weiterentwicklung leisten.

Im ersten Teil werden wichtige Begriffe und Abgrenzungen zum Finanzausgleich dargestellt. Der Finanzausgleich geht dabei deutlich über das Finanzausgleichsgesetz hinaus und umfasst ein komplexes System an ergänzenden Transfers und Verknüpfungen zur Aufgabensteuerung.

Im zweiten Teil werden die drei zentralen Elemente des Finanzausgleichs im engeren Sinn dargestellt. Dies sind die eigenen Abgaben, die Anteile am Steuerverbund (Ertragsanteile) und verschiedene ergänzende Transfers. Insbesondere die Verteilung der Ertragsanteile ist von vielfältigen Vorwegabzügen geprägt, welche die Komplexität deutlich erhöhen. Zu nennen ist hier etwa der Pflegefonds, Katastrophenfonds oder Teile der Krankenanstaltenfinanzierung. Diese detaillierte Darstellung erscheint uns wichtig, da in den Diskussionen zum Finanzausgleich zumeist nur kleine Elemente herausgegriffen werden.

In einem dritten Teil gehen wir auf das stark verflochtene Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden ein. Wir geben einen Überblick über die Transfers, ihre Dynamik und deren Bedeutung für die finanzielle Situation der Gemeinden. Die Abhängigkeit der Gemeinden hat aufgrund der hohen Dynamik der Länder-Gemeinde-Transfers kontinuierlich zugenommen. Und die Verteilungswirkungen zwischen den Gemeinden sind enorm.

Der vierte Teil beschreibt die Auswirkungen der Pandemie auf die Gemeindefinanzen und die damit verbundenen Maßnahmen des Bundes.

Schließlich widmet sich der fünfte Teil den Reformen zum Finanzausgleich. Hierzu werden ein Überblick über die vielfältigen Reformbedarfe und ein Einblick in die wichtigsten Reformoptionen gegeben. Besonderer Fokus wird dabei auf die auch in der Öffentlichkeit häufig genannten Reformen „Aufgabenorientierung“, „Transferentflechtung“ und „Stärkung der Abgabenaunomie“ gelegt. Besonders wichtig ist uns hier auch, dass der Reformprozess zur Finanzausgleichsreform auf neue Beine zu stellen ist. So sollte man aus bestehenden Blockaden der Vergangenheit lernen und die Prozesse und Strukturen adaptieren, um endlich auch echte Bewegung in die Reformen zu bringen.

Für nähere Ausführungen zum Finanzausgleichsgesetz sowie zu den Neuerungen im FAG 2017 gegenüber dem FAG 2008 wird auf das Handbuch zum FAG 2017¹ sowie die letzten beiden Finanzausgleichs-Fact Sheets (Stand 2017 sowie 2020)² verwiesen.

¹ Bröthaler et al.: Funktionsweisen des Finanzausgleichssystems seit 2008; in: Bauer et al. (Hrsg.): Handbuch zum Finanzausgleich 2017, 2017.

² <https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/finanzausgleich-fact-sheets-2017> bzw. <https://www.kdz.eu/de/wissen/studien/finanzausgleich-kompakt-fact-sheets-2020-zum-finanzausgleich-mit-fokus-auf-gemeinden>

I Was umfasst der Finanzausgleich?

1 Finanzausgleich = Aufgaben + Ausgaben + Einnahmen

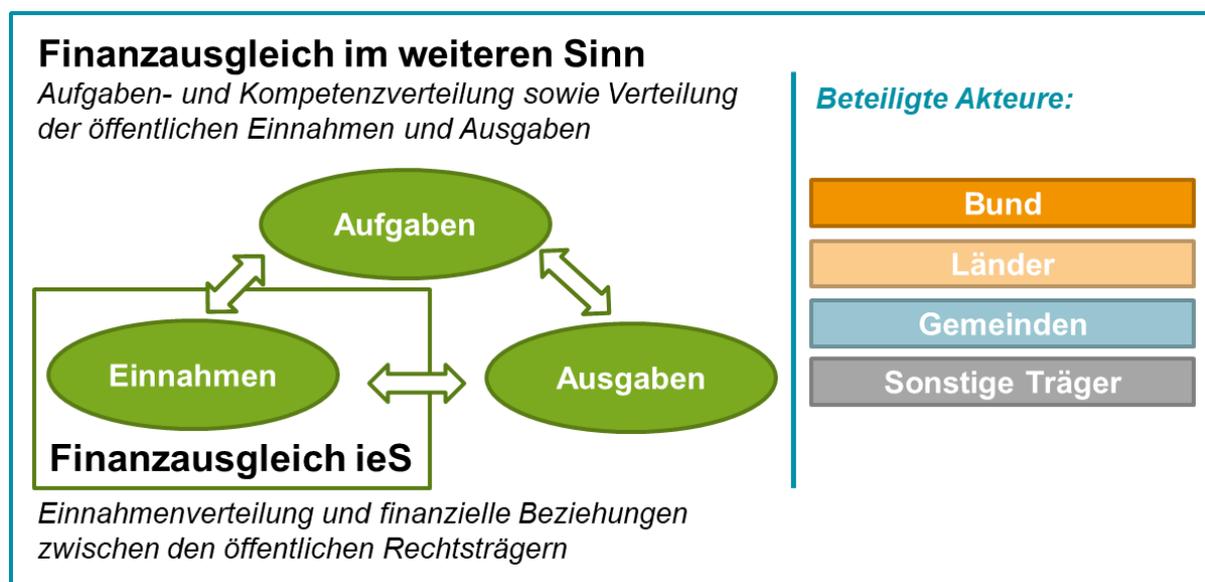
Unter Finanzausgleich im weiteren Sinn wird die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zu den Gebietskörperschaften verstanden. Ein guter Finanzausgleich ist gegeben, wenn Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Einklang stehen. Dies bedeutet, dass jede Gebietskörperschaftsebene ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung haben muss, um ihre Aufgaben erbringen zu können. Die Aufgaben verändern sich jedoch im Zeitverlauf. Zu nennen sind etwa demografiebedingte Entwicklungen, welche den Gesundheits- und Pflegebereich vor Herausforderungen stellen. Hinzu kommen zusätzliche Aufgaben, etwa im Klimaschutz oder durch die Digitalisierung.

In mehreren Bereichen besteht eine gemeinschaftliche Aufgabenerbringung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies betrifft etwa die Bildung inkl. Kinderbetreuung, den Sozial- und Gesundheitsbereich oder den öffentlichen Verkehr. Die hier bestehenden Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen stehen regelmäßig in Diskussion. Dies betrifft den Finanzausgleich im weiteren Sinn.

Hingegen wird die Aufgabenverteilung im Finanzausgleich im engeren Sinn als gegeben angesehen. Die erfolgten Aufgabenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen erfordern daher Anpassungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Somit stellt der Finanzausgleich im engeren Sinn über die Regelung der Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher.

In der öffentlichen Diskussion wird unter „Finanzausgleich“ zumeist nur ein Teilbereich des Finanzausgleichs im engeren Sinn verstanden: Das Finanzausgleichsgesetz. Dieses ist aber nur ein Element von vielen innerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinn.

Abbildung 1: Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023.

2 Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich

Der **primäre Finanzausgleich** basiert auf dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) und umfasst die Verteilung der Abgabehoheit (Welche Gebietskörperschaftsebene darf welche Abgaben einheben?) und der Ertragshoheit (Beteiligung am Aufkommen an gemeinschaftlichen Abgaben). Besonders relevant ist hierbei auch die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (Ertragsanteile) auf die verschiedenen Gebietskörperschaften.

Der **sekundäre Finanzausgleich** wird ebenfalls im FAG geregelt und umfasst einen Teilbereich des ergänzenden Systems an Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften. Dies betrifft in erster Linie Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden. Es finden sich hier jedoch auch wichtige Bestimmungen für die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Dies umfasst vor allem die Landesumlage (allgemeine Transferzahlung von den Gemeinden an die Länder) sowie die Gemeinde-Bedarfszuweisungen (das sind Gemeindemittel, welche den Ländern zur Ausschüttung an die Gemeinden übergeben werden).

Der **tertiäre Finanzausgleich** umfasst alle nicht im FAG festgelegten Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern nach sonstigen Bundes- und Landesgesetzen. Hierunter fallen die Umlagen von den Gemeinden an die Länder für Landesaufgaben (v.a. Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage). Weiters sind hier Transfers von den Ländern an die Gemeinden – inkl. der Weitergabe der Gemeinde-Bedarfszuweisungen enthalten (z.B. Haushaltsausgleich, Investitionszuschüsse, Personalkostenzuschuss im Bereich der Kindergärten). Auch die Weitergabe der Mittel aus 15a-Vereinbarungen oder Bundesgesetzen fällt hierher (z.B. Bund-Länder-Vereinbarungen zum Ausbau der Kinderbetreuung, Bildungsinvestitionsgesetz).

Abbildung 2: Der primäre, sekundäre und tertiäre Finanzausgleich

Finanzausgleichsgesetz		Sonstige Gesetze
Primärer Finanzausgleich	Sekundärer Finanzausgleich	Tertiärer Finanzausgleich
<ul style="list-style-type: none"> Eigene Abgaben Gemeinschaftliche Bundesabgaben (inkl. Verteilung der Ertragsanteile) 	<ul style="list-style-type: none"> Bundes-Transfers Landesumlage Gemeinde-Bedarfszuweisungen (Ländertöpfe) 	<ul style="list-style-type: none"> Bundes-Transfers außerhalb des FAG (z.B. Bund-Länder-Vereinbarungen) Länder-Gemeinde-Transfers (v.a. Umlagen, Landesförderungen, Bedarfszuweisungen)

Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023.

Grauer Finanzausgleich

Wenn eine Gebietskörperschaftsebene Regelungen erlässt, die bei einer anderen Ebene finanzielle Be- oder Entlastungen ohne eine ausreichende finanzielle Abgeltung erwirken, wird dies als grauer Finanzausgleich bezeichnet. Beispiele sind die Abschaffung des Pflegeregresses, die Übertragung von Personalverantwortung bei Ganztagschulen auf Gemeinden oder der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen ohne Absicherung des laufenden Betriebs.

3 Inhalte des Finanzausgleichsgesetzes

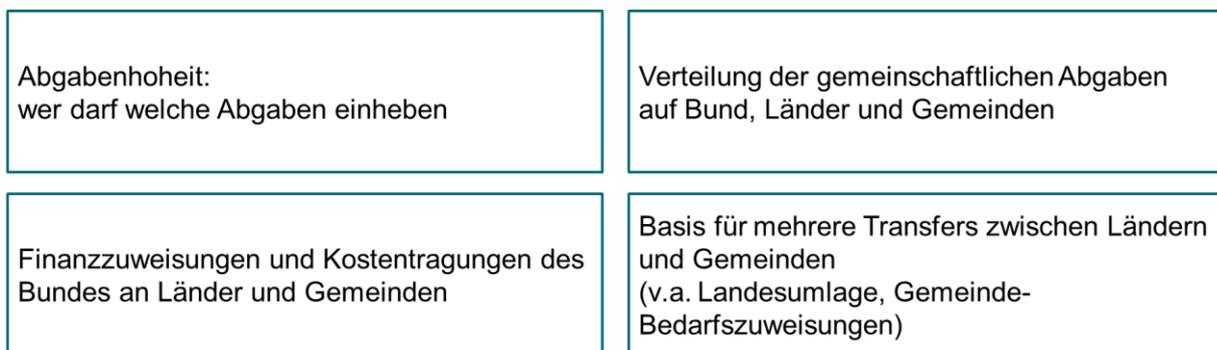
Bei den Finanzausgleichsgesetzen handelt es sich um zeitlich befristete, einfachgesetzliche Regelungen. Die Geltungsdauer beträgt in der Regel drei bis sechs Jahre. Grundlage für das Finanzausgleichsgesetz bildet eine zwischen den Vertreter*innen der Gebietskörperschaften getroffene Einigung über den Finanzausgleich – das Paktum zum jeweiligen Finanzausgleich. Dem gehen die jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen voran, an welchen Vertreter*innen von Bund, Ländern sowie Österreichischem Städtebund und Gemeindebund teilnehmen.

Im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleich bleibt der Großteil der Regelungen des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes unberührt. Sich verändernde Rahmenbedingungen und Herausforderungen machen es jedoch notwendig, regelmäßig Veränderungen im Finanzausgleich vorzunehmen.

Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist dabei auf die Finanzverfassung Bezug zu nehmen. Besonders relevant ist hierbei § 4 F-VG 1948, wonach die Regelungen des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat. Weiters ist darauf zu achten, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

Im Finanzausgleichsgesetz werden die Abgabenhoeheit (Wer darf welche Abgaben einheben), die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Länder und Gemeinden (Ertragsanteile), sowie Finanzausweisungen und Kostentragungsregelungen (etwa die Kostentragung des Bundes für die Landeslehrer*innen) bestimmt. Darüber hinaus dient das FAG als Basis für mehrere Transfers zwischen Ländern und Gemeinden.

Abbildung 3: Zentrale Regelungsbereiche des Finanzausgleichsgesetzes



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis: Finanzausgleichsgesetz 2017.

II Der Finanzausgleich – Schritt für Schritt

1 Zusammenwirken mehrerer Elemente des Finanzausgleichs

Mit den eigenen Abgaben, gemeinschaftlichen Abgaben (Ertragsanteile) und Transfers bestehen drei zentrale Elemente des Finanzausgleichs.

Abbildung 4: Elemente des Finanzausgleichs im Überblick



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023.

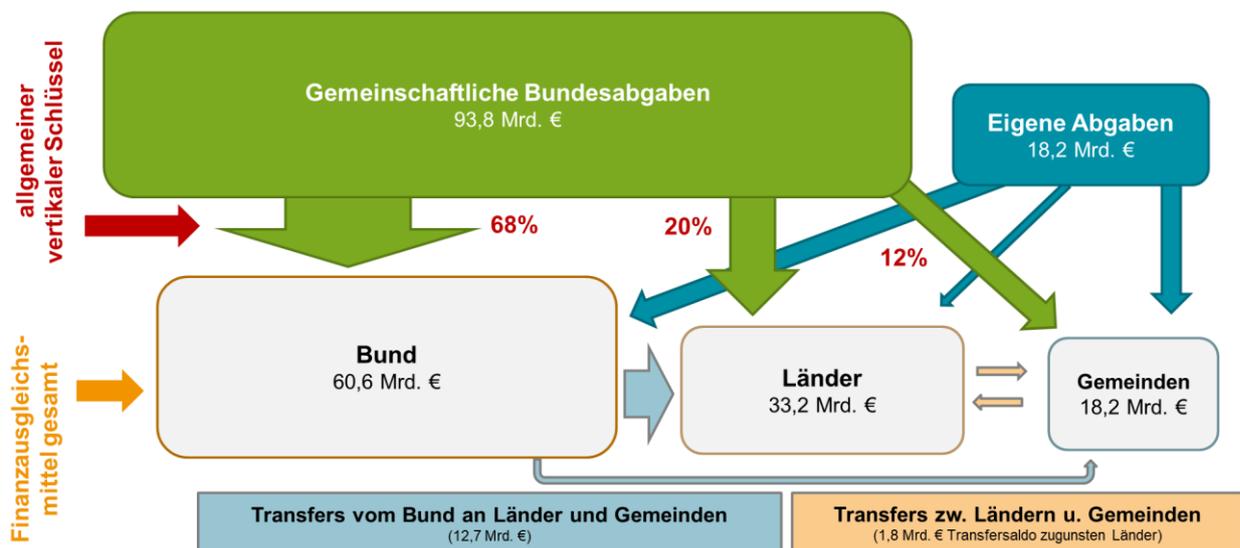
Ein gewisser Teil der Abgaben wird nicht zwischen den Ebenen geteilt, sondern verbleibt bei einer einzigen Ebene. Die **eigenen Abgaben** hatten 2021 ein Volumen von 18,2 Mrd. Euro und verteilen sich primär auf Bund und Gemeinden (z.B. Kommunalsteuer). Bei den Ländern besteht eine nur geringe Abgabenautonomie, was sich auch durch die Übertragung des Wohnbauförderungsbeitrages im Zuge des FAG 2017 nicht wesentlich verbessert hat.

Die **gemeinschaftlichen Bundesabgaben** (z.B. Einkommensteuer, Umsatzsteuer) werden im Rahmen der **Ertragsanteilsverteilung** auf die Gebietskörperschaften verteilt. 2021 lag das Volumen bei 93,8 Mrd. Euro. Der Großteil der Abgaben wird dabei nach dem allgemeinen Schlüssel verteilt (68% Bund, 20% Länder, 12% Gemeinden). Vor oder während des Verteilungsprozesses bestehen Vorwegabzüge – das sind fixe Abzüge für bestimmte Aufgaben wie etwa den Pflegefonds oder Katastrophenfonds. Die Verteilung der Ertragsanteile erfolgt dabei in mehreren Schritten.

Schließlich werden die Verteilungsverhältnisse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch das **Transfersystem** deutlich verändert, da eine hohe Anzahl an Aufgaben gemeinschaftlich erledigt wird, wie etwa Bildung, Pflege, Gesundheit oder ÖPNV. Hier zeigt sich eine hohe Bedeutung von Transfers vom Bund an die Länder (v.a. für Landeslehrpersonal). Weiters bestehen intensive Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden.

Zählt man **alle drei Elemente zusammen** – daher nach den drei Verteilungsschritten – ergibt sich ein Verhältnis von 16 Prozent für Gemeinden, 30 Prozent für Länder und 54 Prozent für den Bund. Die Verbesserungen gegenüber der Ertragsanteilsverteilung ergeben sich bei den Gemeinden primär aus der vergleichsweise hohen Ausstattung mit eigenen Abgaben. Die Länder profitieren stark vom Transfersystem.

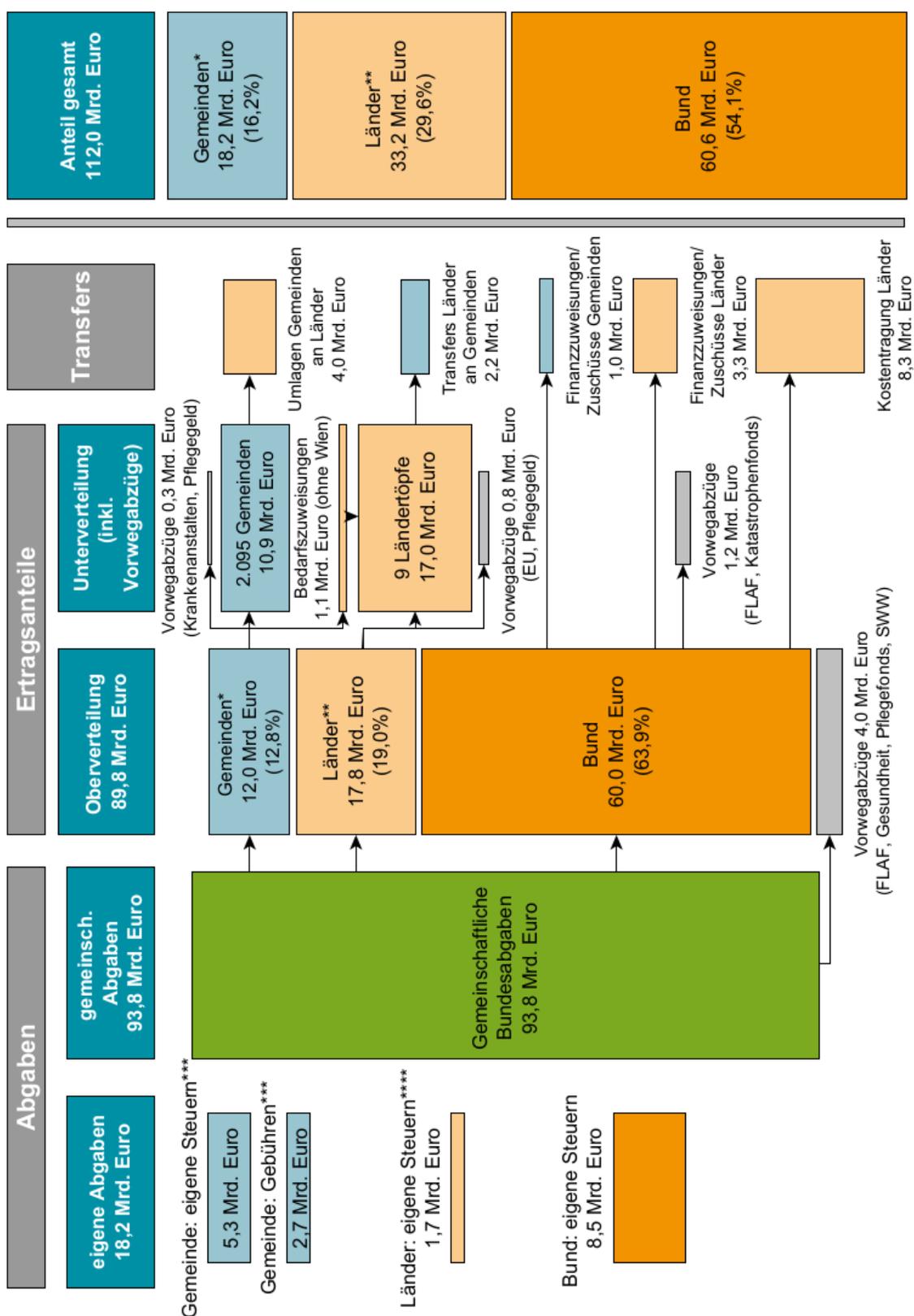
Abbildung 5: Der Finanzausgleich 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis BMF: Unterlagen zum Finanzausgleich 2021; Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2021.

Einen detaillierteren Blick ermöglicht Abbildung 6.

Abbildung 6: Die Elemente des Finanzausgleichs, 2021



* inkl. Gemeindeanteil Wien, ** inkl. Länderanteil Wien, *** inkl. Wien, exkl. Wohnbauförderungsbeitrag, **** inkl. Wohnbauförderungsbeitrag Wien

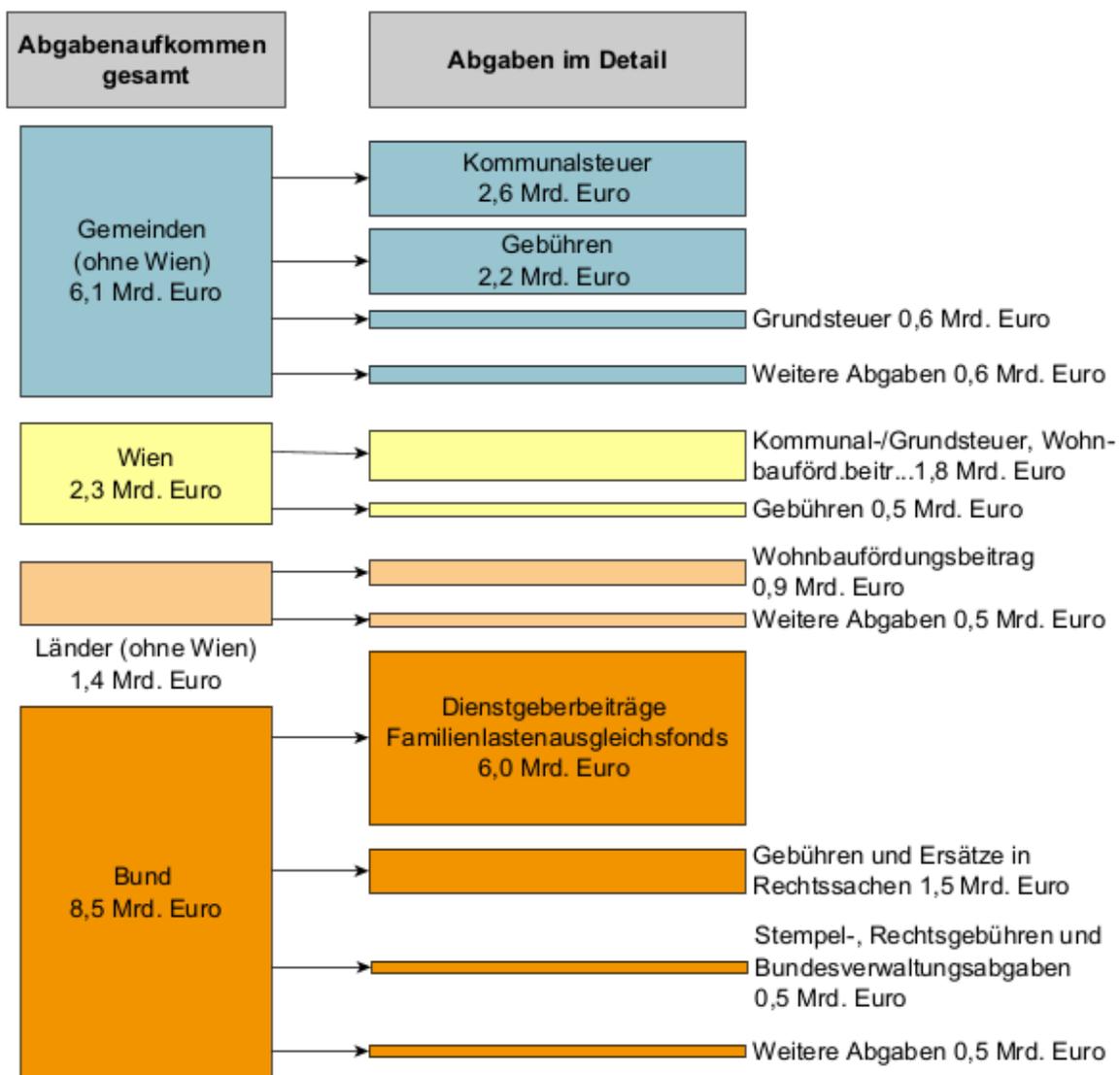
Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis BMF: Unterlagen zum Finanzausgleich 2021; Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2021.

2 Eigene Abgaben

Einzelne Steuern sowie Gebühren verbleiben direkt bei den Gebietskörperschaften und unterliegen daher nicht dem Verteilungsprozess der Ertragsanteile:

- ❑ Auf Bundesebene betrifft dies vor allem die Dienstgeberbeiträge für den Familienlastenausgleichsfonds.
- ❑ Auf Gemeindeebene sind die Kommunalsteuer, die Grundsteuer und die Gebühren die wesentlichsten Einnahmequellen.
- ❑ Bei den Ländern fallen im Vergleich nur geringe eigene Abgaben an. Mit dem FAG 2017 wurde der bisher im Vorfeld über die Ertragsanteile an die Länder verteilte Wohnbauförderungsbeitrag (Gesamtvolumen 1,2 Mrd. Euro) als ländereigene Abgabe definiert.

Abbildung 7: Eigene Steuern und Gebühren, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis: Statistik Austria: Gebarungsübersichten 2021.

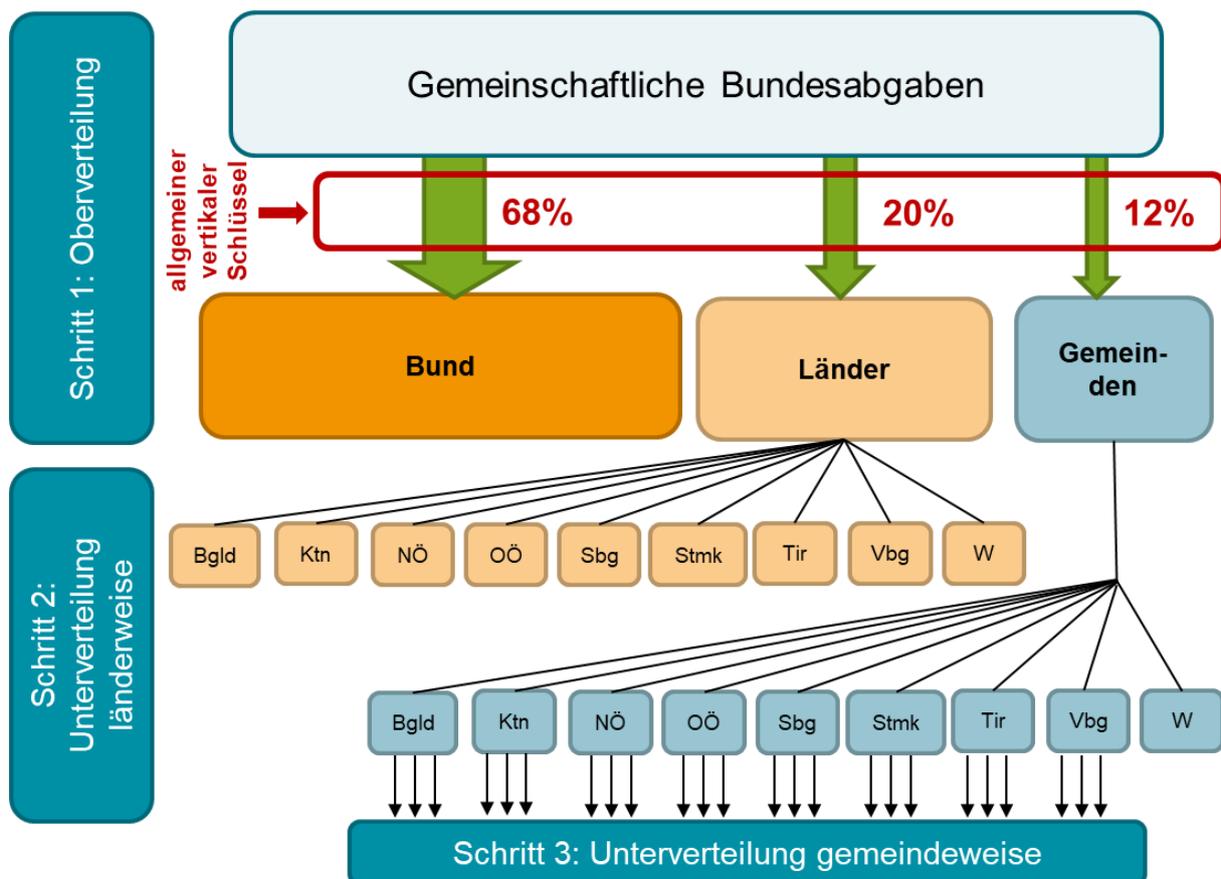
3 Verteilung der Ertragsanteile

Die im FAG geregelte Aufteilung der gemeinschaftlichen Abgaben bildet den Kern des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Die Ertragsanteile werden dabei in mehreren Stufen auf die Gebietskörperschaften verteilt:

- ❑ **Schritt 1: Oberverteilung:** vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden);
- ❑ **Schritt 2.1: Länderweise Unterverteilung der Ländermittel:** horizontale Verteilung der Länderertragsanteile auf die einzelnen Länder;
- ❑ **Schritt 2.2: Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel:** horizontale länderweise Verteilung der Gemeindeertragsanteile (Bildung der Ländertöpfe);
- ❑ **Schritt 3: Gemeindeweise Unterverteilung der Gemeindemittel:** horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden innerhalb der Länder.

Vor und nach der Oberverteilung bestehen noch zusätzlich Vorwegabzüge, welche die zu verteilende Abgabensumme reduzieren.

Abbildung 8: Schematische Darstellung der Ertragsanteilsverteilung in drei Schritten



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023.

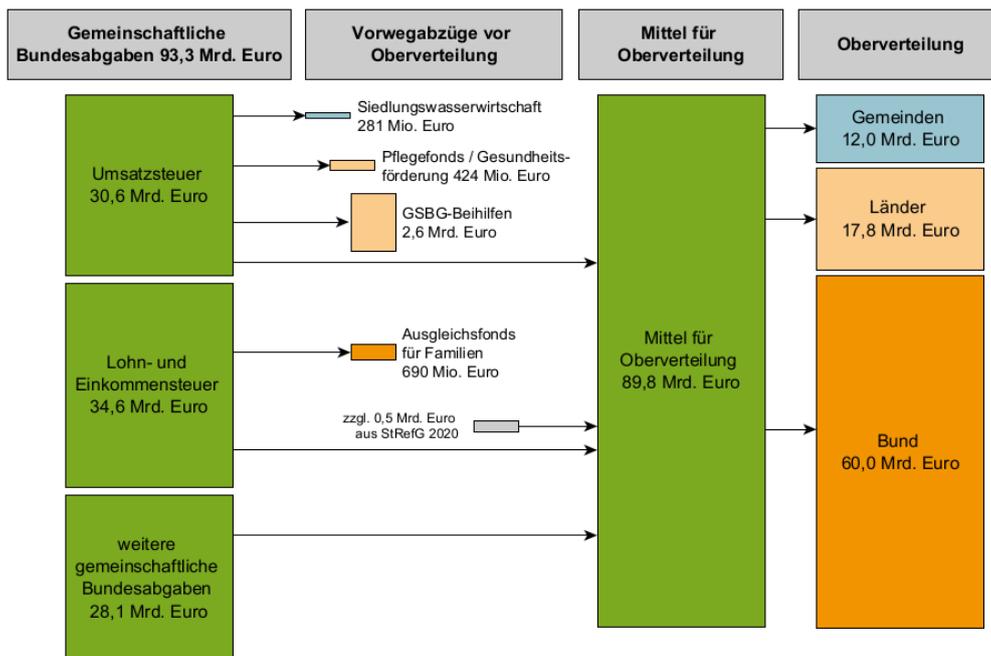
Oberverteilung (Abbildung 9)

Im Rahmen der Oberverteilung werden die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (93,3 Mrd. Euro) auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilt. Der im Finanzausgleichsgesetz fixierte **allgemeine Verteilungsschlüssel** (seit 2018) liegt bei **67,934% Bund, 20,217% Länder und 11,849% Gemeinden**. Zuvor werden Vorwegabzüge in der Höhe von 4 Mrd. Euro abgezogen:

- ❑ **Siedlungswasserwirtschaft:** Dieser Vorwegabzug dient seit 1978 der gemeinschaftlichen Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds). Bis 2016 setzte er nach der vertikalen Verteilung an, seit 2017 vor der Oberverteilung.
- ❑ **Pflegefonds:** Dient seit 2011 der Finanzierung des Pflegefonds.
- ❑ **Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information:** Durch die beschränkte umsatzsteuerfreie Einfuhr von Tabakwaren auf 25 Stück, entstanden Mehreinnahmen im Bereich der Umsatzsteuer, welche hier seit 1997 abgeschöpft werden.
- ❑ **Beihilfen für den Gesundheits- und Sozialbereich (GSBG):** Seit 1997 werden damit Beihilfen finanziert, welche durch den Wegfall des Vorsteuerabzugs im Gesundheits- und Sozialbereich notwendig wurden.
- ❑ **Familienlastenausgleichsfonds:** Seit 1977 erfolgt damit eine Abschöpfung des Mehraufkommens an Lohn- und Einkommensteuer aufgrund des Wegfalls des Kinderabsetzbetrages und der Übertragung dessen in den Familienlastenausgleichsfonds.
- ❑ **Steuerreformgesetz 2020:** Aufgrund der Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung von Geringverdienern und somit dem verminderten Steueraufkommen werden in den Jahren 2020 bis 2023 Ausgleichsbeträge der Einkommensteuer hinzugerechnet.

Nach der Oberverteilung werden von den Anteilen des Bundes noch Mittel für den **Katastrophenfonds** abgezogen.

Abbildung 9: Oberverteilung, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis BMF: Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2021.

Länderweise Unterverteilung der Ländermittel (Abbildung 8)

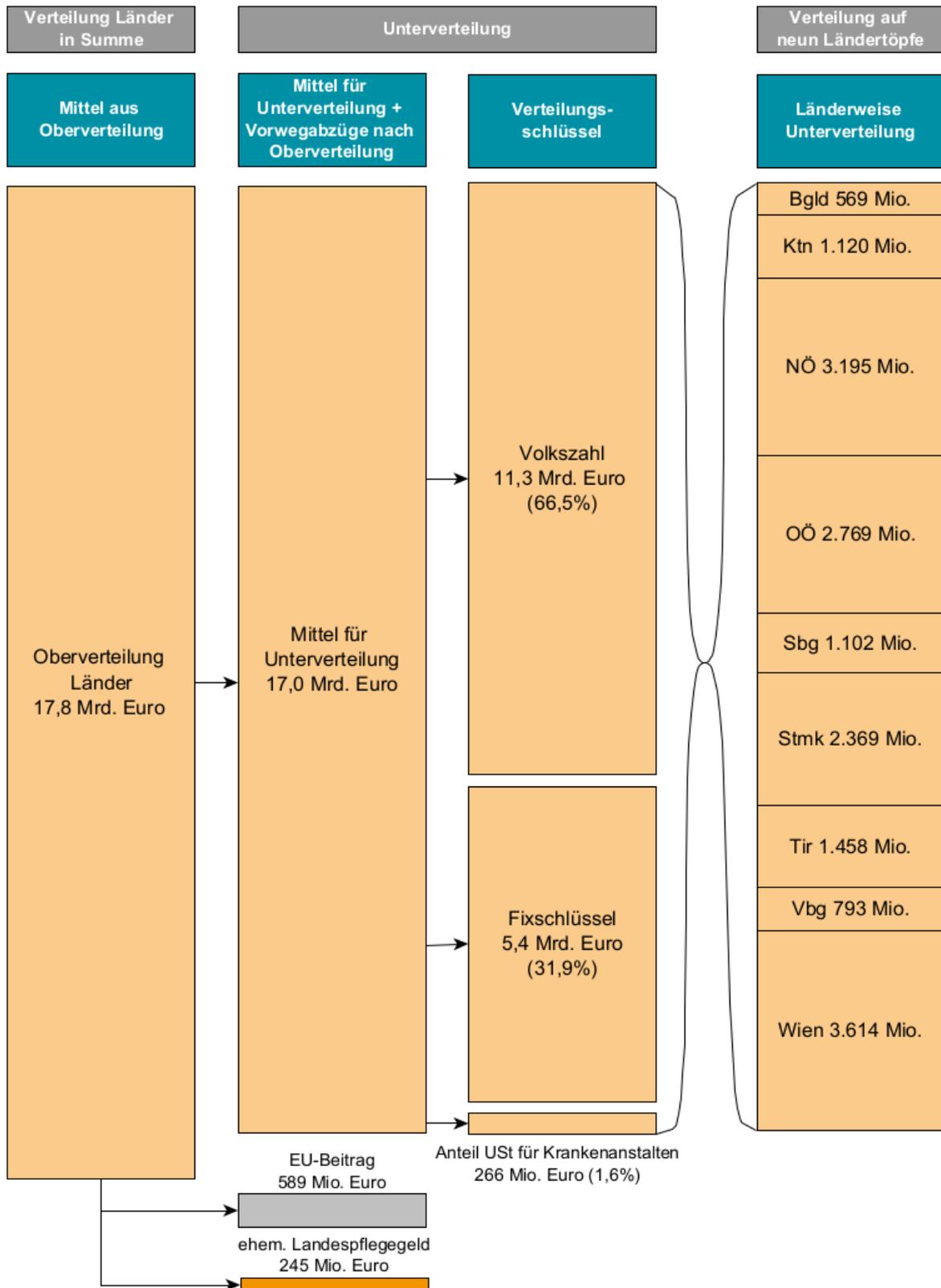
Vor der Unterverteilung der Ländermittel auf die einzelnen Länder erfolgen zwei Vorwegabzüge:

- ❑ **EU-Beitrag der Länder:** Anteil der Länder an der Beitragsleistung Österreichs zur Europäischen Union (der Beitrag der Gemeinden wird seit 2017 in deren Ertragsanteile eingerechnet).
- ❑ **ehemaliges Landespflegegeld:** Durch die Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund werden die vereinbarten Kostenbeiträge seit 2011 in Form einer Kürzung der Ertragsanteile der Länder (und Gemeinden) geregelt, um die Minderausgaben der Länder abzuschöpfen.

Die Verteilung auf die einzelnen Länder erfolgt danach nach folgenden Kriterien:

- ❑ **Volkszähl:** Die Abgaben mit einheitlichem Schlüssel (mit Ausnahme der Erbschafts- und Schenkungssteuer) werden nach der Volkszahl (länderweiser Anteil) verteilt.
- ❑ **Fixschlüssel:** Die ursprüngliche Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen findet sich in „eingefrorener“ Form in verschiedenen Fixschlüsseln.
- ❑ **Fixschlüssel Krankenanstaltenfinanzierung:** 0,949% des Aufkommens an der Umsatzsteuer werden nach einem eigenen Fixschlüssel verteilt und für die Krankenanstaltenfinanzierung verwendet.

Abbildung 10: Länderweise Unterverteilung der Ländermittel, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis BMF: Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2021.

Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel (Abbildung 11)

Nach der Oberverteilung werden für die Gemeinden neun länderweise Gemeindetöpfe gebildet. Dabei bestehen die folgenden Vorwegabzüge:

- Krankenanstalten:** Dieser Vorwegabzug bei den Gemeinden wird vom Bund in Form eines Zweckzuschusses an die Länder zur Krankenanstaltenfinanzierung weitergegeben.
- ehemaliges Landespflegegeld:** Durch die Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund werden die vereinbarten Kostenbeiträge seit 2011 in Form einer Kürzung der Ertragsanteile der Gemeinden (und Länder) geregelt, um die Minderausgaben durch den Wegfall der Umlagen für das Landespflegegeld abzuschöpfen.

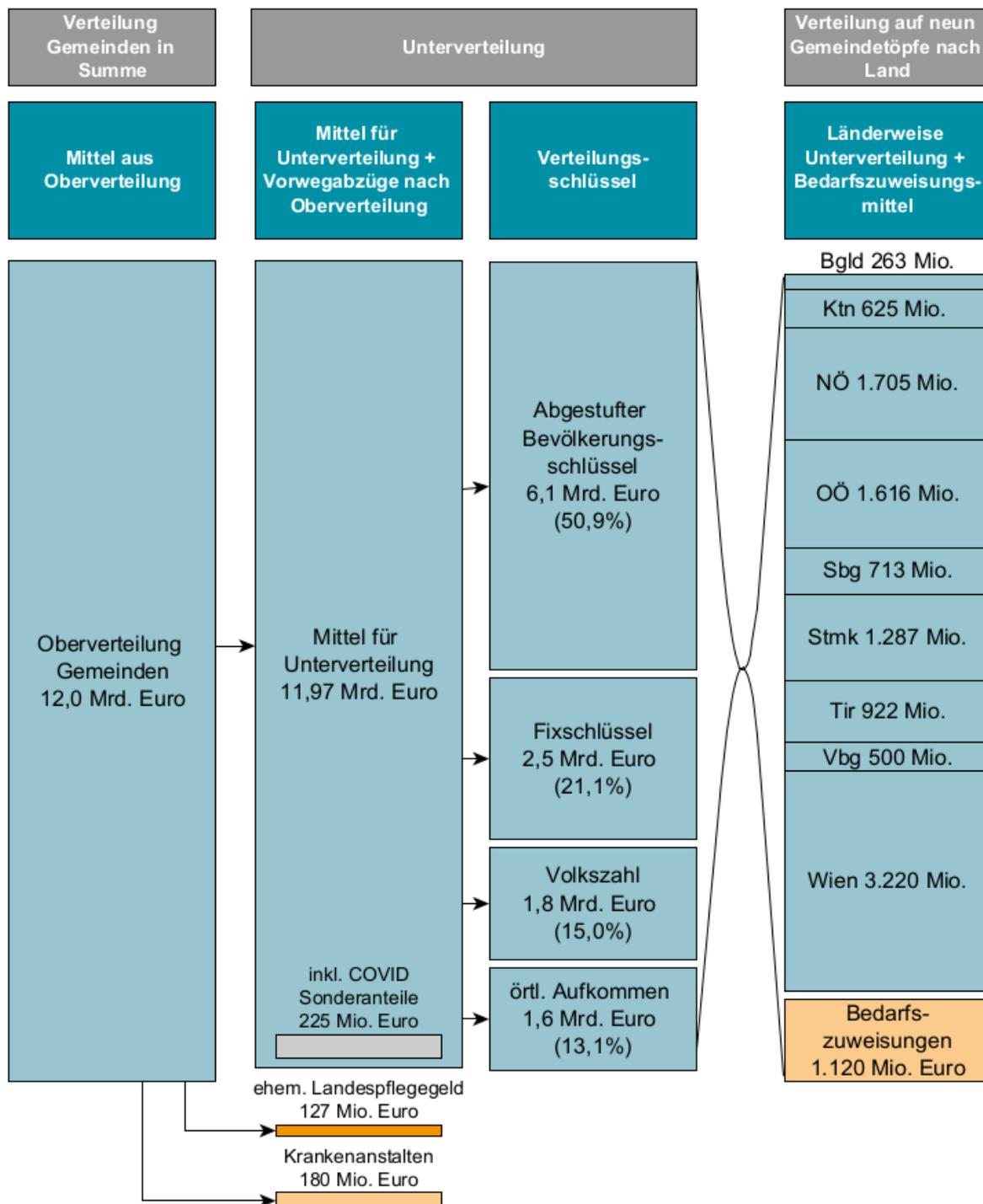
Die Verteilung der Gemeindemittel auf neun Ländertöpfe erfolgt nach den folgenden Kriterien:

- Abgestufter Bevölkerungsschlüssel:** Nach gewichteter Einwohnerzahl (Multiplikation der Einwohnerzahl mit Vervielfacher). Vervielfacher steigen mit der Einwohnerklasse an, wodurch größere Gemeinden pro Kopf mehr erhalten als kleinere.
- Fixschlüssel:** Historisch bedingte fixe Aufteilungsverhältnisse nach Bundesländern.
- Volkszähl:** Aufteilung nach dem länderweisen Anteil an der Einwohnerzahl.
- Örtliches Aufkommen:** Länderweises Aufkommen an Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe und Spielbankabgabe.

Der so gebildete Ländertopf wird danach nochmals um die **Gemeinde-Bedarfszuweisungen** reduziert. Näheres hierzu findet sich in einem gesonderten Kapitel.

In den Jahren **2020 und 2021** erfolgte eine Aufstockung der Ertragsanteile der Gemeinden zulasten des Bundes als Krisenmaßnahme zur **Bewältigung der Pandemie** und der darauf folgenden Wirtschaftskrise.

Abbildung 11: Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis BMF: Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2021.
 Anmerkung: Abgaben nach örtlichem Aufkommen: Grunderwerbsteuer, Spielbankabgabe.

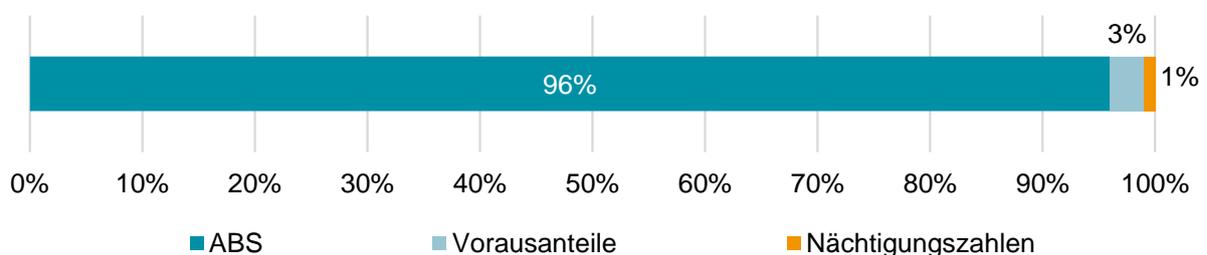
Gemeindeweise Unterverteilung der Gemeindemittel

Die gemeindeweise Unterverteilung – daher die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden – wurde mit dem FAG 2017 deutlich vereinfacht. Nunmehr gelten nur mehr drei Verteilungskriterien:

- ❑ **Abgestufter Bevölkerungsschlüssel:** Verteilung nach der gewichteten Volkszahl. Jede/r Einwohner*in wird mit einem im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Vervielfacher multipliziert. Aktuell lautet er:
 - bis 10.000 EW: 1 41/67
 - 10.001 bis 20.000 EW: 1 2/3 (das entspricht 1 45/67)
 - 20.001 bis 50.000 EW: 2
 - über 50.000 EW: 2 1/3.
 Dabei steigen die Pro-Kopf-Beträge mit zunehmender Gemeindegröße, da Städte auch eine regionale Versorgungsfunktion sowie Bezirksverwaltungsagenden übernehmen müssen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Vervielfacher von Gemeinden mit bis zu 10.000 EW in der Vergangenheit mehrfach erhöht wurden. 1948 lag das Verhältnis der Gemeinden unter 2.500 EW zu den Gemeinden über 50.000 EW bei 1:2,33. Dies hat sich zuletzt seit 2011 auf 1:1,45 reduziert.
- ❑ **Vorausanteile für Gemeinden über 10.000 EW:** Dies sind fixe Pro-Kopf-Beträge in Abhängigkeit von Bundesland und EW-Klasse. Im Wesentlichen handelt es sich um historisch bedingte Ausgleichs aufgrund von Verlusten der Städte basierend auf finanzausgleichsrelevanten Veränderungen, wie etwa die Abschaffung der Selbstträgerschaft oder die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.
- ❑ **Nächtigungszahlen für Gemeinden bis 10.000 EW:** Das mit dem FAG 2017 neu eingerichtete Kriterium sieht die Verteilung eines fixen Betrages je Nächtigung vor.

Da es mit dem FAG 2017 zu deutlichen Veränderungen gegenüber der Verteilung nach dem FAG 2008 gekommen ist, besteht mit der **Dynamikgarantie** zusätzlich eine Übergangsregelung, welche nach wie vor greift. Demnach soll die Steigerung der Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden gegenüber dem Vorjahr zumindest die Hälfte des Landesdurchschnitts betragen. Mittelfristig soll die Dynamikgarantie „auslaufen“.

Abbildung 12: Verteilung Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023, auf Basis BMF: Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2021.

4 Transfers

Transfers des Bundes (Abbildung 13)

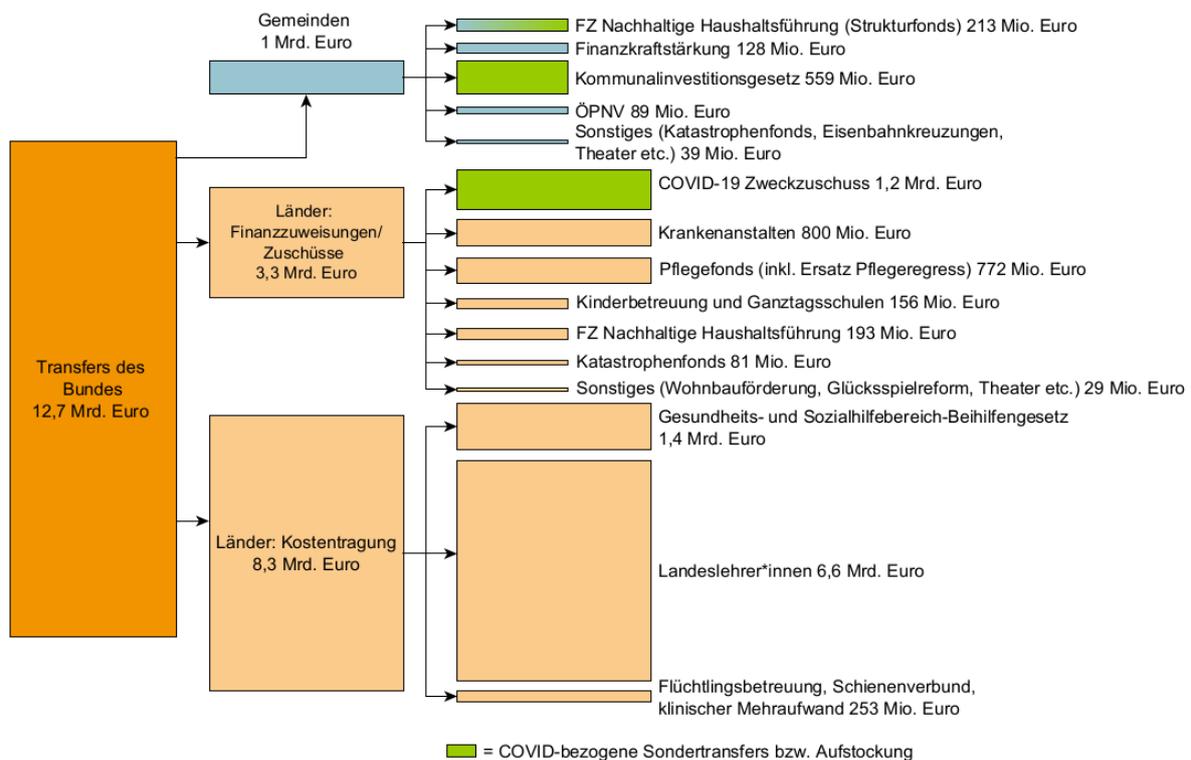
Im Finanzausgleichsgesetz ebenfalls vereinbart sind mehrere Finanzausweisungen und Zuschüsse des Bundes an die Länder und Gemeinden. Dies betrifft:

- ❑ **Kostentragung des Bundes an Länder:** v.a. für Landeslehrer*innen und das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz;
- ❑ **Zweckzuschüsse und Finanzausweisungen des Bundes an Länder:** für z.B. Krankenanstaltenfinanzierung, Pflegefonds, Ausbauprogramme Kinderbetreuung und Ganztagschulen;
- ❑ **Zweckzuschüsse und Finanzausweisungen des Bundes an Gemeinden:** v.a. für den Strukturfonds, die Finanzkraftstärkung oder den ÖPNV.

Im Jahr 2021 finden sich zur **Bewältigung der Folgen der Pandemie** insbesondere folgende ergänzende Transfers:

- ❑ COVID-19 Zweckzuschuss an Länder: Basierend auf der rechtlichen Verpflichtung des Bundes, den Ländern (und Städten) die Mehrkosten für die Abwicklung der bevölkerungsweiten COVID-Testungen zu ersetzen.
- ❑ Kommunales Investitionsprogramm: Zur Vermeidung von Einbrüchen in der kommunalen Investitionstätigkeit.
- ❑ Aufstockung Strukturfonds

Abbildung 13: Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis BMF: Unterlagen zum Finanzausgleich 2021.

Transfers zwischen Ländern und Gemeinden (Abbildung 14)

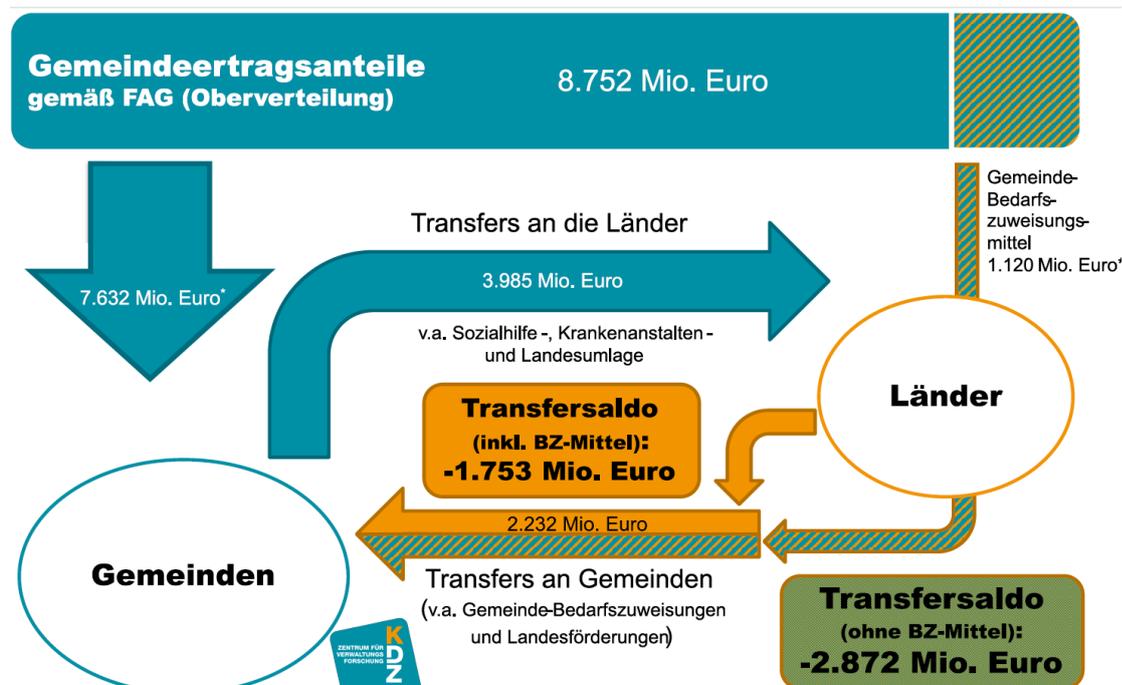
Die Transferströme zwischen Gemeinden und Ländern sind vielfältig:

- ❑ 2021 erhielten die Gemeinden (ohne Wien) **8,8 Mrd. Euro an Ertragsanteilen** aus dem primären Finanzausgleich;
- ❑ davon gingen **1,1 Mrd. Euro** als Vorwegabzug (**Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel**) an die Länder; 7,6 Mrd. Euro der Ertragsanteile gingen direkt an die Gemeinden;
- ❑ insgesamt lagen die Transfers von Gemeinden **an die Länder** bei **4,0 Mrd. Euro** (v.a. Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage)
- ❑ die Gemeinden erhielten **von den Ländern** insgesamt **2,2 Mrd. Euro**, etwa zum Haushaltsausgleich, als Ko-Finanzierungen (z.B. Kinderbetreuung) oder Investitionszuschüsse.

Ein wesentlicher Teil der Transfers von den Ländern an die Gemeinden wird aus den Gemeinde-Bedarfszuweisungen gedeckt (1,1 Mrd. Euro ohne Wien). Dies sind eigentlich Gemeindemittel, welche im Rahmen des Finanzausgleichs über die Länder an die Gemeinden etwa für Haushaltsausgleich oder für Projektfinanzierungen ausgeschüttet werden.

Ohne Berücksichtigung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen als Gemeindemittel, ergibt dies einen negativen Transfersaldo gegenüber dem Land von 1,8 Mrd. Euro bzw. eine Reduktion der Ertragsanteile der Gemeinden um 23,4 Prozent. Betrachtet man nur die Transferausgaben, wurden 2021 53 Prozent der Ertragsanteile über Transfers direkt von den Ländern einbehalten.

Abbildung 14: Gemeindeertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern in Mio. Euro, 2021



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2021; BMF: Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2021.

Die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden werden nachfolgend näher ausgeführt.

III Transfers zwischen Ländern und Gemeinden

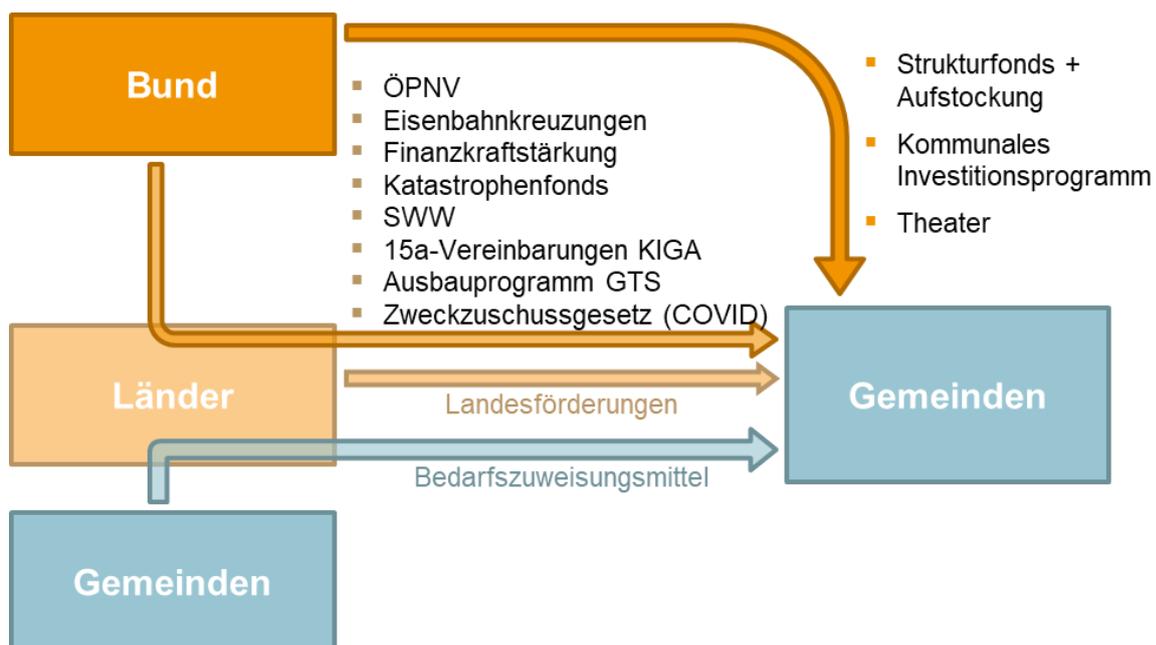
Transfers von und an Gemeinden bestimmen wesentlich die finanzielle Ausstattung der Gemeinden. Der überwiegende Teil findet dabei zwischen Gemeinden und Ländern statt.

1 Transfers an Gemeinden im Überblick

Gemeinden erhalten vorwiegend Transfers von den Ländern oder über den Weg der Länder. Direkte Transfers vom Bund sind mittlerweile deutlich in der Minderheit. Die Transfereinnahmen der Gemeinden können dabei in vier Kategorien unterteilt werden:

- ❑ **Direkte Bundestransfers:** In geringem Ausmaß bestehen direkte Förderungen vom Bund an die Gemeinden, welche im Finanzausgleichsgesetz festgelegt sind.
- ❑ **Indirekte Bundestransfers:** Mehrere Transfers finden ihren Weg vom Bund über die Länder an die Gemeinden. Hierbei werden „Ländertöpfe“ gebildet und die Mittelvergabe erfolgt über die Länder. Teilweise ist hier jedoch auf sehr starke Verschränkungen im föderalen Gefüge hinzuweisen, wie etwa beim Katastrophenfonds oder bei der Siedlungswasserwirtschaft. Als Grundlage dient teilweise das Finanzausgleichsgesetz, teilweise aber auch zusätzliche Regelungen (z.B. Art. 15a-Vereinbarungen)
- ❑ **Direkte Landesförderungen:** Ein Teil der Förderungen kommt direkt aus den Landesbudgets. Hierunter fallen beispielsweise laufende Zuschüsse für den Kindergartenbetrieb.
- ❑ **Gemeinde-Bedarfszuweisungen:** Hierbei handelt es sich um originäre Gemeindemittel. Im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung wird ein Teil der Gemeinde-Ertragsanteile an die Länder zur Weitergabe an die Gemeinden übertragen. Die Mittel sind vorwiegend für Investitionszuschüsse, den landesinternen Finanzkraftausgleich, zur Förderung von Gemeindekooperationen und zur Stützung strukturschwacher Gemeinden zu verwenden.

Abbildung 15: Transfers an Gemeinden im Überblick



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023. Anmerkung: ÖPNV: Öffentlicher Personennahverkehr, SWW: Siedlungswasserwirtschaft, KIGA: Elementarpädagogik, GTS: Ganztagschulen.

2 Gemeinde-Bedarfszuweisungen

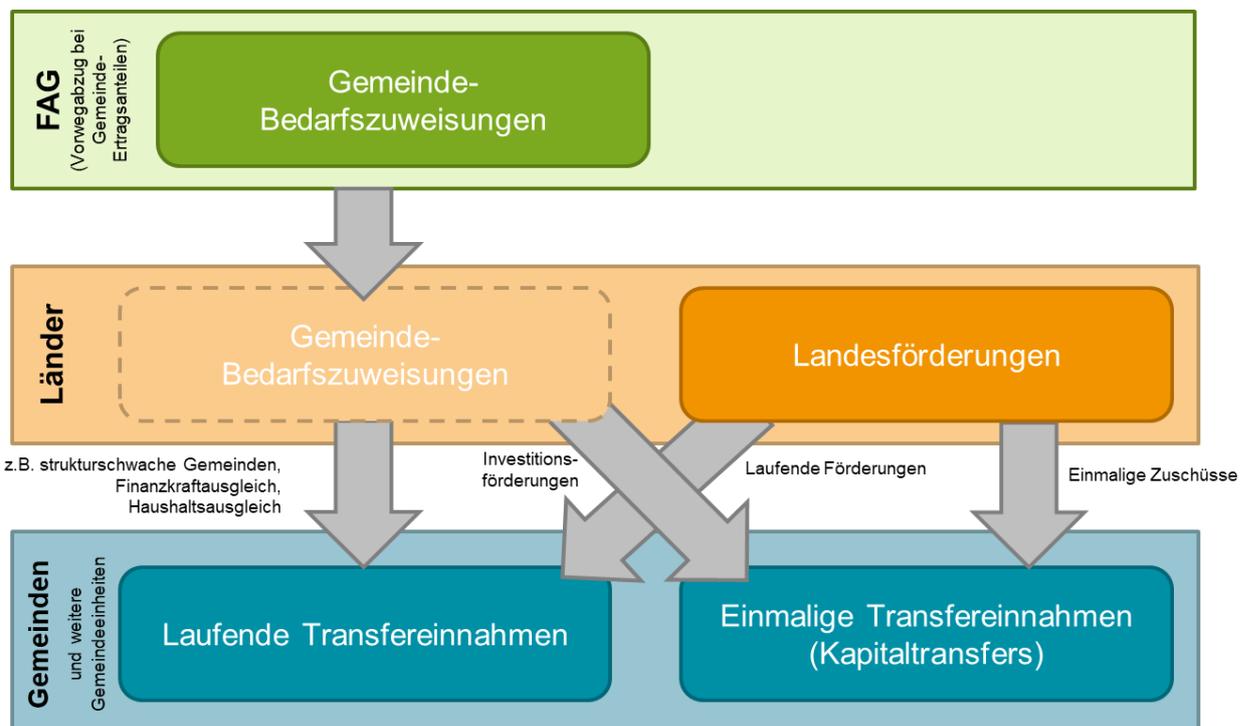
Bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungen handelt es sich um originäre Gemeindemittel, welche den Ländern zur Weitergabe an die Gemeinden übertragen werden. Hierzu erfolgt ein Vorwegabzug bei den Gemeinde-Ertragsanteilen in der Höhe von 12,8 Prozent. Die Länder sind verpflichtet, die Mittel an die Gemeinden für folgende Verwendungszwecke auszuschütten (§ 12 Abs. 1 FAG 2017):

- Förderung bestehender und zusätzlicher interkommunaler Zusammenarbeit einschließlich solcher in Form von Gemeindeverbänden,
- Unterstützung strukturschwacher Gemeinden,
- Förderung von Gemeindezusammenlegungen einschließlich solcher, die in den jeweils letzten zehn Jahren erfolgt sind,
- landesinterner Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden unter Bedachtnahme auf weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen,
- Bedarfszuweisungen an Gemeinden (dies sind etwa Haushaltsausgleich oder Investitionsförderungen).

Seit dem Jahr 2020 sind zumindest 20 Prozent der Mittel für Gemeindekooperationen und -zusammenlegungen sowie für strukturschwache Gemeinden zu verwenden. Ob diese Vorgaben erfüllt sind, ist leider nicht transparent, da die mit dem FAG 2017 vorgeschriebenen Verwendungsnachweise der Länder öffentlich nicht zugänglich sind.

Nähere Erläuterungen zu den länderweise unterschiedlichen Bedarfszuweisungs-Richtlinien können den Fact Sheets „Finanzausgleich Kompakt 2020“ entnommen werden.

Abbildung 16: Förderungen der Gemeindeebene



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023.

3 Transfers von Gemeinden an Länder (Umlagen)

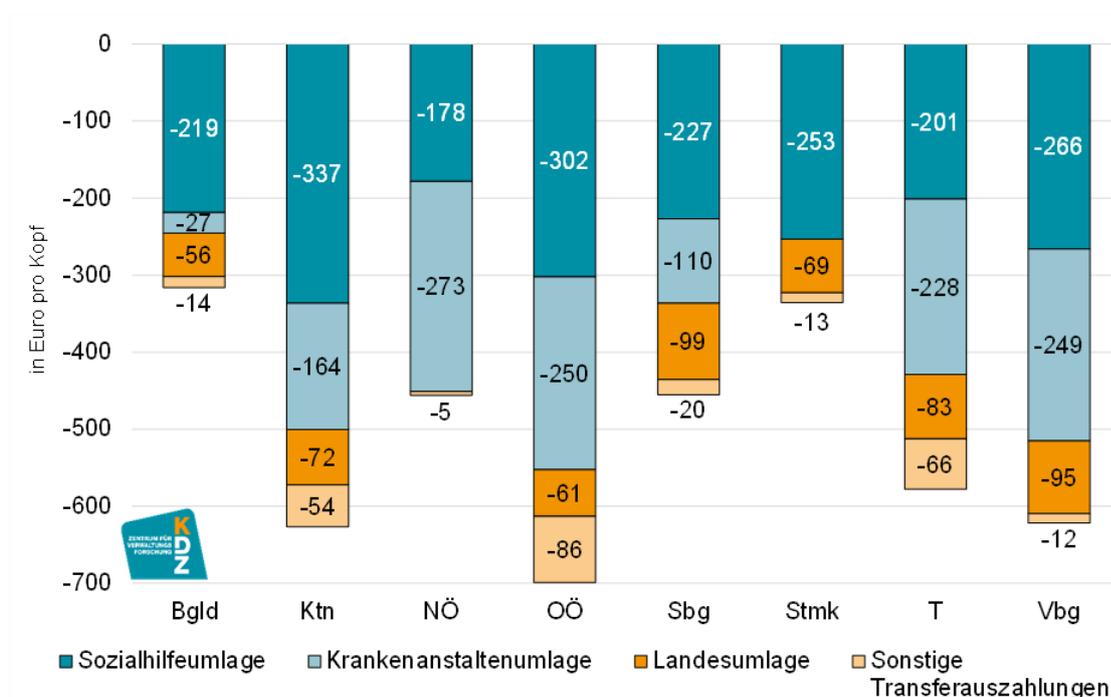
Gemeinden tragen wesentlich zur Ko-Finanzierung von Landesaufgaben im Rahmen von Umlagen bei. Dies betrifft im Wesentlichen die Sozialhilfe- und Krankenanstalenumlage sowie die Landesumlage.

Die Umlagen sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Dies betrifft insbesondere:

- ❑ Anzahl der Umlagen: Alle Bundesländer heben Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage ein. Davon ausgenommen ist Niederösterreich (keine Landesumlage) sowie die Steiermark (keine Krankenanstalenumlage).
- ❑ Höhe der Umlagen: Die Landesumlage schwankt zwischen 0 und 7,66 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile, der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstalten-Betriebsabgängen zwischen 0 und 40 Prozent, der Anteil der Gemeinden an der Sozialhilfe zwischen 30 und 50 Prozent.
- ❑ Unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen: In Oberösterreich und der Steiermark sind Statutarstädte zugleich Sozialhilfverband und zahlen keine Umlagen an sich selbst.
- ❑ Umfang des Leistungsangebots im Bereich der Sozialhilfe und Krankenanstalten und damit verbunden höhere oder niedrigere Lasten.

Neben den drei zentralen Umlagen bestehen in den Bundesländern auch noch weitere Umlagen oder Beiträge. Zu nennen sind etwa in Kärnten Zahlungen für den Schulbaufonds.

Abbildung 17: Transferbelastung der durchschnittlichen Gemeinden nach Bundesland und Umlagenart in Euro pro Kopf, 2021



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2023; auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2021.

4 Hohe Umverteilungswirkungen der Länder-Gemeinde-Transfers

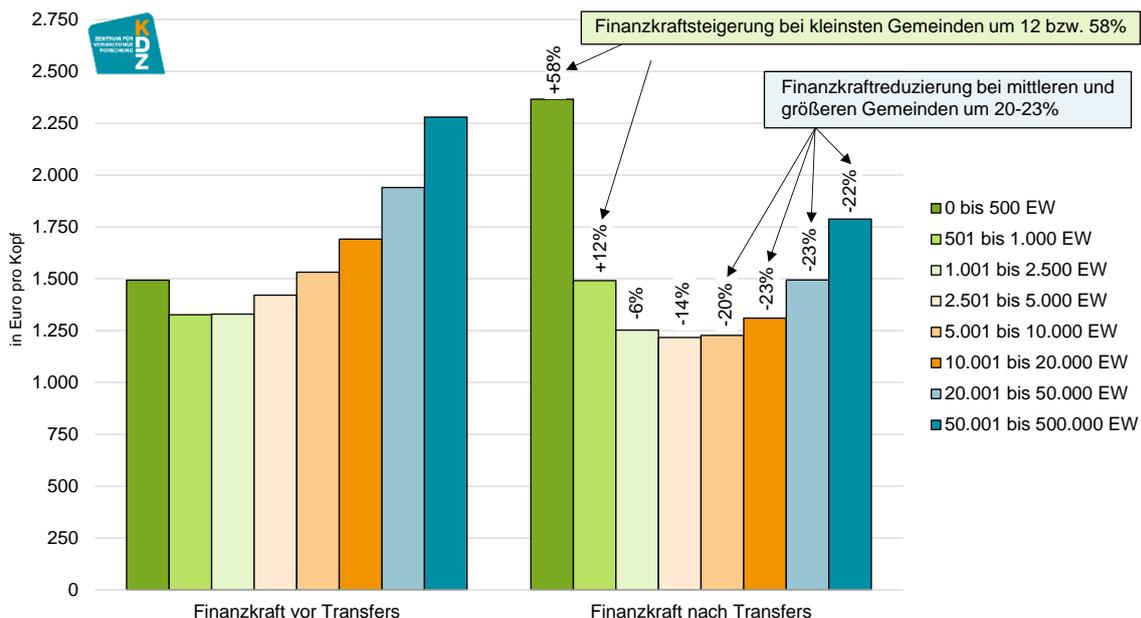
Insgesamt zeigen die Länder-Gemeinde-Transfers (v.a. Umlagen + Bedarfszuweisungen + Landesförderungen) eine **stark ressourcenausgleichende Wirkung**. Dies bedeutet eine Reduzierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden bzw. eine Verschiebung von Finanzmitteln von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden.

Eine gemeinsame Betrachtung der eigenen Abgaben und der Ertragsanteile ergibt die Finanzkraft einer Gemeinde. Abbildung 18 zeigt im linken Teil, dass die Finanzkraft (= eigene Abgaben + Ertragsanteile) mit der Größe der Gemeinde zunimmt. Dies liegt einerseits daran, dass Gemeinden über 20.000 Einwohner*innen aufgrund ihrer regionalen Versorgungsfunktion mehr Mittel aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhalten. Andererseits steigt das Kommunalsteueraufkommen, da sich Betriebe verstärkt in größeren Gemeinden ansiedeln.

Im rechten Teil der Abbildung ist die Finanzkraft nach Transfers dargestellt. Es zeigt sich, dass sich durch die Transfers die Finanzmittelausstattung nach EW-Klassen deutlich verändert. Es findet sich ein U-förmiger Verlauf, da die Finanzkraft der kleineren Gemeinden bis 1.000 EW aufgestockt wird. So erhöht sich die Finanzkraft pro Kopf bei der durchschnittlichen Gemeinde bis 500 EW um 58 Prozent, die der durchschnittlichen Gemeinde bis 1.000 EW immerhin noch um 12 Prozent. In allen anderen EW-Klassen kommt es zu einer Abschöpfung der Finanzkraft. Bei den Gemeinden über 5.000 EW liegt diese zwischen 20 und 23 Prozent.

Die **ursprünglich vom Gesetzgeber im Finanzausgleich gewünschte Mittelverteilung** (mehr Mittel bei größeren Gemeinden, da hier auch das Aufgabenniveau höher ist) wird **durch die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden** damit **aufgehoben**. Ergebnis ist, dass nach Transfers kleine Gemeinden und große Städte pro Kopf ähnlich viele Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten. Auf unterschiedliche Aufgaben- und Ausgabenerfordernisse wird dabei nicht ausreichend Rücksicht genommen.

Abbildung 18: Finanzkraft vor und nach Transfers nach EW-Klasse in Euro pro Kopf, 2021



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2023; auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2021.
Anmerkung: Finanzkraft = Ertragsanteile + eigene Steuern.

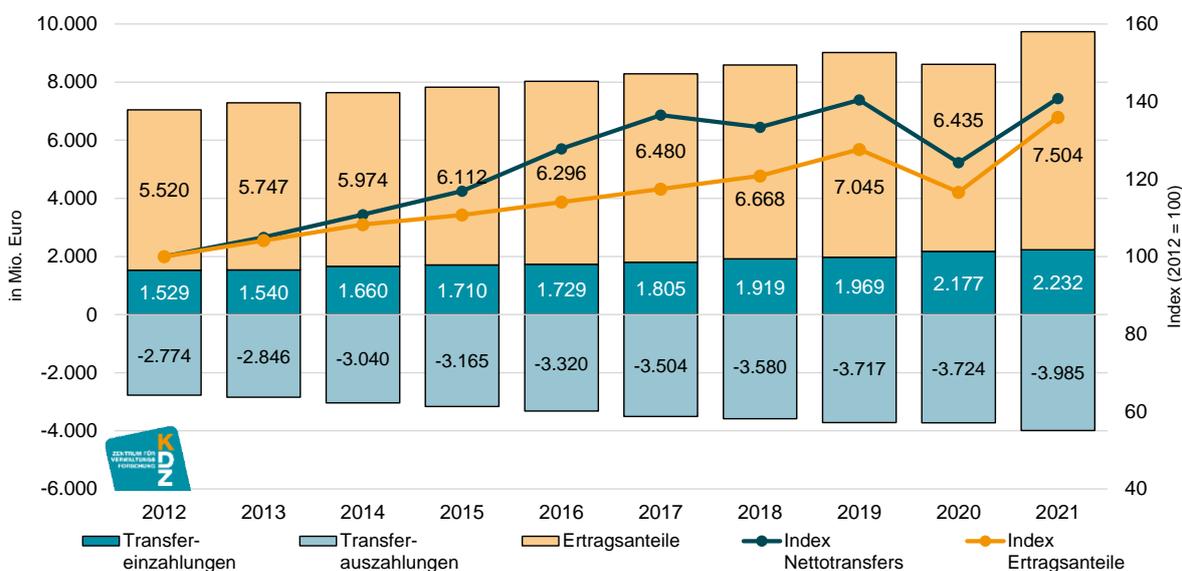
5 Transfers steigen stärker als Ertragsanteile

Seit längerem ist eine starke Transferdynamik zu verzeichnen. Insbesondere die Umlagen von den Gemeinden an die Bundesländer sind stark angestiegen. So hat sich der negative Nettotransfer der Gemeinden (Transfereinzahlungen abzüglich Transferauszahlungen) binnen zehn Jahren um 41 Prozent erhöht.

Die Transferauszahlungen alleine stiegen von 2012 bis 2021 um 44 Prozent bzw. 1.211 Mio. Euro an, die Transfereinzahlungen zeigten hingegen mit 46 Prozent bzw. 703 Mio. Euro sogar eine leicht höhere Dynamik (zum Teil aufgrund von COVID-Zuschüssen). Die starken Zuwächse bei den Transferauszahlungen sind insbesondere auf die Steigerungen der Krankenanstaltenumlage (+49 Prozent bzw. +453 Mio. Euro) sowie der Sozialhilfeumlage (+47 Prozent bzw. +584 Mio. Euro) zurückzuführen.

Gleichzeitig stiegen die Ertragsanteile jedoch nur um 36 Prozent. Dies führt dazu, dass die finanziellen Spielräume der Gemeinden für die eigentlichen Gemeindeaufgaben immer geringer werden.

Abbildung 19: Entwicklung des Transfereinnahmen und -ausgaben und der Ertragsanteile in Mio. Euro, 2012 bis 2021



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2023; auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2012 bis 2021.

IV Auswirkungen der Pandemie auf die Gemeindefinanzen

Starker Einbruch 2020

Für die Gemeinden war das Jahr 2020 geprägt durch markante Rückgänge der Gemeinde-Ertragsanteile (-9% zu 2019) und des Kommunalsteueraufkommens (-5% zu 2019). Die Einnahmen aus Gebühren und Leistungsentgelten konnten hingegen stabil gehalten werden. Ein Teil der Einnahmerückgänge konnte durch einen Anstieg der Einzahlungen aus Transfers von Trägern des öffentlichen Rechts ausgeglichen werden. Dies ist vorrangig auf Verschiebungen im Bereich der Gemeinde-Bedarfszuweisungen weg von Investitionszuschüssen hin zu Transfers zum Haushaltsausgleich zurückzuführen. Dies wurde notwendig, da die Anzahl an Abgangsgemeinden 2020 markant anstieg. Ergänzend gab es in einigen Bundesländern auch zusätzliche Mittel aus Landesmitteln für die Gemeinden.

Im Vergleich zu den Einzahlungen blieben die Auszahlungen weitgehend stabil. Mit 4 Prozent stiegen die Personalausgaben ähnlich wie in den Vorjahren, da stabile Personalstände eine Bedingung für die Aufrechterhaltung der kommunalen Daseinsvorsorge und für die Bewältigung der Pandemie waren. Auch ist zu betonen, dass Gemeinden von der Möglichkeit von Kurzarbeit ausgeschlossen waren. Während Instandhaltungsmaßnahmen auf später verschoben wurden, kam es zu Anstiegen etwa bei Transfers an private Haushalte und NGOs. Transferauszahlungen an Träger des öffentlichen Rechts sind mit nur 2 Prozent gegenüber 2019 moderat gestiegen.

Erholung 2021

2021 fiel aufgrund der sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung – und den damit verbundenen Ertragsanteilen – deutlich besser aus, womit das Jahr 2021 wieder an die Vorjahre anschließen konnte. So lag die Öffentliche Sparquote (Wie viele Mittel verbleiben aus der operativen Gebarung, die für Investitionen und Tilgungen verwendet werden können) in den drei Jahren vor der Pandemie zwischen 12,3 und 13,2 Prozent. 2020 brach diese auf 8,1 Prozent ein und erreichte 2021 wieder 12,8 Prozent.

Grund für diese Entwicklung sind auch die pandemiebedingten Unterstützungsmaßnahmen des Bundes an die Gemeindeebene.

Tabelle 1: Pandemiebedingte Unterstützungsmaßnahmen des Bundes an die Gemeinden

Maßnahme	Volumen	Zeitraum	Anmerkung
Kommunales Investitionsprogramm 2020	1 Mrd. Euro	2020/2021 + Verlängerung bis 2022	
2. Gemeindepaket – nicht rückzahlbarer Zuschuss	500 Mio. Euro	2021	400 Mio. Euro für alle Gemeinden, 100 Mio. Strukturfonds
2. Gemeindepaket – rückzahlbarer Zuschuss	1 Mrd. Euro bereitgestellt und nicht gebraucht; am Ende des Jahres 275 Mio. „zu viel“ ausbezahlt	2021	Im Nachhinein haben sich die bereitgestellten Mittel aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage als nicht notwendig erachtet. Etwa die Hälfte der bereits ausbezahlten Mittel wurde noch 2021 einbehalten.
FAG-Verlängerung – Erhöhung Ertragsanteile	275 Mio. Euro	2022	Die im Jahr 2021 aus dem 2. Gemeindepaket „zuviel“ gezahlten Mittel werden nicht zurückgefordert.

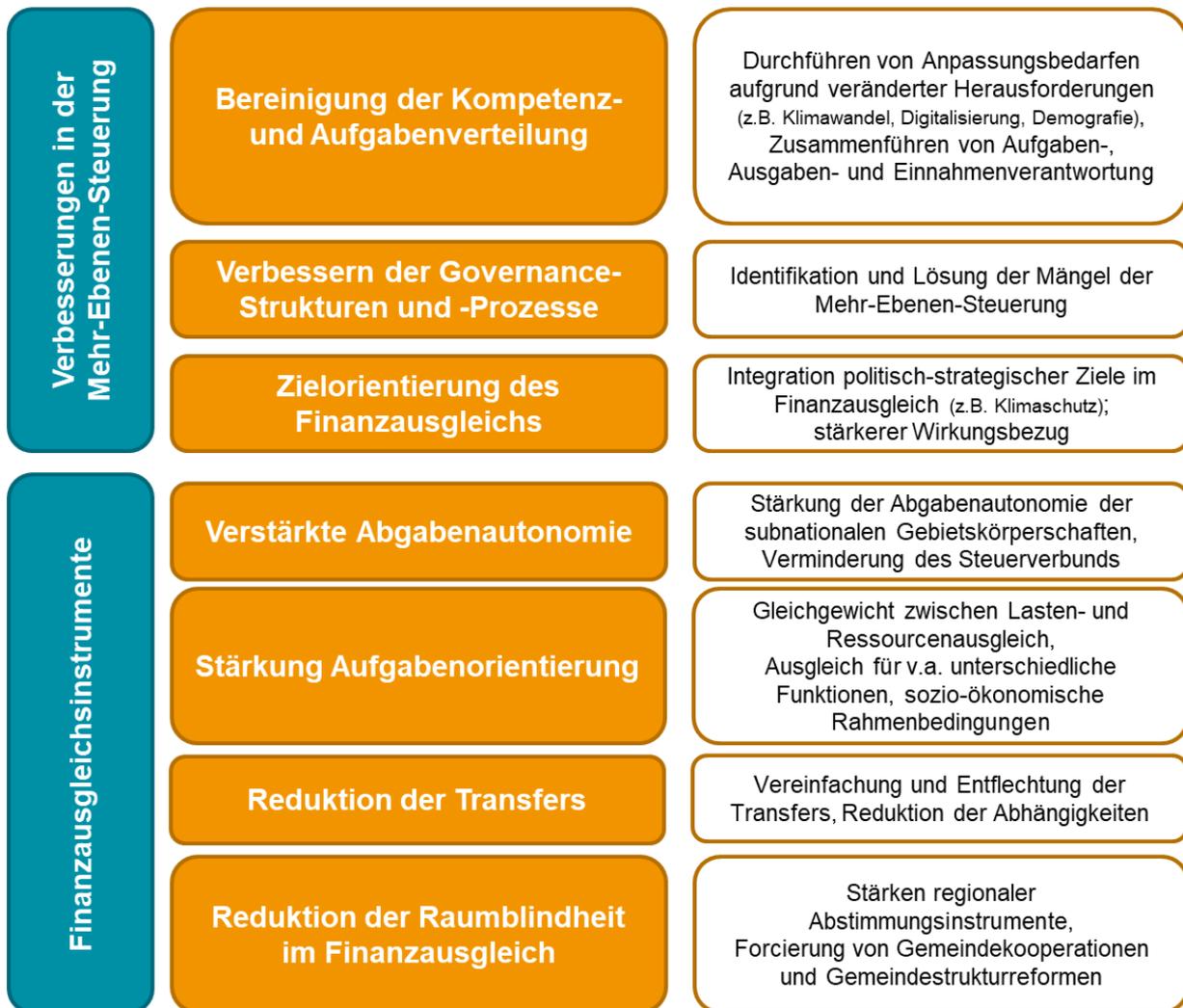
Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2023; auf Basis Finanzausgleichsgesetz 2017 idF. BGBl. I Nr. 133/2022 sowie Kommunalinvestitionsgesetz 2020.

V Reformen zum Finanzausgleich

1 Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem

Der österreichische Finanzausgleich bietet als historisch gewachsenes und daher insgesamt komplexes Instrument mehrfach Ansatzpunkte für Reformen. Die wesentlichsten Reformnotwendigkeiten können dabei folgendermaßen zusammengefasst werden:

Abbildung 20: Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2020; auf Basis: Bauer et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, 2017; Bröthaler et al.: Reformoptionen und Reformstrategien, 2010, S. 3 f.

Eine Reform des Finanzausgleichsgesetzes alleine reicht dabei nicht aus, um die Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem zu lösen. Vielmehr braucht es eine weitere Sicht, welche neben der Finanzausgleichsreformdiskussion auch eine Föderalismusreform miteinbezieht. Selbst eine Reform der oben dargestellten Finanzausgleichsinstrumente geht über das Finanzausgleichsgesetz hinaus und bedeutet auch Reformen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden sowie weiterer rechtlicher Grundlagen (z.B. Ausbauprogramme Kinderbetreuung oder Ganztagschulen, Pflegefonds).

2 Verbesserungen in der Mehr-Ebenen-Steuerung

Zur Verbesserung der Koordination und Kooperation der einzelnen Akteure im Rahmen einer Mehr-Ebenen-Steuerung bieten sich insbesondere drei Aspekte an:

Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung

Eine Bereinigung der vielfältigen Kompetenz-, Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen wäre ein wichtiger Aspekt. Große Würfe (wie z.B. mit dem Österreich-Konvent beabsichtigt) sind jedoch nur schwer leistbar. Es wird daher vorgeschlagen, die Reformen schrittweise innerhalb einiger Aufgabenfelder vorzunehmen (z.B. Bildung, Pflege, Verkehr).

Bei der notwendigen Verschränkung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist auf die sich verändernden Aufgaben oder unterschiedlichen Ausgabendynamiken der Gebietskörperschaften Bedacht zu nehmen.³

Verbessern der Governance-Strukturen und -Prozesse

Durch eine Verbesserung der Governance-Strukturen und -Prozesse kann eine deutlich verbesserte und in Folge auch effizientere gemeinsame Aufgabenerbringung erfolgen. Dies umfasst etwa eine Stärkung des kooperativen Föderalismus, eine stärkere Zielorientierung im Finanzausgleich, das Sichern der finanziellen Autonomie der subnationalen Ebenen, dosierter Wettbewerb (inkl. Benchmarking) und eine verbesserte Koordination bei gemeinschaftlicher Aufgabenerfüllung.

In einer durchgeführten Studie des KDZ⁴ findet sich ein Vorschlag für eine Reformstrategie des Finanzausgleichs, welche Governance-Aspekte stärker miteinbezieht. Die Vorschläge fokussieren dabei auch auf die Weiterentwicklung des Reformprozesses unter stärkerer Berücksichtigung einer verbesserten Koordination der Akteure. Dies bedeutet mehr Beachtung für das Management der Verhandlungen, etwa durch Erarbeiten strategischer Grundkonsense, eine verbesserte Entscheidungsfindung, mehr Verhandlungen im Netzwerk, Regeln für das Verhandlungsdesign sowie vertrauensbildende Maßnahmen.

Zielorientierung des Finanzausgleichs

Die Zielorientierung im Finanzausgleich betrifft zwei Ebenen. Einerseits mangelt es aktuell an nachhaltigen gemeinsamen Leistungs- und Wirkungszielen im Finanzausgleich, wodurch die Steuerbarkeit über den Finanzausgleich deutlich eingeschränkt ist. Andererseits fehlen gemeinsame Ziele für den Reformprozess. Es gilt daher, ein Gesamtreformkonzept für den Finanzausgleich zu entwickeln, welches auch sachpolitische Steuerungsnotwendigkeiten miteinbezieht.⁵

³ Vgl. Bauer; Mitterer; Pichler: Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs, 2019, S. 28 ff.

⁴ Bauer; Mitterer; Pichler: Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs, 2019.

⁵ Vgl. Mitterer: Aufgabenorientierter Finanzausgleich; in: Bauer et al. (Hrsg.): Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus, 2019, S. 120 ff.

3 Abgabenautonomie der Länder

Ausgangssituation

Bis 2017 lag der Anteil der eigenen Abgaben der Länder an den gesamten Einnahmen aus dem Finanzausgleich (eigene Abgaben, Ertragsanteile, Transfers) gerade einmal bei 2 Prozent. Mit 2018 kam zusätzlich die Verlängerung des Wohnbauförderungsbeitrages hinzu, wodurch der Anteil auf 5,4 Prozent anstieg.

Der Ausbau der Abgabenautonomie der Länder ist eine langjährige Forderung. Man erwartet sich durch die höhere Übereinstimmung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung mehr Effizienz. Eine Abgabenautonomie erhöht schließlich die politische Verantwortlichkeit zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen, was auch Einfluss auf das Ausgabenverhalten der Entscheidungsträger hat.

Es gibt jedoch auch kritische Sichtweisen gegenüber einer Stärkung der Abgabenautonomie. Das wichtigste Gegenargument betrifft den so entstehenden Wettbewerb zwischen den Ländern. Dieser könnte zu unerwünschten Effekten im Leistungsangebot führen.

Mehrere Arbeitsgruppen und Studien beschäftigten sich bisher mit dem Thema. Im Fokus stand dabei die Eignung von einzelnen Abgaben zur Erhöhung der Abgabenautonomie in den Ländern. Diese Fragen wurden aus rechtswissenschaftlicher und rechtstechnischer Sicht durch Achatz⁶ und aus finanzwirtschaftlicher und ökonomischer Sicht in den Studien Strohner et al.⁷, Keuschnigg und Loretz⁸ sowie Pitlik et al.⁹ behandelt. Ergebnis dieser Studien war, dass einzelne Abgaben geeignet wären (insbesondere die motorbezogene Versicherungssteuer oder die Lohn- und Einkommensteuer), um eine stärkere Steuerautonomie der Länder umzusetzen.

Verlängerung Wohnbauförderungsbeitrag

Für die Bundesländer ist im Rahmen des FAG 2017 eine Übertragung des Steuersatzrechts beim Wohnbauförderungsbeitrag beschlossen worden. Die sonstige Regelung dieser Steuer sowie die Einhebung verblieben beim Bund. Das gesamte Volumen des Wohnbauförderungsbeitrages belief sich 2021 auf 1,2 Mrd. Euro.

An den gesamten Einnahmen der Länder ändert diese Übertragung jedoch nichts, da der Wohnbauförderungsbeitrag bis 2017 im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung auf die Länder verteilt wurde. Veränderungen ergeben sich jedoch bei der Zuteilung der Mittel auf die einzelnen Bundesländer. Bis 2017 wurden die Mittel nach der Volkszahl auf die Länder verteilt, seit 2018 ist das länderweise Aufkommen maßgeblich.

Arbeitsgruppe zur Abgabenautonomie der Länder

Mit dem FAG 2017 wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe „Abgabenautonomie“ einzurichten, um unter Beiziehung internationaler Expert*innen die Zweckmäßigkeit einer verstärkten Abgabenautonomie der Länder und Optionen hierfür zu prüfen. Insbesondere die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die motorbezogene Versicherungssteuer sollen einer näheren Prüfung unterzogen werden.

Nach allgemeinem Kenntnisstand ist jedoch keine Einberufung der Arbeitsgruppe erfolgt.

⁶ Achatz: Stärkung der Abgabenautonomie, 2012.

⁷ Strohner; Berger; Graf; Schuh: Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene, 2015.

⁸ Keuschnigg; Loretz: Finanzautonomie der Bundesländer, 2015.

⁹ Pitlik; Klien; Schratzenstaller: Umfassende Steuerhoheit der österreichischen Bundesländer, 2015.

4 Abgabenaufonomie der Gemeinden

Ausgangssituation

Die wichtigsten eigenen Abgaben sind die Kommunalsteuer und die Grundsteuer. Rund 21 Prozent der laufenden Einnahmen stammen aus Gemeindeabgaben. Dieser Wert ist bereits seit vielen Jahren konstant. Die einzelnen Gemeindeabgaben weisen dabei eine unterschiedliche Dynamik auf: Während sich die Kommunalsteuer vergleichsweise gut entwickelt, trifft dies auf die Grundsteuer nicht zu.

Grundsteuerreform

Hoher Reformbedarf besteht im Bereich der Grundsteuer. Diese ist geprägt durch veraltete Einheitswerte (ausgenommen landwirtschaftliche Flächen) aus den 1980er-Jahren und einer damit immer weiter aufgehenden Schere zwischen tatsächlicher Wertentwicklung von Grund und Boden sowie der Abgabenhöhe der Grundsteuer. Da den Finanzämtern Personal fehlt, bleibt jedoch eine neue Feststellung der Einheitswerte seit Jahrzehnten aus. Hinzu kommt, dass der Verfassungsgerichtshof die sachliche Rechtfertigung der Einheitswerte als Besteuerungsgrundlage mehr und mehr in Zweifel zieht, was im Falle der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Teilen der Grunderwerbsteuer zu Gesetzesaufhebungen führte.

Eine Reform würde sowohl mehr Abgabengerechtigkeit bei den Bürger*innen als auch eine Absicherung der Grundsteuer als Gemeindeabgabe zur Finanzierung kommunaler Dienstleistungen und Infrastrukturen bringen. Zusätzlich könnten bei entsprechender Ausgestaltung auch ökologische Aspekte berücksichtigt werden.

Mit dem Paktum zum FAG 2017 wurde eine Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ eingerichtet, welche bis Mitte des Jahres 2017 auch eine Stärkung der Abgabenaufonomie der Gemeinden durch eine Reform der Grundsteuer vorbereiten hätte sollen. Die Arbeitsgruppe wurde zwar einberufen, aber nicht fortgeführt.

Das KDZ empfiehlt eine Grundsteuerreform mit folgenden Eckpunkten:

- Erstellen eines Grundsteuerreformmodells, welches jedoch gegenüber bisherigen Vorschlägen deutlich einfacher administrativ anzuwenden ist. Dieses könnte sich etwa an den in Deutschland in einzelnen Bundesländern neu entwickelten Flächenmodellen zur Grundsteuerreform zuzüglich einer Wertkomponente orientieren. Vorteil wäre ein vergleichsweise einfach umzusetzendes Modell.
- Berücksichtigung von ökologischen Aspekten bei der Neugestaltung (z.B. Einführung einer Grundsteuer C auf unbebaute Baugrundstücke)

5 Aufgabenorientierung

Ausgangssituation

Die Gemeinden, aber auch Länder haben unterschiedliche sozio-demografische sowie geografisch-topografische Rahmenbedingungen, welche bei den aktuellen Finanzausgleichsregelungen jedoch nur unzureichend berücksichtigt werden. Während der österreichische Finanzausgleich sehr starke Elemente des Ressourcenausgleichs beinhaltet, sind Elemente des Lastenausgleichs unterrepräsentiert.

Pilotprojekt Elementarpädagogik und Pflichtschulen

Mit dem FAG 2017 wurde erstmals der Begriff der Aufgabenorientierung im Finanzausgleichsgesetz integriert. Es wurde vereinbart, dass ein Teil der Gemeinde-Ertragsanteile in den Pilotbereichen Elementarbildung und Pflichtschule ab 2018 bzw. 2019 aufgabenorientiert verteilt werden soll. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe – vorerst für die Elementarbildung – eingerichtet, welche jedoch ihre Arbeiten ohne Erfolg einstellte. Die Arbeitsgruppe scheiterte nicht zuletzt an unterschiedlichen Zielsetzungen der Verhandlungspartner (z.B. Sollen die Mittel der Absicherung des laufenden Betriebs in Abhängigkeit unterschiedlicher Ausbaugrade dienen? Oder sollen Anreize für den Ausbau von Plätzen geschaffen werden?) und an einer fehlenden Aufstockung der Mittel zur Zielerreichung. Schließlich wurde die geplante aufgabenorientierte Mittelverteilung wieder aus dem Finanzausgleichsgesetz gestrichen.

KDZ-Studien zur Aufgabenorientierung

Das KDZ hat sich in mehreren Studien damit beschäftigt, wie eine stärkere Aufgabenorientierung in den Finanzausgleich integriert werden könnte. Im Rahmen von zwei Studien zur Elementarpädagogik bzw. zu Pflichtschulen¹⁰ wurden Vorschläge für ein Umsetzungsmodell für eine teilweise aufgabenorientierte Verteilung konkretisiert. Der Vorschlag betrifft dabei sowohl geeignete Indikatoren, die Integration in das bestehende Finanzausgleichssystem als auch Empfehlungen für den Reformprozess.

Gemeinsam mit der TU Wien erstellte das KDZ¹¹ die Grundlagen für ein Bewertungsschema zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Zusätzlich erfolgte eine umfassende Diskussion zur Einordnung dieses Modells in das Finanzausgleichssystem. Dies ist ein Beitrag, um die aktuell unzureichende Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion von Städten im Finanzausgleich zu lösen.

Bereits seit vielen Jahren besteht ein ganzheitlicher Vorschlag zu einer stärker aufgabenorientierten Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile.¹² Dabei werden sozio-demografische (z.B. hoher Anteil an Kindern, hohe Arbeitslosenzahlen, hoher Anteil an Personen mit Migrationshintergrund) und geografisch-topografische Lasten (z.B. besonders hohe oder niedrige Siedlungsdichte, Seehöhe) sowie Lasten der zentralörtlichen Funktion (z.B. öffentlicher Verkehr, Bildungseinrichtungen, Kultur- und Sporteinrichtungen, Bezirksverwaltungsaufgaben bei Statutarstädten) berücksichtigt.

¹⁰ Vgl. Mitterer; Haindl: Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel Elementarbildung, 2015. Mitterer; Hochholdinger; Seisenbacher: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung, 2019.

¹¹ Mitterer; Haindl; Hochholdinger; Bröthaler; Getzner; Kramar; Strohmayer: Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion, 2016.

¹² Bauer; Mitterer: Kriterien aufgabenorientierter Gemeinde-Finanzausgleich, 2009.

6 Transferentflechtung und -reduzierung

Ausgangssituation

Die Transferbeziehungen im sekundären und tertiären Finanzausgleich haben im Finanzausgleichssystem eine hohe Bedeutung und führen zu deutlichen Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften (siehe auch Kapitel II.4). Die Transfers reichen von Finanzausweisungen vom Bund an Länder etwa für Krankenanstalten und den Pflegefonds, über die Kostentragung des Bundes für Landeslehrer*innen bis hin zu den Länder-Gemeinde-Transfers.

Besonders komplexe Transferbeziehungen bestehen in jenen Bereichen, in welchen es eine gemeinsame Aufgabenerbringung der drei Gebietskörperschaftsebenen gibt. Zu nennen sind v.a. die Bereiche Pflege, Gesundheit und Bildung, aber auch der ÖPNV. Hinzu kommen mehrere Fonds, um die gebietskörperschaftsübergreifende Steuerung in weiteren Aufgabenbereichen zu verbessern, wie etwa für die Siedlungswasserwirtschaft oder den Katastrophenfonds.

Die Komplexität der Transferbeziehungen nimmt dabei im Zeitverlauf stetig zu. Man denke etwa an den Pflegebereich, bei welchem mit dem Pflegefonds ein zusätzliches Finanzierungs- (und Steuerungs)instrument abseits der Ertragsanteilverteilung geschaffen wurde. Auch Art. 15a-Vereinbarungen dienen häufig dazu, die Finanzierung zusätzlicher Aufgaben abzusichern. Hier etwa das Gratis-Kindergartenjahr, den Ausbau der Kinderkrippen oder den Ausbau der Ganztagschulen. Eine Überführung in die reguläre Finanzierung (insbesondere über die Ertragsanteile) bleibt jedoch meist aus. Eigentlich als Übergangsregelung gedachte Regelungen bleiben, die Komplexität des Gesamtsystems wächst weiter.

Ein Übermaß an intragovernmentalen Transfers kann jedoch durchaus kritisch gesehen werden. Zu nennen sind insbesondere hohe Transaktionskosten, alloкатive Ineffizienzen, eine erschwerte generelle Steuerung und auch demokratiepolitische Defizite, etwa durch Einschränkungen der Autonomie der subnationalen Gebietskörperschaften.¹³

Bisherige Schritte

Reformdiskussionen finden sich regelmäßig im Zuge verschiedener Bemühungen um eine Bundesstaatsreform. Relativ weit fortgeschritten waren die Vorschläge im Rahmen des letztlich gescheiterten Österreich-Konvents.

Auch im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde dieses Thema angeschnitten. Zu nennen sind insbesondere die vereinbarten Spending Reviews, beginnend mit den Bereichen Schulgesundheit und Siedlungswasserwirtschaft, welche jedoch bislang noch nicht veröffentlicht wurden.

Während der Verhandlungen zum FAG 2017 wurden die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden intensiver diskutiert. Dies führte zur Bündelung der bisherigen Finanzkraftregelungen im Bereich der Ertragsanteile und Bundestransfers mit den landesrechtlichen Finanzkraftregelungen. Eine Entflechtung oder Reduktion der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden gelang jedoch nicht.¹⁴

¹³ Brückner; Haindl; Mitterer: Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich; in: Bauer et al. (Hrsg.): Handbuch zum Finanzausgleich 2017, 2017.

¹⁴ Vgl. Kremser; Sturmlechner; Wolfsberger: Zum Paktum des Finanzausgleichs 2017; in: Bauer et al. (Hrsg.): Handbuch zum Finanzausgleich 2017, 2017.

7 Reformen der Länder-Gemeinde-Transfers

Ausgangssituation

Zwischen Gemeinden und Ländern besteht ein hohes Transfervolumen, welches nur teilweise transparent ist und Kosten verursacht. Auch werden die finanziellen Spielräume der Gemeinden durch die starke Transferdynamik im Umlagenbereich eingeschränkt. Im Bereich der Förderungen besteht ein hoher Abhängigkeitsgrad der Gemeinden von den Ländern. Siehe hierzu das Kapitel III.

Reformbereiche

Die komplexen Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtwirkung nicht mehr steuerbar und bedürfen daher einer klaren Ausrichtung. Nachfolgend werden die wichtigsten Reformpunkte zusammengefasst:¹⁵

- ❑ Kompetenzbereinigung: Bereinigspotenzial besteht bei jeder gemischten Trägerschaft (z.B. Krankenanstalten beim Land, Kinderbetreuung bei den Gemeinden).
- ❑ Gemeinsame Verhandlung von primärem, sekundärem und tertiärem Finanzausgleich: Da landesinterne Finanzausgleiche die finanzielle Ausstattung der Gemeinden stark beeinflussen, wäre ein bundesweit einheitlicher Rahmen ein Beitrag zur Reduktion der Abhängigkeiten der Gemeinden von den Ländern.
- ❑ Reduktion des Transfervolumens – Transferabtausch: Möglich wäre etwa ein Abtausch von Umlagen gegen Gemeinde-Ertragsanteile oder Förderungen (einnahmenneutrale Lösung für Länder und Gemeinden).
- ❑ Lastenausgleich stärken, Ressourcenausgleich bündeln: Stärken von lastenausgleichenden Verteilungskriterien gegenüber ressourcenausgleichenden Kriterien (z.B. Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion).
- ❑ Transparente Gemeinde-Bedarfszuweisungen: Mit dem FAG 2017 wurde vereinbart, dass die Länder regelmäßig Daten zu den ausbezahlten Mitteln veröffentlichen. Dies ist bislang nicht erfolgt und sollte nachgeholt werden.
- ❑ Transparenzsteigerung: Die Transferdaten sollten bundesländerweise in einem Transfer-Informationssystem veröffentlicht werden.¹⁶

Maßnahmen im FAG 2017

Mit dem FAG 2017 kam es zu mehreren Veränderungen bei den Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. So wurden mehrere bisherige Bundestransfers auf die Länder zur Weiterleitung übertragen und die Gemeinde-Bedarfszuweisungen aufgestockt. Damit wurde die bereits bisher hohe finanzielle Abhängigkeit der Gemeindebudgets von den Transferbeziehungen mit den Ländern noch weiter erhöht.

Grundlegende Reformen der Länder-Gemeinde-Transfers, wie eine Transferreduzierung und -entflechtung blieben aus.

¹⁵ Vgl. Biwald; Haindl; Mitterer: Transferreformen auf Länder- und Gemeinde-Ebene; in: Bauer et al. (Hrsg.): Handbuch zum Finanzausgleich 2017, 2017; Mitterer; Biwald; Haindl: Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen, 2016.

¹⁶ Wie eine solche Veröffentlichung erfolgen kann, zeigt für die Gemeindefinanzen die vom KDZ betriebene Plattform www.offenerhaushalt.at. Hier findet sich auch der sogenannte „Subventions-Checker“, mit dem die Förderungen der Gemeinden differenziert sowie nachvollziehbar dargestellt werden können.

8 Reduktion der Raumbblindheit im Finanzausgleich

Ausgangssituation

Der Finanzausgleich und die Raumordnung behandeln durchaus ähnliche Fragestellungen. Wie wird die Versorgung der Bevölkerung sichergestellt? In welchem Ausmaß soll ein Ausgleich von regionalen Disparitäten erfolgen?

Innerhalb des Finanzausgleichs erfolgt jedoch nur eine unzureichende Verknüpfung mit räumlichen Faktoren – man spricht von der „Raumbblindheit“ im Finanzausgleich. Dabei könnten damit zahlreiche Probleme gelöst werden, wie insbesondere:

- regionsbezogene Probleme (z.B. Umgang mit Abwanderung)
- Berücksichtigung externer Effekte und funktionaler Verflechtungen der Gemeinden
- Ausgleich regionaler Disparitäten bzw. Sicherstellung einer Grundversorgung
- ausreichende Berücksichtigung der Heterogenität der Gemeinden (z.B. Heterogenität im ländlichen Raum, Asymmetrien zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden)

Lösungsansätze

Um die Raumbblindheit im Finanzausgleich zu reduzieren, sind mehrere Lösungen möglich:

- stärkere Berücksichtigung raumpolitischer Zielsetzungen im Finanzausgleich
- Mitbedenken von Raumwirkungszielen bei der Ausgestaltung der Finanzströme (z.B. Wohnbau, Verkehr, Bildung, Soziales)
- Implementierung einer Steuerungsebene „Kleinregionen“: z.B. kleinregionale Zentren im ländlichen Raum stärken, Abstimmen und Sicherstellen der Dienstleistungen und Infrastrukturen innerhalb der Region
- Förderung von interkommunalen Kooperationen und Gemeindezusammenlegungen
- Anreize für Kooperationen im Stadt-Umland-Bereich
- raumbezogener Lastenausgleich im Rahmen der Ertragsanteile und dem Transfersystem (Aufgabenorientierung), z.B. regionale Versorgungsfunktion von Zentren berücksichtigen.

9 Resilienter Finanzausgleich

Die Pandemie hat die Frage vor Augen geführt, wie es um die finanzielle Resilienz von Bund, Ländern und Gemeinden bestellt ist. So waren Hilfspakete für die Gemeinden notwendig, da diese die finanziellen Einbußen nicht selbstständig bewältigen hätten können. Die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden ist – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – gestiegen, bestehende fiskalpolitische Instrumente zur Beschränkung der Aufnahme von Schulden wurden zum Vorteil aller außer Kraft gesetzt. Neben der Frage der Robustheit stellt sich auch die Frage nach der Erholungsfähigkeit.

Als Ergebnis einer gemeinsamen Veranstaltung 2021 von KDZ und TU Wien wurden folgende Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz im Finanzausgleich angesprochen:¹⁷

- ❑ **Evaluierung des Finanzausgleichs:** Empfohlen wird eine Evaluierung, inwieweit der Finanzausgleich ausreichend krisenfest ist und welche Ansatzpunkte geeignet sind, um die Krisenfestigkeit zu verbessern. In welchem Ausmaß sind die einzelnen Gebietskörperschaften von Krisen betroffen? Sind bestehende Ausgleichsmechanismen ausreichend? Welche Instrumente des Finanzausgleichs haben sich in den jüngsten Krisen bewährt und wo besteht Nachbesserungsbedarf? Was braucht es, um das gesamtstaatliche Zusammenspiel zu verbessern und für künftige Krisen fit zu sein?
- ❑ **Ausreichende Differenzierung und Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe und Rahmenbedingungen:** Bund, Länder und Gemeinden sind in unterschiedlichem Ausmaß von Krisen betroffen, und deren Handlungsspielräume zur Krisenbewältigung sind verschieden. So benötigt etwa die Sicherung der Daseinsvorsorge auf Gemeindeebene eine annähernd stabile, daher krisenunabhängige Einnahmensituation, während der Bund vergleichsweise flexibel und kostengünstig Einnahmerrückgänge durch Schuldenaufnahmen ausgleichen kann.
- ❑ **Sicherung der öffentlichen Leistungserbringung:** Ein Finanzausgleichssystem sollte eine Sicherung der öffentlichen Leistungserbringung sowohl in Krisenzeiten als auch in Nicht-Krisenphasen garantieren. Entsprechend sind die beiden Aspekte Prävention und Krisenbewältigung auch im Finanzausgleich ausreichend zu verankern, um Robustheit und Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Um die Krisenfestigkeit künftig noch weiter zu verbessern, bedarf es im Finanzausgleich mehr Fokus auf die Prävention. Hierbei sind seit langem bekannte Reformaspekte (wie etwa Stärkung der Abgabenaufonomie, Reduktion der Transferabhängigkeiten, Aufgabenorientierung) im Sinne der Resilienz zu bewerten und weiterzuentwickeln.
- ❑ **Verbesserungen im Finanzausgleichsreformprozess:** Ob ein stärker krisenfester Finanzausgleich gelingen wird, hängt in hohem Maße auch vom Finanzausgleichsreformprozess ab. Wie auch der Rechnungshof¹⁸ in einem Bericht betonte, braucht es für Reformen im Finanzausgleich klare Zielsetzungen und ein geeignetes Projektmanagement. Eine Reform des Finanzausgleichsreformprozesses ist daher notwendig, um auch tatsächlich zu Ergebnissen zu kommen.

¹⁷ <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/veranstaltungen/impulskonferenz-2021-krisenfester-finanzausgleich>

¹⁸ Rechnungshof: Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs, 2021.

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Abgestufter Bevölkerungsschlüssel
Bgld	Burgenland
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BZ-Mittel	Bedarfszuweisungsmittel
COVID	coronavirus disease
EU	Europäische Union
EW	Einwohner*innen
FAG	Finanzausgleichs-Gesetz
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
GSBG	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz
GTS	Ganztageschulen
ieS	im engeren Sinn
KIGA	Elementarpädagogik (Kindergarten)
Ktn	Kärnten
NGO	Non Governmental Organisation
NÖ	Niederösterreich
OÖ	Oberösterreich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Sbg	Salzburg
Stmk	Steiermark
SWW	Siedlungswasserwirtschaft
Tir	Tirol
Vbg	Vorarlberg
W	Wien

Glossar

Abgestufter Bevölkerungsschlüssel: Wichtigster Verteilungsschlüssel bei der Gemeinde-Ertragsanteilsverteilung. Dabei wird eine abgestufte Bevölkerungszahl einer Gemeinde gebildet, indem die Einwohner*innen-Zahl mit einer Zahl – dem Vervielfacher – multipliziert wird. Im Zeitverlauf kam es zu einer Abflachung der Stufen.

Aufgabenorientierter Finanzausgleich: Umsetzung des Steuerungsgrundsatzes „Geld folgt Aufgabe“. Berücksichtigung von sozio-demografischen und geografisch-topografischen Indikatoren sowie der zentralörtlichen Funktionen bei der Finanzausstattung.

Eigene Steuern der Gemeinden: Insbesondere Grundsteuer und Kommunalsteuer.

Ertragsanteile: Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (z. B. Umsatzsteuer, Lohnsteuer).

Finanzkraft: Es bestehen mehrere Definitionen. Meist wird darunter die Summe an eigenen Steuern und Ertragsanteilen verstanden.

Gebühren: Wichtige Einnahmequelle der Gemeinden. Fallen für Bürger*innen v. a. in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Müllbeseitigung an und sind oft vom Verbrauch abhängig.

Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel: Vorwegabzug bei den Gemeinde-Ertragsanteilen zugunsten der Länder. Die Mittel werden über Transfers wieder an die Gemeinden ausgeschüttet (v. a. Haushaltsausgleich, Investitionszuschüsse).

Grundsteuer: Zweite wichtige gemeindeeigene Steuer. Ist von dem/der Grundbesitzer*in zu bezahlen und von der Grundstücksbewertung abhängig.

Kapitaltransfers: Einmalige Finanzausweisungen und Zuschüsse, v. a. Investitionszuschüsse.

Kommunalsteuer: Wichtigste gemeindeeigene Steuer. Ist von dem/der Arbeitgeber*in zu bezahlen und ist abhängig von der Lohnhöhe.

Lastenausgleich: Berücksichtigen unterschiedlicher Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden, wie insbesondere sozio-demografische sowie geografisch-topografische Entwicklungen sowie zentralörtliche Funktionen.

Laufende Transfers: Laufende Finanzausweisungen bzw. Förderungen, v. a. Haushaltsausgleich und Ko-Finanzierungen (z. B. Kinderbetreuung, Schulen).

Oberverteilung: Vertikale Verteilung der Ertragsanteile auf Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes.

Regionale Versorgungsfunktion: Leistungen, welche nicht nur von der eigenen Gemeindebevölkerung, sondern von der Bevölkerung einer ganzen Region genutzt werden.

Ressourcenausgleich: Fokussiert auf den Ausgleich der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der Gemeinden. Möchte die Finanzkraft der Gemeinden einander annähern.

Transfers: Generelle Bezeichnung für finanzielle Ströme zwischen Gebietskörperschaften.

Umlagen: Gemeinden leisten einen Finanzierungsbeitrag bei eigentlichen Landesaufgaben: insbesondere Landesumlage, Sozialhilfeumlage, Krankenanstaltenumlage.

Unterverteilung: Horizontale Verteilung der Ertragsanteile zwischen den einzelnen Ländern bzw. zwischen den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes.

Zentrale-Orte-Konzept: Zuordnung mehrerer Stufen an Zentralörtlichkeit zu den einzelnen Gemeinden.

Zentralörtliche Funktion: Besondere Aufgabenerfordernisse von zentralen Orten.

Weiterführende Studien und Publikationen

Finanzausgleich allgemein

Biwald, Peter; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Mitterer, Karoline (Hrsg.): Krisenfester Finanzausgleich. Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung, Wien-Graz 2022.

Mitterer, Karoline; Hochholding, Nikola; Pichler, Dalilah: Krisenfeste Gemeindefinanzen. Wien 2021.

Rechnungshof Österreich: Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs. Bericht des Rechnungshofes, Reihe BUND 2021/17.

Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Thöni, Erich (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, Wien-Graz 2017.

Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Pitlik, Hans und Schratzenstaller, Margit; Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Schuh, Ulrich; Strohn, Ludwig: Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien. Studie von TU Wien, WIFO und KDZ. Wien 2011.

Abgabenautonomie der Gemeinden

Strohn, Ludwig; Berger, Johannes; Graf, Nikolaus; Schuh, Ulrich: Abgabehoheit auf Länder- und Gemeindeebene. Studie der EcoAustria. Wien 2015.

Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Haindl, Anita: Optionen zur Stärkung der Abgabenautonomie der österreichischen Gemeinden. Wien 2012.

Aufgabenorientierung

Klien, Michael; Pitlik, Hans; Firgo, Matthias; Famira-Mühlberger, Ulrike: Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich. Wien 2020.

Mitterer, Karoline; Hochholding, Nikola; Seisenbacher, Marion: Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung. Finanzierung der Aufgaben im Pflichtschulbereich: Status Quo und Modellvorschläge. Wien 2019.

Mitterer, Karoline; Haindl, Anita; Hochholding, Nikola; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Kramar, Hans; Strohmayer, Florian: Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Studie von KDZ und TU Wien. Wien 2016.

Mitterer, Karoline; Haindl, Anita: Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung; Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. KDZ-Studie. Wien 2015.

Transfers

Rechnungshof: Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten. Reihe Oberösterreich 2019/7.

Mitterer, Karoline; Seisenbacher, Marion: Umsetzungsstand FAG 2017 zu Transfers an Gemeinden. Änderungen bei Finanzausweisungen des Bundes und bei den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen. Wien 2019.

Mitterer, Karoline; Biwald, Peter; Haindl, Anita: Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen; Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. KDZ-Studie. Wien 2016.

Mehr-Ebenen-Steuerung

Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline; Pichler, Dalilah: Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs. Wien 2019.

Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Mitterer, Karoline (Hrsg.): Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus. Herausforderungen und Optionen. Wien Graz 2019.

K
D
Z

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at