

WIFO

TEL. (+43 1) 798 26 01-0

FAX (+43 1) 798 93 86



ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

WIEN 3, ARSENAL, OBJEKT 20 • A-1103 WIEN, POSTFACH 91

P.O. BOX 91, A-1103 VIENNA – AUSTRIA • <http://www.wifo.ac.at>

Ausgewählte Reformerfordernisse im österreichischen Finanzausgleich

Workshop „Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat“

KDZ – Kommunalkredit – WIFO

07. April 2011

Helfried Bauer, Margit Schratzenstaller

WIFO



Johann Bröthaler, Michael Getzner (TU Wien)

Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller (WIFO)

Peter Biwald, Helfried Bauer (KDZ)

Ulrich Schuh, Ludwig Strohner (IHS):

*„Grundlegende Reform des Finanzausgleichs:
Reformoptionen und Reformstrategien“*

IHS et al.: „Verstärkte Aufgabenorientierung“

WIFO et al.: „Gemeindestruktur und
Gemeindekooperation“

KDZ et al.: „Transfers und Kostentragung“

[https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/
Finanzbeziehungenzu_658/5361/StudienzurReformdes_11884/_start.htm](https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/5361/StudienzurReformdes_11884/_start.htm)

- Prämissen, Prinzipien und Vorgangsweise einer Reform des Finanzausgleichs
- Inhaltliche Strategie einer Reform des Finanzausgleichs

- Rahmenbedingungen und Ziele
- Strategische Elemente
- Gesamtarchitektur eines neues Finanzausgleichs
- Gestaltung des Reformprozesses

■ Rahmenbedingungen

- Breiteres Verständnis von Finanzausgleich: Einbeziehung von Kompetenzen/Aufgaben, finanzpolitischer Prioritätensetzung, aufgabenpolitische und finanzwirtschaftliche Dynamik
- Koordination zwischen Gebietskörperschaften – gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, nachhaltig geordnete Haushalte
- Umstellung soll österreichische Staatsquoten nicht erhöhen

■ Ziele der Reform

- Verstärkte Zielorientierung
- Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung durch Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung (Konnexität)
- Herstellung von Transparenz und Verantwortlichkeit
- Fiskalische Äquivalenz
- Stärkung der subnationalen Finanzautonomie, insbesondere der Abgabenautonomie
- Abbau von Mischfinanzierung, radikale Beschneidung des Transfersystems
- Schaffung von Anreizstrukturen für eigene Mittelbeschaffung und effiziente Mittelverwendung
- Verstärkte Aufgabenorientierung der Mittelzuweisung

■ Strategische Elemente

1. Planung und Gestaltung des Reformprozesses
2. Föderalismusmodell Österreich
3. Positionierung der Finanzausgleichsreform
4. Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs
5. Funktionsanalysen
6. Evaluierung

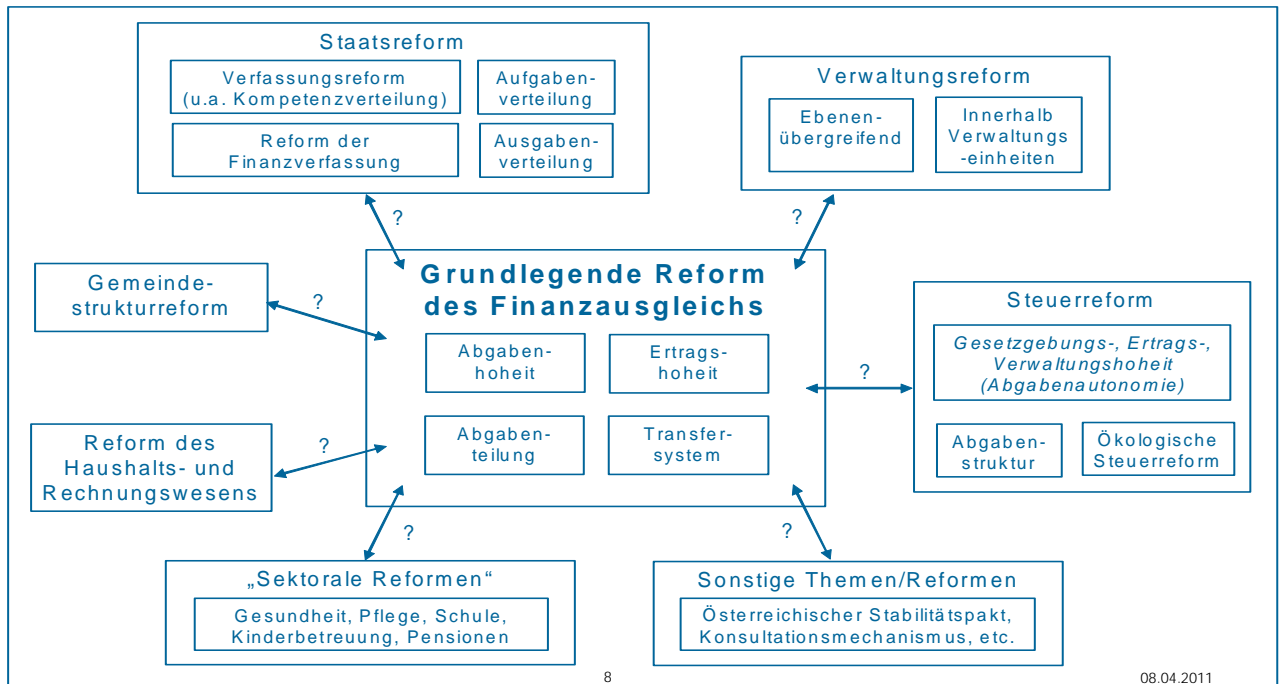
1. Planung und Gestaltung des Reformprozesses

- Fokus auf gesamte FA-Architektur statt Beschränkung auf punktuelle Reformen
- Entkoppelung von regelmäßigen Verhandlungen des FAG
- geeignete Ausgestaltung von Übergangsregelungen

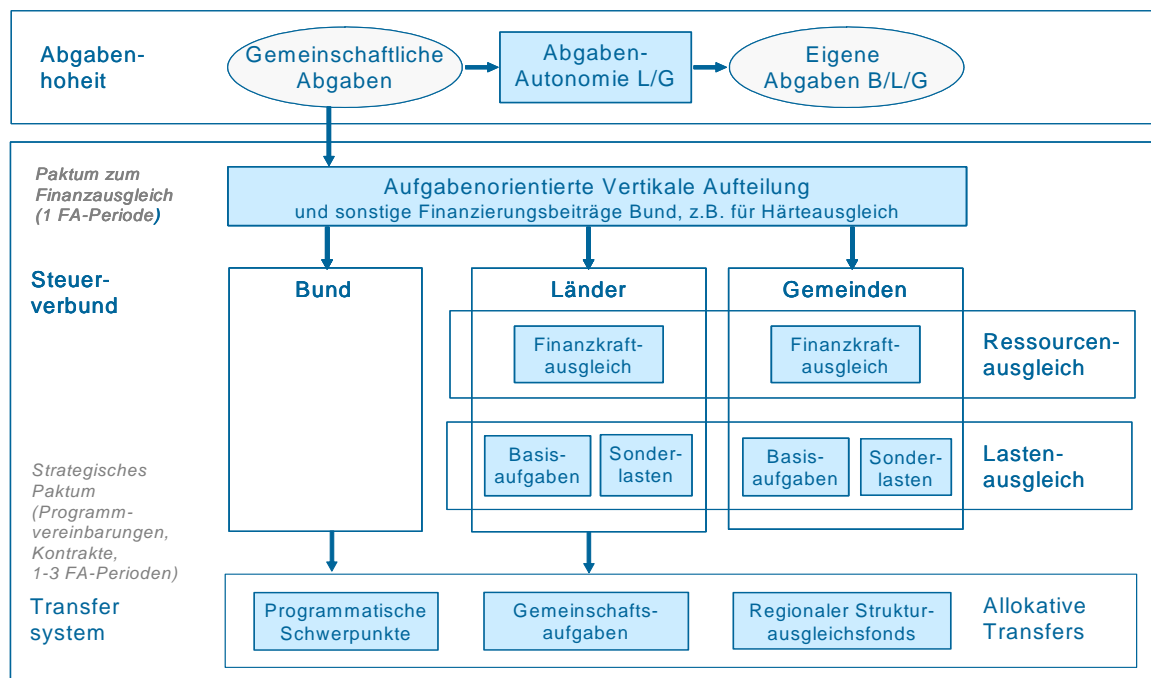
2. Föderalismusmodell Österreich

- grundsätzliche Entscheidung über das angestrebte Föderalismusmodell erforderlich
- => Wettbewerbsföderalismus versus kooperativer Föderalismus versus solidarischer Wettbewerbsföderalismus versus Vollzugsföderalismus
- => Orientierung am solidarischen Wettbewerbsföderalismus mit Stärkung der Elemente des Trennsystems

3. Positionierung der Finanzausgleichsreform zu anderen Reformbereichen



4. Gesamtarchitektur des Finanzausgleichs



5. Funktionsanalysen

- Betrachtung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung der verschiedenen (öffentlichen) Körperschaften in zentralen inhaltlichen Bereichen
- Erforderlich insbesondere in folgenden Bereichen:
 - Gesundheitswesen
 - Öffentlicher Personen-Nahverkehr
 - Bildungswesen
 - Pflege und Altenbetreuung
 - Sozialwesen und Mindestsicherung

6. Evaluierung

- des Reformprozesses
 - => Erkennung möglicher Schwachstellen der Reformmaßnahmen und rechtzeitiges Gegensteuern
 - => Einschätzung der allokativen und distributiven Wirkungen der Maßnahmen
 - => Einbeziehung nicht nur der unmittelbaren finanziellen Effekte, sondern auch mittel- und längerfristiger Perspektiven bei geänderter Eigenverantwortlichkeit und Autonomie sowie geänderten Rahmenbedingungen
- der Wirkungen des Finanzausgleichs
 - => regelmäßige Evaluierungen schaffen Informationsgrundlage für Beurteilung der Gesamtwirkungen des Finanzausgleichs
 - => wesentliche Voraussetzung für effiziente politische Entscheidungen

1. Prämissen

- konsequentes Entflechten von Aufgaben, damit verknüpft Abbauen von Mischfinanzierungen
- Balance zwischen Effizienzstreben, finanz- und wirtschaftspolitischen Zielen sowie von Ergebnisverantwortlichkeit und Finanzautonomie der Gebietskörperschaften herstellen
- Abbauen der vertikalen finanziellen Verflechtungen zu Gunsten verstärkter horizontaler Kooperation und Abstimmung
- Transfers dienen lediglich der Ergänzung des primären FA (d.h. Abgabenteilung, Steuerverbund)

12

08.04.2011

2. Stärkung der subnationalen Abgabenhöhe

- Erweiterte Steuerhoheit der Länder schaffen bzw. Nutzen des Abgabenerfindungsrechts der Länder, losgelöst von der Vollzugshoheit (Steuererhebung bleibt weitgehend bei Bund); Ausmaß ähnlich wie bei Gemeinden (rd. 30 %)
 - => gemeinschaftl. Bundesabgaben in ausschl. Landesabgaben umwandeln (z.B. Kfz- Steuer, motorbez. Versicherungsst., Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe...)
 - => bundeseinheitlich geregelte Zuschläge der Länder zu Stammabgaben d. Bundes einführen
 - => Einräumen von Bandbreiten für Steuer(hebe)sätze
- Bei den Gemeinden Reform der Grundsteuern; mehr Spielraum bei den Hebesätzen
- Das Aufkommensprinzip bei den eigenen Abgaben führt zu meist unerwünschten Finanzkraftunterschieden
 - => angemessener Ressourcenausgleich erforderlich

13

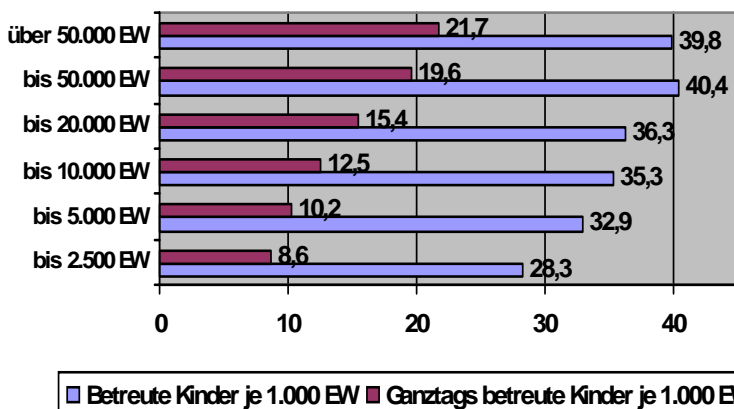
08.04.2011

3. Aufgabenorientierung bei der vertikalen und horizontalen Mittelverteilung

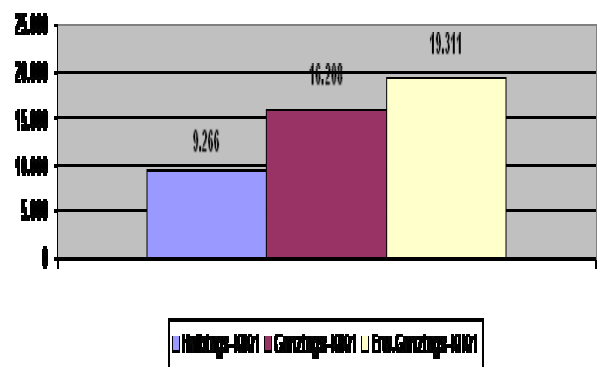
- Vertikale Mittelverteilung, insbesondere über die eigenen Abgaben und die vertikale Teilung der Steuerverbundmittel
- flexiblere vertikale Verteilung in mittelfristiger Sicht zur Berücksichtigung von Aufgabenverschiebungen zwischen den staatlichen Ebenen und veränderte Prioritäten (im Sinn strategischer Allokationsziele)
- Horizontale Verteilung der Mittel des Steuerverbundes:
 - => bisherige Verteilung nach Volkszahl bzw. aBS sowie nach Fixschlüsseln berücksichtigt unterschiedliche horizontale Lasten zu wenig
 - => künftig differenziertere Verteilung: Basislasten nach Einwohnerzahl; für Sonderlasten – aus demografischen, sozio-ökonomischen, topografischen, zentralörtlichen Gründen – nach zusätzlichen Indikatoren
 - => Indikatoren richten sich nach sachlichen Umständen, sie sind z.T. veränderlich (z.B. Zahl der Betreuungsfälle), z.T. unveränderlich ...

Beispiel für notwendige Lastenausgleiche im Bereich der Kinderbetreuung

Abbildung 4: Ausmaß der Kinderbetreuung – Betreute Kinder je 1.000 Einwohner – 2008/2009



Kinderkrippen - lfd. Betriebsausgaben je Platz in Euro p.a. - 2000



■ Beispiele für Aufgabenorientierung im horizontalen FA

=> Dänemark: ein Teil der Finanzmittel der Gemeinden wird unter Anwendung von Indikatorausprägungen verteilt; 2 Kategorien von Indikatoren: demografische (EW-Zahl, Anteile von Altersgruppen etc.) und sozio-ökonomische (diverse Kriterien, z.B. Anteil gering verdienender Haushalte, Zahl der Sozialhilfeempfänger etc. werden zu einem Indikator zusammengefasst)

=> Schweiz: Lastenausgleich erfolgt durch Zuschüsse für soziodemografische (Sonder)Lasten städtischer Kantone (Indikatoren für Armut wie Zahl der Langzeitarbeitslosen, Ausländeranteile; Kernstadtindikatoren - hohe Siedlungsdichte) sowie für geografisch-topografische Lasten dünn besiedelter Gebirgskantone (Lasten der Seehöhe, d. Steilheit, Anteil von Einwohnern in Kleinstgemeinden)

=> Österreich (Vorschlag): Lastenausgleich für Länder für Bildung (teils Volkszahl, teils Sonderlast Anzahl der Schüler in berufsbildenden Schulen), für Gesundheit (zum Großteil nach VZ, Sonderlast - Risikoausgleich nach Alter und Geschlecht), für techn. Infrastruktur (überwiegend als Sonderlast nach vereinbarter Länge des Straßennetzes; Angebote des öff. Verkehrs)...

4. Entflechtung und Abbau der Transfers, Reform verbleibender Transfers

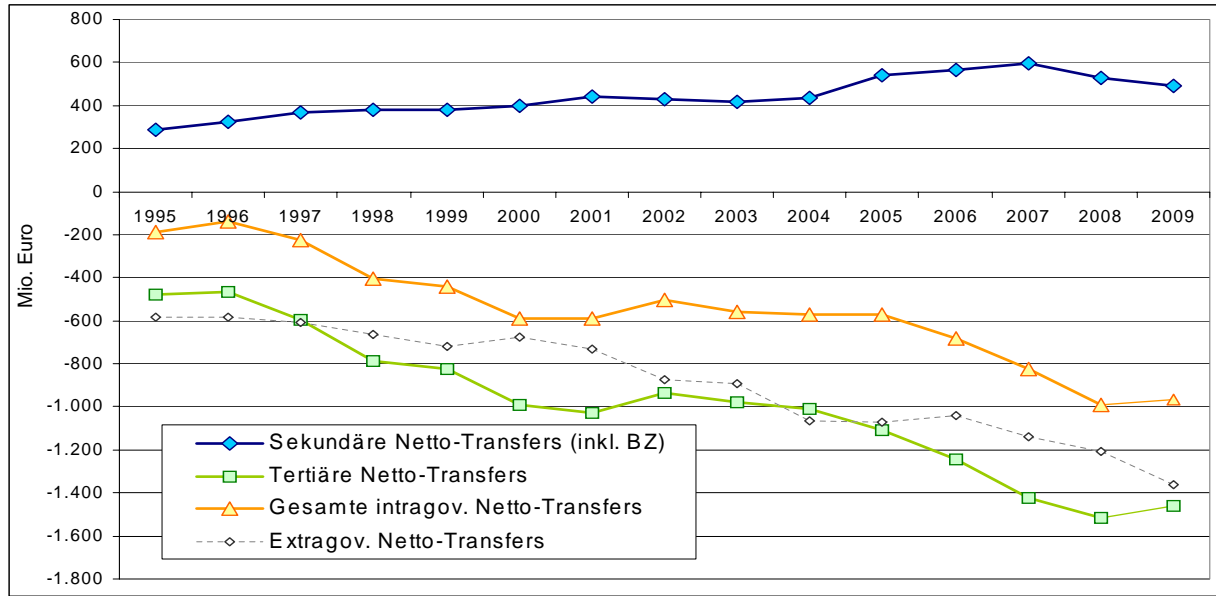
- Transfers dienen dem Schließen „fiskalischer Lücken“ (Shah). Diese entstehen in der Praxis aus (1) unangemessener Aufgabenzuteilung, (2) Zentralisierung der Steuerhoheit, (3) ruinösem Steuerwettbewerb subnationaler Regierungen, (4) fehlenden Besteuerungsspielräumen.

Durch Aufgabentflechtungen, Ausbau der Abgabehoheit, aufgabenorientierte Verteilung von Mitteln des Steuerverbundes können große Teile der vertikalen Transfers zwischen Land und Gemeinden (teils sekundärer, teils tertiärer FA) beseitigt werden z.B. Landesumlage, Umlagen für Sozialhilfe oder zur Krankenhausabgangsdeckung

- Verbleibende Zwecke für intragov. Transfers wären v.a.:

- => Ressourcenausgleich
- => Lastenausgleich
- => Abgeltung von reg. Spillovers, Realisierung von Economies of scale

Beispiel für Entwicklung von sekundären und tertiären Netto-Transfers d. Gemeinden ohne Wien 1995-2009, in Mio €
(Qu.:Endbericht Projekt Transfers u. Kostentragung, 2010, S. 43)



18

08.04.2011

Einnahmen aus Ertragsanteilen und Umlagezahlungen der Stadt Wiener Neustadt, in Mio. €

Einnahmen aus / Umlagen für	2009 in Mio. €	2010 in Mio. €	2011 in Mio. €	2012 in Mio. €	Veränderung 09 bis 12 in %
Ertragsanteile an gem. Bundesabgaben (EAT)	37,127	35,700	38,230	38,851	+ 4,6
KH - Umlagen	8,845	9,420	10,160	11,075	+ 25,2
Soz.hilfe - Umlagen	7,304	8,211	9,551	10,417	+ 42,6
Summe d. Umlagen	16,149	17,631	19,711	21,492	+ 33,1
Ertragsanteile abzügl. Umlagen (verbleib. EAT)	20,978	18,069	18,519	17,359	- 17,5
verbl. EAT in % d. EAT	56,5	50,6	48,4	44,6	

■ Transfers zum Ressourcenausgleich

=> Unerwünschte Unterschiede im Ressourcenaufkommen (Finanzkraft) sollen durch einen einzigen Transfer im politisch jeweils gewünschten Ausmaß horizontal (zwischen Ländern bzw. Gemeinden) ausgeglichen werden

=> Ausmaß des Ressourcenausgleichs so nur bedingt objektiv festzulegen:

1. Bestimmungsgröße: den finanzschwächeren GK müssen Anreize für eigene wirtschafts- u. strukturpolitische Maßnahmen zur Stärkung der eigenen FK verbleiben (d.h. kein vollständiger Ausgleich)

2. Bestimmungsgröße: Bezug zum interregionalen / interkommunalen Kooperations-, Konkurrenz- u. Konfliktpotenzial ist erforderlich

=> Konstruktion: ein einziger, zweckfreier, permanenter, schlüsselmäßiger horizontaler Transfer, einstufig, evtl. auch 2-stufig, auf Basis des Steuerpotenzials – auf Ebene der Länder ebenso wie der Gemeinden

■ Transfers zur Abgeltung von räumlichen spill-overs (outputorientierte Lastenausgleiche)

=> Horizontale Lastenausgleiche bei Bildungseinrichtungen

Die bisher im Pflichtschulbereich funktionierenden horizontalen Lastenausgleiche (zw. Gemeinden eines Schulsprengels) sollen zwischen Ländern bzw. Gemeinden ausgebaut werden – in anderen Betreuungs- und Bildungseinrichtungen; Zweck: Förderung von Economies of scale und scope; Vermeidung suboptimaler Angebotslagen

=> zentralörtliche Leistungen im Kultur-, in anderen Infrastrukturbereichen

aus einem evtl. bei den Ländern einzurichtenden Ausgleichsfonds für zentralörtliche Lasten (zu speisen aus Landes- und Gemeindemitteln) werden Abgeltungen für auswärtige Nutzer von Angeboten einer Gemeinde im Kulturbereich, im Bereich des öffentlichen Verkehrs geleistet

=> Generelle Förderung von Economies of scale and scope standardisierte horizontale Vereinbarungen zwischen Partnern sollen für bisher ausstehende oder zu wenig interregional/interkommunal abgestimmte Projekte verbreitet werden und für z.B. 10 Jahre spillovers anteilig abgelten helfen

- Auflösen der Landesumlage und anderer Umlagen als vertikale Transfers der Gemeinden an das Land
- Abgehen von bisherigen Vorwegabzügen, Bedarfs- und Finanzaufweisungen
- Klare Trennung der Verantwortlichkeit für Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen
 - Kinderbetreuung, Schulen
- Klare Regelung der Aufgabe der sozialen Sicherung (eventuell auch ÖPNV) als gemeinschaftliche subnationale Aufgabe
 - Gesetzliche Regelung und Finanzierung bei Ländern
 - Dezentrale Führung der mobilen Dienste, Pflegeheime auf Basis von Normkosten
- Krankenanstalten als Gemeinschaftsaufgabe der Länder

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Margit Schratzenstaller-Altzinger

Arsenal Objekt 20, A-1103 Wien

Tel. +43 1 7982601-204,

www.wifo.ac.at, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13, 1110 Wien

Tel. +43 1 8923492-0, www.kdz.or.at, institut@kdz.or.at

Helfried Bauer

Tel. +43 664 73598514, www.helfriedbauer.com