

Finanzierung öffentlicher Leistungen

Die Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen der einzelnen Gebietskörperschaften sind vielfältig und oftmals nur schwer zu durchblicken. Im Zuge einer umfassenden Verwaltungsreform erscheint es zweckmäßig, die äußerst komplexen und über viele Jahrzehnte gewachsenen Strukturen zu durchleuchten und zu vereinfachen. Insbesondere im Gemeinde-Finanzausgleich zeigen sich dabei zahlreiche Reformoptionen, welche zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der Finanzmittel führen sollen.



Karoline Mitterer und Manuel Köfel

durchgehend – unabhängig von der Einwohnerklasse – verringert. Insbesondere Städte ab 10.000 EinwohnerInnen mussten bereits in den vergangenen Jahren mit rückgängigen freien Finanzspitzen zurechtkommen, was sich in den folgenden Jahren noch weiter verstärken wird.

So zeigen sich beispielsweise je nach Bundesland eine äußerst unterschiedliche Transferbelastung der Gemeinden, eine überproportionale Transferbelastung bei den finanzkräftigen Gemeinden und ein weitgehend abgeschwächter abgestufter Bevölkerungsschlüssel. Der Finanzausgleich im engeren Sinn, aber auch im weiteren Sinn kann als äußerst komplex und undurchschaubar bezeichnet werden.

So nimmt der aktuelle Finanzausgleich nur in Ansätzen auf den tatsächlichen Finanzmittelbedarf der Gemeinden auf Basis der erbrachten Leistungen (z.B. zentralörtliche Funktion, demografische Entwicklungen) Bedacht. Grundsätzlich bestehen hier unterschiedliche Reformansätze, wobei nachfolgend einige – insbesondere für Städte zentrale – genannt werden.

§ 4 F-VG 1948 sieht vor, den einzelnen Gebietskörperschaften jene Einnahmen zu verschaffen, welche sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.¹ Welche Aufgaben zu erbringen sind, hängt sehr stark von der sozio-demografischen und geografisch-topografischen Situation der jeweiligen Gebietskörperschaft ab. Gerade Gemeinden meistern Aufgabenbereiche, die sich aufgrund der demografischen Situation besonders dynamisch entwickeln.² Man denke hierbei insbesondere an den Kinderbetreuungsbereich, Integrationsmaßnahmen oder den Pflegebereich.

Finanzausgleichsreform erforderlich

Vor dem Hintergrund einer rückgängigen finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen stellt sich die Frage, wie das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinden für die Zukunft sichergestellt werden kann, sodass diese ihre Aufgaben wahrnehmen können. Dabei erscheint eine Reform des Gemeindefinanzausgleichs notwendig, welche verstärkt am tatsächlichen Finanzierungsbedarf der einzelnen Gemeinden ansetzt, da diese derzeit – vor allem abhängig von Einwohnerklasse, Bundesland und Finanzkraft – sehr unterschiedlich vom Finanzausgleich profitieren bzw. belastet werden.

Kompetenzentflechtung

Besonders grundlegend ist eine Reform der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften (= Finanzausgleich im weiteren Sinn), die eine Entflechtung der historisch gewachsenen und heute nur mehr schwer zu durchblickenden Aufgaben- und Finanzierungsstruktur nach sich ziehen muss. Effizienzverbesserungen würden dadurch erzielt, dass Aufgaben- sowie Einnahmen- und Ausgabenverantwortung bei derselben Stelle liegen.

Schrumpfende freie Finanzspitze

Zu den wachsenden Aufgaben kommt hinzu, dass durch den aktuellen Einbruch der Ertragsanteile davon ausgegangen werden kann, dass sich die freie Finanzspitze der Gemeinden



¹ Vgl. dazu: § 4 Finanzverfassungsgesetz 1948.

² Handler, Heinz: Reformbereiche des Gemeinde-Finanzausgleichs. In: Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008 (=Schriftenreihe Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 8). Wien, Graz: NWV 2008, hrsg. von Helfried Bauer, S. 429-443; S. 435.

Aufgabenorientierung

Ein wichtiger Reformansatz ist eine verstärkt aufgabenorientierte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteilmittel, um diese näher am tatsächlichen Bedarf der Gemeinden auszurichten. Hierzu schlägt das KDZ⁴ die Einführung von drei Töpfen vor, die aus der Summe der Gemeinde-Ertragsmittel gespeist werden und anhand derer die Mittel aufgabenorientiert an die Gemeinden verteilt werden.

- Topf 1 – Basisaufgaben: zur Finanzierung wesentlicher Teile der Pflichtaufgaben; Verteilung eines Pauschalbetrages je EW;
- Topf 2 – sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten: Finanzierung besonderer Lasten in den Bereichen Kinderbetreuung, Soziales, Siedlungsdichte, Bevölkerungsentwicklung; Verteilung pro Leistungseinheit (z.B. pro betreutem Kind);
- Topf 3 – Lasten aus der zentralörtlichen Funktion: zur Finanzierung von Auftragsverwaltung (bei Statutarstädten) und besonderen Lasten der zentralörtlichen Funktion; Verteilung mittels Pauschalbetrag je EW.

Transferentflechtung

Die Gemeinden erhalten einerseits Transferzahlungen zur Besorgung ihrer Aufgaben, andererseits werden diese von Transferzahlungen der Gemeinden an das Land deutlich überschritten. Diese fallen insbesondere in den Bereichen Sozialhilfe, Krankenanstalten und mit der Landesumlage an, so dass die Gemeinden zur Aufgabenerfüllung der Länder wesentlich beitragen müssen. Dies führt jedoch zu einem Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung.

Durch eine zumindest teilweise Entflechtung der äußerst komplexen Transferbeziehungen könnten die derzeit je nach Bundesland äußerst

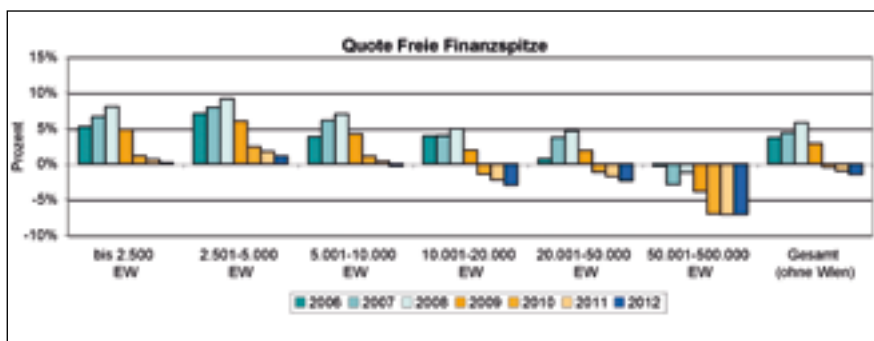


Abb. 1: Quote der freien Finanzspitze nach Einwohnerklasse, in Prozent³

Quelle: Mitterer – eigene Darstellung (2009).

unterschiedlichen Transferbelastungen ausgeglichen sowie die Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung zusammengeführt werden, was in Summe effizienzsteigernd wirken würde. Wichtige Entflechtungsansätze hierbei wären:⁵

- Wegfall der Ko-Finanzierung in den Bereichen Sozialhilfe und Krankenanstalten; die alleinige Finanzierungsverantwortung läge bei Bund und Ländern;
- Wegfall der Ko-Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich (z.B. Personalkostenzuschüsse im Kindergarten); die Finanzierungsverantwortung liegt demnach bei den Gemeinden;
- Wegfall der Landesumlage.

Ausbau der kommunalen Steuern

Durch die hohe Bedeutung des Verbundprinzips in Österreich finden sich auf Kommunalebene nur geringe Handlungsspielräume.⁶ Gleichzeitig hat der Bereich der gemeindeeigenen Steuern in den letzten Jahren verstärkt an Bedeutung verloren – beispielsweise durch die Abschaffung der Getränkesteuer. Um auch in Zukunft den Gemeinden die Finanzierung ihrer

Aufgaben zu ermöglichen, muss auch über eine Reform der eigenen Steuern nachgedacht werden.

Das KDZ⁷ spricht sich in diesem Zusammenhang für ein neues Modell der Grundsteuer aus, welches die Grundsteuer als flächenbezogene Steuer definiert und mit Befreiungen restriktiver vorgeht. Die Höhe der Grundsteuer sollte sich an einer Zonenzuordnung, dem Gesamtflächenausmaß, der Benützungsort und der Grundstückskategorie orientieren.

Ausblick

Die Frage der Finanzierung öffentlicher Leistungen wird in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Die alleinige Umverteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen den Gebietskörperschaften wird hierbei jedoch nicht alleine zur Lösung dieses Problems beitragen können. Vielmehr bedarf es erweiterter Reformansätze, wie insbesondere einer Zusammenführung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten, wie diese im Zuge der Verwaltungsreform vorgesehen ist. ■

³ EW = EinwohnerInnen. Die Einwohnerklasse 20.001-50.000 EW wurde um einmalige Effekte bereinigt.

⁴ Gemäß einer noch nicht veröffentlichten Studie von Bauer, Helfried und Mitterer, Karoline zum aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich.

⁵ Gemäß einer noch unveröffentlichten Studie nach Bauer, Helfried und Mitterer, Karoline zum Abbau von Transferverflechtungen.

⁶ Pitlik, Hans: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs. In: Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008 (=Schriftenreihe Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 8). Wien, Graz: NWV 2008, hrsg. von Helfried Bauer, S. 411-428; S. 425.

⁷ Bauer, Helfried; Ott, Siegfried: Die Grundsteuer im Finanzausgleich 2008 und Reformüberlegungen. In: Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008 (=Schriftenreihe Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 8). Wien, Graz: NWV 2008, hrsg. von Helfried Bauer, S. 444-453; S. 446ff.