

Finanzausgleichsreform ist unumgänglich

Vor dem Hintergrund der sinkenden 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 Gemeinde-Finanzausgleichs unbedingt notwendig.

Peter Bivald, Karoline Mitterer

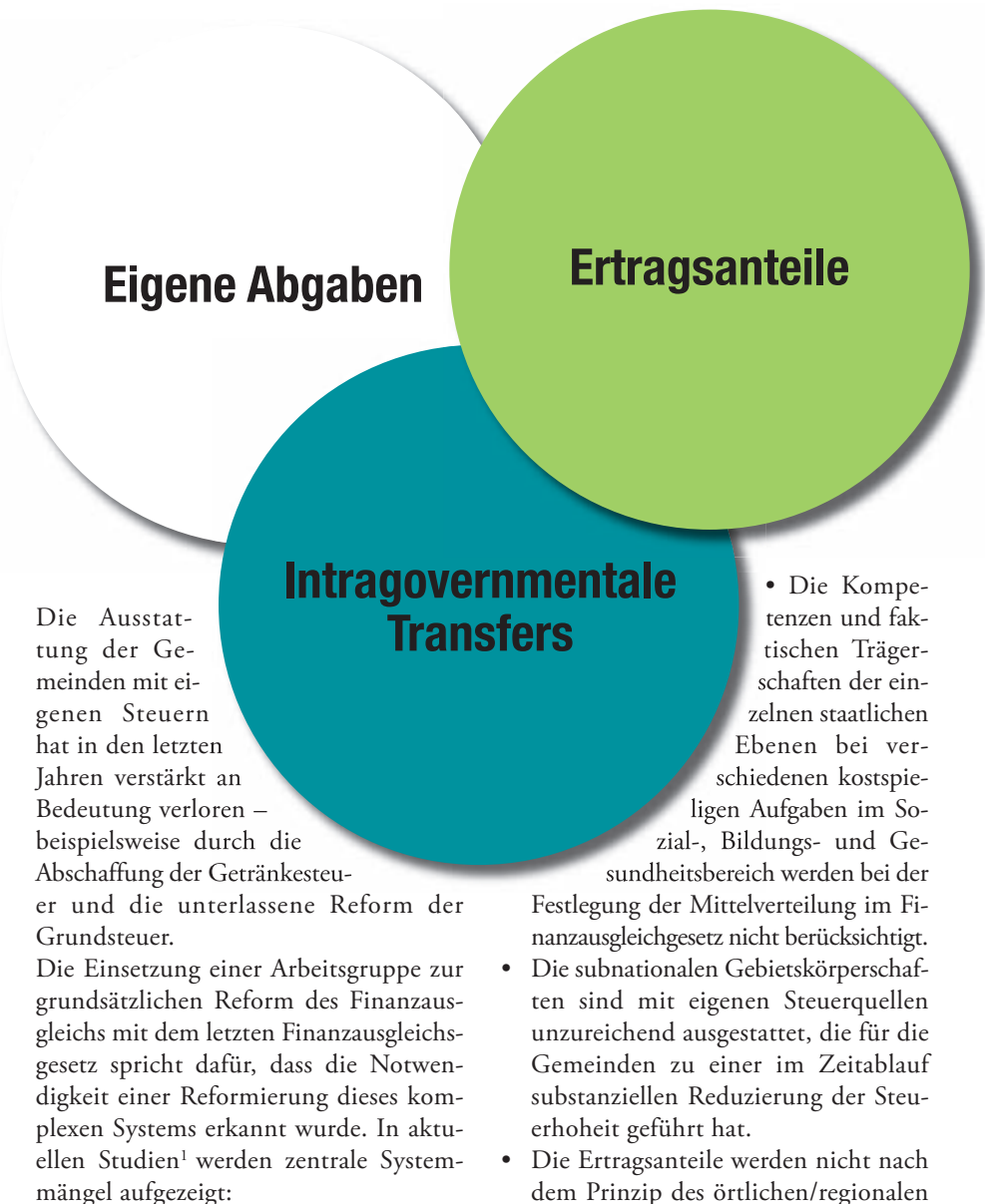
Als Ansatzpunkte für Reformen im Gemeinde-Finanzausgleich können drei wesentliche Elemente gesehen werden: die Ertragsanteile, die Transferbeziehungen und die eigenen Steuern. Durch deren Zusammenspiel stehen den Gemeinden unterschiedliche hohe Finanzmittel zur Verfügung.

Die einzelnen Finanzausgleichsgesetze (FAG) der letzten Jahre und Jahrzehnte bewirkten eine zunehmende Aushöhlung einer mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel intendierten Mittelverteilung mit Bezug zu den Gemeindeaufgaben. Derzeit ist die Wirkung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bereits hochgradig reduziert worden, was wegen der Dominanz des Steuerverbundes an den gesamten Abgabenerträgen der Gemeinden noch stärker ins Gewicht fällt.

Gleichzeitig führen die bereits seit längerem wirksamen demografischen Veränderungen zu neuen Aufgabenschwerpunkten der Gemeinden. Man spricht heute von mindestens vier demografischen Entwicklungstrends: nämlich Veränderungen der Geburtenrate, der Lebenserwartung, der Binnenwanderung und der internationalen Wanderungsbilanz, die jeweils zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden führen.

Hinzu kommt eine steigende Belastung der Gemeinden durch Umlagen, welche an die Länder geleistet werden müssen. Insbesondere zu nennen sind hier die Landes-, die Krankenanstalten- sowie die Sozialhilfeumlage, welche im Gegensatz zu den Ertragsanteilen zulasten der Städte und finanzkräftigen Gemeinden gehen.

ELEMENTE DES GEMEINDE-FINANZAUSGLEICHS:



Aufkommens, sondern nach künstlichen Verteilungsschlüsseln (v.a. nach der Volkszahl bzw. nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel) horizontal verteilt.

- Die intragovernmentalen Transferzahlungen im vertikalen Finanzausgleichsgefüge (Bund zu Länder, zwischen dem Land und den jeweiligen Gemeinden) wurden in den letzten Jahrzehnten sukzessive ausgeweitet und führen zu massiven Umverteilungen von größeren zugunsten kleineren Gemeinden, wie auch von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden.

Grundsätzlich sind vielfältige Reformansätze möglich. So scheint beispielsweise eine Reform der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften (= Finanzausgleich im weiteren Sinn) sinnvoll, die eine Entflechtung der historisch gewachsenen und heute nur mehr schwer zu durchblickenden Aufgaben- und Finanzierungsstrukturen nach sich ziehen muss. Am Ende würden Effizienzverbesserungen dadurch erzielt, dass Aufgaben- sowie Einnahmen- und Ausgabenverantwortung bei derselben Stelle liegen. Nachfolgend sollen drei Reformvorschläge kurz erläutert werden.

Aufgabenorientierte Verteilung der Ertragsanteile

Ein wichtiger Reformansatz ist eine verstärkt aufgabenorientierte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteilmittel, um diese näher am tatsächlichen Bedarf der Gemeinden auszurichten. Hierzu schlagen wir² 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 EinwohnerIn;
- Topf 2 – soziodemografisch 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 besondere Lasten der zentralörtlichen Funktion; Verteilung mittels Pauschalbetrages je EinwohnerIn.

Entflechtung der intragovernmentalen Transferbeziehungen

Durch eine zumindest teilweise Entflechtung der äußerst komplexen Transferbeziehungen könnten die derzeit je nach Bundesland äußerst unterschiedlichen Transferbelastungen ausgeglichen werden sowie die Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung zusammengeführt werden, das würde in Summe effizienzsteigernd wirken. Wichtige Entflechtungsansätze hierbei wären:³

- Wegfall der Ko-Finanzierung in den Bereichen Sozialhilfe und Krankenanstalten; alleinige Finanzierungsverantwortung läge bei Bund und Ländern;
- Wegfall der Ko-Finanzierung im Kinderbetreuungsbereich (z.B. Personalkostenzuschüsse im Kindergarten); 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.⁴ 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. Bauer und Ott⁵ sprechen 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 nach der Zonenzuordnung, dem Gesamtflächenausmaß, der Benützungstypen sowie nach 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. Die nächsten zwei bis drei Jahre können für die Ausarbeitung der konkreten Reformschritte und insbesondere der neuen Gesamtarchitektur des österreichischen Finanzausgleichs genutzt werden. Darauf aufbauend kann die strategische Entscheidung über eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs getroffen sowie die zentralen Rahmenbedingungen für die Reform geschaffen werden. Ab 2015 könnten dann die einzelnen Teile konkret umgesetzt werden.

¹ Das Bundesministerium für Finanzen hat im 2. Halbjahr 2010 fünf Expertenstudien zu den Themen Reformoptionen und Reformstrategien, Abgabenaufonomie, Transfers und Kostenträgung, Gemeindestrukturen/-fusionen sowie Aufgabenorientierung beauftragt; das KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung hat gemeinsam mit dem IHS, TU-Wien IFIP sowie WIFO an vier dieser Studien mitgearbeitet; Ergebnisse unter www.kdz.or.at

² Vgl. Bauer; Mitterer: Aufgabenorientierung, 2009.

³ Vgl. Bauer; Mitterer: Transferverflechtungen, 2009 sowie Biwald u.a.: Kostenträgung und Transfers, 2010.

⁴ Vgl. Pitlik: Grundlegende Reform, 2008, S. 425.

⁵ Vgl. Bauer; Ott: Grundsteuer, 2008, S. 446 ff.

Literatur:

- Handler, Heinz: Reformbereiche des Gemeinde-Finanzausgleichs; in: Bauer, Helfried: Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch. 2008, S. 429-443.
 Bauer, Helfried; Ott, Siegfried: Die Grundsteuer im Finanzausgleich 2008 und Reformüberlegungen; in: Bauer, Helfried: Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch. 2008, S. 444-453.
 Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Kriterien für einen aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzausgleich. KDZ-Studie 2009.
 Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Zum Abbau von Transferverflechtungen. KDZ-Studie 2009.
 Pitlik, Hans: Theoretische Eckpunkte einer grundlegenden Reform des aktiven Finanzausgleichs; in: Bauer, Helfried: Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch. 2008, S. 441-428.
 Biwald, Peter; Bauer Helfried, Bröthaler Johann; Getzner, Michael, Mitterer, Karoline, Schratzenstaller, Margit: Grundlage Reform des Finanzausgleichs – Projekt „Transfers und Kostenträgung“, Wien 2010.

Quelle der Abbildung: Mitterer: eigene Darstellung, 2009.