

Gemeinde-Transferbericht – die 10-Jahres-Perspektive

Das KDZ hat die aktuelle Transferentwicklung näher betrachtet. Der aktuelle Gemeinde-Transferbericht beinhaltet eine kritische Analyse der Transferverflechtungen der österreichischen Gemeinden mit den Bundesländern für den Zeitraum 2002 bis 2011.

Mag. Peter Biwald, Mag.^a Anita Haindl, MMag. Clemens Hödl, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Das Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden zeigt folgende Struktur und Finanz- sowie Transferströme:

- Aus dem Finanzausgleich haben die Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2011 6.108 Mio. Euro erhalten.
- Davon gingen 776 Mio. Euro als Vorwegabzug an die Länder (1), 5.332 Mio. Euro gingen direkt an die Gemeinden (2).
- Die Gemeinden erhielten von den Län-

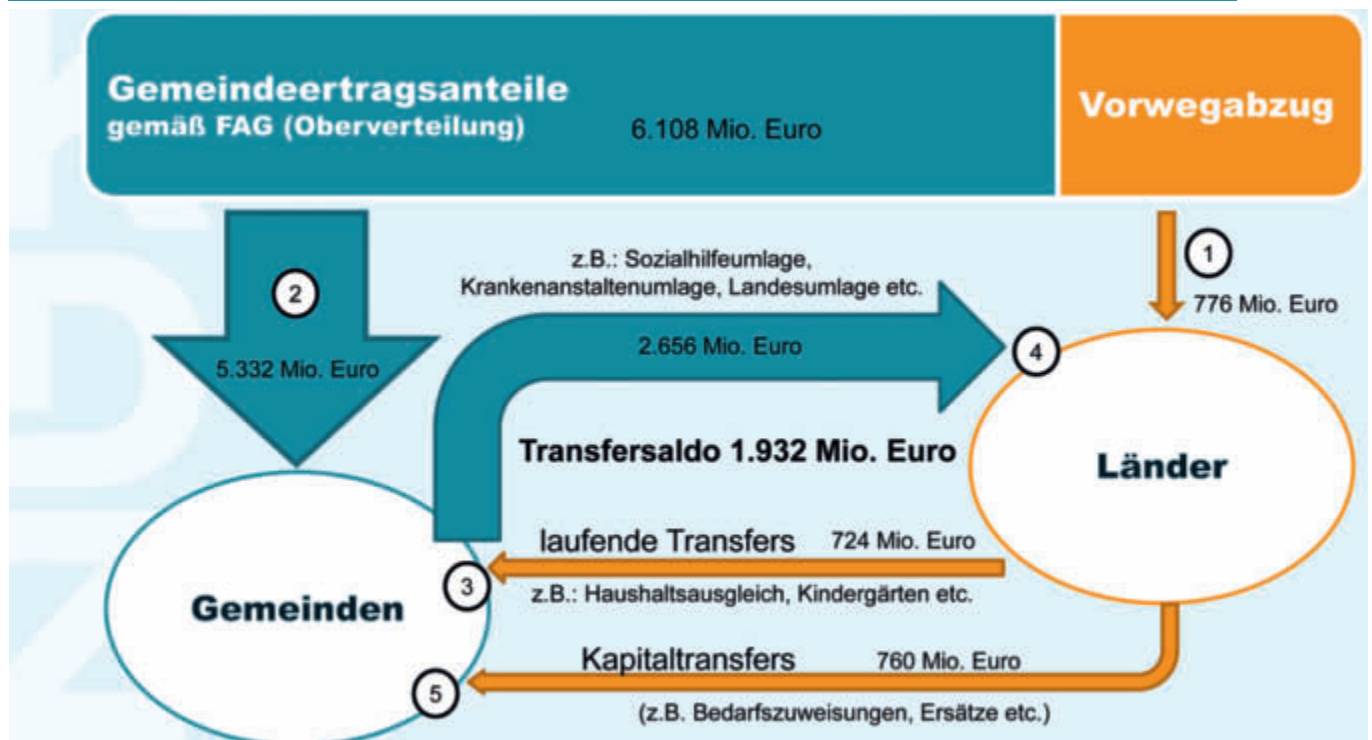
dern 724 Mio. Euro an laufenden Transferzahlungen, z.B. für Kinderbetreuung, aber auch für den Haushaltsausgleich (3).

- In einem nächsten Schritt (4) gingen 2.656 Mio. Euro als Umlagen (Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage) an die Länder (in einzelnen Bundesländern auch an Sozialhilfeverbände).
- Schließlich (5) wurde der Vorwegabzug in Form von Kapitaltransfers in Höhe

von 760 Mio. Euro wieder an die Gemeinden zurücküberwiesen.

Von den Ertragsanteilen, die den Gemeinden nach Vorwegabzug verbleiben, wurde die Hälfte als Umlagen an die Länder (bzw. in einzelnen Bundesländern über die Sozialhilfeverbände - SHV) weitergeleitet. Unter Berücksichtigung der laufenden Transfereinnahmen (d.h. ohne Kapitaltransfers) haben die Gemeinden

Gemeindertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern, 2011

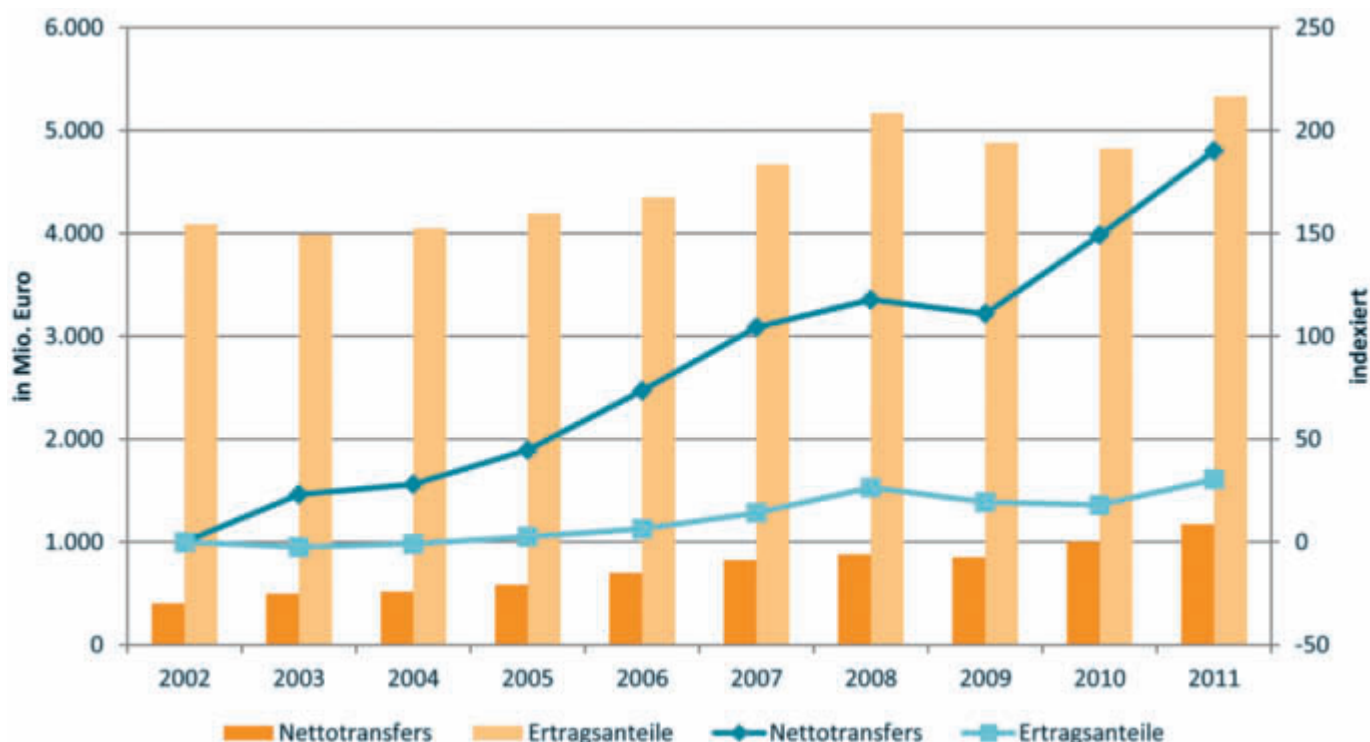


www.kdz.or.at

Quelle: KDZ: eigene Darstellung, 2013.

26. Februar 2013 - Seite 3

Entwicklung des Transfersaldos und der Ertragsanteile, 2002 bis 2011, in Mio. Euro und indexiert



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2002 bis 2011; KDZ: eigene Berechnungen 2013.

einen negativen Transfersaldo gegenüber den Ländern in Höhe von 1.932 Mio. Euro ausgewiesen. Dies sind 36,2 Prozent der Ertragsanteile. Der von den Gemeindefragsanteilen an die Länder überwiesene Vorwegabzug wurde an die Gemeinden weitergereicht.

Entwicklung der Transfers im 10-Jahres-Rückblick

Der negative Transfersaldo zwischen Gemeinden und Ländern hat sich seit 2002 von 404 Mio. Euro auf 1.171 Mio. Euro (2011) erhöht und damit fast verdreifacht. Dies ist einerseits auf die starken Zuwächse bei der Krankenanstalenumlage (+ 386 Mio. Euro bzw. + 84 Prozent) sowie bei der Sozialhilfeumlage (+ 564 Mio. Euro bzw. + 91 Prozent) zurückzuführen. In Summe sind die laufenden Transferausgaben der Gemeinden an die Länder um 1.086 Mio. Euro bzw. 69 Prozent gestiegen. Die Transfereinnahmen haben um 318 Mio. Euro bzw. + 27 Prozent zugenommen.

Die Ertragsanteile sind in den letzten zehn Jahren nur um 31 Prozent gestiegen,

der aus Gemeindesicht negative Transfersaldo um 190 Prozent. Wurden 2002 erst 10 Prozent der Ertragsanteile als Nettotransfers an die Länder gezahlt, waren es 2011 bereits 22 Prozent.

Ohne Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel (inkl. Haushaltsausgleich), die von den Gemeinden über den Vorwegabzug selbst finanziert werden, stieg der Transfersaldo im Analysezeitraum von 1,2 Mrd. Euro bzw. 30 Prozent der Gemeindefragsanteile im Jahr 2002 auf 2,1 Mrd. Euro bzw. 40 Prozent der Gemeindefragsanteile. Folglich wird mehr als ein Drittel der Gemeindefragsanteile im Transfersystem von den Ländern abgeschöpft.

Unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Bundesländern

Den höchsten negativen Transfersaldo weisen im Jahr 2011 die Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich und Kärnten aus. Die Gemeinden des Bundeslandes Salzburg mussten 2002 noch den höchsten Transfersaldo bewältigen, 2011 rangiert Salzburg aufgrund des starken

Anstiegs der anderen Bundesländer, wie auch der landesinternen Reform des Transfersystems, nur im Mittelfeld.

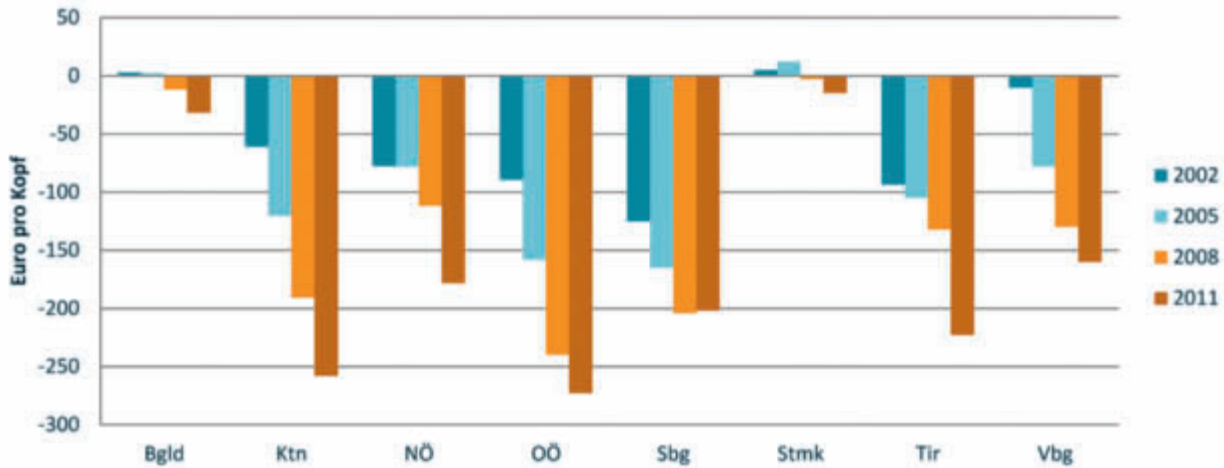
Insgesamt kam es von 2002 bis 2011 zu einem Anstieg des negativen Transfersaldos bei den Gemeinden – die Finanzierungslast nahm daher deutlich zu, am höchsten in Kärnten (+ 197 Euro je EW), Oberösterreich (+183 Euro je EW) sowie Vorarlberg (+150 Euro je EW).

Die Ursache für die unterschiedliche Höhe der Transferlast liegt darin, dass es in Österreich acht unterschiedliche Transfersysteme gibt. Sie unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich folgender Parameter:

- Anzahl der Umlagen – alle Bundesländer heben Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage ein; davon ausgenommen sind Niederösterreich (keine Landesumlage) und die Steiermark (keine Krankenanstalenumlage);

- Höhe der Umlagen – die Landesumlage schwankt zwischen 6,9 und 7,6 Prozent der Ertragsanteile, der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstalten-Betriebsabgängen zwischen 10 und 40 Pro-

Transfersaldo der Gemeinden zum/vom Land, 2002 bis 2011 nach Bundesland, Euro pro Kopf



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2002 bis 2011; KDZ: eigene Berechnungen 2013.

zent, der Anteil der Gemeinden an der Sozialhilfe zwischen 30 und 50 Prozent;
 - Umfang des Leistungsangebots im Bereich der Sozialhilfe und Krankenanstalten und damit verbunden höhere oder niedrigere Lasten.

Verteilungswirkungen der Transfers zwischen den Gemeinden

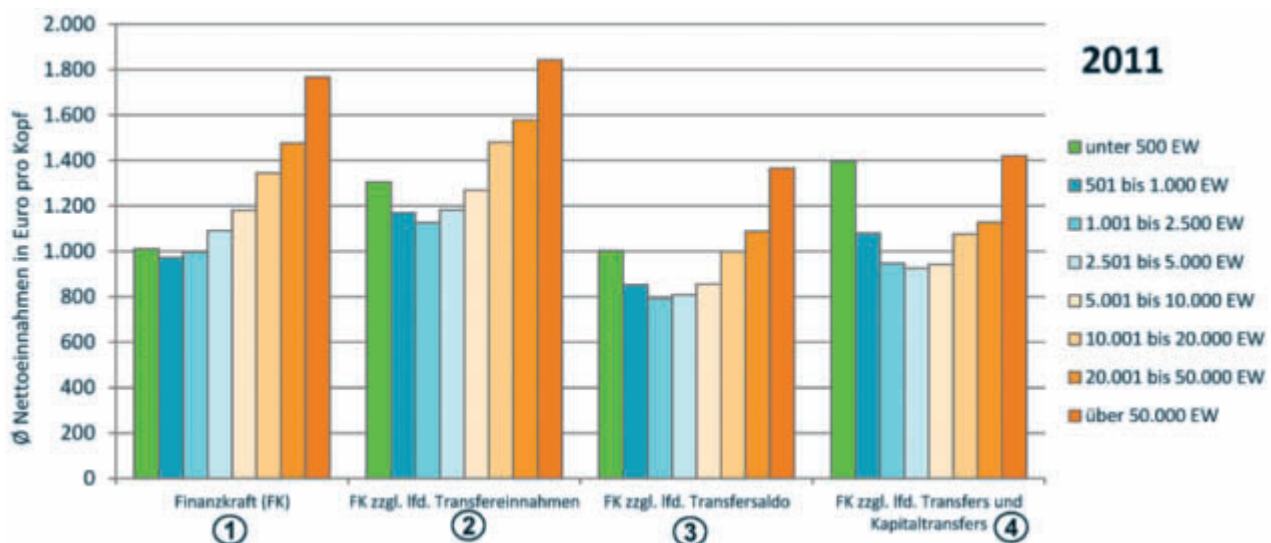
Das Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden führt auch zu signifikanten Verteilungswirkungen auf der Gemeinde-

ebene. Die Ursachen dafür liegen einerseits in den Verteilungsparametern der drei genannten Umlagen sowie im Einsatz der Bedarfszuweisungsmittel zum Haushaltsausgleich wie auch für Investitionen. Die Höhe der Umlagen der einzelnen Gemeinden wird in den meisten Bundesländern nach der Finanzkraft bemessen, womit ein Lastenausgleich von den Gemeinden zugunsten des jeweiligen Landes mit einem Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden verknüpft wird.

Die Finanzausstattung aus dem primären Finanzausgleich (1) zeigt eine gleich hohe Finanzkraft je EW bei den Gemeinden bis 2.500 EW. Danach steigt die Finanzkraft kontinuierlich an, was auf die höheren gemeindeeigenen Steuern, sowie ab 10.000 EW auch auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel zurückzuführen ist.

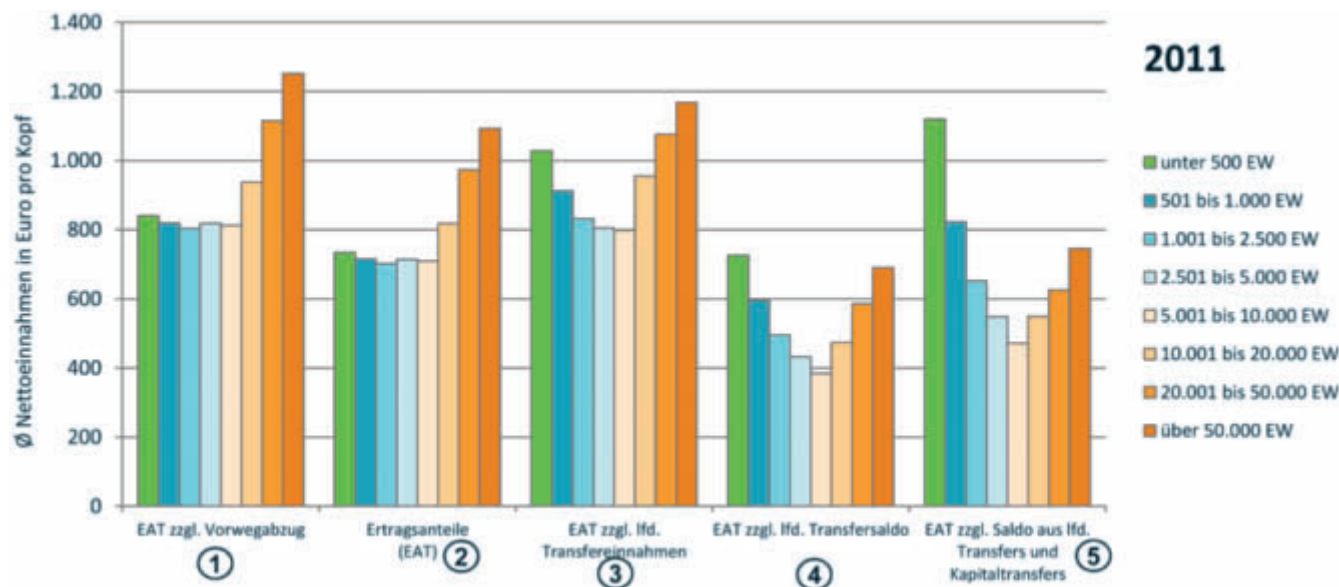
Die laufenden Transfereinnahmen (2) verbessern die Finanzkraft der Gemeinden bis 1.000 EW aufgrund der Finanzkraft

Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach Einwohnergrößenklassen, 2011



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2011; KDZ: eigene Darstellung 2013.

Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Ertragsanteile nach Einwohnergrößenklassen, 2011, in Euro



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2011; KDZ: eigene Darstellung 2013.

als primärer Verteilungsschlüssel der drei Umlagen zwischen den Gemeinden. Nach den laufenden Transferausgaben (3) haben die kleinen Gemeinden folglich mehr Mittel als die Gemeinden zwischen 1.001 und 10.000 EW.

Unter Berücksichtigung der Kapitaltransfers (4) verfügen die kleinsten Gemeinden über mehr Mittel als die Gemeinden zwischen 10.001 und 50.000 EW. Während die Finanzkraftausstattung der Gemeinden bis 1.000 EW von 1.000 Euro je EW vor Transfers auf 1.050 bis 1.400 EW nach Transfers steigt, geht jene der Gemeinden zwischen 10.001 und 50.000 EW von 1.370 bis 1.420 Euro je EW auf 1.020 bis 1.100 Euro je EW zurück. Den größeren Gemeinden verbleiben somit weniger Mittel zur Finanzierung der Kernaufgaben wie auch der zentralörtlichen Aufgaben.

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel aus dem primären Finanzausgleich wird durch den sekundären und tertiären nicht nur abgeschafft, er wird auf den Kopf gestellt, wie nachfolgende Übersicht zeigt. Haben die Gemeinden bis 10.000 EW nach dem Vorwegabzug noch Ertragsanteile von rund 720 Euro je EW (2) und die größeren Gemeinden zwischen 800 Euro und

1.080 Euro je EW, dreht sich die Ausstattung mit Ertragsanteilen bereits mit den laufenden Transfers (4). Die Gemeinden bis 1.000 EW verfügen im Schnitt über 600 bis 700 Euro je EW, die Gemeinden 5.001 und 10.000 EW über knapp 400 Euro je EW sowie jene über 10.000 EW von 459 bis 650 Euro je EW. Nach den Bedarfszuweisungsmitteln verfügen die Gemeinden bis 2.500 EW über mehr Mittel als die darüber liegenden Gemeinden bis 50.000 EW.

Das häufig strapazierte Motto „Jede/r Bürger/in ist gleich viel wert“ hilft hier natürlich auch nicht wirklich weiter. Einerseits haben die Kleinstgemeinden bis 1.000 EW nachweislich höhere Ausgaben je EW, die in unzureichender Effizienz wie auch in strukturellen Faktoren begründet liegen (siehe dazu Gemeindefinanzen 2011, S. 31, Abbildung 18). Mit dem bestehenden Finanzausgleich und Transfersystem werden diese Defizite finanziell ausgeglichen und somit bewahrt. Andererseits haben die größeren Gemeinden zentralörtliche Aufgaben (die beispielsweise von Bildung, Kultur, öffentlicher Personen-Nahverkehr bis zu Freizeiteinrichtungen reichen) wie auch besondere sozio-ökonomische Lasten, die aus

dem Finanzausgleich nicht ausreichend abgegolten werden.

Reformerfordernisse

Es bedarf daher einer Finanzausgleichs-Reform, die neben einer Abgeltung der Mehrlasten der kommunalen Ebene in den letzten Jahren (z.B. Kinderbetreuung – siehe Gemeindefinanzen 2011, S. 44), die Finanzmittelausstattung aufgabenorientiert gestaltet und das Transfersystem vereinfacht und seine Verteilungswirkungen nicht nur transparent macht, sondern auch reduziert. Die Eckpunkte einer solchen Transfer-Reform sind:

- Vereinfachung des Transfersystems durch Reduktion der Anzahl der Transfers, z.B. durch Entflechtung und Zusammenführen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auf einer Gebietskörperschaftsebene;
- Trennung von Lasten- und Ressourcenausgleich – Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden auf Basis eines eigenen Gemeinde-Transfers und damit verbunden keine Überkompensation der Finanzkraft;
- Transparente Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel, die bekanntlich Gemeindefinanzen sind.