

Gemeinde- Transferbericht

Analyse 2002 – 2011 und
Handlungserfordernisse

Zusammenfassung

verfasst von

Mag. Peter Biwald

Mag.a Anita Haindl

MMag. Clemens Hödl

Inhaltsverzeichnis

Gemeinde-Transferbericht - Zusammenfassung	4
1 Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden.....	4
1.1 Entwicklung der Transfers im 10-Jahres-Rückblick	5
1.2 Unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Bundesländern.....	6
2 Verteilungswirkungen des Transfersystems auf Gemeindeebene	8
3 Resümee und Handlungserfordernisse.....	10

Gemeinde-Transferbericht - Zusammenfassung

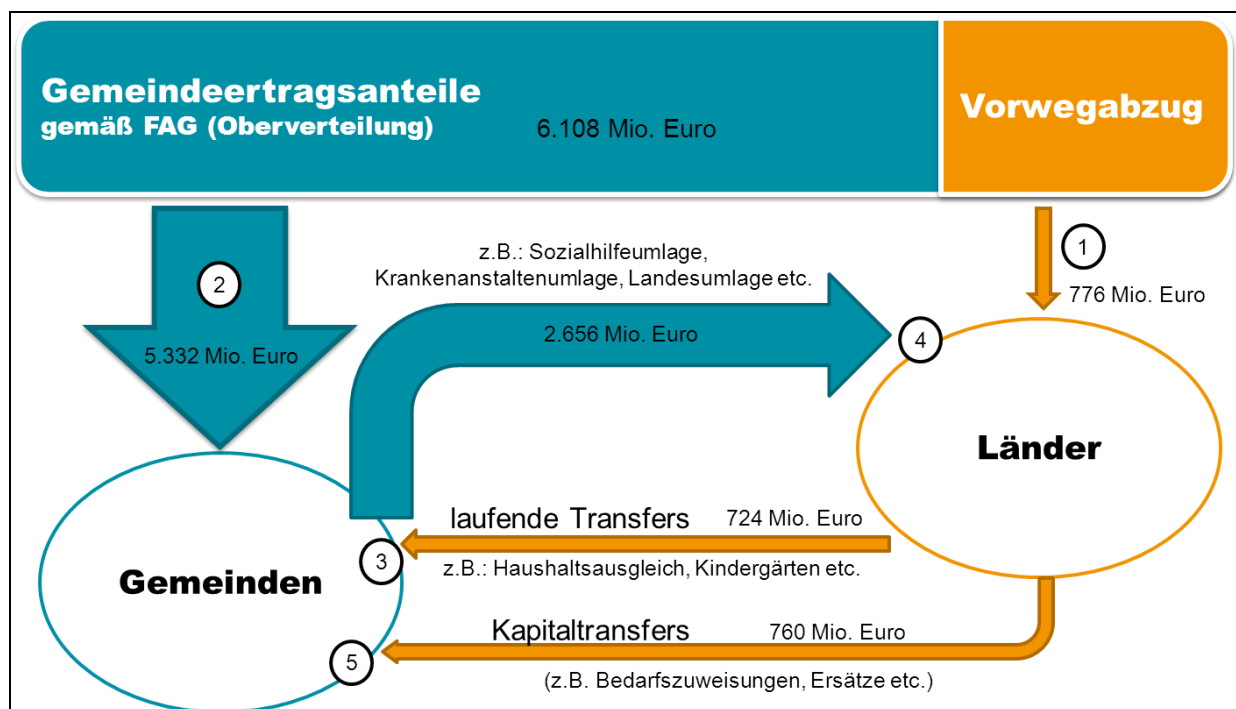
Die vorliegende Studie im Auftrag des Österreichischen Städtebundes beinhaltet eine kritische Analyse der Transferverflechtungen der österreichischen Gemeinden mit den Bundesländern für den Zeitraum 2002 bis 2011.

1 Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden

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 Ländern 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.

Abbildung 1: Gemeindeertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern, 2011



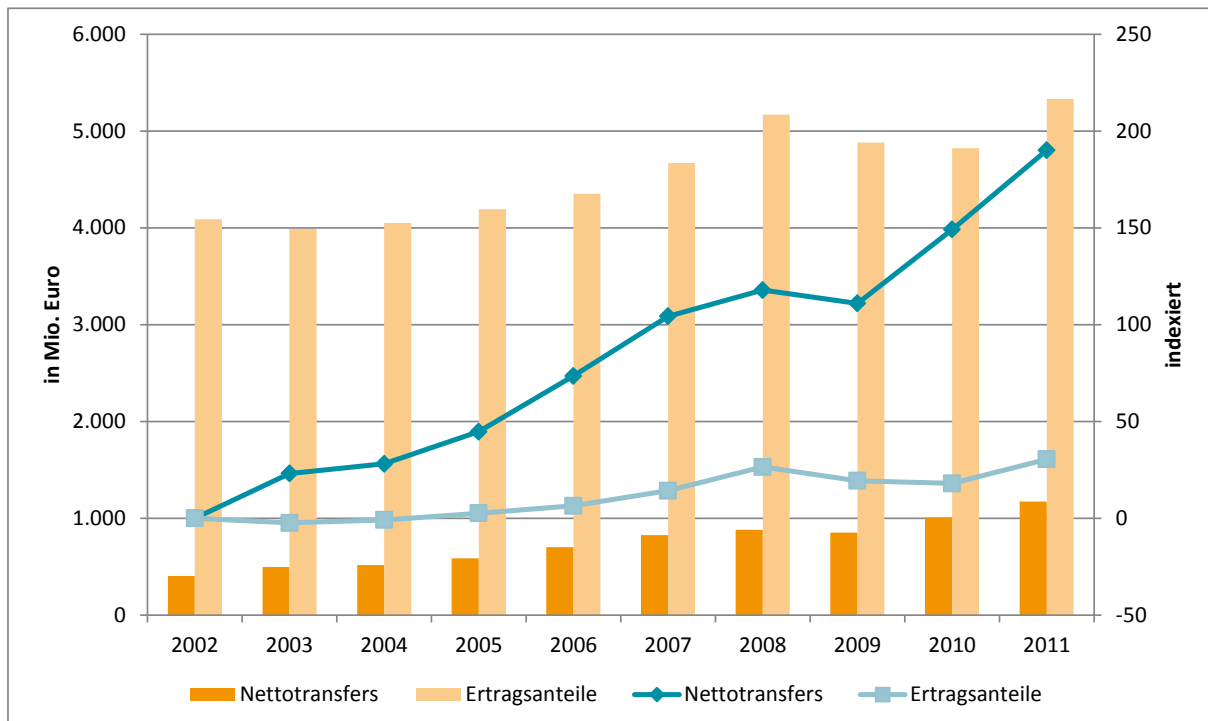
Quelle: KDZ: eigene Darstellung, 2013.

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

1.1 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 Krankenanstaltenumlage (+ 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.

Abbildung 2: Entwicklung des Transfersaldos und der Ertragsanteile, 2002 bis 2011, in Mio. Euro und indiziert



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

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.

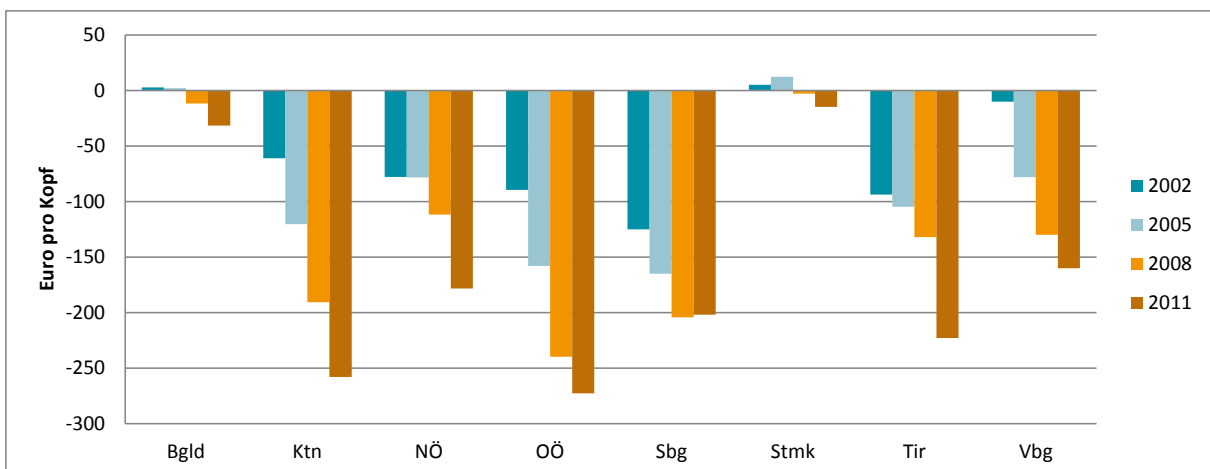
Ohne Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel (inkl. Haushaltsausgleich), die von den Gemeinden über den Vorwegabzug selbst finanziert werden, stieg der Transfersaldo im Analysezeitraum von 1,2 Mrd. Euro bzw. 30 Prozent der Gemeindeertragsanteile im Jahr 2002 auf 2,1 Mrd. Euro bzw. 40 Prozent der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

1.2 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).

Abbildung 3: 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.

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:

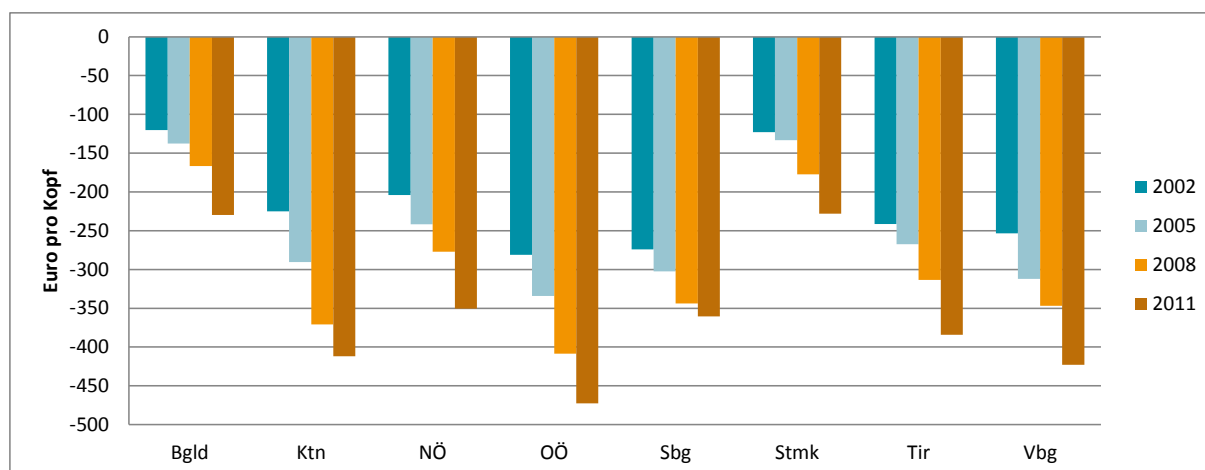
- Anzahl der Umlagen – alle Bundesländer heben Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage ein; davon ausgenommen ist Niederösterreich (keine Landesumlage) sowie Steiermark (keine Krankenanstaltenumlage);
- Höhe der Umlagen – die Landesumlage schwankt zwischen 6,9 und 7,6 Prozent der Ertragsanteile, der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstalten-Betriebsabgängen zwischen 10 und 40 Prozent, 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.

Der geringe Pro-Kopf-Saldo der Gemeinden im Burgenland und in der Steiermark ist zu einem großen Teil auf die spezifische Umlagenbelastung in diesen beiden Bundesländern zurückzuführen. Während die Krankenanstalenumlage im Burgenland 21 Euro pro Kopf beträgt, liegt sie in Oberösterreich bei 203 Euro pro Kopf. In der Steiermark wird gänzlich auf die Einhebung einer Krankenanstalenumlage verzichtet. In Niederösterreich gibt es keine Landesumlage, weshalb die Transferlast der niederösterreichischen Gemeinden im Mittelfeld liegt.

Die abweichenden Transfersysteme in den Bundesländern spiegeln sich auch in den unterschiedlichen Höhen der Umlagen der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern wider. Die oberösterreichischen Gemeinden zahlten 2011 472 Euro je EW, die steirischen und burgenländischen Gemeinden rund 230 Euro je EW. Die Umlagenlast hat sich in allen Bundesländern seit 2002 nahezu verdoppelt.

Abbildung 4: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesland im Zeitverlauf, 2002 bis 2011, Euro pro Kopf

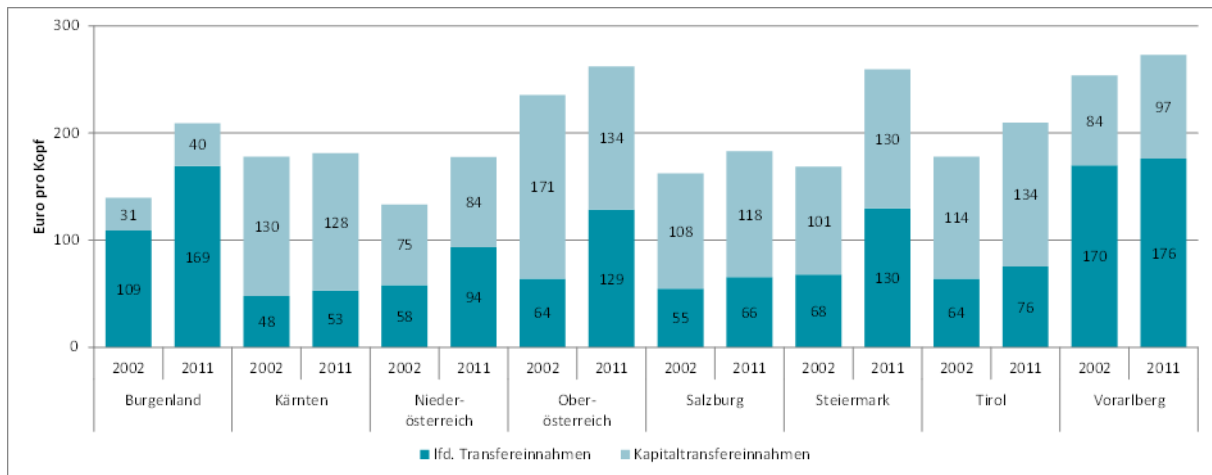


Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2002 bis 2011; KDZ: eigene Berechnungen 2013.

Dem gegenüber sind die Förderungen der Länder etwas geringer. Sie bewegten sich 2011 zwischen 180 Euro je EW in Kärnten und Salzburg und 260 bis 280 Euro je EW in Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg.

Auch die Landesförderungen sind seit 2002 gestiegen, jedoch in bedeutend geringerem Maße als die Umlagen. Deutlich überdurchschnittliche Förderungen haben die Gemeinden der Bundesländer Vorarlberg (273 Euro pro Kopf), Oberösterreich (262 Euro pro Kopf) und der Steiermark (259 Euro pro Kopf) erhalten. Die Transfereinnahmen für die Gemeinden des Bundeslandes Kärnten sind mit +1,7 Prozent am geringsten gestiegen.

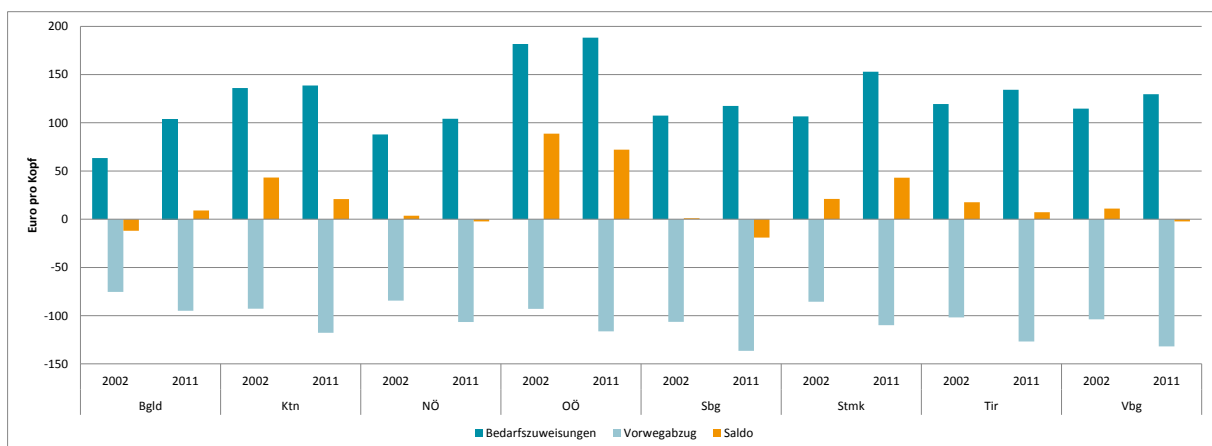
Abbildung 5: Förderungen der Gemeinden durch die Länder, 2002 und 2011, Euro pro Kopf



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

Grundsätzlich werden in allen Bundesländern die Vorwegabzüge über Bedarfszuweisungen an die Gemeinden wieder zurückgegeben, jedoch mit starken Verteilungswirkungen von den finanzstarken zu den finanzschwachen bzw. von den großen zu den kleinen Gemeinden (siehe dazu das nächste Kapitel).

Abbildung 6: Bedarfszuweisungen und Vorwegabzug der Ertragsanteile, nach Bundesland, 2002 und 2011, in Euro pro Kopf



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

2 Verteilungswirkungen des Transfersystems auf Gemeindeebene

Das Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden führt auch zu signifikanten Verteilungswirkungen auf der Gemeindeebene. 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.

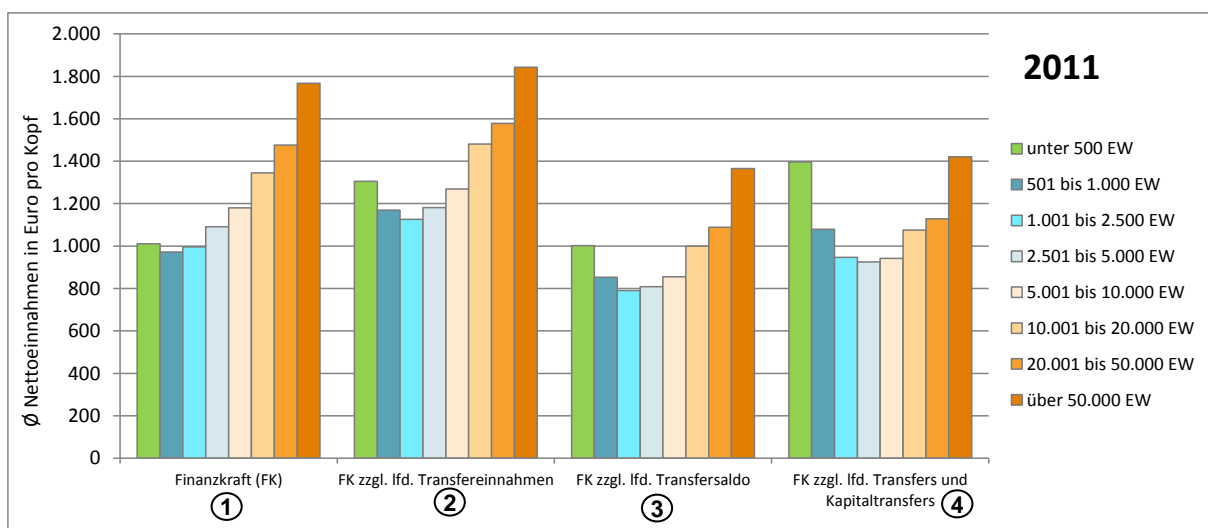
Die erfolgte Finanzkraftausstattung der Gemeinden im primären Finanzausgleich (Ertragsanteile und gemeindeeigene Steuern) wird durch den sekundären (Vorwegabzug/BZ-Mittel sowie Landesumlage) sowie den tertiären Finanzausgleich (Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage sowie Landesförderungen) massiv verändert.

Die Finanzkraftausstattung 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 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.

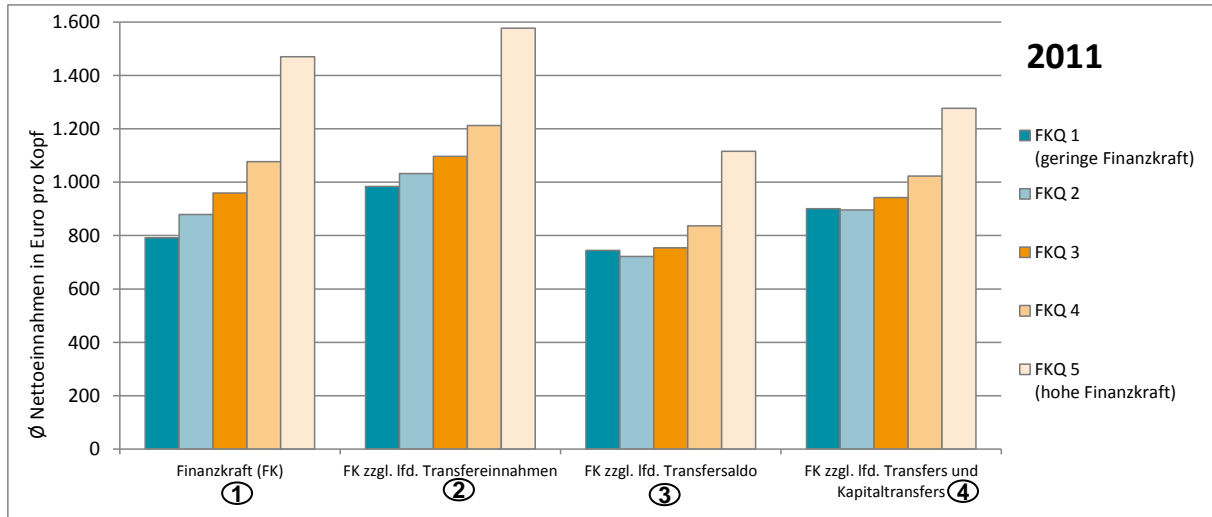
Abbildung 7: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach Einwohnergrößenklassen, 2011



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

Die Umverteilung zeigt sich auch nach Finanzkraftquintilen. Die Unterschiede zwischen dem finanzkraftschwächsten Fünftel und dem finanzkraftstärksten Fünftel reduzieren sich von 77,5 Prozent auf 38 Prozent. Insbesondere in den ersten drei Quintilen wird die Finanzkraft angeglichen.

Abbildung 8: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach Finanzkraftquintilen, 2011



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

3 Resümee und Handlungserfordernisse

Das bestehende Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden ist von folgenden Merkmalen gekennzeichnet.

Vielfältige Transferverflechtungen

Es gibt eine große Vielfalt an Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sowohl bei der Trägerschaft und Erfüllung der Aufgaben als auch bei deren Finanzierung. Durch die vielfältigen Transferbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden entstehen nicht mehr nachvollziehbare Umverteilungseffekte (Intransparenz der Transferbeziehungen), und es kommt auch zu Verstößen gegen Prinzipien der Autonomie sowie der Konnexität von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung. Weiters haben die Transferverflechtungen negative Auswirkungen auf die Effizienz der Leistungserbringung durch Städte und Gemeinden.

Auf Ebene der Länder und Gemeinden werden rund 52.000 Transferbeziehungen abgewickelt¹, die auf Basis einer qualifizierten Schätzung² Transaktionskosten in Höhe von 2,4 bis 4,5 Prozent des Transfervolumens ausmachen. In Summe entspricht dies rund 100 Mio. Euro.

Zersplitterung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung

Derzeit existieren in einigen Aufgabenbereichen sehr zersplitterte Kompetenzregelungen. Im Sozialbereich sind zum Beispiel alle drei Gebietskörperschaftsebenen, aber auch Gemeindeverbände und Sozialfonds für unterschiedliche Aufgaben zuständig. So werden von den Gemeinden beispielsweise große Teile der Kosten für Sozialhilfe getragen, während die Gemeinden allerdings keine Entscheidungsbefugnis bezüglich der Leistungen der Sozialhilfe haben. Gemeinden müssen also die Kosten für Leistungen tragen, die an anderer Stelle

¹ Siehe Biwald et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Transfers und Kostentragung, Wien 2010, S. 37

² Siehe Biwald et al., Wien 2010, S. 97

(insbesondere von den Ländern) beschlossen werden. Dies trifft noch stärker auf die Krankenanstaltenumlage zu, wo die Gemeinden kein Mitgestaltungsrecht haben, jedoch bis zu 40 Prozent der Landeskosten zu finanzieren haben.

Vor diesem Hintergrund ist eine Zusammenführung der Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung erforderlich und zweckmäßig. Dies würde zu effizienteren Steuerungsstrukturen und in weiterer Folge auch zu deutlichen Einsparungseffekten führen.

Vermischung von Lasten- und Ressourcenausgleich

Die Krankenanstalten-, Landes- und Sozialhilfeumlage werden in der Regel nach einem besonderen Finanzkraftschlüssel berechnet. Damit wird der Lastenausgleich zugunsten des Landes mit einem Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden vermischt. Es besteht dadurch Intransparenz, welchen Betrag nun eine finanzkräftige Gemeinde als Lastenausgleich an das Land zahlt und welcher Betrag indirekt als Ressourcenausgleich den anderen Gemeinden zufließt. Dies gilt auch umgekehrt: finanzschwache Gemeinden wissen nicht, welchen Betrag sie eigentlich an das Land zum Lastenausgleich zahlen müssten und welchen Teil die anderen Gemeinden als Ressourcenausgleich übernehmen (und damit die Umlagenzahlung an das Land reduzieren).

Hohe Abschöpfung der Ertragsanteile

50 Prozent der Gemeinde-Ertragsanteile nach Vorweg-Abzug sind an die Länder über Krankenanstalten-, Sozialhilfe- sowie Landesumlage abzuführen. Zuzüglich der laufenden Transferzahlungen der Länder an die Gemeinden werden mehr als ein Drittel der Gemeinde-Ertragsanteile von den Ländern aus dem Transfersystem abgeschöpft.

Nivellierung bzw. Überkompensation der Finanzkraftausstattung bei unterschiedlichen Aufgaben

Das Transfersystem führt auch zu einer Nivellierung der Finanzkraftausstattung nach Finanzkraftquintilien sowie zu einer Überkompensation nach Größenklassen. So verfügen die Gemeinden unter 1.000 EW am Ende des Finanzausgleichs über eine tendenziell höhere Finanzkraft als die Gemeinden zwischen 10.000 und 50.000 EW. Die Gemeinden beider Größenklassen haben damit ihre Kernaufgaben zu bestreiten, die grundsätzlich nicht gleich hoch sind, wie die Kinderbetreuung zeigt. In diesem Bereich weisen die Gemeinden mit wachsender Größe höhere Betreuungsquoten wie auch Qualitätsstandards (z.B. Öffnungszeiten) auf. Die Städte ab 10.000 EW (teilweise auch darunter) haben jedenfalls auch zentralörtliche Aufgaben – von der Bezirksverwaltungsbehörde, Bildung und Wissenschaft, Kultur bis zur Freizeitinfrastruktur – zu finanzieren, die mit der Finanzkraftausstattung am Ende des Finanzausgleichs unzureichend abgegolten werden.

Abgestufter Bevölkerungsschlüssel ist durch Transferverteilung aufgehoben

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird im Finanzausgleich aufgehoben. Nach den Transfers verfügen die Gemeinden bis 1.000 EW über höhere Mittel als die darüber liegenden Gemeinden.

Reformerfordernisse

Das Transfersystem wäre grundsätzlich zu reformieren. So schafft das derzeitige Transfersystem auf der Ebene der Länder und Gemeinden durch eine Vielzahl von Transfers Intransparenz. Es ist nicht nachvollziehbar, wer welche Mittel mit welchen Verteilungswirkungen bekommt bzw. begleichen muss. Das derzeitige System führt zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern wie auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Die Gemeinden haben im Rahmen der laufenden Transfers rund 1,9 Mrd. Euro mehr an die Länder zu zahlen, als sie von diesen erhalten. Unter Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel der Länder (die aus den Vorwegabzügen von den Gemeindeertragsanteilen finanziert werden) sind dies immer noch rund 1,2 Mrd. Euro jährlich. Zwischen den Gemeinden führt die Transferpolitik der Länder zu einer massiven Umverteilung. Die Finanzkraftausstattung wird nicht angeglichen, sondern umgekehrt. Die kleinen und damit in der Regel finanzschwachen Gemeinden haben nach den Transfers in der Regel sogar eine höhere Finanzkraft, als die größeren, in der Regel finanzstarken Gemeinden.

Folglich setzen die Reformoptionen an der Umverteilung zwischen Ländern und Gemeinden und zwischen den Gemeinden selbst sowie an der Transparenzfrage an.

a) Reformen auf Ebene der Länder und Gemeinden

Im Mittelpunkt sollte dabei das Entflechten der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden stehen, indem beispielsweise die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenfinanzierung künftig vollständig die Länder tragen, während beispielsweise die Kinderbetreuung und Musikschulen vollständig von den Gemeinden finanziert werden. Damit soll in wichtigen Leistungsbereichen die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung vorangebracht werden.

Falls diese Entflechtung nicht umsetzbar ist, sollten künftig die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage nicht nach Finanzkraft, sondern nach leistungsgerechten Indikatoren, wie beispielsweise Mindestsicherungs- bzw. SozialhilfeempfängerInnen, in Krankenanstalten versorgte Personen bzw. die Anzahl der Hauptwohnsitze, erfolgen.

Weiters könnte die Landesumlage gegen Landesförderungen (z.B. Schulen, Feuerwehr, Kinderbetreuung usw.) abgetauscht werden. D.h., für den Verzicht auf die Landesumlage werden entsprechend geringere Förderungen vom Land an die Gemeinden gezahlt.

Mit einer Reform der Bedarfszuweisungsmittel sollten klare, transparente Richtlinien eingeführt werden, die von einem Beirat mit Einbeziehung des Österreichischen Gemeindebundes und Österreichischen Städtebundes vollzogen werden.

Schließlich bedarf es eines jährlichen Transferberichts in den einzelnen Bundesländern, der über die Transferbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden und deren Wirkungen Bericht erstattet.

b) Reformen auf Ebene der Gemeinden

Auf der Ebene der Gemeinden sollten künftig anstatt der Vielzahl an Transfers nur ein bis zwei Transfers zum Finanzausgleich zwischen den Gemeinden dienen. Dieser Ressourcenausgleich sollte auch nicht – wie derzeit – zu einer Nivellierung oder sogar

Überkompensierung führen, sondern finanzschwache Gemeinden auf 80 bis 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft heranführen.

Weiters sollte für den Lastenausgleich die Zuweisung von BZ-Mitteln verstärkt nach objektiven Kriterien (sozio-demografische, geografisch-topografische Faktoren) erfolgen. Die Abgeltung regionaler Spill-overs für die Bereitstellung von Leistungen, die auch von BürgerInnen anderer Gemeinden wahrgenommen werden, sollte durch finanzielle Entschädigung für zentralörtliche Aufgaben berücksichtigt werden. Weiters sollten auch künftig Strukturausgleichs-Transfers für selektive regionale Projekte in wirtschaftsschwächeren, finanzärmeren Regionen entsprechend berücksichtigt werden.

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