

## GRUNDSÄTZLICHES UND WKÖ-FORDERUNGEN ZUM FINANZAUSGLEICH



---

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik

Juni 2007

# GRUNDSÄTZLICHES ZUM FINANZAUSGLEICH

Der Finanzausgleich ist durch das **Finanzverfassungsgesetz (F-VG)** im Rahmen der Bundesverfassung (Art. 13) geregelt. Er umfasst die finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Länder und Gemeinden. Die **Verteilung der Besteuerungsrechte** kann der Bund mit einfacher parlamentarischer Mehrheit festlegen. Der Finanzausgleich wird alle vier Jahre neu geregelt und von den Finanzausgleichspartnern der jeweiligen Gebietskörperschaften ausgehandelt. Der Bund wird durch das Bundesministerium für Finanzen, die Länder durch die Landeshauptleute bzw. Landesfinanzreferenten vertreten. Weiters sind der Österreichische Städtebund sowie der Österreichische Gemeindebund beteiligt. In seinen Grundzügen besteht das System seit 1948.

Aufgabe des Finanzausgleichs ist es, die **Einnahmen (aktiver Finanzausgleich)** sowie die **Aufgaben** in Zusammenhang mit den dazugehörigen Mitteln (**passiver Finanzausgleich**) unter den Gebietskörperschaften aufzuteilen.

Der Finanzausgleich ist vergleichbar mit einem System „**kommunizierender Röhren**“: Reformen auf der Einnahmenseite nehmen finanziell Einfluss auf andere Ebenen. Sinkende Einnahmen, etwa aufgrund einer Steuerreform, können ausgabenseitig Kürzungen auf unterschiedlichen Ebenen der Gebietskörperschaften zur Folge haben.

## Vertikaler und horizontaler Finanzausgleich

Der **vertikale Finanzausgleich** regelt die Aufteilung der Ertragsanteile der gemeinschaftlichen Bundesabgaben (siehe Überblick 1) **zwischen Bund, der Gesamtheit der Länder und der Gesamtheit der Gemeinden**. Die Transferzahlungen werden dabei in Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen und Zweckzuschüssen aufgegliedert. Die Aufteilung der Finanzmittel zwischen den **gleichrangigen Gebietskörperschaften** wird als **horizontaler Finanzausgleich** bezeichnet. Die Transferbeziehungen im Rahmen des Finanzausgleichs sind in Tabelle 2 dargestellt.

## Überblick 1: Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2006

Abgabenart	2006
	Mio. Euro
Einkommenssteuer	2.524,5
Lohnsteuer	18.092,0
KESt	2.239,5
Körperschaftsteuer	4.833,2
Erbschafts- u. Schenkungssteuer	131,9
Bodenwertabgabe	5,2
Umsatzsteuer	20.171,1
Tabaksteuer	1.408,5
Biersteuer	191,7
Mineralölsteuer	3.552,7
Alkoholsteuer	119,5
Schaumweinsteuer	1,1
Kapitalverkehrssteuern	145,6
Werbeabgabe	103,9
Energieabgabe	668,6
Normverbrauchsabgabe	490,2
Grunderwerbssteuer	618,5
Versicherungssteuer	980,0
Motorbezogene Versicherungssteuer	1.376,1
KFZ-Steuer	66,0
Konzessionsabgabe	199,5
Kunstförderungsbeitrag	16,0

Quelle: BMF

### Grauer Finanzausgleich

Darüber hinaus und abseits der Verhandlungen zum Finanzausgleich wird ein **tertiärer oder auch grauer Finanzausgleich** erstellt. Dabei werden die finanziellen Beziehungen zwischen den Ländern und den Gemeinden geregelt. Tatsächlich beruhen nur etwa 10 Prozent der intragovernmentalen Transfereinnahmen bzw. -ausgaben der Gemeinden auf paktierte Vereinbarungen im Finanzausgleichsgesetz. Die Länder sind nach §3 Abs. 2 F-VG berechtigt, durch Landesgesetze ihre durch sonstige Einnahmen **nicht gedeckten Bedarf auf die Gemeinden umzulegen**. Die unterschiedliche Handhabung der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden aufgrund unterschiedlicher Regelungen in den einzelnen Ländern führen zu **hoher Intransparenz** im Finanzausgleichssystem. Viele Gemeinden klagen über zunehmenden finanziellen Druck der Länder in Form von **Kostenüberwälzungen**. Letztendlich würden die Gemeinden die gemäß Stabilitätspakt vereinbarten Überschüsse der Länder finanzieren. Tatsächlich lässt sich am **Beispiel Oberösterreich** feststellen, dass im Rahmen des komplexen Transfersystems **305 Mio. Euro jährlich vom Land an die Gemeinden fließen**, umgekehrt die **Gemeinden 547 Mio. Euro an das Land abzuliefern** haben.

## Zweckzuschüsse

Nach Vorwegabzügen werden den Ländern und Gemeinden neben den Bedarfszuweisungen auch Zweckzuschüsse (z.B. für Theaterführung oder Umweltschutzmaßnahmen) gewährt. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Länder bzw. Gemeinden eine Grundleistung in mindestens gleicher Höhe erbringen. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 wurden jährliche Zahlungen von 28,3 Mio. Euro für die Führung von Theatern sowie für Umweltschutzmaßnahmen festgelegt. Der weitaus größte Teil an Zweckzuschüssen wird allerdings nicht durch den Finanzausgleich sondern durch das **Zweckzuschussgesetz** geregelt. Nach dem letzten Zweckzuschussgesetz 2001 weist der Bund den Ländern jährlich **1,78 Mrd. Euro an Wohnbauförderung** zu.

## Abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Während die Zuweisung an die Länder an die tatsächliche Einwohnerzahl geknüpft ist, gilt für die Gemeinden im horizontalen Finanzausgleich der **abgestufte Bevölkerungsschlüssel**. Dabei wird dem erhöhten Finanzbedarf größerer Gemeinden für öffentlichen Verkehr, Bildungs- und Kultureinrichtungen etc. Rechnung getragen. Das derzeitige System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (veredelte Volkszahl) ist allerdings umstritten. Studien zeigen, dass sich das **Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und Pro-Kopf-Ausgaben nicht progressiv, sondern u-förmig** entwickelt.<sup>1</sup> Sowohl bei sehr kleinen, als auch bei sehr großen Gemeinden, ist der Pro-Kopf-Aufwand höher als in Kommunen mittlerer Größe.

## Der Finanzausgleich als großer Verschiebepbahnhof

In Österreich wird der **überwiegende Teil der Steuereinnahmen durch den Bund** eingehoben (ca. 78 Prozent der Staatseinnahmen im Jahr 2005) und weist somit eine zentralistische Struktur auf. Damit liegt Österreich **knapp unter dem Durchschnitt der EU-25**. Den höchsten Anteil nehmen die Länder und Gemeinden in Dänemark (ca. 35 Prozent) ein, in Großbritannien, Portugal oder Griechenland liegt dieser Wert unter 10 Prozent.

In Österreich beschränkt sich bei den **Gemeinden** die Einhebung von Steuern vorwiegend auf **Kommunal- und Grundsteuer**.

---

<sup>1</sup> Lehner G., Aufgabenorientierter Finanzausgleich, WIFO 2003

Im Jahr 2005 wurden inklusive Sozialversicherungsbeiträge rund 104 Mrd. Euro an Steuern eingenommen. Ein Drittel davon (34 Mrd. Euro) wurden als Transfers zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften verteilt.

Alleine die Transferverflechtungen der Gemeinden umfassen pro Jahr einnahmen- und ausgabenseitig insgesamt rund 210.000 Transfers. Davon entfallen 130.000 auf intragovernmentale, 50.000 auf extragovernmentale Transfers und 30.000 auf Kostenbeiträge/-ersätze.

Tabelle 2a: Finanzielle Verflechtungen der Gebietskörperschaften

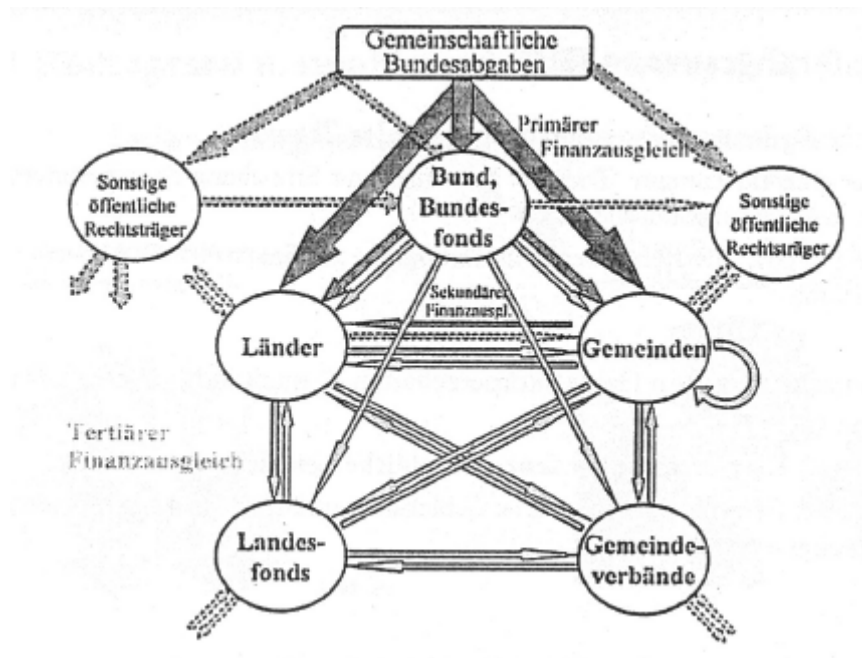
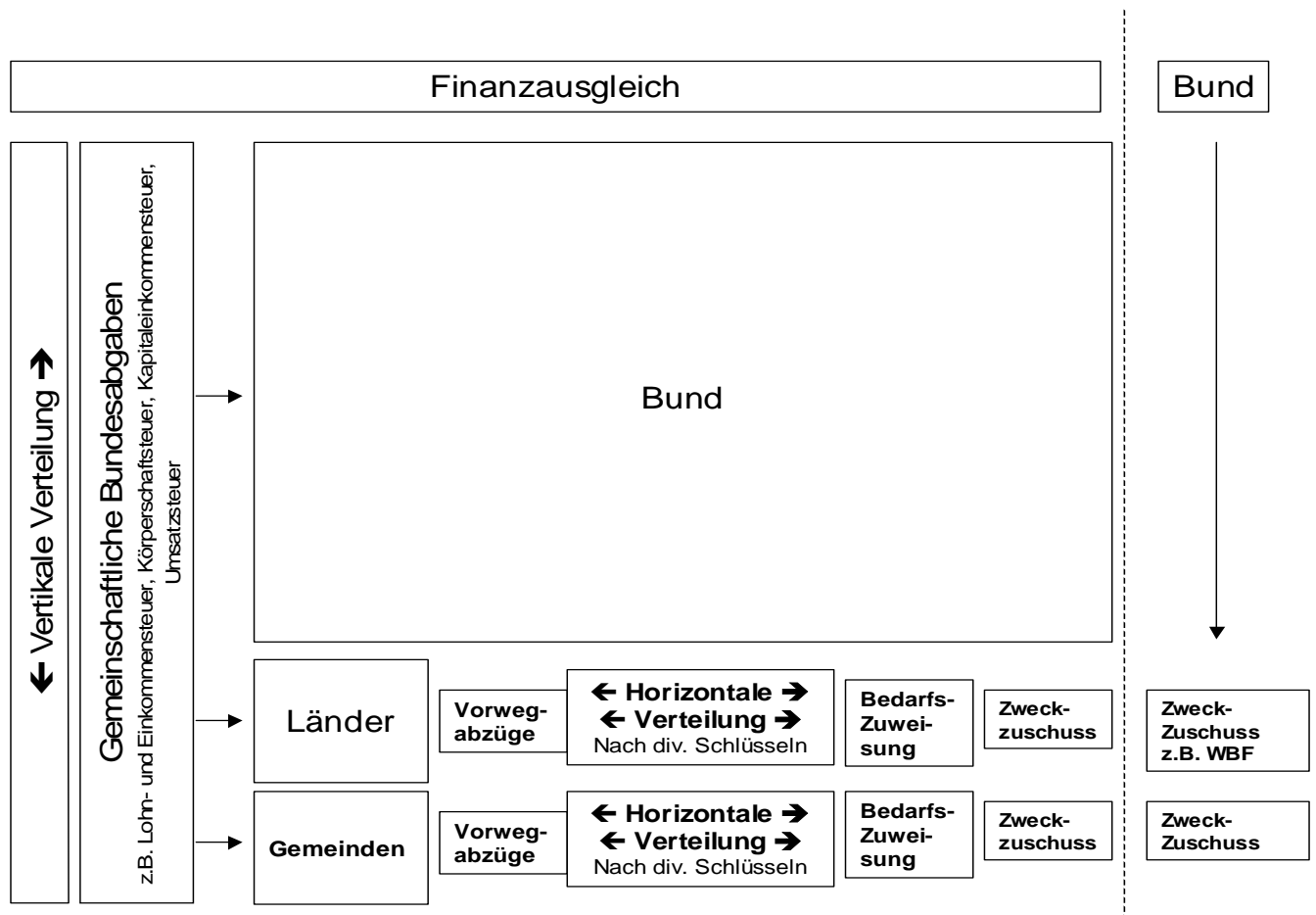


Tabelle2b: Aufbau des primären Finanzausgleichs (detaillierte Darstellung)



### Änderungen im Finanzausgleichsgesetz 2005

Das Finanzausgleichsgesetz (FAG) für die Jahre 2005 bis 2008 brachte **kaum grundlegende Reformen**. Gleichzeitig mit der Ausverhandlung des neuen FAG wurde der österreichische Stabilitätspakt reformiert. Darin wurde das mittlerweile bereits abgeänderte Ziel festgelegt, im Jahr 2008 keine gesamtstaatliche Neuverschuldung zu erzielen (Nulldefizit nach Maastricht-Kriterien), wobei ein Defizit des Bundes durch einen Finanzüberschuss der Länder ausgeglichen werden soll. Die Gemeinden verpflichten sich, ausgeglichen zu bilanzieren.

Mit dem FAG 2005 wurde eine **Harmonisierung der Aufteilungsschlüssel** für die meisten gemeinschaftlichen Bundesabgaben beschlossen. Damit wurde sichergestellt, dass einzelne Länder durch ein erhöhtes (niedrigeres) Aufkommen einer bestimmten Steuer nicht bevorzugt (benachteiligt) werden. Zudem senkt die Harmonisierung den möglichen

Widerstand der Länder gegen Reformen im Abgabewesen, da alle Länder nun jeweils proportional von den Einnahmen abhängig sind.

Änderungen wurden auch im abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgenommen. Der Verteilungsschlüssel wurde zugunsten der kleinen Gemeinden unter 10.000 Einwohner geändert. Insgesamt verbuchen diese Gemeinden durch den Bund finanzierte Mehreinnahmen in der Höhe von 61 Mio. Euro.

## Conclusio

Das System des **Finanzausgleichs**, welches in seinen Grundzügen bereits seit 1948 besteht, zeigt sich als **äußerst komplex und intransparent**. Wohl aufgrund der Sperrigkeit und dadurch schwierigen medialen Vermittelbarkeit, wird dem Finanzausgleich in der Öffentlichkeit eine bislang viel zu geringe Bedeutung zugemessen.

Die Notwendigkeit einer Reform des Finanzausgleichs ist unumstritten. Die intergovernmentalen **Transferbeziehungen sind selbst für Experten kaum überschaubar**. Je komplexer das System ausgestaltet ist, desto höher ist die Gefahr von Ineffizienzen. Zudem fehlen den einzelnen Gebietskörperschaften optimale **Anreizwirkungen für einen effizienten Mitteleinsatz**.

Bei vergangenen Reformversuchen des Finanzausgleichs, unter anderem auch im Rahmen des Österreich-Konvents, wurde kein großer Wurf erzielt. Zwar gab es geringfügige Anpassungen, wie die Modifizierung des Verteilungsschlüssels im Finanzausgleichsgesetz 2005, eine **umfassende strukturelle Reform blieb bislang allerdings aus**.

# FORDERUNGEN DER WKÖ ZU DEN FINANZAUSGLEICHVERHANDLUNGEN 2007

Die WKÖ bringt in einem 6-Punkte-Programm ihre Kernforderungen zu den Finanzausgleichsverhandlungen auf den Punkt:

- Einsparungen durch **Verwaltungsreform**
- Sicherung der Nahversorgung durch **interkommunalen Finanzausgleich**
- **Zweckwidmung der Wohnbauförderung** für Neubau und thermische Sanierungen
- **Abschaffung der Werbeabgabe**
- **Gesundheitsreform** (Einsparungen bis zu 2 Mrd. Euro)
- 100 Mio. Euro **Wachstumsprämie** für wachstumsstarke Regionen

Dabei ist unerlässlich, dass die Verhandlungen zum Finanzausgleich mit der **Staats- und Verwaltungsreform** abgestimmt sein müssen. Analog zum vorgestellten Entwurf des früheren Rechnungshofpräsidenten Fiedler sollte über eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nachgedacht werden, um eine „**moderne Ablauforganisation**“ der öffentlichen Hand zu schaffen.

Zur Sicherung der Nahversorgung kann ein **interkommunaler Finanzausgleich** beitragen. Wenn etwa durch Investitionen in ein großes Einkaufszentrum Kaufkraft aus einer Region abgezogen wird, sollten einkommensschwächere Gemeinden einen finanziellen Ausgleich erhalten. Eine weitere Möglichkeit ist, dass Gemeinden, in denen der Einzelhandelsumsatz höher ist, als er der Kaufkraft der Wohnbevölkerung entspricht, den korrespondierenden Teil ihres Kommunalsteueraufkommens zweckgebunden für Maßnahmen der Nahversorgung abgeben müssen.

Eine Abschaffung der Werbeabgabe - eine gemeinschaftliche Bundesabgabe - ist zu vereinbaren, da es sich dabei um eine dem **Standort Österreich benachteiligende Abgabe** handelt. Sie belastet die Unternehmen der Werbewirtschaft, ist ein wettbewerbsverzerrendes „Austriacum“ und verursacht zudem **hohe administrative Kosten**. Das **Aufkommen der Werbeabgabe** betrug im Jahr 2006 **109,3 Mio. Euro**. Gemäß Aufteilungsschlüssel nach dem Finanzausgleichsgesetz (Gemeinden: 86,917%, Länder: 9,083%, Bund: 4,0%) entfielen davon 4,4 Mio. Euro auf den Bund, 9,9 Mio. Euro auf die Länder und der Löwenanteil von **95,0 Mio. Euro** auf die **Gemeinden**. Die durch die



Abschaffung frei werdenden Mittel würden zur Gänze reinvestiert und Werbung somit auch für KMU und EPU leistbarer werden.

Im Rahmen der **Wohnbauförderung** drängt die WKÖ auf eine **Zweckbindung für Neubau und thermische Sanierung**. Derzeit liegt die Sanierungsrate in den Bundesländern unter einem Prozent des Gebäudebestandes. Diese Rate sollte auf **zumindest 4 Prozent innerhalb kürzester Zeit** erhöht werden. Jene Länder, in denen die Rate über 4 Prozent beträgt, sollten demnach auch mehr Wohnbauförderung erhalten, jene, die unter dieser Prozentmarke liegen, entsprechend weniger. Eine Erhöhung auf eine Sanierungsrate von 4 Prozent bringt laut WIFO-Berechnungen eine Einsparung von 6 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> (entspricht einer **Einsparung von 120 Mio. Euro an CO<sub>2</sub>-Zertifikaten**). Zusätzlich können durch diese Maßnahme **18.000 neue Arbeitsplätze** entstehen.

Im Rahmen einer **Gesundheitsreform** muss das **Einsparungspotenzial von bis zu 2 Mrd. Euro** ausgenützt werden. Nur durch eine effizientere Bürokratie kann Geld frei gemacht werden für nötige Investitionen. In diesem Zusammenhang ist auch eine Einbindung der WKÖ in Verhandlungen zu neuen Artikel 15a-Vereinbarungen zum Gesundheitswesen unerlässlich.

Ebenso soll ein **Anreizsystem für stärkeres Wirtschaftswachstum** der Bundesländer geschaffen werden. Konkret könnte jenes Bundesland mit dem höchsten Wachstum einen **Wachstumsbonus** von 60 Mio. Euro erhalten, das zweitbeste von 30 Mio. Euro und das drittbeste zehn Mio. Euro. Gemessen werden sollte das stärkere Wirtschaftswachstum im prozentuellen Steigerungssatz vom Ausgangsniveau des Vorjahres.

# REFORMVORSCHLÄGE ZUM FINANZAUSGLEICHSSYSTEM

Aus Sicht der Wirtschaftskammer wäre eine grundlegende Reform des derzeitigen Systems des Finanzausgleichs zu begrüßen. Bisherige Studien lieferten umfangreiche Reformvorschläge. Maßnahmen wie mehr Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden, bis hin zu einer Verstärkung des Aufkommensprinzips werden angedacht. Außer Streit steht, dass das Einsparungspotenzial bei den Transferkosten enorm ist. Schätzungen beziffern die Transaktionskosten bei der Mittelverteilung auf 10 bis 20 Prozent der gesamten Verteilungssumme.

Eine Reform des Finanzausgleichs muss den Aspekt der **Aufgabenorientierung** stärker berücksichtigen um den tatsächlichen Finanzbedarf einer Gebietskörperschaft Rechnung zu tragen. Weiters soll bei der Verteilung das **örtliche bzw. länderweise Steueraufkommen verstärkt Berücksichtigung** finden, da erhöhtes Steueraufkommen in einer Region auch mehr Ausgaben für Infrastruktur- oder Umweltpolitik nach sich ziehen. Die **Gebührenfinanzierung** hat den Vorteil, dass die Kosten öffentlicher Leistungen unmittelbar an die jeweiligen Verbraucher rückgekoppelt werden können, wobei die willkürliche Einhebung von Gebühren vermieden werden muss.

## **Stärkung des Aufkommensprinzips**

Ziel eines reformierten Finanzausgleichs sollte eine stärkere Orientierung am Aufkommensprinzip beim Verteilungsschlüssel sein. Örtliches bzw. länderweises Steueraufkommen ist teilweise Ausdruck der geographischen Lage und einer aktiven Wirtschaftspolitik. Sie spiegelt gleichzeitig entsprechende Lasten in Form von Ansiedelungs-, Erschließungs-, Infrastruktur-, Ballungs- und Umweltkosten wider. Gleichzeitig soll ein solidarischer Ausgleich mitberücksichtigt werden, um Spannungen zwischen den Bundesländern zu vermeiden<sup>2</sup>.

## **Aufgabenorientierung**

Der horizontale Finanzausgleich ist nach wie vor sehr stark auf die Bevölkerungszahl (sowohl auf direkte als auch auf veredelte Volkszahl) konzentriert. Experten zweifeln am bisherigen System, welches davon ausgeht, dass der Finanzierungsbedarf pro Kopf mit der

---

<sup>2</sup> Lehner G., Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik, WIFO Monatsberichte 8/2001

Größe der Gemeinde zunimmt. Tatsächlich ist vielmehr ein u-förmiger Verlauf gegeben. Das bedeutet, der Pro-Kopf-Aufwand ist bei sehr kleinen und sehr großen Gemeinden höher als etwa bei Kommunen mittlerer Größe<sup>3</sup>. Es sind auch die kleinen Gemeinden, welche die höchste pro-Kopf-Verschuldung aufweisen. Eine Reform des Finanzausgleichs, die sich stärker an den Aufgaben - und somit am jeweiligen Finanzbedarf - der einzelnen Gebietskörperschaften orientiert, ist wünschenswert. Gleichzeitig muss eine politische Einigung über die Festlegung der Kriterien, die einer stärkeren Aufgabenorientierung zugrunde liegen, erzielt werden ohne die Komplexität und Intransparenz des Systems weiter zu steigern.

### **Orientierung an Gebührenhaushalten**

Die Gebührenfinanzierung erlaubt die Herstellung eines direkten Bezugs zwischen Kostenverursachung und Nutzenstiftung. Eine verstärkte Gebührenfinanzierung kann zudem die Qualität der öffentlichen Leistungen heben. Schon bisher stützen sich Gemeinden verstärkt auf Gebühren als Einnahmequelle. Insgesamt dürfte der Gebührenanteil an den Gesamteinnahmen der Gemeinden bereits bei etwa 10 Prozent liegen<sup>4</sup>. Eine verstärkte Gebührenfinanzierung darf jedoch nicht in einen „willkürlichen Gebührenfiskalismus“ ausarten.

### **Abgabenautonomie kritisch zu hinterfragen**

Im Hinblick auf die Reform des Finanzausgleichs finden sich in der Literatur Vorschläge für eine erhöhte Abgabenautonomie für Länder und Gemeinden. Ausgedehnte Möglichkeiten für untergeordnete Gebietskörperschaften selbst Steuern einzuhoben und gleichzeitig die Höhe zu bestimmen, ist kritisch zu beurteilen. Die Literatur gibt zudem keine eindeutigen Hinweise über das optimale Ausmaß an fiskalem Föderalismus<sup>5</sup> (siehe Tabelle 5). Eine ausgeweitete Abgabenautonomie führt zu Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen und Ländern, welcher zur Unterversorgung einzelner Regionen führen kann.

Aus Unternehmenssicht ist auch zu bedenken, dass gerade für Betriebe mit Standorten in mehreren Gemeinden oder Ländern die administrative Belastung deutlich steigen kann.

---

<sup>3</sup> ebda

<sup>4</sup> Smekal C., Weitere Optionen für die Stärkung der regionalen/kommunalen Steuerautonomie in Österreich“, KDZ-Workshop vom 14. November 2006

<sup>5</sup> Schratzenstaller M., Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand, Teilstudie 12 aus dem WIFO-Weißbuch 2006

Zudem sind durch regional unterschiedliche Zuschlagsregelungen enorme Belastungen für die Finanzverwaltung zu befürchten.

#### **Warum das Schweizer Modell nicht als Vorbild dient**

Oft wird die Schweiz als Vorbild für eine föderalistische Staatsform zitiert. Tatsächlich ist der finanzpolitische Handlungsspielraum der einzelnen Kantone erheblich. Dadurch wird zum einen die Ausgleichsfunktion im Finanzausgleich nur unzureichend erfüllt (vgl. Kirchgässner, WPBL 4/2004). Aus Unternehmenssicht erscheint das komplexe System der Unternehmensbesteuerung problematisch. Nicht nur, dass die Steuersätze für Körperschaft- und Einkommensteuer kantonal unterschiedlich hoch sind, es gelten zudem insgesamt drei verschiedene Steuersysteme. Während in elf Kantonen proportional besteuert wird, gilt in drei Kantonen ein progressives System. Die restlichen zwölf Kantone bedienen sich eines Mischsystems. Auch Ausnahmeregelungen sind uneinheitlich.

Somit entsteht zwischen den Kantonen ein Steuerwettbewerb. Strukturschwächere Kantone versuchen mit niedrigeren Steuersätzen Betriebe anzulocken. In Folge sehen sich auch größere Kantone gezwungen, die Steuern zu senken. Insgesamt resultieren geringere Steuereinnahmen für die Kantone.

Unternehmen mit Standorten in mehreren Kantonen sehen sich mit nicht nur mit unterschiedlichen Steuersätzen, sondern auch mit sehr hohem administrativem Aufwand konfrontiert. Während die administrativen Kosten für KMU im Kanton St. Gallen bei durchschnittlich 3.639 CHF liegen, fallen in Zürich gleichzeitig 6.583 CHF an.

Tabelle 5: Vor- und Nachteile fiskalischer Dezentralisierung<sup>6</sup>

Vorteile fiskalischer Dezentralisierung	Nachteile fiskalischer Dezentralisierung
1 Fiskalische Dezentralisierung fördert die Pareto Effizienz, da differenzierte Ausgaben der untergeordneten Gebietskörperschaften die lokale Nachfrage besser widerspiegelt.	1 Ein hoher Grad an fiskalischer Dezentralisierung verfestigt möglicherweise regionale Unterschiede (siehe Bsp. Schweiz)
2 Der Wettbewerb zwischen den Regierungsebenen (horizontal und vertikal) kann gesteigert und die Größe des Staatssektors eingeschränkt werden (z.B. Vermeidung eines Überangebots an öffentlichen Gütern)	2 Kleinere Verwaltungseinheiten schränken die Karrieremöglichkeiten der Beamten ein, wodurch Motivationsanreize verloren gehen.
3 Erhöhte Verantwortlichkeit der untergeordneten Gebietskörperschaften über Einnahmen und Ausgaben kann einen Anreiz für eine effizientere Erbringung öffentlicher Leistungen und Güter mit sich bringen.	3 Je kleiner die Regierungseinheiten, desto höher ist der Anteil der Fixkosten.
4 Fiskalische Dezentralisierung streut die politische Machtkonzentration. Daraus können positive Folgen für Demokratie und langfristiges Wachstum abgeleitet werden.	4 Das langfristige Wirtschaftswachstum kann geschwächt werden, da Konjunkturprogramme und strukturelle Anpassungen in einem föderalistischen System schwerer umzusetzen sind.

### Rückführung von Zwecktransfers

Die Transferleistungen im Rahmen des Finanzausgleichs lassen sich grundsätzlich in Pauschaltransfers und in zweckgebundene Transfers aufteilen. Während bei Pauschaltransfers die Umverteilungsfunktion im Mittelpunkt steht, wird der Leistungsempfänger im Falle einer Zweckbindung zur Bereitstellung eines bestimmten Gutes verpflichtet. In diesem Fall steht der Lenkungseffekt im Vordergrund. Ein zweckgebundener Transfer von fixer Höhe ist gleichzeitig auch mit einem Sockereffekt verbunden. Die Kosteneffizienz dieser Förderungen ist gering<sup>7</sup>. Durch zweckgebundene Transferleistungen sind die Kommunen von Vorgaben der übergeordneten Gebietskörperschaften abhängig. Die Gemeinden können die in der Verfassung festgelegte

<sup>6</sup> Kronberger R., Some Insights on the Link between the Public Sector and Economic Growth and International Trade and Economic Growth, ÖNB Workshop Nr. 10/2006

<sup>7</sup> Bröthaler J. et al., Intragovernmentale Gemeindetransfers: theoretische Grundlagen sowie Arten und Ausmaß der finanziellen Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich, in: Finanzmanagement im föderalen Staat, KDZ 2006

Autonomie durch eine Rückführung der Zwecktransfers im Gegenzug zu einer Anhebung der Abgabenertragsanteile stärker wahrnehmen, wodurch Anreize für eine attraktive Standortpolitik geschaffen werden.

### Gemeindeverbände

Österreichs Gemeinden und Städte sind historisch gewachsen und die Grenzen der Kommunen wurden nicht primär nach Effizienzkriterien gezogen. Deshalb müssen viele Aufgabenbereiche einer Gemeinde auch nach dem Gesichtspunkt der Effizienz beurteilt werden. In der Praxis finden sich bereits Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit, etwa die Schaffung von Abwasserverbänden. Regelungen über Gemeindeverbände sollten daher in die Finanzverfassung aufgenommen werden. Dabei muss eine klare rechtliche Basis und Kompetenzgrundlage für deren Finanzierung geschaffen werden.

### Graue Finanzausgleiche

Zusätzlich zu den Transfers im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes findet zwischen Ländern und Gemeinden ein tertiärer oder auch grauer Finanzausgleich statt. Durch die finanziellen Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden wird der Verschiebepunkt der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften noch komplexer und intransparenter. Gemeinden erhalten Transfereinnahmen aus Ertragsanteilen, welche sie ihrerseits teilweise als Transfers an das jeweilige Land abtreten, das wiederum daraus Transfers an die Gemeinden rücküberträgt. Ein Überblick bzw. eine statistische Erfassung ist kaum mehr möglich<sup>8</sup>. Die tertiären Nettotransfers der Gemeinden haben sich von 1995 (479 Mio. Euro) bis zum Jahr 2004 (1.011 Mio. Euro) mehr als verdoppelt. Hingegen zeigen sich gemeindeeigene Steuern (wesentlich durch Kommunal- und Grundsteuern) anteilmäßig rückläufig. So fiel der durchschnittliche Einnahmenanteil der Gemeinden an diesen Steuern von 21,5 Prozent im Jahr 1990 auf 18,2 Prozent im Jahr 2000<sup>9</sup>. Damit ist die Transferabhängigkeit der Gemeinden weiter gestiegen.

Die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden müssen nach dem Gesichtspunkt eines möglichst geringen Sickerverlustes optimiert werden. Besonders die

---

<sup>8</sup> ebda

<sup>9</sup> Lehner G., Aufgabenorientierter Finanzausgleich, WIFO 2003

Länder sind gefordert, die finanziellen Beziehungen zu den Gemeinden nach Effizienzkriterien zu überprüfen.