

RFG

[Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden]

Schwerpunkt		Finanzausgleich
NEU – Übersicht	20	Rechtsprechung VwGH zum Bau- und Raumordnungsrecht Katharina Pabel
Checkliste	43	Ausübung kommerzieller Tätigkeit in Vereinen René Clemens Andeßner
Beiträge	4	Horizontale Verteilungsgerechtigkeit im Finanzausgleich Wilfried Schönböck und Johann Bröthaler
	13	FAG 2005 – zivilrechtliche Vereinbarungen über die Teilung von Erträgen Raimund Heiss
	15	Aktuelle Finanzsituation und der neue Finanzausgleich Dietmar Pilz und Wolfgang Meister
	18	Österreich-Konvent und Gemeinden Karl Lengheimer
	21	Neues zur In-House-Vergabe Martin Stempkowski
	24	Neuerungen im Steuerrecht im Jahr 2005 Wolfgang Lindinger
	25	Finanzüberlassung durch Körperschaften öffentlichen Rechts als neuer fiktiver Betrieb gewerblicher Art Markus Achatz
	30	Vermietung zum „Annerkennungszins“ – unternehmerische Tätigkeit? Bernhard Renner
	34	Aktuelle Judikatur der Höchstgerichte Otto Taucher
	37	Kommerzielle Aktivitäten zur Selbstfinanzierung im Vereinswesen René Clemens Andeßner
43	Maastricht-Konformität von Ausgliederungen im Immobilienbereich Tanja Koller	

Herausgeber
Robert Hink
Reinhard Platzer

Schriftleitung und Redaktion
Markus Achatz
Peter Pilz

Redaktion
Christoph Grabenwarter
Ferdinand Kerschner
Wolfgang Meister
Klaus Rabel

ISSN 1727-0456

März 2005

01

MANZ 



Österreichischer
Gemeindebund



kommunal consult



kommunal
KREDIT

Leitner+Leitner

RPW_NÖ GBG

Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs

RFG 2005/2

FAG 1997;

FAG 2001;

FAG 2005

kommunaler
Finanzausgleich;horizontale
Verteilung;

Umverteilungseffekte

Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung des mehrstufigen Finanzausgleichs – auch nach dem neuen FAG 2005 – dargestellt und der Frage nach der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit an Hand verschiedener Gerechtigkeitsprinzipien nachgegangen.

Von **Wilfried Schönböck** und **Johann Bröthaler**

Inhaltsverzeichnis:

- A. Problemstellung
- B. Horizontale Verteilung im kommunalen Finanzausgleich
 - 1. Finanzausgleich gemäß FAG 1997, 2001 und 2005
 - 2. Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit
- C. Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs nach Gemeindegrößenklassen und Finanzkraft-Quintilen
 - 1. Umverteilungseffekte 1997 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen
 - 2. Umverteilungseffekte 1997 und 2003 nach Finanzkraft-Quintilen
 - 3. Umverteilungseffekte 2003 und Abschätzung gemäß FAG 2005

A. Problemstellung

Im vorliegenden Beitrag wird die Entwicklung des mehrstufigen Finanzausgleichs in Österreich gemäß Finanzausgleichsgesetz (FAG) 1997, FAG 2001 und FAG 2005 im Überblick dargestellt und der Frage nach der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit beim kommunalen Finanzausgleich nachgegangen. Ausgehend von einer Unterscheidung zwischen exogener (postulatorischer) und endogener (regelgebundener oder konsensualer) Gerechtigkeit wird die Anwendbarkeit von exogenen Gerechtigkeitsprinzipien und endogenen Verteilungsregeln bei der Beurteilung der Verteilungsgerechtigkeit des horizontalen Finanzausgleichs der Gemeinden theoretisch erörtert.

Im Anschluss daran wird die horizontale Umverteilung zwischen Gruppen von Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich anhand der empirischen Aufstockungs- und Umverteilungseffekte der Gemeinden (ohne Wien) nach Gemeindegrößenklassen¹⁾ und Finanzkraft-Quintilen für die Jahre 1997 und 2003 und einer Abschätzung der Effekte gemäß FAG 2005 untersucht.

B. Horizontale Verteilung im kommunalen Finanzausgleich

1. Finanzausgleich gemäß FAG 1997, 2001 und 2005

Bei dem mehrstufigen System des österreichischen Finanzausgleichs ist grundsätzlich zwischen dem primä-

ren, sekundären und tertiären Finanzausgleich zu unterscheiden:

- Der **primäre Finanzausgleich** umfasst die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelte Aufteilung der Abgabenrechte (Abgabehoheit) und des Abgabenertrages (Ertragshoheit) auf die einzelnen Gebietskörperschaften, mit den Teilelementen
 - **Verteilung der Abgabehoheit** (eigene Abgaben und Steuerverbund, insbesondere gemeinschaftliche Bundesabgaben),
 - **vertikaler Finanzausgleich** (Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden) und
 - **horizontaler Finanzausgleich** (Verteilung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die einzelnen Länder und zweistufig auf die einzelnen Gemeinden).
- Der **sekundäre Finanzausgleich** umfasst die im FAG geregelte, ergänzende Mittelzuteilung in Form von intragovernmentalen Zuweisungen und Zuschüssen.
- Dem **tertiären Finanzausgleich** werden alle übrigen intragovernmentalen Transferzahlungen zugerechnet.

Eine Beurteilung der horizontalen Verteilungseffekte des Finanzausgleichs zwischen Gruppen von Gemeinden erfordert eine integrierte Betrachtung des gesamten Finanzausgleichs. Erst dadurch gelingt eine zweifelsfreie Eingrenzung der Fragestellung und die Verdeutlichung der erforderlichen Annahmen, die jeglicher Berechnung zugrunde liegen. Nachfolgend werden die Verteilungsschritte des primären und sekundären Finanzausgleichs im Überblick dargestellt (Abbildung 1).²⁾ Für die empirische Analyse im nachfolgenden Kapitel werden zusätzlich die tertiären Transfers einbezogen.

a) Vertikaler Finanzausgleich

Vor der (rechnerisch jährlichen) Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaftsebenen werden verschiedene Vorweganteile

1) In diesem Artikel wird unter „Gemeindegrößenklasse“ immer die Zuordnung der Gemeinden zu Größenklassen nach der Einwohnerzahl gemäß Volkszählung (VZ) 2001 verstanden.

2) Siehe hierzu ua *Hüttner* (2001), *Bauer et al* (2002), *Bröthaler et al* (2002).

vom Aufkommen einzelner Abgaben zur Finanzierung von Aufgaben, die von den Gebietskörperschaften gemeinsam erfüllt werden müssen, abgezogen.³⁾ Gegenüber dem FAG 1997 erfolgen gemäß FAG 2001 Teile dieser Abzüge nach der vertikalen Verteilung. Die der Teilung unterliegenden Beträge der einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden nach fixen Prozentsätzen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen Bund, Länder und Gemeinden geteilt. Mit dem FAG 2005 werden die derzeit wichtigsten ausschließlichen Bundesabgaben⁴⁾ zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Für diese Abgaben und die meisten bisherigen gemeinschaftlichen Bundesabgaben gilt ab dem Jahr 2005 ein einheitlicher Aufteilungsschlüssel, der (im Laufe des Jahres 2005) auf Basis des Rechnungsabschlusses 2004 neutral zu ermitteln ist. Aus dieser Änderung sind daher zumindest kurzfristig keine Auswirkungen auf die Gemeindeertragsanteile zu erwarten.

b) Horizontaler Finanzausgleich: Länderweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden

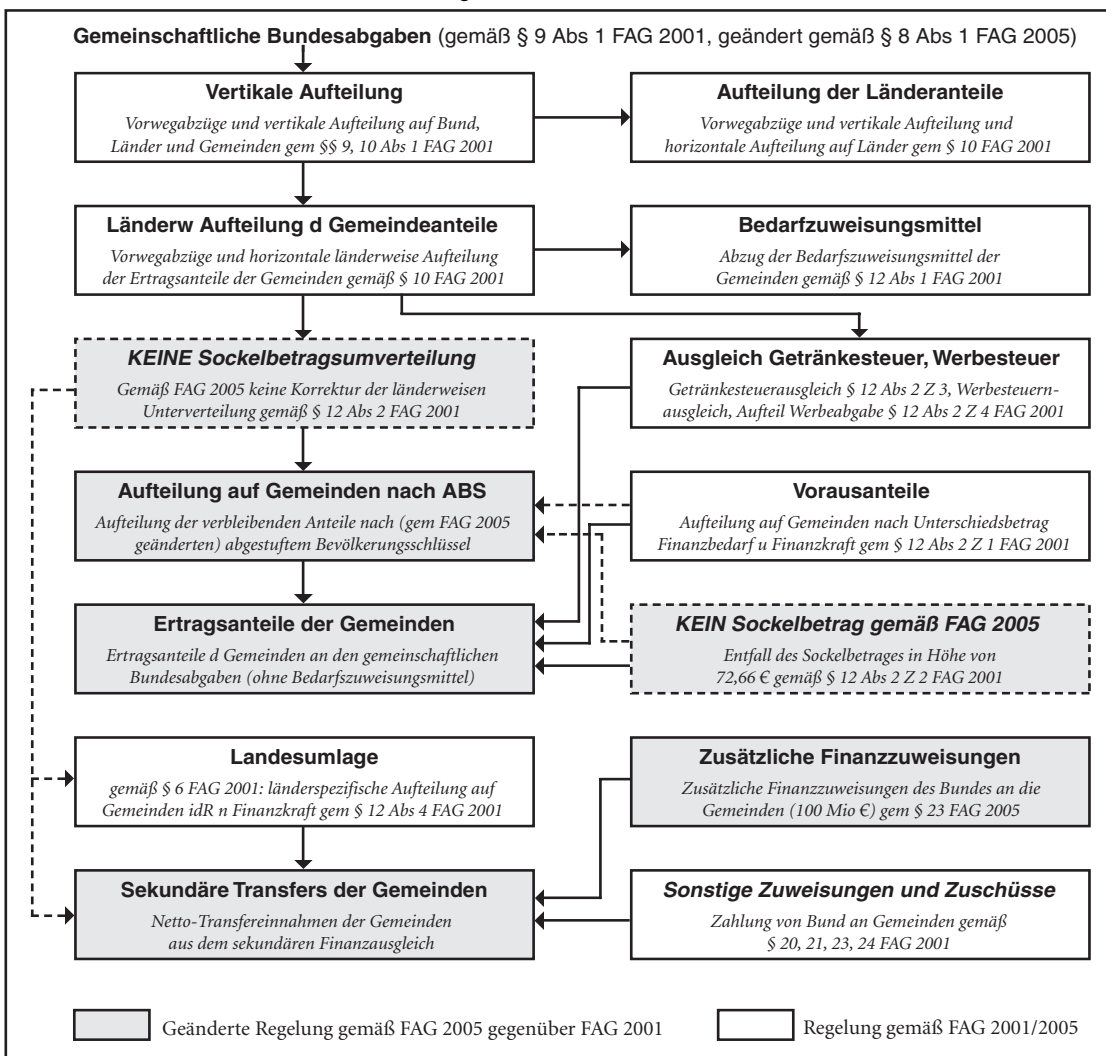
Im horizontalen Finanzausgleich werden die auf die Gemeinden entfallenden Erträge zunächst länderweise auf die Gemeinden nach spezifisch für jede gemeinschaftliche Bundesabgabe festgelegten Regelungen aufgeteilt (§ 10 Abs 7 FAG 2001). Bei dieser Zuteilung kommen

die Volkszahl, die mit den Vervielfachern des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gewichtete Volkszahl und das örtliche (länderweise) Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie zusätzlich fixierte Verteilungsschlüssel zur Anwendung. Eine Sonderstellung unter den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nimmt die Spielbankabgabe insofern ein, als deren Ertrag ausschließlich auf Gemeinden aufgeteilt wird, die eine Spielbank betreiben (§ 10 Abs 8 FAG 2001).

c) Horizontaler Finanzausgleich: Gemeindeweise Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden in jedem Land separat

Von den länderweise zur Verfügung stehenden Gemeindeertragsanteilen sind 12,7% gemäß FAG 2001 und FAG 2005 (gem FAG 1997 noch 13,5%) an die Länder für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (mit Ausnahme von Wien) zu überweisen (Gemeinde-Bedarfszuweisungs-

3) FAG 2001, § 9 Abs 2 Abzug des Abgeltungsbetrags für den Familienlastenausgleichsfonds, von Beträgen für den Gesundheitsbereich und eines Betrags von der Kraftfahrzeugsteuer, § 10 Abs 2 bis 4 Abzüge für Familienlastenausgleichsfonds, Katastrophenfonds, EU-Beitragsleistungen, Krankenanstaltenfinanzierung.
 4) Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Elektrizitätsabgabe, Erdgasabgabe, Kohleabgabe, Versicherungssteuer, Normverbrauchsabgabe und Konzessionsabgabe.



Quelle: FAG 1997, FAG 2001, FAG 2005; SimFag, 2005; eigene Darstellung, IFIP, 2005.

Abbildung 1: Überblick über den primären und sekundären Finanzausgleich der Gemeinden gemäß FAG 2001 und FAG 2005

mittel). Der verbleibende Betrag wird in mehreren Schritten horizontal auf die Gemeinden verteilt (Abbildung 1):

- Im ersten Verteilungsschritt erhalten jene Gemeinden, deren Finanzkraft, bestimmt durch Grundsteuer, Kommunalsteuer und Finanzausweisungen gemäß § 21 FAG, im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, Voraussetzungen in Höhe von 30% der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft gedeckt.
- Im zweiten Schritt erhielt gemäß FAG 1997 jede Gemeinde einen Sockelbetrag in der Höhe von € 7,43 pro Einwohner. Der Sockelbetrag wurde gemäß FAG 2001 von 2001 bis 2004 von € 43,77 auf € 72,66 angehoben. Mit dem FAG 2005 entfällt der Sockelbetrag (und ebenso die erste Sockelbetragsregelung zur Korrektur der länderweisen Unterverteilung der Gemeindertragsanteile gemäß § 12 Abs 2 FAG 2001).
- Im nächsten Schritt (ab FAG 2001) werden die Anteile für den Getränkesteuerausgleich nach fixierten Anteilen am ehemaligen Getränke- und Speiseeissteuerertrag verteilt. Die Anteile aus dem Werbesteuerausgleich werden im (fixierten früheren) Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe, weitere Anteile an der Werbeabgabe nach der Volkszahl verteilt.
- Zur Ermittlung der endgültigen Ertragsanteile der Gemeinde wird der verbleibende Betrag nach der gewichteten Volkszahl gemäß abgestuftem Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt. Die gewichtete Volkszahl je Gemeindegrößenklasse wird gemäß § 10 Abs 9 FAG 2001 durch Multiplikation der einfachen Volkszahl mit dem jeweiligen Vervielfacher des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bestimmt: bei Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern (EW) mit $1\frac{1}{3}$, Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EW mit $1\frac{2}{3}$, Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 EW und Statutarstädten bis 50.000 EW mit 2 und Gemeinden mit über 50.000 EW mit $2\frac{1}{3}$, wobei für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl ab einer Höhe von 10% unter der jeweiligen Stufengrenze ein Einschleifbereich festgelegt ist. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2005 wurde der Vervielfacher der Gemeinden mit bis 10.000 Einwohner von $1\frac{1}{3}$ auf $1\frac{1}{2}$ erhöht (§ 9 Abs 9 FAG 2005).

Durch den Entfall des Sockelbetrages und den erhöhten Vervielfacher entstehen Mindereinnahmen an Ertragsanteilen gemäß FAG 2005 bei den Gemeinden mit über 10.000 EW (aufgrund der Einschleifregelung konkret ab 9.300 EW) und den Statutarstädten. Diese Mindereinnahmen werden durch eine Finanzausweisung des Bundes (€ 61 Mio) ausgeglichen. Weitere € 19,5 Mio werden vom Bund jährlich den Gemeinden der untersten Stufe und weitere € 19,5 Mio den Städten zur Verfügung gestellt.

Anzumerken ist, dass mit dem FAG 2005 auch eine wesentliche finanzrechtliche Grundlage für interkommunale Kooperation bei Projekten mit regionaler Bedeutung, insbesondere größeren Betriebsansiedlungen geschaffen wurde. Demnach kann nunmehr die zur Er-

hebung der Kommunalsteuer berechnete Gemeinde mit anderen Gemeinden im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten Vereinbarungen über die Teilung der Erträge aus der Kommunalsteuer treffen. Diese Regelung über die Ertragshoheit erleichtert die Teilung von Einnahmen aus gemeinsam finanzierten Projekten, da das Ausmaß der Auswirkungen auf die diversen finanzkraftabhängigen Transfers nicht vor der Aufteilung explizit ermittelt werden muss.

d) Sekundärer Finanzausgleich

Der sekundäre Finanzausgleich umfasst die im Finanzausgleichsgesetz (Abschnitt I und III FAG 2001) geregelten Kostenträgungen und sonstigen Transferzahlungen (Umlagen, Finanzausweisungen, Zuschüsse) zwischen Gebietskörperschaften. Betreffend die Gemeinden sind dies insbesondere Zahlungen von Gemeinden an das jeweilige Land (Landesumlage), Zahlungen eines Landes an Gemeinden (Bedarfszuweisungen, die für gezielte Projektförderung sowie zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Gleichgewichts im Haushalt und für Ausgaben im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen gewährt werden) sowie Zahlungen vom Bund an die Gemeinden (ua für öffentlichen Personennahverkehr, Theater, Kopfquotenausgleich).

e) Tertiärer Finanzausgleich

Dieser umfasst alle weiteren, nach sonstigen bundes- oder landesgesetzlichen Bestimmungen geregelten intragovernmentalen Transfers (vertikale oder horizontale Finanzausweisungen, Zuschüsse, Beiträge und Umlagen, überwiegend innerhalb der Länder in den Bereichen Krankenanstaltenfinanzierung, Sozial- und Behindertenhilfe sowie Siedlungswasserwirtschaft).

Bei der Mittelverteilung im horizontalen Finanzausgleich der Gemeinden kommen zusammenfassend folgende Schlüssel zur Anwendung (angegeben werden gerundete Anteile der Ertragsanteile bei der länderweisen bzw. gemeindeweisen Verteilung im Jahr 2002, *Sieber, Bröthaler*, 2002, 296 ff): gewichtete Volkszahl (56% / 72%), einfache Volkszahl (13% / 7%), fixierte Schlüssel (23% / 6%), örtliches Aufkommen (7% / 0%), Finanzkraft/-bedarf in Form der Grundsteuern und Kommunalsteuer (0% / 2%) sowie Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel durch die Länder (0% / 12,7%).

2. Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit

Antworten auf die Frage nach der „horizontalen“ Verteilungsgerechtigkeit beim kommunalen Finanzausgleich, also zwischen Gemeinden als öffentlich-rechtlichen Akteuren, kann mit den theoretischen Ansätzen der „vertikalen“ Verteilungsgerechtigkeit zwischen Individuen zielführend nachgespürt werden. Voraussetzung dafür ist, Gemeinden als Gesamtheit der ihnen zugehörigen Individuen aufzufassen. So gesehen, gehen die Leistungen der Gemeinden und die bei ihnen anfallenden Kosten als Argumente in die Nutzenfunktion der Gemeindebürger ein („methodischer Individualismus“). Eine differenziertere Betrachtung, bei der auf die Unterschiede zwischen Gemeindebürgern hinsicht-

lich Einkommen und Konsumniveau bei privaten und kommunalen Gütern eingegangen wird, muss hier unterbleiben.

Ausgangspunkt der Überlegungen sei die Unterscheidung von *Ch. B. Blankart* zwischen in Bezug auf Wirtschaftswissenschaft exogener und endogener Gerechtigkeit (2003, 85 ff). Durch diese Unterscheidung soll berücksichtigt werden, dass Umverteilungspostulate Werturteile darstellen, die nicht objektiv wirtschaftswissenschaftlich, sondern nur auf Basis anderer, normativ ausgerichteter Denkdisziplinen begründet werden können.

a) Heranziehung von Gerechtigkeitspostulaten von außerhalb der Wirtschaftswissenschaft (exogene Gerechtigkeit)

Im Rahmen des Konzepts der exogenen Gerechtigkeit müssen und können Werturteile bezüglich Gerechtigkeit nicht innerhalb der Ökonomie wissenschaftlich gewonnen, sondern nur bei anderen Wissenschaften und Denkgebieten bis hin zur Theologie „ausgeborgt“ werden. Gebündeltes Ergebnis dieser Suche sind *R. A. Musgrave et al* (1994, 113 f) zufolge folgende drei Gerechtigkeitspostulate, die als entsprechende Gerechtigkeitskriterien operationalisiert werden können:

- (a) Ausstattungskriterien,
- (b) Utilitarismuskriterien und
- (c) Gleichheitskriterien.

Alle drei sind in verschiedene Subvarianten ausdifferenzierbar. In der fiskalischen Theorie des Föderalismus heißt das Ausstattungskriterium „**Aufkommensprinzip**“: Jede Gebietskörperschaft soll das an eigenem Steueraufkommen behalten, was sie bei eigenen Abgaben (die neben Zentralstaatsabgaben erhoben werden) auf ihrem Territorium an Ertrag erzielt. Vertreter dieses Kriteriums fordern die Geltung des Prinzips, dass Unterschiede in der natürlichen oder wenigstens der durch eigene Leistungsbereitschaft und -fähigkeit in echtem Wettbewerb erwirtschafteten Ausstattung von Gemeinden mit steuerbaren Ressourcen legitime Quelle von unterschiedlichen Niveaus des Abgabenertrags sind und vor Umverteilung zu bewahren sind.

Vertreter des **Utilitarismuskriteriums** verneinen die natürlichen Unterschiede in der Ausstattung der Menschen mit Fähigkeiten als legitime Quelle von Unterschieden des Einkommens bzw, wenn diese Analogie zulässig ist, des Abgabenertrages der Gemeinden pro Kopf. Das fundamentale Prinzip ist für *J. Bentham*, den Hauptvertreter des Utilitarismus, das größtmögliche Glück der größtmöglichen Zahl von Menschen (*Principles of Morals and Legislation*, 1780). Wie *A. Smith* sah *J. Bentham* keinen Gegensatz zwischen persönlichem und allgemeinem Wohlergehen. *Bentham* verweist auf ein Nutzenkalkül, das es erlauben soll, alle erdenklichen Empfindungen von Freude und Leid, selbst die heterogener Natur, gegeneinander aufzurechnen und eine Gesamtbilanz des menschlichen Glücks aufzustellen. Das utilitaristische Prinzip gilt heute aus Gründen, die hier nicht erörtert werden können, als problematisch. Doch *Benthams* Idee, darauf zu achten, was durch Umverteilung auf Ebene der Gesamtheit der Betroffenen an Nutzenstiftung herauskommt, verdient in jeder Epoche (vor Erreichung des Paradieses) Beach-

tung. Freilich gelangte man erst rund 150 Jahre später zu einem auch empirisch einlösbaren Begriff von Stadt- oder Regionalprodukt oder -wertschöpfung. Die heutzutage messbare Wertschöpfung je Gemeinde eignet sich gut, um der Frage nachzugehen, a) bei welcher **Verteilung** von, als konstant angenommenen, Abgabenerträgen auf unterschiedliche Gruppen von Gemeinden die Summe der Wertschöpfung je Gemeindegebiet ein Maximum ist. Oder, quasi gegenteilig gefragt: b) bei welcher **Umverteilung** von, als variabel angenommenen, Abgabenerträgen von bestimmten Gruppen von Gemeinden hin zu anderen die Summe der Wertschöpfung je Gemeinde zu sinken beginnt. Diese Frage verdient im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich besondere Beachtung, auch wenn sie keine Frage nach der Gerechtigkeit, sondern nach der **Allokationseffizienz** des Finanzausgleichs ist. Diese Frage muss gemeinsam mit der Gerechtigkeitsfrage gestellt werden, weil deren Zusammenhang für das erzielbare Wohlfahrtsniveau relevant ist.

Damit verknüpft ist das dritte Verteilungsprinzip, das der Gleichheit. Das **Gleichheitsprinzip** wird von seinen Vertretern zumindest in 3 Versionen zu realisieren versucht: Erstens als, statisch gesehen, absolute Gleichheit – hier: der Einnahmen aus Abgabenerträgen pro Einwohner in unterschiedlichen Gruppen von Gemeinden – oder, dynamisch gesehen, als Annäherung an dieses Ziel. Zweitens als Gleichheit im Sinne der Absicherung von Minimaleinnahmen aller Gemeindegruppen. Drittens als das Ziel, die Einnahmen der ärmsten Gemeindegruppen zu **maximieren** („Maximin-Prinzip“).

b) Ableitung von Gerechtigkeitsregeln innerhalb der Wirtschaftswissenschaft (endogene Gerechtigkeit)

Geht man nicht von Gerechtigkeitspostulaten aus, die von unterschiedlichen Individuen kontrovers beurteilt werden, sondern von akzeptierten Regeln, die sich eine Gesellschaft gegeben hat, um zu Entscheidungen über die Mittel(um)verteilung zu gelangen, die als gerecht empfunden wird, dann eröffnet dies die Möglichkeit, mit dem Thema Gerechtigkeit wirtschaftswissenschaftlich umzugehen. Als ungerecht gelten dann Entscheidungen, die durch Missachtung solcher Regeln zustandekommen. Diese Vorstellung einer „konsensualen Gerechtigkeit“ (*G. Brennan* und *J. M. Buchanan*, 1985) erlaubt die wirtschaftswissenschaftliche Analyse der **Auswirkungen** davon, dass diese Regeln eingehalten oder verletzt werden. Derartige Regeln zu verletzen, gilt dann als ungerecht, sie zu befolgen als gerecht.

Grundsätzlich können, je nach dem institutionellen Stellenwert der diesbezüglichen Normen, drei Typen von endogenen Gerechtigkeitsregeln unterschieden werden: Erstens kann Gerechtigkeit auf der Basis von expliziten Regeln gefunden werden, etwa der Art, dass das Gehalt von Managern von der Höhe des Geschäftsumsatzes abhängt. Deren Entlohnung kann damit „gerecht“ geregelt werden. Zweitens kann Gerechtigkeit auf der Basis von Meta-Regeln, die in einer Staatsverfassung niedergelegt sind, gefunden werden. Wenn zB das Ziel der Gleichheit der Lebensverhältnisse im Raum als Verfassungsnorm festgelegt ist, dann gilt eine Mittelumver-

teilung als gerecht, die diesem Ziel dient (konstitutionell begründete Umverteilung). Ähnliches gilt, wenn die sozialstaatliche Absicherung von individuellen Lebensrisiken als Verfassungsnorm Geltung beanspruchen kann. Schließlich kann eine Mittel(um)verteilung als gerecht angesehen werden, die durch Mehrheitsbeschluss der verfassungsgemäß zuständigen Organe zustande kommt, vorausgesetzt das Abstimmungsergebnis ist stabil.

Mit diesen verteilungsanalytischen Grundlagen sollen nun die Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs untersucht werden.

C. Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs nach Gemeindegrößenklassen und Finanzkraft-Quintilen

Nachfolgend werden die Aufstockungs- und Umverteilungseffekte des horizontalen Finanzausgleichs der Gemeinden in Österreich (ohne Wien) für die Jahre 1997 und 2003 dargestellt. Einerseits wird untersucht, in welchem Ausmaß der kommunale Finanzausgleich in den Jahren 1997 und 2003 durch Umverteilung von Abgabenerträgen zwischen unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen geprägt war. Dies trägt der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts Gesetzesregel gewordenen Auffassung Rechnung, dass eine kommunale Gemeinschaft für sich umso mehr Aufgaben mit entsprechend höherem Mittelbedarf zu erfüllen hat, je größer ihre Bevölkerungszahl ist (ballungsraumsspezifische Aufgaben), und dass sie weiters um so mehr Aufgaben auch für ihre kleineren Umgebungsgemeinden im engeren und weiteren Umfeld mit zu erfüllen hat, je mehr Einwohner sie selbst hat (zentralörtliche Leistungen); und dass genteilige Umstände (etwa als Folge der Existenz von naturraumbezogenen Aufgaben in kleineren Gemeinden) die beiden ersteren möglicherweise abschwächen, nicht aber umkehren können. Inwieweit dies zutrifft, muss in diesem Beitrag ausgeklammert bleiben. Lediglich die Einnahmenseite dieser Problemstellung wird dargestellt.

Andererseits wird die Umverteilung von Abgabenerträgen zwischen Gruppen von Gemeinden untersucht, die unterschiedlichen Finanzkraft-Quintilen angehören („ärmere“ und „reichere“ Gemeinden, gemessen durch Zugehörigkeit zu Gemeindeklassen mit aufsteigendem Niveau der Pro-Kopf-Einnahmen aus eigenen Abgaben). Dies trägt der Vorstellung Rechnung, dass zwischen armen und reichen Gemeinden ein Ausgleich wünschenswert erscheinen kann, auch wenn zentralörtliche oder ballungsraumsspezifische Aufgaben Unterschiede in den Pro-Kopf-Einnahmen notwendig erscheinen lassen. Die Suche nach Antworten auf diese Frage kann allerdings von zweierlei Prämissen ausgehen, die sich fundamental unterscheiden: Entweder wird angenommen, dass die Höhe des zu verteilenden „Kuchens“ an Abgabenerträgen vom Ausmaß der Umverteilung unabhängig ist und daher ausschließlich nach Prinzipien der (im Raum horizontalen, aber individuelleinkommensmäßig vertikalen) Gerechtigkeit zwischen Arm und Reich entschieden werden könne. Die andere, realistischere, Prämisse besteht darin, die

Möglichkeit in Betracht zu ziehen, die die Mehrheit der Finanzausgleichspolitiker zumeist nur am Rande zu erwägen schien; nämlich die Möglichkeit, dass Umverteilung Effizienzeinbußen bewirken kann, dh, dass der „Abgaben-Kuchen“ bei Umverteilung der Abgabenerträge schrumpfen kann (vgl. *R. A. Musgrave et al* 1987, 121 ff).

Abschließend wird der Frage nachgegangen, ob und wie diese Mittelströme durch den Finanzausgleich 2005 verändert werden, welcher Gerechtigkeitsvorstellung dadurch entsprochen wird und welche Rolle Allokationsfragen zukommt. Die finanziellen Auswirkungen des FAG 2005 auf die Gemeinden werden abgeschätzt, indem die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden (und Länder) im primären und sekundären Finanzausgleich, ausgehend vom Finanzausgleich 2003, in einer hypothetischen Finanzausgleichsvariante für das Jahr 2004 ermittelt werden („Basisvariante“ mit den für das Jahr 2004 geltenden Aufteilungsschlüsseln gemäß FAG 2001 idgF ohne Änderung des Abgabenaufkommens). Die Basisvariante wird dann ceteris paribus einer Finanzausgleichsvariante mit den Regelungen gemäß FAG 2005 (hypothetisch für das Jahr 2005) gegenübergestellt.⁵⁾

1. Umverteilungseffekte 1997 und 2003 nach Gemeindegrößenklassen

Im Jahr 1997 betrug die Spanne zwischen den durchschnittlichen Einnahmen aus eigenen Abgaben in der untersten (bis 2.500 Einwohner zählenden) und der größten Gemeindegrößenklasse (über 50.000 Einwohner) 1:2,44. Die entsprechende Spanne betrug bei den Einnahmen aus Ertragsanteilen 1:1,70, wodurch sich bei den gesamten Einnahmen aus dem primären Finanzausgleich eine Spanne von 1:1,96 ergab (Tabelle 1).

Im Jahr 2003 war die Spanne bei den Einnahmen aus eigenen Abgaben mit 2,54 höher als 1997, was als Beleg für in diesem Zeitraum im Durchschnitt zugenommene wirtschaftliche Ungleichheit zwischen großen und kleinen Gemeinden anzusehen ist. Doch war die Verringerung der finanziellen Ungleichheit der Gemeinden durch entsprechende Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden stärker ausgeprägt als 1997 (2003: 1:1,65), wodurch das Ausmaß der Ungleichheit bei den gesamten Einnahmen aus dem primären Finanzausgleich weiter verringert wurde (1:1,92). Die egalitäre Umverteilungspolitik im primären Finanzausgleich wurde durch eine offensivere Politik dieser Art im sekundären und tertiären Finanzausgleich noch verstärkt: Die Spanne bei den durchschnittlichen Einnahmen aus dem gesamten Finanzausgleich sank dadurch von 1:1,81 (1997) auf 1:1,69 (2003).

5) Verteilungsregelungen gemäß FAG 2001 idgF in der für das Jahr 2003 bzw 2004 geltenden Fassung bzw gemäß FAG 2005 hypothetisch für 2005; Ermittlung der rechnerischen Ertragsanteile und sekundären Transfers, die sich gemäß FAG 2001 bzw FAG 2005 und den angesetzten gemeinschaftlichen Bundesabgaben ergeben (SimFag, 2005); Wohnbevölkerung gemäß *Volkszählung 2001* je Gemeinde (rechtsverbindliche Version, Statistik Austria, 2004); Gemeinschaftliche Bundesabgaben 2003 und Vorwegabzüge gemäß Zwischenabrechnung über die Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Ertragsanteile für das Jahr 2003 (BMF, 2004)

Tabelle 1: Einnahmen der Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich⁶⁾ sowie Aufstockungseffekte⁷⁾ in den Jahren 1997 und 2003 sowie Abschätzung gem FAG 2005 nach Gemeindegrößenklassen⁸⁾, in €/EW und in % der eigenen Abgaben

FA-Einnahmen netto	Primärer FA				Sekundärer und tertiärer FA		Σ der FA-Einnahmen
	1997	Eigene Abgaben	Ertragsanteile	Σ primärer FA	Aufstockungseffekt 1 in %	Sek und tert Netto-Transfers	
Bis 2.500 EW	237	454	691	191,6	22	200,8	713
2.501–5.000 EW	329	451	780	137,1	-39	125,2	741
5.001–10.000 EW	398	445	843	111,8	-34	103,3	809
10.001–20.000 EW	460	566	1026	123,0	-71	107,6	955
20.001–50.000 EW	440	693	1133	157,5	110	182,5	1.243
Über 50.000 EW (oW) ⁸⁾	578	773	1351	133,7	-60	123,4	1.291
Gesamt ohne Wien	366	527	893	144,0	-14	140,2	879
<i>Verhältnis zu unterster Gemeindegrößenklasse⁹⁾</i>							
Bis 2.500 EW	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2.501–5.000 EW	1,39	0,99	1,13		-1,77		1,04
5.001–10.000 EW	1,68	0,98	1,22		-1,55		1,13
10.001–20.000 EW	1,94	1,25	1,48		-3,23		1,34
20.001–50.000 EW	1,86	1,53	1,64		5,00		1,74
Über 50.000 EW (oW) ⁸⁾	2,44	1,70	1,96		-2,73		1,81
2003							
Bis 2.500 EW	229	534	763	233,2	23	243,2	786
2.501–5.000 EW	312	543	855	174,0	-114	137,5	741
5.001–10.000 EW	385	539	924	140,0	-146	102,1	778
10.001–20.000 EW	426	674	1100	158,2	-205	110,1	895
20.001–50.000 EW	428	785	1213	183,4	-135	151,9	1.078
Über 50.000 EW (oW) ⁸⁾	582	882	1464	151,5	-139	127,7	1.325
Gesamt ohne Wien	351	615	966	175,2	-86	150,7	880
<i>Verhältnis zu unterster Gemeindegrößenklasse⁹⁾</i>							
Bis 2.500 EW	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2.501–5.000 EW	1,36	1,02	1,12		-4,96		0,94
5.001–10.000 EW	1,68	1,01	1,21		-6,35		0,99
10.001–20.000 EW	1,86	1,26	1,44		-8,91		1,14
20.001–50.000 EW	1,87	1,47	1,59		-5,87		1,37
Über 50.000 EW (oW) ⁸⁾	2,54	1,65	1,92		-6,04		1,69
Abschätzung gemäß FAG 2005							
Bis 2.500 EW	229	533	762	232,6	31	246,0	792
2.501–5.000 EW	312	541	853	173,4	-107	139,1	746
5.001–10.000 EW	385	536	921	139,3	-138	103,4	783
10.001–20.000 EW	426	614	1040	144,2	-156	107,6	884
20.001–50.000 EW	428	728	1156	170,2	-70	153,7	1.086
Über 50.000 EW (oW) ⁸⁾	582	825	1407	141,8	-94	125,7	1.313
Gesamt ohne Wien	351	597	948	170,0	-66	151,3	882
<i>Verhältnis zu unterster Gemeindegrößenklasse⁹⁾</i>							
Bis 2.500 EW	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2.501–5.000 EW	1,36	1,02	1,12		-3,50		0,94
5.001–10.000 EW	1,68	1,01	1,21		-4,52		0,99
10.001–20.000 EW	1,86	1,15	1,37		-5,10		1,12
20.001–50.000 EW	1,87	1,37	1,52		-2,30		1,37
Über 50.000 EW (oW) ⁸⁾	2,54	1,55	1,85		-3,07		1,66

6) Eigene Abgaben (inkl Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen), Ertragsanteile inkl Anteile an Spielbankabgabe (ohne Bedarfszuweisungsmittel, 1997, 2003 kassenmäßige Werte, gem FAG 2005 rechnerische Werte auf Basis einer Simulation) sowie gesamte intragovernmentale Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien.

7) Aufstockungseffekte (AE) in % der eigenen Abgaben: AE 1: Einnahmen aus Ertragsanteilen / Einnahmen aus eigenen Abgaben, AE 2: (Einnahmen aus Ertragsanteilen + intragovernmentale Nettotransfers) / Einnahmen aus eigenen Abgaben.

8) Zuordnung der Gemeinden zu Gemeindegrößenklassen auf Basis Wohnbevölkerung gemäß Volkszählung 2001. St. Pölten mit 50.026 EW gemäß VZ 1991 und 49.117 EW gemäß VZ 2001 wird zwecks Kompatibilität im Zeitablauf den Gemeinden mit über 50.000 EW (ohne Wien) zugeordnet.

9) Verhältnis der (Netto-)Einnahmen pro EW je Größenklasse zu jenen der Größenklasse mit bis 2.500 EW.

Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1997 und 2003; Bröthaler et al, 2002, 109; GemBon 2004; SimFag, 2004; eigene Berechnungen, IFIP, TU Wien, 2005.

Die Umverteilung von Groß- zu Kleinstgemeinden fand nicht nur für die Größenklasse der Gemeinden über 50.000 Einwohner, sondern auch für jene zwischen 10.001 und 20.000 sowie zwischen 20.001 und 50.000 Einwohner statt. Bei Letzterer ist dies in Bezug auf den gesamten Finanzausgleich sogar am stärksten ausgeprägt: Die Spanne der Einnahmen aus dem gesamten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden der kleinsten und der zweitgrößten Größenklasse wurde von 1997 auf 2003 von 1:1,74 auf 1:1,37 gesenkt. Bei der Größenklasse zwischen 10.001 und 20.000 Einwohner wurde dieser Wert von 1:1,34 auf 1:1,14 verringert (zweithöchste Verringerung).

Diese Egalisierungstendenz lässt sich auch durch Berechnung des so genannten „Aufstockungseffekts 1“ für die einzelnen Gemeindegrößenklassen belegen: Die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, ausgedrückt als Prozentsatz der Einnahmen aus eigenen Abgaben, betragen 1997 zwischen 111,8% (Gemeinden mit 5.001–10.000 Einwohner) und 191,6% (Gemeinden bis 2.500 Einwohner). Diese Aufstockungseffekte waren im Jahr 2003 mit 140,0% (Gemeinden mit 5.001–10.000 Einwohner) und 233,2% (Gemeinden bis 2.500 Einwohner) wesentlich höher und deren Streuung war größer.

Die in allen Gemeindegrößenklassen stattfindenden Erhöhungen dieser Relativzahlen wurden durch Umwandlung von eigenen Abgaben der Gemeinden in gemeinschaftliche Bundesabgaben verursacht.¹⁰⁾ Der Aufstockungseffekt für die Gesamtheit der Gemeinden (ohne Wien) stieg von 144,0 auf 175,2%. Doch wurde auch die Spanne deutlich ausgeweitet. Dies geschah vor allem dadurch, dass der Aufstockungseffekt 1 bei den untersten beiden Größenklassen deutlich stärker angehoben wurde (um 41,6 bzw. 36,9%-Punkte) als bei den zwei obersten Größenklassen (um 25,9 bzw. 17,8%-Punkte). Bei Einbeziehung auch der gesamten Netto-Transfers des sekundären und tertiären Finanzausgleichs zeigt sich, dass der dieses Gesamtergebnis abbildende Aufstockungseffekt 2 von 1997 bis 2003 am weitaus stärksten zugunsten der Gemeinden bis 2.500 Einwohner erhöht wurde (um 42,4%), während alle übrigen Gemeindegrößenklassen im Vergleich dazu sehr geringe positive oder negative Veränderungen hinnehmen mussten.

2. Umverteilungseffekte 1997 und 2003 nach Finanzkraft-Quintilen

Neben den empirischen Befund in Kapitel C.1 tritt ein ähnlicher Befund, wenn die Gemeinden nach Finanzkraft-Quintilen anstatt nach Größenklassen klassifiziert werden. Allerdings war die Ausgangs-Ungleichheit, dh die Ungleichheit hinsichtlich der durchschnittlichen Höhe der Einnahmen pro Einwohner aus eigenen Abgaben der Gemeinden, nahezu doppelt so stark ausgeprägt wie jene bei den Gemeindegrößenklassen: Die Spanne betrug 1:4,17 im Jahr 1997 und 1:4,64 im Jahr 2003. Diese Ungleichheit wurde jedoch durch eine Verteilung der Ertragsanteile, die absoluter Gleichverteilung ziemlich nahe kommt (Spanne 1:1,31 im Jahr 1997 und 1:1,35 im Jahr 2003), mehr als halbiert: Die Spanne bei den durchschnittlichen Einnahmen pro Ein-

wohner aus dem primären Finanzausgleich wurde dadurch von 1:4,17 auf 1:1,93 (1997) bzw. von 1:4,64 auf 1:1,94 (2003) gesenkt. Erwähnenswert ist, dass die Umverteilung durch Ertragsanteile im Jahr 2003 etwas **schwächer** ausgeprägt war als 1997 (Spanne 1:1,35 gegenüber 1:1,31). Jedoch wurde diese Verringerung der Egalisierung durch forcierte Egalisierung im sekundären und tertiären Finanzausgleich mehr als ausgeglichen: Bei den gesamten Einnahmen aus dem Finanzausgleich kam es von 1997 bis 2003 zu einer auffallend starken Verringerung der Spanne von 1:1,74 auf 1:1,47.

Bestätigt wird dieser Befund durch analoge Veränderungen der Aufstockungseffekte 2, die umso stärker zunehmen, je niedriger das Finanzkraft-Quintil positioniert war: Beim untersten Finanzkraft-Quintil stieg der Aufstockungseffekt 2 von 397,7% auf 545,6%, beim obersten **sank** er von 107,3 auf 104,9%. Diese Umverteilungspolitik entspricht möglicherweise der in Kapitel 2a erwähnten dritten Unterart des Gleichheitsprinzips, der Maximin-Regel von *John Rawls* (1975, 177 ff): Die mit Einnahmen aus eigenen Abgaben **am schlechtesten** gestellte Gruppe von Gemeinden, die dem untersten Quintil angehörenden Gemeinden (mit € 128/Einwohner im Jahr 1997 und € 114/Einwohner im Jahr 2003, dh etwa einem Drittel des Durchschnittswerts aller Gemeinden), werden durch den Finanzausgleich **maximal** bessergestellt.

3. Umverteilungseffekte 2003 und Abschätzung gemäß FAG 2005

Die Abschätzung der Veränderung der Umverteilungseffekte des Finanzausgleichs 2003 hin zu einem Systemzustand gemäß Finanzausgleichsgesetz 2005 (bei hypothetischer Beibehaltung der empirischen Ausgangsgrößen des Abgabenaufkommens des Jahres 2003) zeigt ein differenziertes Bild: Bei den Einnahmen aus Ertragsanteilen wird die egalitäre Mittelumverteilung von Großgemeinden (über 20.000 Einwohner) zu Kleinstgemeinden fortgesetzt: Die Spannen zwischen den durchschnittlichen Einnahmen aus Ertragsanteilen der kleinsten Gemeindegrößenklasse zu den Einnahmen aus Ertragsanteilen der Gemeinden in den Größenklassen über 10.001 Einwohner fallen bei Geltung des Finanzausgleichs 2005 durchwegs niedriger aus als 2003. Dementsprechend verringert sind auch die Spannen bei den gesamten Einnahmen aus dem primären Finanzausgleich. Analoges gilt für die Einnahmen aus dem gesamten Finanzausgleich, allerdings ist hier das Ausmaß der Egalisierung von 2003 auf 2005 deutlich schwächer ausgeprägt als von 1997 auf 2003. Dieses auf eine im Jahr 2005 abgeschwächte Umverteilung im Rahmen des gesamten Finanzausgleichs hindeutende Ergebnis ist allerdings nur im Bereich Ertragsanteile und Transfers im sekundären Finanzausgleich gut abgesichert, da die Transfers im tertiären Finanzausgleich derzeit nicht prognostizierbar sind.

¹⁰⁾ Einführung des Getränkesteuer- und Werbesteuerausgleichs (als Ertragsanteile) bei gleichzeitigem Entfall der entsprechenden eigenen Abgaben der Gemeinden (Getränkesteuer, Anzeigen- und Ankündigungsabgabe).

Tabelle 2: Einnahmen der Gemeinden ohne Wien aus dem Finanzausgleich sowie Aufstockungseffekte¹¹⁾ in den Jahren 1997 und 2003 sowie Abschätzung gem FAG 2005 nach Finanzkraft-Quintilen¹²⁾, in €/EW und in % der eigenen Abgaben

FA-Einnahmen netto	Primärer FA				Sekundärer und tertiärer FA		
1997	Eigene Abgaben	Ertragsanteile	Σ primärer FA	Aufstockungseffekt 1 in %	Sek und tert Netto-Transfers	Aufstockungseffekt 2 in %	Σ der FA-Einnahmen
1. FK-Quintil	128	460	588	359,4	49	397,7	637
2. FK-Quintil	170	456	626	268,2	13	275,9	639
3. FK-Quintil	226	458	684	202,7	-14	196,5	670
4. FK-Quintil	313	488	801	155,9	-25	147,9	776
5. FK-Quintil	534	601	1135	112,5	-28	107,3	1.107
Gesamt ohne Wien	366	527	893	144,0	-14	140,2	879
<i>Verhältnis zu 1. FK-Quintil¹³⁾</i>							
1. FK-Quintil	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2. FK-Quintil	1,33	0,99	1,06		0,27		1,00
3. FK-Quintil	1,77	1,00	1,16		-0,29		1,05
4. FK-Quintil	2,45	1,06	1,36		-0,51		1,22
5. FK-Quintil	4,17	1,31	1,93		-0,57		1,74
2003	Eigene Abgaben	Ertragsanteile	Σ primärer FA	Aufstockungseffekt 1 in %	Sek und tert Netto-Transfers	Aufstockungseffekt 2 in %	Σ der FA-Einnahmen
1. FK-Quintil	114	523	637	458,8	99	545,6	736
2. FK-Quintil	157	525	682	334,4	10	340,8	692
3. FK-Quintil	208	533	741	256,3	-49	232,7	692
4. FK-Quintil	291	578	869	198,6	-107	161,9	762
5. FK-Quintil	529	704	1233	133,1	-149	104,9	1.084
Gesamt ohne Wien	351	615	966	175,2	-86	150,7	880
<i>Verhältnis zu 1. FK-Quintil¹³⁾</i>							
1. FK-Quintil	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2. FK-Quintil	1,38	1,00	1,07		0,10		0,94
3. FK-Quintil	1,82	1,02	1,16		-0,49		0,94
4. FK-Quintil	2,55	1,11	1,36		-1,08		1,04
5. FK-Quintil	4,64	1,35	1,94		-1,51		1,47
Abschätzung gemäß FAG 2005	Eigene Abgaben	Ertragsanteile	Σ primärer FA	Aufstockungseffekt 1 in %	Sek und tert Netto-Transfers	Aufstockungseffekt 2 in %	Σ der FA-Einnahmen
1. FK-Quintil	114	521	635	456,7	106	545,6	740
2. FK-Quintil	157	526	683	334,8	16	340,8	699
3. FK-Quintil	208	533	741	256,0	-41	232,7	699
4. FK-Quintil	291	564	855	193,7	-91	161,9	764
5. FK-Quintil	529	669	1198	126,5	-116	104,9	1.083
Gesamt ohne Wien	351	597	948	170,0	-66	150,7	882
<i>Verhältnis zu 1. FK-Quintil¹³⁾</i>							
1. FK-Quintil	1,00	1,00	1,00		1,00		1,00
2. FK-Quintil	1,38	1,01	1,08		0,16		0,94
3. FK-Quintil	1,82	1,02	1,17		-0,39		0,94
4. FK-Quintil	2,55	1,08	1,35		-0,86		1,03
5. FK-Quintil	4,64	1,29	1,89		-1,10		1,46

11) Siehe Fußnote 7 und 8 in Tabelle 1.

12) Gemeinden (ohne Wien) nach Finanzkraft-Quintilen: Die Gemeinden werden aufsteigend sortiert nach dem Pro-Kopf-Werte der Einnahmen aus eigenen Abgaben (inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen) und danach zusammengefasst in fünf Gruppen zu 472 Gemeinden (beim 5. FK-Quintil mit höchsten Pro-Kopf-Einnahmen 470 Gemeinden).

13) Verhältnis der (Netto-)Einnahmen pro EW je Finanzkraft-Quintil zu jenen des ersten (untersten) Finanzkraft-Quintils.

Quelle: Kommunale Finanzstatistik 1997 und 2003; Bröthaler et al, 2002, 109; GemBon 2004; SimFag, 2004; eigene Berechnungen, IFIP, TU Wien, 2005.

Umso bemerkenswerter sind aber die Ergebnisse bezüglich der für das Jahr 2005 abgeschätzten durchschnittlichen Einnahmen aus Ertragsanteilen der Gemeinden der fünf Finanzkraft-Quintile: Mit einer Spanne zwischen den durchschnittlichen Einnahmen aus Ertragsanteilen der Gemeinden im niedrigsten zu jenen im höchsten Quintil von 1:1,29 wird der niedrigste je gemessene Grad der Ungleichheit dieser Mittelausstattung erreicht. Bei den Einnahmen aus

dem primären Finanzausgleich schlägt sich dies in einer entsprechenden Spanne von 1:1,89 nieder, ebenfalls der niedrigste je gemessene Wert.

Zum Unterschied davon findet aber auf der Ebene der sekundären und tertiären Netto-Transfers eine etwas weniger offensiv fortgesetzte Umverteilung statt. Nach dem gewaltigen Sprung der Spanne der durchschnittlichen Einnahmen aus dem gesamten Finanzausgleich zwischen dem untersten und dem obersten

Quintil von 1:1,74 (1997) auf 1:1,47 (2003) wird die weitere Angleichung bis 2005 möglicherweise etwas verlangsamt (1:1,46 ist der Wert, der diese Vermutung stützt). Doch ist dieses Ergebnis durch die bloße Annahme, dass im Jahr 2005 die Transfers im tertiären Finanzausgleich genau so fließen werden wie 2003, empirisch nur schwach (durch einigermaßen verlässliche Abschätzung der Transfers lediglich im sekundären Finanzausgleich) abgesichert.

Erwähnenswert ist noch der erstaunliche Umstand, dass im Jahr 2003 die durchschnittlichen Einnahmen der Gemeinden aus dem gesamten Finanzausgleich im untersten Quintil höher waren als in den beiden darüber liegenden Finanzkraft-Quintilen. Dieses an ein Paradoxon gemahnende Ergebnis der Umverteilung war ausschließlich Folge der Transfers in der Gesamtheit des sekundären und tertiären Finanzausgleichs.

Erhärtert wird die Vermutung, dass der Umverteilungsprozess des gesamten Finanzausgleichs ab 2005 verlangsamt wird, dadurch, dass der Aufstockungseffekt 2 für das unterste Quintil von 2003 auf 2005 nur von 545,6% auf 549,2% stieg, während er von 1997 auf 2003 von 397,7 auf 545,6% gestiegen war.

Angesichts der zu vermutenden Verlangsamung (nicht Beendigung) des Egalisierungsprozesses für die Jahre 2005 bis 2008 stellt sich die interessante Frage, ob die maximale Besserstellung der schlechtestgestellten Gruppe von Gemeinden an eine objektive ökonomische Grenze gestoßen ist, die von den Finanzausgleichspolitikern erkannt und auf die reagiert wurde,

indem die Umverteilung schwächer als früher angelegt wurde. Maximale Besserstellung der schlechtestgestellten Gemeinden kann grundsätzlich zweierlei bedeuten: Entweder bedeutet „maximal“ bloß „mehr als die Gesamtheit der Gemeinden in allen anderen Quintilen“. Das trifft ohne Zweifel zu. Oder „maximal“ heißt, dass keine weitere Umverteilung mehr möglich ist, ohne dass dadurch Wohlfahrtseinbußen durch sinkende Leistungsfähigkeit derer, **von denen die Mittel abgezogen werden**, hervorgerufen werden. Nur die letztere Variante entspräche der Maximin-Regel von Rawls. Die Überschreitung dieser Grenze würde den Beginn der Phase „Gleichheitsprinzip dominiert Effizienzprinzip“ bedeuten, die gleichbedeutend ist mit gesamtwirtschaftlicher Netto-Wohlfahrtsverringerung als Folge überzogener Umverteilung im interkommunalen Finanzausgleich. Ein Anhaltspunkt, dass dieser Zustand in den 1990er-Jahren bereits erreicht worden sein könnte, besteht in der massiven Schrumpfung der Investitionen der Großstädte von 1993 bis 1999 (J. Bröthaler et al, 2002, 144 f). Jedenfalls zählt diese Konsequenz zu den denkbar schlechtesten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme der wirtschaftlichen Kernzonen am verschärften internationalen Wettbewerb Österreichs, auch wenn die Wohlfahrt innerhalb der begünstigten Gemeinden brutto – und die daraus resultierende politische Zustimmung zu dieser Mehrheitsentscheidung – steigen mag, wenn die Präferenz der Mehrheit für Gleichheit befriedigt wird.

→ In Kürze

Auf Basis finanzstatistischer Kennziffern werden die Umverteilungseffekte des kommunalen Finanzausgleichs in Österreich in den Jahren 1997, 2003 und 2005 im Hinblick auf unterschiedliche Gerechtigkeitspostulate (Ausstattungs-, Utilitarismus- und Gleichheitskriterium) und Verteilungsregeln (Angleichung der Lebensverhältnisse im Raum; die Mehrheit entscheidet) untersucht. Die Gemeinden wurden entsprechend ihrer Finanzkraft pro Einwohner in aufsteigender Reihenfolge gereiht und dann in fünf zahlenmäßig gleich große Gruppen („Quintile“) zusammengefasst. Die Spanne der durchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner aus den eigenen Abgaben der Gemeinden im untersten Finanzkraft-Quintil zu jenen im obersten beträgt 1:4,64. Durch Umverteilung im kommunalen Finanzausgleich wird die Spanne bei den durchschnittlichen Einnahmen pro Einwohner aus dem gesamten Finanzausgleich auf 1:1,47 verringert. Die analoge Kenngröße bei Klassifizierung der Gemeinden nach sechs Einwohner-Größenklassen wird von etwa 2,54 auf 1,69 verringert (beides 2003). Diese Umverteilung wurde von 1997 bis 2003 deutlich und 2005 geringfügig verschärft. Das Gleichheitspostulat von John Rawls, übertragen auf den kommunalen Finanzausgleich, sieht vor, die kommunalen Abgaben der bezüglich eigener Leistungsfähigkeit schlechtestgestellten Gemeindegruppen maximal zu erhöhen. Bei dieser Variante des Gleichheitskriteriums wird berücksichtigt, dass das Wegnehmen finanzieller Mittel (eines Teils des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben) zum Zweck der Umverteilung dieses Aufkommen verringern kann, wenn die Leistungsfähigkeit der Zahler geschmälert wird. Das Prinzip der absoluten Gleichheit lässt dies unberücksichtigt. Auf den Zielkonflikt zwischen dieser Umverteilung und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlichen Kernzonen des Landes wird hingewiesen.

→ Zum Thema

Über die Autoren:

Univ.-Prof. Mag. Dr. Wilfried Schönböck/Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler
Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltpolitik,
Technische Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Literatur:

Bauer/Bröthaler/Schönböck/Sieber, Horizontaler Gemeindefinanzausgleich in Österreich, Wirtschaft und Gesellschaft (2002) 349;
Bentham, Principles of Morals and Legislation, 1780 (reprint: Prometheus Books, Amherst, New York, 1988);
Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 5. Auflage (2003);
Bundesministerium für Finanzen, Zwischenabrechnungen über die Teilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für das Jahre 2003, Stand 17. 2. 2004 (2004);
Brennan/Buchanan, The reason of rules, Cambridge University Press, Cambridge, UK (1985);
Bröthaler/Sieber/Schönböck/Maimor/Bauer, Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen (2002);
Finanzstatistik 1997–2003, Gebarungsdaten aller österreichischen Gemeinden (kommunale Finanzstatistik 1997–1999 auf Basis der Erhebungsblätter über die Gebarungsdaten, 2000–2003 Gebarungsstatistik der Gemeinden auf Basis einer elektronischen Erhebung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussdaten), digital bereitgestellt durch die Statistik Austria (1998–2004).
GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, GemBon Version 2.0/2004, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler, W. Schönböck) auf Basis der kommunalen Finanzstatistikdaten der

Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 1995–2003 (2004);

Hüttner, Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001, Österreichischer Gemeindebund u Österreichischer Städtebund (2001) 23.

R. A. Musgrave/P. B. Musgrave/Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 1. Band (1994);

Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ, Finanzausgleich 2001 – das Handbuch für die Praxis, KDZ (2001);

Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Suhrkamp (1975);

Sieber/Bröthaler, Volkszählung und Finanzausgleich: Finanzielle Auswirkungen der Volkszählung 2001 auf Länder und Gemeinden, ÖHW, Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (2002) 287;

SimFag, Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs, Software des Instituts für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien, Version 3.3:

J. Bröthaler, L. Sieber, Wien (1991–2004);

Statistik Austria, Volkszählung 2001, rechtsverbindliche Version vom 23. 9. 2004, www.statistik.at (2004).

