

EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Am Heumarkt 10

A-1030 Wien

Tel.: +43-664-88 73 96 27

<http://www.ecoaustria.at>



Wien, Dezember 2014

Endbericht

Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs

Im Auftrag des Bundesministeriums
für Finanzen



Endbericht

Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs

DI Johannes Berger, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Nikolaus Graf, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Dr. Ulrich Schuh, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Mag. Ludwig Strohner, EcoAustria – Institut für Wirtschaftsforschung

Dezember 2014

Kurzdarstellung:

Die Studie untersucht institutionelle und ökonomische Interaktionen zwischen dem österreichischen Finanzausgleich und den Strukturschwächen ländlich-peripherer Gemeinden. Kleinräumige Bevölkerungsprognosen unterstreichen, dass insbesondere urbane Zentren und in erster Linie deren ‚Speckgürtel‘ in den nächsten Jahren von einer massiven Bevölkerungsdynamik geprägt sein werden. Gleichzeitig werden ländlich periphere Kleinräume sowohl von einer Schrumpfung als auch von einer zunehmenden Alterung betroffen sein.

Dabei zeigt sich, dass das Modell des österreichischen Finanzausgleichs – bei einem hohen Komplexitätsgrad, einer im internationalen Vergleich niedrigen Aufgabenorientierung und vernachlässigbarer fiskalischer Äquivalenz – zwar umfassende Ausgleichs- und Umverteilungselemente beinhaltet, diese im Hinblick auf den Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz auch ökonomisch problematisiert werden können, dass jedoch das österreichische Modell wenig Korrektur- und Ausgleichsmechanismen im Hinblick auf die spezifische Problematik des sozio-demografischen Strukturwandels bzw. Strukturschwäche ländlich-peripherer Kleinräume bietet.

In einem internationalen Vergleich werden Finanzausgleichsmodelle im Hinblick auf die Verfügbarkeit modelimmanenter Elemente des Strukturschwächeausgleichs untersucht. Dabei können in fast allen Modellen Elemente des ‚Finanzkraftausgleichs‘ identifiziert werden, wie sie auch in Österreich vorhanden sind. Gleichzeitig erfolgt in vielen Ländern jedoch auch ein ‚Finanzbedarfsausgleich‘, der – neben anderen Aspekten – die speziellen Problemlagen dünn besiedelter kommunaler Kleinräume abzudecken versucht.

Abschließend werden den internationalen Beispielen folgend konkrete Modelloptionen vorgestellt, und hinsichtlich Vor- und Nachteilen diskutiert. Die Modelloptionen zielen auf eine stärkere Berücksichtigung von Problemlagen der von Strukturschwächen und sozio-demografischen Verschiebungen betroffenen Gemeinden im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichsmodells ab.

Inhalt

1. EINLEITUNG.....	1
2. HINTERGRÜNDE REGIONALWIRTSCHAFTLICHER DYNAMIK	3
3. ALLGEMEINE FUNKTIONSWEISE DES FINANZAUSGLEICHS.....	9
3.1. BEWERTUNG DES REGIONALEN UMWERTEILUNGSPOTENZIALS ZU FÖRDERUNG STRUKTURSCHWACHER REGIONEN 16	
4. MODELLE DER REGIONALFÖRDERUNG IN DER INTERNATIONALEN PRAXIS.....	27
4.1. DEUTSCHLAND	28
4.1.1. <i>Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Deutschland.....</i>	<i>32</i>
4.2. NIEDERLANDE.....	33
4.2.1. <i>Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in den Niederlanden.....</i>	<i>37</i>
4.3. NORWEGEN.....	37
4.3.1. <i>Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Norwegen.....</i>	<i>41</i>
4.4. SCHWEIZ.....	42
4.4.1. <i>Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in der Schweiz.....</i>	<i>46</i>
4.5. KANADA.....	46
4.5.1. <i>Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Kanada</i>	<i>51</i>
4.6. AUSTRALIEN	51
4.6.1. <i>Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Australien.....</i>	<i>54</i>
5. BEWERTUNG VON MODELLOPTIIONEN DER REGIONALFÖRDERUNG IM RAHMEN DES FINANZAUSGLEICHS	55
5.1. BEGÜNSTIGUNG BEVÖLKERUNGSARMER GEMEINDEN DURCH WEITERE ABFLACHUNG DES ABGESTUFTEN BEVÖLKERUNGSSCHLÜSSELS.....	58
5.2. BEGÜNSTIGUNG SCHRUMPFENDER GEMEINDEN DURCH IMPLEMENTATION EINER INSTITUTIONELLEN BREMSE IM RAHMEN DER BEVÖLKERUNGSGRÖßENFESTSTELLUNG	61
5.3. BEDARFSORIENTIERTE ABGELTUNG EINES REGIONALEN FÖRDERBEDARFS IM RAHMEN EINES VERSTÄRKT AUFGABENORIENTIERTEN FINANZAUSGLEICHS.....	62
5.4. FONDSMODELL ZUR PROJEKT- UND INVESTITIONSFÖRDERUNG VON NACH DEM VORBILD DER EU- REGIONALFÖRDERUNG	66
6. ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISDARSTELLUNG	69
7. LITERATURVERZEICHNIS	71

Abbildungen

Abbildung 1: Bevölkerungsveränderung 2009 bis 2030 gemäß kleinräumiger Bevölkerungsprognose von Statistik Austria	5
Abbildung 2: Bevölkerungsprognose Statistik Austria bis 2050 nach Bundesländern: Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter bzw. Haupterwerbsalter (indexiert 2015=100 auf linker Seite bzw. Bevölkerungsanteile in % auf rechter Seite)	6
Abbildung 3: Negativedynamik regionalwirtschaftlicher Marginalisierung.....	7
Abbildung 4: Skizzierung des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs nach Bröthaler	11
Abbildung 5: Politikfelder und Indikatoren des niederländischen Gemeindefonds.....	34
Abbildung 6: Aufkommen aus Transfers aus dem Gemeindefonds pro Kopf nach Gemeinden.....	36
Abbildung 7: Darstellung der Mechanismen des Finanzkraftausgleichs in Norwegen	40
Abbildung 8: Kriterien zur Bestimmung von Standardkosten im Finanzbedarfsausgleich	40
Abbildung 9: Ressourcenindex 2012 gemäß Schweizerischer Eidgenossenschaft.....	43
Abbildung 10: Gesamtübersicht über Transferströme im Rahmen des Schweizer Finanzausgleichs am Beispiel des Jahres 2012 (Gesamtvolumen 4,6 Mrd. Franken).....	45
Abbildung 11: Politisch-administrative Gliederung von Kanada	47
Abbildung 12: Kanadische Provinzen nach Anspruchsberechtigung auf ‚Equalization payments‘ 2013/2014.....	49
Abbildung 13: Verteilungsindex.....	53
Abbildung 14: Gegenüberstellung von empfangenden und beitragenden Teilstaaten (2013/2014).....	53
Abbildung 15: Merkmale von strukturschwachen Gemeinden im Vergleich.....	57
Abbildung 16: Bewertung einer Abflachung des Bevölkerungsschlüssels	60
Abbildung 17: Bewertung der Implementation einer institutionellen Bremse im Rahmen der Bevölkerungsgrößenfeststellung.....	62
Abbildung 18: Bewertung einer bedarfsorientierten Abgeltung eines regionalen Förderbedarfs bei verstärkter Aufgabenorientierung.....	65
Abbildung 19: Fondsmodell zur Projekt- und Investitionsförderung	67

1. Einleitung

Auch in einem kleinen und vergleichsweise homogenen Wirtschaftsraum wie Österreich bestehen teils beträchtliche **regionale und lokale Disparitäten**. Zudem sind Gemeinden von großen Trends, etwa der **demografischen Entwicklung**, Veränderung von **Mobilitätsströmen**, Zuwanderung, **Strukturwandel**, unterschiedlich betroffen. In der Folge ergibt sich ein hohes Maß an regionalwirtschaftlicher Dynamik. Beispielsweise ist das regionale Umfeld der **größeren Städte**, zum Teil die großen Städte selbst, von starker Bevölkerungszunahme betroffen. In der Folge steigt der Bedarf nach Wohnraum und Infrastruktur. Die Gemeinden in **peripheren Regionen** sind umgekehrt von Bevölkerungsabnahme betroffen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zieht zum großen Teil in die großen Städte bzw. in deren regionales Umfeld, während die älteren Jahrgänge bleiben. In der Folge kommt es zu einer relativen Alterung der ansässigen Bevölkerung. Dies erhöht zusätzlich die kommunalen Kosten im Hinblick auf Pflege- Gesundheits- und Sozialleistungen. Gleichzeitig ist die Finanzierung kommunaler Leistungen über das österreichische System des Finanzausgleichs stark an die Bevölkerungsgröße gekoppelt, die finanziellen Spielräume werden in peripheren Regionen entsprechend enger, es erhöht sich sowohl der Kosten- als auch Leistungsdruck.

Wie einleitend angedeutet, erscheint für die regionalwirtschaftliche **Entwicklung in erster Linie die unterschiedliche demografische Entwicklung** relevant. Demografische Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung in Österreich prognostizieren erhebliche Verschiebungen in der relativen wirtschaftlichen Bedeutung einzelner Regionen in Österreich (vgl. Abschnitt 2). Während die Bevölkerung in Österreich bis zum Jahr 2030 von derzeit 8,4 Mio. Personen kräftig auf knapp 9 Mio. Personen zunehmen wird, ist diese Veränderung sehr ungleichmäßig auf die Gemeinden und Städte in Österreich verteilt. Neben der demografischen Entwicklung spielt ein komplexes Netz aus angebotsseitigen und nachfrageseitigen Faktoren für die regionalwirtschaftliche Entwicklung eine Rolle, etwa Erwerbsbeteiligung, Bildungsstruktur, Produktivität, Strukturwandel, Infrastruktur, Mobilität etc.

Prinzipiell lassen die regionalen demografischen Prognosen erwarten, dass der **urbane Raum (Städte und städtisches Umland) ein kräftiges Bevölkerungswachstum** erfahren wird, während demgegenüber insbesondere in **peripher gelegenen ländlichen Gemeinden ein substanzieller Bevölkerungsverlust** droht. Verbunden mit der Verschiebung der regionalen Verteilung der Bevölkerung ist eine Umverteilung der ökonomischen Substanz von Regionen und in der Folge auch eine Veränderung der Verteilung verfügbarer öffentlicher Mittel.

Die Finanzmittelausstattung der österreichischen Gebietskörperschaften ist wesentlich vom **österreichischen Finanzausgleich** bestimmt. Dabei wiederum wird die Mittelverteilung in hohem Maße von der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gebietskörperschaft determiniert (siehe hierzu IHS

2011). Dies impliziert, dass Gemeinden und Regionen mit einer **negativen Bevölkerungsveränderung tendenziell mit einer Schwächung ihrer Finanzkraft** konfrontiert sind. Schon in der Vergangenheit war das Finanzausgleichssystem verstärkt Gegenstand von Diskussionen und Verteilungsdebatten. In Anbetracht der regionalen Bevölkerungsentwicklung werden Funktionen des Finanzausgleichs immer mehr zur Diskussion gestellt. Die Vertreter der von einer negativen Bevölkerungsentwicklung betroffenen Gemeinden kritisieren deren verstärkende Rolle. Zum einen wird die Stärkung der Ausgleichs- und Umverteilungsmechanismen gefordert, zum anderen jedoch eine Dämpfung der verstärkenden Elemente.

Gegenstand des Studienvorhabens ist eine **Analyse der Konsequenzen des gegenwärtig absehbaren Trends in der relativen Verschiebung der Wirtschaftskraft** von Städten und Gemeinden und die Bewertung möglicher Instrumente im Rahmen des Finanzausgleichs zur Unterstützung von Gebietskörperschaften, die von negativen Konsequenzen dieser Entwicklungen betroffen sind.

2. Hintergründe regionalwirtschaftlicher Dynamik

Regionalwirtschaftliche Entwicklungen sind Folge eines mehrdimensionalen Wirkungssystems, wobei **angebotsseitige Faktoren** im Vordergrund stehen, jedoch auch **nachfrageseitige Faktoren** zu berücksichtigen sind. Im Zentrum regionalwirtschaftlicher Entwicklung steht die **Bevölkerungsentwicklung**, und hier insbesondere jene der ökonomisch aktiven **Erwerbsbevölkerung**. Demografische Prognosen prognostizieren in Österreich einen erheblichen sozio-demografischen Wandel, der in der Folge auch Verschiebungen in der relativen wirtschaftlichen Bedeutung einzelner Regionen in Österreich bewirkt (siehe Hanika 2010). Während die **Bevölkerung in Österreich bis zum Jahr 2030 von derzeit 8,4 Mio. Personen kräftig auf knapp 9 Mio. Personen zunehmen** wird, ist diese Veränderung sehr **ungleichmäßig auf die einzelnen Regionen und Kleinräume und somit die Gemeinden und Städte** verteilt. Beispielsweise wird der prognostizierte sozio-demografische Wandel eine Abnahme und eine relative Alterung der Bevölkerung in ländlich-peripheren Regionen bewirken. Insbesondere die internationalen Zuwanderungsströme bewirken wachsende Populationen in den Städten. Diese Entwicklung hat auch eine relative Verjüngung der städtischen Bevölkerungen zur Folge. Neben den Zuwanderungsströmen in die Städte wird es noch zu Wanderungen von den städtischen Zentren in die Stadtumlandgemeinden kommen. Diese sind von der stärksten Bevölkerungszunahme betroffen.

Maßgebliche Determinanten der regionalen Bevölkerungsentwicklung sind **Ab- und Zuwanderungsbeziehungen** innerhalb Österreichs bzw. mit dem Ausland, darüber hinaus **Fertilität** und **Mortalität**. Für die wirtschaftliche Entwicklung sind weiterführend die Entwicklung der **Erwerbsbeteiligung**, das **Bildungsniveau** bzw. die **Bildungsstruktur** sowie die Entwicklung der **Arbeitsnachfrage**, **Arbeitslosigkeit**, **Produktivität** etc. relevant.

Während die aktuelle regionale und kleinräumige Bevölkerungsprognose von (mit Einschränkungen) **relativ homogenen Trends in Bezug auf die Mortalität** ausgeht (vgl. hierzu Hanika 2010), wird in Bezug auf die internationalen und innerösterreichischen **Wanderungsbeziehungen von beträchtlicher Heterogenität** ausgegangen. Betreffend die Fertilität geht die Bevölkerungsprognose, mit Einschränkungen, von einer Abnahme regionaler Disparitäten auf einem moderat wachsenden Fertilitätsniveau aus.¹ Da bei dieser Entwicklung die Zahl der Lebendgeburten in erster Linie von der Anzahl der Frauen im gebärfähigen Alter in der

¹ Ausnahmen zum Konvergenzscenario sind beispielsweise die Wiener Zuwanderungsbezirke Leopoldstadt, Favoriten, Simmering, Floridsdorf, aber auch Baden-Ebreichsdorf oder Sankt-Pölten Stadt, die jeweils ein überdurchschnittliche Entwicklung aufweisen sowie Regionen mit einer unterdurchschnittlichen Entwicklung, etwa Neusiedl am See, Hermagor, Gmünd, Horn.

ansässigen Bevölkerung bestimmt ist, wird der sozio-demografische Wandel durch die Fertilität zusätzlich verschärft. In Regionen mit einer überdurchschnittlich alten Bevölkerung kann auch eine wachsende Fertilitätsrate kein Bevölkerungswachstum bewirken.

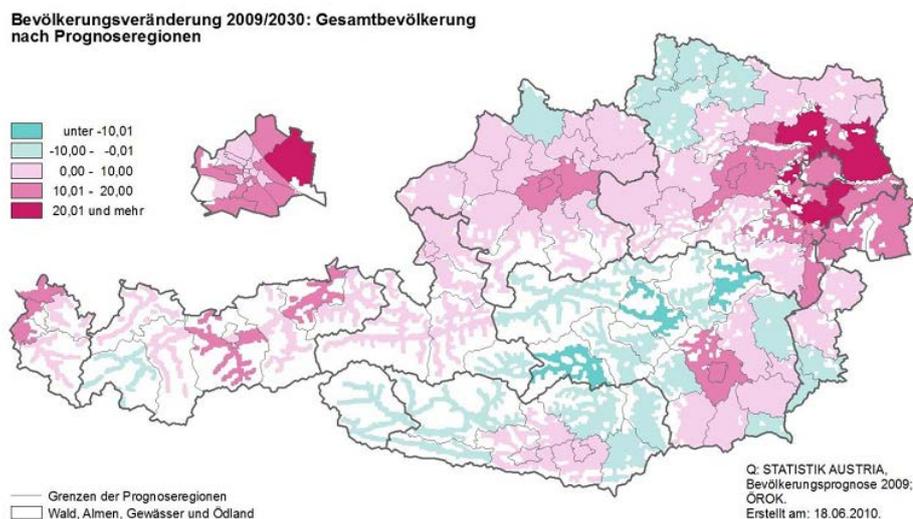
Auf kleinräumiger Ebene ergibt sich eine wesentliche Dimension des sozio-demografischen Wandels in Form des **Zentrum/Peripherie-Verhältnisses**. Prinzipiell lassen die regionalen demografischen Prognosen erwarten, dass der **urbane Raum (Städte und städtisches Umland) ein kräftiges Bevölkerungswachstum** erfahren wird, während demgegenüber insbesondere in peripher gelegenen ländlichen Gemeinden ein substanzieller Bevölkerungsverlust droht. Die kleinräumige Bevölkerungsprognose (Hanika 2010, S. 19) streicht dabei heraus, dass in der Vergangenheit im längerfristigen Zeitraum von 1991 bis 2009 insbesondere die **Umlandgebiete von Wien, Graz, den oberösterreichischen Städten Linz und Wels sowie Salzburg und Innsbruck sowie Wien selbst am stärksten gewachsen** sind. Auf der anderen Seite stehen die **strukturschwachen ehemaligen Industrieregionen sowie die entlegenen, schwer erreichbaren Regionen**, die am stärksten an Bevölkerung verloren haben. Diese sind das südliche Burgenland inklusive dem südoststeirischen Bezirk Radkersburg, das nördliche Waldviertel und Kärntner Bezirke, die nicht im Ballungsraum der Städte Klagenfurt und Villach liegen. Die stärksten Bevölkerungsrückgänge weisen die Bezirke der Mur- und Mürzfurche in der Steiermark auf. Auch Liezen in Oberösterreich sowie Lilienfeld in Niederösterreich und Zistersdorf verzeichneten starke Bevölkerungsrückgänge. Von den Landeshauptstädten haben im genannten Zeitraum einzig Linz und Innsbruck leicht an Bevölkerung verloren, wobei die Entwicklung im jüngeren Zeitraum von 2001 bis 2009 wieder positiv ist.

Für den Zeitrahmen bis 2030 geht die kleinräumige Bevölkerungsprognose von Statistik Austria von einer stark heterogenen Entwicklung aus. Abbildung 1 stellt das Ergebnis der Prognose über den Zeitraum von 2009 bis 2030 auf Bezirksebene dar.² Regionen mit einem starken Bevölkerungswachstum werden solchen mit Bevölkerungsrückgängen gegenüber. Die Regionen **rund um die großen Städte, insbesondere der Großraum rund um Wien, werden die stärksten Zuwächse verzeichnen**. Dies sind gemäß Prognose (vgl. ebd., S. 76) insbesondere die Region Schwechat, für die ein Bevölkerungswachstum bis 2030 von 28% prognostiziert wird, gefolgt von den Regionen Gänserndorf-Großenzersdorf-Marchegg sowie Klosterneuburg-Purkersdorf, Baden-Ebreichsdorf und Korneuburg. Auch für die Umlandregionen um die Landeshauptstädte Graz, Linz und Innsbruck wird ein starkes Wachstum angenommen. Von Bevölkerungsrückgängen werden auch in Zukunft insbesondere jene **Regionen betroffen sein, die schon in der Vergangenheit starken Rückgängen ausgesetzt waren**. Dies sind die steierischen

² Statistik Austria zieht als Gebietseinheiten der kleinräumigen Bevölkerungsprognose die 98 politischen Bezirke sowie die 23 Wiener Gemeindebezirke heran.

Regionen Murau mit einem Bevölkerungsrückgang von 11,5% bis 2030, Mürzzuschlag (-10,7%), Leoben (-10%), Judenburg (-9,4%), Gmünd, und Judenburg (-9%). Ebenfalls größere Bevölkerungsrückgänge (von etwa 7%) werden für die Waldviertler Grenzbezirke Gmünd und Zwettl sowie für die Kärntner Bezirke Hermagor und Wolfsberg erwartet. Die starken Rückgänge sind sowohl auf eine negative Geburtenbilanz, d.h. auf einen Überhang der Sterbefälle gegenüber den Lebendgeburten, als auch auf Binnenwanderungsverluste zurückzuführen. Für den weiteren Zeitraum bis 2050 geht die kleinräumige Bevölkerungsprognose von einer weiteren Fortsetzung der angesprochenen Trends aus. Dabei werden sich die Bevölkerungsverluste in den Bezirken der Obersteiermark, in Ober- und Unterkärnten sowie in Osttirol und im Lungau fortsetzen. Für die obersteirischen Regionen Murau, Mürzzuschlag und Judenburg sowie Leoben werden bis 2050 Bevölkerungsrückgänge von 15 bis 20% prognostiziert (vgl. Hanika 2010, S. 80).

Abbildung 1: Bevölkerungsveränderung 2009 bis 2030 gemäß kleinräumiger Bevölkerungsprognose von Statistik Austria



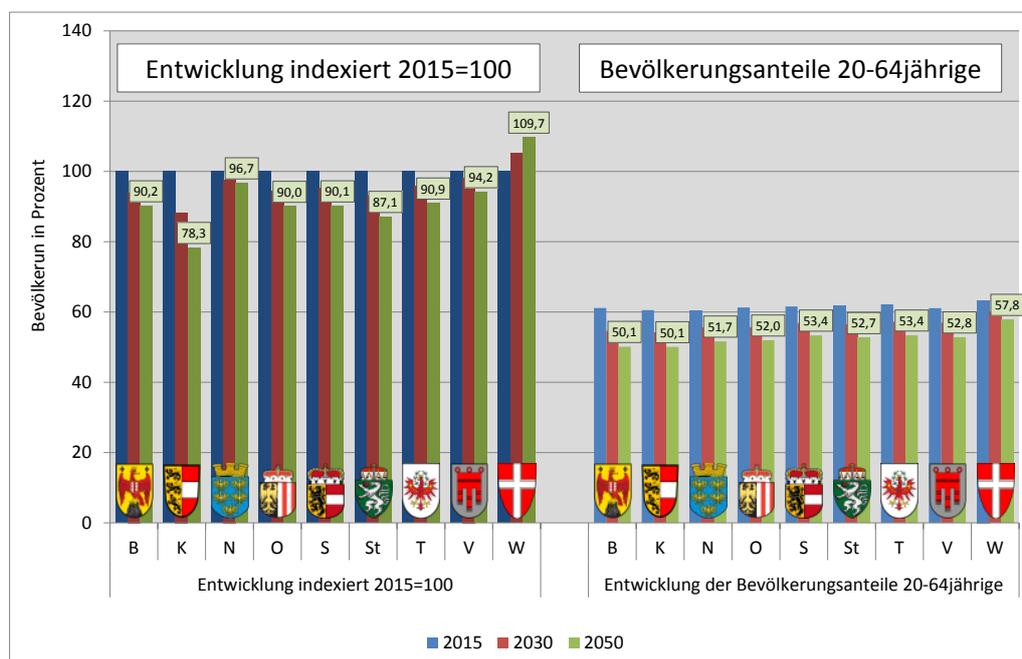
Quelle: Statistik Austria, kleineräumige Bevölkerungsprognose (Hanika 2010, S. 77).

Für die regionalwirtschaftliche Entwicklung erscheint jedoch weniger die Entwicklung der Bevölkerung per se, sondern insbesondere die der **ökonomisch aktiven Erwerbsbevölkerung** relevant. Hier spielen zunächst das **Erwerbspersonenpotenzial** und dabei insbesondere der Bevölkerungsanteil im **Haupterwerbsalter** eine Rolle, in weiterer Folge jedoch auch die Erwerbsbeteiligung und damit die Erwerbsneigung dieser Bevölkerungsgruppe.

Das **Wechselspiel aus angebots- und nachfrageseitigen Faktoren lässt sich an der Dynamik aus Zu- und Abwanderung** darstellen. Für die demografische Entwicklung sind neben der Fertilität insbesondere Mobilitätsbeziehungen relevant. Wenn Wien eine relativ günstige Bevölkerungsprognose hat, so ist dies zum großen Teil der Zuwanderung aus dem Ausland bzw. aus dem ländlichen Raum geschuldet. Wesentliche Motive bei der Zuwanderung sind wiederum

ökonomische Perspektiven und damit auch nachfrageseitige Faktoren. Menschen ziehen in die Stadt bzw. in das städtische Umfeld, weil sie hier wesentlich **bessere Beschäftigungschancen** erwarten. Die **Arbeitsmarktentwicklung** stellt damit eine wesentliche Determinante der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung dar. Die Prognosen gehen von einer für Stadtregionen positiven Arbeitsmarktentwicklung aus. De facto lässt sich die Arbeitsmarktentwicklung, im Unterschied zur demografischen Entwicklung, aber nur schwer prognostizieren.

Abbildung 2: Bevölkerungsprognose Statistik Austria bis 2050 nach Bundesländern: Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter bzw. Haupterwerbsalter (indexiert 2015=100 auf linker Seite bzw. Bevölkerungsanteile in % auf rechter Seite)



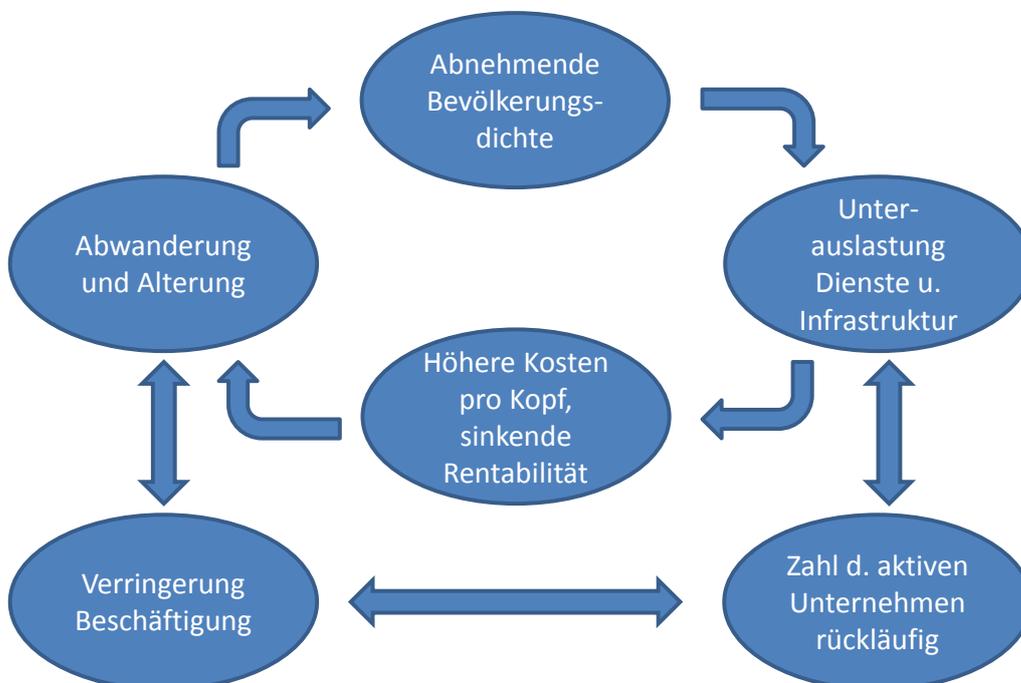
Quelle: Statistik Austria Bevölkerungsprognosen ([link](#)).

Die aktuelle Bevölkerungsprognose geht dabei von einem regional generell **abnehmenden Bevölkerung im Erwerbs- bzw. Haupterwerbsalter** (vgl. Abbildung 2 linker Teil) und analog von einem sinkenden Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aus (vgl. rechter Teil). Mit Ausnahme von Wien weisen alle Bundesländer denselben Trend auf, mit dem Unterschied, dass der Rückgang des Bevölkerungsanteils stärker ist für das Burgenland und Kärnten, sowie für die Steiermark und teilweise für Oberösterreich. Als Stadtregion ist Wien kaum mit den Bundesländern vergleichbar, weist als einziges Bundesland ein, absolut betrachtet, **wachsendes Erwerbepersonenpotenzial** auf (vgl. Abbildung 2 linker Teil). Zwar weist auch Wien einen **schumpfenden Bevölkerungsanteil** im Haupterwerbsalter auf (vgl. linker Teil), die Entwicklung ist dabei aber deutlich flacher und damit ‚günstiger‘. Der Bevölkerungsanteil sinkt auf tendenziell höherem Niveau um 5,4 Prozentpunkte, hingegen in allen anderen Bundesländern um im Durchschnitt 8,8 Prozentpunkte. Nach Einschätzung der kleinräumigen Bevölkerungsprognose von

Statistik Austria (vgl. Hanika 2010, S. 18) wird sich Wien zum Bundesland mit der jüngsten Beschäftigungsstruktur entwickeln.

Heruntergebrochen auf Kleinräume scheint es auch im Hinblick auf die Altersstruktur eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen städtisch-zentralen und rural-peripheren Regionen gegeben. Dies unterstreicht die kleinräumige Bevölkerungsprognose von Statistik Austria. Dabei geht die kleinräumige Bevölkerungsprognose von Statistik Austria (vgl. Hanika 2010, S. 89) von Überschneidungen in Bezug auf die Entwicklung der Gesamtbevölkerung aus. Insbesondere wird bis 2030 **das Erwerbspersonenpotenzial im Wiener Umland steigen** und dabei wiederum in den Teilregionen Schwechat (um 20%), Gänserndorf-Großenzersdorf-Marchegg sowie Klosterneuburg-Purkersdorf und Korneuburg (jeweils um plus 15%). Zu einem Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials wird es zudem auch in Graz sowie in abgeschwächter Form in den Landeshauptstädten Linz, Salzburg und Bregenz sowie in deren Umlandregionen kommen. Der stärkste Rückgang wird für Murau (um 20%) sowie für die anderen obersteirischen Gebiete Mürzzuschlag (19%), Judenburg (18%) und Leoben (16%) erwartet. Für den Kärntner Bezirk Hermagor wird ein Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials um 16% erwartet. Die kleinräumige Prognose geht davon aus, dass sich die beschriebenen Trends im weiteren Verlauf bis 2050 noch weiter verstärken werden.

Abbildung 3: Negativdynamik regionalwirtschaftlicher Marginalisierung



Quelle: Überarbeitung und Erweiterung von EcoAustria nach Hahne 2009, S. 4 ([link](#)).

Die beschriebene Entwicklung wird wesentlichen Einfluss auf die **wirtschaftliche Entwicklung von Städten und Gemeinden** nehmen. Hahne (2009, S. 4) zeigt auf, dass eine abnehmende

Bevölkerungsentwicklung eine Reihe weiterer Negativfaktoren in Gang setzen kann. Mit der schrumpfenden Bevölkerung kann beispielsweise eine **Unterauslastung von Diensten und Infrastruktur** einher, weil die Nachfragemengen fehlen. Nahversorger und Infrastrukturanbieter leiden unter einer Unterauslastung, es kommt zu Überkapazitäten. In der Folge sinkt die Rentabilität der Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur, weil Größeneffekte verloren gehen. Dies hat wiederum zur Folge, dass **Unternehmen schließen oder abwandern, Investitionen in die Infrastrukturen unterbleiben** etc. Die daraus resultierende Unterversorgung bewegt wiederum ihrerseits viele Bewohner zur Abwanderung. In der **Folge sinkt das Beschäftigungspotenzial auch auf der Angebotsseite**. Die Zahl der Arbeitsplätze nimmt ab, weil auch Unternehmen in Anbetracht abnehmender Rentabilität schließen. Wenn einerseits Erwerbspersonen wegziehen und andererseits Betriebe schließen bzw. selbst abwandern, kommt es zu einer Reduktion des Beschäftigungsniveaus.

Vermittelt über das **System des österreichischen Finanzausgleichs** verlieren die betroffenen Gemeinden eigene Einnahmen aus der Kommunalsteuer bzw. Lohnsummensteuer sowie, vermittelt über den horizontalen Finanzausgleich, **Ertragsanteile aus gemeinsamen Abgaben**. Dies hat zur Folge, dass jene Gemeinden, die ohnehin schon von einer negativen Bevölkerungsentwicklung betroffen sind, auch laufend an öffentlichen Finanzmitteln verlieren, was entsprechende Investitionen in Infrastruktur und Versorgung zusätzlich erschwert. Wenn diese Gemeinden nicht nur von einer Bevölkerungsabnahme, sondern vermittelt über den Prozess der Abwanderung der mittleren Altersgruppen auch von einer relativen Alterung betroffen sind, steigt zusätzlich der Finanzierungsdruck auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.

3. Allgemeine Funktionsweise des Finanzausgleichs in Österreich

Wie der Großteil der modernen, westlich geprägten Staaten verfügt auch Österreich über ein Finanzausgleichssystem zwischen den verschiedenen staatlichen, regionalen und lokalen Zuständigkeitsebenen. Eines der Hauptargumente zur Legitimation von Finanzausgleichssystemen besteht in der Überlegung, allen Bürgern eines Gemeinwesens einen entsprechenden **Zugang zu denselben öffentlichen Basisgütern und Basisdienstleistungen** zu ermöglichen und deren Bereitstellung nicht der jeweiligen regionalen bzw. lokalen Wirtschafts- und Finanzkraft zu überlassen. Wie Blöchlinger und Charbit (vgl. 2008, S. 11 bzw. 18) in einem OECD Ländervergleich herausarbeiten, besteht eine Besonderheit des österreichischen Systems in der **Komplexität und im Finanzausgleichsvolumen relativ zum BIP**.³ Nach Angaben des BMF lagen die Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden (Ertragsanteile, Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen im Jahr 2004) bei etwa 9 Mrd. EUR. Österreich weist im internationalen Vergleich ein **umfassendes, historisch gewachsenes und dabei ausnehmend komplexes Finanzausgleichssystem** auf.

Der Finanzausgleich regelt **Finanzbeziehungen zwischen den österreichischen Gebietskörperschaften**, Bund, Ländern und Gemeinden. Die rechtlichen Grundlagen bestehen im Finanzverfassungsgesetz (F-VG 1948) und in den Finanzausgleichsgesetzen (zuletzt FAG 2008). Letztere basieren auf einfachen Gesetzesbeschlüssen mit mehrjähriger Gültigkeit. Grundlage sind die Finanzausgleichsverhandlungen, an denen der Bundesfinanzminister und dessen Staatssekretär, die Finanzlandesräte der Bundesländer sowie Vertreter des Gemeinde- und Städtebundes teilnehmen. Dem Finanzausgleich liegen zwei Prinzipien zugrunde, wobei das **Kosten-tragungsprinzip** bestimmt, dass Bund, Länder und Gemeinden, ihren Abgabenaufwand selbst zu tragen haben, bzw. das **Lastenausgleichsprinzip** bestimmt, dass die Lastenverteilung der Gebietskörperschaften nicht deren Leistungsfähigkeit übersteigen darf. Da die Kompetenz der Gebietskörperschaften, eigene Steuern und Abgaben beschränkt ist – dies gilt insbesondere auf Ebene der Länder –, können auch die Kosten der Aufgabenbestellung von diesen nicht zur Gänze getragen werden (Schneider et al. 2012, S. 78). Daraus resultiert faktisch die Notwendigkeit eines Mechanismus zur ‚**Querfinanzierung**‘ von Aufgaben in Form des Finanzausgleichs. Dieser ist in Österreich prinzipiell von einer starken **Verbundkomponente** geprägt, d.h. dass die Einnahmen aus eigenen Abgaben für die Gemeinden und für die Länder eine untergeordnete Rolle spielen, und Ertragsanteile sowie Finanztransfers für die Finanzierung wesentlich bedeutender sind.

³ Gemeinsam mit Japan und Finnland weist Österreich im Ländervergleich die höchste Umverteilungsmasse relativ zum BIP auf, mit einem Wert von 3,8% des BIP im Jahr 2004. Zudem weist das österreichische Modell mit fünfzehn unterschiedlichen Transfersystemen (vgl. Blöchlinger und Charbit, S. 11) die höchste Komplexität im Ländervergleich auf.

Der Grundsatz einer **fiskalischen Äquivalenz**, wie er von Mancur Olson (1969, S. 480) im Sinne der institutionellen Einheit von Finanzierung und Aufgabenerbringung eingebracht wurde⁴, spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Wie Bröthaler et al. (2011, S. 19) hervorheben, bietet das österreichische Modell den Gebietskörperschaften eine gewisse **Sicherheit der Budgetplanung** und damit der Finanzpolitik im Allgemeinen. Dem Bund wiederum bietet die Abgabehoheit ein hohes Maß an Dispositionsspielräumen im Hinblick auf die Gestaltung der Abgabenquote. Mangelnde wettbewerbliche Anreize, fehlende Konnexität, Intransparenz und unklare Verantwortlichkeiten sind die Nachteile eines Verbundsystems.

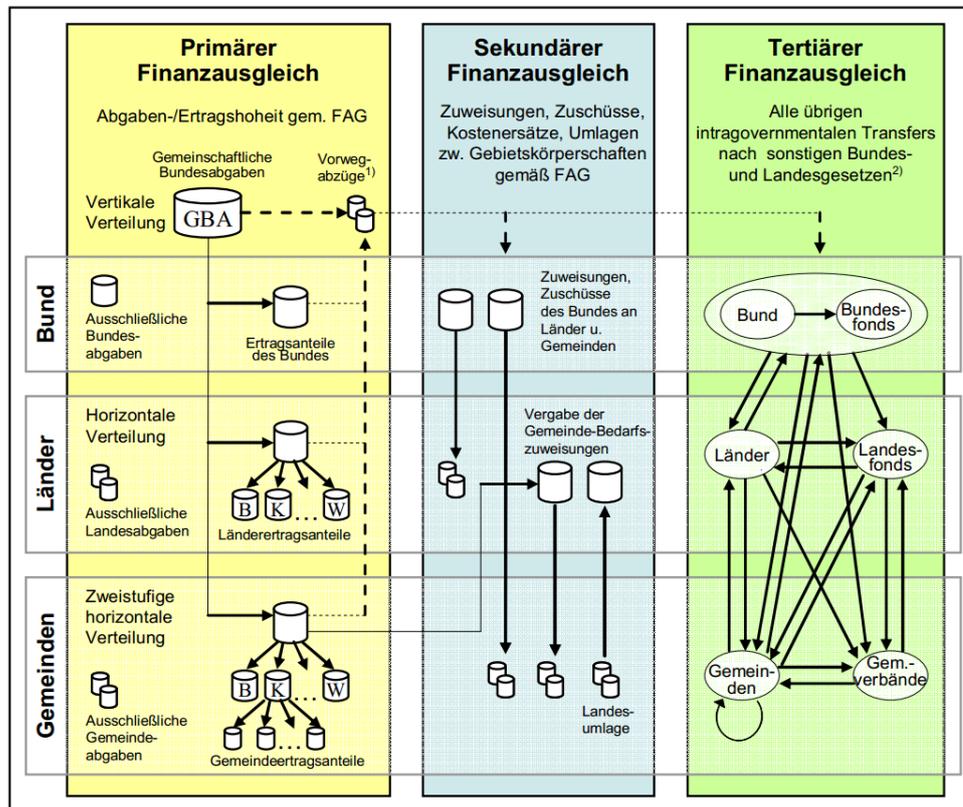
Der österreichische **Finanzausgleich im weiteren Sinne** berücksichtigt über den Aspekt der Einhebung und Verteilung von Finanzmitteln hinaus auch die allgemeine Kompetenz- und Aufgabenverteilung in Österreich (vgl. Bröthaler et al. 2012, S. 907), wie sie auf Ebene des Bundes-Verfassungsgesetzes und des Finanz-Verfassungsgesetzes bestimmt wird. Der **Finanzausgleich im engeren Sinne** betrachtet die Aufgabenverteilung als gegeben. Er beschränkt sich auf die Einhebung und Verteilung der Abgabenerträge, soweit diese im Finanzausgleichsgesetz bestimmt sind. Dabei wiederum liegt der Bezugspunkt ausschließlich auf den Gebietskörperschaften (vgl. Bröthaler et al. 2011).

Der **passive Finanzausgleich** legt dabei die Aufgabenverteilung sowie die aus der Erledigung der Aufgaben resultierenden Ausgaben fest. Dabei gilt, dass alle nicht explizit dem Bund zugewiesenen Aufgaben gemäß Art. 15(1) des Bundes-Verfassungsgesetzes (BVG) den Ländern zugewiesen sind. Der **aktive Finanzausgleich** wiederum bestimmt die Verteilung der Finanzmittel, die zur Aufgabenerledigung erforderlich ist. Die Konnotation der Aufgabenverteilung als passives Element bzw. der Finanzierung als aktives Element des Finanzausgleichs vermittelt die **historisch etatistisch-inputorientierte Tradition** der Verwaltungssteuerung in Österreich. Im Fokus der Finanzausgleichsgesetze sind insbesondere die Regularien betreffend die Abweichungen vom Grundsatz der eigenen Kostentragung, die Verteilung der Besteuerungsrechte (Abgabehoheit), die

⁴ Olson hat mit seinem Beitrag zur fiskalischen Äquivalenz die Situation in den USA in der 1960er Jahren im Fokus. Er identifiziert dabei eine Vielschichtigkeit ‚überlappender‘ politischer Zuständigkeiten: „The labyrinthian, overlapping network of state, local, and functional governments, dependent to an increasing degree on federal subsidies, is widely criticized. It is considered a waste of resources and an obstacle to intelligent planning and coherent public policy” (Olson 1969, S. 480). In Bezug auf das politische Mehrebenensystem heißt es: „The network of grants or subsidies from higher levels of government to lower makes the situation even more complex” (ebd.). Politische Programme haben dabei den Charakter eines öffentlichen Gutes. Entscheidend für die effiziente Funktionsweise einer Verwaltung ist aus Sicht Olsons die regionale Übereinstimmung zwischen der Einheit, die von einem kollektiven Gut profitiert, und jener, die für seine Finanzierung zuständig ist: „[...] a match between those who receive the benefits of a collective good and those who pay for it. This match we define as ‘fiscal equivalence’ “ (ebd., S. 483). In einer speziellen Ausprägung von ‚Mismatch‘ beschreibt Olson eine Politik, die nur eine Teilregion und damit eine Teilpopulation betrifft, für deren Finanzierung jedoch die gesamte Bevölkerung aufkommt. Aus Sicht der profitierenden Gruppe liegt eine Externalisierung von Kosten vor, während die positiven Effekte, dies zumindest weitgehend, innerhalb der jeweiligen regionalen Einheit verbleiben. Hierzu merkt Olson an: „If the benefits are local and the taxes are national, even a collective good which brings gains much greater than its costs will still create more losers than gainers” (ebd., S. 482).

Verteilung von Abgabenerträgen (Ertragshoheit) sowie Zuweisungen, Zweckzuschüsse und Transfers zwischen den Gebietskörperschaften.

Abbildung 4: Skizzierung des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs nach Bröthaler



Quelle: Bröthaler J. (2012a), Präsentationsunterlage zum Seminar ‚Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich‘.

Der **primäre Finanzausgleich** regelt die Verteilung der Besteuerungs- bzw. Abgabenrechte im Sinne der **Abgabehoheit** sowie im Sinne der **Ertragshoheit** die **vertikale und horizontale Verteilung** der Abgabenerträge bzw. Ertragsanteile. Im Hinblick auf die Abgabehoheit ist zunächst die Unterscheidung in ausschließliche Bundesabgaben, ausschließliche Landesabgaben und in gemeinschaftliche Abgaben relevant. Die Erträge aus den ersten beiden Abgabekategorien fließen entsprechend ausschließlich dem Bund bzw. ausschließlich den Ländern zu, Erträge aus gemeinschaftlichen Abgaben werden zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt. Die Definition von ausschließlichen und gemeinschaftlichen Abgaben sowie die Aufteilung der gemeinschaftlichen Abgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist dabei **Gegenstand des vertikalen Finanzausgleichs**. Von den aktuell (FAG 2008) bestehenden gemeinschaftlichen Abgaben stellen nach Maßgabe des Erfolgs für das Jahr 2013 die Umsatzsteuer, die Lohn- und Einkommenssteuer, die Körperschaftssteuer und die Mineralölsteuer die ertragreichsten dar. Nach Angaben des BMF (vgl. [link](#)) fallen rund 86% des gesamten Abgabenaufkommens in Österreich unter diese Kategorie.

Für die vertikale Verteilung gilt für so gut wie alle gemeinschaftliche Abgaben ein einheitlicher Verteilungsschlüssel, wobei ab 2011 auf den Bund rund 67,4%, auf die Länder 20,7% und auf die Gemeinden 11,9% der Erträge entfallen. Relevant sind auf dieser Ebene noch die **Vorwegabzüge**, mittels derer Ertragsteile verschiedenen Fonds und Finanzierungstöpfen zugewiesen werden, etwa an den Familienlasten-Ausgleichsfond, die Siedlungswasserwirtschaft oder an den Krankenanstaltenfonds.

Aufbauend auf der Verteilung auf Gebietskörperschaften nach Maßgabe des vertikalen Finanzausgleichs legt der **horizontale Finanzausgleich** die Verteilung der Ertragsanteile **zwischen den Gebietskörperschaften**, zwischen den Ländern bzw. zwischen den Gemeinden fest. Der horizontale Finanzausgleich ist für die eingangs beschriebene Problemstellung des sozio-demografischen Wandels bzw. darauf aufbauend der regionalen Strukturförderung von besonderer Bedeutung. Die Verteilung der Ertragsanteile auf kommunaler Ebene ist in erster Linie die Bevölkerungsgröße und -entwicklung relevant, die Verteilung auf Landesebene basiert dabei primär auf der **Volkszähl**, jene auf der kommunalen Ebene im Wesentlichen auf dem **abgestuften Bevölkerungsschlüssel** (vgl. unten).

Auch die Gemeindeanteile werden dabei in einem ersten Schritt bundesländerweise zugewiesen. Diese **Oberverteilung in die Bundesländertöpfe** erfolgt bei etwa 53% zum größeren Teil nach Maßgabe des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, danach zu etwa 23% nach Maßgabe von gesetzlich definierten Fixschlüsseln, zu etwa 15% nach der Volkszahl und nur zu 9,4% nach dem eigenen Aufkommen. Die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden innerhalb der Bundesländer erfolgt dann in einem zweiten Schritt **zum hauptsächlichen Teil nach Maßgabe des abgestuften Bevölkerungsschlüssels**. Nach Abzug der Mittel der Gemeinde-Bedarfszuweisung in der Höhe von 12,7% der Erträge aus gemeinschaftlichen Abgaben⁵ wird der überwiegende Teil (86%, vgl. hierzu Bauer et al. 2010, S. 141) nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüsseln auf die Gemeinden aufgeteilt. Der verbleibende Rest wird in Form des Getränkesteuerausgleichs, des Werbesteuerenausgleichs, des Ausgleichs-Vorausanteils und des **Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleichs** auf die Gemeinden verteilt. Bauer et al. (2010, S. 141) weisen letzterem darauf hin, dass dieser Ausgleichsmechanismus relativ zu den über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilten Mitteln eher moderat ausgerichtet ist, zuletzt wurden etwa 4% der für die Gemeinden bestimmten Ertragsanteile an wirtschaftlich schwächere Gemeinden ausbezahlt. Dennoch stellt der

⁵ Nach §11 (1) werden von den länderweise errechneten Erträgen – abzüglich der Anteile der Werbeabgabe bzw. eines Ausgleichs für die Abschaffung der Selbstträgerschaft im Zusammenhang mit der bis zum FAG 2008 bestehenden ‚Entpflichtung‘ der Gemeinden, einen Dienstgeberbeitrag zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen zu leisten – 12,7% abgezogen. Die sind als Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel vorgesehen. Dieser Mechanismus gilt nicht für Wien (als Land und Gemeinde).

Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleich „vor allem für Gemeinden bis 5.000 Einwohner mit durchschnittlich 33 EUR je Einwohner eine wichtige Unterstützung dar“ (ebd., S. 141).

Im Rahmen des Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleichs werden 30% der Differenz zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf aus Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Abgaben zugewiesen, wobei sich die Finanzkraft aus der Summe aus der Grundsteuer bei einem Hebesatz von 360% und von 39% der Erträge aus der Kommunalsteuer des zweitvorangegangenen Jahres bestimmt und der Finanzbedarf aus der **Landesdurchschnittskopfquote** (dies ist die Finanzkraft aller Gemeinden im Bundesland dividiert durch die Volkszahl, sie entspricht also der durchschnittlichen Finanzkraft der Gemeinden eines Bundeslands), die mit dem zutreffenden Multiplikator des abgestuften Bevölkerungsschlüssels vervielfacht wird.

Die Erträge aus der Kommunalsteuer gehen dabei nur partiell in die Berechnungsgrundlage der Finanzkraft ein, um Mehreinnahmen aus Betriebsansiedlungen aus Sicht der Gemeinden nicht durch Mindereinnahmen aus dem Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleich zu konterkarieren. Dadurch wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die positiven Effekte aus der Ansiedlung von Betrieben möglichst zu ‚internalisieren‘ und zumindest partiell der Anreiz erhalten, zusätzliche Unternehmen im Gemeindegebiet anzusiedeln. Gleichwohl bleiben den Gemeinden eben nur Teile der zusätzlichen Einnahmen, da der andere Teil durch Mindereinnahmen aus dem Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleich kompensiert werden (vgl. hierzu Schneider 2002), d.h. dass Anreize erhalten bleiben, aber dennoch stark abgemindert sind.

Die Verteilung der gemeinschaftlichen Erträge folgt unter den Gemeinden eines Bundeslandes zum größeren Teil nach Maßgabe des **abgestuften Bevölkerungsschlüssels**. Dieser Schlüssel wird durch Multiplikation der Einwohnerzahl mit einem größenabhängig steigenden Faktor, dem sogenannten ‚**Vervielfacher**‘ gebildet. Für die Jahre 2008 bis 2010 betrug nach Maßgabe des FAG 2008 der Faktor bei Gemeinden bis 10.000 Einwohner $1\frac{1}{2}$, für Gemeinden bis 20.000 Einwohner $1\frac{2}{3}$, für Gemeinden bis 50.000 Einwohner sowie für die Statutarstädte Rust, Eisenstadt und Waidhofen an der Ybbs beträgt der Faktor 2 und für Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern $2\frac{1}{3}$. Zusätzlich gibt es noch Einschleifregelungen für Gemeinden, welche eine höhere Einstufung nur knapp verfehlen. Für die Jahre 2011 bis 2014 wird der ‚Vervielfacher‘ durch den Finanzminister auf Basis einer Verordnung festgelegt⁶. Dabei wird der ‚**Vervielfacher für die Kleinstgemeinden bis 10.000 Einwohner auf $1\frac{41}{67}$ angehoben**‘. Mit der Anhebung des Bevölkerungsschlüssels sollte gewährleistet sein, dass die Ertragsanteile der Gemeinden der untersten Stufe um 100 Millionen

⁶ Vgl. Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014 (BGBl. 248/2011; siehe [link](#); zuletzt am 19.8.2014)

Euro zu Lasten der größeren Gemeinden erhöht werden. Die Verluste der großen Gemeinden werden durch einen Vorausanteil bei den Ertragsanteilen ausgeglichen, was durch Mehreinnahmen von 103,05 Mio. EUR durch die Abschaffung des Konsolidierungsbeitrags ermöglicht wird.

Der mit der Einwohnerzahl verlaufende Anstieg soll den zusätzlichen **ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben** Rechnung tragen, wenn etwa größere Gemeinde bestimmte überregionale Aufgaben wahrnehmen, die auch von den Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen werden. Insbesondere die Vertreter der kleineren Gemeinden betrachten den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als ‚ungerecht‘, weil aus der Verteilungssicht der auf Gemeinden entfallenden Ertragsanteile in absoluten Größen betrachtet, kleinere Gemeinden pro Kopf effektiv weniger Finanzmittel erhalten als größere. Die Steueraufkommenseite bleibt in dieser Argumentation zumeist unberücksichtigt.

In der Vergangenheit war insbesondere der horizontale Finanzausgleich auf kommunaler Ebene Gegenstand der Diskussion. Schneider (vgl. 2002; S. 114 f.) stellt den horizontalen Finanzausgleich auf kommunaler Ebene vereinfacht als Ausgleichssystem auf drei Ebenen dar: Der Verteilungsmechanismus erfolgt für die Gemeinden jedes Bundeslandes separat. Nach Abzug der Landesumlage erfolgt **(1)** ein partieller Ausgleich von Finanzkraftdisparitäten, indem im Rahmen des Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleichs die **Differenz zwischen der eigenen kommunalen Finanzkraft und dem Finanzbedarf zu 30%** ausgeglichen wird (vgl. oben). **(2)** Die zweite Ebene werden den Gemeinden **Fixbeträge pro Einwohner** zugewiesen. Dabei wurde früher für alle Gemeinden ein bundesweit einheitlicher Satz (gem. FAG 1997 bspw. 102,3 ATS/7,24 EUR pro Einwohner) herangezogen, im aktuellen FAG 2008 gelten nach Bundesländern differenzierte und mit der Einwohnergröße steigende Sockelbeträge. **(3)** Die dritte Ebene des interkommunalen Finanzausgleichs besteht in der Aufteilung der verbleibenden, den Gemeinden vorbehaltenen Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Der **sekundäre Finanzausgleich** regelt die Verteilung von **Finanzzuweisungen und Zweckzuschüssen** vom Bund an die Länder und Gemeinden, von den Ländern an die Gemeinden, sowie von **Beiträgen und Umlagen der Gemeinden an die Länder** (vgl. Adensamer und Höferl 2004, S. 7). Im Zusammenhang mit der Finanzierung beispielsweise von **Theatern**⁷ gewährt der Bund den Ländern und Gemeinden Zweckzuschüsse gemäß §23(1) FAG 2008. Im Zusammenhang mit der Finanzierung von **Landeskrankenanstalten** überträgt der Bund Zweckzuschüsse an die Länder gemäß §23(2) FAG 2008. Auch im Zusammenhang mit dem Ausbau des institutionellen **Kinderbetreuungsangebots** sowie zur Finanzierung von Maßnahmen der sprachlichen

⁷ Die Zweckzuschüsse betreffen Theater, die von Ländern und Gemeinden auf eigene Rechnung geführt werden, bzw. zu deren Abgangsdeckung diese verpflichtet sind.

Frühförderung erteilt der Bund den Ländern über die Geltungsdauer des FAG 2008 (siehe §23[4]) Zweckzuschüsse.

Mit der Reform des Finanzausgleichs in Gestalt des FAG 2008 kam es zu einer Umwandlung der **meisten Finanzausweisungen des Bundes an die Länder in Ertragsanteile ohne Zweckbindung**. Finanzausweisungen des Bundes an die Gemeinden bestehen aktuell (vgl. §20[1]) etwa im Zusammenhang mit der Förderung von **öffentlichen Nahverkehrsunternehmen**. Ebenfalls Gegenstand des sekundären Finanzausgleichs ist die Landesumlage, die von den Gemeinden an die Länder ‚überwiesen‘ wird. Die Landesumlage darf bis zu 7,6% der Ertragsanteile von Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben betragen.⁸

Auch im Rahmen der Finanzausweisungen auf Ebene des sekundären Finanzausgleichs erfolgt ein Umverteilungsmechanismus zwischen den Gemeinden in Form des sogenannten **Gemeindekopffquotenausgleichs**. Nach §21 FAG wird den Gemeinden ein Ausgleich gewährt, wenn die Finanzkraft pro Kopf um mehr als 10% unter der Bundesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft in der zutreffenden Gemeindegrößenklasse beträgt. Dabei werden zur Bestimmung der Finanzkraft auch die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Abgaben erfasst (vgl. Bauer 2010, S. 141). Gemeinden, die unter 90% der Bundesdurchschnittskopfquote in ihrer Größenklasse liegen, wird ein Sockelbetrag von 30.500 EUR zugewiesen, sowie 10% des Unterschiedbetrages, solange bis die Grenze von 90% des Unterschiedes zur Bundesdurchschnittskopfquote erreicht ist.

Der **tertiäre Finanzausgleich** umfasst alle weiteren, nach sonstigen bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen **außerhalb des FAG geregelten Transfers** zwischen öffentlichen Rechtsträgern (vgl. Bröthaler et al. 2012, S. 908 bzw. Adensamer und Höferl 2004, S. 6). Nach Bröthaler et al. (2011, S. 22) zielt die Abgrenzung der sekundären von den tertiären Transfers abstrakt definiert auf jene Zahlungsströme ab, die (i) auf Verhandlungen der Finanzausgleichspartner (Bund, Länder, Österreichischer Städtebund und Österreichischer Gemeindebund) beruhen, bei denen das Bemühen um Kompromisse im Vordergrund steht, (ii) bundeseinheitlich und traditionell zeitlich befristet im FAG geregelt sind, (iii) einheitliche institutionelle Rahmenbedingungen aufweisen und (iv) länderübergreifende Verteilungs- und Ausgleichsverfahren beinhalten. Beispiel für den tertiären Finanzausgleich (auch als grauer Finanzausgleich bezeichnet) ist die Mittelverteilung aus dem Katastrophenfonds. Die Dotierung des Katastrophenfonds erfolgt dabei noch in Form eines Vorwegabzugs von gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Regelungskontext des FAG. Die Verteilung der Mittel auf Gebietskörperschaften

⁸ Die auf die Gemeinden entfallenden Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden zunächst an die Länder und von diesen an die Gemeinden weiter überwiesen. Dabei wird die jeweilige Landesumlage bei den Ländern einbehalten. Die Möglichkeit der Einbehaltung einer Landesumlage wird nicht von allen Bundesländern genutzt, beispielsweise hat Niederösterreich die Landesumlage abgeschafft (vgl. Adensamer und Höferl 2004, S. 8).

erfolgt jedoch nach Maßgabe des Katastrophenfondsgesetzes. Ein weiteres Beispiel ist die Finanzierung des sogenannten klinischen Mehraufwands, der den Trägern von Universitätskliniken durch den universitären Betrieb entsteht. Unter dem Titel tertiärer bzw. grauer Finanzausgleich werden demnach Abänderungen des primären und sekundären Finanzausgleichs verstanden, die durch Finanzierungsströme zwischen den Gebietskörperschaften außerhalb des paktierten Finanzausgleichs zustande kommen. „Diese oft ‚schleichenden‘ Korrekturen des primären und sekundären Finanzausgleichs während der Finanzausgleichsperiode bewirken quasi einen tertiären Finanzausgleich“ (ebd.).

Mit dem FAG 2008 wurden verstärkt Elemente der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich verankert. Nachdem schon im FAG 2005 mit der Zuweisung von Finanzmitteln zur Sanierung der Krankenanstalten eine Aufgabenorientierung erfolgt ist, kamen 2008 mit der Berücksichtigung des Klimaschutzes, mit Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung, mit der 24h-Pflege und der Kinderbetreuung zusätzliche aufgabenorientierte Elemente hinzu. Dennoch besteht ein Merkmal des österreichischen Finanzausgleichs auch weiterhin darin, dass die Zuteilung der Mittel auf Länder- und Gemeindeebene größtenteils pauschal erfolgt und besondere Lasten oder Aufgaben keinen Einfluss auf die Zuweisung von Mitteln haben.

3.1. Bewertung des regionalen Umverteilungspotenzials zu Förderung strukturschwacher Regionen

Österreich weist ein im internationalen Vergleich durchschnittliches Maß an **regionalwirtschaftlicher Disparität** auf (vgl. Blöchlinger et al. 2007, S. 9). Aktuelle Prognosen gehen jedoch von einer **Verschärfung dieser Problematik** auf (vgl. hierzu Kapitel 2). Dabei ist insbesondere eine zunehmende wirtschaftliche Divergenz zwischen den urbanen Zentren bzw. deren unmittelbares Umland auf der einen Seite und den ländlichen Peripherien auf der anderen Seite zu erwarten. Vor diesem Hintergrund stellt sich auch die Frage nach **Gestaltungsoptionen im Rahmen des Finanzausgleichs** und insbesondere, inwiefern die Einflechtung von strukturfördernden Elementen zum Ausgleich eines solchermaßen **regionalwirtschaftlichen Auseinanderdriftens** möglich, sinnvoll und wünschenswert ist. Der kommunale Finanzausgleich in Österreich ist durch eine starke **Verbundkomponente** geprägt, sein Ziel ist es, eine gleichmäßige und der Größe der Gemeinde angemessene Finanzmittelausstattung zu erreichen. Internationale Beispiele etwa aus Norwegen, den Niederlanden oder Kanada zeigen, dass in aufgabenorientierten Finanzausgleichsmechanismen auch Elemente der Bekämpfung des Strukturwandels bzw. Elemente zur Abfederung von Folgen des Strukturwandels implementiert werden können. Im Folgenden stellt sich die Frage nach dem im österreichischen Finanzausgleichsmodell bestehenden Umverteilungspotenzial auf kommunaler Ebene.

Bereits in seiner aktuellen Form beinhaltet der Finanzausgleich in Österreich verschiedene **Umverteilungsmechanismen**, dies zunächst auf vertikaler Ebene zwischen den Gebietskörperschaften, im Wesentlichen aber dann auf horizontaler Ebene unter den Gebietskörperschaften auf kommunaler Ebene. Im Vordergrund erwirkt der Finanzausgleich einen Ausgleich von Ungleichgewichten unterhalb der zentralstaatlichen Ebene, um die untergeordneten Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, auch bei unterschiedlicher Einnahmekapazität bzw. Finanzkraft, den Bürgern und insbesondere der Wohnbevölkerung ein annähernd ähnliches Leistungsniveau zu garantieren. Der Finanzausgleich ist von einer starken **Verbundkomponente** geprägt. Dabei besteht eine erste Umverteilungskomponente des Finanzausgleichs darin, unterschiedliche Möglichkeiten der Generierung von Abgabeneinnahmen auszugleichen. Umgekehrt ist das Prinzip der **Konnexität** im Sinne der institutionellen Deckungsgleichheit zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung im österreichischen Finanzausgleich eher vernachlässigt. Eine fiskalische Äquivalenz, wonach jene Einheiten, die einen höheren Beitrag zum Abgabenaufkommen leisten, auch einen höheren Anteil an den Erträgen erhalten, ist nur eingeschränkt und dies partiell bei den eigenen Abgaben gewährleistet (vgl. hierzu etwa Schönböck und Bröthaler 2005).

Dem in Österreich verwirklichten **Verbundprinzip** stehen in einer abstrakt-allgemeinen Betrachtung von Finanzausgleichssystemen durchaus auch andere Verteilungs- bzw. Umverteilungsprinzipien und -optionen gegenüber. Diesen verschiedenen Ausgleichsprinzipien ist gemeinsam, dass sie im Zielkonflikt bzw. im ‚**Trade-off**‘ zwischen **Effizienz und Gleichheit** angesiedelt sind. Bröthaler et al. (2011, S. 15f) stellen diese Prinzipien gegeneinander. Beim Prinzip der **Konnexität (Kostentragungsprinzip)** entsteht eine Deckungsgleichheit zwischen den Aufgaben einer Gebietskörperschaft und der Kostentragung, d.h. dass zwischen der Aufgaben- bzw. Ausgabenverantwortung und der Finanzierungsverantwortung eine institutionelle Übereinstimmung herrscht. Das **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** geht noch weiter und macht die Deckungsgleichheit der Nutznießer einer Politik und ihren Finanzierungsträgern zum Kriterium. Dabei sollte eine Identifikation zwischen der, für die Umsetzung der Politik zuständigen gebietskörperschaftlichen Einheit und den Bürgern, die von dieser Politik profitieren und durch Abgaben an die zuständige Gebietskörperschaft zur Finanzierung beitragen, bestehen.

Das **Prinzip der Kongruenz** bezieht sich auf die räumliche Identität jener, die von einer Politik profitieren, und den für die Erfüllung der Aufgabe Verantwortlichen: Durch die direkte Verantwortung der Entscheidungsträger gegenüber den Nutzern bzw. zugleich Wählern soll eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Aufgabenerfüllung erreicht werden. Beim **Aufkommensprinzip** besteht der Grundsatz der Mittelverteilung nach dem regionalen Steueraufkommen. Die Finanzmittel fließen dabei nach dem Verhältnis des Steueraufkommens zurück in die Regionen. Eine Unterscheidung besteht in der Zuweisung der Finanzmittel nach dem Ort der Einhebung (**Zahlungsprinzip**) bzw. nach dem Ort der wirtschaftlichen Aktivität. Diese

Unterscheidung kann relevant sein, wenn sich beispielsweise Wohn- und Arbeitsort unterscheiden. Beim **Bedarfsprinzip** bestimmt sich die Zuweisung von Finanzmittel nach den Aufgaben der Gebietskörperschaften. Hier können Informationsasymmetrien relevant sein, wenn beispielsweise die subsidiären Ebenen am besten Bescheid wissen, wie groß der Finanzbedarf ist, aber im Interesse, die verfügbaren Finanzmittel zu maximieren, diesen Bedarf überschätzen. Aus diesem Grund wird die Bedarfsentscheidung in der Regel an feste Indikatoren gebunden. In Österreich wird der Bedarf an die Bevölkerungsgröße gekoppelt, jedoch sind in der Vergangenheit vermehrt Bestrebungen in Richtung einer Erweiterung und Ergänzung um alternative Indikatoren unternommen worden. Beim **Leistungsfähigkeitsprinzip** wird die ökonomische Leistungsfähigkeit in die Verteilung der Mittel einbezogen. Verwandt mit dem **Gerechtigkeitsprinzip** wird hier insofern eine stärkere Umverteilungskomponente implementiert, als Gebietskörperschaften analog zu ihrer wirtschaftlichen Stärke zum Umverteilungssystem beitragen. Die Leistungsfähigkeit kann dabei beispielsweise an der Finanzkraft der Gemeinden (Erträge aus eigenen Abgaben) bemessen werden. Im österreichischen Finanzausgleichsmodell wird das **Kostentragungsprinzip**, das zugrunde legt, dass Gemeinden ihre Aufgaben selbst finanzieren, durch ein **Lastenausgleichsprinzip** ,entschärft', das sicherstellt, dass die Leistungsfähigkeit der Gemeinden nicht überstrapaziert wird. Das Gleichheitsprinzip macht eine einheitliche Mittelausstattung zum Maßstab und zielt etwa darauf ab, dass etwa pro Person der Wohnbevölkerung die gleiche finanzielle Ausstattung eine Grundversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen gewähren kann. In diesem Sinne legt das Gleichheitsprinzip eine starke Umverteilung von finanzstarken zu finanzschwachen Gebietskörperschaften zugrunde und ist verhältnismäßig weit vom **Effizienzprinzip** entfernt. Letzteres bestimmt sich nach einer größtmöglichen Äquivalenz zwischen den Zahlungsleistungen der Bürger und der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen. Das **Subsidiaritätsprinzip** ordnet die Aufgabenerfüllung jener Ebene und jener Gebietskörperschaft zu, die am besten dafür geeignet ist. Die Bestimmung der ,besten Eignung' richtet sich wiederum nach den jeweiligen gesellschaftlich erwünschten Zielkriterien, als solche können beispielsweise Effizienz, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit herangezogen werden. In der Praxis formuliert das Subsidiaritätsprinzip den Grundsatz, wonach eine Zentralisierung von Aufgaben nur dann zulässig ist, wenn eine, den jeweiligen Zielkriterien folgend, bessere Aufgabenerfüllung als bewiesen gilt.

Ungeachtet der beschriebenen abstrakt-theoretischen Gestaltungsoptionen wird das Modell des österreichischen Finanzausgleichs in der realen politischen und öffentlichen Diskussion **von sehr unterschiedlichen Seiten mit teils gegenläufiger Argumentation als ,unfair' und ,ungerecht'** in Frage gestellt: Die Vertreter der kleineren und insbesondere ländlichen Gemeinden beispielsweise bemängeln die Ungerechtigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, die Vertreter der größeren Städte sehen den zentralörtlichen Infrastrukturaufwand nur ungenügend abgegolten und bemängeln die mangelnde fiskalische Äquivalenz, wonach ein großer Teil des Abgabenaufkommens nicht dort verbleibt bzw. nicht dort allokiert wird, wo Wertschöpfung

erbracht wird. Vertreter aus Ländern mit großem Auspendleranteil wiederum kritisieren, dass die Erträge aus der Kommunalsteuer am Beschäftigungsort verbleiben, jedoch nicht dem Wohnort zufließen, obwohl wesentliche Leistungen etwa für Kinderbetreuung, Pflege, Infrastruktur am Wohnort erbracht werden müssen. Vertreter der Einpendler-Gemeinden bemängeln wiederum das Hauptwohnsitzprinzip bei der Zuweisung von Ertragsanteilen, da Wertschöpfung am Arbeitsort entsteht und hierzu auch entsprechende Investitionen der öffentlichen Hand erforderlich sind. Ein weiterer Argumentationspunkt betrifft die Einbehaltung der Kommunalsteuer am Sitz der Unternehmenszentrale. Wenn auch Unternehmen über ein großes dezentrales Filialnetz verfügen, werden regional übergreifende Dienstleistungs-, Verwaltungs- und Logistikzentren häufig zentral am Unternehmenssitz gebündelt. Hiervon profitieren insbesondere die Bundeshauptstadt Wien, jedoch auch die südlichen Umlandgemeinden wie etwa Vösendorf oder Wiener Neudorf.

Maßgeblich für den österreichischen Finanzausgleich sind das Prinzip der **Kostentragung** und jenes des **Lastenausgleichs**. Dabei besagt das Prinzip der Kostentragung gemäß § 2 des Finanzverfassungsgesetzes 1948, dass die Gebietskörperschaften den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt grundsätzlich selbst zu tragen haben. Da dies in Anbetracht beschränkter Einnahmenspielräume der Länder und Gemeinden nicht endgültig realisierbar ist, bestimmt das Prinzip des Lastenausgleichs nach § 4 des F-VG, dass das Prinzip der Kostentragung nur in Übereinstimmung der Verteilung der Lasten erfolgen kann und darauf Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden. Da die fiskalpolitischen und abgabenrechtlichen Spielräume insbesondere der Länder, jedoch auch der Gemeinden beschränkt sind, erwächst dem Lastenausgleichsprinzip die Notwendigkeit eines Finanzausgleichs. Die kurze Darstellung von Argumentationsansätzen oben zeigt jedoch bereits, dass ein Finanzausgleichsmodell stets ein Kompromiss zwischen Akteuren mit sehr divergenten und heterogenen Interessen ist.

Der österreichische Finanzausgleich im engeren Sinne fokussiert im Wesentlichen auf die Erteilung der Rechte auf Einhebung von Abgaben sowie auf die **Verteilung der Abgabenerträge**. Ökonomisch betrachtet, schafft das System des Finanzausgleichs damit eine Umverteilung aus Abgaben, die in den Regionen eingenommen werden, und den daraus resultierenden Finanzmitteln, die dann den Gebietskörperschaften zugewiesen werden. Eine fiskalische Äquivalenz zwischen eingehobenen Abgaben und verfügbaren Finanzmitteln ist dem Finanzausgleich systemimmanent nur partiell, und zwar auf Ebene der Erträge aus eigenen Abgaben auf kommunaler Ebene enthalten. Der weitaus größere Teil der gemeinschaftlichen Abgaben fließt in einen gemeinsamen ‚Finanzausgleichs-Topf‘ und dieses Abgabenvolumen wird im Wesentlichen nach Maßgabe der Einwohnerzahl, auch wenn diese modifiziert wird, verteilt. Relevant ist dabei eine **Approximation eines Finanzbedarfs**, im Wesentlichen die institutionelle Festlegung der kommunal erforderlichen Finanzmittelausstattung anhand der Bevölkerungsgröße in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

Diese Approximation **belohnt zunächst größere Gemeinden**, da sie hier implizit einen höheren Finanzbedarf annimmt. Argumentationsgrundlage ist der Umfang der Aufgaben, die große Gemeinden sowohl für die eigene Bevölkerung als auch für die umliegenden kleineren Gemeinden, die sogenannten **zentralörtlichen Aufgaben**, erfüllen. Dabei erwirkt der Finanzausgleich einen Verteilungsmodus, der **kleine und schrumpfende Gemeinden zusätzlich unter Druck** setzt. In der medialen und öffentlichen Diskussion⁹ wird von Vertretern der schrumpfenden und häufig strukturschwachen Gemeinden verstärkt die **Einflechtung von umverteilenden Elementen der regionalen Strukturförderung** in den Finanzausgleich gefordert: Das gegenwärtige Modell der Verteilung nach Maßgabe der modifizierten Bevölkerung würde demnach den beobachtbaren und erwartungsgemäß sich zuspitzenden Strukturwandel zwischen städtischen Zentren und ruraler Peripherie verstärken und der weiteren Erosion ländlicher Gebiete Vorschub leisten. Der progressive Charakter des abgestuften Bevölkerungsschlüssels wird dabei tendenziell als **Benachteiligung gegenüber den größeren Gemeinden** verstanden¹⁰. Dem setzen die Vertreter wachsender Gemeinden entgegen, dass der Anstieg der Bevölkerungsgröße die Erweiterung von Infrastrukturkapazitäten und damit wiederum entsprechende Investitionen zur Voraussetzung hat.

In diesem Kontext war der abgestufte Bevölkerungsschlüssel schon in der Vergangenheit mehrfach Gegenstand der Diskussion. Von Seiten der Vertreter der kleineren Gemeinden wurde eine Aufwertung des Multiplikators gefordert. In der Folge kam es mehrfach zu einer **Aufwertung des Multiplikators für die Kleinstgemeinden** bis 10.000 Einwohner (vgl. Schratzenstaller 2008, S.

⁹ Exemplarisch ist auf einen Beitrag in der kleinen Zeitung vom 20.1.2014 verwiesen (vgl. [link](#); zuletzt am 12.8.2014): „Für die Gemeinden in den Rand- und Grenzbezirken wird die Landflucht zur existenzbedrohenden Spirale. Weniger Einwohner bedeuten ein geringeres Steueraufkommen, aber höhere Infrastrukturkosten, weil immer weniger Gemeindebewohner für die (Gebühren-)Haushalte aufkommen. Gegenmaßnahmen stehen seit Jahren auf der politischen Agenda. Wie eine Änderung des Finanzausgleichs, der derzeit kleine Gemeinden gegenüber Städten benachteiligt.“ Im Rahmen eines Diskussionsbeitrags im Bundesrat zum FAG 2008 fordert Bundesrat Georg Keuschnigg, beim Finanzausgleich in Zukunft vermehrt auf einen interkommunalen Ausgleich zu achten: „Wir sollten beim nächsten Finanzausgleich versuchen, verstärkt in einen interkommunalen Finanzausgleich zu gehen oder vielleicht einen ersten Schritt in diese Richtung zu machen. [...] Beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel ist beim letzten Finanzausgleich wieder ein sehr sinnvoller kleiner weiterer Schritt gemacht worden. Da ist dann immer auch ein bisschen die Solidarität der Großen mit den Kleinen gefordert. Die historische Situation, dass die kleinen Gemeinden weniger Ausgaben haben als die großen, verkehrt sich teilweise ins Gegenteil, denn wenn heute jemand in der Kleinstgemeinde irgendwo am Berg zuhause ist, will er auch die gleiche Kinderbetreuung, die gleichen Schülertransporte und so weiter, und man hat auf die Strecke und auf die Person gesehen viel höhere Aufwendungen, weil einfach die Masse nicht gegeben ist, um die Dinge zu machen“ (Stenografisches Protokoll d. Bundesrates, 784. Sitzung am 6.5.2010, S. 104, vgl. [link](#)).

¹⁰ Eine solche Argumentation wird im Interview mit dem Kurier vom oberösterreichischen Agrarlandesrat Max Hiegelsberger vorgebracht (vgl. Kurier Online vom 20.7.2013 unter [link](#); zuletzt am 19.8.2014) „Es gibt sowohl in Österreich als auch in Oberösterreich einen starken Trend zur Urbanisierung. Wenn man in Zukunft Besiedelung in den ländlichen Regionen haben will, darf man nicht von Kopfquoten ausgehen. Der (sic; Anm. d. Verf.) derzeitige Zuteilung der Finanzmittel aus den Steuererlösen nach den Kopfquoten ist eine krasse Diskriminierung der ländlichen Regionen. Durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, der ein Relikt aus der Zeit des Wiederaufbaus ist, erhalten die Schenkenfeldner Gemeindebürger um 40 Prozent weniger als die Wiener. Die Kostenstruktur hat sich in der Zwischenzeit deutlich geändert. Es gibt Kommunen, die 160 km Gemeindestraßen haben. Sie können diese aber aufgrund fehlender Betriebe niemals aus dem eigenen Haushalt finanzieren. Wir brauchen aber die Infrastruktur, um die Räume am Leben zu erhalten. Wir haben dort Straßen, Wasser- und Kanalsysteme. Es muss die Landwirtschaft auf hohem Niveau funktionieren. Wir müssen uns viel stärker darauf konzentrieren, dass Arbeitsplätze am Land geschaffen werden.“

38). Schon auf Grundlage des FAG 2005 war der Multiplikator für die kleineren Gemeinden bis 10.000 Einwohner von $1 \frac{1}{3}$ auf $1 \frac{1}{2}$ erhöht worden. Dadurch sollte das Spannungsverhältnis zwischen den kleineren und den größten Gemeinden (Bevölkerungszahl über 50.000 und Wien) – für diese gilt ein Multiplikator von $2 \frac{1}{3}$ – verringert werden. Auf Basis des FAG 2008 trat zuletzt im Jahr 2011 eine Abflachung des Bevölkerungsschlüssels bzw. eine Aufwertung der Gemeinden bis 10.000 Einwohner in Kraft. Dabei wurde der **Multiplikator für die kleineren Gemeinden auf $1 \frac{41}{76}$** erhöht. In Folge der Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels wurde das Spannungsverhältnis zwischen größten und kleinsten Gemeinden von ursprünglich 1:1,75 mit dem FAG 2005 auf 1:1,56 und mit dem FAG 2008 auf 1:1,52 abgeschwächt.

Eine weitere, bereits angedeutete Argumentation, die von den Vertretern ruraler Gemeinden mit geringer Finanzkraft vorgebracht wird, betrifft die **Einbehaltung von Erträgen der Kommunalsteuer**. Diese erfolgt in der Gemeinde des Unternehmenssitzes, während die Wohnsitzgemeinden von an den Arbeitsort einpendelnden Mitarbeitern kommunale Kosten etwa der Kinderbetreuung oder für Infrastruktur tragen, aber nicht an Erträgen beteiligt sind.¹¹ Eine ähnliche Argumentation – in Anbetracht der Bündelung regional übergreifender Dienstleistungszentren bei Filialnetzunternehmen – wurde oben bereits erwähnt. Die Kommunalsteuererträge fallen entsprechend konzentriert in größeren Gemeinden an.

Auf Grundlage der exemplarisch dargestellten Argumente wird von Vertretern der kleineren, ländlichen und mit geringerer Finanzkraft ausgestatteten Gemeinden häufig eine weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels gewünscht. Eine solche zusätzliche Abflachung ist in Anbetracht des bestehenden Umverteilungsniveaus ökonomisch problematisch. In Bezug auf die „wiederholte Besserstellung der kleineren gegenüber den größeren Gemeinden“ mit dem FAG 2008 merkt etwa das WIFO (vgl. Schratzenstaller 2008, S. 39) kritisch an, dass Ballungskosten – d.h. überdurchschnittlich hohe bzw. mit der Gemeindegröße steigende Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher kommunaler Leistungen – bereits im **bestehenden Bevölkerungsschlüssel unzureichend berücksichtigt** würden. Durch den mit der Gemeindegröße progressiv steigenden Multiplikator würden zudem Anreize zu Gemeindekooperationen bzw. zur Generierung von Skaleneffekten gesetzt. Eine Abflachung des Bevölkerungsschlüssels würden analog die Kooperationsanreize vermindert.¹² Die pro-Kopf-Kosten

¹¹ Vorgebracht wurde dieses Argument beispielhaft von Bundesrat Keuschnigg im Rahmen der erwähnten Bundesratssitzung: „Ich kenne Gemeinden, die bekannteste in Österreich ist Vösendorf, wo die Kommunalsteuer aus einem ganzen Bezirk, aus einer Großregion zusammenfließt. Die Gemeinden, die die Arbeitskräfte schicken, haben alle ihre Kindergärten, ihre Daseinsvorsorge und so weiter zu bezahlen, aber das Geld fließt ...“ (Stenografisches Protokoll d. Bundesrates, 784. Sitzung am 6.5.2010, S. 104, vgl. [link](#)).

¹² Wenn von Vertretern kleiner Gemeinden in Betracht gesetzt wird, dass diese gegenüber großen Gemeinden im Nachteil wären, weil letztere Skaleneffekte abschöpfen könnten, so lässt sich dies auch als Indiz einer ineffizienten Gemeindegrößenstruktur erkennen. Eine solche Argumentation wird im zitierten Diskussionsbeitrag von Bundesrat

weisen bei zahlreichen Aufgaben einen U-förmigen Verlauf auf, d.h. dass sowohl die kleinsten als auch die größten Gemeinden eine überdurchschnittliche Belastung aufweisen. Sollte die überdurchschnittliche Belastung der kleineren Gemeinden dabei auf mangelnde Skaleneffekte rückführbar sein, kann dies auch als Indiz auf eine suboptimale Größenstruktur solcher Gemeinden gewertet werden.

In Bezug auf das bestehende Finanzausgleichsmodell konstatieren **Schönbäck und Bröthaler (2005)** bereits ein hohes Maß an Umverteilung, sowohl auf Ebene von Gemeindegrößenklassen, als auch auf Ebene Finanzkraft-Quintilen. Sie vergleichen die horizontale Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs zwischen österreichischen Gemeinden und stellen dabei größere und kleinere sowie ärmere und reichere Gemeinden gegenüber. Zieldimension ist die pro-Kopf Verteilung von Einnahmen aus eigenen Abgaben relativ zur Verteilung von Ertragsanteilen aus dem primären Finanzausgleich bzw. den Transfers aus dem sekundären und tertiären Finanzausgleich. Eine Verringerung der Spanne zwischen großen und kleinen bzw. reichen und armen durch den Finanzausgleich gegenüber der ‚Primärverteilung‘ der Finanzkraft aus eigenen Abgaben wird dabei konzeptionell als Umverteilungsvolumen identifiziert: Im ersten Schritt wird das Umverteilungspotenzial nach Gemeindegröße analysiert. Die Gemeinden werden in fünf Größen-Quintile bis 2.500 Einwohner, von 2.501 bis 5.000 Einwohnern, von 5.001 bis 10.000 Einwohnern, von 10.001 bis 20.000 Einwohnern, von 20.001 bis 50.000 Einwohnern bzw. über 50.000 Einwohnern (jedoch ohne Wien) eingeteilt. Das Ergebnis ist im Prinzip über alle drei untersuchten Finanzausgleich-Regime konsistent. Das Ausmaß der Ungleichheit ist in der Primärverteilung, d.h. bei den eigenen Abgaben am höchsten, wird durch den primären Finanzausgleich deutlich abgeschwächt und durch die sekundären und tertiären Transfers noch weiter, jedoch deutlich schwächer entschärft: „Die egalitäre Umverteilungspolitik im primären Finanzausgleich wurde durch eine offensivere Politik dieser Art im sekundären und tertiären Finanzausgleich noch verstärkt“ (ebd., S. 8). Die Autoren identifizieren ein hohes Umverteilungsvolumen von großen zu kleinen Gemeinden. Dieses Umverteilungsvolumen wurde über die untersuchten FAG-Regime im Zeitverlauf weiter erhöht.

Im zweiten Schritt untersuchen die Autoren mit einem äquivalenten Ansatz das Umverteilungspotenzial zwischen reicheren und ärmeren Gemeinden. Die Einteilung in Finanzkraft-Quintile erfolgte dabei nach Maßgabe der **kommunalen Einnahmen aus eigenen Abgaben pro Kopf der Einwohner**. Das Ausmaß der Ungleichheit bei eigenen Abgaben ist auf Ebene der Primärverteilung der Einnahmen aus eigenen Abgaben am höchsten, es wird auch hier durch die Verfahren des primären bzw. des sekundären und tertiären Finanzausgleichs

abgeschwächt. Dabei wurde das Ausmaß der Ungleichverteilung insbesondere durch die Verteilung der Ertragsanteile im primären Finanzausgleich, diese kommt nach Ansicht der Autoren „absoluter Gleichverteilung ziemlich nahe“ (vgl. ebd., S. 10), mehr als halbiert.

Schönback und Bröthaler legen ihrer Analyse die Prämisse zugrunde, dass ein hohes Maß an Umverteilung zwischen Gemeinden Effizienzeinbußen zur Folge haben kann, die – vermittelt etwa über negative Anreize für die kommunalen Akteure – dazu führen können, dass das Volumen an zu verteilenden Abgaben insgesamt schrumpfen kann. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass das Umverteilungspotenzial mit dem FAG 2001 an eine ökonomische Grenze gestoßen ist, dessen Überschreitung Wohlfahrtseinbußen zur Folge hätte: „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 **Überschreitung dieser Grenze würde den Beginn der Phase ‚Gleichheitsprinzip dominiert Effizienzprinzip‘** bedeuten, die gleichbedeutend ist mit gesamtwirtschaftlicher Netto-Wohlstandsverringerung als Folge überzogener Umverteilung im interkommunalen Finanzausgleich. Ein Anhaltspunkt, dass dieser Zustand in den 1990er Jahren erreicht worden sein könnte, besteht in der massiven Schrumpfung der Investitionen der Großstädte von 1993 bis 1997“ (ebd., S. 12).

Schneider (2002) untersucht den österreichischen Finanzausgleich im Spannungsverhältnis zwischen Gleichheit und Effizienz und zeigt dabei durchaus **adverse Anreizeffekte** des Finanzausgleichs. Dem Autor zufolge fehlt eine koordinierende Systematik solcher Ausgleichsmechanismen: „Austria has a historically grown, incredibly complex system of intergovernmental relations, where fiscal equalisation plays an important role. As a consequence of the long historical development, there is not one single equalisation scheme. Instead, there are different mechanisms that aim to equalise fiscal disparities between municipalities. These mechanisms are not coordinated. The consequences are rather arbitrary equalisation results including the magnitude of the compensation effects“ (ebd., S. 106).

Die Erhöhung von Einnahmen aus eigenen Abgaben, etwa durch Ansiedlung von Unternehmen, führt einerseits zu einer **Verringerung von Ausgleichszahlungen**, die im FAG zum Ausgleich von Finanzkraftdisparitäten vorgesehen sind¹³, zum anderen zu einer **Erhöhung von Transferleistungen der Gemeinden** an das Land bzw. an Gemeindeverbände, wie sie etwa in Gestalt der Landesumlage oder in Form der Beiträge zu den Sozialhilfe- und Schulverbänden bestehen. Ausschlaggebend dafür ist, dass sich die Transfers an der Finanzkraft der Gemeinde orientieren, d.h. ‚ärmere‘ Gemeinden zahlen entsprechend weniger, ‚reichere‘ entsprechend mehr. In

¹³ Ein solcher Mechanismus ist beispielsweise in Gestalt des Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleichs.

der Folge werden Erhöhungen der eigenen Einnahmen durch geringere Ertragsanteile bzw. höhere Transferleistungen **teilkompensiert**, der Anreiz zur Erhöhung der eigenen Abgaben wird entsprechend verringert.

In der Untersuchung von Schneider berücksichtigt, werden Finanzausweisungen des §21, die Auswirkungen des Unterschiedsbetrags Finanzkraft und des Finanzbedarfs nach §11, die Landesumlage sowie die Beiträge zu den Sozialhilfe- und Schulverbänden, welche sich im Wesentlichen an der Finanzkraft der Gemeinden orientieren. Die Analyse von Schneider basiert mit dem FAG von 1993 zwar auf alten Regelungen, gleichwohl bleiben die Ergebnisse aktuell, weil sich in den maßgeblichen Punkten wenig in Richtung einer geringeren Umverteilung geändert hat. Lediglich die Landesumlage wurde in Niederösterreich in der Zwischenzeit abgeschafft. Besonders stark ist der Kompensationseffekt bei der **Grundsteuer**, wobei nach der Berechnung von Schneider den Gemeinden im Durchschnitt lediglich **23% eines zusätzlich eingenommenen Euros aus der Grundsteuer verbleiben**, der Kompensationseffekt beträgt 77%. Etwas moderater fällt der Kompensationseffekt bei der Kommunalsteuer aus, da hier festgelegt ist, dass die Einnahmen nur partiell – in der aktuellen Fassung des FAG 2008 zu 39% – in die Berechnungsgrundlage zur Finanzkraftberechnung der Gemeinde einbezogen werden. Dies hat zur Folge, dass Gemeinden die Besserstellung durch Betriebsansiedlung besser ‚internalisieren‘ können, der negative **Kompensationseffekt beträgt hier im Durchschnitt ‚nur‘ 55%**. Das heißt, dass immerhin 45 Cent eines zusätzlich eingenommen Kommunalsteuer-Euro bei der Gemeinde verbleiben. Die durchschnittlichen Kompensationseffekte können für einzelne Gemeinden noch weit stärker ausgeprägt sein. Der Autor berechnet Maximalwerte von bis zu 140% im Falle der Kommunalsteuer bzw. bis zu 174% im Falle der Grundsteuer. In diesen Fällen würden die Gemeinden sogar netto mehr als die zusätzlichen Einnahmen verlieren. Das heißt, dass solche **Gemeinden effektiv besser gestellt, wenn sie die eigenen Einnahmen nicht erhöhen**. Der Anreiz, die Einnahmen durch effiziente Ansiedlungspolitik zu erhöhen wird dadurch maßgeblich beeinträchtigt. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass das Aufkommen aus Kommunal- und Grundsteuer durch eine anreizkompatible Ausgestaltung der Rahmenbedingungen massiv erhöht werden könnte. Schneider bewertet den österreichischen Finanzausgleich im Spannungsfeld zwischen ‚Gleichheit‘ und ‚Effizienz‘ als problematisch, da das hohe Umverteilungsniveau durch adverse Anzeizeffekte den Gesamtkuchen des gesamtstaatlichen Finanzvolumens zu schmälern droht.

Der im österreichischen Finanzausgleich vorgesehene Umverteilungsmechanismus hemmt die Anreize, die Einnahmen auf Basis einer Optimierung von wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu erhöhen. Belohnt wird in erster Linie die Ausweitung der ‚Wohnbevölkerung‘ und nur im eingeschränkten Maß die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Ein verstärkt dem Äquivalenzprinzip angelehnter Ansatz (vgl. oben) müsste umgekehrt auch Unterschiede beim Abgabenaufkommen in Betracht ziehen und darauf Bedacht nehmen, dass die

regionale Verteilung der Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Abgaben die Struktur der Abgabenaufkommenseite widerspiegelt.

Im Rahmen eines länderübergreifenden Systemvergleichs merkt auch die **OECD** (vgl. Blöchlinger und Charbit 2008, S. 9) in Bezug auf Österreich den **überdurchschnittlichen Kompensationseffekt** an. Der Kompensationseffekt wird dabei anhand der „Equalisation tax rate“ festgemacht: „[...], i.e. the rate at which a sub-central government’s additional revenue is equalised away [...]. Strong equalisation, with a rate reaching 100% in some cases, may dampen sub-central governments’ efforts to increase their fiscal base and to go for regional growth. There is evidence on a negative relationship between equalisation and economic and fiscal effort.“ In Bezug auf den österreichischen Finanzausgleich heißt es von Seiten der OECD: „Several Austrian municipalities with weak fiscal capacity face equalisation tax rates exceeding 100%. The comprehensive and complex Austrian fiscal equalisation is embedded in a tax sharing system that covers both the state and the municipal level. As the equalisation formulas interact, a municipality’s overall loss in equalisation grants may in some cases be greater than its gain in additional tax revenue resulting from development efforts.“ (ebd., S. 11).

Im Hinblick auf die finanzielle Situation insbesondere der strukturschwachen Gemeinden ist relevant, dass sich zwischen **Ländern und Gemeinden sich ein umfangreiches Transfersystem** entwickelt hat. Auch dieses Transfersystem zieht Umverteilungseffekte nach sich. Die Ausgestaltung dieses Transfersystems basiert dabei jedoch zum Gutteil auf landesgesetzlicher Grundlage, zwischen den Bundesländern bestehen dabei teils beträchtliche Unterschiede.

Wie Biwald et al. im Rahmen des Gemeinde-Transferberichtes (2013, S. 44) auf Grundlage des Jahres 2011 hervorheben, haben die **Gemeinden** (ohne Wien) im Jahr **2011 6,1 Mrd. EUR aus dem Finanzausgleich** erhalten. Hiervon gingen zunächst nur 5,3 Mrd. EUR an die Gemeinden, verbleibende 776 Mio. EUR verblieben als **Vorwegabzug** bei den Ländern. Etwa 2,66 Mrd. EUR gingen österreichweit als **Umlagen von den Gemeinden zu den Bundesländern**. Solche Umlagen bestehen in Gestalt der sogenannten Landesumlage, darüber hinaus in Form der Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage. In einigen Bundesländern zahlen die Gemeinden den Finanzierungsbeitrag zur Sozialhilfe nicht an das Land, sondern an **Sozialhilfeverbände**. In Form von **laufenden Transferzahlungen**, etwa für den Betrieb von Kindergärten, aber auch für den Haushaltsausgleich, erhielten die **Gemeinden von den Ländern** im Jahr 2011 724 Mio. EUR. Der Vorwegabzug (776 Mio. EUR) wurde im Ausmaß von 760 Mio. EUR in Gestalt von **Kapitaltransfers im Zusammenhang mit Bedarfszuweisungen**, Ersätzen etc. an die Gemeinden zurücküberwiesen. Aus den Transferströmen des Jahres 2011 (laufende Transfers der Länder an die Gemeinden in der Höhe von 724 Mio. EUR minus Umlagen der Gemeinden an Länder u. Verbände von 2,66 Mrd. EUR) ergibt sich ein **negativer Transfersaldo** der Gemeinden zu den Ländern in der Höhe von 1,932 Mrd. EUR.

Biwald et al. (ebd., S. 45) weisen darauf hin, dass sich der **Transfersaldo zwischen Gemeinden und Ländern seit 2002 stark zuungunsten der Gemeinden** entwickelt hat. Ausschlaggebend hierfür waren demnach starke Anstiege der Krankenanstalenumlage sowie der Sozialhilfeumlage. Im Zeitraum seit 2002 sind die Transferausgaben der Gemeinden in Summe um 1,09 Mrd. EUR gestiegen, dies entspricht etwa 70%. Demgegenüber sind die Transfereinnahmen nur um 318 Mio. EUR bzw. 27% sowie die Ertragsanteile nur um 31% gestiegen. Das Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden hat den Finanzierungsdruck der Gemeinden damit massiv verschärft.

Die Finanzierungsbeiträge der Gemeinden zu den Ländern sind in allen beobachteten Bundesländern auf unterschiedlichem Niveau mehr oder weniger gestiegen. Zwischen den Bundesländern bestehen jedoch beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes der Finanzierungsströme. bzw. des Anstiegs Die stärkste Zunahme des negative Finanzierungssaldo war in Kärnten mit plus 197 EUR pro Einwohner im Zeitraum 2002 bis 2011 zu beobachten, vor Oberösterreich mit 183 EUR und Vorarlberg mit 150 EUR. Biwald et al. (vgl. ebd., S. 45) führen die Unterschiede darauf zurück, „dass es in Österreich acht unterschiedliche Transfersysteme gibt.“ Die Unterschiede sind auf drei Ursachen zurückführbar: (1) Die Bundesländer unterscheiden sich im Hinblick auf die Anzahl der Umlagen. Der Großteil der Bundesländer hebt Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage ein. Ausnahmen sind Niederösterreich, das keine Landesumlage einhebt, sowie die Steiermark, das keine Krankenanstalenumlage einhebt. (2) Die Bundesländer unterscheiden sich hinsichtlich der Höhe der Umlagen: Die Landesumlage schwankt zwischen 6,9 und 7,6% der Gemeindeertragsanteile, der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstalten-Betriebsabgängen schwankt zwischen 10 und 40%, der Anteil der Gemeinden an der Sozialhilfe zwischen 30 und 50%. (3) Schließlich unterscheiden sich die Bundesländer im Hinblick auf den Umfang des zu finanzierenden Leistungsangebots etwa im Bereich der Sozialhilfe oder der Krankenanstalten.

4. Modelle der Regionalförderung in der internationalen Praxis

Die in Österreich absehbaren Trends stellen zugleich auch **global beobachtbare Phänomene** dar. Entsprechend stellt sich die Frage, ob die beschriebene Problematik auch in anderen Staaten zu entsprechenden Strategien führt bzw. ob angestrebt wird, die beschriebene Problematik strukturschwacher Regionaleinheiten über die horizontale Umverteilung von Finanzkraft und Finanzmittel hinaus im Rahmen von Finanzausgleichssystemen zu lösen. Tatsächlich stellt sich Strukturschwäche in vielen Ländern als Problem dar, ein Beispiel in diese Richtung ergab sich im Zusammenhang mit der deutschen **Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern**. Der internationale Vergleich zeigt, dass – wie eben auch in Österreich der Fall – zwar eine Vielzahl von Finanzausgleichssystemen Elemente der regionalen Umverteilung beinhalten, dass aber regionale Strukturförderung im engeren Sinne häufig **als eigenständiges Politikfeld** außerhalb der Verteilungsmechanismen des fiskalischen Föderalismus gesehen wird. Mit anderen Worten, die Bekämpfung der Folgen des Strukturwandels durch Regionalförderung stellt nur partiell ein eigenes Problemfeld im Rahmen des fiskalischen Föderalismus dar, und wird in vielen Ländern mit eigenen Programmen angestrebt.

In zahlreichen Finanzausgleichssystemen spielen Umverteilungselemente zwischen **finanzstärkeren und –schwächeren Einheiten** eine größere Rolle. Blöchliger und Charbit halten für die OECD (vgl. 2008, S. 2) hierzu fest: „Fiscal equalisation is a transfer of fiscal resources across jurisdictions with the aim of offsetting differences in revenue raising capacity or public service cost. Its principal objective is to allow sub-central governments to provide their citizens with similar sets of public services at a similar tax burden even if incomes differ across areas.“ Demnach sind Finanzausgleichsmechanismen in den meisten OECD Ländern ein Instrument zum Ausgleich regionaler Divergenzen: „Fiscal equalisation is usually justified to address disparities across sub central governments“ (ebd., S. 3). Regionale Disparitäten können mittels Verteilungsmaßen bewertet werden. Blöchliger und Charbit greifen hierfür auf den Gini-Koeffizienten zurück. Österreich weist dabei ein mittleres Ungleichheitsniveau gemessen am regionalen BIP pro Kopf auf. Auffallend ist, dass das Ausmaß an regionaler Disparität unabhängig von gegenläufigen Finanzausgleichs- und Umverteilungsmechanismen vergleichsweise konstant bleibt. „Analysis of the evolution of the coefficient of variation in regional GDP per capita from 1980 to 2002 shows that, with the exception of some central European countries and Germany in the aftermath of reunification which exhibit a peak of regional disparities, the level of disparity has fluctuated around the same country-specific value over the whole period [...], suggesting that regional disparities have remained basically unchanged in many countries over a period of more than 20 years“ (ebd., S. 4). Die Feststellung ist dabei noch nicht als Hinweis auf eine mangelnde Wirksamkeit von Finanzausgleichsmechanismen zu interpretieren, da ohne Umverteilungselemente die Ungleichheit vielleicht sogar noch zugenommen hätte.

4.1. Deutschland

Ein für regionale Strukturförderung relevantes Beispiel ist **Deutschland**. Mit der Wiedervereinigung sind die regionalen Disparitäten hier gestiegen, dem föderalen Verbund sind neue Bundesländer beigetreten, die relativ zu den alten ein erheblich niedrigeres Entwicklungsniveau aufwiesen.

In Deutschland wird zwischen dem **Länderfinanzausgleich** und dem **kommunalen Finanzausgleich** unterschieden. Dabei werden die Grundzüge der Finanzausstattung von Bund und Ländern durch das Grundgesetz geregelt. Die Länder stellen eine eigenständige, mit eigenen Rechten und Pflichten ausgestattete Ebene dar. Damit die Länder als eigenständige Gliedstaaten die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllen können, ermöglicht der bundesstaatliche Finanzausgleich, dass sie frei und unabhängig über ausreichende Finanzmittel verfügen. Durch eine Annäherung der Einnahmen der Länder soll die Herstellung und Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Einwohner im Bundesgebiet ermöglicht werden. Der Länderfinanzausgleich setzt sich nach Informationen des Bundesministeriums der Finanzen (2014, S. 1, siehe [link](#)) aus vier Stufen zusammen. (1) Im ersten Schritt erfolgt die **vertikale Verteilung** des Steueraufkommens auf die beiden staatlichen Ebenen, den Bund und die Länder. Dabei erfolgt eine ergänzende Ertragszuweisung über die Länder an die Gemeinden, die im Rahmen der deutschen Finanzverfassung als Bestandteil der Länder gesehen werden. Die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die Umsatzsteuer werden als Gemeinschaftssteuer auf den Bund und die Ländergesamtheit aufgeteilt, wobei entsprechend den Gemeinden ein Anteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer zusteht. Der Bund erhält 42,5% der Einkommensteuer, 50% der Körperschaftsteuer und 2014 ca. 53 % der Umsatzsteuer. Der Länderanteil beträgt bei der Einkommensteuer 42,5%, bei der Körperschaftsteuer 50% und bei der Umsatzsteuer 2014 ca. 45%. Die Gemeinden sind mit 15% an der Einkommensteuer und 2014 mit ca. 2 % an der Umsatzsteuer beteiligt. Bei den sogenannten Bundessteuern erhält der Bund die Gänze des Steueraufkommens. Diese sind insbesondere die Verbrauchssteuern (z.B. Energie- und Tabaksteuern) und die Versicherungssteuer. (2) Auf der zweiten Stufe des Länderfinanzausgleichs wird im Rahmen der **horizontalen Verteilung** das den Ländern zugewiesene Steueraufkommen zwischen den Ländern verteilt. Mit Ausnahme der Umsatzsteuer steht den Ländern nach Maßgabe des **Prinzips des örtlichen Aufkommens** grundsätzlich das Steueraufkommen zu, das von den Finanzbehörden auf ihrem Gebiet veranschlagt wird. Das Prinzip des örtlichen Aufkommens legt eine Konnexität oder Äquivalenz zwischen Steueraufkommen und der Finanzmittelausstattung nahe, wird aber durch Umverteilungsmechanismen der dritten und vierten Stufe stark abgemildert. Bei der Einkommenssteuer und bei der Körperschaftsteuer kommt es durch die sogenannte Zerlegung zu einer Modifikation des Prinzips des örtlichen Aufkommens. Diese Einschränkung gewährleistet, dass die Bundesländer näherungsweise die Steuereinnahmen erhalten, die für die Einkommen seiner Einwohner veranschlagt werden, d.h. die Länderanteile aus der Einkommenssteuer werden

nach den Wohnortprinzip, nicht nach dem Arbeitsortprinzip veranschlagt. Die Körperschaftsteuer wird zentral am Unternehmenssitz eingehoben und auf jene Bundesländer verteilt, in denen ein Unternehmen Betriebsstätten hat. Die Umsatzsteuer wird gar nicht nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens verteilt. Bis zu einem Viertel des Länderanteils an der Umsatzsteuer werden als Ergänzungsanteile an die Länder verteilt (vgl. hierzu vierte Stufe, unten). Die restlichen Teile der Umsatzsteuer (zumindest 75%) werden nach Maßgabe der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. Nach Einschätzung des bundesdeutschen Bundesministeriums der Finanzen (vgl. ebd., 2) hat demnach „die Umsatzsteuerverteilung somit bereits ausgleichende Wirkungen“. (3) Auf einer dritten Stufe wird im Rahmen des **Länderfinanzausgleichs** ein **Ausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Ländern** durchgeführt. Dabei erhalten die finanzschwachen Länder Ausgleichszahlungen, die von den finanzstarken Ländern finanziert werden. Es findet jedoch keine vollständige Kompensation der Einnahmenunterschiede, lediglich ein Teil der Unterschiede wird ausgeglichen, um die finanzielle Eigenverantwortung und die Anreize zur Optimierung der Einnahmensituation entsprechend zu erhalten. Beispielsweise kommt ein finanzschwaches Land, das vor dem Länderfinanzausgleich bei 70% bzw. 90% der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt, nach dem Länderfinanzausgleich auf 91% bzw. 96%. Ein finanzstarkes Land, das vor dem Länderfinanzausgleich 110% bzw. 120% der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner erreicht, liegt nach dem Länderfinanzausgleich bei 104% bzw. 106½%.

Ausgangspunkt der **Umverteilung ist die Finanzkraft je Einwohner**, wobei die Finanzkraft als Summe der Einnahmen auf Landesebene unter Berücksichtigung der Einnahmen der Gemeinden (zu 64%) bestimmt wird. Die Berücksichtigung der Gemeinden erfolgt, weil die Bundesländer für eine angemessene und ausreichende Finanzmittelausstattung der Gemeinden sorgen müssen. Länder mit finanzstarken Gemeinden müssen weniger Finanzmittel für die Gemeinden aufwenden. Im Länderfinanzausgleich werden sämtliche Einnahmen berücksichtigt, d.h. Einnahmen aus eigenen Landessteuern sowie Anteile am Aufkommen aus Gemeinschaftssteuern. Implizit unterstellt der Länderfinanzausgleich damit **einen gleichen Finanzbedarf je Einwohner**. Dies gilt nicht für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg. Aufgrund des Finanzierungsbedarfs städtischer Infrastruktur ergibt sich ein entsprechend höherer Finanzbedarf je Einwohner, aus diesem Grund wird die Einwohnerzahl der Stadtstaaten um 35% erhöht. Diese Aufwertung ist dem Prinzip des **abgestuften Bevölkerungsschlüssels** zur Finanzierung zentralörtlicher Aufgaben in Österreich ähnlich, wobei ein wesentlicher Ausgleich von zentralörtlichen Aufgaben auf kommunaler Ebene erfolgt (vgl. unten). Auch in den **dünn besiedelten Gebieten ergibt sich ein Mehrbedarf** aufgrund des Fehlens von Skaleneffekten. Dies betrifft die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Auch hier wird die Bevölkerungszahl fiktiv geringfügig erhöht, was als dem deutschen Finanzausgleich systemimmanentes Element der regionalen Strukturförderung zu verstehen ist. (4) Im Rahmen der vierten Stufe erhalten dann die **leistungsschwachen Länder** im Rahmen der **Bundesergänzungszuweisungen** zusätzliche Mittel

des Bundes. Hierbei handelt es sich unmittelbar **um einen Strukturschwächeausgleich auf Länderebene**. Zusätzlich zum Länderfinanzausgleich (vgl. dritte Stufe oben) werden Strukturunterschiede hier noch zusätzlich abgemildert. Anspruchsberechtigt sind Länder, deren Finanzkraft je Einwohner 99,5% des Durchschnitts beträgt. Die jeweilige Unterschreitung wird jedoch nur zu 77,5% aufgefüllt. Dadurch kommt ein finanzschwaches Land, das vor dem Länderfinanzausgleich bei 70% bzw. 90% der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner liegt, nach dem Länderfinanzausgleich und den allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen auf 97½% bzw. 98½% der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner. Finanzierungsbasis der Bundesergänzungszuweisungen ist ein Anteil von bis zu einem Viertel aus der Umsatzsteuer (vgl. oben). Die Ergänzungsanteile zielen auf jene Länder ab, deren Einnahmen aus der Einkommensteuer, der Körperschaftssteuer und den sogenannten Landsteuern je Einwohner unterhalb des Landesdurchschnitts liegen. Dieser Ausgleich zielt darauf ab, die Lücke zwischen den Einnahmen insbesondere der strukturschwachen neuen Bundesländer und dem Länderdurchschnitt zu schließen. Je weiter ein Bundesland unter dem Länderdurchschnitt liegt, desto höher sind die Ergänzungsanteile aus der Umsatzsteuer. Zur Anwendung kommt dabei ein linear-progressiver Auffüllungstarif.

Im Rahmen der dritten und vierten Stufe finden **Transfers zum Ausgleich von regionalen Strukturunterschieden** statt. Die Ausgleichsmechanismen auf Bundesländerebene in Deutschland sind so gestaltet, dass **trotz des Prinzips des örtlichen Aufkommens eine starke Umverteilung erfolgt**, sodass gewährleistet ist, dass auf **Länderebene** eine nahezu gleichmäßige Finanzmittelausstattung je Einwohner gewährleistet ist. Ausnahme sind die Stadtstaaten bzw. die dünn besiedelten Länder. Ferner erhalten kleine, leistungsschwache Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung in Höhe von insgesamt ca. 517 Mio. EUR jährlich.

Auf **kommunaler Ebene** sehen die Länder eigene Landesgesetze vor, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden die finanziellen Grundlagen der Gemeinde-Selbstverwaltung garantieren. Die Ausgestaltung variiert dabei stark. Allgemein gilt auf Basis des Grundgesetzes, dass die Länder einen prozentualen Anteil an den Gemeinschaftssteuern (Lohnsteuer, Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Umsatzsteuer und Kapitalertragssteuer) an die Gemeinden weiterleiten müssen. Die Höhe dieses Anteils wird durch Landesgesetz festgelegt. Bezweckt ist, die kommunale Ebene an den Steuereinnahmen von Bund und Ländern zu beteiligen und damit die kommunale Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Der kommunale Finanzausgleich sieht **Ausgleichsmechanismen** vor, wobei, durchaus ähnlich wie in Österreich eine **Umverteilung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kommunen** erfolgt. Im Vordergrund stehen dabei stets die sogenannten Schlüsselzuweisungen. Die **Schlüsselzuweisungen sind für die Kommunen frei verfügbar und nicht zweckgebunden**.

Neben diesen Schlüsselzuweisungen gibt es in vielen Bundesländern noch eigene Zuweisungen, die nach anderen Kriterien verteilt werden. Hierzu zählen etwa die zumeist für Investitionen bestimmten Zweckzuweisungen. Für Gemeinden, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, sind in einigen Bundesländern als Fehlbetragszuweisungen vorgesehen.

Im Vorfeld der Errechnung der Schlüsselzuweisungen wird auf Landesebene der Gesamtkuchen der im kommunalen Finanzausgleich verteilbaren Steuermittel als Verbundmasse definiert. Diese Gesamtsumme wird aus den Anteilen des Bundeslands am Länderfinanzausgleich und den Einkünften aus eigenen Landessteuern gebildet. Die kommunale Verteilung erfolgt bedarfsorientiert, wobei kein absoluter Bedarf ermittelt wird, sondern ein Verhältnis der Gemeinden zueinander. D.h., es wird ermittelt, „wie sich die Bedarfe der Kommunen relativ zueinander verhalten“ (vgl. Bayrisches Staatsministerium der Finanzen 2012, S. 37). In einem zweiten Schritt wird ein **Finanzbedarf pro Kopf ermittelt, wobei die Gemeinden auch in Größenklassen** eingeteilt werden. **Ähnlich dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel in Österreich** und der Herleitung über zentralörtliche Aufgaben, steigt mit der Einwohnerzahl der Berechnungsfaktor zur Bestimmung des Finanzbedarfs (Hauptansatzfaktor). Abhängig vom jeweiligen Bundesland werden für bestimmte kommunale Aufgaben (z.B. Schülerbeförderung, Kultur) Sonderbedarfe hinzugerechnet (Nebenansätze). Die Zuweisung von Steuermittel an die Kommunen erfolgt demnach kriterienbezogen. Bei Landkreisen geht oft auch die Fläche in die Bedarfsermittlung ein. Im nächsten Schritt erfolgt für jede Gemeinde die Feststellung einer **Steuerkraftsumme**, das ist im Wesentlichen das Steuereinnahmepotenzial pro Einwohner. Für jede Gemeinde wird die Differenz aus Steuereinnahme und Finanzbedarf ermittelt, beim **Großteil der Gemeinden übersteigt der Bedarf die Steuereinnahme**. Ist dies der Fall haben Gemeinden einen Anspruch auf einen Ausgleich. Die Differenz wird über den kommunalen Finanzausgleich partiell ausgeglichen. Das Ausmaß der Kompensation ist unterschiedlich und variiert mit dem Bundesland zwischen 55% und 90% der Differenz in Form von Schlüsselzuweisungen.

In **Bayern** berechnen sich die Schlüsselzuweisungen ausgehend von der Einwohnerzahl am 31. Dezember. Um den **sozio-demografischen Strukturwandel** auszugleichen, wird der Wert des vorvorherigen Jahres (2014 wird das Jahr 2012 herangezogen) mit dem gleitenden Durchschnitt der vorangehenden zehn Jahre ermittelt (2014 die Jahre 2002 bis 2012). Der höhere Wert wird als maßgeblich herangezogen, das hat zur Folge, dass sich eine Schrumpfung der Bevölkerung nicht unmittelbar, sondern nur gedämpft auf die Finanzmittelausstattung niederschlägt. Bei der Ermittlung der Einwohnerzahl werden noch zu drei Viertel die nicht kasernierten Mitglieder von Stationierungstreitkräften und deren Angehörige berücksichtigt. Den Einwohnern werden auch die Personen mit Nebenwohnsitz zugerechnet. Die beschriebene Einwohnerzahl wird mit dem **Hauptansatzfaktor** gewichtet. Dieser steigt mit der Einwohnerzahl. „Die ‚Einwohnergewichtung‘ beruht darauf, dass die Gemeinden mit zunehmender Größe mehr Aufgaben, unter anderem auch für das Umland, erbringen (etwa Ausbildung, Kultur, Verkehrsnetz) und auch die Aufgabenerfüllung

in einigen Bereichen kostspieliger wird (etwa im sozialen Bereich)“ (Bayrisches Staatsministerium der Finanzen 2012, 38). Der Hauptansatz beträgt bei Gemeinden mit nicht mehr als 5.000 Einwohnern 108 Prozent der Einwohnerzahl, mit 10.000 Einwohnern 115 Prozent der Einwohnerzahl und mit 500.000 Einwohner 150 Prozent.

Neben dem Hauptansatz werden bei der Berechnung der Aufgabenbelastung für die Berechnung der **Schlüsselzuweisungen** noch gewisse **Sonderbelastungen** in Form sogenannter Ergänzungsansätze berücksichtigt. Kreisfreie Gemeinden, welche Aufgaben der Kreise übernehmen müssen, erhalten 10 Prozent des Hauptansatzes zusätzlich, um der Kreisfunktion dieser Städte Rechnung zu tragen. In ihrer Eigenschaft als Träger der örtlichen Sozialhilfe und Grundsicherung werden kreisfreien Gemeinden und Landkreisen Ergänzungsansätze zugewiesen. Darüber hinaus erhalten Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl einen Ergänzungsansatz für Strukturschwäche (vgl. Bayrisches Staatsministerium der Finanzen 2012, S. 39). Abschließend wird die gewichtete Einwohnerzahl mit einem Grundbetrag vervielfältigt. Die gewichtete Einwohnerzahl plus Grundbetrag ergibt die **Ausgangsmesszahl**. Diese stellt eine Approximation des Finanzbedarfs dar.

Diese **Ausgangsmesszahl** wird eine **Steuerkraftmesszahl** gegenübergestellt. Berücksichtigt werden Grundsteuer, Gewerbesteuer, Einkommensteuer der Gemeinden, Umsatzsteuerbeteiligung. Maßgeblich ist dabei nicht die tatsächliche Summe an eigenen Steuereinnahmen, sondern vielmehr das Potenzial auf eigene Steuereinnahmen. Das Steuerkraftpotenzial wird hebesatzneutral ermittelt, was einen Anreiz zur Ausschöpfung des Hebesatzpotenzials durch die Gemeinden darstellen soll. Darüber hinaus werden Gemeinden Kooperationsspielräume im Hinblick auf interkommunale Gewerbegebiete ermöglicht. Dies soll eine abgestimmte Vorgangsweise bei der Bereitstellung von Infrastruktur ermöglichen. Gemeinden können Vereinbarungen betreffend die Verteilung von Grund- und Gewerbesteuererinnahmen treffen. Schließlich wird in einem dritten Schritt die Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl gebildet. Ist die Ausgangsmesszahl höher als die Steuerkraftmesszahl, dies ist überwiegend der Fall, erhält die Gemeinde 55 Prozent der Differenz als allgemeine Schlüsselzuweisung. Besonders **strukturschwache Gemeinden**, das Kriterium der Strukturschwäche bestimmt sich dabei ebenfalls nach der Steuerkraft, erhalten zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen noch Sonderschlüsselzuweisungen im Ausmaß von 15 Prozent des Unterschieds zwischen der eigenen Steuerkraft je Einwohner und 75 Prozent des landesweiten Durchschnitts je Einwohner. Dabei wird der Landesdurchschnittswert mit dem Hauptansatz der jeweiligen Gemeinde gewichtet.

4.1.1. Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Deutschland

Auf Länderebene gehen Elemente der regionalen Strukturförderung direkt in den deutschen Länderfinanzausgleich ein, sodass trotz des Prinzips des örtlichen Aufkommens eine nahezu

gleichmäßige Finanzmittelausstattung pro Einwohner erreicht wird. In Form von **Bundesergänzungszuweisungen** erhalten finanzschwächere Länder zusätzliche Mittel in Form **einen Strukturschwächeausgleichs auf Länderebene**.

Die **kommunale horizontale Verteilungsebene** ist auf Grundlage von Landesgesetzen unterschiedlich geregelt. Das Beispiel aus Bayern zeigt jedenfalls, dass Aspekte der Strukturschwäche bzw. des sozio-demografischen Wandels auf Ebene des kommunalen Finanzausgleichs Berücksichtigung finden. In Bayern zielt die Berücksichtigung des eines **Demografiefaktors** darauf ab, d.h. die hierzu fest: „Durch diesen ‚Demografiefaktor‘ [...] werden Kommunen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung notwendige Anpassungsmaßnahmen erleichtert. Denn bestimmte kommunale Leistungen, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, lassen sich nicht sofort in dem Maße zurückführen wie die Bevölkerungszahl sinkt“. Festzuhalten ist, dass diese Besserstellung der schrumpfenden Gemeinden **zeitlich begrenzt und nicht dauerhaft** ist. Dadurch wird den Gemeinden zeitlicher Spielraum zugewiesen, die Leistungsdichte moderat und verträglich zurückzuführen. Die Besserstellung zielt damit auf zeitliche Spielräume, jedoch nicht auf eine dauerhafte Kompensation des Strukturwandels ab. Ein weiteres Strukturausgleichselement besteht in der Berücksichtigung von **Sonderschlüsselzuweisungen für strukturschwache Kommunen** bzw. in der Berücksichtigung einer **überdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl auf Ebene der Ergänzungsansätze**.

4.2. Niederlande

Die Niederlande verfügen über ein **aufgaben- und kriterienorientiertes System der Gemeindefinanzierung**. In den Niederlanden bestehen 443 Gemeinden, die mit Ausnahme der vier großen Städte, jeweils mit denselben Aufgaben betraut sind und dabei erhebliche Strukturunterschiede aufweisen (vgl. Boerboom 2007). Unabhängig von sozialen, physischen, regionalen und infrastrukturellen Unterschieden wird in den Niederlanden ein hoher Wert darauf gelegt, den Bürgern ein **ähnliches Niveau an öffentlichen Leistungen** bereit zu stellen: „Despite the dissimilarities based on social, physical and regional structures, the Netherlands have high ambitions regarding the equalization of services. All municipalities, despite their differing social, physical and regional features, must possess the financial potential to realize an equalized level of services, emphasizing on equality and not on uniformity“. Gleichzeitig hat sich die Autonomie der Gemeinden in den letzten Jahren vergrößert. Es kam zu einer Dezentralisierung von Aufgaben, beispielsweise die Unterbringung von Schulen, Sozialhilfe etc. Gemeinden haben die Möglichkeit, eigene Einnahmen aus Steuern zu erzielen (etwa die sogenannte ‚*onroerendzaakbelasting*‘ als vermögensbasierte Immobiliensteuer), dies ist wie auch in anderen Ländern jedoch beschränkt.

Eine wichtige Finanzierungsgrundlage der niederländischen Gemeinden sind daher **Zuweisungen aus dem Gemeindefonds**. Fondszuweisungen werden über die Gemeinden gleichmäßig über

objektive Indikatoren verteilt. Fondszuweisungen machen im Durchschnitt etwa 33% der kommunalen Einnahmen aus. Fondszuweisungen sind **nicht zweckgebunden**. Daneben leistet die zentralstaatliche Ebene **aufgabenbezogene Transfers an die Gemeinden**, diese Mittel sind im Unterschied zu den Geldern aus dem Gemeindefonds zweckgebunden. Letztere zielen auf die Finanzierung im Bereich der Mindestsicherung, der primären Schulausbildung oder der städtischen Naherholungsanlagen ab. Diese zweckgebundenen Mittel machen im Durchschnitt etwa 27% der kommunalen Einkünfte aus (vgl. VNG 2008, S. 53). Mit der Aufwertung der Gemeinden zielte die Politik zuletzt darauf ab, die **zweckgebundenen Transfers zugunsten der nicht-zweckgebundenen Transfers zu reduzieren**. Dabei kam es zu einer Zusammenfassung der zweckgebundenen Transfers und zu einer Umleitung in allgemeine Zahlungen. Die Zahl der speziellen zweckgebundenen Transfers ging stark zurück. Zur Finanzierung von Investitionen können niederländische Gemeinden Zusatzfinanzierungen aus dem Gemeindefonds beantragen.

Abbildung 5: Politikfelder und Indikatoren des niederländischen Gemeindefonds

Compartments	Indicators
Government (approx. 1,8 billion)	1. fixed amounts 2. (West)Frisian island municipalities 3. inhabitants (according to age)
Public Services (approx. 9,5 billion) • education • employment and income • social care • art,sports and entertainment • civil registry	4. low incomes 5. persons on social security 6. benefit recipients 7. minorities 8. single-parent households 9. special and secondary school students 10. customer potential 11. surrounding address density
Buildings and Environment (approx. 2,3 billion) • public order and safety • museums • public housing, spatial planning, urban renewal • physical environment • garbage collection	12. business establishments 13. urban renewal-code 14. inhabited regions 1931 15. housing accommodations 16. historical centres 17. historical waterways 18. surface area of buildings 19. multiple centres
Public Area (approx. 3,2 billion) • sewerage • public parks and gardens • roads and water	20. land 21. internal waterways 22. external waterways 23. shoreline length 24. condition of the soil

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Boerboom (2007, S. 8).

Der Gemeindefonds basiert auf etwa **sechzig Parametern**, vierzehn Kriterien in vier Dimensionen. Das Kriteriensystem definiert einen Finanzbedarf, dieser wird der eigenen Steuerkraft der Gemeinden gegenübergestellt. In einer **ersten Dimension wird öffentlicher Raum (Public Area)** im weiteren Sinne berücksichtigt, Parks, Straßen, Wasserstraßen, Gewässer, Land, Boden (vgl. Abbildung 5). Für die Größenordnungen erhalten Gemeinden Gelder aus dem Gemeindefonds, insgesamt waren für diesen Bereich zuletzt 3,2 Mrd. EUR vorgesehen. Dies entspricht etwa 19% der

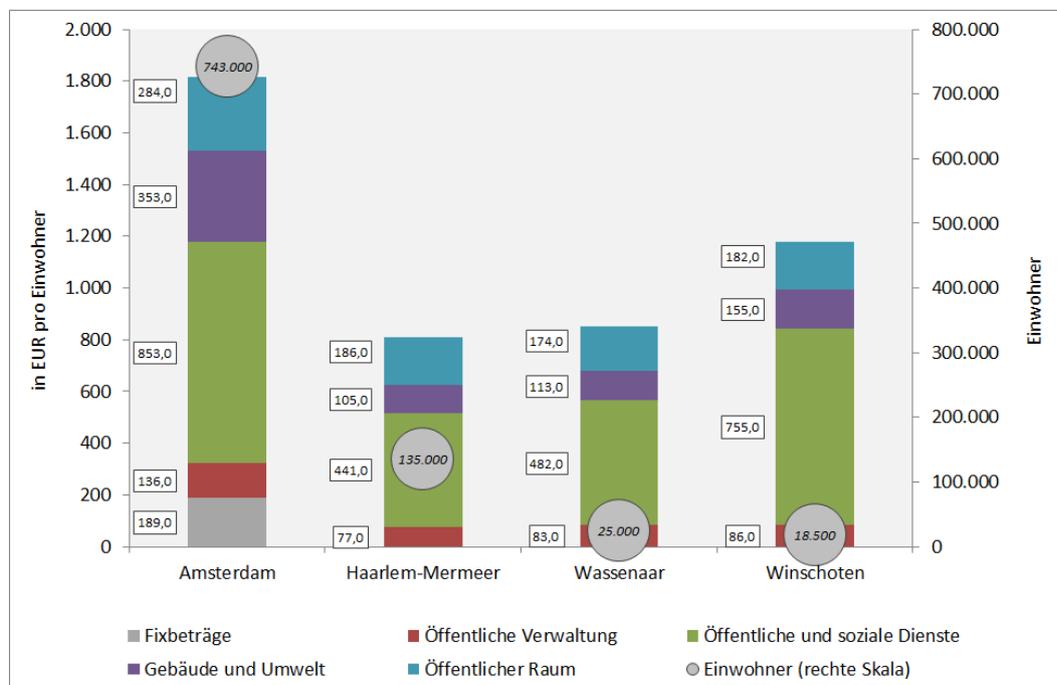
Mittel des Gemeindefonds. Den **zweiten Bereich stellen Gebäude und Infrastruktur (Buildings and Environment)** dar: Als Indikatoren werden Wohnadressen erfasst, Unternehmenssitze etc. Zuletzt entfielen mit 2,3 Mrd. EUR etwa 13,7% der Fondsmittel auf diesen Themenbereich. Der **dritte Bereich zielt auf öffentliche und soziale Dienste (Public Services)** ab. Als Indikatoren werden beispielsweise bestimmte Alterskohorten, die Zahl der Personen mit niedrigem Einkommen, die Zahl der Sozialhilfeempfänger, Alleinerziehende etc. Auf den dritten Themenbereich entfielen zuletzt 9,5 Mrd. EUR, dies entspricht mit 56,6% dem Großteil der Mittel. Schließlich ist für den Bereich der **öffentlichen Verwaltung (Government)** im engeren Sinne ein eigener vierter Aufgabenbereich vorgesehen. Relevant sind die Zahl der Einwohner sowie ein Fixbetrag. Größen- und Skaleneffekte werden über Fixbeträge abgedeckt. Dabei erhalten sowohl die größten als auch die kleinsten Gemeinden Kompensationen. Bei den kleinen Gemeinden werden diese mit negativen Skaleneffekten argumentiert, bei den größeren mit zentralörtlichen Aufgaben.

Das kommunale Verteilungssystem in den Niederlanden weist ein hohes Maß an **Aufgaben- und Indikatororientiertheit** auf. Im Vordergrund stehen Zielbestimmungen und Aufgaben. Ziele der **regionalen Strukturförderung** werden im Kriteriensystem mit **berücksichtigt**, so erhalten beispielsweise die westfriesischen Insel zusätzliche Finanzmittel. Relevant ist zudem die Beschaffenheit von Boden, die Siedlungsstruktur bzw. landwirtschaftliche Nutzung. Dadurch können neben anderen politisch-administrativen Zielen auch Ziele der **regionalen Strukturförderung automatisch** mit berücksichtigt werden.

Die indikatorenbasierte und aufgabenbasierte Herangehensweise in den Niederlanden führt zu einer relativ großen Differenz im Hinblick auf die Höhe der Fondszuweisungen pro Kopf und damit auf die kommunale Finanzmittelausstattung. Größere Gemeinden mit entsprechend stärker ausgebauter Infrastruktur, mehr Einwohnern, mehr Schülern etc. erhalten pro Kopf mehr aus dem Fonds. So erhielten die etwa 743.000 Einwohner von Amsterdam 1.815 EUR aus dem Fonds, die 25.000 Einwohner von Wassenaar bei Den Haag erhielten lediglich 852 EUR pro Einwohner (vgl. Abbildung 6). Dabei ist anzumerken, dass die Finanzmittelausstattung nicht direkt nach Maßgabe der Einwohner bestimmt, jedoch ist ein indirekter Zusammenhang gegeben, da größere Gemeinden auch entsprechend höhere Indikatorwerte erzielen. So erreicht die Gemeinde Haarlem-Mermeer mit fast 140.000 Einwohnern geringfügig weniger Mittel aus dem Fonds als die Gemeinden Wassenaar mit 25.000 Einwohnern und Winschoten mit 18.500 Einwohnern. Kleinere Gemeinden können grundsätzlich auf höhere Finanzmittel pro Einwohner kommen, wenn diese beispielsweise über mehr Infrastruktur verfügen. Zudem ist festzustellen, dass sich die Struktur der Zusammensetzung der Fondszuweisungen stark unterscheidet. So lukriert beispielsweise Amsterdam etwa 19% seiner Fondszuweisungen im Bereich Gebäude und Umwelt, Winschoten lukriert 64,1% der Fondszuweisungen im Feld der Dienstleistungen. Dabei handelt es sich um jenen Themenbereich, der den Großteil der Varianz von Fondszuweisungen erklärt. Als eine der vier

Großstädte erhält Amsterdam im Unterschied zu den anderen drei Beispielgemeinden einen Fixbetrag.

Abbildung 6: Aufkommen aus Transfers aus dem Gemeindefonds pro Kopf nach Gemeinden



Quelle: Boerboom 2007, S. 10.

Das Verteilungssystem des Gemeindefonds wurde im Laufe der 1990er Jahre überarbeitet. Die unausgewogene Verteilungswirkung, die den Gemeinden **unabhängig vom tatsächlichen Finanzierungsbedarf Finanzmittel zuwies, wurde als Problem identifiziert**. Zwischen den Finanzierungserfordernissen und der Höhe der Fondszuweisungen wurde eine unklare Beziehung erkannt. In der Folge von Migrationsströmen in den 1990er Jahren stieg der Bedarf nach sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insbesondere in den Städten an: „The economic stagnation at the end of the eighties/early nineties resulted in larger unemployment for, in particular, people with a low income or migrants. As a consequence of the varied spreading of these groups of population across different municipalities, the financial consequences in regard of income support, the support for employment and all different kinds of services for social care, varied in the same way between municipalities. The allocation of the municipal fund of that day hardly made any allowance for those differences“ (ebd.; S. 11). Eine andere Problematik bestand darin, dass Unterschiede in der Zusammensetzung und Qualität der öffentlichen Dienste insbesondere im Hinblick auf Kunst, Sport, Unterhaltung unberücksichtigt blieben. Die städtischen Zentren kritisierten eine **„Free-rider“-Problematik** und die mangelnde Berücksichtigung der Leistungen regionaler und lokaler Infrastrukturzentren. Die Reform der Gemeindefondszuweisung sollte verstärkt kosten- und aufgabenorientiert erfolgen.

4.2.1. Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in den Niederlanden

Die gemeindefonds-basierte Finanzierung der kommunalen Aufgaben erfolgt aufgaben- und indikatorbasiert. Dabei wird eine Reihe von Kriterien berücksichtigt, u.a. die Bevölkerungsgröße, Infrastruktur, öffentlicher Raum, sozio-demografische Faktoren etc. Neben anderen Faktoren enthält das Kriterienschema Aspekte zur Kompensation von Strukturschwäche. So werden beispielsweise die westfriesischen Inseln besonders berücksichtigt, darüber hinaus die Siedungsdichte, Fläche, Altersstruktur, Unternehmensdichte, Niedrigeinkommen etc. Die Berücksichtigung von **Strukturschwäche erfolgt in den Niederlanden demnach im Rahmen des Indikatorsystems, das zur Verteilung der Gemeindefondsanteile herangezogen wird.**

4.3. Norwegen

Norwegen weist nach Informationen der OECD (2007, S. 209) mit etwa 30% der öffentlichen Ausgaben im OECD Vergleich mittlere bzw. im Vergleich mit anderen skandinavischen Ländern¹⁴ sogar unterdurchschnittliche Ausgabenniveaus auf regionaler Ebene auf. Demgegenüber weist die lokale Verwaltung eine überdurchschnittliche Bedeutung auf: „Local government plays a more substantial role than regional government. The budgets of municipalities are considerably higher than those of counties and they also have more responsibilities [...]. As will be illustrated in more detail later, counties spend more than half on their budget on one field (secondary education), whereas municipalities have a broader range of responsibilities“ (ebd., S. 210).

Über viele kommunale Aufgabenbereiche setzt die zentralstaatliche Ebene über Programm- und Richtliniengestaltung Standards. In diesen Bereichen handelt die lokale Verwaltung im ‚Auftrag‘ der zentralen Behörden, im Sinne einer Vollzugsstelle. 70% bis 80% des Finanzierungsbedarfs der Gemeinden entfällt auf die Vollziehung nationaler Politik. Betreffend die Aufgabenverteilung zwischen zentralen und lokalen Stellen sind gegenläufige Entwicklungen zu beobachten. Dabei sind Schritte einer verstärkten Dezentralisierung zugunsten der lokalen Stellen festzustellen, beispielsweise wurden die lokalen Stellen von der Festschreibung der maximalen Klassengrößen entbunden und die Entlohnung der eigenen öffentlichen Bediensteten ist nicht mehr von zentralen Regulierungen betroffen. Dem stehen gegenläufige Entwicklungen gegenüber, bei denen Freiheiten der lokalen Behörden eher verringert wurden, etwa im Bereich des Einschulungsalters, der Altenpflege oder der Kindergärten.

¹⁴ Dänemark weist im OECD Vergleich (2007, S. 209) einen Ausgabenanteil der regionalen Einheiten von 60% der gesamtstaatlichen Ausgaben auf, Schweden liegt bei etwa 45% und Finnland bei 39%.

Rund ein Viertel der kommunalen Aufwendungen betrifft den Bereich der sozialen Wohlfahrt. Daneben besteht noch ein kostenintensiver Ausgabenbereich bei der primären und unteren-ssekundären Schulausbildung. Daneben bestehen Aufgabenbereiche in der Kinderbetreuung und bei örtlichen Dienstleistungen

Für die Gemeinden stellen **Anteile aus der Einkommensteuer**¹⁵, die zwischen den Gemeinden, Ländern und dem Zentralstaat geteilt werden, sowie ein **Grundzuschuss** („block grant“) vom Zentralstaat die wichtigste Finanzierungsgrundlage dar. Zusätzlich gibt es noch **Zweckzuschüsse** für die Erbringung bestimmter Aufgaben. Daneben erhalten die Gemeinden noch Kompensation für die von ihnen geleistete Mehrwertsteuer. Schließlich stammt ein Teil der kommunalen Einnahmen (2004 15%, vgl. OECD 2007, S. 216) aus Gebühren und Entgelten. Grund- und Immobiliensteuereinnahmen stellen einen weiteren, jedoch vernachlässigbaren Teil der Gemeindeeinnahmen (2% im Jahr 2004; ebd.) dar. Die OECD (vgl. 2007; S. 217) weist für das Jahr 2004 ein durchschnittliches Aufkommen von 160 EUR pro Standardimmobilie pro Jahr aus. Die Einhebung einer Eigentumssteuer auf immobiles Vermögen obliegt der Gemeinde. Die Besteuerung ist in einem Rahmen von 0,2% bis 0,7% des Vermögenswerts möglich. Die meisten Gemeinden heben den Maximalsatz ein.

Im Kombination mit **starken regionalwirtschaftlichen Disparitäten** in Norwegen hat die Ausgestaltung der kommunalen Einnahmen – aus Anteilen an der Einkommensteuer, einem Grundzuschuss, Zweckzuschüssen, Gebühren und Entgelten sowie einer Grund- und Eigentumssteuer – eine **starke regionale Streuung zwischen den peripheren und dünn besiedelten Gebieten im Norden und dem übrigen Gemeinden** zu Folge. Dabei spielen für die nördlichen, dünn-besiedelten Gemeinden die Einnahmen aus der Einkommensteuer eine wesentlich geringere Rolle, die Einnahmen aus dem ausgleichsbasierten Grundzuschuss sind hingegen für diese Gemeinden von überdurchschnittlicher Bedeutung. Das norwegische Finanzausgleichsmodell basiert im Wesentlichen auf einem **Finanzkraftausgleich als erster Säule und einem Finanzbedarfsausgleich als zweiter Säule**. Damit hat das norwegische Modell einen Fokus sowohl auf die Umverteilung regionaler Finanzkraftdisparitäten als auch auf die Kompensation regionaler Finanzierungsbedarfe: „The principle of the Norwegian fiscal equalisation system is that municipalities and counties are fully compensated for above-average expenditure needs and partly compensated for lower than average fiscal capacity. Municipalities with unfavourable regional circumstances (remoteness or location in the northern periphery) get additional compensation“ (ebd., S. 223). Beide Ausgleichssäulen sind selbstfinanzierend und

¹⁵ Der Basiseinkommensteuersatz beträgt 28%, wobei den Gemeinden ein Maximalsatz von 13,6% zufließt, den Ländern ein Satz von 3% und dem Zentralstaat der verbleibende Satz von 11,4%. Die Einnahmen der höheren Einkommen, die mit progressiv steigendem Satz besteuert werden, fließen dann dem Zentralstaat zu. Die Gemeinden können ihren Steueranteil bis zur Höchstgrenze autonom wählen. In der Praxis nützen die Gemeinden den Maximaltarif aus.

basieren auf einer interkommunalen Umverteilung, bei der finanzstärkere Gemeinden die finanzschwächeren und die Gemeinden mit niedrigeren Ausgaben jene mit höheren Ausgaben finanzieren.

Die Implementation der beiden Säulen erfolgt im Rahmen des allgemeinen Grundzuschusses bzw. ‚block grant‘. Dieser Grundzuschuss basiert auf einem Basiszuschuss auf pro-Kopf Basis und einer variablen Zuschuss als Ergebnis der Umverteilungsstufen.

Im Rahmen des **(1) Finanzkraftausgleichs (Financial capacity equalisation)** werden zunächst die kommunalen Einnahmen aus der Einkommenssteuer (vgl. oben) und der Körperschaftssteuer berücksichtigt. Da nicht alle Gemeinden Grund- und Immobiliensteuern bzw. Steuern auf natürliche Ressourcen einheben, werden Einnahmen aus diesen Bereichen nicht berücksichtigt.

Einen regionalen Umverteilungseffekt könnte die Auslassung von Einnahmen aus der Grund- und Immobiliensteuer haben (vgl. OECD 2007; S. 223). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Verteilung von Einkommen und Vermögen nicht altersneutral ist, d.h., dass die Verfügbarkeit von höheren Einkommen und höheren Vermögenswerten nicht neutral zwischen Alterskohorten verteilt ist. Tendenziell weisen die ländlich peripheren und insgesamt dünn besiedelten Regionen im Norden Norwegens auch einen höheren relativen Bevölkerungsanteil an älteren Einwohnern auf. Ältere Menschen verfügen im Durchschnitt häufiger über höhere (immobile) Vermögenswerte, weisen jedoch tendenziell niedrigere Einkommen auf. Bei jüngeren verhält sich dies tendenziell umgekehrt. Daraus folgt, dass jene Regionen, die einen höheren Anteil an älteren Bewohnern aufweisen, von der **Auslassung der Grund- und Immobilienwerte** aus der Bemessungsgrundlage zur Bestimmung der Finanzkraft im Rahmen des Finanzkraftausgleichs und umgekehrt von der Berücksichtigung der Einnahmen aus der Einkommenssteuer profitieren.

Anzumerken ist, dass aus **Effizienzüberlegungen keine vollständige Kompensation für Finanzkraftunterschiede** erfolgt: Um den Anreiz zur Verbesserung der Ertragssituation zu erhalten, ist ein Teil der Finanzkraftunterschiede vom Ausgleich befreit. Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft relativ zum Durchschnitt erhalten einen Finanzausgleich von 55% der Differenz zum durchschnittlichen pro-Kopf Steueraufkommen über alle norwegischen Gemeinden. Umgekehrt zahlen Gemeinden mit überdurchschnittlicher Finanzkraft einen Transfer von 55% der genannten Differenz in den Ausgleich ein. Verschärft **strukturschwache Gemeinden**, die noch die Untergrenze von 90% des Durchschnitts unterschreiten, erhalten zusätzlich einen **Strukturschwächeausgleich** in Form eines Transfers in der Höhe von 35% des tatsächlichen pro Kopf Steueraufkommens zum neunten Dezil.

Abbildung 7: Darstellung der Mechanismen des Finanzkraftausgleichs in Norwegen

Durchschnitt	100						
9. Dezil	90						
	Brutto- Finanzkraft	Diff. I	Transfer I	Diff. II	Transfer II	Netto- Finanzkraft	
Kongsberg	110	-10	-5,5	n.a.	0	104,5	
Bamble	92	8	4,4	n.a.	0	96,4	
Nordkapp	80	20	11	10	3,5	94,5	

Quelle: OECD 2007, S. 224.

Im Rahmen des **(2) Finanzbedarfsausgleichs** („Financial needs equalisation“) erfolgt ein Ausgleich der durchschnittlichen Standardkosten von Gemeinden. Dabei erfolgt eine Finanzbedarfsbewertung abhängig von exogenen, möglichst unbeeinflussbaren und an den Aufgaben der Gemeinden orientierten Indikatoren. Im Rahmen dieser allgemeinen Aufgabenorientierung spielt neben anderen Zielen auch die Erhaltung von dünn besiedelten Gebieten eine Rolle.

Abbildung 8: Kriterien zur Bestimmung von Standardkosten im Finanzbedarfsausgleich

KRITERIUM	GEWICHT
Basiswert	2,5
Einwohner 0 bis 5 Jahre	2,3
Einwohner 6 bis 15 Jahre	30,8
Einwohner 16 bis 66 Jahre	12
Einwohner 67 bis 79 Jahre	8,5
Einwohner 80 bis 89 Jahre	13,3
Einwohner 90 Jahre und älter	4,9
Geschiedene und aufgelöste Partnerschaften	3,8
Arbeitslose 15 bis 59 Jahre	1,1
Reisezeit	1,5
Anreisezeit zum regionalen Zentrum	1
Anreisezeit zum lokalen Zentrum	1,1
Sterblichkeit	2,5
Nicht verheiratete im Alter von 67 und älter	2,5
Einwanderer	0,5
Einwohner mit geistiger Behinderung 16 Jahre und älter	6,6
Einwohner mit geistiger Behinderung unter 16 Jahre	0,4
Bevölkerung	4,2
Landwirtschaftliche Nutzung	0,5
SUMME	100

Quelle: OECD 2007, S. 225.

Dieses Indikatorenschema (vgl. Abbildung 8) setzt sich aus neunzehn Indikatoren zusammen: „These expenditure needs are the objective costs that need to be made for fulfilling local responsibilities with respect to goods and services, such as education and social support. The equalization scheme compensates for objective costs that cannot be influenced by the municipalities, not for inefficiency or additional policy initiatives by that municipality“ (ebd., S.

225). Das Kriterienschema beinhaltet Indikatoren mit sozialer, geografischer, demographischer, ökonomischer oder struktureller Zielrichtung. Die Gemeinsamkeit der Indikatoren besteht darin, die Kostendimensionen kommunaler Leistungen abzudecken, um über ein Gewichtungsschema zu einem Standardkostenmodell kommunaler Leistungen zu gelangen.

Im Hinblick auf **entlegene Regionen**, die von Abwanderung betroffen sind, sind dabei gleich mehrere Zielindikatoren relevant, etwa die Zeitdistanz zum nächsten regionalen bzw. lokalen Zentrum, Arbeitslosenraten, der Anteil der älteren Bevölkerung, die Bodennutzung. Gemeinden, die aufgrund der Zielindikatoren überdurchschnittliche Standardkosten aufweisen, werden hierfür aus dem regionalen Bedarfsausgleich kompensiert. Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Standardkosten zahlen in den regionalen Bedarfsausgleich ein.

Im Resultat weist die Hauptstadt Oslo unterdurchschnittliche Standardkosten pro Kopf aus, mit einem Indexwert von 0,91 relativ zum norwegischen Durchschnitt von 1. D.h. die Standardkosten liegen in Oslo etwa 9% unter dem nationalen Durchschnitt. Zurückführbar ist dies auf einen geringeren Anteil an älteren Menschen sowie gute Erreichbarkeiten. Der Kostentreiber aus Sicht der Hauptstadt ist der Anteil der Einwanderer. Die Standardkosten im nationalen Durchschnitt werden mit dem Indexwert multipliziert. Das Ergebnis entspricht den kommunalen Standardkosten der Gemeinde Oslo. Oslo liegt unter dem nationalen Durchschnitt und leistet demzufolge einen Beitrag in den Finanzbedarfsausgleich im Ausmaß der Differenz zum nationalen Durchschnitt. Umgekehrt weist die Gemeinde Steigen in Nordland um 31% höhere Standardkosten auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Steigen eine überdurchschnittliche alte Bevölkerung aufweist, längere Anreisekosten zu den lokalen und regionalen Dienstleistungszentren, höhere Arbeitslosigkeit und stärkere landwirtschaftliche Bodennutzung. Die geringere Anzahl an Kindern, Migranten reduzieren zwar die Standardkosten, kompensieren jedoch nicht die kostentreibenden Faktoren. Demnach erhält Steigen eine Transferleistung im Ausmaß von 31% des nationalen Durchschnitts.

4.3.1. Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Norwegen

Norwegen weist ein **hohes Maß an regionalwirtschaftlichen Disparitäten** auf. Diese schlagen sich in großen **Finanzkraftdisparitäten** nieder. Die norwegischen Gemeinden unterscheiden sich daher stark in ihrer Finanzierungsstruktur. Während die finanzstarken Gemeinden auf Einnahmen aus eigenen Steuern zurückgreifen können, sind die dünn besiedelten peripheren Regionen im Norden stark von finanzausgleichbasierten Transferzuschüssen abhängig. Diese Finanzausgleichstransfers basieren auf zwei Säulen, einem **Finanzkraftausgleich** und einem **Finanzbedarfsausgleich**. Im Rahmen des Finanzkraftausgleichs werden Steueraufkommen-Unterschiede partiell kompensiert. D.h., dass Gemeinden mit einem geringeren Steueraufkommen auf pro Kopf Basis 55% der Differenz zum Durchschnitt als Kompensation erhalten. Dies stärkt strukturschwache Gemeinden. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass Immobiliensteuereinnahmen

aus der Finanzkraftfeststellung ausgenommen sind. Dies stärkt tendenziell die peripheren Gemeinden mit im Schnitt älteren Bevölkerungen, die tendenziell höhere Immobilienwerte bei niedrigeren Einkommen aufweisen. Zudem ist auf Ebene des Finanzausgleichs noch ein **Strukturschwächeausgleich** implementiert, der gewährleistet, dass verschärft strukturschwache Regionen einen partiellen Finanzausgleich auf 90% des Durchschnitts erhalten. Der Finanzbedarfsausgleich erfolgt anhand von Indikatoren, die auf die Aufgabenbelastung schließen sollen, wobei überdurchschnittliche Belastungen kompensiert werden. Die **aufgabenbezogenen Indikatoren berücksichtigen immanent Faktoren der Strukturschwäche**, beispielsweise die Altersstruktur, Fahrtzeiten zum nächsten regionalen bzw. lokalen Zentrum, den Anteil landwirtschaftlicher Flächennutzung etc. .

4.4. Schweiz

Die politisch-administrative Struktur der Schweiz gliedert sich in einen Zentralstaat, 26 Kantone sowie in Gemeinden. Am 1.1.2014 hatten gemäß dem Schweizer Bundesamt für Statistik¹⁶ 2.352 Gemeinden Bestand. Aufgrund von Gemeindefusionen nimmt die Zahl der Gemeinden laufend ab. Im Jahr 1990 bestanden noch 3.021 Gemeinden, im Jahr 2000 noch 2.899. Am 1.1.2010 bestanden 2.596 Gemeinden.

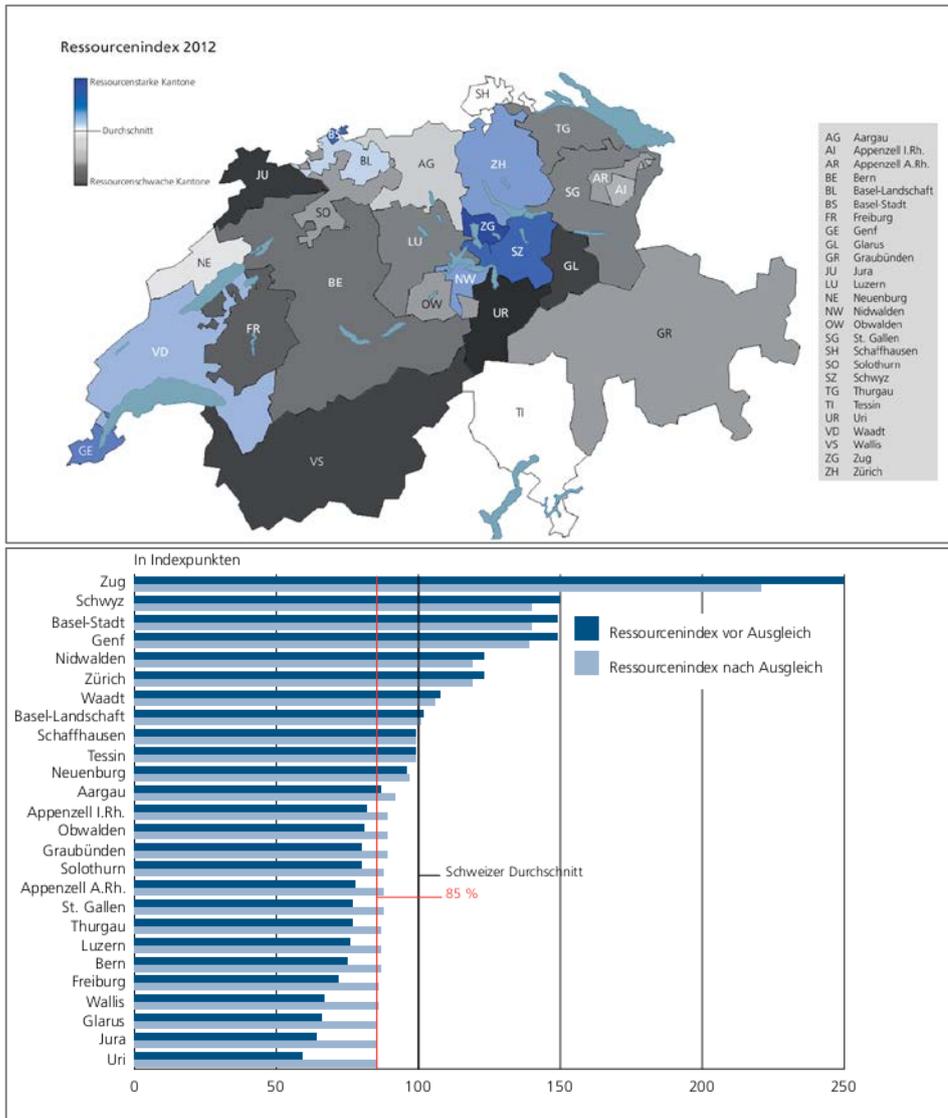
Das in der Schweiz geltende Finanzausgleichssystem ist seit 2008 in Kraft, das Reformwerk wurde über mehrere Jahre vom Bund und von den Kantonen erarbeitet und im Jahr 2004 vom Volk und Ständen beschlossen. In der politischen Diskussion wurde vermehrt der Bedarf einer Reform des Finanzausgleichs artikuliert. Eine der Ursachen hierfür lag in institutionellen Fehlanreizen (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 6). Die Subventionssätze richteten sich nach der **Finanzkraft der Kantone, d.h. finanzschwächere Kantone hatten höhere Sätze**. Die Folge war das Entstehen von Fehlanreizen und Intransparenz. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hierzu: „Die Schweiz verabschiedete 1959 das erste Finanzausgleichsgesetz und schaffte damit die Grundlagen für finanzkraftabhängige Transfers an die Kantone. Als Folge davon richteten sich fast alle Subventionssätze des Bundes in irgendeiner Form nach der Finanzkraft der Kantone. Dies schaffte Fehlanreize, und über die Jahre entwickelte sich ein intransparentes System von Transfers zwischen Bund, Kantonen und Sozialversicherungen. Die Ausgleichswirkung des Systems war unübersichtlich und politisch schwierig zu steuern“ (ebd., S. 6).

Der Finanzausgleich zwischen den Kantonen zielt auf die Stärkung der finanziellen Autonomie der Kantone ab. Der Finanzausgleich im weiteren Sinn umfasst die Regelung der Zuständigkeiten und Aufgaben, der Finanzausgleich im engeren Sinn beinhaltet **drei Ebenen, den Lasten-, den**

¹⁶ Vgl. Website des Schweizer Bundesamts für Statistik unter [link](#);

Ressourcen- und den Härteausgleich. Das Gesamtvolumen aller drei Ausgleichsgefäße beläuft sich auf im Jahr 2012 4,676 Mrd. Schweizer Franken. Das Finanzierungsaufkommen stammt zu $\frac{2}{3}$ vom Bund bzw. einem Drittel von den Kantonen.

Abbildung 9: Ressourcenindex 2012 gemäß Schweizerischer Eidgenossenschaft



Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 11.

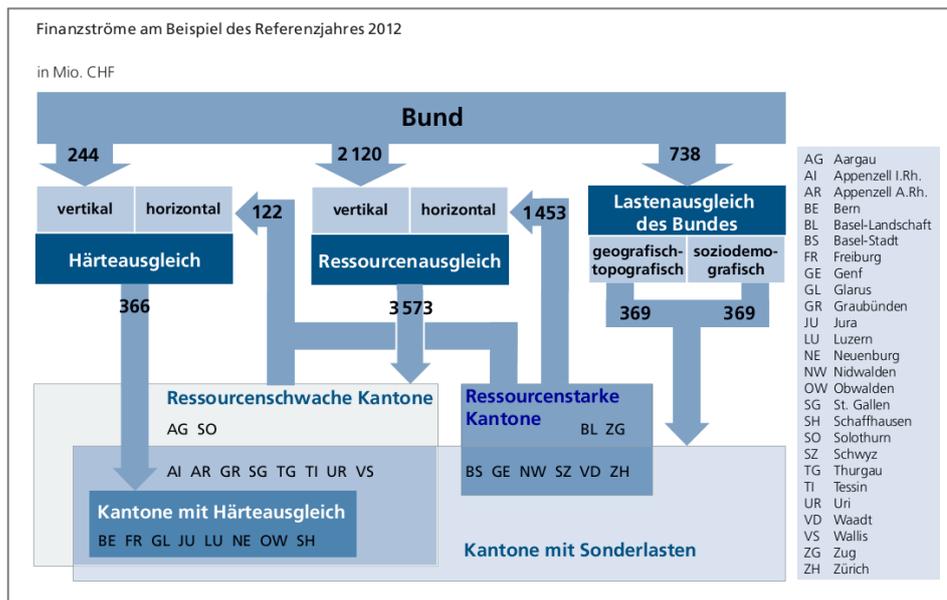
Der **(1) Ressourcenausgleich**, ähnlich einem Finanzkraftausgleich in anderen Finanzausgleichssystemen, zielt darauf ab, die unterschiedliche Finanzkraft von Kantonen auf 85% des schweizerischen Durchschnittswerts zu verringern. Berücksichtigt wird dabei das **Ressourcenpotenzial**, im Sinne der fiskalisch abschöpfbaren Wertschöpfung in den Kantonen, also nicht das effektive Steueraufkommen. Dieses Ressourcenpotenzial spiegelt die Wirtschaftskraft der Kantone wieder. Grundlage ist der **Ressourcenindex**, der das Ressourcenpotenzial pro Einwohner in Relation zum Schweizer Durchschnitt setzt. Kantone mit einem Ressourcenindex von über 100

gelten als finanzstark und zahlen in den Ressourcenindex ein, solche mit einem Ressourcenwert von unter 100 gelten als finanzschwach und erhalten Mittel aus dem Ausgleich. Der Ressourcenausgleich wird gemeinsam vom Bund (vertikal) und von den Kantonen (horizontal) finanziert. Das Verfassungsrecht legt fest, dass der horizontale (interkantonale) Ressourcenausgleich mindestens $\frac{2}{3}$, höchstens jedoch $\frac{4}{5}$ des vertikalen Ausgleichs betragen soll (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft 2013, S. 10). Der Ausgleichsmechanismus ist so konzipiert, dass schwächere Gemeinden entsprechend überproportional begünstigt werden, sodass allen Kantonen ein **Ressourcenindex von zumindest 85% garantiert** wird (vgl. Abbildung 9). Im Jahr 2012 wurden die Kantone Uri, Jura und Glarus auf diese Untergrenze angehoben. Die größten Nettozahler waren Zug und Schwyz.

Der **(2) Lastenausgleich**, wiederum vergleichbar einem Finanzbedarfsausgleich wie er in anderen Finanzausgleichssystemen besteht, zielt auf einen Ausgleich von geografisch-topografischen und sozio-demografischen Unterschieden ab (vgl. hierzu Bauer 2011; S. 11). Der geografische Lastenausgleich soll dabei insbesondere die dünn besiedelten Gebiete der **höher gelegenen Kantone** entschädigen, der sozio-demografische Lastenausgleich zielt insbesondere auf die Kompensation der **Mehrkosten aufgrund der sozialen Besonderheiten insbesondere der städtischen Räume** ab. Die Schweiz ist ein Land mit starken regionalwirtschaftlichen Disparitäten, wirtschaftlich starke Kantone wie Zürich, Zug, Schwyz oder Genf stehen wirtschaftlich schwachen gegenüber, etwa Wallis oder Jura (vgl. ebd., S. E-132). Anzumerken ist, dass der geografisch-topografische Lastenausgleich als der historisch ältere zu sehen ist (vgl. Müller und Keil 2013, S. E-132). „The second fiscal equalisation stream centres on extra costs. Significantly, this stream was added at a later stage in the reform process and was meant to buy the support of net contributors by giving them something in return“ (Müller und Keil 2013, S. E-132).

Der interkantonale Finanzausgleich setzt dabei gleichsam an beiden Enden des soziodemografischen Strukturwandels an, er kompensiert zum einen Mehrkosten, die sich aus der dünnen Siedlungsstruktur ergeben, etwa Kosten für Transport, Erreichbarkeit, Dienstleistungsversorgung beim Winterdienst oder im Schulwesen, und zum anderen Mehrkosten, die sich aus der urbanen Bevölkerungsstruktur ergeben, etwa Kosten im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, Migration. Das **Indikatorschema erhebt den Anspruch einer Objektivierung** von Belastungen. Demgegenüber müssen die Kantone bei unterschiedlichen Präferenzen, etwa im Hinblick auf die Erreichung von qualitativen Standards, selbst für die entsprechende Finanzierung sorgen. Die dabei entstehenden Kosten können also nicht ‚externalisiert‘ werden. Das bedeutet, dass ein Ausgleich nur bis zu einem bestimmten Grundbedarf an staatlichen Gütern und Dienstleistungen erfolgt.

Abbildung 10: Gesamtübersicht über Transferströme im Rahmen des Schweizer Finanzausgleichs am Beispiel des Jahres 2012 (Gesamtvolumen 4,6 Mrd. Franken)



Quelle: Schweizer Eidgenossenschaft 2013, S. 17.

Die Feststellung des Finanzbedarfs erfolgt nach acht objektiven Kriterien. Im Bereich der geografisch-topografischen Mehrbelastung kommen die durchschnittliche Seehöhe, das topografische Gefälle, die Siedlungsstruktur, die Bevölkerungsdichte und im Bereich der sozio-demografischen Mehrbelastung Armut, Altersstruktur, der Anteil von Migranten sowie ein allgemeiner Städteindikator zur Anwendung.

Mit dem **(3) Härteausgleich** besteht neben Ressourcen- und Lastenausgleich ein fondsbasiertes drittes Element des Finanzausgleichs. Dieses Element zielt dezidiert auf die Dämpfung etwaiger negativer Effekte durch die **Umstellungen der Finanzausgleichsreform**. In den Worten der Schweizer Eidgenossenschaft: „Der Härteausgleich federt die Auswirkungen der Einführung des neuen Systems in einer Übergangszeit ab und verhindert, dass ressourcenschwache Kantone durch den Wechsel schlechter gestellt werden“ (ebd., S. 15). Der Härteausgleich ist per Gesetz zeitlich befristet und endet im Jahr 2036. Er nimmt die Gestalt eines Strukturfonds an und beinhaltet ein Volumen von 2012 366 Mio. Franken, relativ zu einem Gesamtvolumen der drei Ausgleichselemente von etwa 4,6 Mrd. Franken (vgl. oben). Die Finanzierung erfolgt zu zwei Dritteln vom Bund und zum einem Drittel von den Kantonen nach Maßgabe von deren Bevölkerungszahl. Das Ausgleichsvolumen bleibt bis 2015 konstant und nimmt dann sukzessive bis 2036 jährlich um 5% des Anfangsbetrages ab.

4.4.1. Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in der Schweiz

Wie dargestellt wurde, beinhaltet der Schweizer Finanzausgleich auf der vertikalen Ebene zwischen Bund und den Kantonen bzw. auf horizontaler interkantonaler Ebene ein hohes Maß an Strukturelementen, die auf den **Ausgleich von Strukturunterschieden bzw. auf die Milderung der Folgen des Strukturwandels** abzielen. Dies zeigt sich zum einen in einem **Ressourcenausgleich**, der regionalwirtschaftliche Disparitäten der Steuergrundlagen auf ein Niveau von zumindest 85% des kantonübergreifenden Durchschnitts ausgleicht. Im Rahmen eines **Lastenausgleichs** werden neben sozio-demographischen Mehrbelastungen in den Städten auch geografisch-topografische Mehrbelastungen anhand eines objektiven **Indikatorsystems** berücksichtigt. Unter anderen finden dabei die durchschnittliche Seehöhe, das durchschnittliche Gefälle, die Siedlungsstruktur oder die Bevölkerungsdichte Berücksichtigung. Als dritte Säule des Schweizer Finanzausgleichs besteht ein Härteausgleich, der Verluste aus der jüngeren Reform des Finanzausgleichs zeitlich begrenzt kompensiert.

Der **starken Orientierung auf regionalwirtschaftliche Strukturunterschiede** steht jedoch ein hohes Maß an **finanzpolitischer Eigenverantwortung** der Kantone bis hin zu Elementen des Steuerwettbewerbs gegenüber. Unterschiedliche Rahmenbedingungen werden auf Basis objektivierbarer Indikatoren abgedeckt, Mehraufwände, wie sie sich etwa aufgrund qualitativ höherer Leistungsstandards ergeben können, müssen seitens der politischen Führung der Kantone gerechtfertigt werden.

4.5. Kanada

Formal ist Kanada ein **föderaler Bundesstaat, bestehend aus zehn Provinzen und drei Territorien**, Northwest Territories, Yukon und Nunavut, im Norden. In den Territorien und Provinzen sind Einkammerparlamente als legislative Gremien eingerichtet, der Premierminister führt die Exekutive. Der wesentliche Unterschied zwischen Provinzen und Territorien besteht im Hinblick auf die föderale Eigenständigkeit. Den Provinzen wird auf Grundlage des ‚Constitution Act‘ von 1867 eine föderale Souveränität zugewiesen, während den nicht souveränen Territorien Kompetenzen vom Föderalstaat zugewiesen werden.

In einer international vergleichenden Betrachtung für die OECD identifizieren Blöchliger und Vammalle (2012, S. 65) Kanada als „[...]most decentralised OECD federation in terms of spending and taxing power, with around 65% of spending and 50% of taxes accruing to the sub-central – provincial plus municipal – level“. Die Provinzen verfügen über weitreichende Steuerhoheit, sie definieren die Steuersätze und zu weiten Teilen auch die Bemessungsgrundlagen und Besteuerungsgegenstände. Insbesondere **die Provinzen sind mit weitreichenden Aufgaben** befasst. Hierzu zählen Aufgaben des schulischen Ausbildung sowie der Gesundheitsversorgung.

Die Finanzierung der provinziellen bzw. territorialen Aufgaben erfolgt auf Basis von zwei Transferblöcken, einem **Finanzausgleichstransfer für die Provinzen** und einem **formelgebundenen Territorialtransfer, dem sog. ‚Territorial Formula Financing‘ (TFF), für die Territorien**. Während die beiden Transferblöcke an alle Provinzen gehen, unterscheiden die letzten beiden zwischen Geberprovinzen und Nehmerprovinzen.

Abbildung 11: Politisch-administrative Gliederung von Kanada



Bei den beiden Transferblöcken handelt es sich um ‚**Canada Health Transfer**‘ und der ‚**Canada Social Transfer**‘ (vgl. Clemens und Veldhuis 2013, S. 2). Auf Basis des Gesundheitstransfers werden die Gesundheitsleistungen auf Ebene der Provinzen finanziert. Gesetzliche Grundlage ist der ‚Canada Health Act‘. Aktuell (2013/2014) beträgt der Gesundheitstransfers 30,3 Mrd. kanadische Dollar¹⁷. Vom Gesundheitstransfer losgelöst besteht der Sozialtransfer in der Höhe von zuletzt 12,2 Mrd. CAD. Der Sozialtransfer hat sehr weitreichende Anwendungsgebiete, ist de facto ein Pauschal- oder Globalbudget zur Finanzierung unterschiedlichster gesellschaftspolitischer Aufgaben, etwa in den Bereichen post-sekundäre Ausbildung, Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung, frühkindliche Erziehung oder Kinderbetreuung (vgl. Clemens und Veldhuis 2013, S. 2). Die Provinzen sind bei der

¹⁷ Gemäß Eurostat betrug der Wechselkurs im September 2014 1 EUR zu 1,42 CAD.

Verwendung der Mittel aus dem Sozialtransfer nur sehr allgemein gebunden, dies gewährt ihnen weitreichende Spielräume der Programmgestaltung: „The fungible nature of the grant means that the provinces have a great deal of flexibility in using these funds for various social programs“ (Clemens und Veldhuis 2013, S. 2).

Neben den beiden Transferströmen aus dem Gesundheits- und dem Sozialtransfer besteht noch ein Finanzausgleichssystem in Form des Finanzausgleichstransfers, den sog. ‚Equalization payments‘, sowie in Form des formelgebundenen Territoriaausgleichs, dem sog. ‚Territorial Formula Financing (TFF)‘, wobei sich der Erste an die Provinzen und der Zweite an die Territorien richtet. Dieser Finanzausgleich zielt darauf ab, regionale fiskalische Disparitäten auszugleichen. Beide Ausgleichsfinanzierungen, sowohl der **(1) Finanzausgleichstransfer** als auch der **(2) formelgebundene Territoriaausgleich (TFF)**, gelten als ‚revenue-supplementation-schemes‘ für die regionalen Verwaltungen. Beide Systeme sind formelgebunden.

(1) Grundlage für den Finanzausgleichstransfer stellt, laut dem kanadischen ‚Department of Finance‘¹⁸, die **Steuerkapazität (‚fiscal capacity‘)** dar. Ziel ist es, auch in den weniger finanzstarken Provinzen einen angemessenen **Mindeststandard an öffentlichen administrativen Gütern und Dienstleistungen** zu gewährleisten. Die Gelder aus dem Finanzausgleichstransfer sind nicht zweckgebunden und frei verfügbar. Als Standard wird dabei die **durchschnittliche Steuerkapazität der zehn Provinzen** herangezogen. Steuern auf natürliche Ressourcen, Öl, Gas, Kohle, Wasser, gehen nur eingeschränkt und zwar zu 50% in die Berechnung ein (vgl. hierzu Blöchlinger und Charbit 2008, S. 65)¹⁹. Bis zur jüngeren Reform im Jahr 2007 wurde die Steuerkapazität der fünf mittleren Provinzen in Kanada, British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario und Quebec herangezogen (der sog. ‚five-province standard‘, vgl. hierzu Blöchlinger und

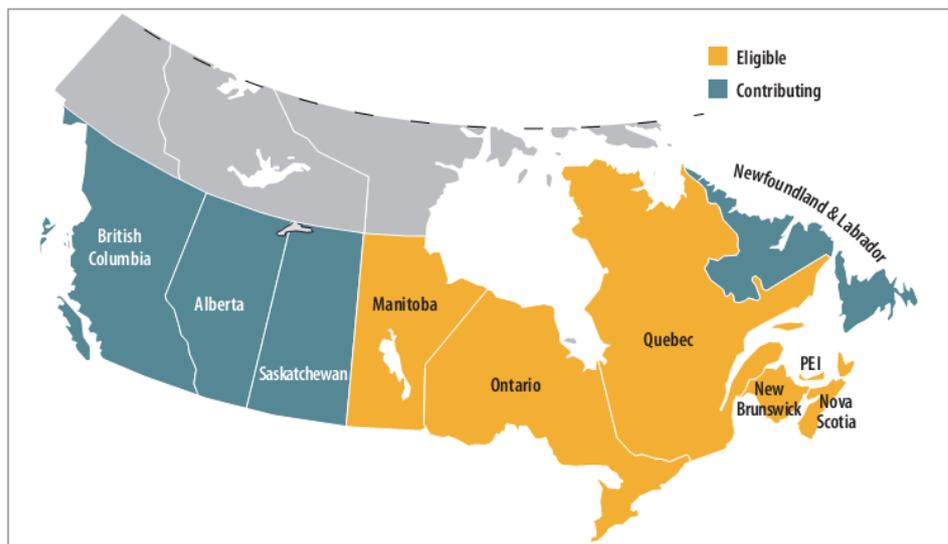
¹⁸ Informationen zu den Finanzausgleichsprogrammen werden über die Website des kanadischen ‚Department of Finance‘ publiziert (vgl. [Weblink](#)).

¹⁹ Im Rahmen der Ausarbeitung der Reform des kanadischen Finanzausgleichs wurde insbesondere die Berücksichtigung von Steuern auf natürliche Ressourcen kontroversiell diskutiert (vgl. Blöchlinger und Vammalle 2012, S. 69). Vor 2004 gingen Steuern auf natürliche Ressourcen voll in die Berechnungsgrundlage der Steuerkapazität ein, d.h. Provinzen mit hohen Einnahmen wiesen eine entsprechend höhere Steuerkapazität auf und minderten dadurch den Anspruch auf Ausgleichszahlungen. Dies stellte insbesondere für die ärmeren Provinzen einen negativen Anreiz zur Erschließung und Nutzung ihrer natürlichen Rohstoffe dar. Die Provinzen hatten einen Anreiz, die Rohstofferschließung zu drosseln und dadurch den Anspruch auf Ausgleichszahlungen zu erhöhen. Schließlich einigte man sich auf die partielle Berücksichtigung von Rohstoffsteuern im Ausmaß von 50%, d.h. der Anreiz das Steueraufkommen zu erhöhen bleibt erhalten, da zusätzliche Einnahmen aus Rohstoffsteuern nur zur Hälfte und nicht zur Gänze durch Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich kompensiert werden. Dies führt zu einer Bevorzugung von Provinzen mit Einnahmen aus Rohstoffen. Um diese Verzerrung zu dämpfen, wurde noch eine Deckelung der Ausgleichszahlungen auf das Niveau der finanzschwächsten Provinz, die gerade noch keinen Anspruch auf Ausgleichszahlungen hat, weil ihre Finanzkraft über dem Durchschnitt aller Provinzen liegt, eingeführt, wobei bei dieser Deckelung eben dann Einnahmen aus Rohstoffsteuern zur Gänze berücksichtigt werden. Dies garantiert, dass Provinzen mit Rohstoffsteuereinnahmen nicht wegen deren Bevorzugung über die Finanzkapazität von nicht-anspruchsberechtigten Provinzen kommen. Blöchlinger und Vammalle (2012, S. 70) bewerten diesen Kompromiss als „economically well-conceived as it capped equalisation payments for resource-rich provinces while maintaining incentives for provinces with undeveloped resource wealth to exploit their potential“.

Charbit 2008, S. 65). Dieser Mittelwert wird dann mit **dem Standardkostensatz zur Bereitstellung eines ausgewogenen Niveaus von öffentlich-administrativen Dienstleistungen und** Gütern gleichgesetzt. Es erfolgt demnach keine eigenständige, exogene Finanzbedarfsfeststellung, vielmehr wird der Finanzmittelbedarf anhand der provinzübergreifend durchschnittlichen Steuerkapazität festgemacht. Die regionalen Ausgleichszahlungen gewährleisten, dass alle Provinzen auf denselben durchschnittlichen (Mindest-)Standard angehoben werden: „Before any adjustments, a province's per capita Equalization entitlement is equal to the amount by which its fiscal capacity is below the average fiscal capacity of all provinces – known as the "10 province standard"²⁰.

Im Unterschied zu den beiden Transferleistungen, dem Gesundheits- und dem Sozialtransfer, erhalten nicht alle Provinzen gleichermaßen Gelder aus dem Finanzausgleich, vielmehr wird zwischen anspruchsberechtigten Provinzen (‘eligible provinces’) und beitragenden Provinzen (‘contributing provinces’) unterschieden. Dabei waren zuletzt sechs Provinzen anspruchsberechtigt, dies sind ausschließlich Provinzen im Osten, während zuletzt die westlichen Provinzen, mit Ausnahme von New Foundland and Labrador, als Nettozahler in den Ausgleich einzahlten (vgl. Abbildung 12 auf Basis Clemens und Veldhuis 2013, S. 3).

Abbildung 12: Kanadische Provinzen nach Anspruchsberechtigung auf ‚Equalization payments‘ 2013/2014



Quelle: Clemens und Veldhuis 2013, S. 3 (extrahiert).

Im Rahmen des (2) **formelgebundenen Territoriauxgleichs** (‘Territorial Formula Financing’ – TFF) soll gewährleistet werden, dass die Verwaltungen der drei Territorien im Norden ihren

²⁰ Siehe hierzu Informationen des ‚Department of Finance‘ unter [Weblink](#).

Bürgern ein ähnliches Niveau an öffentlichen und administrativen Gütern und Leistungen zukommen lassen können, wie die Provinzen. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der **dünnen Besiedlung und des schwierigen infrastrukturellen Umfelds im Norden**. Das Department of Finance hält hierzu fest: „TFF helps territorial governments fund essential public services in the North, such as hospitals, schools, infrastructure and social services, and recognizes the high cost of providing public services in the North as well as the challenges the territorial governments face in providing these services to a large number of small, isolated communities.”²¹

Der TFF setzt sich aus drei voneinander unabhängigen ‚gap-filling‘ Formelverfahren für die drei Territorien zusammen. Dabei steht eine aufgaben- und ausgabenorientierte **Approximation des Finanzbedarfs**, der erforderlich wäre, um ein Mindestmaß an öffentlichen und administrativen Gütern und Dienstleistungen in vergleichbarer Qualität bereit zu stellen, im Vordergrund. Maßzahl ist die ‚Gross expenditure Base‘ (GEB). Diese wird der eigenen Steuerkapazität gegenübergestellt, der TFF-Mechanismus zielt auf das Schließen der Differenz ab. Das Konzept des **Finanzbedarfs wird im Rahmen des TFF-Mechanismus verwendet, nicht jedoch beim provinziellen Finanzausgleich**. In die Bewertung der Steuerkapazität gehen die sieben großen territorialen Steuern ein, dies sind Löhne, betriebliches und sonstiges persönliches Einkommen, Tabak, Treibstoff, wobei zwischen Benzin und Diesel unterschieden wird, und alkoholische Getränke. Um den Anreiz zur Optimierung der eigenen Fiskalkapazität zu erhalten, gehen die Einnahmen nur partiell in die Berechnung der Steuerkapazität ein, 30% der Einnahmen sind von der Berechnungsgrundlage ausgenommen. Steuern auf natürliche Ressourcen sind ebenfalls aus der Berechnungsgrundlage ausgenommen.

Der wesentliche Unterschied zwischen Finanzausgleich und dem formelgebundenen Territorialausgleich besteht darin, dass die Ausgleichszahlungen bei den Territorien, bedingt durch die niedrige eigene Steuerkapazität einen wesentlich höheren Einnahmenanteil ausmachen als bei den Provinzen. Ein weiterer wesentlicher Unterschied besteht darin, dass der TFF eine Differenz zwischen einem Finanzbedarf und der einer eigenen Steuerkapazität abdeckt, während der Finanzausgleich zwischen den Provinzen lediglich einen gleichen Mindeststandard an Finanzausstattung sicherstellt. Der provinzielle Finanzausgleich kennt keine Finanzbedarf-Feststellung (vgl. Expert Panel 2005; S. 7 zu den Unterschieden zwischen dem Finanzausgleich und dem Territorialausgleich).

²¹ Vgl. hierzu Department of Finance ([Weblink](#)).

4.5.1. Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Kanada

Der Finanz- und Territoriauxgleich in Kanada berücksichtigt die Folgen des soziodemografischen Strukturwandels nicht explizit. Jedoch zielt der Ausgleichsmechanismus stark auf einen **Ausgleich von Steuerpotenzialen und Finanzkraftunterschieden** in den Provinzen ab. Zusätzlich hierzu erfolgt im infrastrukturell schwierigen Umfeld der dünn besiedelten **nördlichen Territorien** auch eine Finanzbedarfsfeststellung, die letztlich auf die **Kompensation Mehrbelastungen in Folge von Strukturschwächen** hin orientiert ist. Die Finanzierung von öffentlich-administrativen Gütern und Dienstleistungen hängt in den Territorien wesentlich stärker von Ausgleichszahlungen ab als dies in den Provinzen der Fall. Insofern zielt der Kanadische Finanzausgleich nicht explizit auf die Bekämpfung der Folgen des soziodemographischen Strukturwandels ab, der zusätzlich die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen in den Territorien erschwert, der **Ausgleich von Strukturunterschieden zwischen den Provinzen und den Territorien ist jedoch evident**. Das Kanadische Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Funding (TFF) hält im Hinblick auf die Unterschiede der beiden Ausgleichsmechanismen fest: „TFF currently represents between 71% and 86% of territorial revenues, whereas Equalization accounts for a much lower percentage of provincial revenues (currently ranging from 2% to 27%)“ (vgl. 2005, 7).

4.6. Australien

Australien weist eine stark föderale Struktur auf, es besteht aus souveränen Bundesstaaten (New South Wales, Queensland, South Australia, Tasmanien, Victoria, Western Australia), dem nationalen Parlament unterstellten jedoch größtenteils selbstverwalteten Territorien (Australian Capital Territory, Jervis Bay Territory²², Northern Territory) und sieben Außengebieten. Die politisch-administrative Struktur Australiens ist insofern mit Österreich vergleichbar, als die **Steuerehebung zum größten Teil über die zentralstaatliche Ebene** erfolgt, nämlich zu 80% der gesamtstaatlichen Einnahmen, ein weitaus größerer Teil der Ausgaben ab über die Teilstaaten ausgegeben wird (Kirchner 2013, S. 17). Der Ausgleichsmechanismus in Australien durchlief mehrfach Reformschritte. Ursprünglich basierte die Finanzierung der einzelstaatlichen Politiken auf ad-hoc Finanzierungen. Mittlerweile folgt dies jedoch einem komplexen Ausgleichsmechanismus. Dieser berücksichtigt sowohl die **Kapazität an Steuereinnahmen** als auch den **Finanzbedarf**. Letzterer wird jedoch nicht effektiv abgedeckt, sondern anhand von **ausgaben- und aufgabenorientierten Indikatoren und Kriterien approximiert** wird.

Die finanzielle Grundlage des jetzigen Finanzausgleichssystems ist das Aufkommen aus der sog. **„Goods and services tax‘ (GST)**, einer Art Mehrwertsteuer. Dieses Aufkommen entwickelt sich mit

²² Das Jervis Bay Territory weist als einziges Festland-Territorium keine Selbstverwaltung auf.

der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und vollzieht bestimmte Konjunkturverläufe mit. Die GST wurde in der beschriebenen Form Ende der 90er Jahre eingeführt. Zwischen dem Zentralstaat und den Einzelstaaten wurde eine Verteilung des Aufkommens in Form eines Finanzausgleichsmechanismus vereinbart, im Gegenzug setzten die Einzelstaaten eigene Steuer außer Kraft, die sich im gesamtwirtschaftlichen Kontext als ineffizient dargestellt hatten.

Im institutionellen Zentrum des australischen Finanzausgleichs steht ein Gremium, die sog. ‚Commonwealth Grants Commission‘ (CGC). Diese entwickelt Vorschläge zur Bestimmung der Kriterien, anhand deren (1) die **Finanzierungserfordernisse** bzw. der Finanzbedarf der Teilstaaten und (2) die **Kapazität der Steuereinnahmen** bestimmt werden. Die Auswahl der Indikatoren ist für die Ausgleichszahlungen von hoher Bedeutung. Sowohl die Finanzierungserfordernisse als auch das Steuereinnahmepotenzial werden jedoch ex ante abstrakt bestimmt, und entsprechen nicht der tatsächlichen Fiskalposition. Damit soll gewährleistet sein, dass die Finanzausgleichszahlungen nach objektiven und exogenen, d.h. von den Verwaltungen nicht direkt disponierbaren, Kriterien bestimmt werden bzw. dass die Teilstaaten das Einnahmepotenzial auch tatsächlich ausschöpfen. Im Zuge des Ausgleichsmechanismus erhält jede Regionalverwaltung eine **pro-Kopf Basisleistung** aus dem GST-Aufkommen sowie eine zusätzliche **Finanzausgleichsleistung** (vgl. Kirchner 2013, S. 22), deren Höhe sich unter Berücksichtigung des Potenzials an Steueraufkommen bzw. unter Berücksichtigung der ausgabenrelevanten Rahmenbedingungen bestimmt.

Die Abschätzung des Potenzials an Steueraufkommen wird bemessen am theoretischen Steueraufkommen, das ein Zentralstaat bei Anwendung der durchschnittlichen Steuersätze auf die vorhandenen Steuerberechnungsgrundlagen lukrieren würde.

Berücksichtigt wird dabei die Bevölkerungsgröße, die Bevölkerungs- und Altersstruktur, das pro-Kopf Einkommen, der Einfluss geografischer Faktoren auf die Kosten der Bereitstellung von öffentlich-administrativen Gütern und Dienstleistungen, der Anteil von indigener Bevölkerung, der englischsprachige bzw. nicht-englischsprachige Bevölkerungsanteil sowie die Berücksichtigung von besteuertungsfähigen Grundlagen auf der Einnahmenseite. Aus der Darstellung der Ausgabenkriterien geht hervor, dass **soziodemographische und strukturelle Disparitäten implizit** berücksichtigt werden, etwa in Form der Altersstruktur. Der Entwicklung der Aufteilung ist sehr komplex, Kritiker bemängeln zudem die Transparenz des Mechanismus. Im Finanzjahr 2013/2014 entfielen laut Zentralregierung 90,4 Mrd. Australische Dollar (AUD, dies entspricht etwa 63,5 Mrd. EUR) auf das Finanzausgleichsverfahren. Dies entspricht etwa einem Viertel der gesamten zentralstaatlichen Aufgaben bzw. 5,8% des BIP (vgl. Kirchner 2013, S. 22). Die Verwendung von etwa 80% dieser Transfers ist nicht zweckgebunden.

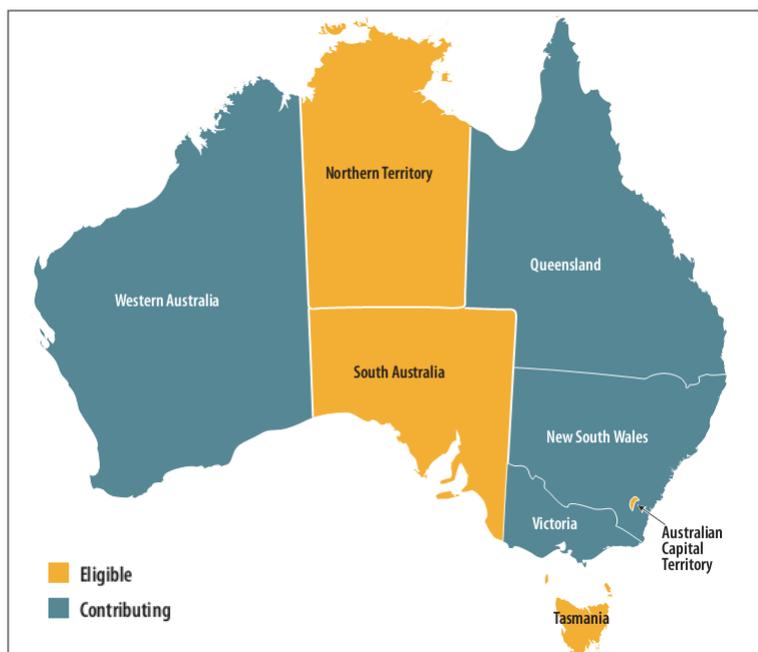
Abbildung 13: Verteilungsindex

	Indexpunkte "GST- Relatives"
Northern Territory	5,528
Tasmania	1,581
South Australia	1,285
Australian Capital Territory	1,198
Queensland	0,985
New South Wales	0,953
Victoria	0,921
Western Australia	0,551

Quelle: Kirchner 2013, S. 24 nach Australia's Federal Relations, Budget Paper.

Die Teilstaaten werden nach einem Index (vgl. Abbildung 13) eingeteilt. Staaten mit einem Index über 1 sind Empfänger aus dem Finanzausgleich, Länder mit einem Indexwert von weniger 1 tragen bei. Der weitaus größere Teil der GST Volumen wird in Form der pro-Kopf Basisleistung ausbezahlt. Lediglich acht Prozent des Aufkommens werden über den Index verteilt. Beobachter (vgl. Kirchner 2013, S. 24) gehen davon aus, dass das Ausgleichsvolumen in den nächsten Jahren massiv ansteigen wird, da die stark wachsenden Einnahmen aus dem Abbau von Eisenerz in Western Australia sowie von Kohle in Queensland über den Ausgleich verteilt werden. Aus den Indexpunkten ergibt sich die Verteilung der Finanzmittel, wobei aktuell die Teilgebiete des Northern Territory sowie South Australia und Tasmania begünstigt sind. Die anderen Teilstaaten leisten Beiträge zum Ausgleichsmodell.

Abbildung 14: Gegenüberstellung von empfangenden und beitragenden Teilstaaten (2013/2014)



Quelle: Kirchner 2013, S. 25.

4.6.1. Berücksichtigung des soziodemografischen Strukturwandels in Australien

Der australische Finanzausgleich zielt auf einen Ausgleich von regionalen Unterschieden sowohl auf Ebene der Potenziale zur Einnahmengenerierung als auch auf Ebene von ausgabenrelevanten Faktoren ab. Auf der Ebene der relevanten Kostenfaktoren wird ein komplexes Indikatorsystem implementiert. Dabei werden u.a. strukturelevante Faktoren berücksichtigt, etwa die Bevölkerungs- und Altersstruktur, das pro-Kopf Einkommen, der Einfluss geografischer Faktoren auf die Kosten der Bereitstellung von öffentlich-administrativen Gütern und Dienstleistungen, der Anteil von indigener Bevölkerung, der englischsprachige bzw. nicht-englischsprachige Bevölkerungsanteil sowie die Berücksichtigung von besteuerefähigen Grundlagen auf der Einnahmenseite. Inhaltlich betrachtet weist das australische Modell ein hohes Maß an Fokussierung auf regionalwirtschaftliche Disparitäten auf. Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass der Anteil der über den Ausgleich verteilten Mittel aus der ‚Goods and services tax‘ (GST) mit acht Prozent eher beschränkt ist. Autoren gehen jedoch von einer massiven Erhöhung des finanzausgleichsrelevanten Ertragsvolumens aus der GST aus, da zusätzliche Einnahmen aus Ressourcensteuern erwartet werden.

5. Bewertung von Modelloptionen der Regionalförderung im Rahmen des Finanzausgleichs

Im Rahmen des österreichischen Finanzausgleichs wird die **Mittelverteilung in hohem Maße von der Bevölkerungszahl der jeweiligen Gebietskörperschaft determiniert**. Dies impliziert, dass Gemeinden und Regionen mit einer negativen Bevölkerungsveränderung, tendenziell mit einer **weiteren Schwächung ihrer Finanzkraft** konfrontiert sind. Gemeinden mit einem negativen Ausblick sehen im Status quo Finanzierungsengpässen entgegen. Dabei erscheint nicht nur die quantitative Bevölkerungsentwicklung relevant, auch die Bevölkerungsstruktur, und hier vor allem die Altersstruktur der Bevölkerung ist für die Kosten der Gemeinden von Bedeutung. Dies vor allem deshalb, weil höhere öffentliche Kosten vor allem bei den Älteren, etwa für Pflege- und Gesundheitsleistungen, und auch bei den Jüngeren, etwa für Kinderbetreuung, schulische Infrastruktur etc., anfallen. Der in Abschnitt 2 beschriebene sozio-demografische Strukturwandel hat einen massiven Einfluss auf die **Altersstruktur**. Die Abwanderung in den peripheren Räumen betrifft insbesondere die mittleren Altersgruppen, dies führt zu einer **relativen Alterung** der Bevölkerung und damit auch zu einem Finanzierungsdruck auf **Gesundheits- und Pflegedienstleistungen**. Eine ähnliche Problematik im Hinblick auf die **relative Verjüngung der städtischen Bevölkerungen**, wie sie mit den Migrationsströmen in die Städte verbunden ist. Auch hier entstehen zusätzliche Kosten etwa im Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern, mit schulischer Ausbildung oder in Form von Integrationskosten.

Das bestehende, stark **populationsorientierte Modell des Finanzausgleichs** setzt dem **steigenden Finanzierungsdruck der peripheren Gemeinden** wenig entgegen, im Gegenteil wird es diesen im Kontext des sozio-demografischen Wandels eher verstärken. Maßgeblich für das Niveau der zugewiesenen Ertragsanteile ist aktuell die Bevölkerungsgröße, diese ist für die kommunalen Verwaltungen die maßgebliche Einheit, nach der sich politische Gestaltungsspielräume, Macht und Einfluss bestimmen. Schon aus anekdotischer Evidenz lässt sich zeigen, dass die kommunalen Entscheidungsträger massiv darum werben, dass etwa Bewohner mit Zweitwohnsitzen den Hauptwohnsitz in die jeweilige Gemeinde verlegen. Wenn umgekehrt die Populationsgröße abnimmt, stehen absolut betrachtet weniger Mittel zur Verfügung. Wenn nun zusätzlich der Anteil einer Bevölkerungsgruppe steigt, die intensiv auf öffentliche Leistungen und Infrastruktur angewiesen ist, dann steigt der Finanzierungsdruck. Wie der international vergleichende Abschnitt unterstreicht, ist die beschriebene Problematik nicht auf Österreich begrenzt. Wenn das bestehende Finanzausgleichsmodell dieser Entwicklung wenig entgegengesetzt, dann stellt sich konsequenterweise die Frage, ob dem System verstärkt entsprechende Ausgleichsmechanismen implementiert werden sollen. Im Folgenden werden Optionen diskutiert. Dabei ist vorweg festzuhalten, dass insbesondere der Anreiz zur Zusammenlegung von Gemeinden gestärkt werden soll. Die Einflechtung strukturfördernder Elemente im Finanzausgleich soll dem

Anreiz der Generierung von Skaleneffekten durch Gemeindefusionen und -kooperationen nicht entgegenlaufen.

Im Vorfeld einer Auswahl und Ausgestaltung von Reformoptionen und Reformen sollte jedoch im Vorfeld abgeklärt werden, ob eine Implementation von Ausgleichsmechanismen unter den betroffenen Akteuren politisch erwünscht ist, dies aus ökonomischen, aber etwa auch sozialen oder ökologischen Gesichtspunkten, sinnvoll, und ob es um eine Bekämpfung des sozio-demografischen Strukturwandels als solchen oder um eine Abfederung von dessen Folgen gehen soll. Abhängig von der Klärung dieser Fragen werden die verschiedenen Reformoptionen unterschiedlich sinnvoll und attraktiv sein.

Wie in Abschnitt 3.1 des Berichts herausgearbeitet wurde, beinhaltet das bestehende Finanzausgleichssystem im Spannungsfeld zwischen **Gleichheit und Effizienz** bereits Umverteilungsmechanismen, die dem **Ziel der Gleichheit** förderlich sind, jedoch aus der Betrachtung der **ökonomischen Effizienz heraus auch problematisch** sein können (vgl. hierzu Schratzenstaller 2008, S. 39 bzw. Schneider 2002). So sind Gemeinden mit Negativanreizen konfrontiert, die eigenen Einnahmen aus kommunalen Abgaben wie etwa der Kommunalsteuer durch wirkungsvolle politische Gestaltung zu vergrößern, da sie den ‚Gewinn‘ aus den zusätzlichen Einnahmen durch eine zumindest partielle Verringerung der Einnahmen aus Transfers wieder verlieren. Das bedeutet, dass sie den Nutzen zusätzlicher eigener Einnahmen nur eingeschränkt internalisieren können, und in Extremfällen über die Verteilungsmechanismen des Finanzausgleichs sogar mehr an Einnahmen verlieren, als sie aus eigenen Abgaben gewinnen. Eine verstärkte Implementation von Regionalfördermechanismen im Kontext eines sozio-demografischen Strukturwandels birgt die Gefahr einer ineffizienten Umverteilung. In der Folge könnte der ‚Gesamtkuchen‘ der zu verteilenden Einnahmen insgesamt sinken. Eine solche Entwicklung erscheint dann weder aus volkswirtschaftlicher noch aus fiskalpolitischer Sicht empfehlenswert.

Die Registerzählung der Wohnbevölkerung, die von Statistik Austria jährlich durchgeführt wird, erlaubt eine Abschätzung der Anzahl jener Gemeinden, die von Folgen der Strukturschwäche betroffen sind und folglich im Rahmen des Finanzausgleichs gezielte Unterstützung erhalten könnten. Um einen Eindruck für Ausmaß und Verbreitung von strukturschwachen Gemeinden zu erhalten, wurde ein Vergleich der Wohnbevölkerung zwischen den Stichtagen 31.10.2013 und 31.10. 2008 angestellt. In den fünf Jahren des Beobachtungszeitraums ist die Wohnbevölkerung Österreichs um 150.000 Personen auf knapp 8,5 Mio. angewachsen. Trotz der kräftigen Expansion der Bevölkerung wiesen 1.184 von 2.354 Gemeinden (Stand 1.1.2013) bzw. 50,2 % aller Gemeinden **eine negative Entwicklung bei der Einwohnerzahl im Zeitraum 2008 bis 2013** auf.

Die Menge der Gemeinden, die einen Rückgang der Wohnbevölkerung von mehr als 3% im Zeitraum 2008 bis 2013 aufwies, umfasst 547 Gemeinden. Wiewohl die Abgrenzung ein gewisses Maß an Beliebigkeit aufweist, zeigen sich durchaus Kennzeichnungsmerkmale von Gemeinden in Österreich, die von deutlichem Rückgang der Bevölkerung betroffen sind.

Abbildung 15: Merkmale von strukturschwachen Gemeinden im Vergleich

	Strukturschwache Gemeinden	Übrige Gemeinden
	Medianwerte	
Einwohner pro Gemeinde	1.092	2.676
Anteil der Personen unter 15 Jahren	13,7	15,2
Anteil der Personen über 65 Jahren	19,7	17,2
Anteil ausländischer Staatsangehöriger	3,1	5,7
Erwerbsquote	71,7	73,1
Arbeitslosenquote	4,2	4,2
Anteil der Personen mit Sekundärabschluss	62,7	63,1
Anteil der Personen mit Tertiärabschluss	5,2	7,6
Auspendler/-innenanteil (Anteil der Auspendler/-innen)	71,9	73,9

Quelle: Statistik Austria, Statistik des Bevölkerungsstandes gemäß § 9 Abs. 9 FAG 2008

In Abbildung 15 werden die Merkmale von strukturschwachen Gemeinden gemäß der gewählten Definition (Bevölkerungsrückgang > 3%) den Merkmalen der verbleibenden Gemeinden gegenübergestellt. Für die beiden Mengen von Gemeinden werden jeweils die Medianwerte verglichen. Es zeigt sich, dass insbesondere **kleinere Gemeinden vom Rückgang der Wohnbevölkerung** betroffen sind. Strukturschwache Gemeinden weisen einen Medianwert bei der Wohnbevölkerung von 1.092 auf, während die verbleibenden Gemeinden einen Medianwert von 2.676 aufweisen. Zwar sind vereinzelt auch größere Gemeinden wie etwa Knittelfeld, Mürzzuschlag, oder Eisenerz von kräftigen Rückgängen der Einwohnerzahl betroffen, überwiegend beinhaltet diese Gruppe aber kleinere Gemeinden. Auch die **Altersstruktur** der strukturschwachen Gemeinden weicht signifikant von den anderen Gemeinden ab. Während der Anteil der Personen unter 15 Jahren um 2 Prozentpunkte unter dem Vergleichswert liegt, weisen die strukturschwachen Gemeinden einen **um 2 Prozentpunkte höheren Anteil der Personen im Alter über 65 Jahren** auf. Demgegenüber ist der Anteil der Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich niedriger als bei den Gemeinden ohne Strukturschwäche. Deutlich unter dem Vergleichswert liegt auch die Erwerbsquote der Gemeinden mit Strukturschwäche ebenso wie der Anteil der Personen mit Tertiärabschluss. Interessant ist auch, dass der Anteil der Auspendler bei den strukturschwachen Gemeinden mit 71,9 % um 2 Prozentpunkte unter dem Vergleichswert zu liegen kommt. Dies deutet darauf hin, dass sich die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen im Umfeld von strukturschwachen Gemeinden schwieriger gestaltet.

5.1. Begünstigung bevölkerungsarmer Gemeinden durch weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

In seiner gegenwärtigen Struktur ist für die kommunale Finanzmittelausstattung in erster Linie die Bevölkerungsgröße relevant. Wenn eine Gemeinde von Strukturschwächen betroffen ist, ist sie in der Folge auch mit Schwierigkeiten konfrontiert, Erträge aus eigenen Abgaben, etwa Kommunal- oder Grundsteuer zu generieren. Wenn dann auf Grund von Strukturschwächen die Bevölkerung abnimmt, sinken die absoluten Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Abgaben weiter. In einer reinen pro Kopf Betrachtung mögen die Ertragsanteile konstant bleiben, dies entspannt den Kostendruck der betroffenen Gebietskörperschaften aber nicht unmittelbar, da Kapazitäten nicht ohne zeitliche Verzögerung an die schrumpfende Bevölkerung angepasst werden können: Aus diesem Grund wird in Bayern ein zehnjähriger gleitender Bevölkerungsdurchschnitt als ‚institutionelle Bremse‘ für sinkende Einnahme berücksichtigt. Darüber hinaus verschärft sich aus Sicht der vom Strukturwandel betroffenen Gemeinden der Kostendruck mit der Verschiebung der Altersstruktur. Eine Abwanderung mittlerer und jüngerer Jahrgänge führt zu einer Erhöhung des Finanzbedarfs auf pro-Kopf Basis, weil vermehrt kostenintensive Betreuungsinfrastruktur und –dienste bereitgestellt werden müssen.

In Abschnitt 3 wurde ausgeführt, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel progressiven Charakter hat. Im Mechanismus der Verteilung der gemeinschaftlichen Abgaben belohnt er die Bevölkerungsgröße in progressiver Weise, was schrumpfende Gemeinden zusätzlich schwächt. Dies wird zwar im Zielkontext der Aufgabenorientierung mit dem Hinweis auf zentralörtliche Aufgaben der größeren Gemeinden gerechtfertigt, wird jedoch von Vertretern der kleineren Gemeinden als unfair angesehen. In der Vergangenheit war der abgestufte Bevölkerungsschlüssel mehrfach Gegenstand von Diskussion und Reformen, die eine Abflachung des Bevölkerungsschlüssels und damit eine relative Besserstellung kleinerer Gemeinden zur Folge hatten. Konsequenterweise stellt sich hier die Frage, inwiefern eine **weitere Abflachung des Bevölkerungsschlüssels** der beschriebenen Problematik entgegenwirken kann.

Positiv ist diese Entwicklung zunächst aus Sicht der **Finanzmittelausstattung der kleineren und zumeist ländlichen Regionen** zu bewerten. Wie die kleinräumige Bevölkerungsprognose zeigt (vgl. Abschnitt 2) sind vor allem die bevölkerungsarmen, ruralen Regionen negativ vom Strukturwandel betroffen. Mit der Abflachung des Bevölkerungsschlüssels hätten diese Gemeinden **zusätzlichen finanziellen Spielraum zur Finanzierung von Maßnahmen**, die dem negativen Strukturwandel entgegenwirken und eine Sicherstellung von Kapazitäten bewirken können. Im Vergleich zum bestehenden System würden die negativen Folgen einer abnehmenden Bevölkerung gemildert. Ein weiterer Vorteil aus Sicht dieser Gemeinden besteht insbesondere darin, dass zusätzliche Mittel vergleichsweise frei **verfügbar** wären. Im Sinne des **Subsidiaritätsprinzips** kann allgemein argumentiert werden, dass die dezentralen lokalen Stellen, bessere Bescheid wissen, wie

bestimmte Strukturschwächen behoben werden könnten bzw. die negativen Folgen des Strukturwandels abgemildert werden können. Ein anderer Vorteil besteht in der grundsätzlichen Integrierbarkeit in das bestehende Finanzausgleich-Modell.

Ökonomisch erscheint jedoch problematisch, dass das bestehende Umverteilungsniveau gestärkt würde und erhebliche Effizienzverluste die Folge wären. Es gilt zu berücksichtigen, dass die relative Besserstellung der kleineren Gemeinden durch eine entsprechende **Schlechterstellung der größeren Gemeinden** finanziert werden müsste. Eine negative Folge würde sich in Form der erschwerten **Finanzierung zentralörtlicher Aufgaben** ergeben. Dies kann **Unterinvestitionen** in zentralörtliche Infrastruktur zur Folge haben. Da Teile der kommunalen Ausgaben mit Größe tendenziell steigen, würde eine weitere Abflachung des Bevölkerungsschlüssels dem Ziel der Aufgabenorientierung zuwiderlaufen (vgl. hierzu Biwald 2011; S. 4). Insbesondere bei kleineren Gemeinden, die aufgrund **fehlender Skalenerträge** mit Schwierigkeiten bei der Leistungsfinanzierung konfrontiert sind, kann der Kostendruck den Anreiz zur Kooperation mit anderen Gemeinden erhöhen. Insofern kann die Besserstellung kleinerer Gemeinden ein wichtiges Motiv zur **Kooperation bzw. Fusion hemmen**. Eine entsprechend negative Bewertung der Abflachung des Bevölkerungsschlüssels findet sich auch bei Schratzenstaller (2008, S. 39): „Diese wiederholte Besserstellung der kleineren gegenüber den größeren Gemeinden stößt in der akademischen Diskussion verstärkt auf Kritik. So berücksichtige der abgestufte Bevölkerungsschlüssel bereits jetzt Ballungskosten – d. h. überdurchschnittlich hohe bzw. mit der Gemeindegröße steigende Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung öffentlicher kommunaler Leistungen – nur unzureichend. Auch könnten durch eine Differenzierung innerhalb der Gruppe der Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern – d. h. durch einen mit der Gemeindegröße steigenden Vervielfacher – Anreize für Gemeindefusionen und daher für die Realisierung von Größenvorteilen und damit Effizienzpotentialen in der Bereitstellung bestimmter kommunaler Leistungen gesetzt werden.“

Im bestehenden Modell besteht eine wesentliche Ursache von Ineffizienz in der adversen Anreizstruktur, die sich aus der **partiellen Kompensation zusätzlicher Einnahmen** aus eigenen Erträgen durch Verringerung der Ansprüche auf Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Abgaben bzw. durch Erhöhung **der Transferverpflichtung an das Land** und an die Verbände ergibt. Diese Problematik ist in Schneider (2002) beschrieben. Daraus resultiert, dass die Gemeinden ein entsprechend geringeres Interesse haben, die Einnahmen aus eigenen Erträgen zu optimieren. Eine Abflachung des Bevölkerungsschlüssels kann keinen Ausgleich dieser adversen Anreizstruktur bewirken, im Gegenteil durch die relative Schlechterstellung der finanzstarken Gemeinden, würde die Ineffizienz zusätzlich vergrößert.

Abbildung 16: Bewertung einer Abflachung des Bevölkerungsschlüssels

Abflachung des Bevölkerungsschlüssels
<h3>Vorteile</h3>
<ul style="list-style-type: none"> • Integrierbarkeit in das bestehende Finanzausgleichsmodell • relative Besserstellung kleinerer, häufig finanzschwächerer Gemeinden • weitreichende diskretionäre Verfügungs- und Entscheidungsspielräume über Mittelverwendung, keine Zweckgebundenheit • Bereitstellung von zusätzlichen Finanzierungsgrundlagen zur Bereitstellung von öffentlichen Diensten und Infrastrukturen (Nahversorgung, Pflegeinfrastruktur, Verkehrswege etc.) • Überschaubarkeit von Kosten durch Aufkommensneutralität
<h3>Nachteile</h3>
<ul style="list-style-type: none"> • Anreizkompatibilität nur bedingt gegeben, da in erster Linie eine ‚Besserstellung‘ von kleinen Gemeinden erreicht wird und dies auch Folge ineffektiver Politik sein kann (‚Treffsicherheit‘) • Es erfolgt keine Objektivierung der Problematik des ‚Strukturwandels‘ • Finanzierung durch relative Schlechterstellung größerer Gemeinden, Gefahr der Unterinvestition in zentralörtliche Strukturen und mögliche ‚Überinvestition‘ in schrumpfende Strukturen • Grundsätzliche Persistenz der Problematik sinkender Einnahmen bei schrumpfender Bevölkerung • Kostentreibende Faktoren, die sich aus der Gesellschafts- und Altersstruktur ergeben, ungenügend berücksichtigt • Verringerung der Anreize kleinerer Gemeinden, Effizienz durch Kooperation bzw. Fusion zu erhöhen

Neben der **Effizienzproblematik** besteht eine wesentliche Problematik darin, dass zwar kleinere Gemeinden verglichen mit dem Status-quo relativ besser gestellt würden, jedoch im Grundsatz eben gerade **keine Entkoppelung der Finanzmittelzuweisung von der Bevölkerungsgröße** und damit von der Bevölkerungsentwicklung gerade nicht erfolgen würde. In der Folge bliebe auch der steigende Finanzierungsdruck für Gemeinden, die in der Folge des Strukturwandels mit schwindender Bevölkerung konfrontiert sind, grundsätzlich bestehen. Das soll heißen, dass die kleineren Gemeinden im Vergleich zur derzeitigen Situation, zwar besser gestellt sind, jedoch mit der schrumpfenden Bevölkerung weiterhin mit der Problematik tendenziell sinkender Einnahmen konfrontiert sind.

Schließlich besteht noch ein weiteres Problem in der Festmachung des sozio-demografischen Wandels anhand der Bevölkerungsgröße. Die Kritik läuft darauf hinaus, dass eine Abflachung des Bevölkerungsschlüssels im Hinblick auf die Problematik der Schrumpfung und Alterung peripherer Gemeinden nur eingeschränkt treffsicher erscheint. Wie Schönback und Bröthaler (2005)

herausarbeiten, ist zwar eine Korrelation zwischen Finanzkraft und Bevölkerungsgröße gegeben, jedoch ist Strukturschwäche nicht ausschließlich durch die Bevölkerungsgröße determiniert. D.h., es finden sich auch kleinere finanzstarke bzw. größere finanzschwache Gemeinden. Die Verteilung von Finanzmitteln zur Bekämpfung der negativen Folgen des Strukturwandels an die Bevölkerungsgröße zu koppeln, scheint demnach aus dem Blickwinkel der ‚**Treffer**sicherheit‘ im **Hinblick auf die negativen Folgen des Strukturwandels** als zweifelhaft.

In Berücksichtigung der beschriebenen Vor- und Nachteile einer Abflachung des Bevölkerungsschlüssels lässt geringe Wirksamkeit zur regionalen Förderung von negativen Folgen des Strukturwandels erkennen.

5.2. Begünstigung schrumpfender Gemeinden durch Implementation einer institutionellen Bremse im Rahmen der Bevölkerungsgrößenfeststellung

Eine Alternative zur Abflachung des Bevölkerungsschlüssels kann die Implementation eines **gleitenden Durchschnitts bei der Feststellung der Bevölkerungsgröße** darstellen. Dieser bewirkt, dass sich eine stetige Verringerung der Bevölkerung nicht sofort, sondern erst zeitlich verzögert auf die Finanzmittel der betroffenen Gemeinden auswirken. Verschiedene Elemente des Finanzausgleichs, etwa die Feststellung des ‚Vervielfachers‘ im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels oder die Zuweisung der kopfbasierten Fixbeträge, bauen auf der Bevölkerungsgröße auf, und lösen den Finanzierungsdruck bei schrumpfenden Gemeinden aus. Der Freistaat Bayern hat im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs jene Gemeinden, die von Schrumpfung betroffen sind, insofern bessergestellt, als ein gleitender Durchschnitt der Bevölkerungsgröße über die letzten zehn Jahre berücksichtigt wird. Dies hat zur Folge, dass ein entsprechend höherer Populationswert als Maßstab der Finanzmittelzuweisung zugrunde gelegt wird. In der Konsequenz haben die betroffenen Gemeinden einen zeitlichen Spielraum, Kapazitäten nicht sofort und unmittelbar rückführen zu müssen, sondern entsprechend moderat und über einen zeitlichen Prozess anzupassen.

Ein entschiedener Vorteil dieses Verfahrens ist die Integrierbarkeit und Argumentier- und Darstellbarkeit im bestehenden Finanzausgleichsmodell. Die Nachteile insbesondere aus Sicht der betroffenen Gemeinden bestehen darin, dass einerseits nur ein zeitlicher Spielraum zur Rückführung von Kapazitäten gewährt wird und Spielräume zur Bekämpfung der Folgen des Strukturwandels bis hin zu einem tatsächlichen Gegensteuern gegen den Strukturwandel nicht geschaffen werden. Zudem ist der Aspekt einer sich mit dem sozio-demografischen Wandel verbundenen Verschiebung der Bevölkerungsstruktur, und hier insbesondere der Altersstruktur ungenügend berücksichtigt. Relevant ist dabei die Bereitstellung von Infrastruktur, die Organisation der Nahversorgung, die Sicherstellung von persönlichen Dienstleistungen oder die Gewährleistung von Gesundheit und Pflege. Diese Aspekte erfordern insbesondere bei einer älteren

Bevölkerungsstruktur häufig entsprechende Investitionen und budgetpolitische Spielräume, die im vorgeschlagenen Modell einer zeitlichen Bremse ungenügend berücksichtigt wären.

Abbildung 17: Bewertung der Implementation einer institutionellen Bremse im Rahmen der Bevölkerungsgrößenfeststellung

Zeitliche ‚Bremse‘ im Rahmen der Bevölkerungsgrößenfeststellung
Vorteile
<ul style="list-style-type: none"> • Integrierbarkeit und Darstellbarkeit im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichmodells • Zeitliche Befristung der ‚Begünstigung‘, relative Besserstellung schrumpfender Gemeinden, die im Anpassungsprozess von Kapazitäten mit Finanzierungsdruck konfrontiert sind • weitreichende diskretionäre Verfügungs- und Entscheidungsspielräume über Mittelverwendung, keine Zweckgebundenheit der Mittel
Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Anreizkompatibilität nicht unbedingt gegeben, weil relative Besserstellung von schrumpfenden Gemeinden erreicht wird, diese Problematik jedoch sowohl auf ‚exogenen‘ Strukturwandel als auch auf schlechte Politik rückführbar sein kann („Treffsicherheit“) • Mangelnde Objektivierung der Problematik des ‚Strukturwandels‘, Festmachung anhand schrumpfender Bevölkerung • Kostentreibende Faktoren, die sich aus der Gesellschafts- und Altersstruktur ergeben, ungenügend berücksichtigt • Mangelnde Schaffung von Investitionsspielräumen zur Bekämpfung des Strukturwandels bzw. von Folgen des Strukturwandels, weil lediglich zeitlicher Spielraum zur Rückführung von Kapazitäten gewährt wird • Finanzierung durch relative Schlechterstellung der nicht schrumpfenden Gemeinden, bis hin zur Gefahr der Unterinvestition in wachsenden Gemeinden • Koppelung der Finanzmittel an Bevölkerungsgröße verzögert, Problematik bleibt bestehen

5.3. Bedarfsorientierte Abgeltung eines regionalen Förderbedarfs im Rahmen eines verstärkt aufgabenorientierten Finanzausgleichs

Der Stellenwert der Bevölkerung als maßgeblicher Größe für die Finanzmittelausstattung führt für jene Gemeinden, die vom Strukturwandel negativ betroffen sind, zu zusätzlichen Komplikationen. Sie haben Mindererträge aus den gemeinschaftlichen Abgaben sowie zum Teil auch aus eigenen Erträgen zu erwarten. Um strukturschwache ‚treffsicher‘ Gemeinden zu unterstützen, soll, wie auch oben ausgeführt wurde, **nicht zwangsläufig auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel** abgestellt werden. Zwischen Größe und Finanzkraft besteht zwar eine Korrelation, wie Schönback

und Bröthaler (2005, S. 9) ausführen, nimmt die durchschnittliche Finanzkraft mit der Gemeindegröße zu, im Einzelnen besteht aber dennoch ein beträchtliches Maß an Heterogenität. Die Folge einer rein größenordnungsmäßigen Besserstellung der kleineren Gemeinden, beispielsweise durch eine Abflachung des Bevölkerungsschlüssels, wäre, dass kleinere, jedoch auch finanzkräftige Gemeinden übermäßig profitieren. Die ‚**Treffsicherheit**‘ im Hinblick auf vom Strukturwandel negativ betroffene Gemeinden wäre unzureichend, zugunsten einer kopfmäßigen Gleichverteilung, zulasten einer verstärkten Bedarfs- oder Aufgabenorientierung.

Eine Modelloption kann darin bestehen, anhand von aufgabenbezogenen Kriterien und Indikatoren den strukturellen und demographischen Wandel bewusst in das bestehende Finanzausgleichsmodell zu integrieren. Dadurch kann in der Finanzmittelverteilung gezielt auf die Problematik der betroffenen Gemeinden eingegangen werden. Dies kann dadurch erfolgen, dass im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs der dafür maßgebliche Bevölkerungsschlüssel um andere, weitere **aufgaben- und problembezogene Indikatoren** ergänzt wird. Als Anknüpfungspunkt bieten sich die breiteren Bemühungen zur verstärkten **Aufgabenorientierung des Finanzausgleichs** an (vgl. Bauer et al. 2011), dabei bietet sich als erster Anknüpfungspunkt etwa die Berücksichtigung der Altersstruktur als maßgebliche Einheit neben der Bevölkerungsgröße an. Dies folgt der Überlegung, dass kommunale Kosten insbesondere mit der Altersstruktur variieren und **höhere Kosten insbesondere bei Älteren und bei Jüngeren** anfallen, während in den mittleren Altersgruppen die Kosten relativ gering sind. Die kommunalen Budgets weisen ein hohes Maß an Altersstrukturabhängigkeit auf (vgl. hierzu Aigner-Walder und Bliem 2012, S. 23). Dabei fallen für jüngere Altersgruppen Kosten vermehrt im Bereich Unterricht, Erziehung und Sport an, während bei Älteren Kosten im Zusammenhang mit Sozialhilfe, Alten- und Pflegeheimen, Krankenanstalten anfallen. Im gegenwärtigen Finanzausgleichsmodell die kommunalen Kosten der Alterung etwa im Bereich Sozialhilfe, Gesundheit oder Pflege zu weiten Teilen in Form von Umlagen und Transfers zurück an die Länder erfolgen. Die Höhe der Umlagen bestimmt sich wiederum nicht nach den kommunalen Bedürfnissen, sondern nach der Finanzkraft. Es ist aus institutioneller Sicht anzumerken, dass die Implementation aufgabenorientierter Mechanismen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nur in Bereichen sinnvoll ist, in den die Gemeinden auf effektive Zuständigkeiten haben. Wenn die Gemeinden aufgabenorientierte Mittel zur Bekämpfung der Folgen des sozio-demografischen Wandels und alterungsbedingter Kosten erhalten, dann wird es aus dem Gesichtspunkt der Kohärenz heraus erforderlich sein, die entsprechenden Kompetenzen und Versorgungsaufgaben, etwa zur Bereitstellung von Gesundheits- und Pflegeinfrastruktur, entsprechend auch auf kommunaler Ebene anzusiedeln.

Über die Berücksichtigung der Altersstruktur hinaus, könnten im Rahmen einer **erweiterten und vermehrten Aufgabenorientierung**, internationalen Beispielen folgend (vgl. hierzu etwa Norwegen oder Niederlande), noch weitere Indikatoren berücksichtigt werden, etwa die Zahl der Jugendlichen in der Wohnbevölkerung zur Bestimmung von schulischen Kosten, im Bereich der

Kinderbetreuung die Zahl der Kinder, die Zahl der Älteren im Gesundheits- und Pflegebereich, Anreise- und Wegzeiten zu den nächsten Dienstleistungszentren, der Anteil landwirtschaftlicher Nutzung, die Betriebs- und Arbeitsstätdendichte etc. Als erster Schritt zur verstärkten Berücksichtigung aufgabenorientierter Indikatoren kann die Altersstruktur berücksichtigt werden.

Die Berücksichtigung der Altersstruktur als Ansatzpunkt eines vermehrt aufgabenorientierten Finanzausgleichs weist ein hohes Maß an Integrierbarkeit in das bestehende Modell auf. Neben der quantitativen Bevölkerungsgröße würde eine Strukturdimension berücksichtigt werden. Problematisch erscheint gleichwohl, dass dies tendenziell einer **„Verkomplizierung“** in einem bereits komplexen Ausgleichsmodell gleichkommt. Dies könnte jedoch mit Hinweis auf eine erhöhte **Aufgabenorientierung und Treffsicherheit** gerechtfertigt werden. Ein wesentlicher Nachteil besteht darin, dass durch die Implementation der Altersstruktur de facto keine explizite Abgrenzung des Strukturschwächeausgleichs, insbesondere in der weiteren zeitlichen Dynamik erfolgen kann. Darüber hinaus müsste die Frage geklärt werden, in welchem Ausmaß und mit welchem Gewicht die Altersstruktur Berücksichtigung findet. Im Hinblick auf Abgrenzbarkeit und Kostenkontrolle würde eine Fondslösung, die auf abgrenzbaren gedeckelten Vorwegabzügen basiert, vorteilhaft sein (vgl. unten).

Über die Berücksichtigung der Altersstruktur hinaus können auch weitere Indikatoren bestimmt werden, und auf Basis einer objektivierten Finanzbedarfsmessung ein **regionaler Förderbedarf** definiert werden. Anhand dieses Bedarfs kann dann die Zuweisung von Regionalfördermitteln erfolgt. Ein internationales Praxisbeispiel für Finanzausgleichsmodelle, die sich am regionalen Bedarf orientieren und dabei regionale Strukturfaktoren berücksichtigen, ist **Norwegen** (vgl. hierzu oben bzw. OECD 2007, S. 223 ff.).

Abhängig von der jeweiligen Institutionalisierung eines solchen bedarfsorientierten Regionalfördermechanismus können die Entscheidungsspielräume der betroffenen Gemeinden auch in einem österreichischen Modell breit gefasst sein. Vorteil eines solchen Mechanismus ist gerade, dass die von Strukturwandel betroffenen Gemeinden selbst frei über die Mittel verfügen können, diese folglich nicht unmittelbar zweckgebunden wären. Im Sinne des **Subsidiaritätsprinzips** lässt sich argumentieren, dass die dezentralen lokalen Stellen in der Regel bessere Informationen haben, wie die negativen Folgen des Strukturwandels zu beheben sind. Denkbare Schlüsselindikatoren sind beispielsweise das Ausmaß der Bevölkerungsabnahme, ein steigender Anteil der älteren Bevölkerung oder eine negative Geburtenentwicklung. Die Definition von Schlüssel- und Zielindikatoren **trägt zur „Treffsicherheit“ des Regionalfördermechanismus bei**. Dieser Mechanismus kann im bestehenden Modell in die horizontale Ebene des primären Finanzausgleichs eingebettet werden, beispielsweise **durch Um- oder Ausbau des Finanzkraft/Finanzbedarf-Ausgleichs**. Alternativ dazu ist die Einrichtung einer **Finanzzuweisung zugunsten der Gemeinden im sekundären Finanzausgleich** denkbar.

Abbildung 18: Bewertung einer bedarfsorientierten Abgeltung eines regionalen Förderbedarfs bei verstärkter Aufgabenorientierung

Bedarfsorientierte Abgeltung eines regionalen Förderbedarfs
Vorteile
<ul style="list-style-type: none"> • Integrierbarkeit in das bestehende Finanzausgleichsmodell • Objektivierung der Problematik des Strukturwandels führt zu verstärkter Aufgabenorientierung und Erhöhung von Effizienz und Anreizkompatibilität • relative Besserstellung von Gemeinden mit hohem Anteil an Älteren bzw. Jüngeren • weitreichende Verfügungs- und Entscheidungsspielräume über Mittelverwendung, keine Zweckgebundenheit
Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Komplexität in einem bereits komplexen Modell • ‚Endogenisierung‘ des Finanzbedarfs durch Berücksichtigung der ‚Altersstruktur‘ erschweren Abschätzung des Finanzierungsvolumens im Rahmen des Strukturschwächeausgleichs • Finanzierung durch relative Schlechterstellung von Gemeinden mit hohem Anteil mittlerer Alterskohorten • Verringerung der Anreize kleinerer Gemeinden, Effizienz durch Kooperation bzw. Fusion zu erhöhen, weil Finanzierungsdruck gelindert wird.

Anzumerken ist, dass ein bedarfsorientierte Abgeltung eines regionalen Förderbedarfs die vertikale bzw. horizontale Finanzmittelverteilung nicht neutral halten kann, d.h. dass die zusätzlichen Mittel für die vom Strukturwandel negativ betroffenen Gemeinden dadurch finanziert würden, dass sich die **Ertragsanteile der nicht betroffenen Gemeinden verringern** würden. Im Zielkonflikt zwischen Gleichheit und Effizienz würde sich tendenziell das **Ziel der Umverteilung** gestärkt. Dies zieht entsprechende Folgen für die finanzstärkeren Gemeinden bis hin zu **erhöhter Ineffizienz** auf Systemebene nach sich. Zudem würden jene Gemeinden, die vom Strukturwandel negativ betroffen sind, belohnt, was möglicherweise endogene **Fehlanreize in Richtung der Politik** nach sich zieht. Merkmale einer abnehmenden Bevölkerung können durchaus unterschiedliche Ursachen haben. Sie können sowohl auf politik-exogene Strukturprobleme zurückführbar sein, jedoch auch Hinweis auf eine mangelhafte oder fehlerhafte Gestaltung und damit auch auf eine politik-endogene Problematik hinweisen. In der vorgeschlagenen Form kann der Regionalfördermechanismus jedoch zwischen den beiden Ursachen nicht differenzieren und würde in jedem Fall die Betroffenheit belohnen, was dazu führen kann, dass auch mangelhafte Politikgestaltung belohnt wird.

Eine bemerkenswerte Problematik des aufgabenorientierten Regionalfördermechanismus besteht in der zusätzlichen Erhöhung von Komplexität. Bereits in der derzeitigen Form stellt sich der Finanzausgleich in Österreich ausnehmend kompliziert dar. Das System der Verteilung von gemeinschaftlichen Erträgen, Finanzzuweisungen und Transfers, Ausgleichsmechanismen etc. ist für all jene, die **nicht laufend mit der Praxis des Finanzausgleichs befasst sind, in seiner Ganzheit nahezu undurchschaubar**. Die zusätzliche Einflechtung von aufgabenorientierten Indikatoren im Rahmen von objektiver Bedarfsprüfung würde den Grad der Undurchsichtigkeit vermutlich noch fördern.

In Berücksichtigung der **beschriebenen Wirkungszusammenhänge kann ein Regionalfördermechanismus**, bei dem es zu einer Abgeltung des regionalen Förderbedarfs im Rahmen verstärkter Aufgabenorientierung kommt, einen Beitrag zur Bekämpfung der negativen Folgen des Strukturwandels darstellen. Dabei sind jedoch auch negative Folgen zu berücksichtigen. Insbesondere wären die zusätzlichen Finanzmittel für die betroffenen Gemeinden durch eine Schlechterstellung der stärkeren Gemeinden zu finanzieren. Die Bereitstellung von Ertragsanteilen für Regionalfördergebiete würde den Gesamtkuchen zu verteiler Ertragsanteile entsprechend verringern und damit die Finanzmittel der nicht vom Strukturwandel betroffenen Gemeinden schmälern. Wenn Finanzmittel verstärkt in Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerung fließen, während Gemeinden mit wachsender Bevölkerung schlechter gestellt werden, dann besteht die Gefahr einer suboptimalen und ineffizienten Mittelverwendung. Wenn dies Unterinvestitionen in wachsenden Städten und Überinvestitionen in schrumpfenden Peripherien zur Folge hat, so ist dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht zu empfehlen.

5.4. Fondsmodell zur Projekt- und Investitionsförderung von nach dem Vorbild der EU-Regionalförderung

Aufbauend auf dem bestehenden Finanzausgleichsmodell kann **nach dem Beispiel des Regionalfonds der EU** ein externer Strukturschwäche-Fonds institutionalisiert werden. Die **Dotierung kann auf Grundlage von Vorwegabzügen** im Rahmen des primären Finanzausgleichs, etwa nach dem Muster des Familienlasten-Ausgleichfonds oder des Katastrophenfonds. Im Unterschied zu systemimmanenten Ausgleichsmechanismen hat eine Fondslösung den Vorteil, dass aufgewendeten Mittel zum Strukturausgleichs abbildbar, abgrenzbar und damit überschaubar sind. Es ist dennoch festzustellen, dass die Finanzierung des Strukturschwäche-Fonds über Vorwegabzüge das Volumen der über den Finanzausgleich zu **verteilenden Ertragsanteile mindert**. Das bedeutet, dass die Implementation eines Strukturausgleichsfonds letztlich ‚Gewinnergemeinden‘ und ‚Verlierergemeinden‘ schafft. Aus Sicht der Legitimation einer solchen Lösung erscheint daher insbesondere der Aspekt der ‚Treffericherheit‘ entscheidend. Die Zuweisung von Strukturmittel an Gemeinden soll in erster Linie von objektiven, politikexogenen Strukturproblemen ausgelöst werden soll und nicht Wirkungsdefizite und Mängel lokalörtlicher

Politiken belohnen soll. Eine solche **Objektivierung** der Problemerkennung bzw. Problemdiagnose setzt letztlich die Definition eines Kriterien- oder Indikatorsystems voraus. Entsprechende Modelle sind aus anderen Ländern, etwa den Niederlanden, Norwegen oder Kanada im Fall der nördlichen Territorien, bekannt. In einem solchen Indikatorsystem kann insbesondere die Altersstruktur berücksichtigt werden. Verschiebungen der Altersstruktur haben einen massiven Effekt auf die Gemeindehaushalte. Aigner-Waldner und Bliem (2012, S. 22) heben hervor, dass „die Hälfte des Budgets der Kommunen in Österreich altersstrukturabhängig ist, d.h. dass eine Ungleichverteilung der Ausgaben in Abhängigkeit von Altersgruppen identifiziert wurde“. Die Berücksichtigung der Altersstruktur kann daher ein wesentlicher Bestandteil des strukturausgleichsorientierten Indikatorrasters sein. Auf internationaler Ebene ist Altersstruktur beispielsweise in den Niederlanden oder in Norwegen auf Ebene des Finanzbedarfsausgleichs berücksichtigt. Daneben sind, internationalen Beispielen folgend, jedoch auch noch weitere Indikatoren implementierbar, etwa Wegzeiten, Versorgungs-, Bevölkerungs- oder Arbeitsstätdichte etc.

Abbildung 19: Fondsmodell zur Projekt- und Investitionsförderung

Fondsmodell zur Projekt- und Investitionsförderung
Vorteile
<ul style="list-style-type: none"> • Integrierbarkeit in den Finanzausgleich • Finanzierung auf Basis von Vorwegabzügen nach dem Muster FLAF oder KatF • Anreizkompatibel durch Fokus auf Ausgleich exogener Strukturschwäche auf Grundlage möglichst objektiver, nicht unmittelbar beeinflussbarer Kriterien • Keine Belohnung von ‚politik-endogenen‘ Mängel (Politikversagen) • Objektivierung der Förderbarkeit im Rahmen von Förderrichtlinien • Überschaubarkeit von Kosten in der Höhe des Fondsvolumen
Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Determiniertheit von Förderbarkeit durch Förderrichtlinien, geringe Selbstbestimmung bei den Gemeinden • Verstärkung der Umverteilungsmechanismen, Verringerung von Effizienz • Hinzufügen einer Komplexitätsebene im Finanzausgleich

Je nach institutioneller Ausgestaltung können Fondsmittel stärker oder weniger stark zweckgebunden werden. Es ist denkbar, die Mittelvergabe an bestimmte **Förderrichtlinien** zu binden bzw. bestimmte Verwendungen zu restringieren. Aus Subsidiaritätsüberlegung kann es sinnvoll sein, möglichst weitläufige Spielräume zu ermöglichen, da die Beurteilung der konkreten Problemlage und Mängel aus der Entfernung häufig erschwert ist. Vielerorts wissen die

kommunalen Akteure besser Bescheid, wie Mittel sinnvoll zu verwenden ist. Gleichzeitig erscheint jedoch sinnvoll, die Mittelvergabe zeitlich zu befristen und auf begrenzbare Projekte zu limitieren, wenn verhindert werden soll, dass strukturelle oder chronisch Finanzierungsmängel dauerhaft zu subventionieren.

Darüber hinaus sollen nicht nur Mittel bereitgestellt werden, die dann frei verwendet werden, vielmehr sollen **konkrete Projekte**, die zur Behebung von Strukturschwächen einen sinnvollen Beitrag liefern können, aus dem gemeinsamen Fonds finanziert werden. Dieses Modell bietet den Vorteil, dass es, vergleichbar dem Familienlasten-Ausgleichsfonds oder der Siedlungswasserwirtschaft, als übergreifende Fondsstruktur, die über

6. Zusammenfassung und Ergebnisdarstellung

Im Mittelpunkt der Studie steht das institutionelle und ökonomische Zusammenspiel zwischen dem österreichischen Finanzausgleich und **den Strukturschwächen ländlich-peripherer Gemeinden**. Die rezente kleinräumige Bevölkerungsprognosen von Statistik Austria unterstreicht, dass urbane Zentren und insbesondere deren ‚Speckgürtel‘ in den nächsten Jahren von einer massiven Bevölkerungsdynamik geprägt sein werden. Gleichzeitig werden ländlich periphere Kleinräume sowohl von einer Schrumpfung als auch von einer zunehmenden Alterung betroffen sein. Österreich weist im internationalen Vergleich ein mittleres Niveau an regionaler Divergenz auf. Die vorhandenen Prognosen gehen jedoch von einer Verschärfung der Disparitäten aus.

Mit der starken **Betonung des Kriteriums der Bevölkerungsgröße** besteht die Gefahr, dass das bestehende Finanzausgleichsmodell in Österreich die **Problemlagen von strukturschwachen, schrumpfenden und alternden Gemeinden verstärkt**. Im internationalen Vergleich weist das österreichische Finanzausgleichsmodell ein hohes Finanzvolumen, einen hohen Komplexitätsgrad, eine niedrige Aufgabenorientierung und eine vernachlässigbare fiskalischer Äquivalenz auf. Der Finanzausgleich ist von einer starken **Verbundkomponente** geprägt. Dabei beinhaltet der österreichische Finanzausgleich umfassende Ausgleichs- und Umverteilungselemente. Diese erscheinen im Hinblick auf den Trade-off zwischen Gleichheit und Effizienz auch ökonomisch problematisch. Ein hohes Maß an Umverteilung kann dabei **negative Anreize** nach sich ziehen, auf Basis einer möglichst optimalen Gestaltung von Rahmenbedingungen die Einnahmen aus eigenen Abgaben zu erhöhen. In extremen Fällen verlieren Gemeinden mehr an Finanzmitteln als sie durch Mehreinnahmen aus eigenen Abgaben gewinnen. Im Kontext der speziellen Problematik eines sozio-demografischen Strukturwandels bzw. der Strukturschwäche ländlich-peripherer Kleinräume bietet das **österreichische Modell jedoch nur wenig Korrekturmechanismen**.

In einem **internationalen Vergleich** werden Finanzausgleichsmodelle im Hinblick auf die Verfügbarkeit modelimmanenter Elemente des Strukturschwächeausgleichs untersucht. Dabei werden **Deutschland, die Niederlande, Norwegen, Schweiz, Kanada und Australien** untersucht. Dabei können in fast allen Modellen Elemente des ‚Finanzkraftausgleichs‘ identifiziert werden, wie sie auch in Österreich vorhanden sind. Gleichzeitig erfolgt in vielen Ländern jedoch auch ein ‚**Finanzbedarfsausgleich**‘, der – neben anderen Aspekten – die speziellen Problemlagen dünn besiedelter kommunaler Kleinräume abzudecken versucht. In zahlreichen Finanzausgleichsmodellen – etwa in Norwegen, der Schweiz, den Niederlanden – bestehen demnach, neben anderen aufgabenorientierten Elementen, auch **Ausgleichsmechanismen zur Bekämpfung von Folgen des Strukturwandels**. So basiert beispielsweise in den Niederlanden eine aufgabenbezogene Finanzierung von kommunalen Aufgaben auf einem Indikatorschema, das neben anderen Faktoren unter anderem die Siedlungsdichte, die Altersstruktur, die

Unternehmensdichte etc. berücksichtigt und strukturschwache Regionen entsprechend unterstützt. Ein ähnliches aufgabenbezogenes Modell zur Bemessung des Finanzbedarfs besteht in Norwegen. Ein besonderes Gewicht wird dabei der Altersstruktur beigemessen, höheren Anteilen an älterer Bevölkerung – aber auch an jüngerer Bevölkerung – wird entsprechend höherer Finanzbedarf zugewiesen. Neben demografischen Faktoren sind im Hinblick auf strukturschwache Regionen noch weitere Kriterien relevant, etwa die Zeitdistanz zum nächsten regionalen bzw. lokalen Zentrum, regionale Arbeitslosenraten, der Anteil der landwirtschaftlichen Bodennutzung.

Abschließend werden den internationalen Beispielen folgend konkrete **Modelloptionen** vorgestellt, und hinsichtlich Vor- und Nachteilen **diskutiert**. Die Modelloptionen zielen auf eine stärkere Berücksichtigung von Problemlagen der von Strukturschwächen und sozio-demografischen Verschiebungen betroffenen Gemeinden im Rahmen des bestehenden Finanzausgleichsmodells ab. Konkrete Modelloptionen umfassen eine (weitere) Abflachung des Bevölkerungsschlüssels, die Berücksichtigung einer zeitliche ‚Bremse‘ im Rahmen der Bevölkerungsgrößenfeststellung nach dem Beispiel des Gemeindefinanzausgleichs in Bayern, eine bedarfsorientierte Abgeltung eines regionalen Förderbedarfs etwa in Form einer verstärkten Berücksichtigung der Altersstruktur im Rahmen eines verstärkt aufgabenorientierten Finanzausgleichs sowie ein Fondsmodell zur Projekt- und Investitionsförderung von nach dem Vorbild der EU-Regionalförderung. Die verschiedenen Modelle weisen **unterschiedliche Vor- und Nachteile** auf. Wesentlich erscheint aus ökonomischer Betrachtung jedoch die **Erhaltung von Anreizen** der kommunalen Akteure, durch Gestaltung von günstigen standortpolitischen Rahmenbedingungen möglichst selbst zur Verbesserung der Ertragslage beizutragen. Allzu große Kompensations- und Umverteilungsmechanismen können einer solchen Anreizstruktur entgegenwirken. Finanzierungen zum Ausgleich von Strukturschwächen bzw. von Folgen des Strukturwandels sollten möglichst eine **zeitliche Befristung** bzw. **Projektcharakter** aufweisen und den Anreiz zu Gemeindekooperationen bewahren. Darüber hinaus gilt es in Anbetracht der bestehenden **Komplexität** des österreichischen Finanzausgleichs die **Transparenz** und **Überschaubarkeit von Finanzströmen** sowie die **Integrierbarkeit in das bestehende Finanzausgleichsmodell** zu berücksichtigen.

7. Literaturverzeichnis

- Adensamer V. und A. Höferl (2004), Der Finanzausgleich. Eine kurze Einführung. In: Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (OGPP).
- Aigner-Walder B. und M. G. Bliem (2012), Demographie und Daseinsvorsorge in Kärnten, Herausforderungen und Lösungsansätze auf kommunaler Ebene. IHS-Kärnten Forschungsbericht
- Bauer H., U. Schuh, L. Strohner et al. (2011), Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung, Gemeinsamer Forschungsbericht des IHS, KDZ u. d. TU Wien im Auftrag des BMF (siehe [link](#)).
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012), Der kommunale Finanzausgleich in Bayern (siehe [link](#)).
- Biwald P., A. Haindl, C. Hödl (2013), Gemeinde-Transferbericht – die 10-Jahres-Perspektive. In: Österreichische Gemeindezeitung ÖGZ 5/2013.
- Biwald P., A. Haindl, C. Hödl (2013a), Gemeinde-Transferbericht; Analyse 2002-2011 und Handlungserfordernisse; Zusammenfassung.
- Biwald P. (2011), Aufgabenorientierung. Ein neuer Maßstab für den Finanzausgleich. In: KDZ Forum Public Management, S. 4—6.
- Blöchliger H. und C. Vammalle (2012), Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD.
- Blöchliger H. u. C. Charbit (2008), Fiscal Equalisation. In: OECD Economic Studies No. 44, 2008/1. (siehe [link](#)).
- Blöchliger H., O. Merk, C. Charbit und L. Mizell (2007), Fiscal Equalisation in OECD Countries. In: OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 4. (siehe [link](#)).
- Boerboom, H. und H. Huigsloot (2007), The equalized allocation of local expenditure needs in the Netherlands; an optimized mixture of objectivity and politics. (siehe [link](#)).
- Bröthaler J. (2012), Diskussionsbeitrag zu Reform des österreichischen Finanzausgleichs. Präsentationsunterlage zum Seminar ‚Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich; Linz 12. Juni 2012 (siehe [link](#)).
- Bröthaler J., M. Getzner, H. Pitlik, M. Schratzenstaller-Altzinger, P. Biwald, H. Bauer, U. Schuh u. L. Strohner (2011), Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien. Wien, 2011 (siehe [link](#)).
- Bröthaler J., M. Getzner, M. Schratzenstaller, P. Biwald, H. Bauer (2012), Optionen und Strategien einer grundlegenden Reform des österreichischen Finanzausgleichs. In: WIFO Monatsberichte 12/2012, S. 905 ff.

- Bundesministerium der Finanzen (2014), Der bundesstaatliche Finanzausgleich. (siehe [link](#)).
- Clemens J. und N. Veldhuis (2013), Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland and the United States. Fraser Institute.
- Clemens J. und N. Veldhuis (2007), Beyond Equalisation, Examining Fiscal Transfers in a Broader Context. The Fraser Institute, 2007.
- Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (2005), Key Issues of Equalization and Territorial Formula Financing; Canada.
- Groot Hans de (2009), Financial autonomy of the local and regional government: Recent developments in the Netherlands. Paper for the conference: Innovation for the Good Local and Regional Governance, Enschede, 2-9 April 2009. (siehe [link](#)).
- Hahne U. (2009), Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft. In: Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung. Heft 1/2009. Hannover, S. 2-25 (siehe [link](#)).
- Hanika A. (2010), Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich bis 2030 mit Ausblick bis 2050 („ÖROK Prognosen“), Studie im Auftrag von Statistik Austria im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien. (siehe [link](#)).
- Kirchner S. (2013), Lessons from the Australian Experience. In J. Clemens and N. Veldhuis, (Hg.), Federalism and Fiscal Transfers: Australia, Germany, Switzerland, and the United States (Fraser Institute): 17–30.
- Müller S. und S. Keil (2013), The Territoriality of Fiscal Solidarity: Comparing Swiss Equalisation with European Union Structural Funding. In: Perspectives on Federalism, Vol. 5, Issue 1, 2013.
- OECD (2007), OECD Territorial Reviews; Norway.
- Olson M. (1969), The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government; in: American Economic Review 59, 479–487. (siehe [link](#)).
- Pincus J. (2011), Examining Horizontal Fiscal Equalisation in Australia. University of Adelaide School of Economics, Research Paper No. 2011-25. (siehe [link](#)).
- Schneider F., V. Riegler und J. Voigt (2012), Ein institutioneller-ökonomischer Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz. (siehe [link](#)).
- Schneider M. (2002), Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria. In: Fiscal Studies (2002) vol. 23, no. 1, pp. 105–133 (siehe [link](#)).
- Schönbäck W. und J. Bröthaler (2005a), Die Bedeutung des Finanzausgleichs für die Gemeindehaushalte im ländlichen Raum Österreichs. In: Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Band 12, S. 1-26.

Schönbäck W. und J. Bröthaler (2005), Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs. In: Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden (RFG), 01, März 2005. (siehe [link](#))

Schrattenstaller, M. (2008), Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben. In: WIFO Monatsberichte, 1/2008, 35 ff, (siehe [link](#)).

Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), Der nationale Finanzausgleich, Stärkung des Föderalismus

VNG Association of Netherlands Municipalities (2008), Local Government in the Netherlands (siehe [link](#)).