

Projektbericht
Research Report

Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung

Helfried Bauer, Peter Biwald, Johann Bröthaler,
Michael Getzner, Nikola Hochholdinger, Sebastian Reis,
Ulrich Schuh, Ludwig Strohner



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna



Projektbericht
Research Report

Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung

**Helfried Bauer, Peter Biwald, Johann Bröthaler,
Michael Getzner, Nikola Hochholdinger, Sebastian Reis,
Ulrich Schuh, Ludwig Strohner**

Endbericht

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Dezember 2010

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Kontakt:

Ulrich Schuh, IHS
☎: +43/1/599 91-148
email: schuh@ihs.ac.at

Ludwig Strohner, IHS
☎: +43/1/599 91-159
email: strohner@ihs.ac.at

Sebastian Reis, IHS
Johann Bröthaler, IFIP / TU-Wien
Michael Getzner, IFIP / TU-Wien
Peter Biwald, KDZ
Nikola Hochholdinger, KDZ
Helfried Bauer, KDZ

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Grundlegendes zu fiskalischem Ausgleich und Aufgabenorientierung	6
2.1	Allgemeines zur verstärkten Aufgabenorientierung	7
2.2	Fiskalischer Ausgleich auf der Einnahmenseite	14
3	Öffentliche Ausgaben und Einnahmen im Überblick	16
3.1	Ausgaben des Sektors Staat 2008	16
3.2	Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden	19
3.2.1	Methodische Grundlagen und Probleme	19
3.2.2	Gesamtausgaben und -einnahmen	20
3.2.3	Gesamt-Ausgaben und -Einnahmen nach Aufgabengruppen.....	21
4	Aufgabenorientierung in einzelnen Aufgabengruppen	26
4.1	Hoheitsverwaltung/allgemeine Verwaltung (A1)	26
4.1.1	Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene	27
4.1.2	Aufgabenbündel für die Hoheitsverwaltung/allgemeine Verwaltung	31
4.2	Bildung (A2)	42
4.2.1	Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene	42
4.2.2	Schulbildung	43
4.2.3	Außerschulische Jugenderziehung	55
4.2.4	Sport und außerschulische Leibeserziehung und Erwachsenenbildung.....	57
4.2.5	Forschung und Wissenschaft	60
4.3	Kultur (A3).....	63
4.3.1	Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene	63
4.3.2	Aufgabenbündel für Kultur.....	66
4.4	Soziale Sicherung und Kinderbetreuung (A4)	75
4.4.1	Überblick über Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene.....	75
4.4.2	Soziale Sicherung	76
4.4.3	Kinderbetreuung	82
4.5	Gesundheit (A5).....	93
4.5.1	Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene	93
4.5.2	Gesonderte Verwaltung	95
4.5.3	Gesundheitsdienst.....	95
4.5.4	Umweltschutz	98
4.5.5	Rettungs- und Warndienste.....	100

4.5.6	Krankenanstalten	103
4.6	Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/ Unternehmungen (A6)	115
4.6.1	Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene	115
4.6.2	Straßenbau und Straßenverkehr	121
4.6.3	Öffentlicher Verkehr	123
4.6.4	Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen	125
4.7	Wohnbau- und Wirtschaftsförderung (A7)	129
4.7.1	Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene	129
4.7.2	Wohnbauförderung	131
4.7.3	Wirtschaftsförderung	133
5	Förderung strukturschwacher Regionen	140
5.1	Das derzeitige Umverteilungssystem im FAG	140
5.2	Umverteilungswirkungen des FAG	142
5.3	Förderung finanzschwacher Regionen bzw. Länder	144
6	Schlussfolgerungen	148
7	Literatur	154

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Indikatoren Schweiz	12
Tabelle 2:	Finanzausgleichsmodelle für Regionen und Gemeinden in Schweden.....	13
Tabelle 3:	Indikatorenüberblick: Dänemark, Norwegen, Niederlande.....	14
Tabelle 4:	Ausgaben des Staates (nichtfinanzielle Transaktionen gemäß ESVG 1995) nach Aufgabenbereich (COFOG) und Subsektoren 2008, Anteil in Prozent bzw. gesamt in Mrd. Euro	17
Tabelle 5:	Gesamtausgaben und -einnahmen der Länder und Gemeinden 2008, in Mio. Euro	21
Tabelle 6:	Ausgaben und Einnahmen der Länder ohne Wien nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro	22
Tabelle 7:	Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden (ohne Wien) nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro	23
Tabelle 8:	Ausgaben und Einnahmen von Wien (als Land und Gemeinde) nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro	24
Tabelle 9:	Laufende Netto-Ausgaben einschließlich Schuldentilgung der Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro.....	25
Tabelle 10:	Hoheitsverwaltung – Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008	28
Tabelle 11:	Hoheitsverwaltung – Nettoausgaben der Länder und Wien als Land und Gemeinde 2008	29
Tabelle 12:	Hoheitsverwaltung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen	30
Tabelle 13:	Hoheitsverwaltung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesland.....	31
Tabelle 14:	Hoheitsverwaltung – Aufgaben und Aufgabenbündel	31
Tabelle 15:	Differenzierung im dänischen Gemeinde-Lastenausgleich.....	39
Tabelle 16:	Kriterien im niederländischen Finanzausgleich	40
Tabelle 17:	Nettoausgaben für Bildung in Mio. Euro, 2008	42
Tabelle 18:	Schüler und Schulen nach Schulerhalter 2008/2009	44
Tabelle 19:	Indikatoren in Schweden	51
Tabelle 20:	Kultur - Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008	63
Tabelle 21:	Kultur - Nettoausgaben der Länder und Wien als Land und Gemeinde 2008	64
Tabelle 22:	Kultur – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen	65
Tabelle 23:	Kultur – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesland ..	66
Tabelle 24:	Grundversorgung – Aufgaben und Aufgabenbündel.....	66
Tabelle 25:	Kriterien im niederländischen Finanzausgleich	72
Tabelle 26:	Soziale Sicherung – Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und von Wien als Land und Gemeinde 2008	75
Tabelle 27:	Vorschulische Erziehung: Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008	76
Tabelle 28:	Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder und von Wien als Land und Gemeinde 2008.....	77
Tabelle 29:	Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe 2008 nach Bundesländern	78
Tabelle 30:	Soziale Sicherung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen	80

Tabelle 31:	Summe der Nettoausgaben von Land und Gemeinden pro SozialhilfeempfängerIn, in Euro im Jahr 2008	81
Tabelle 32:	Vorschulische Erziehung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder und von Wien als Land und Gemeinde 2008	82
Tabelle 33:	Vorschulische Erziehung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe 2008 nach Bundesländern	83
Tabelle 34:	Vorschulische Erziehung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen.....	85
Tabelle 35:	Nettoausgaben nach Abschnittsgruppen, 2008 in Mio. Euro	94
Tabelle 36:	Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008	117
Tabelle 37:	Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Nettoausgaben pro Kopf der Länder und von Wien als Land und Gemeinde 2008	118
Tabelle 38:	Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe 2008 nach Bundesländern	119
Tabelle 39:	Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen	120
Tabelle 40:	Nettoausgaben im Bereich der Wohnbauförderung	129
Tabelle 41:	Nettoausgaben der Länder für Wirtschaftsförderung im Jahr 2008 in Mio. Euro	131
Tabelle 42:	Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft 2006 bis 2008.....	137
Tabelle 43:	Zuordnung der Wirtschaftsförderung zu Basisaufgaben undSonderlast....	138
Tabelle 44:	Finanzkraft nach §21 FAG nach Gemeindegrößenklassen für das Jahr 2008 in Euro je Einwohner.....	142
Tabelle 45:	Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Länderebene.....	149
Tabelle 46:	Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Gemeindeebene	150
Tabelle 47:	Aufgabenentflechtung auf Länderebene	151
Tabelle 48:	Aufgabenentflechtung auf Gemeindeebene	151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufgabenbündel in Mio Euro – 2008	32
Abbildung 2:	Gemeinden – mittlere Nettoausgaben für Basisaufgaben in Euro je Einwohner.....	33
Abbildung 3:	Gemeinden – mittlere Nettoausgaben für einzelne Basisaufgaben in Euro je Einwohner.....	33
Abbildung 4:	Nettoausgaben der Länder für Basisaufgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2008.....	34
Abbildung 5:	Nettoausgaben der Länder für einzelne Basisaufgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2008.....	35
Abbildung 6:	Nettoausgaben von Wien als Land und Gemeinde für einzelne Basisaufgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2008 im Vergleich zu Ländern und Gemeinden	36
Abbildung 7:	Gemeinden – Nettoausgaben Zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner.....	36
Abbildung 8:	Gemeinden – Nettoausgaben für einzelne Aufgaben in Euro je Einwohner	37
Abbildung 9:	Gemeinden – Nettoausgaben Pensionen in Euro je Einwohner	38
Abbildung 10:	Nettoausgaben je Einwohner, 2008	45
Abbildung 11:	Nettoausgaben (Abschnitt 20 bis 23) je Einwohner nach Gemeindegröße (ohne Wien), 2008.....	46
Abbildung 12:	Nettoausgaben der Gemeinden und Wien je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	47
Abbildung 13:	Aggregierte Nettoausgaben (Länder und Gemeinden) je Einwohner nach Abschnitt, 2008.....	48
Abbildung 14:	Aggregierte Nettoausgaben (Länder und Gemeinden) je Schüler (Schuljahr 2008/2009) nach Abschnitt, 2008.....	49
Abbildung 15:	Scatter-Plot: Schüler an Berufsbildenden Schulen (Anteil an Bevölkerung) und Nettoausgaben je Einwohner	55
Abbildung 16:	Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	56
Abbildung 17:	Nettoausgaben (Abschnitt 25) je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008.....	56
Abbildung 18:	Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	58
Abbildung 19:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008.....	59
Abbildung 20:	Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	61
Abbildung 21:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008.....	62
Abbildung 22:	Kultur – Nettoausgaben nach Aufgabenbündel in Mio. Euro	67
Abbildung 23:	Gemeinden Kultur – Nettoausgaben Basisaufgaben in Euro je Einwohner	68
Abbildung 24:	Länder Kultur – Nettoausgaben in Euro je Einwohner	68
Abbildung 25:	Länder Kultur - Nettoausgaben Basisaufgaben in Euro je Einwohner.....	69
Abbildung 26:	Gemeinden Kultur – Nettoausgaben Zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner.....	69
Abbildung 27:	Länder Kultur – Nettoausgaben ballungsraumspezifische Aufgaben in Euro je Einwohner.....	70
Abbildung 28:	Nettoausgaben der einzelnen Länder für Kultur in Euro je Einwohner im Jahr 2008.....	73
Abbildung 29:	Gemeinden – Nettoausgaben Kultur in Euro je Einwohner.....	74

Abbildung 30:	Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder in den Bereichen Allgemeine öffentliche Wohlfahrt und freie Wohlfahrt.....	77
Abbildung 31:	Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesländern.....	79
Abbildung 32:	Soziale Sicherung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen dargestellt.....	80
Abbildung 33:	Kinderbetreuung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder 2008	83
Abbildung 34:	Kinderbetreuung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesländern.....	84
Abbildung 35:	Kinderbetreuung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen dargestellt.....	85
Abbildung 36:	Ausmaß der Kinderbetreuung – Betreute Kinder je 1.000 Einwohner – 2008/2009.....	86
Abbildung 37:	Betreuungsquoten in den einzelnen Bundesländern – 2008/2009.....	86
Abbildung 38:	Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Nettoausgaben der Gemeinden und der Kinderbetreuungsquote der 3 bis 5-Jährigen	87
Abbildung 39:	Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Nettoausgaben der Länder und Gemeinden sowie der Kinderbetreuungsquote der 3 bis 5-Jährigen	88
Abbildung 40:	Durchschnittlich laufende Betriebsausgaben in Kinderkrippen, je Platz in Euro p.a. 2008	89
Abbildung 41:	Durchschnittlich laufende Betriebsausgaben in Kindergarten, je Platz in Euro p.a.	90
Abbildung 42:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008	95
Abbildung 43:	Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	96
Abbildung 44:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008	97
Abbildung 45:	Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	98
Abbildung 46:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008	99
Abbildung 47:	Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008.....	101
Abbildung 48:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008	102
Abbildung 49:	Nettoausgaben der Länder, Gemeinden und Wien (als Land und Gemeinde) je Einwohner nach Bundesland, 2008	107
Abbildung 50:	Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008	108
Abbildung 51:	Kriterien zur Verteilung von Mitteln im Gesundheitsbereich	109
Abbildung 52:	LKF-Punkte nach Bevölkerungsgruppen, 2008.....	112
Abbildung 53:	Hypothetische LKF-Punkte je Einwohner nach Ländern	113
Abbildung 54:	Hypothetische LKF-Punkte nach Bevölkerung in den Ländern (Abweichung vom Bundesdurchschnitt)	114
Abbildung 55:	Straßenbau und Straßenverkehr: Nettoausgaben pro Kopf der Länder 2008	121
Abbildung 56:	Straßenbau und Straßenverkehr: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen	121
Abbildung 57:	Öffentlicher Verkehr – Nettoausgaben pro Kopf der Länder 2008	124
Abbildung 58:	Verkehr – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen.....	125
Abbildung 59:	Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden der VA 81 – 83 nach Größenklassen, 2008	126

Abbildung 60:	Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden der VA 84 (Wohn- und Geschäftsgebäude) nach Größenklassen, 2008	127
Abbildung 61:	Wohnbauförderung der Länder und Gemeinden	130
Abbildung 62:	Wohnbauförderung der Gemeinden	130
Abbildung 63:	Wirtschaftsförderung der Gemeinden	134
Abbildung 64:	Wirtschaftsförderung in Wien	135
Abbildung 65:	Wirtschaftsförderung der Länder	135
Abbildung 66:	Wirtschaftsförderung nach Gemeindegröße	136
Abbildung 67:	Förderausgaben L&F gegenüber landwirtschaftlicher Fläche	139
Abbildung 68:	Ausgaben L & F gegenüber Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe	139
Abbildung 69:	Finanzkraft je Einwohner (in Euro)	145
Abbildung 70:	Verteilung der Ertragsanteile an die Länder	146

1 Einleitung

Der derzeit bestehende Finanzausgleich ist die Folge einer jahrzehntelangen Entwicklung und regelt die Einnahmenverteilung der Mittel des Steuerverbundes zur Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften. Der Begriff „Finanzausgleich“ ist jedoch missverständlich, da zentrale Fragen ausgeblendet werden, wie die Frage, welche staatliche Ebene welche Aufgaben zu erfüllen hätte. Nach Zimmermann und Henke (2005) regelt der Finanzausgleich die „Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften im Staatsaufbau“ und bildet dadurch das zentrale Steuerungssystem der Finanzwirtschaft im (Bundes-)Staat. Das daraus ableitbare finanzwissenschaftliche Verständnis des Finanzausgleichs ist damit umfassender als es der älteren Literatur und der in vielen Staaten – darunter auch in Österreich – gängigen Praxis entspricht. Diese Praxis besteht u.a. in periodischen Anpassungen des bundesgesetzlichen Finanzausgleichs an steuer- und wirtschaftspolitische Erfordernisse, an Anpassungen im Transfersystem und an finanztechnischen Feinheiten. Auf die normative Aufgabenverteilung wird nicht explizit Bezug genommen (Bröthaler, 2008).

Dieser „moderne“ Finanzausgleichsbegriff stellt nicht nur eine gesamtheitliche Betrachtung dar, sondern ermöglicht auch die Berücksichtigung der aufgabenpolitischen (z.B. Alterung der Gesellschaft) und finanzwirtschaftlichen Dynamik (z.B. Haushaltskonsolidierung). Neben der expliziten Berücksichtigung von Kompetenzen und Aufgaben gibt die Finanzwissenschaft weitere Kriterien vor, die in einem modernen Finanzausgleich erfüllt werden sollten. Das *Konnexitätsprinzip*, also die Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung, ist ein wesentliches Element einer Aufgabenorientierung im Finanzausgleich. Die Vernachlässigung der Bezugnahme auf die Aufgaben der jeweiligen Gebietskörperschaften ist daher vom Standpunkt des Effektivitäts- und Effizienzgebots problematisch.

Ein weiterer wesentlicher Punkt besteht in der konkreten Zuordnung von öffentlichen Leistungen auf die einzelnen staatlichen Ebenen. Bezüglich der Zuteilung von Aufgaben ist hauptsächlich auf zwei Kriterien der finanzwissenschaftlichen Theorie abzustellen. Erstens muss auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz abgestellt werden, welches besagt, dass die Größe der Gebietskörperschaft mit den lokalen/regionalen Präferenzen übereinstimmen sollte. Zweitens muss die Gebietskörperschaft groß genug sein, um Skaleneffekte zu nutzen bzw. Spillovers gering zu halten. Dieser zweite Punkt findet vor allem in der gleichzeitig durchgeführten Studie zu Gemeindestruktur, Gemeindekooperationen Berücksichtigung. Bei Anwendung dieser Kriterien ergeben sich Aufgaben, welche auf zentralstaatlicher Ebene angesiedelt werden sollen, und Aufgaben, für welche eine dezentralere Ebene prädestiniert ist. Zu ersteren Aufgaben zählen zum Beispiel die Außenpolitik, das Justizwesen oder die Polizei. Zu Gemeindeaufgaben würden zum Beispiel die örtliche Sicherheit, der Feuerschutz oder die lokale Infrastruktur zählen. Betrachtet man die Verteilung der Aufgaben in

Österreich, dann haben die Gemeinden zwar bundesgesetzlich dieselben Aufgaben zu erfüllen, durch landesgesetzliche Regelungen entstehen jedoch teils unterschiedliche Verteilungen der Lasten der Aufgabenerfüllung zwischen Ländern und Gemeinden. Dieser Punkt wird nachfolgend noch besonders betrachtet, da diese unterschiedlichen Regelungen Probleme einer stärkeren Berücksichtigung der Aufgaben bei der Verteilung der Mittel des Steuerverbundes mit sich bringen.

Im österreichischen System des Finanzausgleichs kann bereits aus dem Finanzverfassungsgesetz ein grundsätzliches Bekenntnis zur Aufgabenorientierung abgeleitet werden. So ist in § 4 F-VG 1948 bestimmt, dass die Verteilung der finanziellen Mittel unter der Prämisse stattzufinden hat, dass eine Übereinstimmung mit den Lasten der öffentlichen Verwaltung gegeben ist und die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.¹ Mit dem FAG 2008 wurde erstmalig eine breite Aufgabenorientierung verankert. Nachdem bereits 2005 eine Orientierung an Aufgaben mit finanziellen Mitteln für die Sanierung der Krankenanstalten stattgefunden hat, wurden mit der Berücksichtigung des Klimaschutzes, Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherung, der 24h-Pflege und der Kinderbetreuung zusätzliche aufgabenorientierte Mittelzuweisungen aufgenommen. Die Veränderungen der Zuteilung der Aufgaben auf die Ebenen der Gebietskörperschaften, also eine Entflechtung von Kompetenzen sowie der Zuständigkeiten bei der Aufgabendurchführung, und damit verbunden die Verteilung der Mittel zur Finanzierung dieser Aufgaben waren trotz der oben beschriebenen Ansätze eher bescheiden.

Ein Kennzeichen des österreichischen Finanzausgleichs ist, dass die Zuteilung der finanziellen Mittel auf Länder- und Gemeindeebene zu überwiegendem Teil pauschal erfolgt, d.h. dass auf besondere Lasten, die einzelne Gebietskörperschaften möglicherweise zu tragen haben, häufig keine Rücksicht genommen wird. Die Zuteilung der Mittel erfolgt vorwiegend auf Basis der Volkszahl, entweder indem direkt auf diese abgestellt wird oder in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die Kosten für die Aufgaben, welche eine Gebietskörperschaft zu erfüllen hat, sind nun nicht notwendigerweise eine einfache Funktion dieser Volkszahl, sondern hängen häufig auch von anderen demographischen und sozioökonomischen Faktoren bzw. regionalen Gegebenheiten ab, sodass die Möglichkeit besteht, dass die Kostendeckung über die Mittel des Finanzausgleichs nur ungenügend möglich ist.

Der derzeitige Finanzausgleich im weiteren Sinne ist geprägt von einer sehr starken Verbundkomponente, was bedeutet, dass die Einnahmen aus eigenen Steuern im Vergleich zu den Ertragsanteilen bzw. innerstaatlichen Transfers eine wesentliche geringere Rolle spielen. Dies ist besonders auf der Landesebene festzustellen. Die Gebarungsergebnisse für den Sektor Staat für das Jahr 2008 zeigen, dass der Anteil der eigenen Steuern an den

¹ Siehe dazu auch Hüttner, Griebler und Huemer (2008), S. 45.

gesamten Einnahmen der laufenden Gebarung auf Landesebene (ohne Wien) lediglich etwas über 2 Prozent betrug, während die Ertragsanteile einen Anteil von beinahe 40 Prozent aufwiesen. Daneben haben auch noch die laufenden Transferzahlungen von den Trägern des öffentlichen Rechts mit rund einem Drittel der Einnahmen eine große Bedeutung. Auf der Gemeindeebene haben die eigenen Abgaben mit einem Anteil von über 21 Prozent an den laufenden Einnahmen zwar einen deutlich höheren Stellenwert, die Ertragsanteile machen jedoch auch auf Gemeindeebene rund 40 Prozent aus. Die Einnahmen aus laufenden Transferzahlungen sind ebenso auf der Gemeindeebene bedeutsam, jedoch ist der Anteil mit 6 Prozent merklich geringer. Aufkommensstarke eigene Abgaben auf der Landesebene sind die Fremdenverkehrsabgaben, die Feuerschutzsteuer sowie die Verwaltungsabgaben. Auf der Gemeindeebene sind vor allem die Kommunalsteuereinnahmen, die Grundsteuer sowie die Interessentenbeiträge bedeutsam. Die hohen Transfer- und Aufgabenverflechtungen führen dazu, dass das Konnexitätsprinzip häufig durchbrochen ist.

Die hohe Bedeutung der Ertragsanteile zur Finanzierung der Ausgaben macht deutlich, dass die Verteilung dieser Mittel auf die einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften bzw. auf die einzelnen Gebietskörperschaften erheblichen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung haben. Daten des Bundesministeriums für Finanzen zeigen, dass auf der Länderebene 63 Prozent der Abgaben mit einheitlichem Schlüssel nach der Volkszahl zugeteilt werden, der Rest fast ausschließlich nach Fixschlüsseln². Auf der Gemeindeebene werden 68 Prozent nach der Volkszahl bzw. dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt, der verbleibende Rest wiederum nach Fixschlüsseln.

Diese Zahlen spiegeln die Bedeutung der Volkszahl, entweder direkt oder indirekt in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, wider. Die Fixschlüssel beinhalten zwar teilweise eine Verteilung der Mittel nach Aufgaben-Belastung, basieren aber auf politischen Verhandlungsergebnissen und eine laufende Evaluierung unterbleibt in der Regel. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel bei der Zuteilung der Mittel des Steuerverbundes soll der Einschätzung Rechnung tragen, dass die Aufgaben von Gemeinden mit der Gemeindegröße infolge ballungsraumspezifischer- bzw. zentralörtlicher Aufgaben zunehmen. Statutarstädte erhalten für die Durchführung von Bezirksverwaltungsbehörden einen Fixbetrag nach Einwohnern.

Neben dieser Aufteilung existiert eine Vielzahl von Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Diese sind zum Teil bereits im Finanzausgleichsgesetz zu finden, wie z.B. die Landesumlage, Finanz- bzw. Bedarfszuweisungen oder Zuschüsse. Zusätzlich gibt es noch eine beträchtliche Anzahl von Transfers im Rahmen der Mitfinanzierung von

² Durch die Einbeziehung des Investitionsbeitrags sowie der Bedarfszuweisung Haushaltsausgleich zu den Abgaben mit einheitlichem Schlüssel hat sich im neuen Finanzausgleichsgesetz der Anteil der Mittel, welcher nach Fixschlüsseln verteilt wird, deutlich erhöht.

Aufgaben infolge des Auseinanderfallens von Aufgabendurchführung und Finanzierung. Beispiele finden sich vor allem im Bereich der Bildung, Soziales oder bei den Krankenanstalten. Daneben existieren auch noch Beziehungen von Gemeinden untereinander im Rahmen von Gemeindeverbänden, die bereits eine enorme Bedeutung erlangt haben. So existierten in Österreich im Jahr 2008 laut Gebärungsstatistik 1.433 Gemeindeverbände. Eine wesentliche Bedeutung haben diese in Niederösterreich. Bezüglich der Anzahl der Gemeindeverbände nach übernommenen Aufgaben dominieren Schul- und Umweltgemeindeverbände und bezüglich der Ausgaben die Sozialhilfe- und Umweltverbände. Alles in allem weisen die Rechnungsabschlüsse im Jahr 2008 für diese Verbände Gesamtausgaben in Höhe von 3,2 Mrd. Euro aus. Die Einnahmen weisen eine vergleichbare Größenordnung aus, die Schuldenstände betragen knapp 3 Mrd. Euro.

In dieser Studie soll nun der Frage nachgegangen werden, ob zusätzliche Indikatoren neben der dominanten Bevölkerungszahl für die Verteilung der Finanzmittel sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene Berücksichtigung finden sollen und falls ja, welche. Das dahinterstehende Ziel ist, eine stärkere Deckung von besonderen Lasten mit finanzieller Ausstattung zu erreichen. Eine verstärkte Aufgabenorientierung im Finanzausgleich kann nur einen Teil der finanziellen Ausstattung bei Berücksichtigung der Aufgaben von Ländern und Gemeinden zueinander ausgleichen. Unterschiede auf der Einnahmenseite als Folge von Differenzen in der wirtschaftlichen Prosperität, welche sich in den Aufkommen an Landes- und Gemeindeabgaben widerspiegelt, können auch bei stärkerer Berücksichtigung der Aufgaben nicht berücksichtigt werden. Als Folge soll in dieser Studie auch untersucht werden, ob und welche finanzausgleichspolitischen Maßnahmen zu einer Verringerung der finanziellen Ausstattung von Ländern und Gemeinden führen sollen bzw. führen können. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass eigene Abgaben im internationalen Vergleich nur einen relativ geringen Stellenwert aufweisen und damit die Verteilung der Mittel über den Steuerverbund eine wesentlich wichtigere Rolle spielt.

Die vorliegende Studie untersucht, basierend auf der „Aufgabeneinteilung“ nach der Voranschlagsverrechnungsverordnung (VRV), welche zusätzlichen Indikatoren für die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes herangezogen werden könnten. Dazu werden Aufgaben in *Basisaufgaben*, für welche die finanziellen Mittel auf Basis der Volkszahl zugeteilt werden, und *Sonderlasten*, für welche andere Indikatoren zur Mittelverteilung herangezogen werden, unterteilt. Die Darstellung möglicher Indikatoren geht in einem ersten Schritt vom Zweisteller der VRV aus. Diese Fokussierung erleichtert sowohl die Suche nach Indikatoren als auch die Begründung, warum gewisse Indikatoren herangezogen werden sollten bzw. könnten. Dabei soll auch ein internationaler Überblick über verwendete Indikatoren zusätzliche Klarheit schaffen. Vorsicht ist bei dieser Methode jedoch dahingehend geboten, dass die Gesamtanzahl an möglichen Indikatoren im überschaubaren Rahmen bleibt. Die Literatur weist deutlich darauf hin, dass eine große Anzahl an Indikatoren zwar mögliche Unterschiede in der Belastung von Gebietskörperschaften auf der Ausgabenseite besser abbilden könnte, jedoch ein deutlicher Trade-off bezüglich der

Akzeptanz einer stärkeren Aufgabenorientierung in der Transferzuweisung und der Planbarkeit der zur Verfügung stehenden Mittel bestehen würde. Bei den ausgewählten Indikatoren wird prinzipiell auch darauf Bedacht gelegt, dass deren Verwendung keine unerwünschten Verhaltensreaktionen der Gebietskörperschaften auslösen. Dies wird dann erreicht, wenn die Realisationen der jeweiligen Indikatoren nicht durch betroffene Gebietskörperschaften direkt verändert werden können.

2 Grundlegendes zu fiskalischem Ausgleich und Aufgabenorientierung

Unter fiskalischem Ausgleich versteht man die Zuteilung von Transfers bzw. Mitteln des Steuerverbundes an Gebietskörperschaften um Unterschiede im Umfang der Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen als Folge besonderer Risikofaktoren bzw. struktureller Komponenten, Stichwort Lastenausgleich, oder unterschiedlicher Einnahmekapazität, Stichwort Ressourcenausgleich, zumindest teilweise auszugleichen. Häufig erwähnte Ziele sind mögliche Ungleichgewichte unterhalb der zentralen Ebene zu korrigieren und die untergeordneten Gebietskörperschaften in die Lage zu versetzen, den Bürgern ein ähnliches Volumen an öffentlichen Leistungen in vergleichbarer Qualität zur Verfügung zu stellen, bei vergleichbarer steuerlicher Belastung. Aus dieser Betrachtung lässt sich somit erschließen, dass sich der fiskalische Ausgleich sowohl auf unterschiedliche Voraussetzungen der Leistungserbringung bezieht, als auch auf die unterschiedlichen Voraussetzungen Einnahmen zu generieren. Falls eine Gebietskörperschaft keine Möglichkeit hat Einnahmen zu generieren (Steuern, Gebühren), dann wäre ein fiskalischer Ausgleich auf der Einnahmenseite nicht in Betracht zu ziehen.

Eine stärkere Aufgabenorientierung im Rahmen der Verteilung der Steuermittel aus dem Steuerverbund zielt hierbei auf die unterschiedlichen Voraussetzungen auf der Ausgabenseite ab. Da der Anteil der eigenen Steuern der untergeordneten Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich eher gering ist, ist dieser bei Beibehaltung dieser Struktur von wesentlicherer Bedeutung als ein fiskalischer Ausgleich auf der Einnahmenseite.

Der Umfang des Ausgleichs ist natürlich abhängig von der Aufgabenverteilung auf einzelne Gebietskörperschaften, Einflussgrößen, wie Größe, Anzahl und geographischer Verteilung der dezentralen Gebietskörperschaften sowie dem Umfang der eigenen Einnahmen. Somit muss dieser für jeden Staat separat behandelt werden. Eine Untersuchung der OECD (2007) in einigen OECD-Ländern zeigt, dass das Niveau³ des fiskalischen Ausgleichs in diesen Ländern sehr unterschiedlich ist. Im Schnitt über die untersuchten Staaten wurden etwa 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für diese Maßnahmen verwendet. Spitzenreiter ist in dieser Untersuchung Japan, gefolgt von Österreich und Mexiko, mit 4 Prozent des BIP. Dabei zeigt sich auch, dass sich in den meisten betrachteten Ländern der Ausgleich vor allem auf die Ausgabenseite bzw. den vertikalen Ausgleich zwischen Gebietskörperschaften bezieht. Der Anteil des horizontalen Ausgleichs ist meist wesentlich geringer. Föderale Staaten tendieren eher zu horizontalem Kostenausgleich, Staaten ohne starke föderale Struktur zu vertikalem Kostenausgleich. Dieser Zusammenhang ist jedoch

³ Die OECD weist aber darauf hin, dass die Abgrenzung, was als fiskalischer Ausgleich betrachtet wird und was nicht, relativ schwierig ist. Dies kann zum Teil die Unterschiede mitbestimmen.

schwach. Nachfolgend werden wichtige allgemeine Punkte zur Aufgabenorientierung und zum fiskalischen Ausgleich auf der Einnahmenseite dargelegt.

2.1 Allgemeines zur verstärkten Aufgabenorientierung

Die erste Frage, die man sich bei diesem Thema einer verstärkten Aufgabenorientierung zu stellen hat, ist, ob ein Ausgleich für unterschiedliche Lasten der Gebietskörperschaften überhaupt sinnvoll und notwendig ist. Zwei Argumente werden des Öfteren gegen den Ausgleich von Ausgabenerfordernissen und damit die Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren, neben der Volkszahl, vorgebracht. Erstens wurde argumentiert, dass sozioökonomische Bedürfnisse sehr stark mit der Steuerbasis korrelieren. Als Argumente dafür könnten die folgenden beiden gelten. Einerseits wurde vorgebracht, dass Armut ein städtisches Problem sei, wobei aber auch die Steuerbemessungsgrundlagen höher als in ländlichen Regionen seien. Andererseits wurde vorgebracht, dass soziale Ausgaben mit geringem Einkommen einhergehen. Die Implikationen wären zwar unterschiedlich, jedoch könnte es ausreichend sein den Ausgleich zwischen Gebietskörperschaften über die Finanzkraft durchzuführen. Das erste Argument würde implizieren, dass der Finanzausgleich geringer ausfallen sollte, das zweite Argument würde für einen verstärkten Finanzausgleich sprechen. Für Dänemark zum Beispiel hat Mau (2008) jedoch nur einen sehr schwachen Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Ausgabennotwendigkeiten und der Steuerbemessungsgrundlage gefunden.

Zweitens wurde vorgebracht, dass demographische Unterschiede eher von geringerer Bedeutung sind, da höhere Ausgabenerfordernisse als Folge einer älteren Bevölkerungsstruktur mit geringeren zusätzlichen Ausgabenerfordernissen für jüngere Personen einhergehen und umgekehrt. Mau zeigt, dass für Dänemark dieser Zusammenhang zwar vorhanden aber doch nicht ausreichend sei, um als Argument gegen eine Aufgabenorientierung bei der Mittelzuteilung zu fungieren. Zusätzlich sind auch die Ausgabenerfordernisse für jüngere und ältere Personen nicht gleich hoch.

Ob eine stärkere Aufgabenorientierung und somit die Berücksichtigung von besonderen Ausgabenerfordernissen bei der Mittelzuteilung wünschenswert ist, hängt gemäß Kim und Lotz (2008) vor allem von vier Faktoren ab:

- Welche Aufgaben werden einzelnen Gebietskörperschaften zugewiesen
- Durchschnittliche Größe der betrachteten Gebietskörperschaften
- Größe des Landes und der Diversität innerhalb des Landes
- Unterschiede zwischen Stadt- und Landregionen

Daneben sind unseres Erachtens auch sozioökonomische, demographische und topographische Unterschiede zwischen Gebietskörperschaften von wesentlicher Bedeutung, wobei dies natürlich von der Verteilung der Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften abhängt. Daneben stellt sich auch die Frage, wie Spillovers zwischen Gebietskörperschaften behandelt werden. Letztere werden in der Analyse jedoch nicht betrachtet.

Weiters argumentieren Kim und Lotz (2008), dass nicht für jede Aufgabe, die von dezentralen Gebietskörperschaften ausgeübt wird, eine aufgabenorientierte Mittelzuteilung durchzuführen ist. Jene, welche eine deutliche Umverteilungskomponente aufweisen, wie Bildungs- oder Pflegeausgaben, eignen sich deutlich besser, da sie häufig mit einer nationalen Präferenz für Mindeststandards verbunden sind. Länder mit größeren dezentralen Einheiten haben meist eine gleichmäßigere Verteilung der Bevölkerung als Länder mit kleineren Einheiten, sodass eine geringere Bedeutung für eine aufgabenorientierte Mittelzuweisung besteht. Die Umkehrung gilt für die Größe eines Landes. Größere Länder dürften im Schnitt eher eine größere Variation in den Lebensbedingungen aufweisen als kleinere Staaten, was für eine stärkere Aufgabenorientierung spricht. Große Unterschiede zwischen dem ländlichen und städtischen Raum sprechen ebenfalls für eine verstärkte Aufgabenorientierung.

In der theoretischen Literatur ist der Ausgangspunkt für die Bestimmung von Ausgabenerfordernissen die Nachfragefunktion der Einwohner nach öffentlichen Leistungen, welche zusammen mit der Produktionsfunktion die Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften bestimmen. Die Ausgaben hängen dabei von den Produktionskosten der Leistung ab, sowie von einem Einkommensfaktor, den Präferenzen und dem Bedarf. Problematisch ist dabei die Unterscheidung zwischen Präferenzen und dem Bedarf der Einwohner. Das Einkommen einer Region führt einerseits zu einer Nachfrage, welche in einer stärkeren Aufgabenorientierung Berücksichtigung finden sollte, wie Ausgaben im Rahmen der sozialen Wohlfahrt, aber auch zu einer präferenzinduzierten Nachfrage, welche sich nicht per se für einen Ausgleich qualifiziert.

Es gibt nun prinzipiell zwei Möglichkeiten den Bedarf bei den Ausgaben zu messen. Einerseits kann versucht werden die Produktionsfunktion zu bestimmen und somit Normausgaben zu ermitteln. Alternativ kann auf Basis der beobachteten Ausgaben versucht werden den Bedarf der einzelnen Gebietskörperschaften, z.B. im Rahmen einer Regressionsanalyse, zu ermitteln. Für den Normansatz ist es notwendig für die einzelnen betrachteten Aufgaben, welche als Bedarf berücksichtigt werden sollen, ein Niveau der Leistungserbringung zu bestimmen. Ein solcher Ansatz ist äußerst aufwendig und der Problematik unterworfen, dass die Produktionsfunktion in einzelnen Bereichen raschen Veränderungen unterworfen ist. Dies kann z.B. im Gesundheitsbereich von großer Bedeutung sein. Hierzu ist es auch notwendig den Bedarf zu bestimmen. Regionale Kostenunterschiede in der öffentlichen Leistungserstellung werden zwar des Öfteren in der

Literatur angesprochen, jedoch häufig nicht weiter, oder nur indirekt⁴, in die Betrachtung aufgenommen. Der Ausgabenansatz basiert auf den beobachteten Ausgaben der Gebietskörperschaften. Bei diesem Ansatz entsteht das Problem, dass die angebotsinduzierte Nachfrage mitberücksichtigt wird. Gebietskörperschaften mit höherem finanziellen Spielraum könnten daher ein besseres Angebot (Qualität) über ein allgemeines Basisniveau⁵ hinaus bieten und somit einen höheren Bedarf anzeigen. Umgekehrtes gilt vor allem dann, wenn höherer Bedarf mit geringeren eigenen Mitteln der Gebietskörperschaften korreliert, was geringere Leistungen oder eine deutlich höhere Effizienz implizieren kann. Im Rahmen der Ausgaben würde dies dann als geringerer Bedarf angesehen werden. Ebenso könnten Schätzergebnisse verzerrt sein, falls geringe Effektivität mit hohem Bedarf korreliert. Auch in diesem Fall werden die Bedarfsausgaben überschätzt. Solche angebotsseitigen Effekte lassen sich jedoch nicht korrigieren (siehe Mau (2008), S. 71).

Eine weitere Voraussetzung für eine Regressionsanalyse ist natürlich eine ausreichende Anzahl an Datenpunkten. Dies könnte vor allem bei den Ausgaben auf Bundesländerebene problematisch sein. Um die Anzahl der Untersuchungszeitpunkte zu erhöhen, könnten Zeitreihen mit Hilfe von Panelmethoden untersucht werden. Dem steht jedoch entgegen, dass die Aufgaben- und damit auch die Ausgabenverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften im betrachteten Zeitraum nicht konstant ist. Ändert sich die Aufgabenzuteilung im Zeitablauf, dann sind die Ergebnisse hiervon beeinflusst und könnten zu falschen Schlussfolgerungen führen. Auch wenn Regressionsergebnisse vorliegen, werden diese meist nicht direkt als Maß verwendet, sondern dienen nur als Indiz für das Gewicht eines Indikators.

Um eine stärkere Orientierung in Richtung der Aufgaben bei der Mittelzuteilung zu erreichen fordert Mau die Berücksichtigung der folgenden Punkte:

- **Glaubwürdigkeit:** Verwendung aller verfügbaren und neuesten Daten sowie statistischer Methoden
- **Zukunftsorientierung:** Die Betrachtung muss vorwärts gerichtet sein, mit langfristigem Fokus. Das System muss stabil und robust sein.
- **Pragmatismus:** Der Vorschlag muss wohlüberlegt und pragmatisch sein, d.h. er muss leicht verständlich sein. Ebenso darf es nicht zu Schocks bei den zur Verfügung stehenden Mitteln kommen.

⁴ In Dänemark wurde die Problematik der Inputpreise zwar angesprochen, jedoch mit dem Argument der zentralen Lohnverhandlungen verworfen. Jedoch wurden Lohnunterschiede zwischen größeren und kleineren Gemeinden derart berücksichtigt, dass das Niveau des fiskalischen Ausgleichs um 5 Prozentpunkte verringert wurde, siehe Mau (2008).

⁵ Basisniveau ist hier nicht im Sinne eines Mindestniveaus zu verstehen, sondern orientiert sich eher an durchschnittlichen Ausgaben.

Dabei stehen diese drei Punkte in einem Konflikt zueinander. Ist eine Lösung zu pragmatisch, dann könnte die Glaubwürdigkeit und Zukunftsorientierung beeinträchtigt sein, ist sie zu wenig pragmatisch, dann könnte die Politik die Grundlage für die Verteilung der finanziellen Mittel als zu abstrakt und theoretisch ansehen, was zu geringer Akzeptanz führen kann. Dafflon und Mischler (2008) argumentieren, dass die Indikatoren, anhand derer die Verteilung der Mittel vorgenommen wird, zwischen den Partnern diskutiert werden und öffentlich zugänglich sein müssen, damit das System breit akzeptiert wird. Zusätzlich scheint auch die Stabilität der Einnahmen der untergeordneten Gebietskörperschaften besonders bedeutend hinsichtlich der politischen Akzeptanz zu sein. Tingvall (2008) beschreibt die Reformen in Schweden, die dazu geführt haben, dass für lokale Einheiten die Einnahmen immer stabiler wurden, indem jährliche Schwankungen in den Einnahmen beschränkt wurden. In Australien zum Beispiel wird Stabilität erreicht, indem Fünfjahresdurchschnitte für die Indikatoren herangezogen werden.

Eine Aufgabenorientierung in der Finanzmittelzuweisung existiert nunmehr in zahlreichen Ländern. Nachfolgend werden kurz ein paar Beispiele dargestellt, um die Anwendbarkeit von Aufgabenorientierung aufzuzeigen.

Dänemark

In Dänemark basiert die Aufgabenorientierung in der Zuteilung eines Teils der Finanzmittel auf der Anwendung von Indikatorenausprägungen. Indikatoren werden in zwei Kategorien, demographische und sozioökonomische Kriterien, eingeteilt. Die Gewichte für diese beiden Kategorien zueinander werden anhand von Ausgabeanteilen ermittelt. So haben die demographischen Kriterien ein Gewicht von 70 Prozent, die sozioökonomischen Kriterien von 30 Prozent. Die Gewichte der Indikatoren innerhalb einer Kategorie werden bei der demographischen Kategorie anhand der Ausgaben jährlich neu berechnet, bei der sozioökonomischen Kategorie sind sie per Gesetz festgelegt.

Niederlande

Die Niederlande sind geprägt von einem hohen Niveau an regionaler Autonomie auf der Ausgabenseite. Auf der Einnahmenseite ist die Autonomie deutlich geringer, was zu einer hohen Bedeutung der Transfers vom Zentralstaat führt. Rund 30 Prozent der Ausgaben werden über eigene Einnahmen finanziert, der Rest je zur Hälfte über zweckgebundene Zuwendungen bzw. allgemeine Zuwendungen. Daneben erhalten die vier größten Städte noch spezielle Transfers für ihre Aufgaben als zentrale Städte. Die allgemeinen Zuwendungen basieren auf 14 Kriterien in vier Kategorien. Für die Zuteilung werden 24 Indikatoren verwendet, wobei ein Indikator ein Fixbetrag für die Kompensation kleiner Gemeinden bzw. der vier größten Städte ist. Die Mittelzuweisung in den Niederlanden führt dazu, dass die allgemeinen Mittel prinzipiell nicht im Zusammenhang mit der Anzahl der Einwohner steht. Es ist also möglich, dass kleinere Gemeinden pro Kopf einen höheren Betrag erhalten als größere Gemeinden.

Norwegen

In Norwegen werden Gemeinden für objektive Unterschiede bezüglich unfreiwilliger Kosten ihrer Aufgaben vollständig kompensiert. Diese Aufgaben umfassen Ausbildung, Gesundheit, soziale Wohlfahrt und Altenbetreuung. Es geht vor allem darum, dünn besiedelte Regionen zu erhalten. Viele Maßnahmen laufen daher darauf hinaus, höhere Kosten in diesen Regionen abzugelten. Hierfür werden Kriterien wie die Reisezeit zum Zentrum einer „Zone“, die Distanz zur nächsten Zone usw. herangezogen.

Deutschland

Im Gegensatz zum Länderfinanzausgleich ist der Ausgleich auf kommunaler Ebene, als Aufgabe der einzelnen Länder, ein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt. Die Länder leisten Zahlungen an die einzelnen Kommunen. Die Finanzausgleichsregelungen sind in den einzelnen Landesverfassungen festgehalten. Normativ gesehen sollen die einzelnen Finanzausgleichsregelungen drei Hauptziele erfüllen. Erstens haben sie eine fiskalische Funktion und sollen damit eine minimale Ausstattung der Gemeinden garantieren. Zweitens soll die Verteilungsfunktion die Finanzkraft der Gemeinden zum Teil ausgleichen und drittens soll der Finanzausgleich über Zweckzuweisungen dafür sorgen, dass die regionalen Ziele der Landespolitik erreicht werden. Von diesen allgemeinen Zielen abgesehen, sind die länderweisen Regelungen sehr differenziert. Die unbedingten Schlüsselzuweisungen basieren einerseits auf einer Funktion der Bevölkerungszahl, wobei Personen in größeren Städten in den meisten Ländern ein höheres Gewicht erhalten. Zusätzlich werden auch noch andere Faktoren hinzugezählt, wie die Anzahl ausländischer Streitkräfte, Kinderanzahl, Polizisten, ökonomische Struktur etc. Dies ist jedoch länderweise recht unterschiedlich. Diese gewichtete Einwohnerzahl wird dann mit einem Basisbetrag multipliziert. Daneben erfolgt noch eine Umverteilung der Mittel basierend auf dem Vergleich der Finanzkraft mit dem Finanzbedarf.

Schweiz

Zwei wesentliche Elemente des Schweizer Finanzausgleichs sind der Lasten- und der Ressourcenausgleich auf Kantonebene. Der Lastenausgleich unterscheidet den geographisch-topographischen Lastenausgleich und den sozio-demografischen Lastenausgleich. Ersterer soll dünn besiedelte Gebiete bzw. höher gelegene Kantone entschädigen, der zweite soll höhere Aufwendungen in städtischen Kantonen berücksichtigen. Für beide Formen des Lastenausgleichs werden rund 350 Mio. Schweizer Franken zur Verfügung gestellt. Der Ressourcenausgleich soll die unterschiedliche Finanzkraft von Kantonen auf 85 Prozent des schweizerischen Durchschnittsindexwertes verringern. Hierfür werden rund 1,9 Mrd. Euro ausgegeben, wovon 1,1 Mrd. Euro vom Bund und 800 Mio. Euro von den Kantonen kommen.

Diese Beispiele zeigen bereits, dass die Aufgabenorientierung in den einzelnen Ländern mit unterschiedlicher Bedeutung, aber teilweise auch unterschiedlichen Zielen verbunden ist. In den meisten Ländern sollen gewisse „Risikofaktoren“, wie ein höherer Anteil jüngerer oder älterer Personen, höherer Anteil an Sozialhilfeempfängern etc. abgegolten werden. Daneben ist die Frage, wie zentralörtliche bzw. ballungsraumspezifische Aufgaben behandelt werden, nicht so eindeutig geklärt. Die starke Nivellierung in Norwegen oder auch die Kompensation kleiner Gemeinden in den Niederlanden steht im Gegensatz zur Berücksichtigung der höheren Ausgaben größerer Gemeinden in Deutschland, aber auch in Österreich im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Es gibt kein objektiv optimales System der Aufgabenorientierung, es ist vielmehr von politischen Präferenzen bestimmt.

Die Darstellung der verwendeten Indikatoren der diskutierten Staaten, lässt auf die schon genannte Unterteilung nach demographischen, sozioökonomischen und topographischen bzw. geographischen Kriterien schließen.

Tabelle 1: Indikatoren Schweiz

Abgeltungsberechtigte Lasten SLA	Indikatoren
Armut	Bezüger von Ergänzungsleistungen Alleinerziehende mit Kindern unter 20 Jahren Langzeitarbeitslose: länger als 1 Jahr Armutsindikator
Altersstruktur	Anteil Einwohner älter als 80 Jahre Anteil Einwohner zwischen 5 und 19 Jahren
Ausländerintegration	Anteil Ausländer (ohne Nachbarstaaten), gewichtet nach Aufenthaltsdauer und ungewichtet
Kernstadtproblematik	Kernstadtindikator (Siedlungsdichte, Beschäftigungsdichte und Bevölkerung pro Gemeinde)
Abgeltungsberechtigte Lasten GLA	Indikatoren
Lasten der Höhe	Bevölkerung, die über 800 m.ü.M. wohnt
Lasten der Steilheit	Produktive Fläche über 1080 m.ü.M. Höhenmedian
Lasten der feingliedrigen Besiedlung	Anteil Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern Bevölkerungsdichte

Quelle: Ecoplan (2010), eigene Darstellung.

Tabelle 2: Finanzausgleichsmodelle für Regionen und Gemeinden in Schweden

Municipalities	
Service or equivalent	Structural factors
Pre-school services & out-of-school care	Age structure, parents' activity rate, tax capacity and population density
Compulsory school & pre-school classes	Age structure, children with foreign background
Upper secondary school	Age structure, programme choice, settlement structure
Elderly care	Age structure, sex distribution, occup. background, civil status, non-Nordic background and sparsely pop. area
Individual & family care	Refugees born abroad and close relatives, other people born abroad from countries outside the Nordic region and the EU, unemployed people without benefit, single women with children, proportion of men with low incomes and settlement density
Children with foreign background.	Children of lone parents, young people prosecuted, children with a foreign background and municipal population Children aged 0–19 years with foreign background
Population change	Population decrease > 2% in the past 10 years, Change (positive and negative) in the number of Compensation for revenue slippage in event of population increase school pupils
Settlement structure	Heating (energy index), Streets and roads (climate and road wear), Building costs (wage costs index for building workers and climate), Extra costs for administration, travel and rescue services specific to sparsely populated areas
Wage structure	Average wage in neighboring municipalities, Average price for single-family homes, Activity Rate
County councils	
Health and medical care	Care-demanding groups, sex, age, civil status, employment status, income, housing type and wage structure, supplement for sparsely populated areas
Population change	Compensation for revenue slippage in event of population increase
Wage structure	Private sector wage in county, Actual doctors' pay
Joint service	
Public transport	Sparseness, work commuting and urban structure

Quelle: SWE Ministry of Finance (2008), eigene Darstellung.

Tabelle 3: Indikatorenüberblick: Dänemark, Norwegen, Niederlande

Dänemark	Norwegen	Niederlande
0-6 years	Base value	fixed amounts
7-16 years	Inhabitants 0-5 years	(West)Frisian island municipalities
17-19 years	Inhabitants 6-15 years	inhabitants (according to age)
20-24 years	Inhabitants 16-66 years	low incomes
25-34 years	Inhabitants 67-79 years	persons on social security
35-39 years	Inhabitants 80-89 years	benefit recipients
40-64 years	Inhabitants 90 years and older	minorities
65-74 years	Divorced and separated 16-59 years	single-parents households
75-78 years	Unemployed 16-59 years	special and secondary school students
85 years or more	Calculated travel time 1.5	customer potential
commuting time	Travel time to nearest regional centre	surrounding adress density
20-59 years unemployed > 5 %*	Travel time to nearest local centre 1.1	business establishemtns
24-49 without vocational training*	Mortality rate	urban renewalcode
rented dwelling*	Non-married 67 years and older	inhabited regions 1931
psychatric patients*	Immigrants 0.5	housing acommodations
families in certain types of dwellings*	Mentally disabled 16 years and older	historical centres
children of poorly educated parents*	Mentally disabled under 16	historical waterways
singles more than 65 years old*	Total population criterion	surface area of buildings
low income individuals*	Land utilisation criterion	mulitple centres
handicapped*		land
immigrants and descendants*		internal waterways
number of living years lost*		external waterways
decline in population numbers*		shorline length
		condition of the soil

* sozioökonomische Kriterien in Dänemark

Quelle: Mau (2008), OECD (2007), Huigsloot (2008), eigene Darstellung

2.2 Fiskalischer Ausgleich auf der Einnahmenseite

Neben dem fiskalischen Ausgleich auf der Ausgabenseite darf die Einnahmenseite nicht übersehen werden. Erst das Zusammenspiel dieser beiden Ebenen kann dazu führen, dass ein umfassender fiskalischer Ausgleich stattfindet. Die Bedeutung einer Umverteilung bezüglich der Einnahmen von Gebietskörperschaften hängt dabei wesentlich von der Bedeutung der eigenen Einnahmen ab. Je größer der Anteil des Steuerverbundes ist, desto geringer ist die Notwendigkeit diese Unterschiede auszugleichen. Wie bereits oben dargestellt, spielen eigene Abgaben auf Landesebene nur eine sehr untergeordnete Rolle, die Mittel des Steuerverbundes und der Transferzahlungen überwiegen bei weitem. Auf der Gemeindeebene hingegen spielen die eigenen Abgaben eine wichtige Funktion in der

Finanzierung der Ausgaben, und somit ist dies besonders bei Gemeinden zu berücksichtigen.

Der derzeitige Finanzausgleich sieht für Gemeinden eine direkte Umverteilung über den Finanzbedarf-Finanzkraftausgleich sowie über die Verteilung der Bedarfsmittel im Rahmen der Landesumlage vor. Das derzeitige System der Umverteilung der Mittel basiert auf den Bestimmungen der Zuteilung der Mittel des Steuerverbundes und ist die Folge von Verhandlungen zwischen den Gebietskörperschaften. Eine stärkere Berücksichtigung der Aufgaben von Gemeinden als Folge eines fiskalischen Ausgleichs auf der Ausgabenseite sollte auch Auswirkungen bei der Umverteilung haben. So wird die Berücksichtigung höherer sozialer Ausgaben in Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit gegenüber dem jetzigen System eine niedrigere Umverteilung nach sich ziehen müssen. Dies sowie die Frage, inwieweit wirtschaftliche schwächere Länder bzw. Regionen zusätzlich gefördert werden sollten, wird im Bericht diskutiert.

3 Öffentliche Ausgaben und Einnahmen im Überblick

Zentrales Ziel dieser Arbeit ist, mögliche Ansätze einer verstärkten Aufgabenorientierung bei der vertikalen und horizontalen Mittelverteilung im österreichischen Finanzausgleich in einzelnen Aufgabenbereichen zu untersuchen. Diese Arbeit beschränkt sich auf die horizontale Mittelverteilung im Steuerverbund. Berücksichtigt werden demnach die Länder (ohne Wien), die Gemeinden (ohne Wien) sowie Wien (als Land und Gemeinde).

Zum einen wird der Frage nachgegangen, welche weiteren Indikatoren, neben der schon bisher verwendeten Einwohnerzahl, in den einzelnen Aufgabenbereichen bei der horizontalen Mittelaufteilung herangezogen werden könnten. Methodisch basiert dieser Schritt auf einer qualitativen Einschätzung möglicher Indikatoren unter Einbeziehung internationaler Beispiele.

Zum anderen wird der Mittelbedarf in den einzelnen Aufgabenbereichen der Länder und Gemeinden bei der gegebenen Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie der gegebenen Mittelausstattung quantitativ untersucht. Die empirische Analyse wird anhand der Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden exemplarisch für das Jahr 2008 durchgeführt. Im Mittelpunkt stehen die **laufenden funktionsspezifischen Netto-Ausgaben**, die aus allgemeinen, nicht zweckgebundenen Haushaltsmitteln zu finanzieren sind. Im nächsten Abschnitt wird auf die Netto-Lasten in den einzelnen Aufgabenbereichen im Detail eingegangen, wobei zusätzlich eine Einteilung in Basisaufgaben und Sonderaufgaben vorgenommen wird.

In diesem Abschnitt erfolgt einleitend ein empirischer Überblick über die öffentlichen Finanzen des Gesamtstaates in Österreich sowie die Stellung der laufenden Netto-Ausgaben im Gesamthaushalt der Länder und Gemeinden:

- Ausgaben aller Einheiten des Staates nach Aufgabenbereichen differenziert nach Ebenen des Staates,
- Laufende und Vermögensausgaben und -einnahmen der Länder und Gemeinden sowie
- funktionsspezifische Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen unter Beachtung der Transerverflechtungen.

3.1 Ausgaben des Sektors Staat 2008

Die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen des Staates wird anhand der Ausgaben gemäß ESVG 1995 veranschaulicht. Zu beachten ist hier zum einen die sektorale Abgrenzung gemäß ESVG 1995. Demnach sind etwa rechtlich ausgegliederte Einheiten des

Staates inkludiert, marktbestimmte Einheiten des Staates jedoch nicht enthalten (z.B. auf Gemeindeebene der monetär bedeutende Bereich der Betriebe für Abwasserentsorgung). Zum anderen müssen nach der ökonomischen Abgrenzung gemäß ESVG 1995 die nichtfinanziellen Ausgaben (nicht konsolidiert um Transfers zwischen Einheiten des Staates) herangezogen werden.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die nichtfinanziellen Ausgaben des Staates gemäß ESVG im Jahr 2008 nach Subsektoren differenziert nach Aufgabenbereichen gemäß COFOG (Classification of the Functions of Government).

Tabelle 4: Ausgaben des Staates (nichtfinanzielle Transaktionen gemäß ESVG 1995) nach Aufgabenbereich (COFOG) und Subsektoren 2008, Anteil in Prozent bzw. gesamt in Mrd. Euro

Ausgaben nicht konsolidiert 2008, %-Anteil je Subsektor	Bundes-ebene	davon Bund	Landes-ebene	davon Länder oW	Gemeindeebene	davon Wien	Gem. oW	Sozial vers.	Gesamt	Gesamt Mrd. €	davon ig Trf.
01 Allgemeine öffentliche Verwaltung	19	19	16	20	18	25	13	0	13	21,6	3,3
02 Verteidigung	4	4	0	0	0	0	0	0	2	2,8	0,0
03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	5	5	1	0	2	3	2	0	3	4,2	0,1
04 Wirtschaftliche Angelegenheiten	12	10	15	13	13	15	13	0	9	15,2	1,4
05 Umweltschutz	0	0	1	1	4	6	2	0	1	1,3	0,0
06 Wohnungswesen/kommunale Einrichtungen	2	2	3	3	3	3	4	0	2	2,6	1,0
07 Gesundheitswesen	4	3	25	10	18	7	19	31	17	27,9	6,1
08 Freizeit, Sport, Kultur, Religion	1	1	2	2	7	8	6	0	2	3,0	0,2
09 Bildungswesen	13	12	19	26	17	18	18	0	11	18,3	3,2
10 Soziale Sicherheit	39	43	19	24	19	16	23	68	42	69,6	13,2
Gesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	166,6	28,7
Gesamt in Mrd. €	73,0	65,3	25,2	17,8	21,5	11,4	7,5	46,9	166,6		

Ausgaben nicht konsolidiert 2008, %-Anteil je Funktion	Bundes-ebene	davon Bund	Landes-ebene	davon Länder oW	Gemeindeebene	davon Wien	Gem. oW	Sozial vers.	Gesamt	Gesamt Mrd. €
01 Allgemeine öffentliche Verwaltung	64	59	18	16	18	13	4	0	100	21,6
02 Verteidigung	100	100	0	0	0	0	0	0	100	2,8
03 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	86	85	4	2	10	7	3	0	100	4,2
04 Wirtschaftliche Angelegenheiten	56	42	25	16	18	11	6	1	100	15,2
05 Umweltschutz	24	16	15	13	61	50	11	0	100	1,3
06 Wohnungswesen/kommunale Einrichtungen	53	52	24	22	23	13	10	0	100	2,6
07 Gesundheitswesen	11	7	23	6	14	3	5	52	100	27,9
08 Freizeit, Sport, Kultur, Religion	30	15	18	10	52	32	16	0	100	3,0
09 Bildungswesen	53	44	27	26	20	11	7	0	100	18,3
10 Soziale Sicherheit	41	40	7	6	6	3	3	46	100	69,6
Gesamt	44	39	15	11	13	7	4	28	100	166,6

Quelle: Statistik Austria, 2010 (ESVG-Daten zum Sektor Staat 2008); TU Wien / Ifip, eigene Berechnungen, 2010.

- Die gesamten nichtfinanziellen Ausgaben des Staates betragen 2008 rund 166 Mrd. Euro. Davon waren rund 29 Mrd. Euro intragovernmentale Transfers (17 Prozent der gesamten nicht konsolidierten Ausgaben).

- Von den gesamten nicht konsolidierten Ausgaben (166 Mrd. Euro) weist die Bundesebene einen Anteil von 44 Prozent auf, die Landesebene 15 Prozent, die Gemeindeebene 13 Prozent und die Sozialversicherungsträger 28 Prozent.
- In aufgabenspezifischer Gliederung ergibt sich, dass nur ein Aufgabenbereich zur Gänze von der Bundesebene erfüllt wird (Landesverteidigung).
- Die Rolle der Bundesebene wird auch im Bereich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit mit einem Anteil von 86 Prozent deutlich. Die Länder haben hierbei nur einen geringen Anteil von etwa 4 Prozent, die Gemeinden geben in diesem Bereich 10 Prozent der gesamten Mittel für diesen Aufgabenbereich aus.
- Ausgaben für die öffentliche Verwaltung werden zu rund 64 Prozent vom Bund getätigt, die Länder und Gemeinden tragen zu je 18 Prozent einen ebenfalls nicht unerheblichen Anteil.
- In den Aufgabenbereichen der wirtschaftlichen Angelegenheiten, des Wohnungswesens und des Bildungswesens sowie (mit Einschränkungen) auch der sozialen Sicherheit trägt der Bund jeweils rund die Hälfte der Ausgaben.
- Im Bereich der wirtschaftlichen Angelegenheiten sind die Länder mit etwa einem Viertel, die Gemeinden mit etwa einem Fünftel an den Gesamtausgaben beteiligt, während im Wohnungswesen beide Ebenen jeweils knapp 25 Prozent zu den Ausgaben beitragen.
- In den Bereichen Freizeit, Sport, Kultur und Religion sowie Umweltschutz tätigt die Gemeindeebene die Mehrheit der Ausgaben (52 Prozent bzw. 61 Prozent).
- Im Aufgabenbereich Gesundheitswesen spielen die Länder- und Gemeindeebenen eine vergleichsweise große Rolle mit 23 Prozent bzw. 14 Prozent. Die Sozialversicherungen tragen hierbei jedoch mit 52 Prozent die Hauptlast der Ausgaben.
- Im Aufgabenbereich soziale Sicherheit werden 46 Prozent der Ausgaben von den Sozialversicherungen und 41 Prozent von der Bundesebene getätigt. Die sub-nationalen Ebenen weisen im Verhältnis dazu geringere Anteile auf (7 Prozent auf der Länderebene, 6 Prozent auf der Gemeindeebene). Auf Gemeindeebene ist dieser Bereich jedoch der bedeutendste Ausgabenbereich.

Bei der Bundesebene liegen – anteilig innerhalb der Ebene betrachtet – die Schwerpunkte in der sozialen Sicherheit, in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung, im Bildungswesen und im Umweltschutz. Die Länder tätigen für das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen anteilig die meisten Ausgaben. Ausgaben der Gemeindeebene wiederum haben ihren Schwerpunkt ebenfalls im Bereich der sozialen Sicherheit, aber – in ähnlichen

Größenordnungen – auch in den Aufgabenbereichen des Gesundheitswesens, des Bildungswesens sowie der wirtschaftlichen Angelegenheiten.

3.2 Ausgaben und Einnahmen der Länder und Gemeinden

3.2.1 Methodische Grundlagen und Probleme

Die empirische Analyse erfolgt in dieser Arbeit ausgehend von den Rechnungsabschlüssen der Länder und Gemeinden (Daten der Gebarungsstatistik 2008 der Statistik Austria). Die Haushaltsdaten werden auf Basis des Rechnungsquerschnitts (gemäß VRV 1997 idgF, Anlage 5a und 5b) erfasst. Die Brutto-Gebahrung wird demnach um intrabudgetäre Transaktionen bereinigt (Bereinigung um Abwicklung der Soll-Überschüsse/-Abgänge des Vorjahres und des aktuellen Jahres sowie um Zuführungen zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt).

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die **laufende Gebahrung**. Es erfolgt eine funktionelle Differenzierung der Gebahrung in „**Funktionsspezifische Ausgaben und Einnahmen**“ (funktionell einzelnen Aufgabenbereichen zugeordnete Transaktionen) sowie „Allgemeine Haushaltsmittel“ (im Wesentlichen Transaktionen ohne Zweckbindung oder ohne funktionelle Zuordnung aus anderen Gründen im Bereich Finanzwirtschaft).

Zur Ermittlung der **Netto-Lasten** in einzelnen Aufgabenbereichen werden die funktionsspezifischen **laufenden Ausgaben zuzüglich Ausgaben für Schuldentilgung abzüglich laufender Einnahmen** herangezogen. Diese funktionsspezifischen Netto-Lasten sind aus den allgemeinen Haushaltsmitteln (im Wesentlichen eigene Abgaben, Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie nicht zweckgebundene Transfers) zu finanzieren. Bei der Analyse der Ausgaben und Einnahmen der sub-nationalen Ebene (Länder, Gemeinden und ggf. sonstige Einheiten der Landes- und Gemeindeebene) ist noch auf die Bedeutung der funktionsspezifischen Transfers innerhalb und zwischen den Ebenen einzugehen.

Bei der finanzstatistischen Erfassung der Haushaltsdaten der Länder und Gemeinden für einzelne Aufgabenbereiche sind verschiedene haushaltsbezogene Probleme zu beachten:

- Abgrenzung der Aufgabenbereiche bei der gegebenen Haushaltssystematik (etwa getrennte funktionelle Zuordnung marktbestimmter Betriebe, z.B. betreffend Krankenanstalten und Seniorenheime);
- Länderweise Unterschiede bei der Verbuchung und unterschiedliche Auffassung der ökonomischen Klassifizierung von Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden; dies betrifft beispielsweise die Landesumlage oder die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel;

- Aufgabenspezifische Zuordnung bestimmter Transaktionen (z.B. funktionelle Zuordnung der Personalausgaben bei kleineren Gemeinden);
- Probleme der institutionellen Abgrenzung (ausgegliederte Einheiten, Brutto-/Netto-Verrechnung).

Länderweise unterschiedliche Verbuchungen werden für die Detailanalyse, soweit möglich, korrigiert (insbesondere Vereinheitlichung bezüglich der funktionellen Zuordnung von Transfers, die unter Finanzwirtschaft verbucht sind)⁶.

3.2.2 Gesamtausgaben und -einnahmen

Im Jahr 2008 betragen die funktionsspezifischen (bereinigten) Ausgaben der Länder (ohne Wien) insgesamt rund 23,6 Mrd. Euro (siehe Tabelle 5). Davon entfielen auf laufende Ausgaben rund 19,6 Mrd. Euro bzw. 83 Prozent der Gesamtausgaben; Ausgaben der Sachvermögensgebarung machen rund 7 Prozent, Ausgaben der Finanzvermögensgebarung rund 11 Prozent aus. An laufenden funktionsspezifischen Einnahmen konnten die Länder insgesamt rund 12,7 Mrd. Euro verbuchen, wovon 84 Prozent auf die laufenden Einnahmen entfielen (Sachvermögens-einnahmen rund 5 Prozent, Finanzvermögens-einnahmen rund 11 Prozent).

Die allgemeinen (nicht funktionsspezifischen) Haushaltsmittel der Länder ohne Wien betragen auf der Ausgabenseite rund 3,5 Mrd. Euro, auf der Einnahmenseite rund 14,5 Mrd. Euro. Aus der Gegenüberstellung der funktionsspezifischen laufenden Einnahmen und Ausgaben ergibt sich ein Saldo (Netto-Ausgaben) von rund 9,1 Mrd. Euro. Zusammen mit dem Saldo der allgemeinen laufenden Ausgaben und Einnahmen (-10,7 Mrd. Euro) ergibt sich eine freie Finanzspitze der Länder im Jahr 2008 von rund 1,5 Mrd. Euro.

⁶ Bei den Länderhaushalten wurden folgende Korrekturen der funktionellen Zuordnung ("Umbuchungen") von Einnahmen/Ausgaben von Ansatz-Unterabschnitten (Uab) zu anderen Ansatz-Abschnitten (Abs) bei einzelnen Bundesländern zwecks einheitlicher Darstellung vorgenommen: Uab 943 Zuschüsse Kinderbetreuung/sprachliche Frühförderung (B, OÖ, St, T) zu Abs 24 Vorschulische Erziehung (A4 Soziales und Familie); Uab 943 Zuschüsse Theater (alle Länder außer B) zu Abs 32 Musik und darstellende Kunst (A3 Kultur); Uab 858-859 (Seniorenheime NÖ) zu Abs 41 Allgemeine öffentliche Wohlfahrt (A4 Soziales und Familie); Uab 855-857 (NÖ), 859 (K) Krankenanstalten zu Abs 55 Eigene Krankenanstalten (A5 Gesundheit); Uab 943 (Ust-Anteil Gemeinden gem. § 23 (2) FAG 2008 (NÖ, OÖ, S, T, V) zu Abs 59 Gesundheit, Sonstiges (A5 Gesundheit); Bei den Gemeinden konnten mangels Detaildaten (Buchungstexte in Rechnungsabschlüssen) keine entsprechenden Umbuchungen durchgeführt werden (betrifft v.a. Senioren/Pflegeheime in Abs 85, laut früherer Abschätzung bei rund 250 Gemeinden mit Netto-Ausgaben 10-20 Mio. Euro).

Tabelle 5: Gesamtausgaben und -einnahmen der Länder und Gemeinden 2008, in Mio. Euro

Gesamthaushalt 2008	Länder ohne Wien				Gemeinden ohne Wien				Wien (Land und Gemeinde)			
	Fkt.spez. 1)		Allg. Hh. 2)		Fkt.spez. 1)		Allg. Hh. 2)		Fkt.spez. 1)		Allg. Hh. 2)	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
Ausgaben brutto	23.686		3.499		16.224		2.081		10.659		422	
Ausgaben bereinigt	23.620	100	3.495	100	15.075	100	1.071	100	10.659	100	422	100
davon												
Laufende Ausgaben	19.565	82,8	847	24,2	11.073	73,5	441	41,2	8.893	83,4	69	16,4
Schuldentilgung	265	1,1	297	8,5	794	5,3	32	3,0	33	0,3	315	74,6
Sachvermögensausgaben	1.592	6,7	583	16,7	2.869	19,0	26	2,4	1.095	10,3	10	2,4
Sonstige												
Finanzvermögensausg.	2.199	9,3	1.767	50,6	339	2,2	572	53,4	638	6,0	28	6,6
Einnahmen brutto	12.711		14.453		8.946		9.384		4.357		6.724	
Einnahmen bereinigt	12.694	100	14.453	100	7.457	100	8.657	100	4.357	100	6.716	100
davon												
Laufende Einnahmen	10.688	84,2	11.797	81,6	4.648	62,3	8.241	95,2	3.708	85,1	6.210	92,5
Sachvermögens-einnahmen	569	4,5	412	2,8	1.322	17,7	129	1,5	82	1,9	138	2,1
Finanzvermögens-einn.	1.437	11,3	2.244	15,5	1.487	19,9	287	3,3	567	13,0	368	5,5
Lfd. Netto-Ausg. (+Tilg.)	9.141		-10.653		7.219		-7.768		5.218		-5.826	
inkl. Zuordnungskorrektur	9.388		-10.900									
Freie Finanzspitze			1.512				549				608	

1) Funktionsspezifische Ausgaben und Einnahmen (Ansatz-Gruppen 0–8 und –Abschnitt 90).

2) Allgemeiner Haushalt (nicht funktionsspezifische Einnahmen und Ausgaben (Ansatz-Gruppe 9 ohne 90)).

Quelle: Statistik Austria, 2010 (ESVG-Daten zum Sektor Staat 2008); TU Wien / Ifip, eigene Berechnungen, 2010.

Die Gemeinden (ohne Wien) wiesen 2008 funktionsspezifische (bereinigte) Ausgaben von rund 15,1 Mrd. Euro auf, davon waren 73,5 Prozent laufende Ausgaben. An funktionsspezifischen Einnahmen (bereinigt) konnten die Gemeinden insgesamt 7,5 Mrd. Euro (davon 62 Prozent laufenden Einnahmen) verbuchen. Somit ergibt sich ein funktionsspezifischer Ausgabenüberhang in Höhe von rund 7,2 Mrd. Euro. Die allgemeinen (bereinigten) Haushaltsmittel der Gemeinden betragen auf der Ausgabenseite rund 1,1 Mrd. Euro, auf der Einnahmenseite 8,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2008 ergab sich für die Gemeinden (ohne Wien) eine freie Finanzspitze in Höhe von rund 0,5 Mrd. Euro.

Wien als Gemeinde und Land gab (bereinigt) im Jahr 2008 rund 10,7 Mrd. Euro funktionsspezifisch aus. Die laufenden Ausgaben betragen hierbei 8,9 Mrd. Euro (rund 83 Prozent). Die laufenden funktionsspezifischen Einnahmen Wiens betragen rund 3,7 Mrd. Euro, entsprechend einem Anteil von 85 Prozent an den funktionsspezifischen Gesamteinnahmen. Der allgemeine Haushalt weist Ausgaben in Höhe von rund 0,4 Mrd. Euro und Einnahmen in Höhe von 6,7 Mrd. Euro aus (93 Prozent davon waren laufende Einnahmen). Es ergeben sich funktionsspezifische Netto-Ausgaben in Höhe von 5,2 Mrd. Euro, welche unter Berücksichtigung des Saldos der allgemeinen Ausgaben und Einnahmen in Höhe von -5,8 Mrd. Euro eine freie Finanzspitze von 0,6 Mrd. Euro für das Jahr 2008 ergaben.

3.2.3 Gesamt-Ausgaben und -Einnahmen nach Aufgabengruppen

Die im nachfolgenden Abschnitt dargestellte Detailanalyse der einzelnen Aufgabengebiete konzentriert sich auf die funktionsspezifischen laufenden Ausgaben und Einnahmen. In

diesem Abschnitt erfolgt einleitend ein Überblick über die Gesamtgebarung der Länder und Gemeinden, um die Bedeutung der Haushaltsmittel des laufenden Betriebs im Gesamthaushalt darzustellen. Zum einen werden zusätzlich die Ausgaben und Einnahmen der Sach- und Finanzvermögensgebarung, zum anderen die allgemeinen, nicht zweckgebundenen Haushaltsmittel (Finanzwirtschaft) ausgewiesen.

Tabelle 6 zeigt die Ausgaben und Einnahmen der Länder (ohne Wien) nach Aufgabenbereichen. Die höchsten (funktionsspezifischen) Gesamtausgaben wurden im Bereich der Gesundheit (6,1 Mrd. Euro, 23 Prozent), gefolgt vom Bildungswesen (4,8 Mrd. Euro, 18 Prozent), sowie für soziale Sicherung und Kinderbetreuung, und für Bildung ausgegeben. 13 Prozent der Gesamtausgaben wurden im Bereich der Finanzwirtschaft verbucht. Im Durchschnitt 10 Prozent der Gesamtausgaben entfielen auf funktionsspezifische intragovernmentale Transfers.

Auf der Einnahmenseite zeigt sich mit funktionsspezifischen Gesamteinnahmen in Höhe von 12,1 Mrd. Euro ein unterschiedliches Bild. Wiederum sind zwar der Gesundheitsbereich (4,2 Mrd. Euro, 16 Prozent) sowie das Bildungswesen (4 Mrd. Euro, 15 Prozent der Gesamteinnahmen) am bedeutsamsten, der Anteil der intragovernmentalen Transfers beträgt jedoch im Durchschnitt 45 Prozent. Mehr als die Hälfte (rund 15 Mrd. Euro) der Gesamteinnahmen fallen auf den Bereich der Finanzwirtschaft.

Tabelle 6: Ausgaben und Einnahmen der Länder ohne Wien nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro

Ausgaben Länder ohne Wien 2008, in Mio. €		Laufende Ausgaben	Schulden-tilgung	Sachverm.-Ausgaben	Finanzverm.-Ausgaben	Gesamt ausgaben	Anteil in %	davon ig Transfers	%-Anteil Je Aufg.
A1	Hoheitsverwaltung/allg. Verwaltung	2.682	0	117	68	2.866	11	91	3
A2	Bildung	4.636	0	140	22	4.798	18	107	2
A3	Kultur	536	0	70	17	623	2	118	19
A4	Soziale Sicherung	3.385	0	70	34	3.489	13	520	15
A4	Kinderbetreuung	385	0	19	2	406	1	188	46
A5	Gesundheit	5.188	256	213	490	6.147	23	764	12
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	1.128	0	717	166	2.012	7	309	15
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	1.625	9	245	1.400	3.278	12	252	8
Funktionsspez. Bereiche gesamt		19.565	265	1.592	2.199	23.620	87	2.350	10
Finanzwirtschaft		847	297	583	1.767	3.495	13	840	24
Gesamt		20.412	562	2.175	3.966	27.114	100	3.189	12

Einnahmen Länder ohne Wien 2008, in Mio. €		Laufende Einnahmen	Schulden-aufnahmen	Sachverm.-Einnahmen	Finanzverm.-Einnahmen	Gesamt-einnahmen	Anteil in %	davon ig Transfers	%-Anteil Je Aufg.
A1	Hoheitsverwaltung/allg. Verwaltung	461	0	7	33	502	2	40	8
A2	Bildung	3.987	0	15	13	4.015	15	3.655	91
A3	Kultur	72	0	2	16	89	0	33	37
A4	Soziale Sicherung	1.848	21	12	22	1.903	7	958	50
A4	Kinderbetreuung	6	0	0	1	7	0	5	79
A5	Gesundheit	3.571	207	66	393	4.237	16	411	10
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	312	0	95	28	436	2	249	57
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	183	0	30	704	918	3	44	5
Funktionsspez. Bereiche gesamt		10.441	228	227	1.209	12.106	45	5.395	45
Finanzwirtschaft		12.044	884	753	1.360	15.042	55	2.991	20
Gesamt		22.486	1.112	981	2.569	27.147	100	8.386	31

Quelle: Statistik Austria, 2010 (Gebarungsstatistik der Länder 2008); TU Wien / Ifip, eigene Berechnungen, 2010.

Betrachtet man nun die funktionsspezifischen Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden, so ergeben sich bei den Gemeinden ohne Wien funktionsspezifische Gesamtausgaben in Höhe von rund 15,1 Mrd. Euro (zuzüglich Ausgaben im Bereich der Finanzwirtschaft in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro) (Tabelle 7). Für die technische Infrastruktur und öffentliche Betriebe gaben die Gemeinden mehr als 40 Prozent der Gesamtausgaben aus, für soziale Sicherung und Kinderbetreuung sowie für die Verwaltung rund 15-16 Prozent. Der durchschnittliche Anteil der intragovernmentalen Transfers betrug funktionsspezifisch über alle Aufgabenbereiche gerechnet etwa 16 Prozent (2,4 Mrd. Euro).

Auf der Einnahmenseite mit Gesamteinnahmen in Höhe von 7,5 Mrd. Euro und zusätzlichen Einnahmen aus der Finanzwirtschaft in Höhe von 8,7 Mrd. Euro ist der Bereich der technischen Infrastruktur ebenfalls die bedeutsamste Einnahmenkategorie. 5,2 Mrd. Euro an Einnahmen (32 Prozent der Gesamteinnahmen) stehen Einnahmen in den anderen Aufgabenbereichen von 1 bis max. 5 Prozent der Gesamteinnahmen gegenüber. Im Durchschnitt 20 Prozent der funktionsspezifischen Einnahmen stammen aus intragovernmentalen Transfers.

Tabelle 7: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden (ohne Wien) nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro

Ausgaben Gemeinden ohne Wien 2008, in Mio. €		Laufende Ausgaben	Schuldentilgung	Sachverm.-Ausgaben	Finanzverm.-Ausgaben	Gesamt ausgaben	Anteil in %	davon ig Transfers	%-Anteil Je Aufg.
A1	Hoheitsverwaltung/allg. Verwaltung	2.262	29	229	29	2.549	16	181	7
A2	Bildung	1.194	64	310	23	1.591	10	143	9
A3	Kultur	465	16	115	4	600	4	56	9
A4	Soziale Sicherung	1.531	6	34	10	1.580	10	958	61
A4	Kinderbetreuung	631	18	141	3	793	5	7	1
A5	Gesundheit	955	10	25	5	995	6	769	77
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	3.798	635	1.879	253	6.565	41	289	4
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	236	15	136	12	399	2	36	9
Funktionsspez. Bereiche gesamt		11.071	794	2.869	339	15.073	93	2.440	16
Finanzwirtschaft		442	32	26	572	1.072	7	345	32
Gesamt		11.513	826	2.895	911	16.145	100	2.785	17

Einnahmen Gemeinden ohne Wien 2008, in Mio. €		Laufende Einnahmen	Schuldenaufnahmen	Sachverm.-Einnahmen	Finanzverm.-Einnahmen	Gesamteinnahmen	Anteil in %	davon ig Transfers	%-Anteil Je Aufg.
A1	Hoheitsverwaltung/allg. Verwaltung	379	29	122	37	567	4	137	24
A2	Bildung	249	54	187	33	524	3	228	43
A3	Kultur	126	29	55	17	226	1	110	49
A4	Soziale Sicherung	321	7	19	2	349	2	52	15
A4	Kinderbetreuung	263	44	66	8	381	2	228	60
A5	Gesundheit	95	2	12	5	114	1	29	25
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	3.185	743	799	438	5.165	32	673	13
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	31	17	63	21	131	1	52	40
Funktionsspez. Bereiche gesamt		4.649	925	1.322	562	7.458	46	1.508	20
Finanzwirtschaft		8.241	72	129	214	8.656	54	289	3
Gesamt		12.889	997	1.451	776	16.114	100	1.797	11

Quelle: Statistik Austria, 2010 (Gebärungsstatistik der Gemeinden 2008); TU Wien / Ifip, eigene Berechnungen, 2010.

Tabelle 8 zeigt abschließend die Ausgaben und Einnahmen Wiens als Land und Gemeinde. An funktionsspezifischen Gesamtausgaben wurden 2008 rund 10,7 Mrd. Euro verbucht, die Finanzwirtschaft hat an den Gesamtausgaben nur einen Anteil von 4 Prozent. Die höchsten

Ausgaben werden im Bereich der technischen Infrastruktur (30 Prozent), der Hoheits- und allgemeinen Verwaltung (22 Prozent) sowie in vergleichbarer Größenordnung für Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit (jeweils etwa 10 bis 14 Prozent) getätigt. Etwa 4 Prozent der Ausgaben bestehen aus intragovernmentalen Transfers, wobei im Bereich der Gesundheit die höchsten Transferausgaben anfallen.

Die funktionspezifischen Gesamteinnahmen Wiens betragen 2008 rund 4,4 Mrd. Euro; dies entspricht einem Anteil von 39 Prozent Gesamteinnahmen in Höhe von fast 11,1 Mrd. Euro (61 Prozent dieser Gesamteinnahmen entstammen dem Finanzwirtschaftsbereich). Die höchsten Einnahmen werden im Bereich der technischen Infrastruktur sowie in der Hoheitsverwaltung verbucht (je 15 Prozent der Gesamteinnahmen). Die intragovernmentalen Transfereinnahmen betragen im Schnitt rund 29 Prozent der Einnahmen in den Aufgabenbereichen.

Tabelle 8: Ausgaben und Einnahmen von Wien (als Land und Gemeinde) nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro

Ausgaben Wien (Land und Gem.) 2008, in Mio. €		Laufende Ausgaben	Schulden- tilgung	Sachverm.- Ausgaben	Finanzverm.- Ausgaben	Gesamt ausgaben	Anteil in %	davon ig Transfers	%-Anteil Je Aufg.
A1	Hoheitsverwaltung/allg. Verwaltung	2.263	6	88	43	2.401	22	46	2
A2	Bildung	1.048	0	40	16	1.104	10	9	1
A3	Kultur	247	0	24	1	273	2	1	0
A4	Soziale Sicherung	1.151	0	0	0	1.152	10	1	0
A4	Kinderbetreuung	371	0	10	0	381	3	0	0
A5	Gesundheit	1.035	0	5	176	1.216	11	291	24
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	2.491	26	828	33	3.378	30	6	0
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	286	1	99	368	754	7	28	4
Funktionsspez. Bereiche gesamt		8.893	33	1.095	638	10.658	96	383	4
Finanzwirtschaft		69	315	10	28	422	4	0	0
Gesamt		8.962	348	1.104	666	11.080	100	383	3

Einnahmen Wien (Land und Gem.) 2008, in Mio. €		Laufende Einnahmen	Schulden- aufnahmen	Sachverm.- Einnahmen	Finanzverm.- Einnahmen	Gesamt- einnahmen	Anteil in %	davon ig Transfers	%-Anteil Je Aufg.
A1	Hoheitsverwaltung/allg. Verwaltung	1.461	23	1	127	1.612	15	4	0
A2	Bildung	732	0	2	2	736	7	638	87
A3	Kultur	18	0	0	1	19	0	0	0
A4	Soziale Sicherung	68	0	0	2	69	1	0	0
A4	Kinderbetreuung	42	0	0	0	43	0	0	1
A5	Gesundheit	25	0	3	1	29	0	4	15
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	1.305	7	76	235	1.622	15	600	37
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	58	0	0	168	226	2	7	3
Funktionsspez. Bereiche gesamt		3.709	30	82	536	4.356	39	1.254	29
Finanzwirtschaft		6.210	335	138	33	6.716	61	1.177	18
Gesamt		9.919	364	220	569	11.072	100	2.431	22

Quelle: Statistik Austria, 2010 (Gebarungsstatistik der Gemeinden 2008); TU Wien / Ifip, eigene Berechnungen, 2010.

Aus der Gegenüberstellung der funktionspezifischen Einnahmen und Ausgaben, die sich aus den obigen Daten ergeben, können nunmehr die laufenden Netto-Ausgaben nach Aufgabenbereichen differenziert dargestellt werden. Tabelle 9 zeigt, dass die Länder ohne Wien in Summe 9,4 Mrd. Euro an funktionspezifischen Netto-Ausgaben tätigten, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (eigene Abgaben, Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Abgaben sowie nicht zweckgebundene Transfers) zu finanzieren waren. Abseits der

Hoheitsverwaltung waren mit jeweils rund 20 Prozent die Netto-Ausgaben in den Bereichen soziale Sicherung und Kinderbetreuung sowie Gesundheit am höchsten. In beiden Bereichen gaben die Länder (funktionsspezifisch) rund 1,9 Mrd. Euro mehr aus, als sie funktionsspezifisch einnahmen.

Die Gemeinden mussten 2008 funktionsspezifische Netto-Ausgaben in Höhe von 7,2 Mrd. Euro aus allgemeinen Mitteln finanzieren. Soziale Sicherung (22 Prozent), technische Infrastruktur (17 Prozent) sowie Bildung (14 Prozent) trugen am meisten zum funktionsspezifischen Ausgabenüberhang bei.

Wien als Gemeinde und Land verbuchte 2008 funktionsspezifische Netto-Ausgaben in Höhe von 5,2 Mrd. Euro. Der größte Bereich ist hierbei die soziale Sicherung (27 Prozent), gefolgt von technischer Infrastruktur (23 Prozent) sowie dem Gesundheitswesen (19 Prozent).

Tabelle 9: Laufende Netto-Ausgaben einschließlich Schuldentilgung der Länder und Gemeinden nach Aufgabenbereichen 2008, in Mio. Euro

Lfd. Netto-Ausgaben (inkl. Tilg.) 2008, in Mio. €		Länder ohne Wien		Gemeinden ohne Wien		Wien (Land und Gem.)	
		in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
A1	Hoheitsverwaltung/ allg. Verwaltung	2.221	23,7	1.912	26,5	808	15,5
A2	Bildung	649	6,9	1.009	14,0	316	6,1
A3	Kultur	465	4,9	355	4,9	229	4,4
A4	Soziale Sicherung	1.538	16,4	1.216	16,8	1.084	20,8
A4	Kinderbetreuung	378	4,0	386	5,3	328	6,3
A5	Gesundheit	1.873	19,9	870	12,1	1.010	19,4
A6	Techn. Infrastruktur / öff. Betriebe	816	8,7	1.249	17,3	1.212	23,2
A7	Wohnbau-/Wirtschaftsförderung	1.450	15,4	220	3,0	229	4,4
Fkt.-spez. Bereiche gesamt		9.388	100,0	7.216	100,0	5.217	100,0

Quelle: Statistik Austria, 2010 (Gebärungsstatistik 2008); TU Wien / Ifip, eigene Berechnungen, 2010.

4 Aufgabenorientierung in einzelnen Aufgaben- gruppen

4.1 Hoheitsverwaltung/allgemeine Verwaltung (A1)

Dieses Kapitel umfasst die Voranschlagsgruppen 0 und 1 sowie den Abschnitt 90. Dabei handelt es sich insbesondere um Aufgaben der Vertretungskörper, der Hoheitsverwaltung, der allgemeinen Verwaltung sowie der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Darin enthalten sind folgende Ansätze, die anschließend in Text und Tabelle nur mehr kurz als „Hoheitsverwaltung“ bezeichnet werden:

a) Gruppe 0 – Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung

Länder	Gemeinden
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 00 – Landtag 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 00 – Gewählte Organe
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 01 – Landesregierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 01 – Hauptverwaltung mit Zentralamt, Personalamt, Hilfsamt, Kanzleiökonomat, Kontrolleinrichtungen, Pressestelle, Amtsblatt, Öffentlichkeitsarbeit, EDV
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 02 - Amt der Landesregierung *) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 02 – Hauptverwaltung mit Rechtsamt, Statistik, Standesamt, Einwohneramt, Wahlamt, Staatsbürgerschaft, Amtsgebäude
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 03 - Bezirkshauptmannschaften 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 03 – Bauverwaltung mit Bauamt, Amt für Raumordnung und -planung, Vermessungsamt, Hochbauamt und Tiefbauamt
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 04 – Sonderämter 	
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 05 - Sonstige Aufgaben der allgemeinen Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 05 – Bezirksverwaltung mit der Bezirksverwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaft);
	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 06 – Sonstige Maßnahmen wie beispielsweise Beiträge an Verbände, Vereine und sonstige Organisationen der allgemeinen Verwaltung, Ehrungen und Auszeichnungen, Partnerschaften;
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 07 - Personalvertretung (ohne Landeslehrer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 07 – Verfügungsmittel
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 08 - Pensionen (ohne Landeslehrer) (soweit nicht aufgeteilt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 08 – Pensionen (soweit nicht aufgeteilt)
<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 09 – Personalbetreuung 	<ul style="list-style-type: none"> • Abschnitt 09 – Personalbetreuung

b) Gruppe 1 – Öffentliche Ordnung und Sicherheit – für Länder und Gemeinden

- Abschnitt 10 – Gesonderte Verwaltung
- Abschnitt 11 – Öffentliche Ordnung
- Abschnitt 12 – Sicherheitspolizei
- Abschnitt 13 – Sonderpolizei
- Abschnitt 16 – Feuerwehrwesen
- Abschnitt 17 – Katastrophendienst
- Abschnitt 18 – Landesverteidigung

c) Gruppe 9 – Finanzwirtschaft – für Länder und Gemeinden

- Abschnitt 90 – Gesonderte Verwaltung

4.1.1 Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

In Summe belaufen sich die Netto-Ausgaben für die Hoheitsverwaltung auf rund 4,9 Mrd. Euro im Jahr 2008; davon entfallen:

- auf die Länder (ohne Wien) 2,2 Mrd. Euro,
- auf die Gemeinden (ohne Wien) 1,9 Mrd. Euro sowie
- auf Wien (als Land und Gemeinde) 0,8 Mrd. Euro.

Im Detail verteilen sich diese Ausgaben auf folgende Abschnitte, wobei die drei größten Positionen sowohl auf Landes- wie auch Gemeindeebene

- die Hauptverwaltung inklusive Bezirksverwaltung (Abschnitte 01 bis 05) mit 2,47 Mrd. Euro;
- die Pensionen (Abschnitt 08) mit 0,93 Mrd. Euro sowie
- das Feuerwehrwesen (Abschnitt 16) mit 0,32 Mrd. Euro sind.

Tabelle 10: Hoheitsverwaltung – Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
00 Gewählte Gemeindeorgane bzw. Landtag	108,0	5%	253,9	13%	48,3	6%
01 Hauptverwaltung	34,9	2%	677,0	35%	21,6	3%
02 Hauptverwaltung	1.004,8	45%	133,5	7%	490,2	61%
03 Bauverwaltung bzw. Bezirkshauptmannschaften	388,3	17%	123,2	6%	14,6	2%
04 Sonderämter	46,6	2%	0,0	0%	0,0	0%
05 Bezirksverwaltung bzw. Sonst. Aufgaben der allgem. Verwaltung	70,6	3%	12,1	1%	16,4	2%
06 Sonstige Maßnahmen	0,0	0%	40,2	2%	38,9	5%
07 Verfügungsmittel	0,6	0%	8,9	0%	1,1	0%
08 Pensionen (soweit nicht aufgeteilt)	476,0	21%	327,9	17%	128,8	16%
09 Personalbetreuung	25,4	1%	20,1	1%	10,5	1%
10 Gesonderte Verwaltung	0,0	0%	5,0	0%	0,0	0%
11 Öffentliche Ordnung	1,4	0%	0,7	0%	0,0	0%
12 Sicherheitspolizei	0,4	0%	16,2	1%	0,0	0%
13 Sonderpolizei	3,3	0%	40,1	2%	7,3	1%
16 Feuerwehrwesen	46,5	2%	169,5	9%	108,4	13%
17 Katastrophendienst	10,6	0%	8,3	0%	0,0	0%
18 Landesverteidigung	1,5	0%	1,1	0%	0,2	0%
90 Gesonderte Verwaltung	1,7	0%	74,6	4%	-77,8	-10%
Summe	2.220,5	100%	1.912,4	100%	808,4	100%

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Nettoausgaben Hoheitsverwaltung der Länder inkl. Wien als Land und Gemeinde

Die Nettoausgaben der Länder bewegen sich zwischen 291 Euro je Einwohner in Oberösterreich und 450 Euro je Einwohner im Burgenland. Die Ursachen für die Abweichungen liegen in folgenden Faktoren begründet:

- Hauptverwaltung (Abschnitte 01 bis 05) zeigt eine Bandbreite von rund 100 Euro je Einwohner;
- Pensionen (Abschnitt 08) zeigt eine Bandbreite von 41 Euro je Einwohner.

Wien liegt als Land und Gemeinde mit 479 Euro je Einwohner über den anderen Ländern, unter Berücksichtigung der Gemeindewerte relativiert sich dieses Bild jedoch grundsätzlich. Die Pro-Kopf-Nettoausgaben der Länder und Gemeinden ohne Wien liegen mit 631 Euro je Einwohner um rund 25 Prozent über dem Wert von Wien als Land und Gemeinde.

Tabelle 11: Hoheitsverwaltung – Nettoausgaben der Länder und Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Länder									Wien als Land und Gemeinde
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durchschnitt	
00 Gewählte Gemeindeorgane bzw. Landtag	28,2	26,1	18,9	8,0	12,8	13,0	17,8	23,9	18,6	29
01 Hauptverwaltung	10,6	5,5	2,9	6,5	4,6	3,8	7,2	7,7	6,1	13
02 Hauptverwaltung	238,2	195,6	133,6	139,0	170,2	137,6	144,2	161,8	165,0	291
03 Bauverwaltung bzw. Bezirkshauptmannschaften	54,9	63,9	68,7	43,0	41,9	68,6	49,1	71,3	57,7	9
04 Sonderämter	2,0	7,7	8,1	7,6	2,7	6,8	4,8	13,8	6,7	0
05 Bezirksverwaltung bzw. Sonst. Aufgaben der allgem. Verwaltung	14,1	0,5	15,9	13,8	11,9	10,6	1,4	3,2	8,9	10
06 Sonstige Maßnahmen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	23
07 Verfügungsmittel	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,2	1
08 Pensionen (soweit nicht aufgeteilt)	89,1	80,9	72,1	61,1	77,1	82,6	64,5	48,1	71,9	76
09 Personalbetreuung	0,0	2,0	6,3	3,4	3,4	4,5	1,4	2,7	3,0	6
10 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
11 Öffentliche Ordnung	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0
12 Sicherheitspolizei	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,1	0
13 Sonderpolizei	0,0	5,1	0,0	0,0	0,3	0,0	0,4	0,0	0,7	4
16 Feuerwehrwesen	7,2	10,4	7,1	7,1	7,7	2,5	10,3	7,5	7,5	64
17 Katastrophendienst	0,0	3,2	0,7	1,0	0,6	4,3	1,2	0,1	1,4	0
18 Landesverteidigung	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,1	0,1	0,7	0,2	0
90 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	0,2	-46
Summe	450	401	335	291	333	336	303	342	349	479

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Nettoausgaben Hoheitsverwaltung der Gemeinden ohne Wien

Die Nettoausgaben nach Größenklassen (GK) zeigen den bekannten U-förmigen Verlauf. Danach sind die Nettoausgaben der Gemeinden bis 2.500 Einwohner mit 274 Euro je Einwohner (signifikant) höher als die der Gemeinden bis zu 20.000 Einwohner (214 Euro je Einwohner bis 273 Euro je Einwohner). Die Ursachen dafür liegen in den höheren Nettoausgaben für gewählte Gemeindeorgane (62 Euro je Einwohner versus 28 Euro je Einwohner in der GK bis 20 Tsd. Einwohner) sowie in der Hauptverwaltung (Abschnitte 01 und 02 – 150 Euro je Einwohner versus 110 Euro je Einwohner in der GK bis 20.000 Einwohner). Ab der GK ab 20.000 Einwohner zeigt sich wiederum ein Anstieg der Nettoausgaben, was insbesondere in folgenden Faktoren begründet liegt:

- Bezirksverwaltungsagenden mit 43 bis 56 Euro je Einwohner (ab 20 Tsd. Einwohner) gegenüber 5 bis 7 Euro je Einwohner bis 5 Tsd. Einwohner;
- Pensionen mit 55 bis 167 Euro je Einwohner (ab 20 Tsd. Einwohner) gegenüber 14 bis 16 Euro je Einwohner bis 5 Tsd. Einwohner;

- Ordnungs- und Polizeiwesen mit 25 bis 30 Euro je Einwohner (ab 20 Tsd. Einwohner) gegenüber 3 Euro je EW bis 5 Tsd. Einwohner.

Tabelle 12: Hoheitsverwaltung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden nach Größenklasse							Durchschnitt aller Gemeinden
	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	mehr als 50.000 EW		
00 Gewählte Gemeindeorgane bzw. Landtag	62,0	34,8	29,9	28,4	27,8	36,9	54,1	
01 Hauptverwaltung	137,5	102,0	91,7	78,9	74,4	76,3	126,3	
02 Hauptverwaltung	12,0	12,6	17,5	28,3	45,7	39,8	13,1	
03 Bauverwaltung	5,1	7,4	18,8	30,5	38,9	46,0	7,3	
04 Sonderämter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
05 Bezirksverwaltung bzw. Sonst. Aufgaben der allgem. Verwaltung	0,0	0,0	0,0	0,9	4,6	10,2	0,1	
06 Sonstige Maßnahmen	6,3	5,4	5,6	5,6	3,8	7,2	6,0	
07 Verfügungsmittel	2,0	1,5	1,2	1,1	0,7	0,6	1,8	
08 Pensionen (soweit nicht aufgeteilt)	14,2	16,3	22,0	37,2	55,2	167,4	16,3	
09 Personalbetreuung	1,9	2,1	2,1	3,6	5,2	6,7	2,0	
10 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,1	0,0	0,0	1,2	5,0	0,0	
11 Öffentliche Ordnung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	
12 Sicherheitspolizei	-0,1	0,3	0,9	11,5	17,2	0,5	0,4	
13 Sonderpolizei	3,0	2,7	4,6	4,4	12,4	18,5	3,2	
16 Feuerwehrwesen	22,1	18,7	18,3	20,2	18,3	51,2	21,3	
17 Katastrophendienst	1,9	0,8	1,5	1,6	0,2	0,1	1,6	
18 Landesverteidigung	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	
90 Gesonderte Verwaltung	5,6	8,9	16,1	20,5	14,2	20,7	7,3	
Summe	274	214	230	273	320	488	261	

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Zwischen den Ländern liegt die Bandbreite der Gemeinde-Nettoausgaben je Kopf bei 235 Euro je Einwohner im Burgenland bis 324 Euro je Einwohner in der Steiermark. Die Ursachen dafür liegen in der Hoheitsverwaltung, im Feuerwehrwesen sowie bei den Pensionen.

Tabelle 13: Hoheitsverwaltung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesland

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe nach Bundesland								
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durch- schnitt
00 Gewählte Gemeindeorgane bzw. Landtag	47,6	36,1	38,3	40,8	30,9	37,8	38,4	32,8	37,8
01 Hauptverwaltung	148,5	114,5	94,4	113,9	86,3	110,1	61,4	99,9	103,6
02 Hauptverwaltung	5,5	20,7	23,9	15,5	23,1	16,1	26,5	26,5	19,7
03 Bauverwaltung	5,6	22,1	14,5	16,0	30,8	16,8	21,4	32,1	19,9
04 Sonderämter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
05 Bezirksverwaltung bzw. Sonst. Aufgaben der allgem. Verwaltung	0,0	1,5	1,2	3,3	5,4	0,0	2,6	0,0	1,7
06 Sonstige Maßnahmen	5,0	3,7	7,7	7,1	6,1	5,5	3,1	6,1	5,6
07 Verfügungsmittel	0,2	2,1	0,1	2,5	0,9	1,9	1,3	0,3	1,2
08 Pensionen (soweit nicht aufgeteilt)	2,1	24,7	24,0	66,7	58,0	90,0	43,5	29,3	42,3
09 Personalbetreuung	1,2	2,9	2,5	3,8	4,9	3,0	2,3	2,4	2,9
10 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,0	0,9	0,0	4,3	0,0	1,7	0,0	0,9
11 Öffentliche Ordnung	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,1
12 Sicherheitspolizei	-3,4	1,1	2,7	2,7	0,9	1,8	3,6	8,8	2,3
13 Sonderpolizei	1,3	7,8	5,0	6,6	6,5	5,9	9,6	2,1	5,6
16 Feuerwehrwesen	20,5	25,3	16,6	26,4	30,7	31,2	33,5	21,8	25,8
17 Katastrophendienst	0,1	0,4	2,9	0,7	0,2	0,4	2,5	0,3	0,9
18 Landesverteidigung	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
90 Gesonderte Verwaltung	1,3	10,2	11,5	9,6	20,4	2,4	26,5	11,3	11,6
Summe	235	273	247	316	310	324	278	274	282

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

4.1.2 Aufgabenbündel für die Hoheitsverwaltung/allgemeine Verwaltung

In diesem Kapitel wird die Hoheitsverwaltung nach folgenden Aufgaben und Aufgabenbündeln analysiert:

Tabelle 14: Hoheitsverwaltung – Aufgaben und Aufgabenbündel

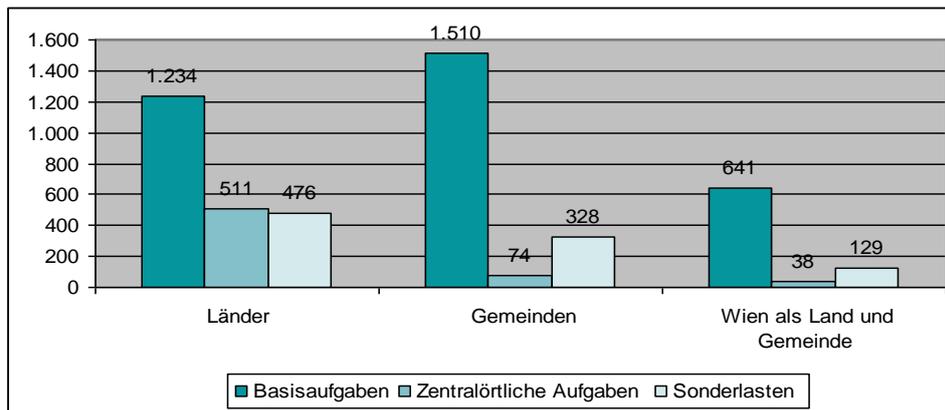
Aufgaben	Aufgabenbündel
Aufgabe 1 – Gewählte Gemeindeorgane (UA 00)	Bündel 1
Aufgabe 2 – Hauptverwaltung (UA 01, 02, 03, 90)	Bündel 1
Aufgabe 3 – Bezirksverwaltung (UA 04, 05)	Bündel 2
Aufgabe 4 – Pensionen (UA 08)	Bündel 3
Aufgaben 5 – Öffentliche Ordnung/Polizei (UA 10 bis 13)	Bündel 2
Aufgabe 6 – Feuerwehrwesen (UA 16)	Bündel 1
Weitere UA – 6,7, 9, 17, 18	Bündel 1

Es werden somit drei Aufgabenbündel gebildet – Bündel 1 für die Basisaufgaben, Bündel 2 für zentralörtliche Aufgaben sowie Bündel 3 für Sonderlasten. Dies gilt für die Gemeindeebene, auf der Ebene der Länder werden alle Aufgaben im Bündel Basisaufgaben zusammengefasst. Dem Aufgabenbündel 2 ist auf Länderebene (und damit auch Wien) der

Unterabschnitt 03 Bauverwaltung und Bezirkshauptmannschaften zugerechnet; auf Gemeindeebene ist der Unterabschnitt 03 im Aufgabenbündel 1 berücksichtigt.

Das Verhältnis der drei Aufgabenbündel zeigt in absoluten Zahlen folgendes Bild:

Abbildung 1: Aufgabenbündel in Mio Euro – 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

In weiterer Folge werden die Gemeinden in die drei Aufgabenbündel differenziert, da dort die Aufgaben nach Größenklassen entsprechend abweichen. Auf Ebene der Länder sind die Nettoausgaben je Einwohner in der Hoheitsverwaltung sehr homogen, weshalb eine weitere Differenzierung unterlassen wird. Wien wird sich mit seiner Doppelfunktion jeweils zur Hälfte am Faktor Land und Gemeinde orientieren.

Bei den Gemeinden zeigt sich, dass die Basisaufgaben rund 72 Prozent, die zentralörtlichen Aufgaben rund 11 Prozent sowie die Sonderlasten rund 17 Prozent betragen.

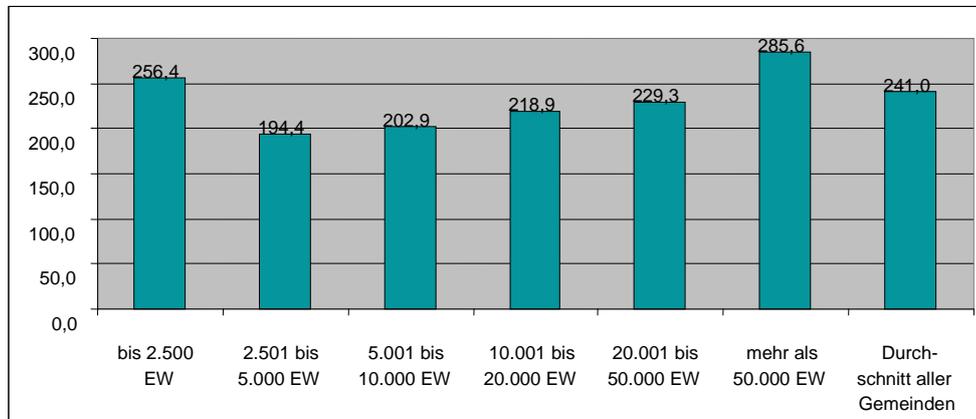
Aufgabenbündel 1 – Basisaufgaben

Dieses Aufgabenbündel umfasst die gewählten Organe, die Hauptverwaltung, das Feuerwesen, Personalbetreuung, Katastrophendienst, Landesverteidigung sowie sonstige Maßnahmen und Verfügungsmittel.

Basisaufgaben Gemeindeebene

Die Basisaufgaben umfassen im Schnitt Nettoausgaben von 241 Euro je EW.

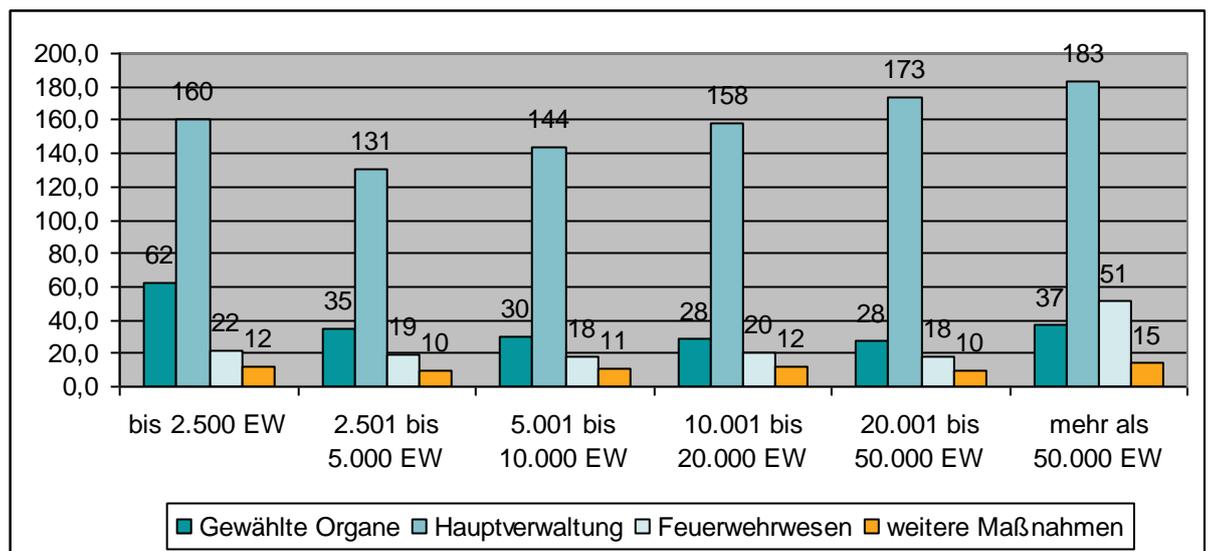
Abbildung 2: Gemeinden – mittlere Nettoausgaben für Basisaufgaben in Euro je Einwohner



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Im Detail zeigen sich bei den einzelnen Aufgaben folgende Durchschnittswerte:

Abbildung 3: Gemeinden – mittlere Nettoausgaben für einzelne Basisaufgaben in Euro je Einwohner



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die **Nettoausgaben für gewählte Gemeindeorgane** nach Gemeindegrößenklasse zeigen eine ausgeprägte U-förmige Entwicklung. Danach sind die Nettoausgaben je Einwohner in der GK bis 2.500 Einwohner zumindest nahezu doppelt so hoch wie in den anderen Größenklassen. Die Ursache dafür liegt insbesondere in den relativ großen Gemeindeorganen in den kleinen Einwohnerklassen.

Die **Nettoausgaben der Hoheitsverwaltung** (UA 01, 02, 03 und 90) sind in der Größenklasse (GK) bis 2.500 Einwohner am höchsten und liegen um bis zu 10 bis 20 Prozent über den Nettoausgaben in den GK bis 10.000 Einwohner. Die Ursache dafür liegt in den ungünstigen Skaleneffekten in den kleinsten GK. Ab 20.000 Einwohner macht sich die Bauverwaltung bemerkbar, die gegenüber der kleinsten Größenklasse zu geringfügig höheren Nettoausgaben beiträgt.

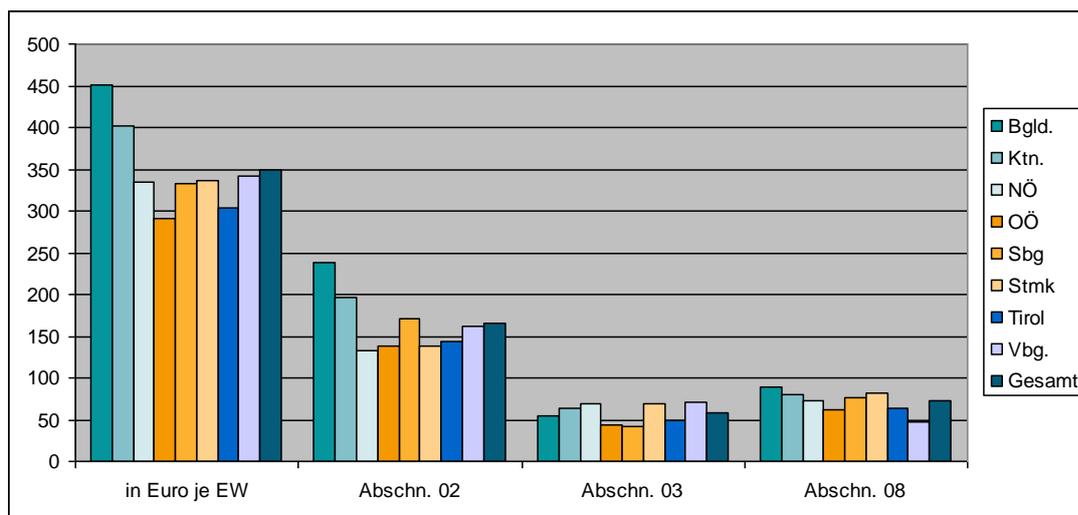
Die **Nettoausgaben im Feuerwehrbereich** sind in den GK bis 50 Tsd. Einwohner nahezu gleich groß, wobei sich auch hier insofern ein Größeneffekt zeigt, als die Ausgaben bis zu 2.500 Einwohner aufgrund der geringen Skaleneffekte deutlich höher sind. Ab der GK 50 Tsd. Einwohner spiegelt sich der Einsatz von Berufsfeuerwehren wider.

Die Nettoausgaben für weitere Maßnahmen weichen mit 10 bis 15 Euro je Einwohner in allen Größenklassen nicht wesentlich voneinander ab.

Basisaufgaben Länder

Auf der Ebene der Länder zeigt sich für die Grundversorgung (Gruppen 0 und 1 sowie Abschnitt 90), dass die Nettoausgaben je Einwohner im Durchschnitt 350 Euro betragen. Sechs der acht Länder liegen auf diesem Niveau bzw. knapp darunter. Zwei Länder – Burgenland und Kärnten – liegen um 50 bis 100 Euro je Einwohner darüber. Die Ursache für diese Abweichung liegt bei der Hauptverwaltung, in den beiden anderen relevanten Gruppen 03 und 08 sind die Werte je Einwohner nahezu gleich.

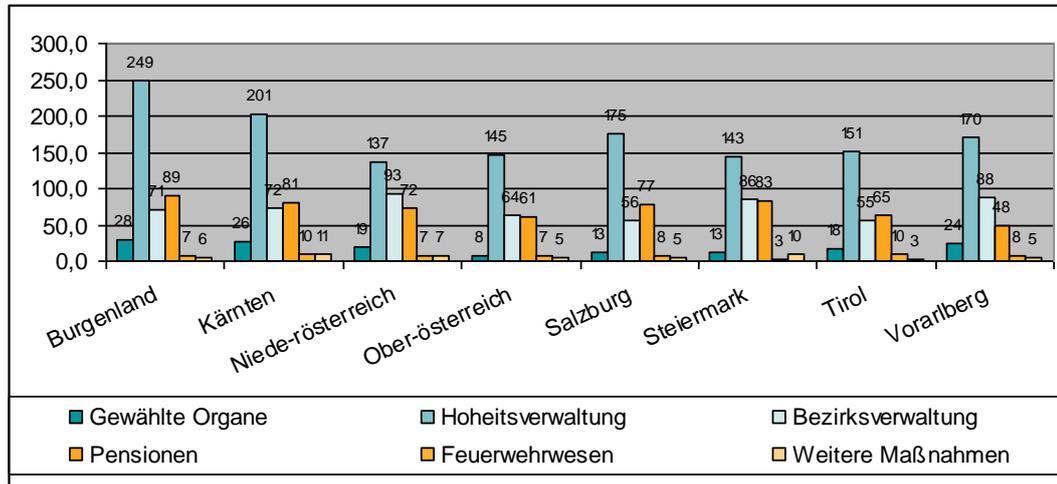
Abbildung 4: Nettoausgaben der Länder für Basisaufgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Folglich werden auf Länderebene alle Aufgaben als Basisaufgaben klassifiziert.

Abbildung 5: Nettoausgaben der Länder für einzelne Basisaufgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Bei den Ländern zeigen sich **Nettoausgaben für gewählte Organe** zwischen 8 und knapp 29 Euro. Die Ursachen dürften einerseits in der Größe der Landtage, andererseits möglicherweise auch in der Verbuchungspraxis liegen. Die Nettoausgaben von Wien als Land und Gemeinde liegen mit 29 Euro je Einwohner signifikant unter dem Durchschnittswert von Ländern und Gemeinden mit rund 73 Euro je Einwohner.

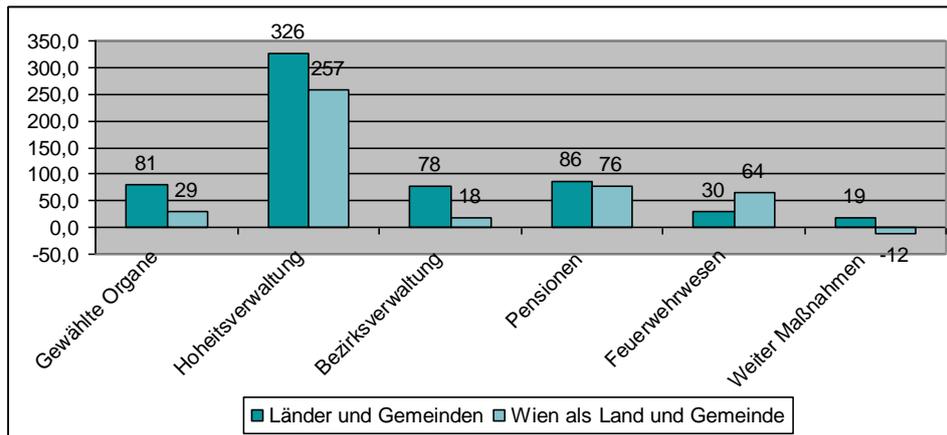
Die **Nettoausgaben in der Hoheitsverwaltung** bewegen sich zwischen 137 Euro je Einwohner und 249 Euro je Einwohner. Die Ursachen dafür dürften unter anderem in den unterschiedlichen Ländergrößen liegen. Die größten Bundesländer (NÖ, Steiermark und OÖ) weisen die geringsten Nettoausgaben auf, die kleineren Bundesländer liegen über diesen Werten. Wien liegt als Land und Gemeinde mit 257 Euro je Einwohner um rund 20 Prozent unter den durchschnittlichen Nettoausgaben von Ländern und Gemeinden (328 Euro je Einwohner).

Die **Nettoausgaben in der Bezirksverwaltung** bewegen sich zwischen 55 und 92 Euro je Einwohner. Teilweise sind die unterschiedlichen Höhen der Anzahl der Bezirkshauptmannschaften geschuldet, teilweise dürfte sie auch auf die Zuteilungspraxis zwischen Hoheits- und Bezirksverwaltung zurückzuführen sein. Die sehr geringen Werte von Wien als Land und Gemeinde dürften darin begründet sein, dass auch hier ein Teil in der Hoheitsverwaltung ausgewiesen wird.

Die **Nettoausgaben der Pensionen** schwanken zwischen 48 Euro je Einwohner und 89 Euro je Einwohner.

Die **Nettoaufgaben im Feuerwehrwesen** schwanken zwischen den Ländern nur in geringem Maße. Wien als Land und Gemeinde weicht aufgrund der Berufsfeuerwehr stark davon ab.

Abbildung 6: Nettoaufgaben von Wien als Land und Gemeinde für einzelne Basisaufgaben in Euro je Einwohner im Jahr 2008 im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

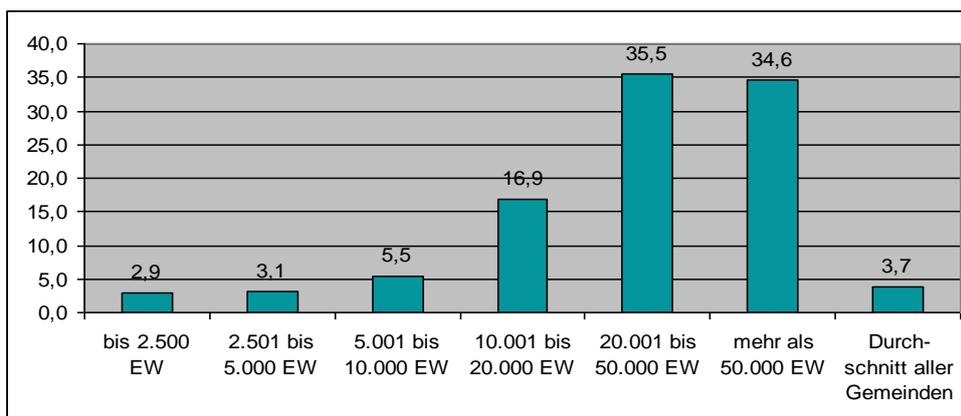


Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Aufgabenbündel 2 – Zentralörtliche Aufgaben

In diese Kategorie fallen auf Gemeindeebene die Bezirksverwaltungsbehörde sowie die öffentliche Sicherheit und Polizei. Ab 10.000 Einwohner sind die Nettoaufgaben fast fünfmal so hoch wie der Mittelwert, ab 20.000 Einwohner fast zehnmal so hoch.

Abbildung 7: Gemeinden – Nettoaufgaben Zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner

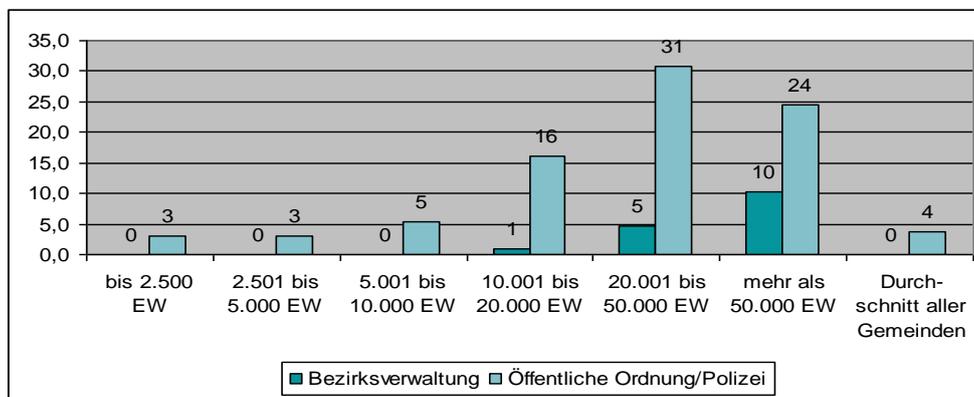


Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die **Nettoausgaben für Bezirksverwaltung** wachsen mit der Einwohnerzahl überproportional. Begründet liegt dies im Faktum, dass Bezirksverwaltungsaufgaben erst ab einer bestimmten Größenklasse (generell ab 10 bis 20 Tsd. Einwohner) anfallen.

Bei den **Aufgaben Öffentliche Ordnung/Polizei** zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Größenklassen. Die Ursachen liegen im Faktum, dass größere Gemeinden verstärkt ortspolizeiliche Aufgaben (z.B. in Form von Ordnungswachen) wie auch sonderpolizeiliche Aufgaben (z.B. Marktpolizei, Baupolizei, Gesundheitspolizei) wahrnehmen, die in dieser Intensität in kleineren Gemeinden nicht anfallen. Es handelt sich dabei um eine zentralörtliche Aufgabe, die von kleineren Gemeinden nicht wahrzunehmen ist.

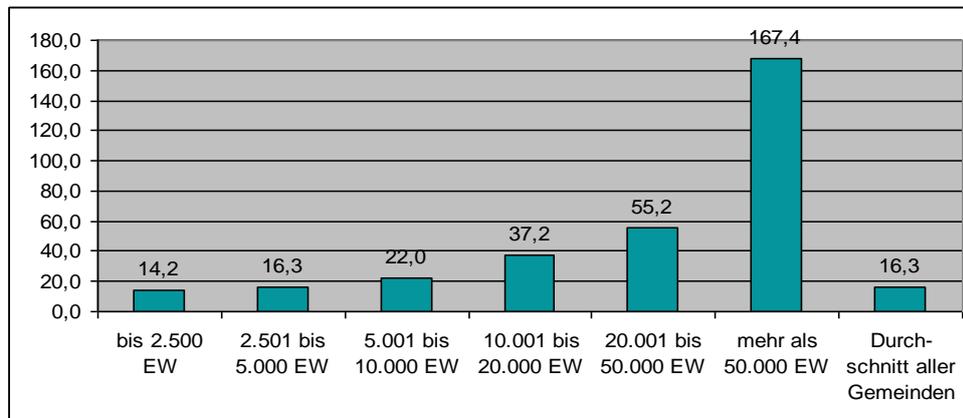
Abbildung 8: Gemeinden – Nettoausgaben für einzelne Aufgaben in Euro je Einwohner



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Aufgabenbündel 3 – Pensionen auf Gemeindeebene

Die Pensionslasten sind stark unterschiedlich – dies ist insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen: Ausmaß der pragmatisierten Bediensteten, deren Anzahl in den kleineren Gemeinden in der Regel geringer ist; Ausmaß der Selbstträgerschaft, die zu höheren Nettoausgaben in Städten ab 10 Tsd. Einwohner und insbesondere ab 50 Tsd. Einwohner führt. Es handelt sich dabei um Sonderlasten, da diese Gemeinden die Pensionen aus eigenem Budget und nicht – wie in den anderen Gemeinden – über die allgemeine Pensionsversicherung (und damit teilweise auch Bundeszuschüsse) finanzieren.

Abbildung 9: Gemeinden – Nettoausgaben Pensionen in Euro je Einwohner

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Literaturübersicht

Für die Grundversorgung als Basisaufgaben bietet sich grundsätzlich die Bevölkerungszahl an. Diese kann um folgende Faktoren ergänzt werden:

Sachsen-Anhalt

Für Gemeinden mit der Funktion eines **Grundzentrums**⁷ erhöht sich der Hauptansatz um vier Prozent und für Gemeinden mit der Funktion eines **Mittelzentrums** um acht Prozent.

Dänemark

Der Lastenausgleich im dänischen Modell basiert auf dem partiellen Ausgleich der Lasten der jeweiligen Gemeinde im Verhältnis zum nationalen Durchschnitt der betreffenden Gemeindeausgaben. Gemeinden, deren kalkulierte Ausgabenlasten unter dem Durchschnitt liegen, entrichten einen Betrag in einen zentralen Fonds, aus dem die Ausgleichszahlungen für jene Gemeinden geleistet werden, die überdurchschnittliche Lasten aufweisen. Hierbei wird neben dem generellen Ausgleich zwischen den Gemeinden ein zusätzlicher Lastenausgleich in der Metropol-Region Kopenhagen vorgenommen.

⁷ Grundzentrum und Mittelzentrum sind Begriffe der Raumordnung und Wirtschaftsgeographie, welche zur Klassifizierung der Bedeutung von zentralen Orten dienen.

Tabelle 15: Differenzierung im dänischen Gemeinde-Lastenausgleich

Partieller Lastenausgleich für alle Gemeinden	Die Differenz der – jeweils für eine einzelne Gemeinde kalkulierten – Ausgabenlasten zur durchschnittlichen Ausgabenlast (Durchschnitt aller Gemeinden) wird zu 45 Prozent ausgeglichen.
Zusätzlicher partieller Lastenausgleich für die Gemeinden der Metropol-Region Kopenhagen	Bei den Gemeinden der Metropol-Region Kopenhagen werden weitere 40 Prozent der Differenz der – für die einzelne Gemeinde kalkulierten – Ausgabenlasten im Vergleich zur durchschnittlichen Ausgabenlast ausgeglichen.

Quelle: Pedersen, J. N. Mau (2003), S.139.

Schweden

Für alle im schwedischen Konzept des aufgabenorientierten Lastenausgleichs verwendeten funktionalen Bereiche werden die „standard costs“ addiert; die Summe wird als „structural cost“ (= strukturelle Lasten) der betreffenden Gemeinde bezeichnet. „If the structural cost is above the national average, the municipality or county council receives a grant corresponding to the difference of the average. The municipality or county council is regarded as having an unfavourable structure in relation to other municipalities or county councils.“ (Tingvall 2007, S. 10)

Im interkommunalen Lastenausgleich in Schweden werden somit folgende Kriterien verwendet:

- Altersstruktur der Bevölkerung (Anteile der einzelnen Altersgruppen)
- die sozio-ökonomischen Strukturen in den einzelnen Gemeinden (Ausländeranteil, Kinder in Alleinerzieherhaushalten, Arbeitslose, Arbeitskräfte ohne Weiterbildung, soziale Problemgebiete)
- Bevölkerungsdichte
- Siedlungsstruktur (dünn besiedelte ländliche Gemeinden, Stadtstrukturen für den öffentlichen Verkehr)
- ArbeitspendlerInnen
- hochrangige zentrale Orte (metropolitan cities)

Niederlande

Aus einer Aufstellung von J. N. Mau Pedersen (zitiert bei J. Lotz 2008, S. 394) werden im **niederländischen System der Gemeindefinanzierung**, das in hohem Grad auf zentralstaatlichen Zuweisungen basiert, u.a. die folgenden Kriterien zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Lasten der Aufgabenerfüllung verwendet:

Tabelle 16: Kriterien im niederländischen Finanzausgleich

Kriterium	Gewicht in %	Kriterium	Gewicht in %
Zahl der EinwohnerInnen	23	Haushalte mit niedrigem Einkommen	5
Zahl der 0 – 19 Jährigen	10	SozialhilfebezieherInnen	5
Zahl der Unterkünfte	14	Minderheiten	5
Hohe Bevölkerungsdichte	9	Weitere Bevölkerungs-Charakteristika	7
Zentrale Orte Einrichtungen („local regional functions“)	9	Regionale Aufgaben	3

Quelle: Lotz, Jorgen (2008), S. 394; zitiert nach: Pedersen, N. J. Mau (2007).

Mögliche Indikatoren

Für die Grundversorgung empfiehlt sich folgendes System:

Länderebene

Die Verteilung der Hoheitsverwaltung kann einheitlich nach dem Einwohnerschlüssel und damit als Basisaufgabe erfolgen.

Gemeindeebene

Die Verteilung der Basisaufgaben lt. Aufgabenbündel 1 kann nach dem Einwohnerschlüssel erfolgen. Für zentralörtliche Aufgaben (Aufgabenbündel 2) könnte auf Zuschläge zum Einwohnerschlüssel zurückgegriffen werden, wofür sich auf Basis der Daten des Jahres 2008 exemplarisch folgende Zuschläge ergäben:

- 10.001 – 20.000 Einwohner 15 Prozent;
- 20.001 – 50.000 Einwohner 30 Prozent;
- ab 50.000 Einwohner 30 Prozent.

Alternativ dazu wären die direkte Abgeltung der Bezirksverwaltungsbehördenfunktion durch den Bund sowie die Übernahme der Stadtpolizei und Ordnungswachen in die Bundespolizei als Optionen gegeben. Weiters könnte der Zuschlag zur Einwohnerzahl differenziert werden: ein Zuschlag für die Statutarstädte für die Bezirksverwaltungsagenden, ein weiterer Zuschlag für die Gemeinden ab 10.000 Einwohner für die höheren Lasten für Sicherheits- und Sonderpolizei.

Für die – jedenfalls zeitlich beschränkte – Sonderlast Pensionen (Aufgabenbündel 3) könnte die Anzahl der Pensionisten für die Verteilung der Pensionslasten herangezogen werden, da es sich um ein versicherungstechnisch institutionelles Problem handelt.

Wirkung der Indikatoren

Auf der **Länderebene** kann die komplette Grundversorgung (Gruppe 0 und 1) als Basisaufgabe kategorisiert werden und nach dem Einwohnerschlüssel verteilt werden.

Bei den **Gemeinden** ist ein großer Teil der Grundversorgung als Basisaufgabe zu kategorisieren und folglich nach dem Einwohnerschlüssel verursachungsgerecht zu verteilen. Für Gemeinden bis 2.500 Einwohner ist dies aufgrund ihrer derzeitigen Ausgabenhöhe nachteilig, jedoch soll mit der Verteilung auf Basis des Einwohnerschlüssels auch ein Anreiz gegeben sein, größere Einheiten zu schaffen.

In die Kategorie „Zentralörtliche Aufgaben“ fallen die Bezirksverwaltungsbehörden sowie die Sicherheits- und Sonderpolizei. Diese Aufgaben sind mit dem Einwohnerschlüssel nicht mehr abdeckbar. Zentrales Merkmal für die Bezirksverwaltungsagenden ist die Funktion „Statutarstadt“, jedoch werden damit nicht die steigenden Aufgaben im Bereich Sicherheits- und Sonderpolizei (Stadtpolizei, Ordnungswachen, u.ä) abgedeckt. Mit einem Zuschlag zur Einwohnerzahl im Ausmaß der Mehrausgaben aus diesen beiden Aufgaben kann die Mehrbelastung nach Größenklassen differenziert abgegolten werden.

Die unterschiedlich hohen Pensionslasten auf Gemeindeebene sind primär versicherungstechnisch institutionell bedingt. Folglich können diese nicht über die Einwohnerzahl abgedeckt werden, sondern über einen Zuschlag zur Einwohnerzahl oder über die Anzahl der öffentlichen PensionsempfängerInnen.

4.2 Bildung (A2)

4.2.1 Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

Die in diesem Abschnitt betrachteten Aufgabengebiete der Länder und Gemeinden entstammen der Voranschlaggruppe 2 – Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft. Diese gliedert sich in acht Unterabschnitte, wobei der in Tabelle (unten) fehlende Abschnitt „24 Vorschulische Erziehung“ in einer eigenen Analyse behandelt wird. Diese Gruppen beinhalten die Ausgaben für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen auf Länder und Gemeindeebene. Ebenso werden Ausgaben für die außerschulische Jugendberziehung, Erwachsenenbildung sowie Forschung und Wissenschaft umfasst. Insgesamt gesehen gaben im Jahr 2008 die Länder hierfür beinahe 650 Mio. Euro netto aus, die Gemeinden rund 1 Mrd. Euro und Wien 320 Mio. Euro. Diese Gruppe umfasst Auf- und Ausgaben, welche sehr stark mit der Anzahl der Kinder und Jugendlichen verbunden ist, wodurch die demographische Komponente eine wichtige Rolle spielt. Die Nettoausgaben für die Erwachsenenbildung sind mit 2 bis 3 Prozent Anteil von eher geringerer Bedeutung. Ausgaben für die Ausbildung werden in vielen Staaten, in welchen Ausgabenbedürfnisse berücksichtigt werden, bei der Indikatorenauswahl in die Betrachtung aufgenommen. Erstens bildet diese Ausgabenkategorie einen beträchtlichen Anteil an den gesamten Ausgaben und zweitens sollten die Ausgaben eine eindeutige Beziehung zu einer bestimmten Bevölkerungsgruppe aufweisen, nämlich den Kindern. Die Zuständigkeiten zeigen sich in Tabelle 17 deutlich. Während Gemeinden hauptsächlich beim allgemeinbildenden Unterricht hohe Nettoausgaben aufweisen, zeigt sich dieses bei den Ländern vor allem beim berufsbildenden Unterricht.

Tabelle 17: Nettoausgaben für Bildung in Mio. Euro, 2008

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
20 Gesonderte Verwaltung	15,2	2,3%	14,9	1,5%	21,3	6,8%
21 Allgemeinbildender Unterricht	41,6	6,4%	665,8	66,0%	168,2	53,2%
22 Berufsbildender Unterricht; Anstalten der Lehrer- und Erzieherbildung	294,4	45,4%	57,8	5,7%	48,5	15,4%
23 Förderung des Unterrichtes	20,1	3,1%	13,2	1,3%	1,3	0,4%
25 Außerschulische Jugendberziehung	58,1	9,0%	56,2	5,6%	0	0,0%
26 Sport und außerschulische Leibesberziehung	46,3	7,1%	143,9	14,3%	28	8,9%
27 Erwachsenenbildung	12,9	2,0%	30	3,0%	36,4	11,5%
28 Forschung und Wissenschaft	160,1	24,7%	27,2	2,7%	12,2	3,9%
Summe	648,9	100,0%	1009,0	100,0%	316,0	100,0%

Quelle: IFIP-Daten 2010; eigene Berechnungen.

Gemessen an den Nettoausgaben ist das Aufgabengebiet der Pflichtschulen (Allgemeinbildende und Berufsbildende Pflichtschulen), welches in den Abschnitten 21 und

22 berücksichtigt wird, von besonderer Bedeutung. Auf Ebene der Länder ist außerdem der Bereich „Forschung und Wissenschaft“ bzw. auf Ebene der Gemeinden der Abschnitt „Sport und außerschulische Leibeserziehung“ ein Ausgabenschwerpunkt. In Wien sticht daneben noch der Abschnitt „27-Erwachsenenbildung“ markant hervor.

Für eine weitere Betrachtung lassen sich die Abschnitte 20 bis 23 zu dem Aufgabengebiet Schulbildung zusammenführen, für welches auf Ebene der Länder 57 Prozent bzw. auf Ebene der Gemeinden und Wien um die 75 Prozent ausgegeben wird. Weiters erfolgt die Kombination der Abschnitte 26 und 27 auf Grund gleicher Zielgruppen. Die übrigen Abschnitte werden in der Folge einzeln betrachtet, da inhaltlich keine Gruppierung sinnvoll erscheint.

4.2.2 Schulbildung

Der Bereich Schulbildung stellt einen umfangreichen Teil der Ausgaben sowohl auf Länderebene, als auch Gemeindeebene dar. Das Angebot der Leistungen ist durch bundesgesetzliche Rahmenbedingungen vorgegeben (z.B.: Pflichtschülerhaltungs-Grundsatzgesetz, Schulorganisationsgesetz).

Als wichtigstes Aufgabengebiet im Bereich der Pflichtschulen kann die Erhaltung, die Errichtung und Auflassung von Schulen definiert werden für welche das Land, die Gemeinden oder Gemeindeverbände zu bestimmen sind. Da der Bund die Kosten für die Landeslehrer im allgemeinen Pflichtschulbereich (§4 FAG) zu 100 Prozent trägt, im Bereich der Berufsschulen (Berufsbildenden Pflichtschulen) und der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zu 50 Prozent, sind die Ausgaben für das Lehrpersonal nur auf Ebene der Länder ein Kostenfaktor.

Folgende Tendenz bei der Zuständigkeit ist erkennbar, wie in Tabelle 18 ersichtlich ist, allerdings lassen sich die unterschiedlichen Schultypen nicht einwandfrei einer bestimmten Gebietskörperschaft als Erhalter zuordnen (Statistik Austria, 2010a):

- für die allgemein bildenden Pflichtschulen (Volksschule, Hauptschule, Sonderschule, Polytechnische Schule) die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände,
- für die berufsbildenden Pflichtschulen sowie die land- und forstwirtschaftlichen Fach- und Berufsschulen gemäß den jeweiligen Landesgesetzen das betreffende Land;
- für die übrigen Schulen der Bund. Die Aufgaben des Bundes werden vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, hinsichtlich der land- und forstwirtschaftlichen Schulen vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wahrgenommen.

Tabelle 18: Schüler und Schulen nach Schulerhalter 2008/2009

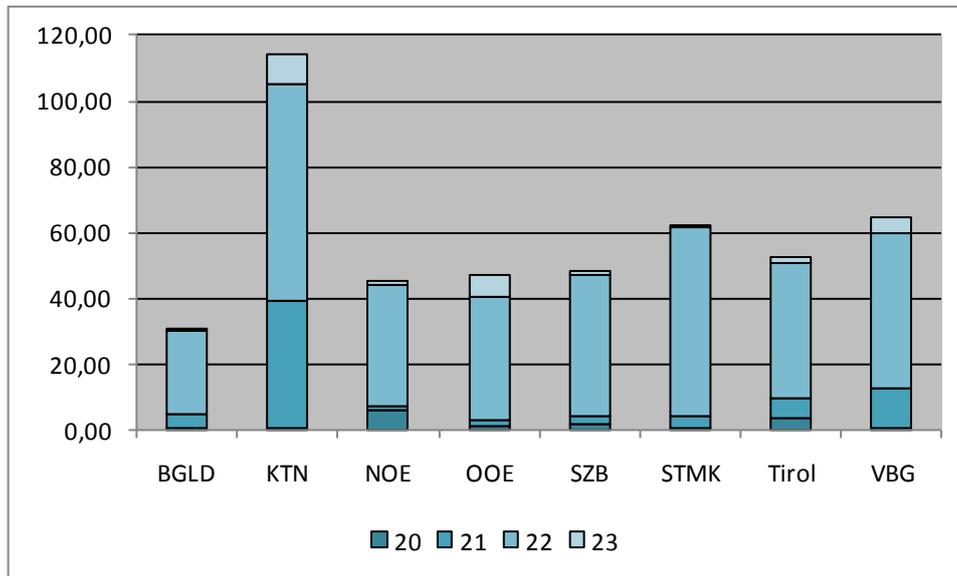
Schultyp	Erhalter				Summe
	Bund	Land	Ge- meinde	mehrere Gebiets- körper- schaften	
Schüler an öffentlichen Schulen	331.066	138.811	613.923	431	1.084.231
Allgemein bildende Pflichtschulen insg.	3.184	1.686	570.458	31	575.359
Neue Mittelschulen	234	-	3.075	-	3.309
AHS insgesamt	172.811	-	861	-	173.672
Sonst. allgemein bild. (Statut)Schulen ²⁾	-	-	1.976	-	1.976
Berufsschulen insgesamt	15	114.193	25.505	-	139.713
Berufsbildende mittlere Schulen insges.	26.642	13.299	1.321	-	41.262
Sonstige berufsbild. (Statut)Schulen	-	73	103	-	176
Berufsbildende höhere Schulen insges.	119.255	1.067	2.496	-	122.818
Akademien für Sozialarbeit	-	-	-	-	0
Lehrerbildende mittlere Schulen ³⁾	3.208	-	-	-	3.208
Lehrerbildende höhere Schulen	5.566	-	709	-	6.275
Schulen im Gesundheitswesen	58	7.443	6.595	400	14.496
Akademien im Gesundheitswesen	93	1.050	824	-	1.967
Öffentliche Schulen	538	345	4.705	7	5.595
Allgemein bildende Pflichtschulen insges.	18	23	4565	1	4607
Neue Mittelschulen	4	-	60	-	64
AHS insgesamt	257	-	6	-	263
Sonst. allgem. bildende (Statut)Schulen Inkl. Schulen mit ausländischem Lehrplan.	-	-	18	-	18
Berufsschulen insgesamt	1	121	33	-	155
Berufsbild. mittl. und höhere Schulen insg.	240	105	19	-	364
Lehrerbildende mittlere Schulen	4	-	-	-	4
Lehrerbildende höhere Schulen	17	-	2	-	19
Schulen im Gesundheitswesen	1	79	64	6	150
Akademien im Gesundheitswesen	4	19	16	-	39

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Das Standortmuster der verschiedenen Bildungseinrichtungen zeigt unterschiedliche Ausprägungen. Volksschulen sind im Normalfall in der Nähe der Wohnorte zu finden, weiterführende Schulen in den nächsten größeren Gemeinden. Die unterschiedliche demografische Entwicklung führt zu einem ständigen Anpassen des bestehenden Bildungsangebots. In einzelnen Gebieten wurden in den letzten Jahrzehnten Volksschulen geschlossen. (vgl. Statistik Austria, 2010) Im aktuellen Finanzausgleich (FAG 2008 §4 (8)) wird der Mehraufwand auf Grund von Strukturproblemen, die den Ländern durch sinkende Schülerzahlen und im Bereich des Unterrichts für Kinder mit besonderen Förderungsbedürfnissen entsteht, mittels eines Pauschalbetrages, welcher nach der Volksanzahl verteilt wird, berücksichtigt.

Länder

Abbildung 10: Nettoausgaben je Einwohner, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Wie aus der Aufstellung der Pro-Kopf-Ausgaben ersichtlich ist, ist vor allem der Abschnitt 22 von großer Bedeutung. Kärnten stellt einen extremen Ausreißer dar. Die Länder geben zwischen 26 Euro je Einwohner (Burgenland) und 66 Euro je Einwohner (Kärnten) aus. Bei der Summe der Ausgaben für Schulbildung sind bei Kärnten beinahe doppelt so hohe Ausgaben pro Kopf wie für das nächsthöhere Land feststellbar. Die Kosten für Abschnitt 21, also allgemeine Pflichtschulen, sind nicht von allzu großem Gewicht, wobei Kärnten hier wieder weit von den anderen Beobachtungen abweicht. Die Schulerhaltung in diesem Bereich liegt zumeist bei den Gemeinden.

Im Abschnitt 20 sind verschiedene Systeme der Schulorganisation in den einzelnen Ländern ersichtlich. Den Ländern eröffnet sich durch die Bestimmung des B-VG ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Gestaltung, der Ausübung und Vollziehung der Schulgesetzgebung betreffend Personalaufsicht und Schulorganisation. Dabei besteht die Möglichkeit, die Schulbehörden des Bundes mit der Vollziehung zu betrauen, oder aber diese selbstständig auszuüben. Dementsprechend gibt es länderspezifische unterschiedliche Umsetzungsvarianten.

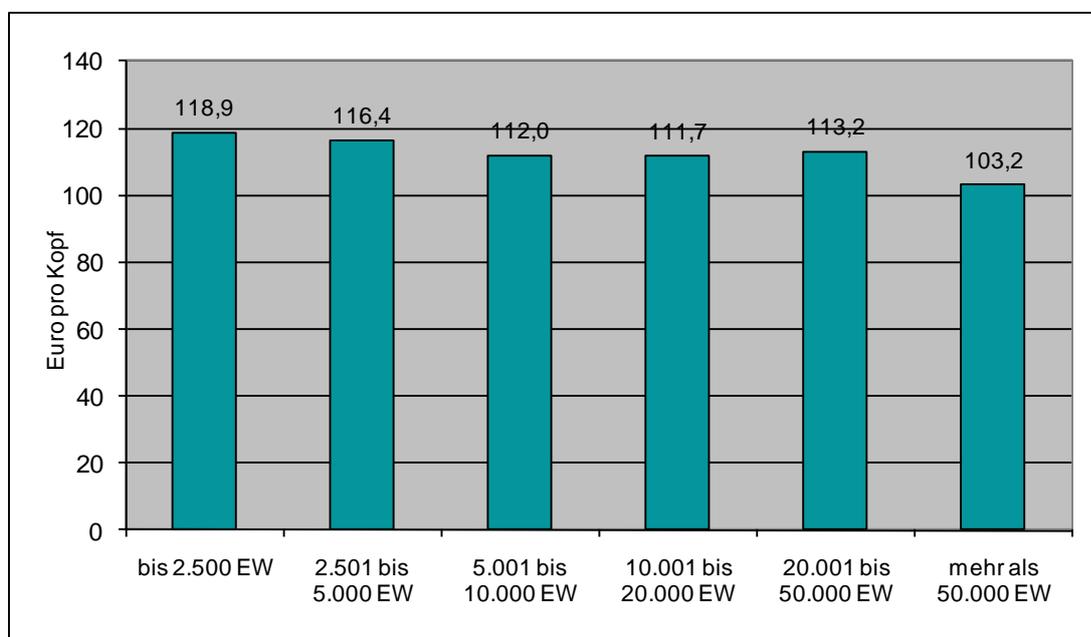
Wie eine Untersuchung des IHS aus dem Jahr 2005 (Graf et al. 2005) zeigt, sind die Kosten für die Schulaufsicht nur in den Ländern Wien (siehe unten) und, teilweise, Niederösterreich weitgehend abgebildet. Dies wird damit begründet, dass große Teile oder sogar die gesamte Vollziehung der Schulbehörde des Bundes (an Stadt- bzw. Landesschulrat) übertragen ist,

wofür eine Abgeltung in Form einer im Rechnungsabschluss aufscheinenden jährlichen Transferzahlung an den Bund geleistet wird. In den übrigen Ländern sind jeweils nur die Entschädigungen für Mitglieder der Kollegien enthalten.

Diese Unterschiede, sowie die in Abschnitt 23 getätigten Ausgaben, welche größtenteils als Ermessensausgaben in den Rechnungsabschlüssen der Länder gekennzeichnet sind, können die starke Divergenz der Ausgaben nur teilweise erklären.

Gemeinden und Wien

Abbildung 11: Nettoausgaben (Abschnitt 20 bis 23) je Einwohner nach Gemeindegröße (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

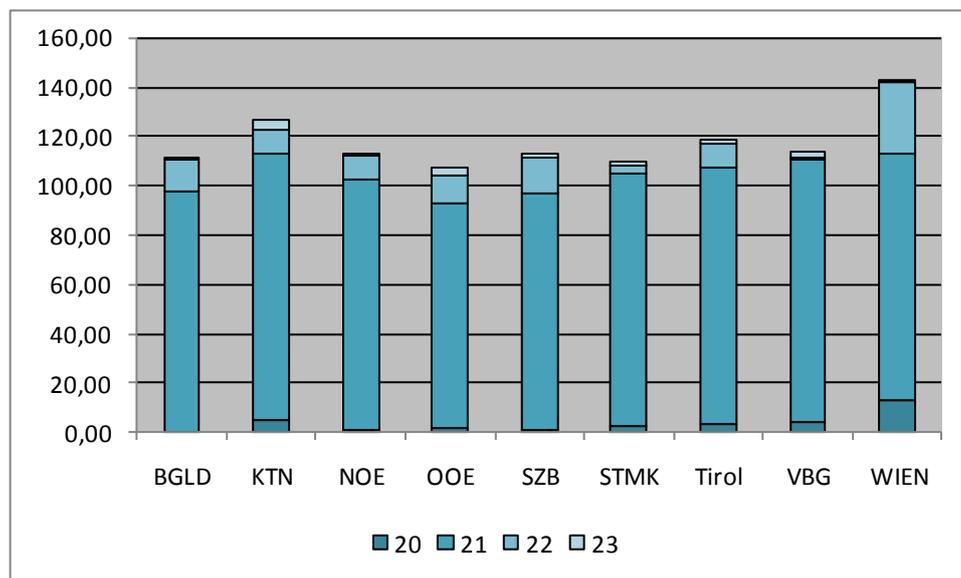
Abbildung 11 stellt die Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen dar. Die Nettokosten werden hauptsächlich durch die Ausgaben im Bereich allgemeinbildender Unterricht getrieben (siehe Abbildung 12), welche durch die Schulerhaltung im allgemeinen Pflichtschulbereich abgeleitet werden können. Es zeigt sich, dass die pro Kopf-Nettoausgaben mit der Gemeindegröße deutlich abnehmen. Anzunehmen ist, dass Skaleneffekte (z.B.: eine große Schule, statt mehrerer kleiner) für diesen Verlauf verantwortlich sein könnten.

Nach Lehner (2003) dürfen in diesem Zusammenhang nicht die Schulgemeindevverbände (Niederösterreich, Tirol, Kärnten und Vorarlberg) vergessen werden, welche es vor allem sehr kleinen Gemeinden ermöglicht die hohen fixen Ausgabenkomponenten niedrig zu

halten. Ein zweiter Effekt, nämlich dass der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung in größeren Gemeinden geringer ist, ist hier ebenso zu berücksichtigen, was folglich zu niedrigeren Ausgaben je Einwohner führt. Eine Überprüfung zeigte, dass dieses Argument auch für das Jahr 2008 zutrifft.

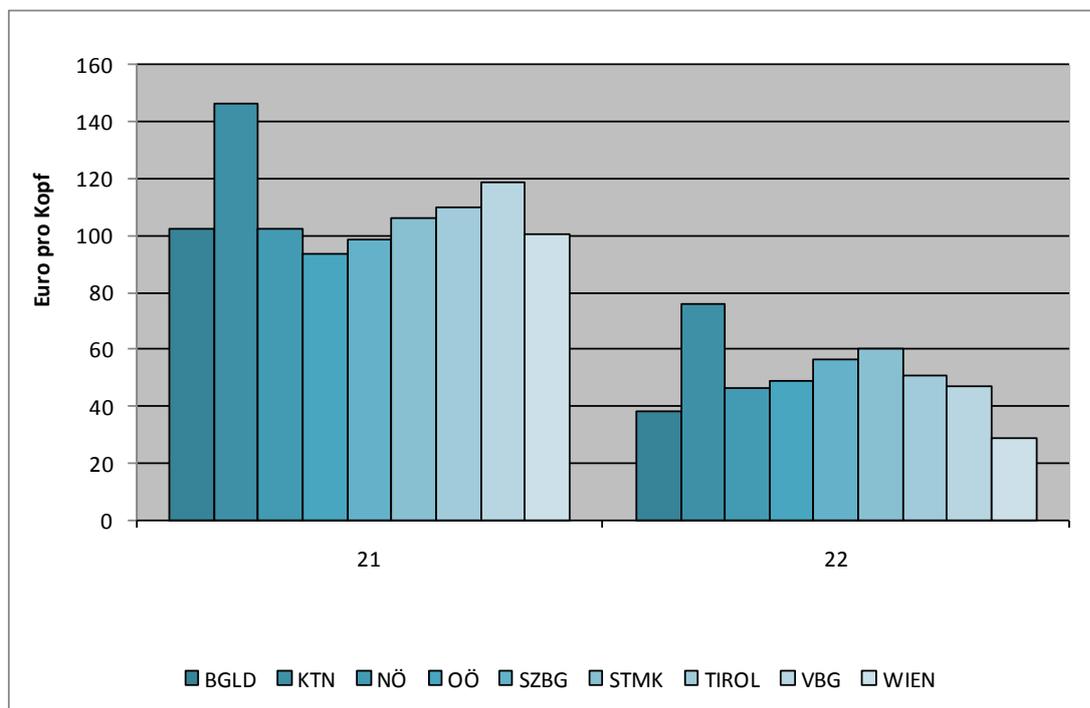
Für allgemeinbildende Pflichtschulen (21) werden im Durchschnitt von den Gemeinden und Wien rund 100 Euro pro Einwohner ausgegeben. Im Abschnitt 22, welcher betragsmäßig deutlich geringere Bedeutung für die Gemeinden aufweist, ist die Variation merklich größer.

Abbildung 12: Nettoausgaben der Gemeinden und Wien je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 13: Aggregierte Nettoausgaben (Länder und Gemeinden) je Einwohner nach Abschnitt, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

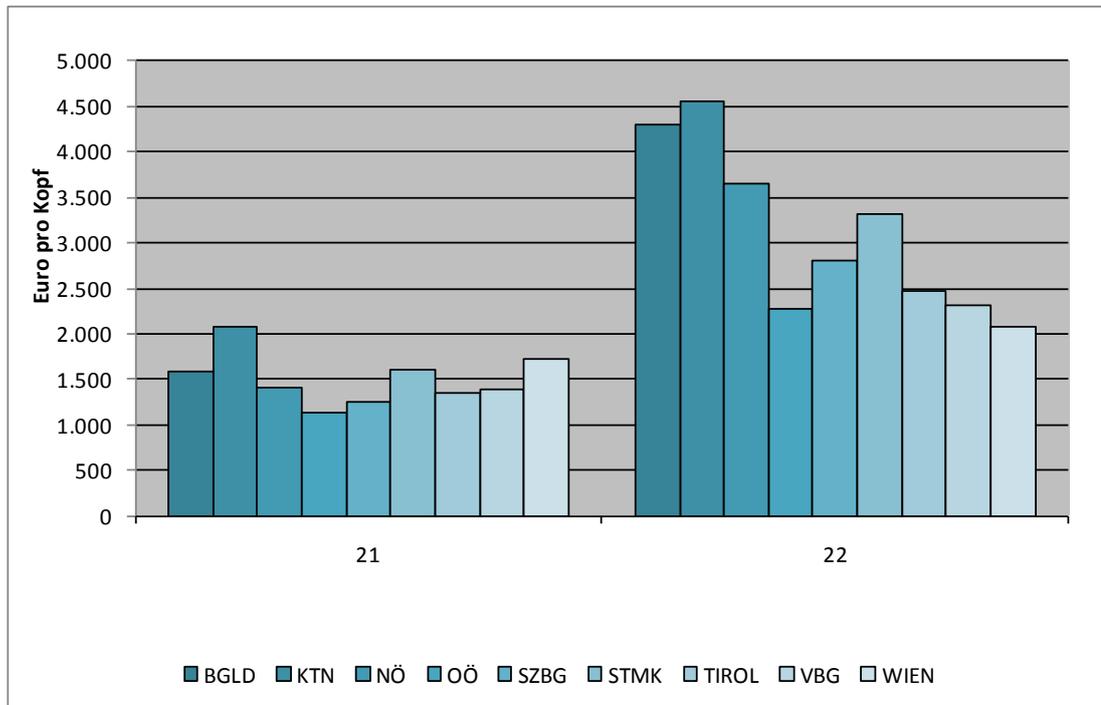
Wie bereits festgehalten, sind die Ausgaben, welche auf Länder- und Gemeindeebene anfallen auch von der konkreten Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Gemeinden abhängig, welche auf Ebene der Bundesländer teilweise unterschiedlich gestaltet sein kann. Um diese Verzerrung auszublenden werden in Abbildung 13 die Nettoausgaben für die Länder und Gemeinden aggregiert dargestellt. Es zeigt sich, dass sich die Ausgaben je Einwohner im Abschnitt 21, mit Ausnahme von Kärnten, einander annähern. Das West-Ost-Gefälle ist weiterhin erkennbar, in Abschnitt 22 verschwindet dies.

Abbildung 14 zeigt für Abschnitt 21 die Ausgaben je Pflichtschüler in einer allgemeinen Pflichtschule, für Abschnitt 22 die Ausgaben je Schüler in berufsbildenden Pflichtschulen. Länder und Gemeinden gaben im Jahr 2008 im Durchschnitt etwa 1.440 Euro je Schüler in allgemeinbildenden Pflichtschulen netto aus. Die Kosten je Schüler im Bereich berufsbildender Unterricht mit 3.190 Euro⁸ sind deutlich höher als an allgemeinbildenden Pflichtschulen, allerdings variieren diese Kosten sehr stark zwischen den einzelnen Ländern. Eine Erklärung dieser Tatsache ist durch diese Analyse nicht möglich. Die hohen Ausgaben bei berufsbildenden Schulen sind wahrscheinlich auch auf die Kosten des Lehrpersonals in berufsbildenden Pflichtschulen und land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen zurückzuführen, welche zu 50 Prozent vom Bund getragen werden, während in den

⁸ Für diese Betrachtung wurde die Zahl der Schüler an berufsbildenden Pflichtschulen herangezogen, folglich handelt es sich bei der Analyse um eine Annäherung.

allgemeinbildenden Pflichtschulen die gesamten Lehrerentgelte vom Bund übernommen werden.

Abbildung 14: Aggregierte Nettoausgaben (Länder und Gemeinden) je Schüler (Schuljahr 2008/2009) nach Abschnitt, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Internationaler Überblick

Schweiz

In der vom Schweizer Bundesrat verabschiedeten „Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA“ (2001) war angedacht, Sonderlasten, die im Zusammenhang mit bestimmten Altersgruppen stehen, wie die Bevölkerungsgruppe der „Auszubildenden – d.h. Schüler und Schülerinnen sowie Lehrlinge bis zu einem Alter von 20 Jahren“, zu berücksichtigen. Hierbei sollte „lediglich die Anzahl der fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler sowie die Anzahl der Schülerinnen und Schüler in Klassen mit besonderem Lehrplan“ erfasst werden, mit der Begründung, dass sich die Ausbildung dieser Gruppen als besonders kostenintensiv darstellt.

In der weiteren Diskussion dieser Kostenfaktoren kam die für den soziodemographischen Lastenausgleich zuständige Projektgruppe – in deren Aufgabengebiet die oben genannten

Sonderlasten fielen – nach Anhörung von Experten zu dem Ergebnis, dass der Indikator „Anzahl fremdsprachige Schüler und Schülerinnen“ das Integrationsproblem in der Westschweiz nicht vollständig abbildet, da Integrationsprobleme nicht nur auf eine fremde Sprache zurückzuführen sind. In der Westschweiz werden nämlich Einwanderer aus Gebieten mit der Amtssprache Französisch nicht als „fremdsprachig“ erfasst, was eine Unterschätzung des Integrationsproblems zur Folge hätte. Als weiteres Argument wird an dieser Stelle genannt, dass „jugendliche Einwanderer oft erst nach der obligatorischen Schulzeit besondere Integrationskosten“ verursachen. Eine Berücksichtigung dieser Sonderlast soll in einem Indikator Niederschlag finden, welcher „alle, und nicht nur die erwachsenen Ausländerinnen und Ausländer“ erfasst und somit die strukturellen Ursachen berücksichtigt. (NFA Projektgruppe 12, 2004) Wie aus dieser Analyse ersichtlich, soll der betrachtete Indikator offensichtlich nicht nur auf die höheren Bildungsausgaben abzielen, sondern auf Aufgaben, die mit Integration zusammenhängen.

Für den zweiten genannten Indikator „Anzahl der Schülerinnen und Schüler mit besonderem Lehrplan“ beschreibt die Projektgruppe das Problem, dass zwischen den einzelnen Kantonen die Anzahl der Schüler mit besonderem Lehrplan deutlich voneinander abweicht. Ein Grund dafür besteht den statistischen Erhebungen zur Folge darin, dass die Kantone sehr unterschiedliche Konzepte in Bezug auf Definition und Zuweisung in Schulen mit besonderem Lehrplan haben. Somit werden die kantonalen Unterschiede nicht plausibel erklärt und etwaige strukturelle Ursachen durch den Indikator nicht korrekt abgebildet.

Die Projektgruppe empfiehlt in ihrem Bericht, dass – obwohl die Ausbildung bis inklusive der Sekundarstufe II zu den traditionellen Staatsaufgaben gehört – die Anzahl der Auszubildenden als Indikator berücksichtigt werden soll. Sonderlasten entstehen der Begründung zur Folge durch „überdurchschnittlich hohe Kosten der Leistungserstellung für den Grundbedarf an staatlichen Gütern und Dienstleistungen“. Die Grundausbildung der Kinder und Jugendlichen wird zum Grundbedarf gerechnet. Somit sind demographisch bedingte Mehrkosten für die Projektgruppe eine Sonderlast und bedürfen einer Berücksichtigung.

In weiterer Folge wurde der Indikator „Anteil der 5- bis 19-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner an der Gesamtbevölkerung“ für den Bereich der Grundausbildung vorgeschlagen, welcher mit der Hypothese begründet wurde, dass die Sonderlasten „parallel zum gesamten Anteil an schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung steigt“. (NFA Projektgruppe 12, 2004)

Bei der Berechnung der Kostenrelevanz und Gewichtung der Indikatoren für den soziodemografischen Lastenausgleich wurden zwei ökonometrische Modelle geschätzt, welche zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Im ersten Modell wurden die Indikatoren nach thematisch einheitlichen Indikatoren gruppiert und mittels Hauptkomponentenanalyse zusammengefasst. Bei diesem Vorgehen war der Indikator „Anteil der 5- bis 19-jährigen

Einwohnerinnen und Einwohner an der Gesamtbevölkerung“ nicht signifikant. Im zweiten Modell wurden die Indikatoren ohne deren Zusammenfassung als abhängige Variablen verwendet. Hierbei zeigte sich für den Indikator „Anteil Junge“ zwar ein positiver Effekt auf die Ausgaben, dafür waren andere betrachtete Indikatoren nicht mehr signifikant. Der Unterschied in den Ergebnissen ist laut Ecoplan dadurch zu erklären, dass bei der zweiten Modellschätzung eine thematische Begründung, als Sonderlast, für die Variable „Anteil Junge“ nicht gegeben war. Da die Teilindikatorwerte in den ländlichen Kantonen höher waren, wird davon ausgegangen, dass nicht die soziodemographischen Lasten, sondern geographisch-topographische in diesen abgebildet wurden. Dieser Begründung und dem Argument folgend, dass das erste Modell robuster sei, wurde dieses nicht für die Berechnung der Gewichte der Indikatoren verwendet. (Ecoplan 2004) Die Sonderlast „Anteil der 5- bis 19-jährigen Einwohnerinnen und Einwohner an der Gesamtbevölkerung“ wird folglich im aktuellen Lastenausgleich der Schweiz nicht abgegolten, allerdings wird der Indikator weiterhin bei der regelmäßigen Aktualisierung und Überprüfung der Kostenrelevanz auf seine Signifikanz getestet. (Ecoplan, 2010)

Weiters sind in der Schweiz auch Elemente des Lastenausgleichs, dem zweiten Instrument des Finanzausgleichs, mit diesem Kapitel in Verbindung zu bringen. So werden für „Lasten der feingliedrigen Besiedlung“ die Indikatoren „Anteil der Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern“ und „Einwohner pro Hektare“ unter anderem wegen höherer Kosten im Bereich des Schulwesens begründet. (NFA, 2004)

Schweden

Ein horizontaler Finanzausgleich, welcher Altersstruktur, ethnische Zugehörigkeit, sozio-ökonomische Umstände und geographische Faktoren ausgleichen soll, erfolgt zwischen den Gemeinden und den Ländern in Schweden. Dieser basiert auf zehn verschiedenen Modellen, die die unterschiedlichen Aufgaben abdecken. Die verwendeten Kriterien geben Aufschluss über zusätzliche kostentreibende Faktoren, also etwaige Zusatzlasten. Als Basis für dieses System wird der schwedische Durchschnitt herangezogen, folglich bedeutet zum Beispiel eine höhere Anzahl an Kindern nicht automatisch ein höheres Einkommen für die Gemeinden.

Tabelle 19: Indikatoren in Schweden

Dienstleistung	Relevante Strukturfaktoren
Pflichtschulen und Vorschulklassen	Altersstruktur, Kinder mit Migrationshintergrund
Schule im Sekundarbereich	Altersstruktur, Programmwahl, Siedlungsstruktur
Bevölkerungsveränderung	Veränderung (positiv oder negativ) in der Zahl von Schülern

Quelle: SWE Ministry of Finance, 2008, eigene Darstellung.

Für dieses Kapitel sind die Modelle „Compulsory school & pre-school classes“, „Upper secondary school“ und „Population Change“ relevant. Seit dem Jahr 2008 werden in Schweden die in der Tabelle angeführten Indikatoren berücksichtigt. Weiters ist im Bereich „Population Change“ ein Indikator bezüglich der Veränderung der Schülerzahl zu finden, welcher Gemeinden für schnelle Veränderungen (positive oder negative) der Anzahl der Schulkinder kompensiert. Als weiterer Indikator für Pflichtschulen und Vorschulklassen ist im Ausgleich für das Jahr 2005 zusätzlich „ländlicher Raum“ angeführt. Anzumerken gilt hier, dass bei der Berechnung der Kinder mit Migrationshintergrund der Anteil der Kinder, welche außerhalb von Schweden, Norwegen oder Dänemark geboren wurden, als Grundlage genommen wird. (SWE Ministry of Finance, 2008; Tingvall, 2007)

Dänemark

In Dänemark teilen sich die Zuständigkeit für Bildung der Staat, die Länder und die Gemeinden. Die Kosten der dänischen „Folkskole“, welche eine 9-jährige Grundschule und die untere Sekundarstufe abdeckt, werden von den Gemeinden getragen. Zusätzlich sind diese auch für das Angebot von einem Jahr Vorschule und einem Jahr der 10. Schulstufe zuständig. In Zusammenhang mit der „Folkskole“ müssen Gemeinden andere Leistungen, wie Schulbibliotheken, schulmedizinische Betreuung (auch Zahnärzte), Schulbusse anbieten. Höhere Bildung in der Sekundarstufe fällt in das Aufgabengebiet der Länder bzw. des Staates.

Der aufgabenorientierte Finanzausgleich in Dänemark besteht aus zwei Indikator-Blöcken, in welchen relevante Kriterien zusammengefasst sind. Für einige Sozialausgaben sind in Dänemark lokale Behörden zuständig. Diese werden durch die so genannten „sozioökonomischen Kriterien“ abgedeckt, welche 70 Prozent der Gewichtung ausmachen. Die übrigen Ausgabenbedürfnisse, die nicht in diesen Bereich fallen, wie Schulen oder Kindergärten, sollen durch „demographische Kriterien“ ausgeglichen werden.

Die in Dänemark verwendeten Indikatoren sind nicht mit speziellen Ausgabebereichen verknüpft. Vielmehr sollen generelle Aspekte auf Grund zu tragender Lasten abgedeckt werden. Auf Grund der Aufgabenstruktur ist anzunehmen, dass für das hohe Gewicht des Kriteriums „Altersgruppe 7-16“ die Zuständigkeit der Gemeinden bei den Grundschulen ausschlaggebend ist. Der Indikator „Commuting time“, welcher auch zu den demographischen Kriterien gehört, ist nicht näher definiert. Es ist vorstellbar, dass über diesen auch geographische Kriterien im Bildungsbereich berücksichtigt werden. (Mau, 2007; DK Ministry of the Interior and Health, 2002)

Niederlande

In den Niederlanden werden die soziale und regionale Struktur für Transferleistungen im Bildungsbereich berücksichtigt. Hierbei sind offensichtlich die Altersstruktur und „special and

secondary school students“ als für dieses Kapitel relevante Indikatoren zu sehen (siehe Einleitung). Die eindeutige Zuordnung der übrigen Kriterien ist nicht ohne weiteres möglich, wobei geographische Kriterien wahrscheinlich auch von Bedeutung sind. (Huigsloot, 2008)

Mögliche Indikatoren

Wie aus dem internationalen Vergleich ersichtlich, sind Altersgruppen und geographische Indikatoren beliebte Kriterien für den Bereich Bildung. Ein Zusammenhang zwischen der Verteilung der Mittel und der Aufgabe der Gebietskörperschaften ist durch diesen gegeben, da gewisse Altersgruppen das Zielpublikum für Bildungsausgaben darstellen. Das österreichische Schulsystem ist sehr stark zersplittert, sowohl was die Kompetenzen betrifft, als auch die Finanzierung. Die Zuteilung von Finanzausgleichsmitteln auf Basis eines oder mehrerer Indikatoren für Bildung würde sich bei klarer Aufgabentrennung deutlich einfacher darstellen.

Als weiterer wichtiger Punkt werden auch häufig Skaleneffekte angesprochen. Infolge sinkender Schülerzahlen können die Kosten pro Schüler bzw. pro Kind/Jugendlichem für manche Gemeinden und Länder überdurchschnittlich hoch sein. Dies wird auch in anderen Ländern häufig eingewandt bzw. bei der Mittelzuteilung berücksichtigt. Im Rahmen des FAG 2008 wird dies explizit berücksichtigt.

Die geringste Problematik bei der Erstellung eines Indikators liefern die allgemeinen Pflichtschulen im Bereich der 6- bis 9-jährigen, genauer die Volks- bzw. Sonderschule, für welche (fast ausschließlich) die Gemeinden zuständig sind. Bei der Altersgruppe der 10- bis 14-jährigen kommt es zu ersten Problemen, da sowohl AHS, NMS, Hauptschule als auch Sonderschule besucht werden können. Der Schulerhalter ist folglich entweder Bund oder Gemeinde. Die Kosten des Lehrpersonals werden bei diesen Schultypen vom Bund getragen. Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Altersgruppe der 14- bis 18-jährigen bzw. 14- bis 19-jährigen, bei welchem Bund, Land oder Gemeinde als Schulerhalter auftreten. Einen zusätzlichen Kostenfaktor stellen in diesem Bereich die Landeslehrer in den Berufsschulen und den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen dar, welche zu 50 Prozent von den Ländern getragen werden. Die Schulwahl hat also folglich in dieser Altersgruppe stärkere Auswirkungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften. Die Schulstatistik (Statistik Austria, 2010) zeigt, dass auch nach Geschlecht Unterschiede bei der Schulwahl zu beobachten sind, da mehr Schülerinnen als Schüler in den AHS zu finden sind, während mehr Schüler in derselben Altersgruppe Hauptschulen besuchen. Somit hat auch dieser Faktor Auswirkungen auf die Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften, wenn auch möglicherweise nicht so bedeutende.

Um die Signifikanz gewisser Indikatoren auf der Gemeindeebene zu überprüfen, wurden für die Ansätze 20, 21 und 23 Regressionen durchgeführt, deren Ergebnisse nachfolgend kurz diskutiert werden und einen Anhaltspunkt über die Signifikanz gewisser Indikatoren

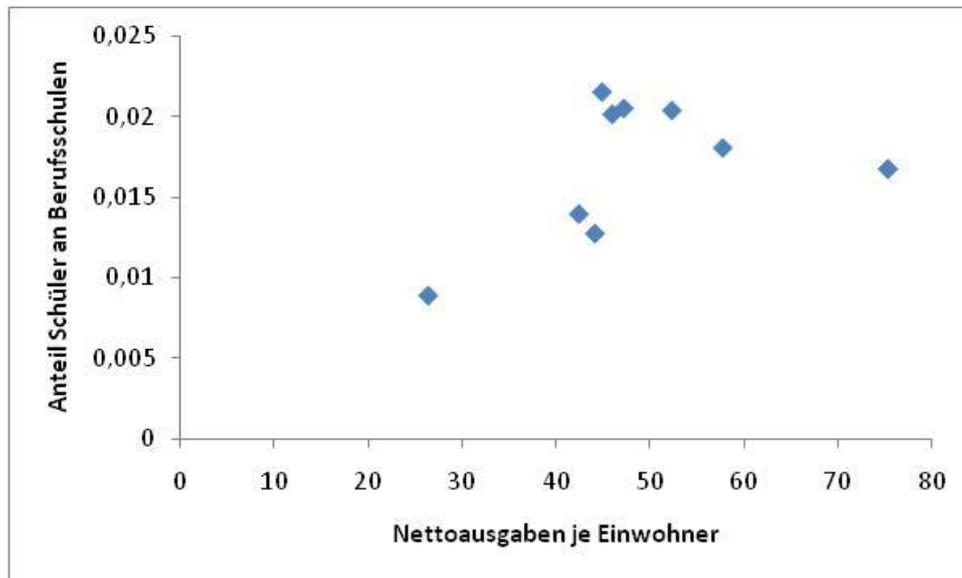
zulassen. Die Aufgaben des Ansatzes 22 liegen in der Kompetenz der Länder und wurden folglich nicht berücksichtigt. Die Regressionsanalyse erklärt mit einem R^2 von 0,05 nur einen sehr geringen Anteil der Variation der Nettoausgaben je Einwohner. Signifikant positiv sind jedoch der Anteil der 6- bis 14-jährigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung je Gemeinde, die Bevölkerungsdichte, die Höhenlage der Gemeinde, sowie die Finanzkraft. Der Anteil der 0- bis 14-jährigen, welche in Drittstaaten geboren wurden, weisen hingegen keine Signifikanz auf. Ebenso sind auch die Bevölkerungsgröße und die Größenklassen insignifikant. Daraus könnte man schließen, dass die Nettoausgaben der Gemeinden mit dem Anteil der 6- bis 14-jährigen Kindern zunehmen und auch die Höhenlage hier zu höheren Kosten führt. Ebenso zeigt sich, dass höhere Finanzkraft der Gemeinden höhere Nettoausgaben impliziert. Eine Verwendung des Indikators „Anzahl der Schüler einer allgemeinen Pflichtschule je Gemeinde“ wird hier nicht empfohlen, da Daten für diese nur auf Ebene der Schulgemeinden, aber nicht der Wohngemeinden vorhanden sind.

Dadurch, dass die Altersstruktur der Bevölkerung regional sehr unterschiedlich ist, hätte die Verwendung dieses Indikators auf Gemeindeebene eine unterschiedliche Auswirkung. In Westösterreich ist der Anteil der unter 20-jährigen merklich höher als im Osten. Wien, Niederösterreich und das Burgenland weisen niedrigere Anteile dieser Altersgruppe auf. Besonders niedrige Anteile finden sich in der Obersteiermark und dem Mittel- und Südburgenland. Weitere deutliche Strukturunterschiede gibt es schließlich zwischen den städtischen Agglomerationen, hier vor allem den größeren Landeshauptstädten, und ländlichen Gebieten. In Städten ist für gewöhnlich der Anteil der jüngeren Bevölkerung niedriger. (Statistik Austria, 2010)

Der Großteil der Ausgaben auf Landesebene findet sich in Abschnitt 22, Ausgaben für berufsbildenden Unterricht. Um einen Indikator auf Länderebene zu bestimmen wurden die Abschnitte 20, 22 und 23 herangezogen. Eine Korrelationsanalyse⁹ zeigt, dass der Anteil der Schüler, welche berufsbildende Schulen besuchen, deutlich stärker mit den Nettoausgaben je Einwohner nach Land korreliert, als die entsprechende Altersgruppe. Vernachlässigt man den Ausreißer Kärnten, dann erhält man einen Korrelationskoeffizient von 0,72, was auf einen Zusammenhang hindeuten könnte. Folglich wird auf Länderebene der Indikator Schüler an berufsbildenden Länderschulen empfohlen. Hierfür ist allerdings eine Entflechtung der Aufgaben notwendig. Obwohl auf Grund der Art der Analyse kein Nachweis erbracht werden kann, scheint plausibel, dass topographische Faktoren in diesem Bereich keinen Einfluss auf Grund der verhältnismäßig geringen Anzahl von Schulen haben.

⁹ Die Berücksichtigung mehrerer Jahre für eine Schätzgleichung würde wahrscheinlich nur wenig Aussicht auf Erfolg haben, da die Variation in der Bevölkerung über die Zeit wahrscheinlich nicht ausreichen würde um die Ausgabenunterschiede zu erklären.

Abbildung 15: Scatter-Plot: Schüler an Berufsbildenden Schulen (Anteil an Bevölkerung) und Nettoausgaben je Einwohner



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

4.2.3 Außerschulische Jugendberziehung

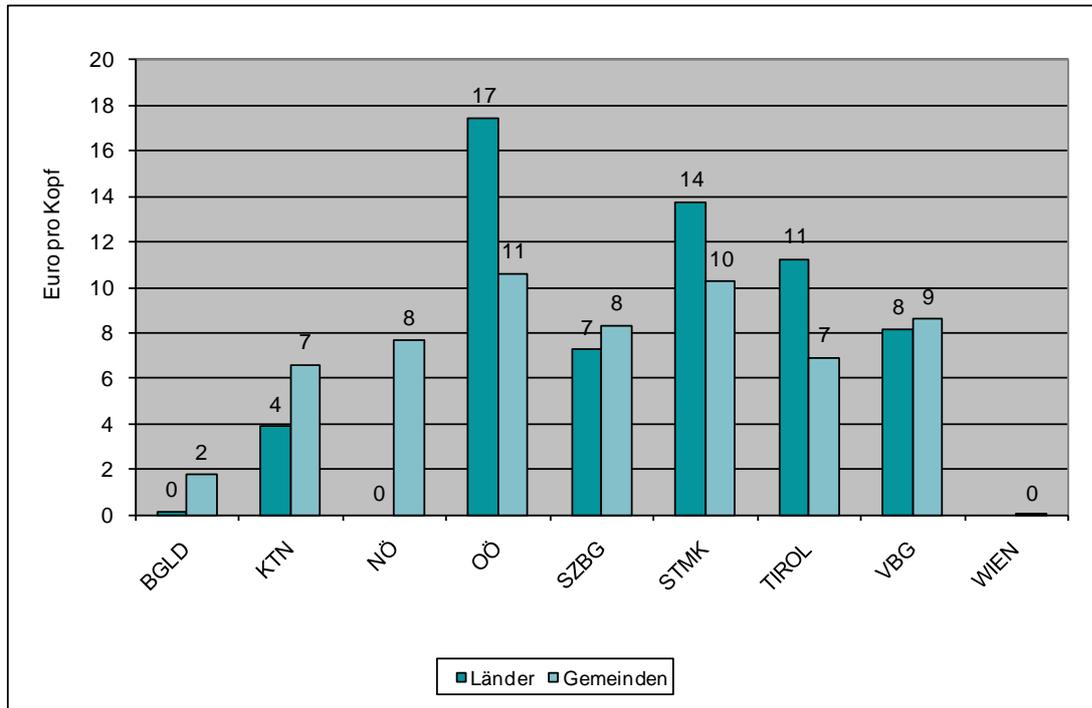
Länder

Ausgaben, die in diesem Kapitel verbucht werden, sind unter anderem Schüler-, Lehrlings- und Gesellenheime, Schülerhorte, Jugendherbergen und Jugendheime und Jugendverkehrserziehung. Die Zielgruppe in diesem Aufgaben- bzw. Ausgabenbereich sind offensichtlich Jugendliche. Abbildung 16 stellt die Ausgaben für Länder und Gemeinden nach Ländern je Einwohner dar. Die Nettoausgaben der einzelnen Länder je Einwohner schwanken in diesem Abschnitt sehr stark. Niederösterreich verbucht keine Ausgaben, Oberösterreich 17 Euro je Einwohner, während im Burgenland die Nettoausgaben knapp über 0 Euro betragen. Großteils dürften die Ausgaben eigene Jugendhäuser bzw. Transfers an Gemeinden bzw. private Rechtsträger umfassen. In Wien werden in diesem Bereich keine Ausgaben verbucht.

Gemeinden und Wien

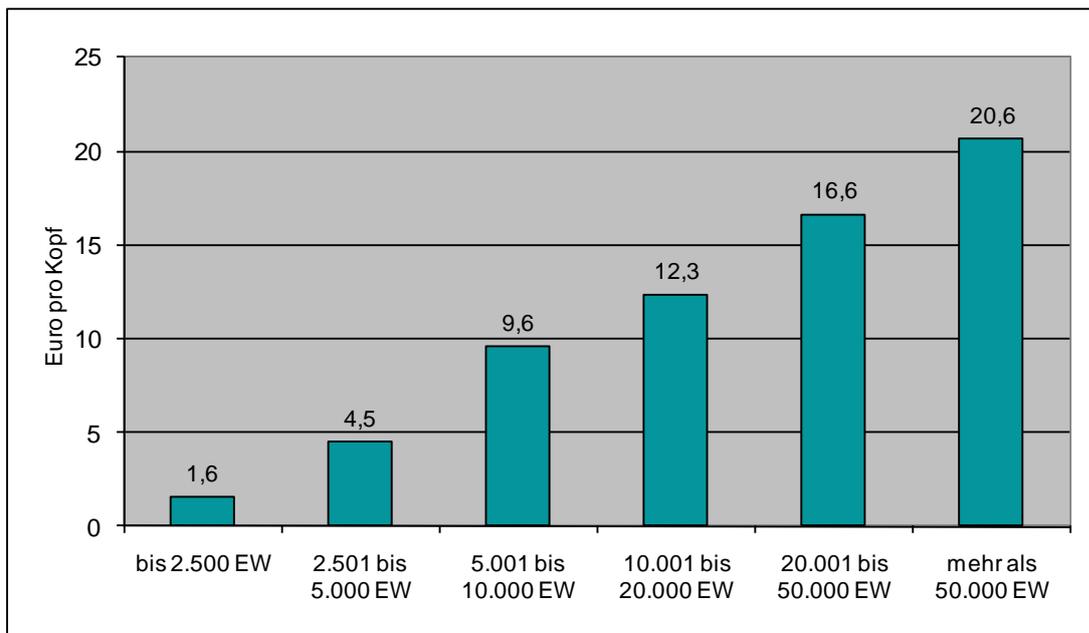
Auf der Gemeindeebene sind sehr ähnliche Größenordnungen erkennbar. Die Darstellung der Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen zeigt deutlich ein Ansteigen der Ausgaben je Einwohner mit der Gemeindegröße (siehe Abbildung 17). Dies weist auf eine ballungsraumsspezifische Aufgabe hin. Eine pro Kopf-Auswertung der Nettoausgaben nach Jugendlichen führt zu keiner Erklärung der Ausgabenunterschiede auf Länder bzw. Gemeindeebene.

Abbildung 16: Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 17: Nettoausgaben (Abschnitt 25) je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Internationaler Überblick

Bei den betrachteten internationalen Beispielen ist außer in Schweden kein Indikator direkt diesem Aufgabengebiet zuordenbar. Möglicherweise werden diese bei Staaten, welche die Altersstruktur für die Verteilung verwenden, in der entsprechenden Gewichtung berücksichtigt.

Schweden

In Schweden werden für den Ausgleich der Gemeindkosten die Leistungen „Pre-school services and out-of-school care“ durch die Indikatoren Altersstruktur, Erwerbsquote der Eltern, Steuerkraft und Bevölkerungsdichte herangezogen. (SWE Ministry of Finance, 2008)

Mögliche Indikatoren

Als Zielgruppe dieser Ausgabengruppe können Jugendliche definiert werden. Eine Analyse der Ausgaben je 5- bis 19-Jähriger bietet keinen Erklärungswert für die Ausgabendivergenz. Auf Grund der unterschiedlichen Altersstruktur in Österreich (siehe Kapitel Schulbildung) könnte die Zielgruppe bei einer Verteilung der Mittel nach Altersgruppen berücksichtigt werden. Da es sich prinzipiell um eine ballungsraumspezifische Aufgabe handelt, ist aber als Indikator die Einwohnerzahl auf Länderebene und die Einwohnerzahl mit einem Zuschlag nach Gemeindegrößenklasse zu präferieren.

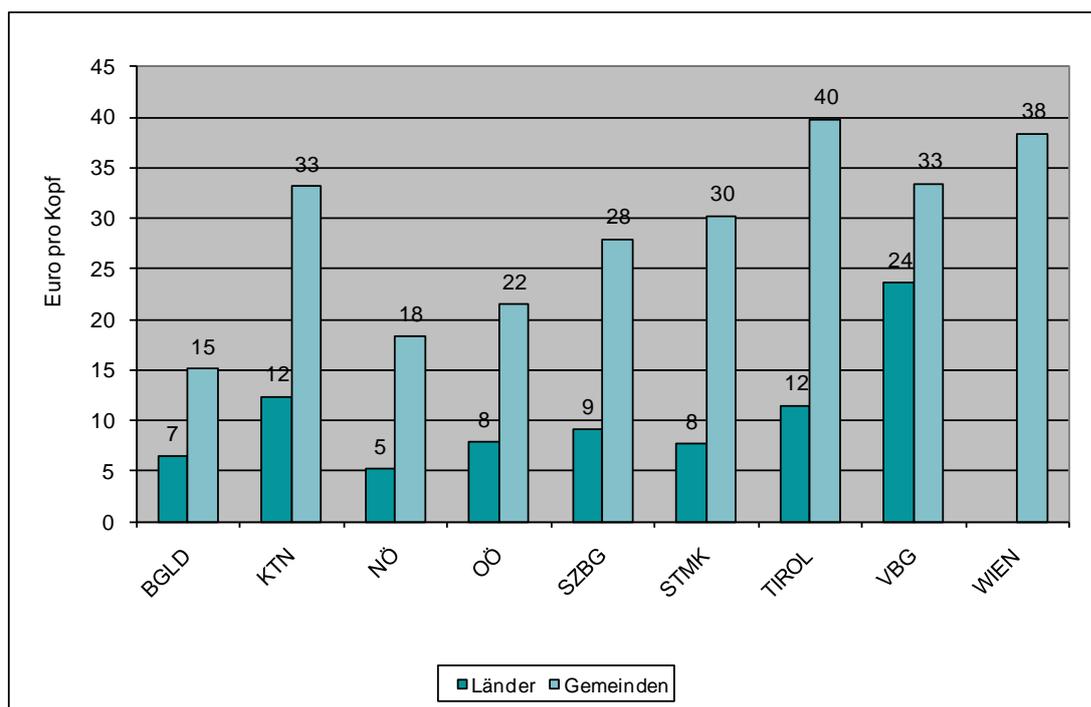
4.2.4 Sport und außerschulische Leibeserziehung und Erwachsenenbildung

Die Zusammenfassung dieser beiden Bereiche erfolgt auf Grund derselben Zielgruppen, da die in „Erwachsenenbildung“ verbuchten Ausgaben (z.B. Volkshochschulen, Volksbüchereien, etc.) ebenso wie „Sport und außerschulische Leibeserziehung“ prinzipiell der gesamten Bevölkerung zur Verfügung stehen. Die bedeutendere Ausgabenkategorie ist „Sport und außerschulische Leibeserziehung“, welche rund drei Viertel der aggregierten Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) umfasst.

Länder, Gemeinden und Wien

Die Nettoausgaben je Einwohner auf Gemeindeebene sind hierbei wesentlich bedeutender, als jene auf Länderebene. So werden auf Ebene der Länder zwischen 7 und 24 Euro ausgegeben, auf Gemeindeebene zwischen 15 (Burgenland) und 40 Euro (Kärnten).

Abbildung 18: Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008

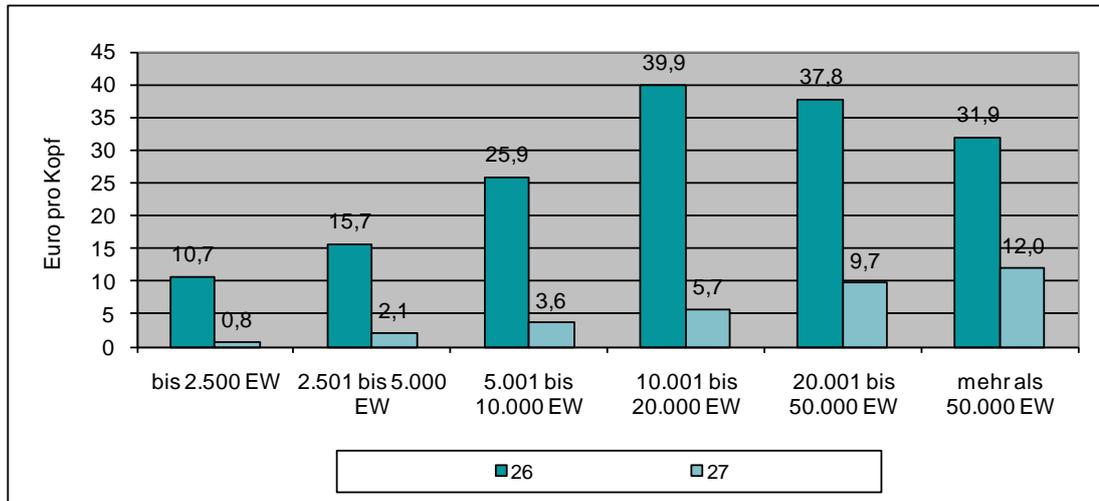


Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Tendenziell steigen die Ausgaben mit der Gemeindegrößenklasse, wobei die höchsten Ausgaben je Einwohner in Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern zu beobachten sind. Laut Lehner (2003) dient der überwiegende Teil der Ausgaben im Bereich Sport der Bereitstellung von Freizeiteinrichtungen wie Sport- und Eishallen. Lehner weist darauf hin, dass ein Mindestmaß an Kapazität für Sportstätten notwendig ist, was zu hohen Ausgaben in mittleren Gemeinden führt. In Großgemeinden kommt es zur Ausgaben-degression; außerdem werden große Sportanlagen auch stärker von Bund und Land mitfinanziert.

Der Anstieg der Ausgaben für Erwachsenenbildung nimmt mit der Größe der Gemeinde kontinuierlich zu. In Wien werden Nettoausgaben in der Höhe von 38 Euro je Einwohner getätigt.

Abbildung 19: Nettoaussgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Internationaler Überblick

Schweiz

Der Bereich „Kultur und Freizeit“ wird bei dem neuen Finanzausgleich der Schweiz nicht berücksichtigt, da der Wahlbedarf der Kantone und Gemeinden prinzipiell nicht abgeltungsberechtigt ist. (Ecoplan, 2004) Spillovers, also, dass Angebote eines Kantons auch Einwohnern anderer Kantone zu Gute kommen, sind im Neuen Finanzausgleich in der Schweiz verstärkt durch interkantonale Zusammenarbeit geregelt und gelten somit nicht als Sonderlast. (NFA, 2004)

Niederlande

Die Mittel für „arts, sports and entertainment“ werden beim niederländischen Finanzausgleich im Bereich öffentliche Dienstleistungen als „criteria of central functions ... (i.e. local and regional customer potential)“ berücksichtigt. Für dessen Grundlage sind einerseits die soziale Struktur, andererseits die regionalen Begebenheiten von Bedeutung. Aus der Tabelle der verwendeten Indikatoren lassen sich keine entsprechenden Rückschlüsse auf etwaige Kriterien schließen, die ausschließlich für diesen Bereich verwendet werden. (Huigsloot, 2008)

Dänemark

Lokale Sporteinrichtungen und Büchereien fallen in Dänemark in die Zuständigkeit der Gemeinden. Diese könnten bei den Indikatorwerten der demographischen Kriterien berücksichtigt werden. (DK Ministry of the Interior and Health, 2002)

Mögliche Indikatoren

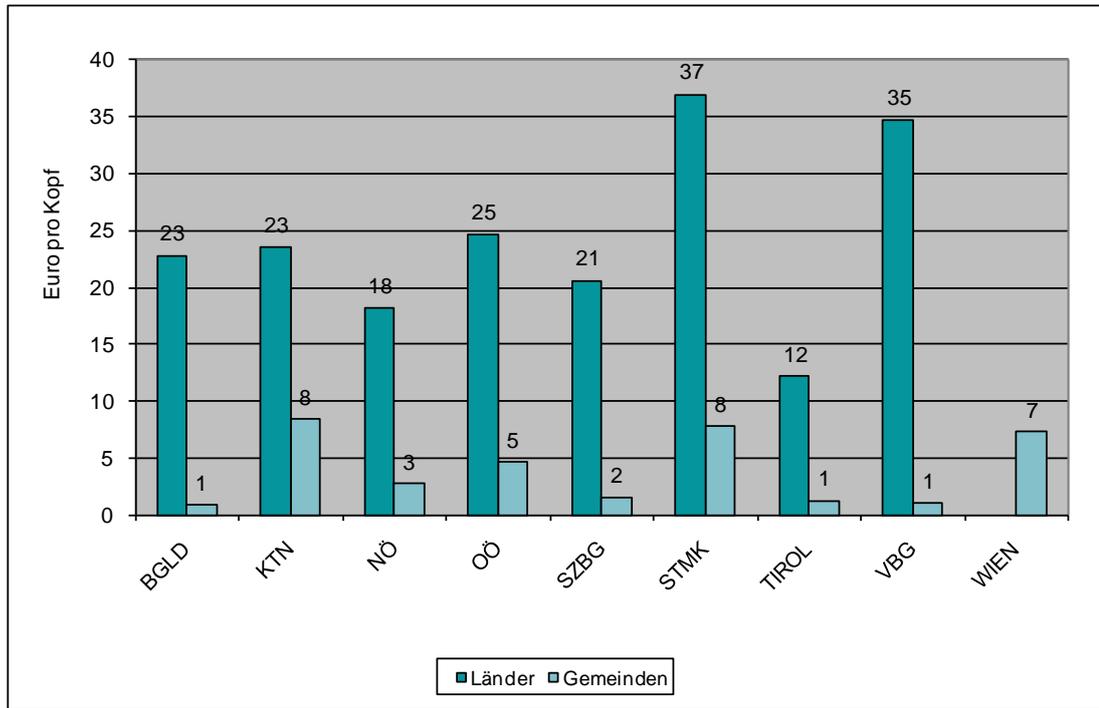
Obige Darstellungen zeigen, dass erstens die Nettoausgaben auf Länderebene vergleichsweise moderat sind und zweitens auf der Gemeindeebene ein Anstieg der Ausgaben mit der Gemeindegröße feststellbar ist. Dies ist aber dahingehend nicht verwunderlich, da sowohl Sporteinrichtungen als auch Volkshochschulen bzw. Bibliotheken eher zentralörtliche Aufgaben darstellen. Auf Länderebene ist davon auszugehen, dass die Bevölkerungsanzahl ein gutes Maß darstellt. Auf der Gemeindeebene ist das zentralörtliche Moment von Bedeutung, sodass als Indikator von der Einwohnerzahl mit einem Zuschlag nach Größenklasse auszugehen ist.

4.2.5 Forschung und Wissenschaft

Länder, Gemeinden und Wien

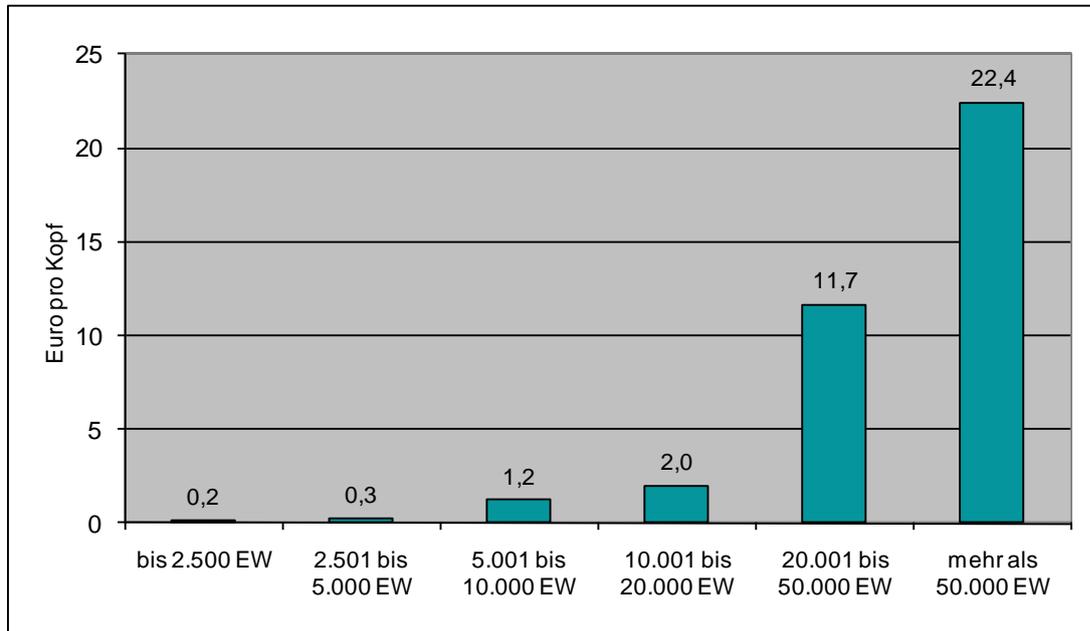
Ausgaben für Forschung und Wissenschaft in Ansatz 28 sind auf Gemeindeebene von untergeordneter Bedeutung, auf Länderebene werden höhere Beträge verbucht. In den Rechnungsabschlüssen der Länder ist ein Großteil der Ausgaben als Förderungen bzw. Ermessensausgaben (u.a. für Universitäten, Fachhochschulen, Studienbeihilfen, wissenschaftliche Museen, wissenschaftliche Bibliotheken, etc.) gekennzeichnet.

Abbildung 20: Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Auf der Gemeindeebene zeigt Abbildung 21, dass die Nettoausgaben vor allem bei Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern anfallen. Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern gaben im Jahr 2008 im Schnitt je Einwohner etwas über 20 Euro aus. In Wien wurden 7 Euro je Einwohner ausgegeben. Die Bedeutung dieser Kategorie – abgesehen von Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern – kann als eher gering bezeichnet werden.

Abbildung 21: Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008

Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Da es sich in diesem Bereich auf Länderebene um Ermessensausgaben handelt und diese üblicherweise nach internationalen Beispielen nicht berücksichtigt werden, sollte neben der Bevölkerungszahl kein zusätzlicher Indikator herangezogen werden. Für Gemeinden empfiehlt sich möglicherweise neben der Einwohnerzahl eine Zuteilung der Mittel auf Grund der Gemeindegrößenklasse, da die Analyse ein zentralörtliches Moment nahelegt.

4.3 Kultur (A3)

4.3.1 Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

Das Kapitel Kultur umfasst die Voranschlagsgruppe 3 und betrifft ausschließlich freiwillige Leistungen. In Summe belaufen sich die Netto-Ausgaben für die Kultur auf rund 1.049 Mio. Euro im Jahr 2008; davon entfielen

- auf die Länder (ohne Wien) 465 Mio. Euro,
- auf die Gemeinden (ohne Wien) 355 Mio. Euro sowie
- auf Wien (als Land und Gemeinde) 229 Mio. Euro.

Im Detail verteilen sich diese Ausgaben auf folgende Abschnitte, wobei die vier größten Positionen sowohl auf Landes- wie auch Gemeindeebene

- die Musik und darstellende Kunst (Abschnitt 32) mit 634 Mio. Euro,
- die sonstige Kulturpflege mit 163 Mio. Euro,
- die Heimatpflege mit 99 Mio. Euro sowie
- die Museen/Sammlungen mit 79 Mio. Euro sind.

Tabelle 20: Kultur - Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
30 Gesonderte Verwaltung	0,7	0%	14,7	4%	0,0	0%
31 Bildende Künste	4,6	1%	5,4	2%	6,4	3%
32 Musik und darstellende Kunst	301,7	65%	188,5	53%	143,3	63%
33 Schrifttum und Sprache	1,5	0%	2,0	1%	2,0	1%
34 Museen und sonstige Sammlungen	46,2	10%	16,8	5%	16,1	7%
35 Sonstige Kunstpflege	15,7	3%	10,0	3%	0,0	0%
36 Heimatpflege	20,6	4%	77,0	22%	1,0	0%
37 Rundfunk, Presse und Film	-2,2	0%	1,1	0%	2,7	1%
38 Sonstige Kulturpflege	75,2	16%	30,4	9%	57,4	25%
39 Kultus	0,5	0%	9,0	3%	0,0	0%
Summe	464,6	100%	354,9	100%	229,0	100%

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die Nettoausgaben der Länder bewegen sich zwischen 51 Euro je Einwohner im Burgenland und 84 Euro je Einwohner in Kärnten. Die Ursachen für die Abweichungen liegen in folgenden Faktoren begründet:

- Musik- und darstellende Kunst (Abschnitt 32) zeigt eine Bandbreite von 27 bis 64 Euro je Einwohner;
- Museen und sonstige Sammlungen (Abschnitt 34) zeigt eine Bandbreite von 0 bis 19 Euro je Einwohner;
- Sonstige Kulturpflege (Abschnitt 38) zeigt eine Bandbreite von 5 bis 20 Euro je Einwohner.

Wien liegt als Land und Gemeinde mit 136 Euro je Einwohner fast doppelt so hoch als die anderen Länder, unter Berücksichtigung der Gemeindeverte relativiert sich dieses Bild jedoch etwas. Die Pro-Kopf-Nettoausgaben der Länder und Gemeinden ohne Wien liegen mit 103 Euro je Einwohner nur mehr um rund 25 Prozent unter dem Wert von Wien als Land und Gemeinde. Die großen Abweichungen sind in den Abschnitten Musik/darstellende Kunst und sonstige Kulturpflege zu finden.

Tabelle 21: Kultur - Nettoausgaben der Länder und Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Länder in Euro									Wien als Land und Gemeinde	
	Burgenland	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durchschnitt		
30 Gesonderte Verwaltung	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0
31 Bildende Künste	0,0	0,0	0,3	0,4	1,2	0,0	0,5	6,9	1,2	1,2	4
32 Musik und darstellende Kunst	26,6	63,4	36,6	60,8	34,9	36,1	49,8	45,9	44,3	44,3	85
33 Schrifttum und Sprache	0,5	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1	0,7	0,2	0,3	0,3	1
34 Museen und sonstige Sammlungen	7,5	4,8	0,0	0,0	19,3	16,8	10,9	8,7	8,5	8,5	10
35 Sonstige Kunstpflege	0,3	0,5	0,0	0,2	0,3	11,1	1,9	0,0	1,8	1,8	0
36 Heimatpflege	1,4	4,4	6,9	1,4	-1,6	3,2	1,4	1,7	2,4	2,4	1
37 Rundfunk, Presse und Film	0,0	1,7	-0,1	-1,5	0,8	0,0	-2,0	0,4	-0,1	-0,1	2
38 Sonstige Kulturpflege	14,4	7,6	14,5	19,6	4,5	6,0	6,2	5,0	9,7	9,7	34
39 Kultus	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,1	0,1	0
Summe	51	84	58	81	60	73	70	69	68	68	136

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die Nettoausgaben nach Größenklassen (GK) zeigen einen progressiven Anstieg. Danach sind die Nettoausgaben der Gemeinden bis 5.000 Einwohner mit 32 bzw. 34 Euro je Einwohner signifikant geringer als die jener Gemeinden bis zu 20.000 Einwohner (47 Euro je Einwohner bis 60 Euro je Einwohner). Die Ursachen dafür liegen in den höheren Nettoausgaben für Musik und darstellende Kunst (15 Euro je Einwohner versus 25 Euro je

Einwohner in der GK bis 20 Tsd. EW) sowie in der sonstigen Kulturpflege (3 bis 4 Euro je Einwohner versus 9 Euro je Einwohner in der GK bis 20.000 Einwohner).

Ab der GK ab 20.000 Einwohner zeigt sich ein weiterer starker Anstieg der Nettoausgaben, was insbesondere in folgenden Faktoren begründet liegt:

- Musik/darstellende Kunst mit 35 bis 68 Euro je Einwohner (ab 20 Tsd. Einwohner) gegenüber 15 Euro je Einwohner bis 5 Tsd. Einwohner
- Museen/Sammlungen mit 7 bis 9 Euro je Einwohner (ab 20 Tsd. Einwohner) gegenüber 0,5 Euro je Einwohner bis 5 Tsd. Einwohner.

Tabelle 22: Kultur – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen

Abschnitte	Mittlere Nettoausgaben pro Kopf in Euro je EW							Durchschnitt aller Gemeinden
	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	mehr als 50.000 EW		
30 Gesonderte Verwaltung	0,1	0,1	1,0	4,6	7,3	7,4	0,3	
31 Bildende Künste	0,1	0,1	0,2	2,4	1,4	3,1	0,2	
32 Musik und darstellende Kunst	15,3	16,1	23,2	23,5	35,4	67,5	16,4	
33 Schrifttum und Sprache	0,0	0,1	0,0	0,1	0,4	1,6	0,0	
34 Museen und sonstige Sammlungen	0,3	0,2	0,6	1,4	6,7	8,6	0,4	
35 Sonstige Kunstpflege	0,0	0,1	0,4	0,9	2,1	4,5	0,1	
36 Heimatpflege	11,4	12,0	12,2	16,8	14,4	7,6	11,7	
37 Rundfunk, Presse und Film	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,7	0,1	
38 Sonstige Kulturpflege	2,8	3,8	8,5	8,9	4,8	2,7	3,5	
39 Kultus	2,1	1,4	1,0	0,9	1,4	1,3	1,9	
Summe	32	34	47	60	74	105	35	

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Zwischen den Bundesländern reicht die Bandbreite der Gemeinde-Nettoausgaben von 20 Euro je Einwohner im Burgenland bis 46 Euro je Einwohner in Tirol und Vorarlberg. Die Ursachen dafür liegen in der Musik/darstellende Kunst sowie in der Heimatpflege.

Tabelle 23: Kultur – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesland

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Euro								
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durch- schnitt
30 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,3	0,3	0,5	0,1	0,3	0,1	0,7	0,3
31 Bildende Künste	0,1	0,6	0,2	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2
32 Musik und darstellende Kunst	9,7	6,5	19,0	8,6	16,9	20,5	20,5	27,1	16,4
33 Schrifttum und Sprache	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
34 Museen und sonstige Sammlungen	0,2	3,3	0,3	0,1	0,7	0,3	0,1	0,1	0,4
35 Sonstige Kunstpflege	0,0	0,3	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
36 Heimatpflege	6,0	11,3	11,5	9,0	11,5	14,8	15,4	7,9	11,7
37 Rundfunk, Presse und Film	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1
38 Sonstige Kulturpflege	2,0	3,9	3,1	1,3	1,0	5,3	5,0	6,5	3,5
39 Kultus	2,2	0,7	2,6	0,4	1,4	0,9	4,6	3,3	1,9
Summe	20	27	37	20	32	42	46	46	35

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

4.3.2 Aufgabenbündel für Kultur

Anschließend wird die Kultur nach folgenden Aufgaben und Aufgabenbündeln analysiert:

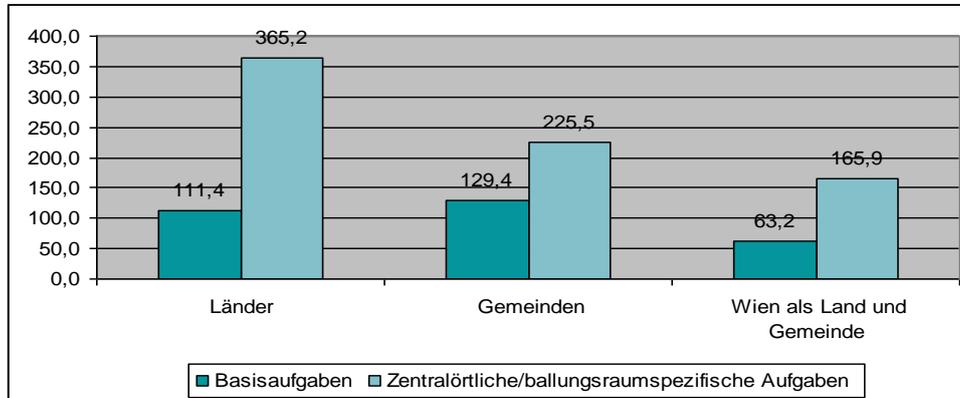
Tabelle 24: Grundversorgung – Aufgaben und Aufgabenbündel

Aufgaben	Aufgabenbündel
Aufgabe 1 – Musik/Darstellende Kunst (UA 32)	Bündel 2
Aufgabe 2 – Sonstige Kulturpflege (UA 38)	Bündel 1
Aufgabe 3 – Heimatpflege (UA 36)	Bündel 1
Aufgabe 4 – Museen (UA 34)	Bündel 2
Unterabschnitte 30, 31	Bündel 2
Unterabschnitte 33, 35, 37, 39	Bündel 1

Es werden somit zwei Aufgabenbündel gebildet – Bündel 1 für die Basisaufgaben, Bündel 2 für zentralörtliche/ballungsraumspezifische Aufgaben.

Die Aufgabenbündel stehen in folgendem Verhältnis hinsichtlich der Nettoausgaben:

Abbildung 22: Kultur – Nettoausgaben nach Aufgabenbündel in Mio. Euro



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

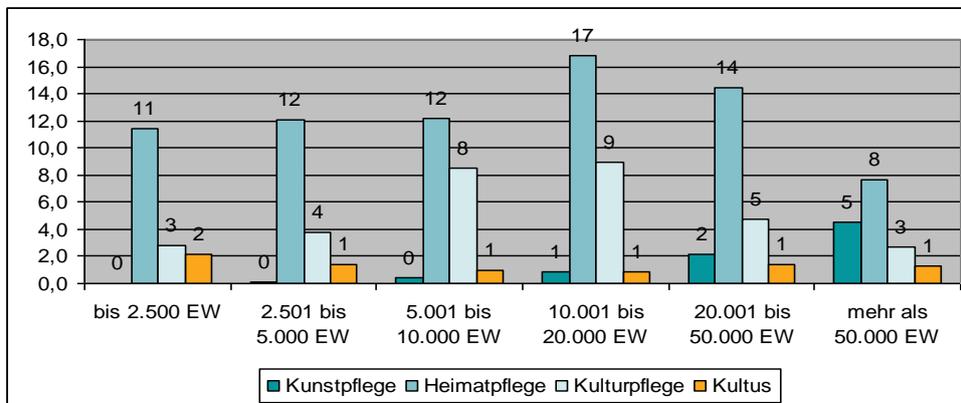
Auf der Ebene der Gemeinden belaufen sich die Basisaufgaben auf rund 37 Prozent, die zentralörtlichen Aufgaben auf rund 63 Prozent. Bei den Ländern machen die Basisaufgaben knapp 23 Prozent, die ballungsraumspezifischen Aufgaben rund 77 Prozent aus. In Wien ist das Verhältnis 28 zu 72 Prozent.

Aufgabenbündel 1 – Basisaufgaben

Gemeinde

Die Basisaufgaben auf Gemeindeebene konzentrieren sich vor allem auf Heimatpflege und Kulturpflege. Die Nettoausgaben für sonstige Kulturpflege (UA 38) sind in den Größenklassen (GK) von 5.000 bis 20.000 Einwohner am höchsten und betragen mehr als doppelt so viel wie die der anderen GK. Die Nettoausgaben für Heimatpflege wachsen mit der Einwohnerzahl bis 20.000 Einwohner, danach gehen sie zurück und liegen auf den Werten bis 10.000 Einwohner. Kunstpflege und Kultus sind von insgesamt geringer Bedeutung.

Abbildung 23: Gemeinden Kultur – Nettoausgaben Basisaufgaben in Euro je Einwohner

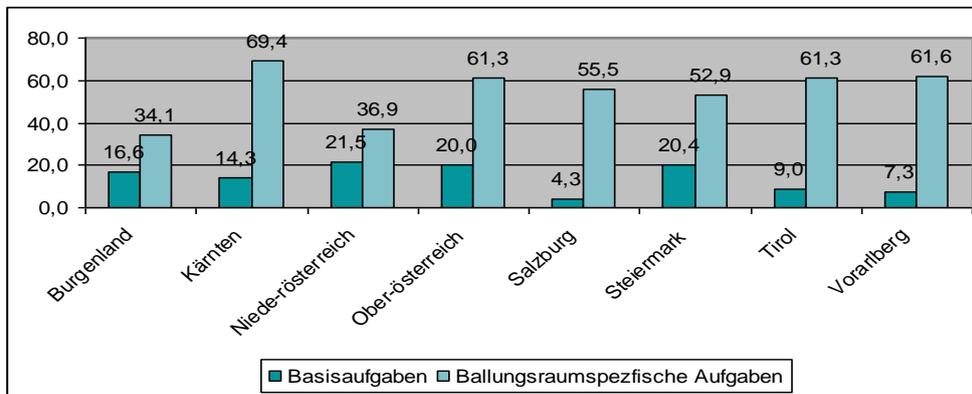


Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Länder

Die Nettoausgaben für Basisaufgaben bewegen sich zwischen 4,3 Euro je Einwohner in Salzburg und 21,5 Euro in Niederösterreich. Die tendenziell ballungsraumspezifischen Aufgaben zeigen eine Bandbreite von 34 Euro je Einwohner im Burgenland bis 69 Euro je Einwohner in Kärnten. In Summe bewegt sich die Bandbreite der Nettoausgaben zwischen 51 Euro im Burgenland und 84 Euro in Kärnten.

Abbildung 24: Länder Kultur – Nettoausgaben in Euro je Einwohner



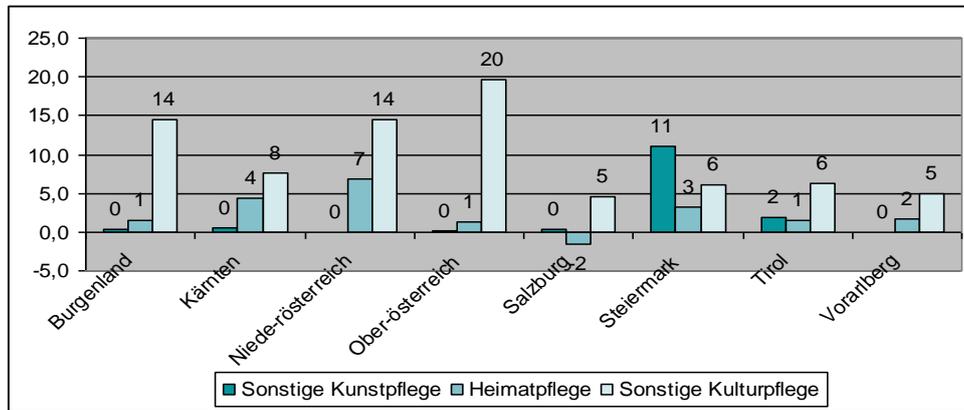
Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die Nettoausgaben in der sonstigen Kulturpflege bewegen sich zwischen 5 und 20 Euro je Einwohner. Wien liegt als Land und Gemeinde mit 34 Euro je Einwohner mehr als doppelt so hoch über den durchschnittlichen Nettoausgaben von Ländern und Gemeinden (14 Euro je Einwohner).

Die Heimatspflege hat auf der Länderebene – mit Ausnahme von Kärnten und Niederösterreich – eine sehr geringe Bedeutung und bewegt sich zwischen 1 und 3 Euro je

Einwohner. In Kärnten und Niederösterreich ist sie mit 5 bis 7 Euro je Einwohner mehr als doppelt so hoch.

Abbildung 25: Länder Kultur - Nettoausgaben Basisaufgaben in Euro je Einwohner



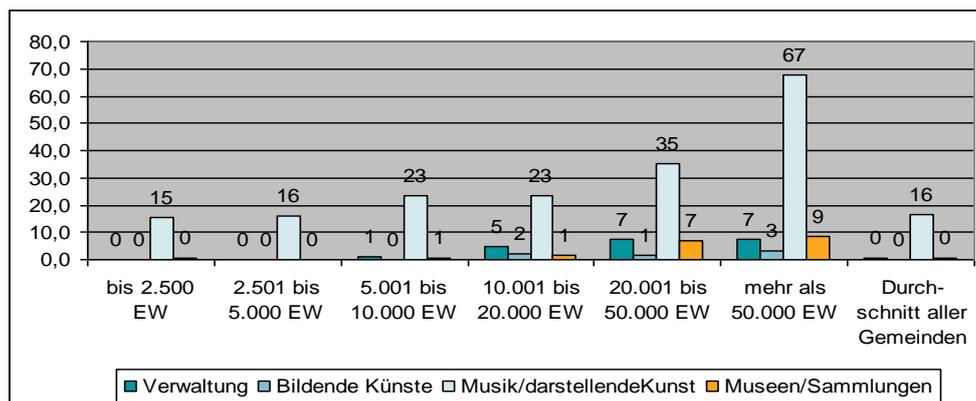
Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Aufgabenbündel 2 – zentralörtliche/ballungsraumspezifische Aufgaben

Gemeinden

Die zentralörtlichen Aufgaben zeigen hinsichtlich der Nettoausgaben folgendes Bild:

Abbildung 26: Gemeinden Kultur – Nettoausgaben Zentralörtliche Aufgaben in Euro je Einwohner



Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

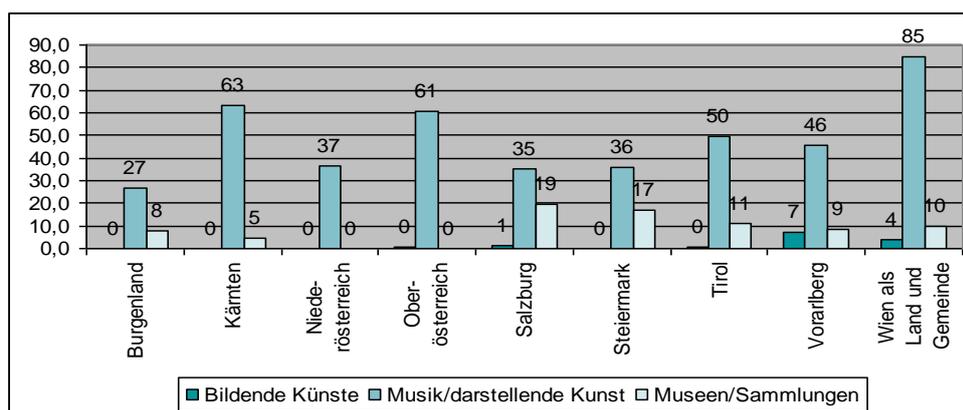
Die **Nettoausgaben für Musik/darstellende Kunst** nach Gemeindegrößenklasse zeigen eine ausgeprägte, progressiv steigende Entwicklung. Danach sind die Nettoausgaben je Einwohner in der GK ab 20.000 Einwohner zwei- bis viermal so hoch wie in den GK bis 5.000 Einwohner. Die Ursache dafür liegt in den zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden ab 20.000 Einwohner.

Die **Nettolasten für Museen/Sammlungen** sind in den GK bis 20.000 Einwohner mit maximal 1,5 Euro je Einwohner sehr gering. Danach steigen sie auf 7 bis 9 Euro je Einwohner, was insbesondere auf die zentralörtliche Stellung der größeren Städte zurückzuführen ist.

Länder

Bei den Ländern zeigen sich **Nettoaussgaben für Musik/darstellende Kunst** zwischen 27 und 63 Euro je Einwohner. Die Ursachen dürften einerseits im unterschiedlichen Stellenwert dieser Aufgaben liegen, andererseits aber auch durch das differierte Ausmaß an Eigenfinanzierung dieser Einrichtungen durch Publikums- und Sponsorenerlöse erklärbar sein. Die Nettoaussgaben von Wien als Land und Gemeinde liegen mit 85 Euro je Einwohner über dem Durchschnittswert von Ländern und Gemeinden mit rund 60 Euro je Einwohner.

Abbildung 27: Länder Kultur – Nettoaussgaben ballungsraumspezifische Aufgaben in Euro je Einwohner



Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die **Nettoaussgaben für Museen/Sammlungen** schwanken zwischen 0 und 19 Euro je Einwohner.

Indikatoren

Literaturübersicht

Für den Kulturbereich bietet sich für die Basisaufgaben grundsätzlich die Bevölkerungszahl an. Diese kann um folgende Faktoren ergänzt werden, wobei grundsätzlich festzuhalten ist, dass die internationale Indikatorenrecherche zeigte, dass für den Kulturbereich im Rahmen eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs keine eigenständigen Indikatoren zu finden sind.

Sachsen-Anhalt

Folgende **Kriterien des interkommunalen Finanzausgleichs** des Landes Sachsen-Anhalt sind gegeben, mit denen einzelne aufgabenbezogene Aspekte berücksichtigt werden. Für den Kulturbereich kämen hier die Kriterien Tourismusfunktionen und zentrale Orte in Frage.

- Einwohnerzahl
- Schülerzahl (Zuweisung für Schülerbeförderung)
- Bevölkerungsdichte (unterdurchschnittliche Siedlungsdichte)
- Tourismusfunktionen
- zentrale Orte (Grundzentrum, Mittelzentrum)
- Ausgleich der Sozillasten (nur für Landkreise und kreisfreie Städte)

Schweden

Für alle im schwedischen Konzept des aufgabenorientierten Lastenausgleichs verwendeten funktionalen Bereiche werden die „standard costs“ addiert; die Summe wird als „structural cost“ (= strukturelle Lasten) der betreffenden Gemeinde bezeichnet. „If the structural cost is above the national average, the municipality or county council receives a grant corresponding to the difference of the average. The municipality or county council is regarded as having an unfavourable structure in relation to other municipalities or county councils.“¹⁰

Im **interkommunalen Lastenausgleich in Schweden** werden somit folgende **Kriterien** verwendet, wobei für den Kulturbereich das Kriterium „hochrangige zentrale Orte“ in Frage käme:

- Altersstruktur der Bevölkerung (Anteile der einzelnen Altersgruppen)
- die sozio-ökonomischen Strukturen in den einzelnen Gemeinden (Ausländeranteil, Kinder in Alleinerzieherhaushalten, Arbeitslose, Arbeitskräfte ohne Weiterbildung, soziale Problemgebiete)
- Bevölkerungsdichte
- Siedlungsstruktur (dünn besiedelte ländliche Gemeinden, Stadtstrukturen für den öffentlichen Verkehr)
- ArbeitspendlerInnen
- hochrangige zentrale Orte (metropolitan cities)

¹⁰ Siehe Tingvall, Lennart: Local Government financial equalisation (2007), S. 10.

Niederlande

Aus einer Aufstellung von J. N. Mau Pedersen (zitiert bei J. Lotz¹¹) werden im **niederländischen System der Gemeindefinanzierung**, das in hohem Grad auf zentralstaatlichen Zuweisungen basiert, u.a. die folgenden Kriterien zur Berücksichtigung der unterschiedlichen Lasten der Aufgabenerfüllung verwendet:

Tabelle 25: Kriterien im niederländischen Finanzausgleich

Kriterium	Gewicht in %	Kriterium	Gewicht in %
Zahl der EinwohnerInnen	23	Haushalte mit niedrigem Einkommen	5
Zahl der 0 – 19 Jährigen	10	SozialhilfebezieherInnen	5
Zahl der Unterkünfte	14	Minderheiten	5
Hohe Bevölkerungsdichte	9	Weitere Bevölkerungs-Charakteristika	7
Zentrale Orte Einrichtungen („local regional functions“)	9	Regionale Aufgaben	3

Quelle: Lotz, Jorgen (2008), S. 394; zitiert nach: Pedersen, N. J. Mau (2007).

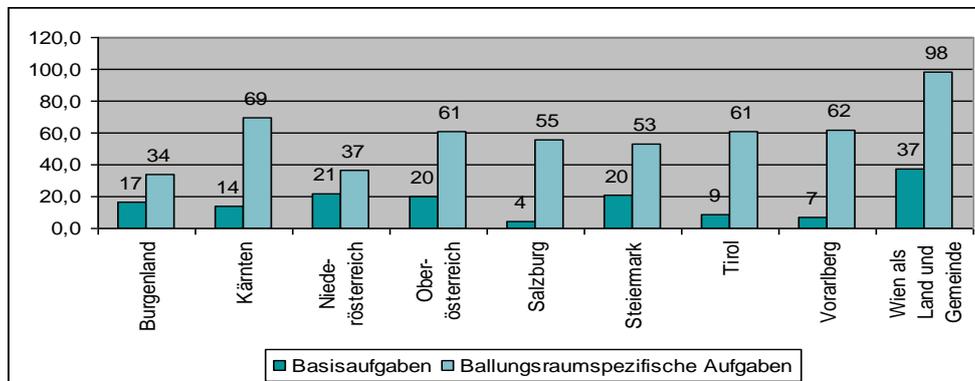
Länder

Auf der Ebene der Länder zeigt sich für die Basisaufgaben der Kultur (Bündel 1), dass die Bandbreite zwischen 4 und 21 Euro je Einwohner beträgt. Für die anderen ballungsraumspezifischen Aufgaben (Bündel 2) belaufen sich diese auf 34 bis 69 Euro je Einwohner. Wien liegt aufgrund seiner Funktion als Großstadt in beiden Kategorien darüber.

Die Verteilung der Kulturaufgaben erfolgt einheitlich nach dem Einwohnerschlüssel für die Basisaufgaben. Die Sonderlasten – vor allem in den Ballungsräumen – können über begründete Fixschlüssel abgegolten werden.

¹¹ Vgl. Lotz, Jorgen: Financing of Nordic Local government (2008). S. 394.

Abbildung 28: Nettoausgaben der einzelnen Länder für Kultur in Euro je Einwohner im Jahr 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Gemeinden

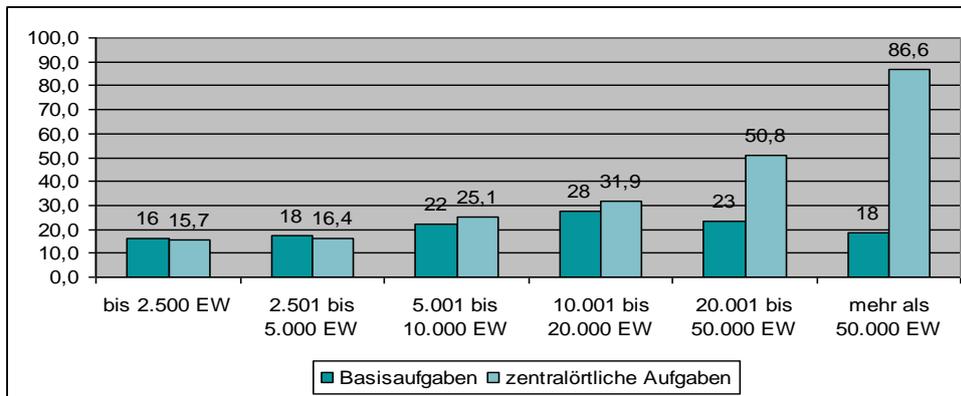
Die Basisaufgaben umfassen im Schnitt Nettoausgaben von 16 bis 23 Euro je Einwohner. Die Ausgaben aus der zentralörtlichen Funktion steigen von 16 auf 87 Euro je Einwohner. Bei den Gemeinden ist ein Drittel der Kulturausgaben als Basisaufgabe zu kategorisieren und folglich nach dem Einwohnerschlüssel verursachungsgerecht zu verteilen.

Die Verteilung der Kulturausgaben laut Aufgabenbündel 1 (Basisaufgaben) kann nach dem Einwohnerschlüssel erfolgen. In die Kategorie „Zentralörtliche Aufgaben“ fallen Musik, bildende und darstellende Kunst sowie die Museen/Sammlungen. Diese Aufgaben sind mit dem Einwohnerschlüssel nicht mehr abdeckbar. Mit einem Zuschlag zur Einwohnerzahl im Ausmaß der Mehrausgaben aus diesen beiden Aufgaben kann die Mehrbelastung nach Größenklassen differenziert abgegolten werden.

Für Aufgabenbündel 2 (zentralörtliche Aufgaben) könnte es daher exemplarisch folgende Zuschläge zum Einwohnerschlüssel geben, berechnet auf Basis der Daten für 2008:

- 10.001 – 20.000 Einwohner 50 Prozent;
- 20.001 – 50.000 Einwohner 100 Prozent;
- ab 50.000 Einwohner 200 Prozent.

Abbildung 29: Gemeinden – Nettoausgaben Kultur in Euro je Einwohner



Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

4.4 Soziale Sicherung und Kinderbetreuung (A4)

4.4.1 Überblick über Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

Die Nettoausgaben der Länder und der Gemeinden im Bereich der sozialen Sicherung werden im Folgenden durch die Ausgaben der UA 41, 42, 43, 44, 45 und 46 erfasst; bei einigen Statutarstädten und im Fall von Wien werden auch die Verwaltungsausgaben für die soziale Sicherung dazugerechnet, wodurch allerdings die Vergleichbarkeit erschwert wird.

Tabelle 26: Soziale Sicherung – Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und von Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
40 Gesonderte Verwaltung	0,0	0%	36,9	3%	598,6	55%
41 Allgemeine öffentliche Wohlfahrt	1.074,5	70%	977,1	80%	351,8	32%
42 Freie Wohlfahrt	101,4	7%	93,8	8%	15,3	1%
43 Jugendwohlfahrt	179,3	12%	98,2	8%	96,3	9%
44 Behebung von Notständen	34,0	2%	1,6	0%	0,0	0%
45 Sozialpolitische Maßnahmen	69,4	4%	1,2	0%	7,2	1%
46 Familienpolitische Maßnahmen	84,4	5%	6,8	1%	14,6	1%
Summe	1.543,0	100%	1.215,6	100%	1.083,7	100%

Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Dieser Aufgabenbereich erfordert beachtlich hohe Nettoausgaben, nämlich für das Jahr 2008 1.543 Mio. Euro seitens der Länder ohne Wien (ohne gesonderte Verwaltung), rund 1.216 Mio. € seitens der Gemeinden ohne Wien und von 1.084 Mio. Euro durch Wien (einschließlich der Ausgaben der gesonderten Verwaltung). Der Schwerpunkt der Nettoausgaben der Länder und Gemeinden liegt bei den Ausgaben des UA 41 – Allgemeine öffentliche Wohlfahrt.

Wie Tabelle 27 zeigt, werden für die Kinderbetreuung Nettoausgaben von fast 1.100 Mio. Euro aufgebracht; davon leisten die Gemeinden ohne Wien mit 385,9 Mio. rund 35,6 Prozent, die Länder ohne Wien mit 370,3 Mio. knapp 34 Prozent und Wien mit 328,4 Mio. Euro rund 30,3 Prozent. Die Länder fördern – wie noch zu zeigen sein wird – in unterschiedlichem Ausmaß die Gemeinden als Träger der öffentlichen Einrichtungen sowie andere Träger.

Tabelle 27: Vorschulische Erziehung: Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
24 Vorschulische Erziehung	370,3	86%	385,9	87%	328,4	100%

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

4.4.2 Soziale Sicherung

Die soziale Sicherung durch die subzentralen Gebietskörperschaften umfasst im Wesentlichen:

- die Aufgaben der Länder im Bereich der allgemeinen und der besonderen Sozialhilfe, der Behindertenhilfe sowie der Jugendwohlfahrt (dies wird auch als „Sozialhilfe im weiteren Sinn“ bezeichnet); in mehreren Ländern besteht auch die Aufgabe der Führung von Alten- und Pflegeheimen, so v.a. im Burgenland und in Niederösterreich;
- seitens der Gemeinden verschiedene mobile Dienstleistungen und Einrichtungen der sozialen Sicherung zur Betreuung alter und behinderter Menschen, teilweise gehört auch das Führen von Alten- und Pflegeheimen zu den Leistungen der Gemeinden (so z.B. in Oberösterreich, Salzburg und Tirol); ein besonderer Schwerpunkt der Leistung der Gemeinden besteht jedoch in den meisten Bundesländern (ausgenommen Oberösterreich und Kärnten) in der Kofinanzierung der Landesaufgabe „Sozialhilfe im weiteren Sinn“.

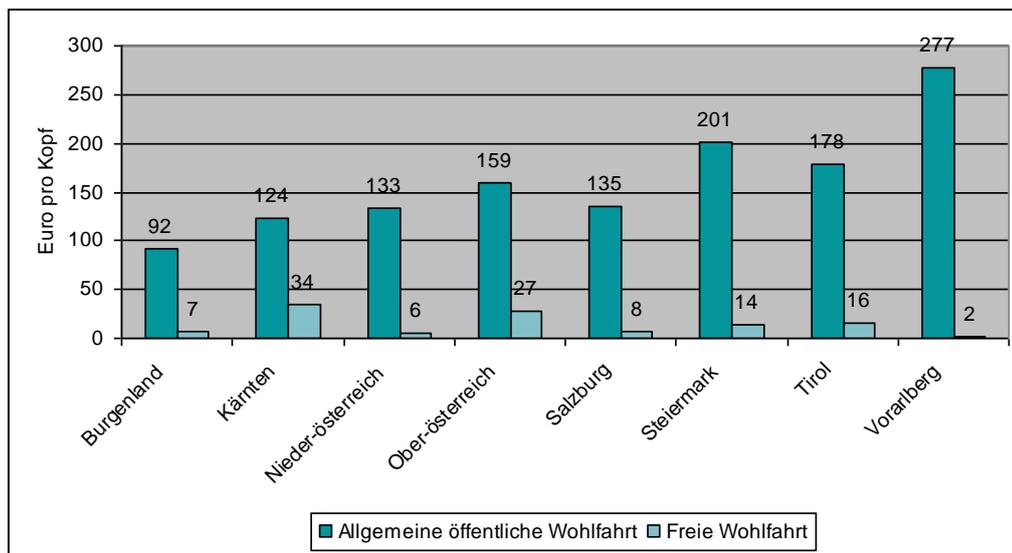
Bei den Pro-Kopf-Nettoausgaben der Länder für die soziale Sicherung zeigen sich große Unterschiede (s. Tabelle 28); die Bandbreite reicht von 135 Euro je Einwohner für das Burgenland bis zu 296 Euro für die Steiermark bzw. 297 Euro für Vorarlberg. Rechnet man von den Pro-Kopf-Ausgaben von Wien die Ausgaben für die gesonderte Verwaltung ab, ergibt sich ein ähnlicher hoher Ausgabenbetrag, nämlich von rund 287 Euro. Zu bedenken ist allerdings im Fall Wien, dass hier keine weiteren Lasten der Gemeinden in Rechnung zu stellen sind.

Tabelle 28: Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder und von Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Länder									Wien als Land und Gemeinde	
	Burgenland	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durchschnitt		
40 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	355
41 Allgemeine öffentliche Wohlfahrt	91,6	123,6	133,4	158,7	134,7	201,3	177,8	276,7	162,2	162,2	209
42 Freie Wohlfahrt	6,9	34,3	5,6	26,9	7,8	14,5	15,5	2,1	14,2	14,2	9
43 Jugendwohlfahrt	18,8	48,8	21,5	21,8	26,5	41,3	24,8	0,1	25,4	25,4	57
44 Behebung von Notständen	0,0	10,6	0,2	0,2	0,0	21,8	1,6	0,0	4,3	4,3	0
45 Sozialpolitische Maßnahmen	10,8	9,6	19,2	2,8	1,3	11,9	13,8	3,8	9,1	9,1	4
46 Familienpolitische Maßnahmen	6,3	17,9	12,1	8,5	3,8	5,3	39,2	14,0	13,4	13,4	9
Summe	135	245	192	219	174	296	273	297	229	229	642

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Abbildung 30: Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder in den Bereichen Allgemeine öffentliche Wohlfahrt und freie Wohlfahrt



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die großen Unterschiede in den Nettoausgaben je Einwohner erklären sich vor allem aus 3 Faktoren:

1. Der Umfang der Leistungen und damit auch die Ausgabenintensität in den Ländern sind v.a. aufgrund der landesgesetzlichen Regelungen unterschiedlich;
2. Teilbereiche der sozialen Sicherung sind aus der VA-Gruppe ausgegliedert (und werden in Betrieben der Voranschlagsgruppe 8 geführt), teils werden sie in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark von Gemeindeverbänden erbracht, teils bestehen auch effizientere organisatorische Regelungen;

3. durch das unterschiedliche Ausmaß der Kofinanzierung der Ausgaben zur sozialen Sicherung der Länder seitens der Gemeinden, die bei Betrachtung der Nettoausgaben der Länder abzuziehen sind.

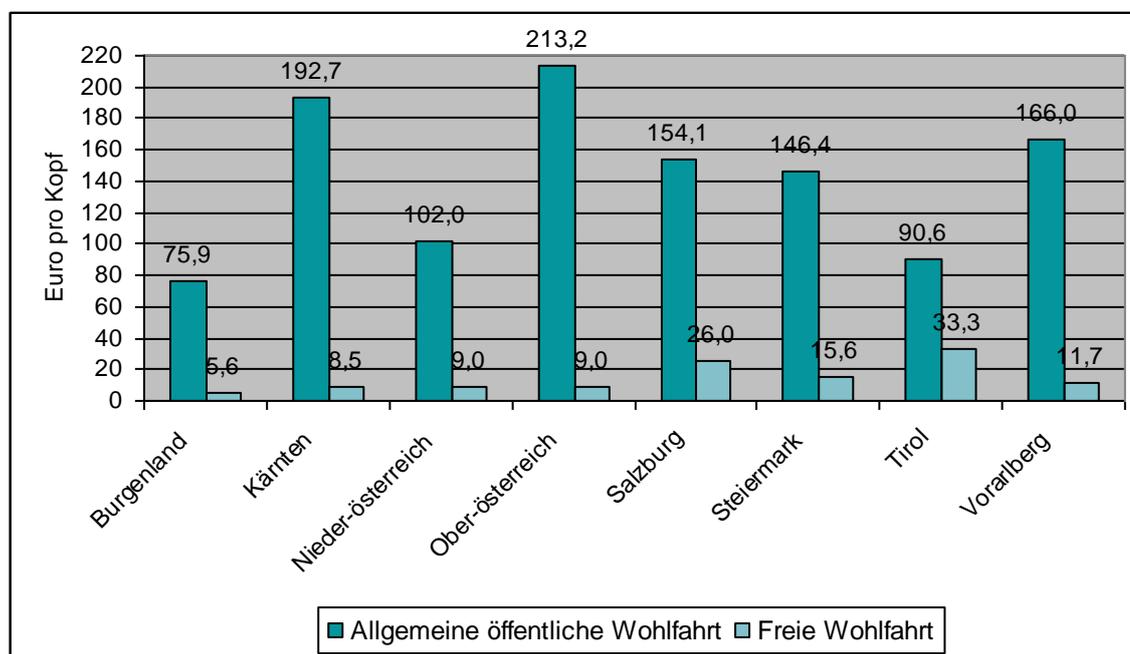
Die Lasten der unterschiedlichen Kofinanzierung der Gemeinden zur Sozialhilfe der einzelnen Länder sowie die bereits oben gezeigten unterschiedlichen Nettoausgaben der Länder für die soziale Sicherung begründen die verschiedenen hohen Nettoausgaben der Gemeinden pro Einwohner. Sie sind in den Bundesländern Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg überdurchschnittlich hoch; dagegen liegen sie in den Ländern Burgenland und Tirol deutlich unter dem österreichweiten Durchschnitt. Neben der Kofinanzierung der Sozialhilfeausgaben der Länder leisten die Gemeinden auch Ausgaben zur ergänzenden Sicherung von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen, wie AlleinerzieherInnen mit Kindern und Gruppen mit Migrationshintergrund; dies schlägt sich vor allem in großen Städten zu Buche.

Tabelle 29: Soziale Sicherung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe 2008 nach Bundesländern

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe nach Bundesland								
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durch- schnitt
40 Gesonderte Verwaltung	0,9	7,2	2,7	8,4	10,8	4,3	4,1	7,3	5,7
41 Allgemeine öffentliche Wohlfahrt	75,9	192,7	102,0	213,2	154,1	146,4	90,6	166,0	142,6
42 Freie Wohlfahrt	5,6	8,5	9,0	9,0	26,0	15,6	33,3	11,7	14,8
43 Jugendwohlfahrt	19,2	5,6	15,9	15,4	27,8	14,8	13,0	1,8	14,2
44 Behebung von Notständen	0,1	0,9	0,3	0,1	0,0	0,3	0,2	0,2	0,3
45 Sozialpolitische Maßnahmen	1,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,3	0,0	0,1	0,2
46 Familienpolitische Maßnahmen	0,6	0,9	1,0	0,5	0,6	1,2	2,8	0,4	1,0
Summe	103	216	131	247	219	183	144	188	179

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Abbildung 31: Soziale Sicherung — Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesländern



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

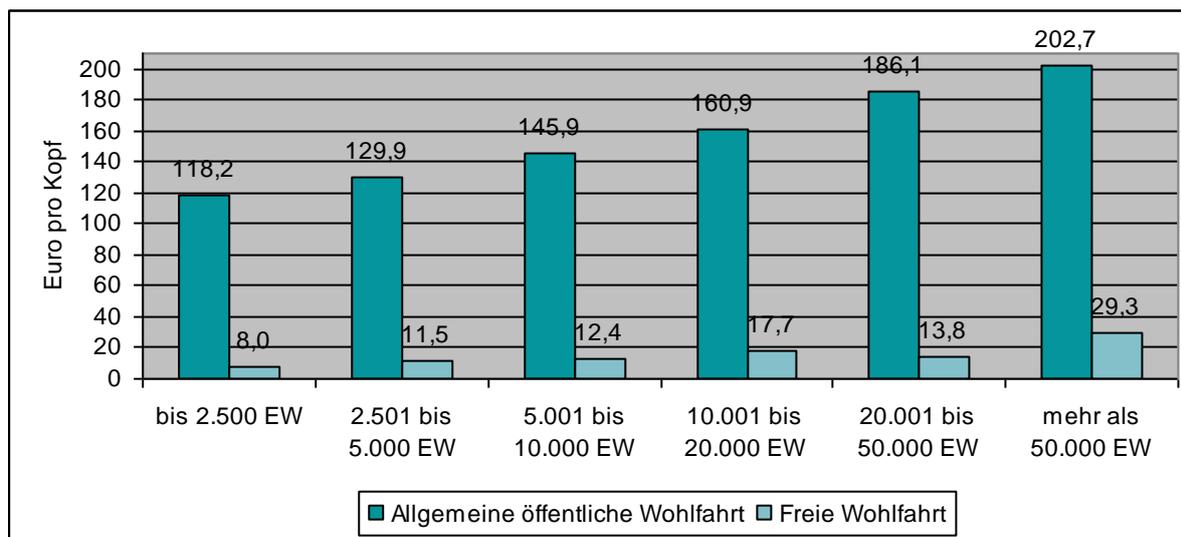
Die Zusammensetzung der Nettoausgaben der Gemeindeebene zur sozialen Sicherung in der Tabelle 29 bzw. in der Abbildung 31 macht deutlich, dass zwar in allen Bundesländern die Ausgaben der allgemeinen öffentlichen Wohlfahrt dominieren, jedoch die Anteile der Ausgaben für die freie Wohlfahrt und für die Jugendwohlfahrt deutlich unterschiedlich ausfallen.

Die Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden nach Größenklassen (siehe Tabelle 30) steigen sehr signifikant mit zunehmender Gemeindegröße an. Zum einen ergibt sich dies aus dem Umstand, dass der Großteil der Gemeindeausgaben auf die Sozialhilfe-Umlagen im weiteren Sinn entfällt. Da diese Umlagen in den einzelnen Bundesländern meist nach ähnlichen Indikatoren der Finanzkraft berechnet werden und die Finanzkraft relativ stark mit der Gemeindegröße korreliert, ist damit ein statistisch klarer Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Nettoausgaben pro Kopf gegeben. Weiters spielt die Gemeindegröße auch insofern eine Rolle, als Teile der Nettoausgaben (z.B. VA-Abschnitt 4.2.) auch zur ergänzenden sozialen Sicherung von Bevölkerungsgruppen notwendig sind, die sich überwiegend in mittleren und größeren Gemeinden ansiedeln.

Tabelle 30: Soziale Sicherung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen

Abschnitte	Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden nach Größenklasse							Mittelwert über alle Gemeinden
	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	mehr als 50.000 EW		
40 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,1	0,6	3,4	13,5	27,8		0,3
41 Allgemeine öffentliche Wohlfahrt	118,2	129,9	145,9	160,9	186,1	202,7		123,7
42 Freie Wohlfahrt	8,0	11,5	12,4	17,7	13,8	29,3		9,2
43 Jugendwohlfahrt	6,7	8,2	9,2	10,8	17,2	37,5		7,4
44 Behebung von Notständen	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	1,0		0,3
45 Sozialpolitische Maßnahmen	0,0	0,1	0,3	0,7	0,7	0,0		0,1
46 Familienpolitische Maßnahmen	0,6	0,8	1,1	1,9	1,2	1,3		0,7
Summe	134	151	170	196	233	300		142

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Abbildung 32: Soziale Sicherung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen dargestellt

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Aufgrund der sehr differenzierten Nettoausgaben von Ländern und Gemeinden werden im folgenden die Nettoausgaben des Jahres 2008 für die soziale Sicherung des Landes und jene der Gemeinden desselben Landes addiert und durch die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen im Jahr 2008 gemäß Statistik Austria dividiert. Diese solcherart ermittelte Kopfquote pro SozialhilfebezieherIn erlaubt einen Einblick in die durchschnittliche Höhe der Unterstützung pro SozialhilfeempfängerIn.

Das Ergebnis der Berechnungen zeigt eine überdurchschnittlich hohe Unterstützung pro SozialhilfeempfängerIn durch Land und Gemeinden der Länder Kärnten und Oberösterreich; unterdurchschnittlich hohe Unterstützung erhalten vermutlich die Sozialhilfeempfänger in den Ländern Salzburg und Vorarlberg.

Tabelle 31: Summe der Nettoausgaben von Land und Gemeinden pro SozialhilfeempfängerIn, in Euro im Jahr 2008

Bundesland	Zahl der SozialhilfeempfängerInnen 2008	Summe der Nettoausgaben von Land und Gemeinden in Mio. Euro 2008	Nettoausgaben je SozialhilfeempfängerIn in Euro
Burgenland	2.301	67,31	29.252
Kärnten	6.574	258,14	39.268
Nieder-österreich	25.572	518,35	20.270
Ober-österreich	18.200	656,56	36.075
Salzburg	14.258	208,24	14.605
Steiermark	20.647	578,47	28.017
Tirol	14.376	293,57	20.421
Vorarlberg	11.429	177,97	15.572
gesamt	113.357	2.758,61	24.336

Quelle: Sozialhilfestatistik 2008 sowie Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die soziale Sicherung ist eine sogenannte Sonderlast, die nicht über den Einwohnerschlüssel, sondern über einen sozio-demografischen Indikator abzugelten wäre. Unter Bezugnahme auf die zwischen Bund und Ländern erfolgte Einigung auf die für Österreich einheitliche Höhe der Mindestsicherung, kann für die Zwecke der Aufgabenorientierung im Finanzausgleich im Funktionsbereich „Soziale Sicherung“ ein **einheitlicher Pro-Kopf-Betrag pro SH-EmpfängerIn als geeigneter Indikator** angesehen werden. Auf Basis der hier verfügbaren Daten für 2008 könnte die Höhe des Betrages zwischen 15.000 bis 18.000 Euro jährlich angesetzt werden. Damit soll eine möglichst einheitliche Basis der sozialen Sicherung durch die Länder geschaffen und im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Die Gemeinden wären von der Kofinanzierung der Sozialhilfeausgaben der Länder zu befreien.

Wenn ein Land höhere Unterstützungen gewähren möchte, wäre dies im Rahmen der den Ländern zustehenden Ausgabenautonomie möglich und aus den Einnahmen aus eigenen Steuern der Länder und/oder aus Länder-Ertragsanteilen zu finanzieren.

Eventuell wäre eine Differenzierung des Indikators für die Länder zweckmäßig: Eine einheitliche Basisfinanzierung für BezieherInnen der allgemeinen Sozialhilfe – unter der Annahme einer einigermaßen einheitlichen Regelung über alle Bundesländer – sollte vorgesehen werden. Wenn signifikante zusätzliche Leistungsansprüche zur sozialen Sicherung – etwa der Jugendwohlfahrt, der freien Wohlfahrt – berücksichtigt werden sollen, würde dies **eine Sonderlast** darstellen. Zur Abgeltung der Sonderlast wäre ein zusätzlicher

Betrag auf Basis eines Mischindikators (verschiedene, gewichtete Merkmale für die Gewährung von Jugendwohlfahrt und anderen spezifischen Unterstützungen – wie z.B. Familiengröße, Zahl der anspruchsberechtigten Personen mit Migrationshintergrund, Wohnbeihilfe) vorzusehen.

Für die **verbleibende Nettoausgabenlast der Gemeinden**, die sich nach Entfall der Umlagezahlungen an die Träger der Sozialhilfe ergibt (die im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht ermittelt werden konnte), sollte nach der Zahl der EmpfängerInnen einer spezifisch **„kommunalen Sozialhilfe“ ein knapp bemessener Zuschuss-Betrag pro EmpfängerIn** vorgesehen werden. Damit keine falschen Anreize gesetzt werden, wäre alternativ eine Bindung an sozio-ökonomische Indikatoren – wie überdurchschnittlich hoher Alten- und Ausländeranteil – erwägenswert, wie auch bei den internationalen Beispielen ersichtlich ist.

Auch in diesem Fall gilt, dass der Zuschussbetrag pro EmpfängerIn sich nach der unteren empirisch festgestellten Grenze richten soll, damit kein Anreiz für die Gemeinden besteht, verschwenderisch mit den Mitteln umzugehen.

4.4.3 Kinderbetreuung

Für die verschiedenen Arten der Kinderbetreuung ist nach Art. 14 Abs. 6 B-VG das Land – und nach Maßgabe der landesgesetzlichen Vorschriften – die Gemeinde der gesetzliche Erhalter von Einrichtungen der vorschulischen Erziehung. Die Einrichtungen zur Betreuung von 0 bis 2-jährigen Kindern werden als Kinderkrippen, jene für die 3 bis 5-jährigen Kinder werden als Kindergärten bezeichnet. Neben der Führung der genannten Einrichtungen werden auch Einrichtungen privater Träger durch die Gemeinden, teils auch durch die Länder gefördert.

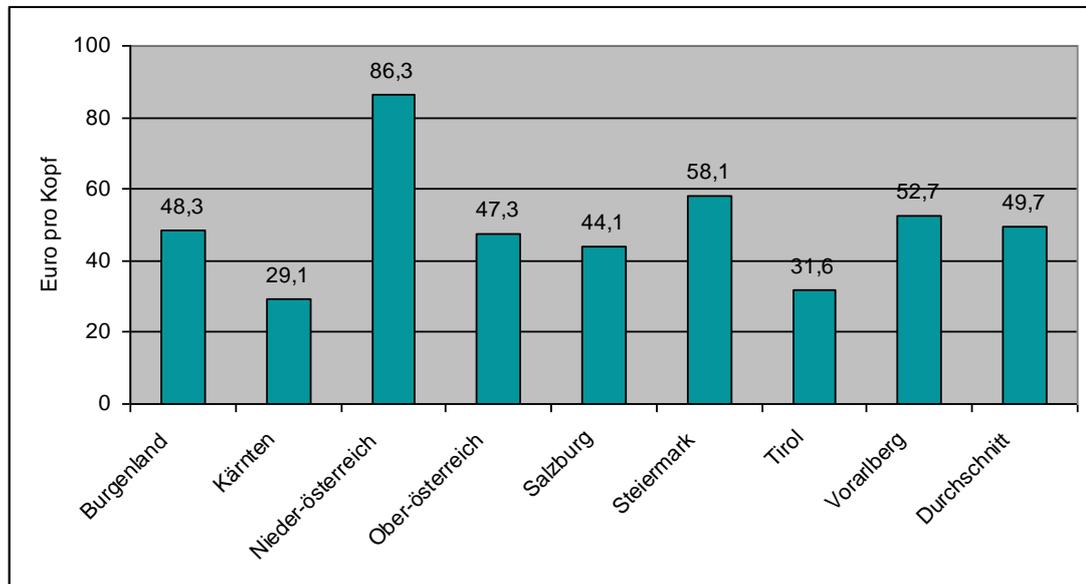
Die Nettoausgaben pro Einwohner differieren ziemlich stark zwischen den Ländern; stark unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben können für Kärnten (29,1 Euro pro Einwohner) und für Tirol (31,6 Euro pro Einwohner) registriert werden; weit über dem Durchschnitt liegende Nettoausgaben zeigen sich in Niederösterreich und in Wien als Land und als Gemeinde.

Tabelle 32: Vorschulische Erziehung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder und von Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Länder									Wien als Land und Gemeinde
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durchschnitt	
24 Vorschulische Erziehung	48,3	29,1	86,3	47,3	44,1	58,1	31,6	52,7	49,7	194,6

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Bearbeitung KDZ.

Abbildung 33: Kinderbetreuung – Nettoausgaben pro Kopf der Länder 2008



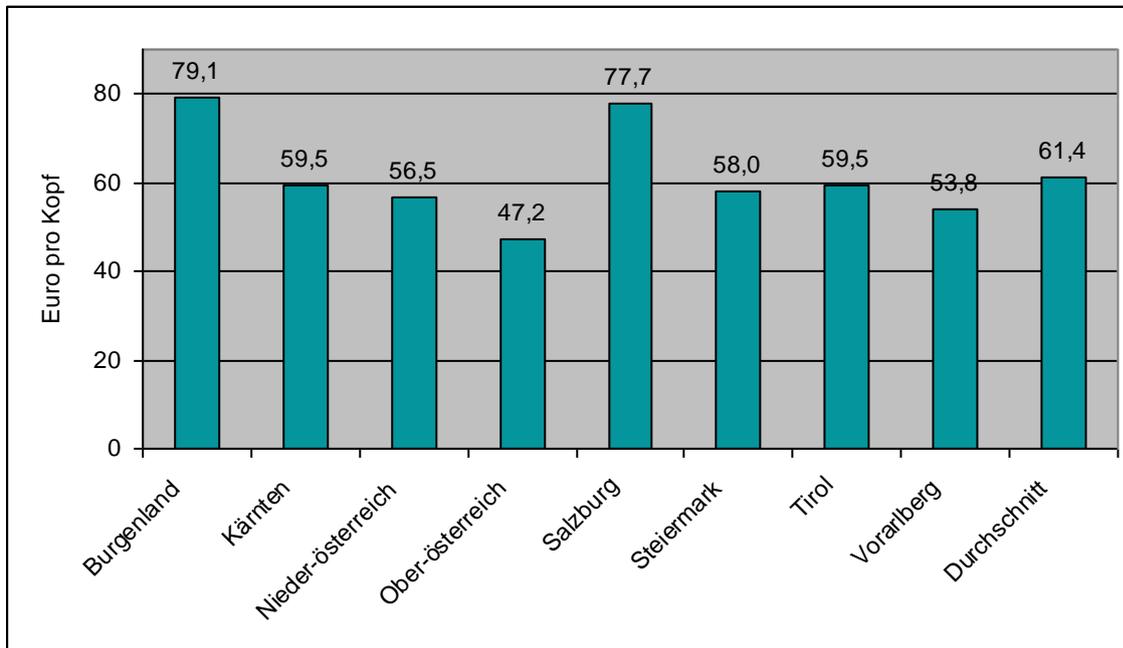
Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die Pro-Kopf-Nettoausgaben der Gemeinden (Tabelle 33) fallen nur in den Ländern Burgenland und Salzburg mit etwa 78 Euro überdurchschnittlich hoch aus; in Oberösterreich liegen dagegen die Nettoausgaben mit 47,2 Euro und in Vorarlberg mit 53,8 deutlich unter dem Länderdurchschnitt von 61,4 Euro. Die Gemeinden der Länder Kärnten, Niederösterreich, Steiermark und Tirol weisen ein leicht unterdurchschnittliches Ausgabenniveau aus.

Tabelle 33: Vorschulische Erziehung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe 2008 nach Bundesländern

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe nach Bundesland								
	Burgenland	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durchschnitt
24 Vorschulische Erziehung	79,1	59,5	56,5	47,2	77,7	58,0	59,5	53,8	61,4

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Abbildung 34: Kinderbetreuung – Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Bundesländern

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Rechnet man die Nettoausgaben pro Einwohner im Durchschnitt der Länder- und der Gemeindeebene zusammen, ergibt dies etwas mehr als 110 Euro. Wien als Land und Gemeinde wendet für die Kinderbetreuung mit 194,6 Euro fast das Doppelte des Durchschnittsbetrages auf; Gemeinden und Land Niederösterreich geben zusammen netto rund 143 Euro, Gemeinden und Land Burgenland rund 127 Euro, Gemeinden und Land Salzburg rund 122 Euro. Gemeinden und Land Oberösterreich geben netto dagegen 94,5 Euro, Kärnten 89 Euro, womit die beiden deutlich unter dem Durchschnitt von 110 Euro liegen.

Bei einer Betrachtung der Nettoausgaben pro Einwohner nach verschiedenen Größenklassen der Gemeinden über alle Länder hinweg (ohne Wien) zeigen sich vor allem in den großen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern mittlere Nettoausgaben von 79,5 Euro, was etwa 60 Prozent über dem Mittelwert liegt. Die Kleingemeinden bis 2.500 Einwohner leisten Pro-Kopf-Nettoausgaben von rund 49 Euro, womit sie den Gemeindedurchschnitt von 50 Euro nur knapp unterschreiten.

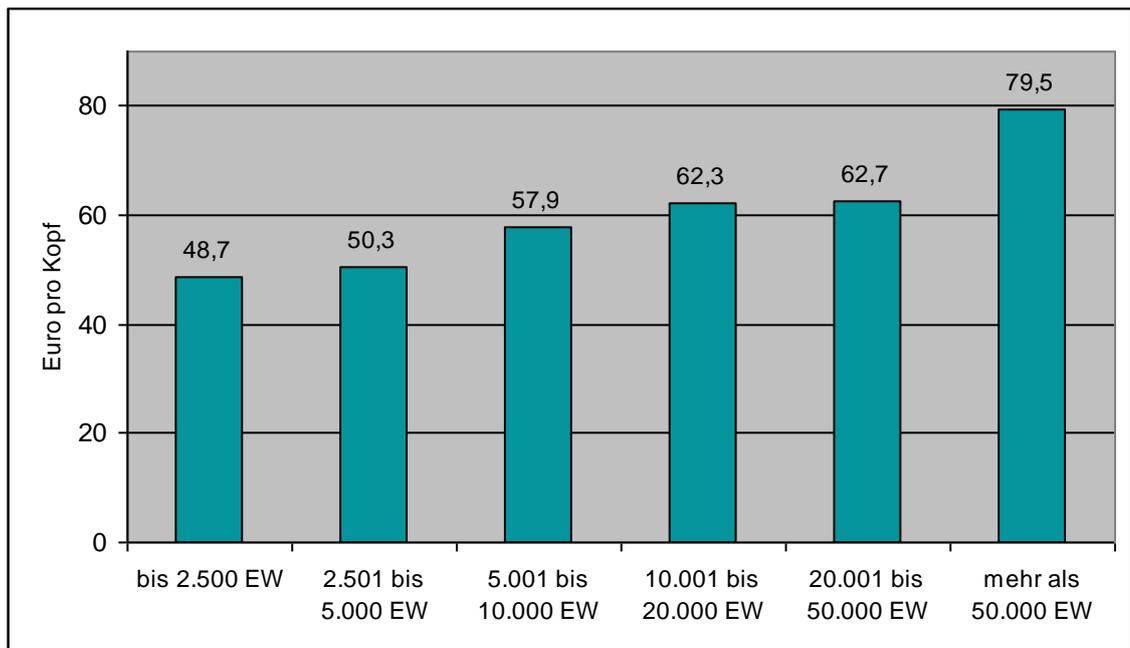
Tabelle 34: Vorschulische Erziehung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen

Abschnitte	Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden nach Größenklasse						
	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	mehr als 50.000 EW	Mittelwert über alle Gemeinden
24 Vorschulische Erziehung	48,7	50,3	57,9	62,3	62,7	79,5	50,1

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Wie die Abbildung 35 zeigt, lässt sich mit steigender Gemeindegrößenklasse eine klar steigende Tendenz der Nettoausgaben pro Einwohner erkennen.

Abbildung 35: Kinderbetreuung – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen dargestellt

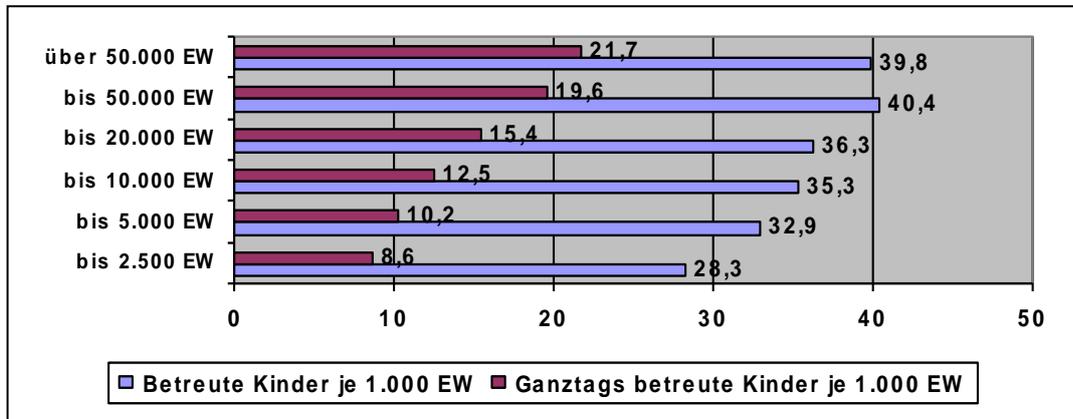


Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Nettoausgaben und Betreuungsquoten

Steigende Pro-Kopf-Nettoausgaben hängen auch mit dem Versorgungsgrad zusammen. Dies lässt sich aus der Abbildung 36 ablesen. Danach werden in den Städten über 50.000 Einwohner im Schnitt fast 22 Kinder pro 1.000 Einwohner ganztags betreut, in den kleineren Gemeinden (bis 5.000 Einwohner) nur etwa 8 – 10 Kinder; ähnlich sind die Relationen, wenn man die Quote der insgesamt betreuten Kinder pro 1.000 Einwohner betrachtet.

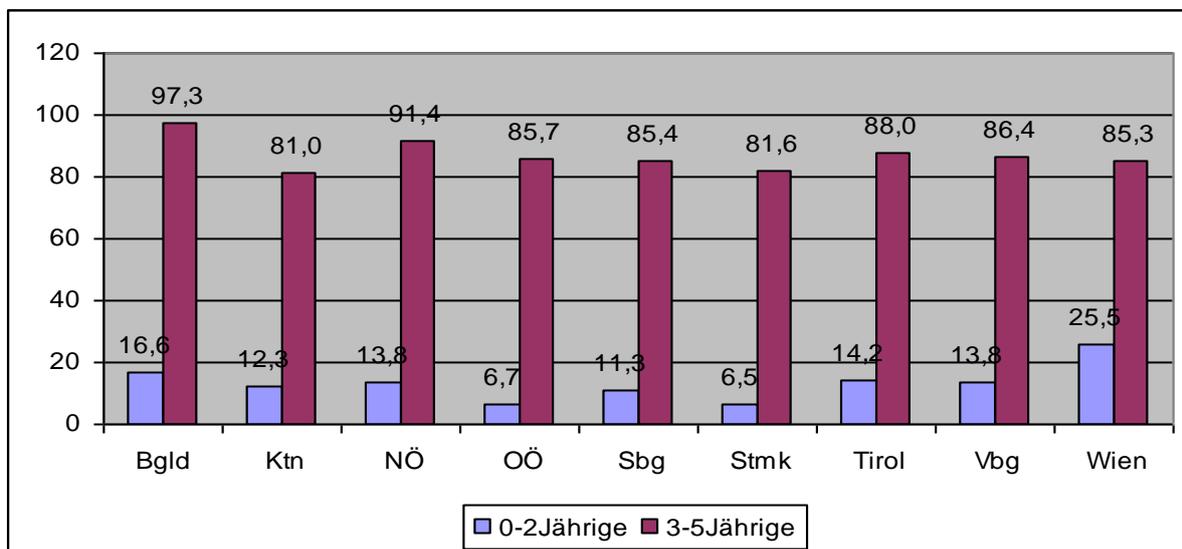
Abbildung 36: Ausmaß der Kinderbetreuung – Betreute Kinder je 1.000 Einwohner – 2008/2009



Quelle: Kindertagesheimstatistik 2008/2009, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Während aus der Abbildung 36 das unterschiedliche Ausmaß der Kinderbetreuung in kleinen, mittleren und größeren Gemeinden ablesbar ist, zeigt Abbildung 37 die Betreuungsquoten der 3 bis 5-jährigen sowie die Betreuungsquoten der 0 bis 2-jährigen in den Kinderkrippen.

Abbildung 37: Betreuungsquoten¹² in den einzelnen Bundesländern – 2008/2009



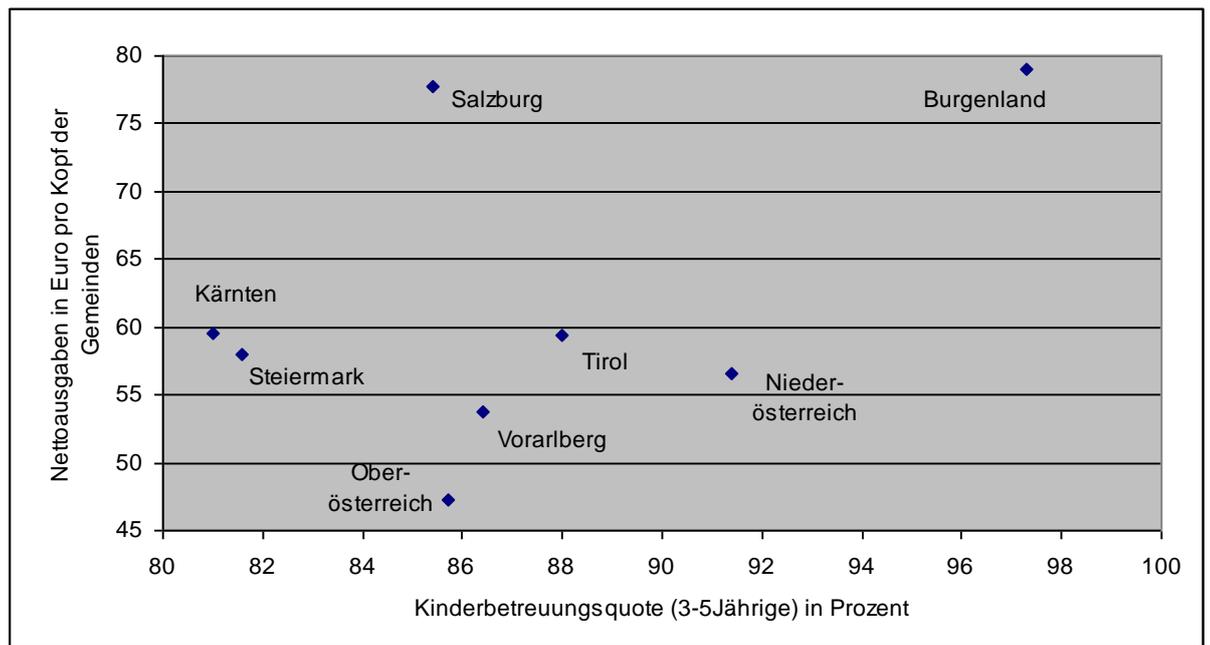
Quelle: Kindertagesheimstatistik 2008/2009, Bevölkerungsregister, Statistik Austria.

Die Länder mit den höchsten Betreuungsquoten sind Burgenland und Niederösterreich – diese beiden Länder wenden zusammen mit den jeweiligen Gemeinden 127,4 Euro bzw. 142,8 Euro pro Einwohner und damit auch die höchsten Netto-Beträge pro Einwohner auf.

¹² Betreuungsquote: Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen, Kindergärten, altersgemischte Betreuungseinrichtungen und Horte) im Vergleich zur gleichaltrigen Wohnbevölkerung.

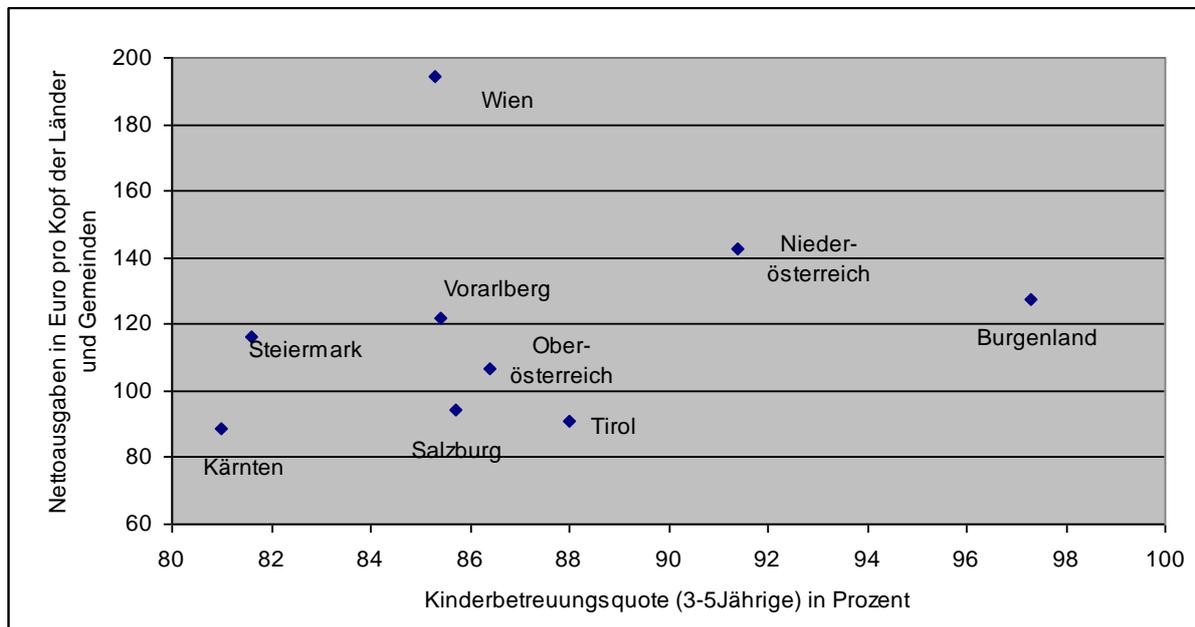
Die Betreuungsquote in Kärnten ist bei den 3 bis 5-jährigen die geringste – ebenso die Netto-Ausgaben pro Einwohner von 88,6 Euro. Dies zeigen auch die folgenden Grafiken, wobei die Abbildung 38 nur die Pro-Kopf-Nettoausgaben der Gemeinden wiedergibt, während die Abbildung 39 Länder- und Gemeindeausgaben pro Kopf zusammengefasst enthält, wodurch auch die Ausgaben von Wien ins Bild gebracht werden können.

Abbildung 38: Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Nettoausgaben der Gemeinden und der Kinderbetreuungsquote der 3 bis 5-Jährigen



Quelle: Gebärungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, sowie Kindertagesheimstatistik 2008/2009, Bevölkerungsregister, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 39: Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Nettoausgaben der Länder und Gemeinden sowie der Kinderbetreuungsquote der 3 bis 5-Jährigen



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, sowie Kindertagesheimstatistik 2008/2009, Bevölkerungsregister, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Laufende Betriebsausgaben in Kinderkrippen und Kindergärten

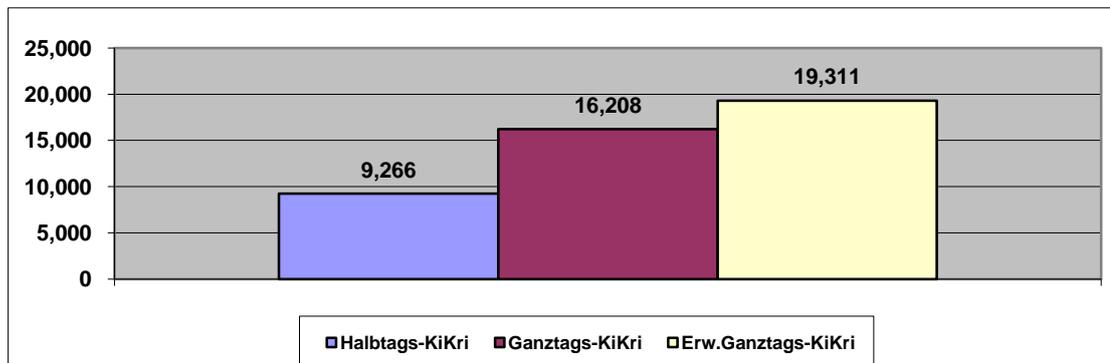
Auf Basis von KDZ-Daten aus interkommunalen Leistungsvergleichen, die für das Jahr 2008 hochgerechnet worden sind, ergibt sich folgendes Bild: Bei den Kinderkrippen (Betreuung der 0 bis 2-Jährigen) wird für 12 Plätze pro Gruppe folgende Gruppenführung unterschieden.

- Halbtagsgruppe mit 6 Öffnungsstunden pro Tag (Montag bis Freitag) und 48 Öffnungswochen (d.h. 1 Schließmonat);
- Ganztagsgruppe, mit 10 Öffnungsstunden pro Tag (Montag bis Freitag) und 48 Öffnungswochen (d.h. 1 Schließmonat);
- Erweiterte Ganztagsgruppe mit 12 Öffnungsstunden pro Tag (Montag bis Freitag) und 48 Öffnungswochen (d.h. 1 Schließmonat).

Damit ist folgende Personalausstattung pro Gruppe eingerechnet:

- Halbtagsgruppe: 2,0 PädagogInnen, 0,3 Reinigungskräfte;
- Ganztagsgruppe: 3,8 PädagogInnen, 0,3 Reinigungskräfte;
- Erweiterte Ganztagsgruppe: 4,6 PädagogInnen, 0,3 Reinigungskräfte.

Abbildung 40: Durchschnittlich laufende Betriebsausgaben in Kinderkrippen, je Platz in Euro p.a. 2008



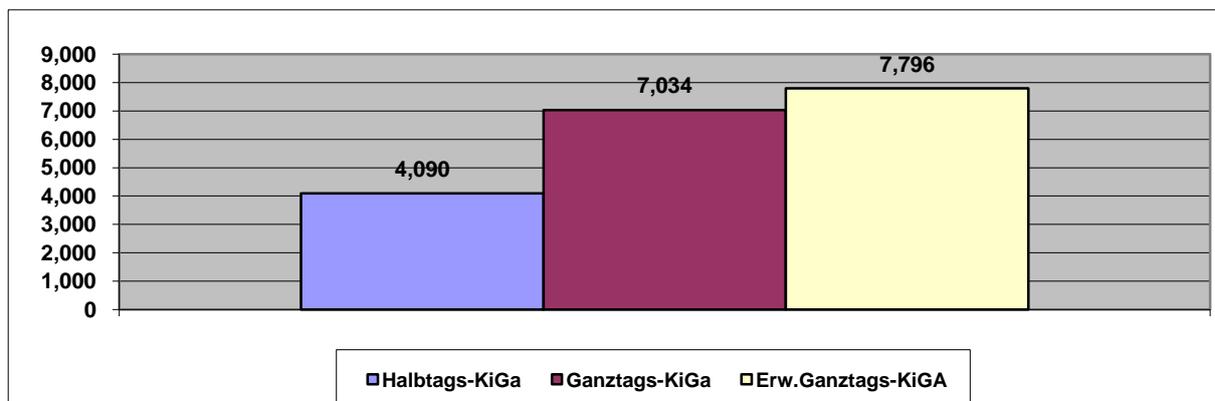
Quelle: KDZ-Praxisplaner Kinderbetreuung; KDZ-Berechnungen 2010.

Bei den Kindergärten (Betreuung der 3 bis 5-Jährigen) wird für 25 Plätze pro Gruppe folgende Gruppenführung unterschieden:

- Halbtagsgruppe mit 6 Öffnungsstunden pro Tag (Montag bis Freitag) und 48 Öffnungswochen (d.h. 1 Schließmonat);
- Ganztagsgruppe, mit 10 Öffnungsstunden pro Tag (Montag bis Freitag) und 48 Öffnungswochen (d.h. 1 Schließmonat);
- Erweiterte Ganztagsgruppe mit 12 Öffnungsstunden pro Tag (Montag bis Freitag) und 48 Öffnungswochen (d.h. 1 Schließmonat).

Folglich ist folgende Personalausstattung pro Gruppe eingerechnet:

- Halbtagsgruppe: 1,15 PädagogInnen, 0,9 HelferInnen, 0,3 Reinigungskräfte;
- Ganztagsgruppe: 2,0 PädagogInnen, 1,8 HelferInnen, 0,3 Reinigungskräfte;
- Erweiterte Ganztagsgruppe: 2,2 PädagogInnen, 2,0 HelferInnen, 0,3 Reinigungskräfte.

Abbildung 41: Durchschnittlich laufende Betriebsausgaben in Kindergarten, je Platz in Euro p.a.

Quelle: KDZ-Praxisplaner Kinderbetreuung; KDZ-Berechnungen 2010.

Die angeführten Daten zeigen, dass für Halbtags-Kinderkrippen mit durchschnittlichen laufenden Betriebsausgaben von 9.266 Euro pro Platz etwa das 2,3-fache des Kindergarten-Platzes ausgegeben werden muss. Bei erweiterten Ganztagsgruppen beträgt das Verhältnis der laufenden Betriebsausgaben zwischen einem Platz im Kindergarten und einem Platz in einer Kinderkrippe 1:2,3.

Das Verhältnis zwischen einem Platz in erweiterten ganztägigen Kindergärten zu einem Platz mit halbtägiger Betreuung beträgt etwa 2:1; ähnlich scheint nach den angeführten Daten das Verhältnis der laufenden Betriebsausgaben in Kinderkrippen, die erweitert ganztätig geführt werden bzw. jenen die halbtätig geführt werden.

Indikatoren

Für eine aufgabenorientierte Mittelverteilung kann – wie in anderen Bereichen persönlicher Dienstleistungen – grundsätzlich die Zahl der betreuten Personen herangezogen werden. Dies entspricht einer Output-orientierten Betrachtung, die in finanzpolitischen Überlegungen gegenüber Inputgrößen vorzuziehen ist. Der gegenteiligen Argumentation, wonach die Orientierung an Outputgrößen zu einem überhöhten Angebot führen könnte, ist entgegenzuhalten, dass die Kinderbetreuungspolitik in Österreich vielfach von zu geringen Versorgungsquoten spricht und eine Ausweitung der Angebote fordert sowie durch den Nulltarif für die 5-jährigen auch die Nachfrage stimulieren möchte. Sollte in künftigen Zeiten eine Überversorgung zu befürchten sein, könnten maximale Versorgungsquoten zur Deckelung des Angebots definiert werden.

Im Sinn des Prinzips der Verantwortlichkeit für die Kosten und Qualität der Leistungserbringung sollte die Hauptlast der Kinderbetreuung bei den Gemeinden liegen. Wenn eine einigermaßen angemessene aufgabenorientierte Finanzierung der Kinderbetreuung stattfindet, dann kann von einer Förderung der Länder abgesehen werden.

Für die Gemeinden wird in diesem Sinn empfohlen, als Indikator der Aufgabenorientierung von der Zahl der betreuten Kinder in den Kinderbetreuungseinrichtungen einer Gemeinde auszugehen.

Angesichts der gezeigten beträchtlichen Ausgabenunterschiede, sollte zwischen der Zahl der halbtätig betreuten Kinder und der Zahl der erweitert-ganztätig betreuten Kinder differenziert werden.

Die Unterschiede in den laufenden Betriebsausgaben je Platz können seitens der Gemeinden – folgt man den Qualitätsstandards – kaum wesentlich beeinflusst werden. Sie ergeben sich vielmehr aus gesetzlich vorgegebenen oder aus Qualitätsüberlegungen bei mehrheitlich oder einheitlich festgelegten Standards.

Diese Differenzierung kann durch einen Schlüssel, der nach dem Äquivalenzziffernprinzip gebildet wird, erfolgen. Folgt man den angeführten durchschnittlichen laufenden Betriebsausgaben, könnte **die Äquivalenzziffer für erweiterte ganztägige Betreuung 2 sein**, da ein Platz in einer erweiterten ganztägigen Betreuung in etwa den 2-fachen laufenden Betriebsausgaben eines halbtägigen Betreuungsplatzes entspricht.

Ähnlich sollte hinsichtlich der Betreuung von 0 bis 2-Jährigen und der 3 bis 5-Jährigen verfahren werden. Es bestehen eben – wie gezeigt – beträchtliche Unterschiede in den laufenden Betriebsausgaben eines Krippen- bzw. eines Kindergartenplatzes; hier könnte man eine Äquivalenzziffer von 2,3 zu Grunde legen, d.h. ein Kinderkrippenplatz entspricht 2,3 Plätzen in einem Kindergarten.

Je nach dem aus den Mitteln des Steuerverbundes zugeteilten Betrag je Kinderbetreuungsplatz können die jeweils anfallenden Nettoausgaben ganz oder voll gedeckt werden. Allerdings sollten nicht die gesamten laufenden Betriebsausgaben der Kinderbetreuung abgedeckt werden, um Anreize für den effizienten Mitteleinsatz zu bieten.

Ähnlich wie im Bereich der Pflichtschulen sollte zwischen den Gemeinden einer Kleinregion die Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen horizontal abgestimmt werden. Dabei wäre davon auszugehen, dass in weiten Gebieten Österreichs Versorgungsdefizite vorliegen und in den einzelnen kleinen Regionen (z.B. zwischen Mittelpunktgemeinde und Nachbargemeinde, zwischen mehreren Gemeinden in einer Region) eine Rahmenplanung der Versorgung erfolgt. Eine diesbezügliche interkommunale Kooperation könnte eventuell durch eine Transferzahlung seitens des Landes gefördert werden.

Im Einzelnen sollte jedoch den Erziehungsberechtigten die Wahl der jeweils gewünschten Kinderkrippe bzw. des Kindergartens überlassen werden, was auch zu einer gewissen dosierten Konkurrenz zwischen Kinderbetreuungseinrichtungen verschiedener Gemeinden – z.B. hinsichtlich der Öffnungszeiten – führen wird.

Mit einer Finanzierung, die sich nach der Zahl der durch eine Gemeinde versorgten Kinder richtet, werden solange Versorgungsdefizite bestehen bzw. kein Überangebot hervorgerufen werden. Mit anderen Worten, wird jeweils nach Ablauf einer Finanzausgleichsperiode geprüft werden müssen, welcher mittelfristige Versorgungsgrad in den einzelnen Gemeinden bzw. in einer Versorgungsregion geboten wird.

Im Fall einer drohenden Überversorgung wird der hier vorgeschlagene Indikator durch einen betragsmäßigen Abschlag modifiziert werden müssen.

4.5 Gesundheit (A5)

4.5.1 Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

Neben allgemeiner Verwaltung, Bildung und Soziales ist Gesundheit eines der wesentlichen Aufgabengebiete der Länder und Gemeinden. Dies spiegelt sich auch in den Ausgaben dieser Gebietskörperschaften wider. In diesem Kapitel werden die Nettoausgaben für Gesundheit näher durchleuchtet und untersucht, inwieweit zusätzliche Indikatoren für die Verteilung von Finanzmitteln herangezogen werden sollen bzw. können. Der Bereich Gesundheit ist ein äußerst dynamischer und wird infolge der demographischen Entwicklung an Bedeutung zunehmen, ebenso wie die Ausgaben für die Pflege.

Die in diesem Abschnitt betrachteten Aufgabengebiete der Länder und Gemeinden entstammen der Voranschlaggruppe 5 – Gesundheit. Diese gliedert sich in 10 Unterabschnitte. Diese Gruppen beinhalten die Ausgaben für die Krankenanstalten auf Länder- und Gemeindeebene. Ebenso werden Ausgaben für den Gesundheitsdienst, Umweltschutz, Rettungs- und Warndienste, Ausbildung für Gesundheitsdienst, Heilvorkommen und Kurorte, sowie Veterinärmedizin umfasst. Insgesamt gesehen gaben im Jahr 2008 die Länder hierfür knapp 2 Mrd. Euro netto aus, die Gemeinden rund 900 Mio. Euro und Wien 1 Mrd. Euro.

Tabelle 35 zeigt die Gewichtung der in diesem Kapitel berücksichtigten Ansätze der VRV. Dabei zeigt sich, dass sich die Nettoausgaben sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene sehr stark auf die Krankenanstalten konzentrieren. So werden über 85 Prozent für die Krankenanstalten (55, 56, 59) in Abschnitt 5 ausgegeben. Daneben sind noch der Gesundheitsdienst, Ausgaben im Rahmen von Umweltschutz und Rettungs- und Warndienste mit 3 bis 5 Prozent der Nettoausgaben relevant. Nettoausgaben im Bereich der gesonderten Verwaltung sind in Wien von größerer Bedeutung. Wien verbucht in diesem Abschnitt Ausgaben für den Gesundheitsdienst und Umweltschutz.

Tabelle 35: Nettoausgaben nach Abschnittsgruppen, 2008 in Mio. Euro

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde		
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	
50	Gesonderte Verwaltung	0,43**	0,0%	11,03	1,3%	58,49	5,8%
51	Gesundheitsdienst	67,23	3,4%	35,36	4,1%	15,24	1,5%
52	Umweltschutz	114,24	5,8%	28,54	3,3%	5,61	0,6%
53	Rettungs- und Warndienste	61,27	3,1%	44,41	5,1%	37,29	3,7%
54	Ausbildung im Gesundheitsdienst	25,27	1,3%	0,07	0,0%	0	0,0%
55	Eigene Krankenanstalten	1038,79	52,4%	20,95	2,4%	580	57,4%
56	Krankenanstalten anderer Rechtsträger	261,63	13,2%	604,95	69,6%	50,49	5,0%
57	Heilvorkommen und Kurorte	-11,63		1,24	0,1%	0	0,0%
58	Veterinärmedizin	-97,3		0,79	0,1%	0	0,0%
59	Gesundheit, Sonstiges	412,57	20,8%	122,45	14,1%	262,97	26,0%
Summe		1981,43*	100,0%	869,8	100,0%	1010,1	100,0%

*Ländersumme ohne 57, 58; **nur Burgenland

Quelle: IFIP-Daten 2010; eigene Berechnungen.

Folgende Bereiche werden bei der Suche nach Indikatoren nicht berücksichtigt, da keine einheitliche Ausgabenverteilung beobachtbar ist bzw. teilweise Überschüsse produziert werden:

Die Zuständigkeit für die Finanzierung und Kontrolle der Ausbildungseinrichtungen von nichtärztlichen Gesundheitsberufen liegt bei den Ländern. (Hofmayer und Rack, 2006) Die Nettoausgaben, im Abschnitt 54 - Ausbildung im Gesundheitsdienst, sind auf Länderebene jedoch von geringer Bedeutung. Nur vier Länder weisen Nettoausgaben in diesem Bereich auf, Wien verbucht keine Zahlungen. Auf Gemeindeebene fallen nur in 26 Gemeinden Nettoausgaben an, wobei vier von diesen Überschüsse ausweisen.

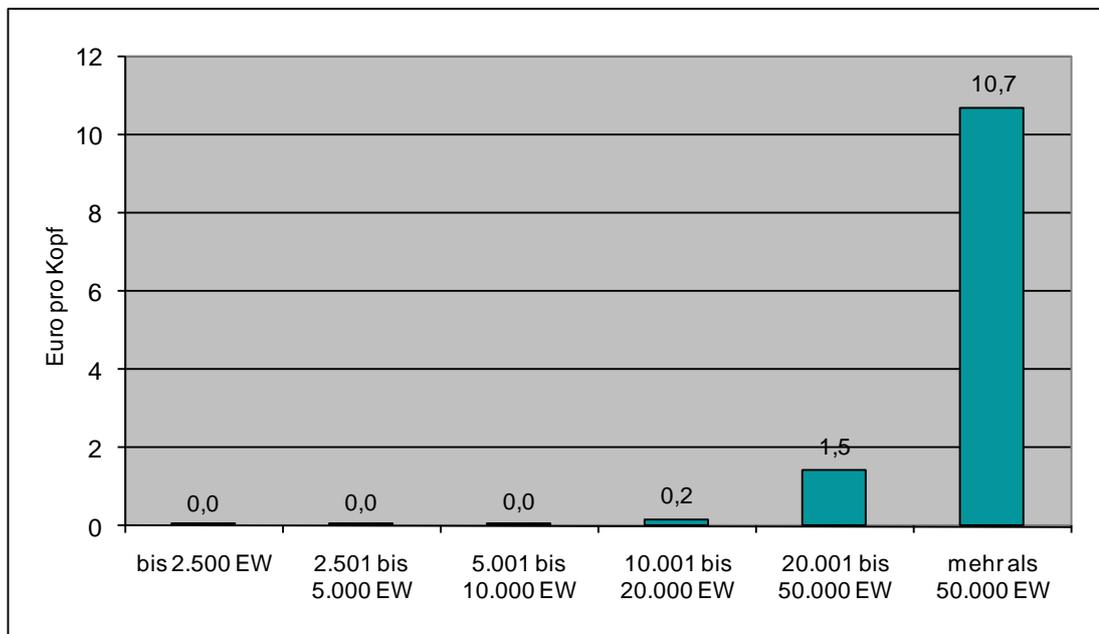
Der Abschnitt 57, Heilvorkommen und Kurorte, weist in allen Ländern (bis auf Salzburg) Überschüsse bei den Nettoausgaben auf. Auf Gemeindeebene finden sich nur 33 Gemeinden mit Nettoausgaben in diesem Abschnitt (2 davon produzieren Überschüsse), Wien verbucht keine Zahlungen.

Im Abschnitt 58, Veterinärmedizin, verbuchen alle Länder, bis auf Kärnten und Burgenland mit Nettoausgaben von 2 bzw. 3 Euro je Einwohner, Überschüsse von 2 Euro (Steiermark) bis 88 Euro (Salzburg) je Einwohner. Auf Gemeindeebene verbuchen 146 Gemeinden Nettoausgaben und 9 Überschüsse. Pro Kopf sind diese Ausgaben quasi 0. In Wien werden keine Ausgaben verbucht.

4.5.2 Gesonderte Verwaltung

Auf Länderebene weist nur das Burgenland Ausgaben im Abschnitt Gesonderte Verwaltung auf. Wien verbucht 35 Euro je Einwohner. Laut Rechnungsabschluss 2008 ist der größte Ausgabenteil mit 53 Mio. Euro für das Gesundheitswesen (MA 15 - BA 14) verbucht. Als weiterer bedeutender Ausgabenposten wird Umweltschutz (MA 22 - BA 15) mit 8 Mio. Euro angeführt. Gemeinden geben zwischen 0 Euro (Burgenland und Vorarlberg) und 3 Euro aus. Nach Gemeindeklassen sind es vor allem die Gemeinden über 50.000 Einwohner, die in diesem Bereich Nettoausgaben aufweisen (über 10 Euro je Einwohner). In diesem Zusammenhang kann für Gemeinden die Bevölkerungszahl mit einem Zuschlag nach Gemeindegröße als Indikator vorgeschlagen werden.

Abbildung 42: Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

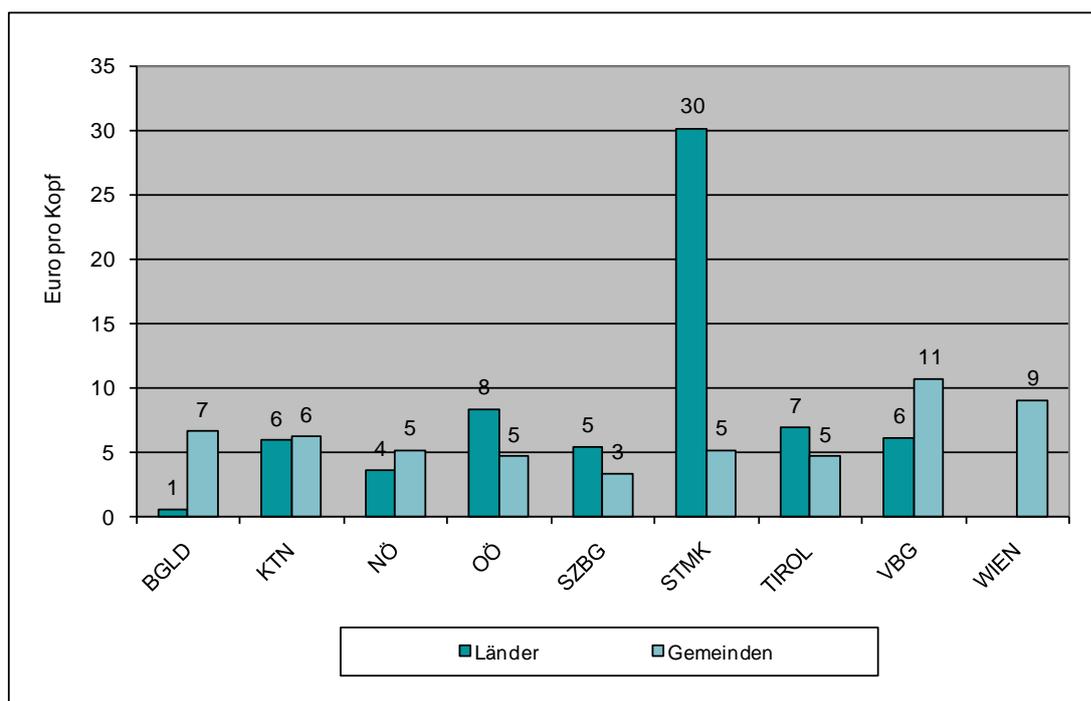
4.5.3 Gesundheitsdienst

Beim öffentlichen Gesundheitsdienst handelt es sich, neben dem intra- und extramuralen Aufgabengebiet, um einen dritten Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens in Österreich. Die Kompetenz für diesen obliegt den Ländern, die die meisten Aufgaben an Bezirksverwaltungen oder an Gemeinden devolvieren. Amtsärzte übernehmen zum größten Teil die Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes, welche zumeist bei den Bezirksverwaltungsbehörden, den städtischen Magistraten und den Landesbehörden

beschäftigt sind, welche zwischen 30.000 und 60.000 Einwohner betreuen. (Hofmayer und Rack, 2006)

In diesem Abschnitt werden Ausgaben für Familienberatung, sonstige medizinische Beratung und Betreuung, Desinfektionsanstalten, Röntgenzug, Zahnstationen und Schulgesundheitsdienst angeführt.

Abbildung 43: Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Länder

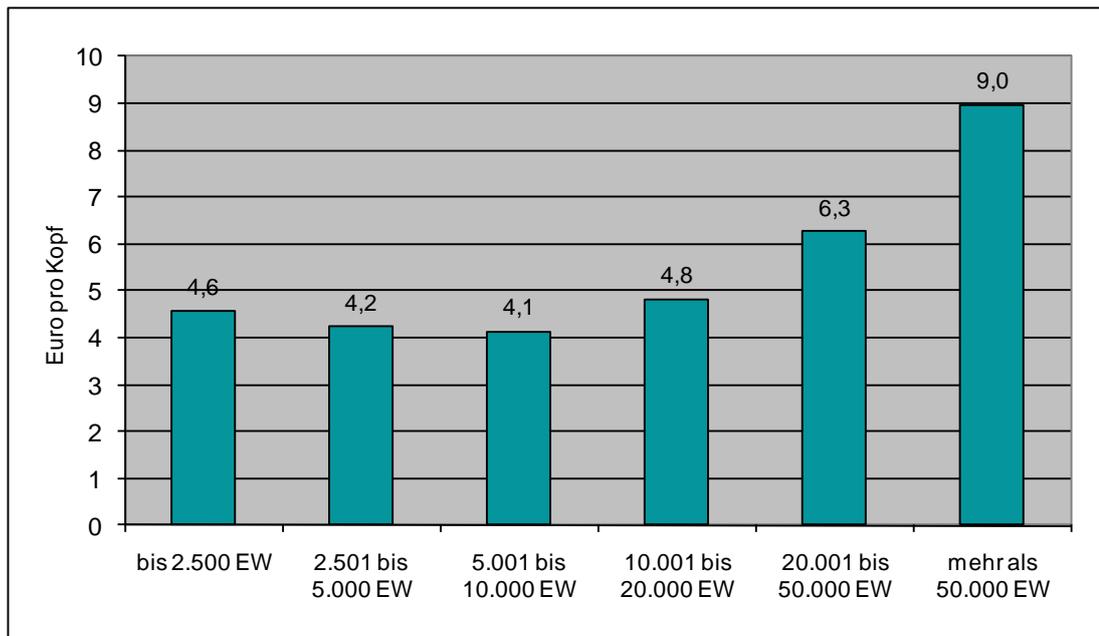
Die Nettoausgaben der Länder bewegen sich zwischen 4 und 8 Euro je Einwohner, wenn die Ausreißer Steiermark mit 30 Euro und Burgenland mit 1 Euro nicht berücksichtigt werden. Bei der Sichtung des Rechnungsabschlusses der Steiermark wurde festgestellt, dass in Abschnitt 51 knapp 26 Mio. Euro für Hauskrankenpflege verbucht wurden. Abzüglich dieser Zahlungen sind die Nettoausgaben in der Steiermark auch in der Bandbreite der anderen Länder angesiedelt.

Gemeinden und Wien

Die Nettoausgaben der Gemeinden in diesem Abschnitt bewegen sich um 5 Euro je Einwohner mit der Ausnahme von Vorarlberg, wo das Doppelte pro Kopf ausgegeben wird.

Die Analyse der Gemeindegrößenklassen zeigt einen leichten Anstieg bei den größeren Gemeinden ab 20.000 Einwohner. Die höchsten Nettoaussgaben weist die größte Gemeindeklasse auf, in Wien werden 9 Euro je Einwohner ausgegeben.

Abbildung 44: Nettoaussgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Internationale Beispiele

Auf Grund der unterschiedlichen Gesundheitssysteme lassen sich für diesen Ausgabenbereich keine expliziten internationalen Beispiele in der Literatur finden.

Mögliche Indikatoren

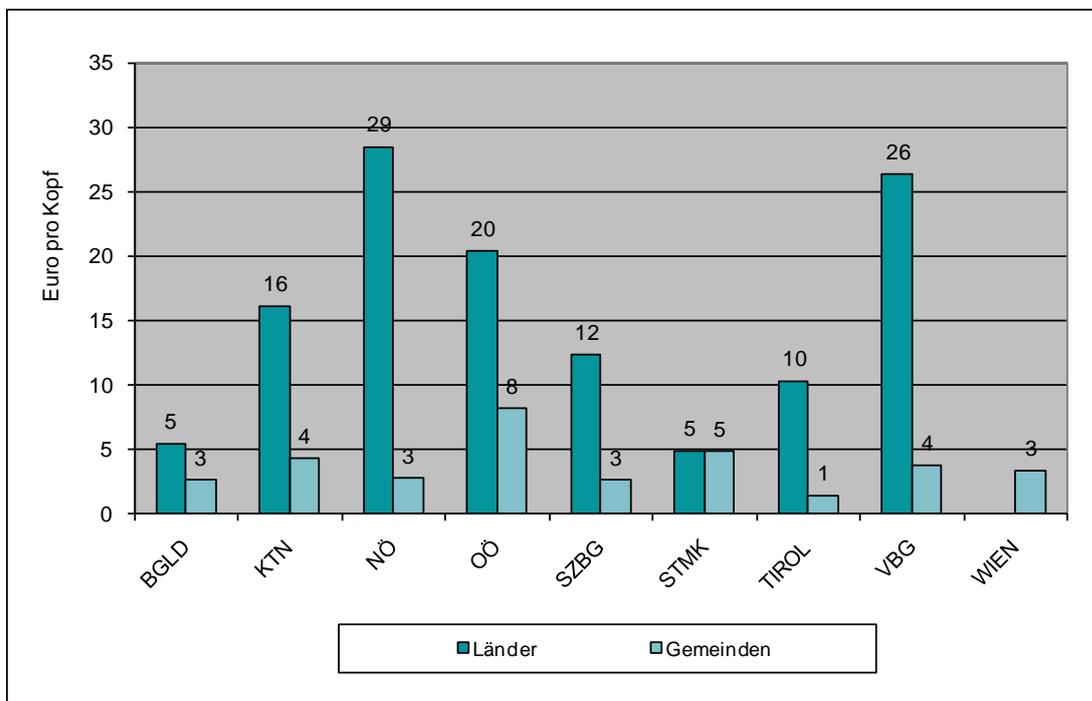
Der Gesundheitsdienst kann als Basisaufgabe bezeichnet werden. Da die Ausgaben auf Länderebene sehr gering sind und sich nach Korrektur bei der Steiermark in derselben Bandbreite bewegen, ist die Bevölkerung als Indikator unseres Erachtens ausreichend. Ebenso ist auch auf Gemeindeebene das Nettoaussgabenniveau gering. Bei einer Regressionsanalyse ($R^2=0,017$) der Nettoaussgaben je Einwohner auf Gemeindeebene zeigt sich, dass weder die Altersstruktur in der Gemeindebevölkerung noch die Fläche der Gemeinden signifikant sind. Sowohl die größte Gemeindeklasse, als auch die Bevölkerungsdichte weisen auf einen positiven Zusammenhang hin. Dieses Ergebnis geht mit dem Bild der Nettoaussgaben nach Gemeindegrößenklassen einher.

Der Anstieg der Nettoausgaben pro Kopf in größeren Gemeinden kann möglicherweise mit der Zuständigkeit (siehe oben) erklärt werden und ist somit ein Indiz einer zentralörtlichen Aufgabe, die mit einer Verteilung nach Volksanzahl mit einem Zuschlag für größere Gemeinden abgebildet werden kann.

4.5.4 Umweltschutz

Ausgaben für die nachfolgenden Bereiche sind im Abschnitt Umweltschutz in der VRV angeführt: Natur- und Landschaftsschutz, Reinhaltung der Gewässer, Reinhaltung der Luft, Lärmbekämpfung, Strahlenschutz, Müllbeseitigung und Tierkörperbeseitigung.

Abbildung 45: Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Länder

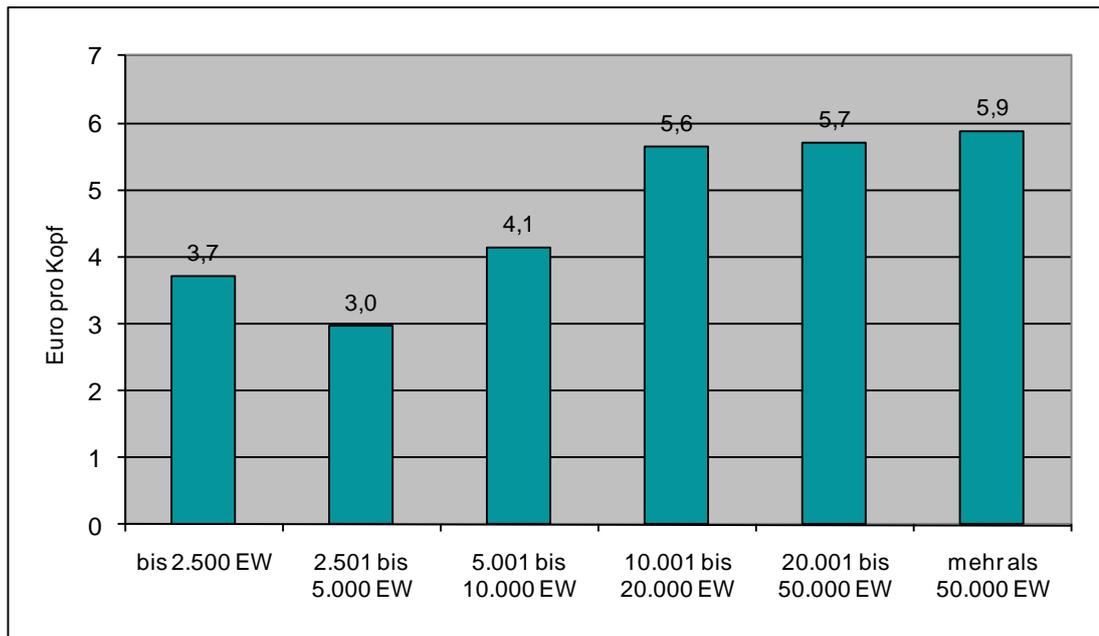
Auf der Ebene der Länder sind die Nettoausgaben sehr uneinheitlich, von 5 Euro im Burgenland bis 29 Euro pro Einwohner in Niederösterreich.

Gemeinden und Wien

Nach Ländern bewegen sich die Nettoausgaben der Gemeinden um 4 Euro je Einwohner, wobei Oberösterreich mit 8 Euro und Tirol mit 1 Euro je Einwohner von diesem Bild

abweichen. Nach Gemeindegrößenklassen geben Gemeinden bis 10.000 Einwohner unter 4 Euro je Einwohner für Umweltschutz aus. Für größere Gemeindeklassen ist ein leichter Anstieg auf etwa 6 Euro je Einwohner beobachtbar. Wien weist Ausgaben in der Höhe von 3 Euro je Einwohner auf, allerdings werden auch im Abschnitt 50 Ausgaben unter Umweltschutz verbucht.

Abbildung 46: Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Internationale Beispiele

Niederlande

In den Niederlanden sind im Finanzausgleich im Abschnitt „Buildings and Environment“ die Bereiche – soweit sie zuordenbar sind – „physical environment“ und „garbage collection“ berücksichtigt, welche durch die Kriterien „number of homes, density of the building structure within a specific area (the number of addresses), number of business establishments“ abgebildet werden.

Im Sektor „Public Area“ sind für dieses Kapitel wahrscheinlich die Aufgaben „roads and water“ und „sewerage“ relevant, welche mit den Indikatoren „condition of the soil, surface area of land, surface area of buildings, volume of internal and external waterways, length of

shoreline and number of isolated areas within municipalities” berücksichtigt werden. (Huigsloot, 2008)

Mögliche Indikatoren

Bei einer Regressionsanalyse erweist sich weder die Fläche noch die Bevölkerungsdichte auf der Gemeindeebene als signifikant. Möglicherweise liegt die Ursache von Nettoausgabenunterschieden auf Ebene der Länder auch in unterschiedlichen Präferenzen, welche per se keine Begründung für einen Ausgleich bilden. Wiederum kann man argumentieren, dass es sich um eine Basisaufgabe handelt, für welche die Bevölkerungsgröße sowohl auf Länder- als auch auf Gemeindeebene als Indikator zu verwenden ist.

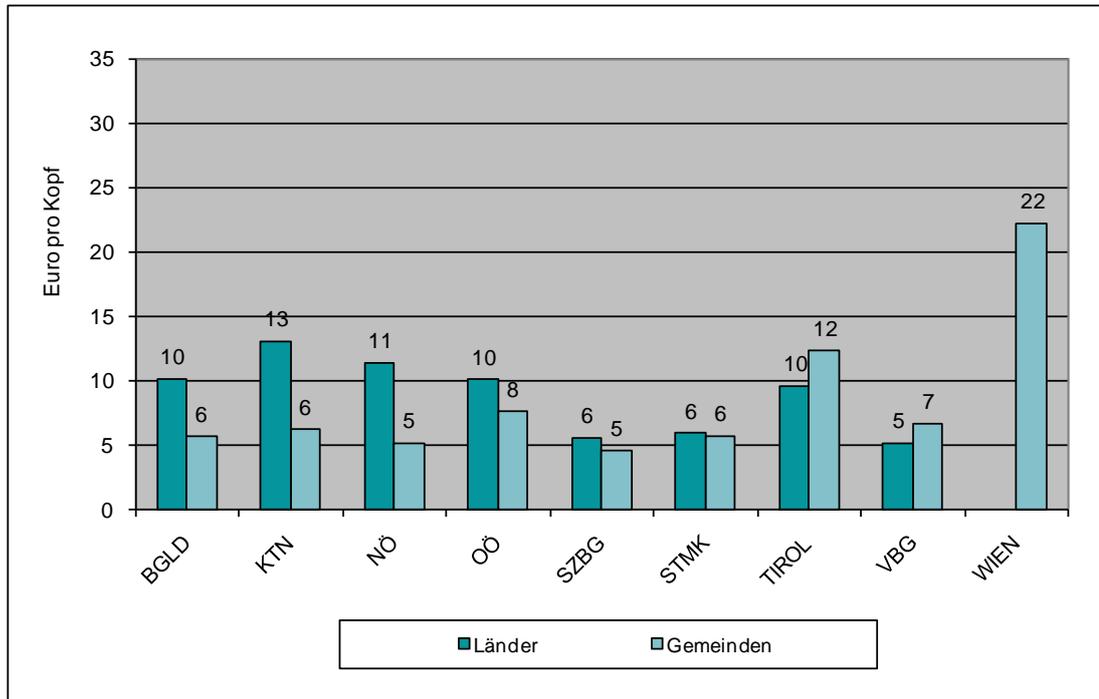
4.5.5 Rettungs- und Warndienste

Die Zuständigkeit für Rettungs- und Krankentransportdienste ist Landessache und obliegt den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich. Gemeinden sind an Bundes- und Landesgesetze und entsprechende Verordnungen gebunden, allerdings können diese frei entscheiden, wie die Erfüllung der Aufgabe erfolgt, ob sie einen eigenen Rettungsdienst unterhalten oder sich einem Rettungssystem anschließen. (Andreas, 2009)

Wien stellt in der Bereitstellung eine Ausnahme dar, da kein eigener Rettungs- und Krankentransportdienst betrieben wird, sondern Rettungsorganisationen diesen im Auftrag übernehmen. Bis auf Wien, wo ausschließlich hauptamtliches Personal tätig ist, verfügen Organisationen über einen großen Teil an ehrenamtlichen Mitarbeitern. Fast ausschließlich ehrenamtliche Mitarbeiter sind beim Bergrettungsdienst Österreich und der Österreichischen Wasser-Rettung zu finden.

Die Länder weisen unterschiedliche Finanzierungen für den Rettungs- und Krankentransportdienst auf. Neben den Entgelten, die Sozialversicherungsträger bzw. die beförderten Personen entrichten, beteiligen sich die meisten Länder und Gemeinden an der Finanzierung. (Gesundheitswesen in Österreich, 2005)

Abbildung 47: Nettoausgaben (Länder, Gemeinden und Wien) je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen

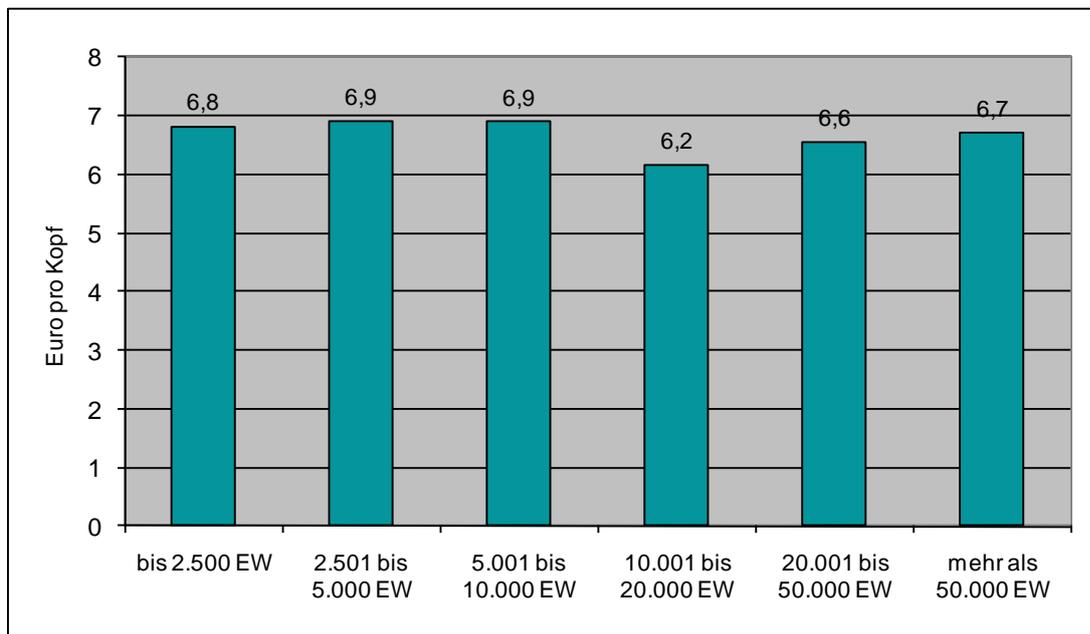
Länder

Bei den Nettoausgaben auf Ebene der Länder lassen sich zwei Gruppen feststellen. Einerseits geben die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich und Tirol um 10 Euro je Einwohner aus, während Salzburg, Steiermark und Vorarlberg ungefähr 6 Euro je Einwohner für Rettungs- und Warndienste verbuchen.

Gemeinden und Wien

Auf Ebene der Gemeinden lässt sich ein ziemlich konstantes Bild von etwas über 6 Euro je Einwohner (mit Ausnahme von Tirol) beobachten. Dieses einheitliche Bild spiegelt sich auch bei den Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen wider. In Wien werden 22 Euro je Einwohner für Rettungs- und Warndienste ausgegeben.

Abbildung 48: Nettoaussgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Internationale Beispiele

Schweden

Kostenunterschiede auf Grund unterschiedlicher geographischer Struktur im Bereich Rettungswesen werden in Schweden bei dem Kriterium Siedlungsstruktur berücksichtigt. (Schweden 2009)

Schweiz

Auch in der Schweiz wird im geografisch-topografischen Lastenausgleich die Verwendung der Indikatoren „Anteil der Einwohner in Siedlungen mit weniger als 200 Einwohnern“ und „Einwohner pro Hektare“ im Bereich „feingliedrige Besiedlung“ dahingehend begründet, dass „unter anderem höhere Kosten ... der Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen“ entstehen. (NFA, 2004)

Dänemark

In Dänemark sind Rettungsdienste in der Zuständigkeit der Gemeinden angesiedelt. Eine mögliche Berücksichtigung erfolgt in der Altersstruktur und im Kriterium „commuting time“,

möglicherweise erfolgt auch eine Abbildung in den sozioökonomischen Kriterien. Allerdings lässt sich in der Literatur keine eindeutige Zuordnung finden. (Mau, 2008, DK Ministry of the Interior and Health, 2002)

Mögliche Indikatoren

Bei einer Regressionsanalyse mit einem niedrigen Erklärungsgehalt ($R^2 = 0,09$) auf Ebene der Gemeinden zeigt sich, dass die Fläche (positiver Zusammenhang) und die Bevölkerungsdichte (negativer Zusammenhang) zwar signifikant sind, aber einen unbedeutenden Einfluss auf die Nettoausgaben pro Kopf haben. Entgegen der Vermutung, dass möglicherweise der Bevölkerungsanteil an „Personen über 65 Jahre“ eine positive Auswirkung auf die Kosten hat, zeigt die Analyse, dass der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe zwar stark signifikant ist, aber einen negativen Einfluss auf die Nettoausgaben hat.

Infolge des geringen Erklärungswertes, einer Zuordnung als Basisaufgabe und der gleichmäßigen durchschnittlichen Ausgabenstruktur über die Gemeindegrößenklassen erscheint die Bevölkerung als Indikator sowohl auf der Länder- als auch der Gemeindeebene plausibel.

4.5.6 Krankenanstalten

In Österreich fällt dem Bund die Grundsatzgesetzgebung für das Krankenanstaltenwesen und den Ländern die Ausführungsgesetzgebung zu. Auf Länderebene ist die zentrale Stelle der jeweilige Landesgesundheitsfonds, der Mittel von Bund, Land, Gemeinden, der Sozialversicherung und den Patienten erhält und diese an die Fonds-Krankenanstalten ausschüttet. Die eingehenden Mittel sind einerseits jene, die in der Artikel15a B-VG Vereinbarung geregelt sind, andererseits Mittel, die durch besondere Landesregelungen festgelegt werden.

Die aus den Kostenrechnungsergebnissen erhobenen Kosten der landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenhäuser betragen im Jahr 2008 rund 8 Mrd. Euro¹³ für stationäre Kosten, welche in weiterer Folge relevant sind, da die Abgeltung des ambulanten Gesundheitssektors primär über die sozialen Krankenversicherungen erfolgt.

Bei einer Untersuchung des IHS (Czypionka et al., 2009) der Zahlungsströme für das Jahr 2006 wurde festgestellt, dass durchschnittlich 93 Prozent der Mittel der Landesgesundheitsfonds für Krankenanstalten aufgewendet wurden. Die Finanzierung der in

¹³ Krankenanstalten in Zahlen, 2009

der 15a B-VG Vereinbarung aufgezählten Quellen (Artikel 17 Abs 1 Z1 bis Z6 15a-VB)¹⁴ betrug 2006 etwas über 5 Mrd. Euro und setzt sich folgendermaßen zusammen:

- Beiträge der Bundesgesundheitsagentur: 489 Mio. Euro
- Umsatzsteueranteile von den Ländern (FAG 2005): 175 Mio. Euro
- Beiträge der Sozialversicherung: 3.700 Mio. Euro
- Zusätzliche Mittel für die Gesundheitsreform (FAG 2005): 35 Mio. Euro
- Mittel gemäß GSBG (Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz 1996): 509 Mio. Euro
- Umsatzsteueranteile der Gemeinden (FAG 2005): 119 Mio. Euro

Weitere teilweise direkte Zahlungen zu den Krankenanstalten, welche für die Betrachtung der Nettoausgaben in diesem Kapitel relevant sind, finden sich in allen Ländern vom Land und auch den Gemeinden. Das sind neben Beiträgen nach dem Sozialhilfegesetz für die Behandlung von Sozialhilfebeziehern und Beiträgen für die Versorgung von Insassen von Justizanstalten und Flüchtlingshilfe in Krankenanstalten vor allem auch direkte Transfers durch einige Länder an die Krankenanstalten, genauer können diese als Beiträge zum Betriebsabgang, Investitionsförderungen, privatrechtliche Subventionen, gewährte Darlehen und andere Transfers bestimmt werden. Für die genaue Spezifizierung der Höhe dieser Transfers stehen nur in wenigen Ländern ausreichend detaillierte Informationen zur Verfügung. Für diese Zahlungen sind einerseits Landesgesetze relevant, teilweise werden Ausgaben aber auch nur durch spezielle Verordnungen geregelt.

Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften

Die Diskussion, ob eine Einheit dem Sektor Staat zugerechnet wird oder nicht, hat besondere Implikationen für die Berechnung der Ausgaben für Krankenanstalten. Mit Ausnahme von Wien haben alle Länder formal ausgegliederte Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften. Deren Umsätze sind zu einem Teil Transfers durch die leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung, welche als Produktionserlös gewertet werden und damit – sofern sie die 50-Prozent-Grenze überschreiten – zählen die Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften als Marktproduzenten.

¹⁴ Es besteht die Möglichkeit, Mittel zur Abdeckung des Betriebsabganges der Krankenanstalten und allfällige sonstige Mittel (Z7 und Z8 der Artikel 15a B-VG Vereinbarung) über die Landesgesundheitsfonds zu führen. Dies passiert nach Maßgabe landesrechtlicher Bestimmungen und erschwert somit eine Analyse der Zahlungen zusätzlich und wird in weiterer Folge extra behandelt.

Durch die sehr unterschiedlichen Verfahren der Bilanzierung in den Ländern sowie die teilweise unterschiedliche Anwendung der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) sind die Rechnungsabschlüsse schwer vergleichbar. Des Weiteren werden durch die formal-rechtlichen Ausgliederungen der Krankenanstaltenbetriebsgesellschaften die Gesundheitsausgaben der Länder schwerer evaluierbar, da die Gesellschaften die Möglichkeit besitzen, selbst Kredite aufzunehmen. Informationen über den Schuldenstand und gegebene Darlehen mit Laufzeit und Abschreibungsrate beeinflussen die betrachteten Daten und sind nur sehr schwer einem bestimmten Jahr zuordenbar, da diese selten veröffentlicht werden.

Dominant sind die Ausgaben der Länder, die direkt an die Krankenanstalten fließen. Im Gegensatz zu Ausgaben, die an die Landesgesundheitsfonds überwiesen werden, werden die direkten Transfers nicht leistungsorientiert ausbezahlt. Dadurch besteht kein Zusammenhang zur tatsächlichen Leistungserbringung, und Ineffizienzen werden zu Lasten der Länderbudgets abgegolten. Anzumerken ist, dass in letzter Instanz immer das jeweilige Land für die kumulierten Bilanzverluste der ausgegliederten Krankenanstaltenbetriebsgesellschaft aufkommen muss.

Betriebsabgangsdeckung

Das Kranken- und Kuranstaltengesetz des Bundes (KAKuG) bestimmt nach § 34, dass die Länder Regelungen zur Deckung des Betriebsabgangs von Krankenanstalten zu treffen haben. Dabei gilt, dass

- der Betriebsabgang vollständig durch Beiträge des Rechtsträgers, des Landes und der Gemeinden (als Beitragsbezirke und Krankenanstaltensprengel) zu decken ist,
- das Verhältnis dieser Anteile vom Land festzulegen ist,
- die Gebietskörperschaften wenigstens 50 Prozent der Betriebsabgänge zu tragen haben,
- Standortgemeinden von Landesspitälern einvernehmlich diesbezüglich die Position des Rechtsträgers übernehmen können.

Zur Beitragsleistung zum Betriebsabgang durch die Gemeinden sind von den Ländern Beitragsbezirke und Krankenanstaltensprengel zu bestimmen (§ 33 KAKuG). Die Beitragsbezirke bestehen aus Gemeinden, deren Bevölkerung unmittelbar von der Krankenanstalt versorgt wird, der Krankenanstaltensprengel aus Gemeinden des darüber hinausgehenden Einzugsgebiets. Der Einfachheit halber kann per Landesgesetz auch festgelegt werden, dass das ganze Landesgebiet als Beitragsbezirk und Sprengel gilt.

Es sind in den Ländern unterschiedliche Regelungen feststellbar, einerseits bei der Festlegung des Beitragsbezirkes und der Sprengel, andererseits beim Verhältnis der Anteile

und darüber hinaus zusätzlich bei der Grundlage für die Berechnung der Zahlungen (Fixbeträge, Finanzkraft, Patienten, Bevölkerung...). Die Betriebsabgänge können auch über die Landesgesundheitsfonds gedeckt werden (siehe oben).

Investitionen der Spitäler

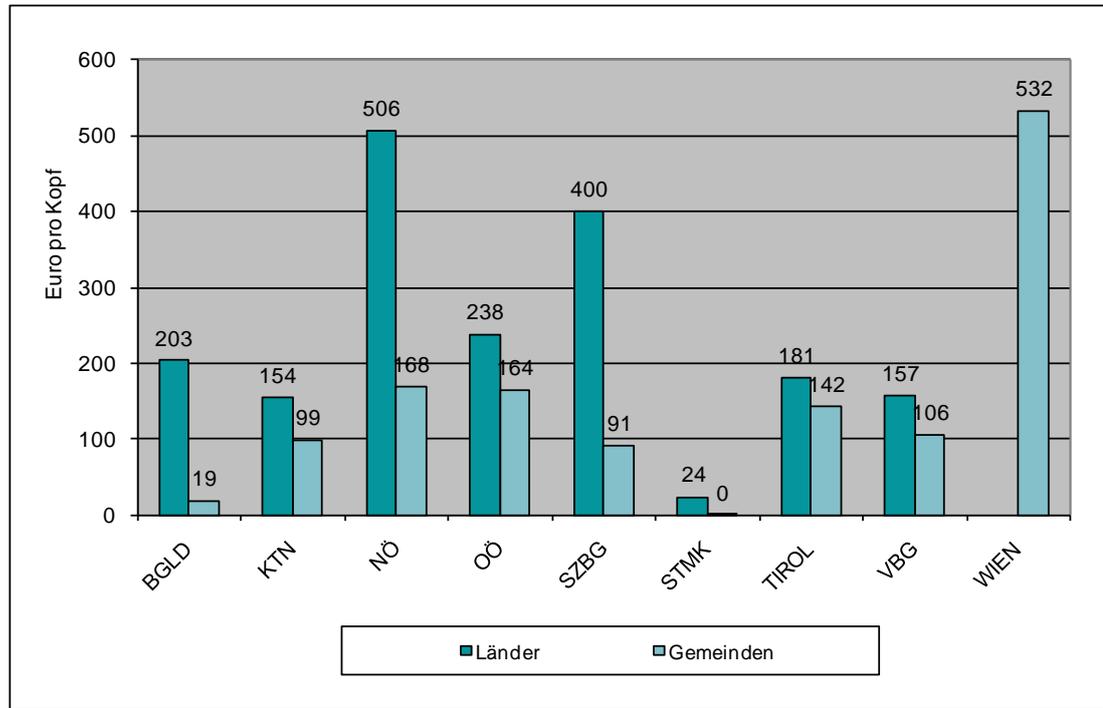
Wie die Betriebsabgangsdeckung sind auch die Investitionszuschüsse in jedem Bundesland anders geregelt. Sie beruhen aber nicht auf landesgesetzlichen Bestimmungen (außer in Salzburg), sondern auf Richtlinien der Gesundheitsplattformen. In allen Ländern mit Ausnahme der Steiermark werden Investitionsförderungen durch den Landesgesundheitsfonds ausbezahlt.

Länder, Gemeinden und Wien

Die beschriebenen Unterschiede in der Ausgestaltung der Krankenhausfinanzierung in den Ländern erklären nicht zuletzt auf Grund unterschiedlicher Verbuchungen in den Rechnungsabschlüssen die sehr ungleichen Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene.

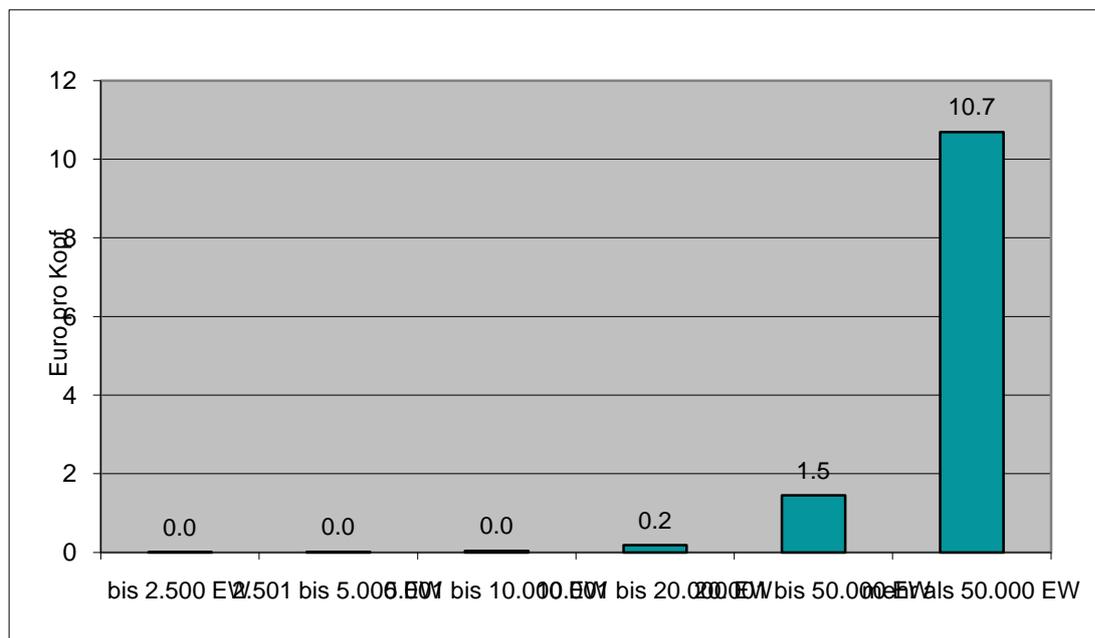
Folglich ist eine Analyse der Nettoausgaben pro Kopf mit dem Ziel allgemeingültige Indikatoren zu finden, die diese erklären, bei den Krankenanstalten nicht möglich. Die Mischfinanzierung der Krankenanstalten über die Landesgesundheitsfonds durch Mittel von Bund, Ländern, Gemeinden, der Sozialversicherung und den weiteren Zahlungen der Länder bzw. auch Gemeinden erlaubt hier keinen einfachen Zugang, deshalb wird im Folgenden eine indirekte Annäherung an dieses Thema versucht.

Abbildung 49: Nettoausgaben der Länder, Gemeinden und Wien (als Land und Gemeinde) je Einwohner nach Bundesland, 2008



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Nach Gemeindegrößenklassen zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Nettoausgaben mit der Größe der Gemeinde von durchschnittlich 87 Euro für kleine Gemeinden bis 161 Euro für Gemeinden über 50.000 Einwohner. Bei diesen Zahlungen handelt es sich um Zahlungen der Gemeinden für die Krankenanstaltenfinanzierung bzw. den Betriebsabgang. Diese werden jedoch länderweise sehr unterschiedlich geregelt, teilweise nach der Bevölkerung, nach der Finanzkraft, nach behandelten Patienten der jeweiligen Gemeinde oder durch gesetzlich fixierte Beträge. Diese Zahlungen betreffen von den jeweiligen Ländern festgelegte Beitragsbezirke und Krankenanstaltensprengel. In der Steiermark fallen bis auf in den Gemeinden Kapfenberg und Bad Aussee überhaupt keine Nettoausgaben an, in Tirol hingegen treten auch Gemeindeverbände als Spitalerhalter auf.

Abbildung 50: Nettoausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen (ohne Wien), 2008

Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Nach der aktuellen Aufgabenteilung können keine Kriterien für die Verteilung von Mitteln an Länder bzw. Gemeinden erstellt werden. Eine Entflechtung der Aufgaben (Stichwort Gemeindespitäler) und eine eindeutige und nachvollziehbare Buchungspraxis sind für eine Verteilung nach Indikatoren bzw. eine politische Einigung über die Höhe einer möglichen aufgabenorientierten Verteilung der Mittel notwendig.

Internationaler Überblick

Die Gesundheitssysteme sind im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine Aufstellung verwendeter Kriterien für die Verteilung von Mitteln – unabhängig von Finanzierungs- und Zuständigkeitsunterschieden – bietet die Aufstellung in Abbildung 51. Auffallend ist, dass Altersgruppen in so gut wie allen Staaten berücksichtigt werden. Weiters wird das Geschlecht häufig als Kriterium herangezogen. Im Großen und Ganzen könnte man die verwendeten Kriterien auch als eine Art Risikostrukturausgleich bezeichnen.

Abbildung 51: Kriterien zur Verteilung von Mitteln im Gesundheitsbereich

Country	Factors
Need-based top-up for health care in general grants	
Belgium	Age, gender, unemployment, disability
Finland (to local governments)	Age, disability, remoteness, local tax base
Germany	Age, gender
Netherlands	Age, gender, urbanization, income base
Switzerland	Age, gender, region, income
Need-based, specific-purpose transfers for core health services	
Denmark	Age, children of single parents
England	Age, gender, mortality, unemployment, elderly living alone
France	Age
Italy (two-thirds)	Age, gender, mortality
Northern Ireland	Age, gender, mortality, low birth weight
Norway (50 percent)	Age, gender, mortality, elderly living alone
Portugal (15 percent)	Burden of illness (diabetes, hypertension, AIDS, tuberculosis)
Scotland	Age, gender, mortality, rural costs
Spain	Cross-boundary flows
Sweden	Age, living alone, employment status, housing
Wales	Age, gender, mortality, rural costs
Health transfers using composite indexes based on principal component analysis	
Brazil	Infant mortality, 1–64 mortality, 65+ mortality, mortality rate by infectious and parasitic diseases, mortality rate for neoplasia, mortality rate for cardiovascular conditions, adolescent mother percentage, illiteracy percentage, percentage of homes without sanitation, percentage of homes without running water, percentage of homes without garbage collection.
South Africa	Percentage female; percentage children under 5; percentage living in rural area; percentage older than 25 without schooling; percentage unemployed; percentage living in traditional dwelling, shack or tent; percentage without piped water in house or on site; percentage without access to refuse disposal; percentage without access to phone; percentage without access to electricity; percentage living in household headed by a woman.

Quelle: World Bank (2006) zitiert in Shah (2007).

Dänemark¹⁵

Dänemark wird hier genauer betrachtet, da eine gewisse Ähnlichkeit zu der Ausgestaltung in Österreich besteht und hier als Beispiel dienen kann.

In Dänemark sind die Regionen im Wesentlichen für die Organisation und Finanzierung der primären und sekundären Gesundheitsversorgung zuständig. Sie besitzen und betreiben sowohl die Spitäler als auch die pränatalen Versorgungszentren und finanzieren das niedergelassene ärztliche und nichtärztliche Personal. Sie verfügen selbst über keine Einnahmenhoheit.

Die Regionen und die Gemeinden, welche die Hauptverantwortung für das Gesundheitswesen tragen, erhalten zur Finanzierung Zuweisungen des Staates in Form von Pauschalzahlungen. Die Höhe dieser Zuweisungen wird im Rahmen der jährlich stattfindenden Budgetverhandlungen zwischen dem Finanzministerium, dem Gesundheitsministerium und den Regionalräten und Gemeinden festgelegt und sind

- abhängig von deren demographischer Struktur und
- abhängig von der Spitäleraktivität. Diese wird anhand der Anzahl an generierten DRG-Punkten gemessen.

Die Regionen erhalten zusätzlich Zuweisungen von den Gemeinden. Diese Zuweisungen sind eine Kombination aus einer Pro-Kopf-Zahlung je Gemeindegewohner und einer aktivitätsbezogenen Zahlung bei der Inanspruchnahme einer stationären Versorgung eines Gemeindegewohners.

Die Spitalsfinanzierung erfolgt zu 80 Prozent durch Pauschalzahlungen der Regionen, zu 20 Prozent durch aktivitätsbezogene Zahlungen der Gemeinden, wobei dieser Prozentsatz durch eine Reform von vorher 10 Prozent angehoben wurde. Der Finanzierungsanteil der Gemeinden erfolgt bei Spitalsbehandlung (maximal 670 Euro pro Aufenthalt) zu 30 Prozent nach dem nationalen DRG-Tarif bei Spitalsbehandlung.

Daher wird das Ausbleiben der gewünschten Anreizwirkung befürchtet, nämlich die Gemeinden zu Rehabilitations-, Präventions- und Gesundheitsförderungsleistungen zu motivieren, die zur Vermeidung von Spitalsleistungen führen. Verstärkt werden diese Zweifel durch das bekannte Problem der Präventionsfinanzierung: Die Kosten fallen in der Gegenwart an, die Erträge erst in oft nicht zu naher Zukunft.

¹⁵ Die Übersicht beruht auf: Strandberg-Larsen et al. (2007); Brykflot (2004), Mau (2007); DK Ministry of the Interior and Health, (2002); Moeller-Pederson et al. (2005).

Mögliche Indikatoren

LKF-Punkte

Das Gesundheitsministerium erhebt seit einigen Jahren Daten über Krankenhäuser in Österreich (alle öffentlichen allgemeinen und Sonderkrankenhäuser sowie die privaten gemeinnützigen allgemeinen Krankenhäuser im Akutbereich), die über die Landesgesundheitsfonds finanziert werden. Die Daten über Diagnosen und medizinische Leistungen werden für die Abrechnung stationärer Krankenhausaufenthalte dokumentiert. (Krankenanstalten in Zahlen, 2009) Hierfür wird das LKF-Modell verwendet, das ein Regelwerk zur bundesweit einheitlichen Erfassung von stationären Krankenhausaufenthalten darstellt.

Das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG) legt in § 27b fest, wie die Spitäler ihre Leistungen vom jeweiligen Landesgesundheitsfonds abgegolten bekommen. Für sozialversicherte Pfleglinge sind sämtliche Leistungen außer den Sonderklassegebühren über den Fonds abzurechnen. Leistungen für nicht sozialversicherte Pfleglinge können nach Maßgabe der Landesgesetzgebung über den Fonds abgerechnet werden. Die Leistungen sind generell nach dem LKF-System abzurechnen. Der Kernbereich des LKF-Systems ist bundesweit einheitlich geregelt, der Steuerungsbereich kann länderspezifisch unterschiedliche Gewichtungen nach der Versorgungsfunktion (Zentralversorgung, Schwerpunktversorgung, Krankenanstalten mit speziellen fachlichen Versorgungsfunktionen und Krankenanstalten mit speziellen regionalen Versorgungsfunktionen) vornehmen. Die Dokumentation ist im Bundesgesetz über die Dokumentation im Gesundheitswesen (BGBl. Nr. 745/1996 in der Fassung des BGBl. I Nr. 144/2003) festgelegt. Folglich ist die Erstellung der LKF-Punkte bundesweit geregelt, die Zahlungen, die nach diesem System von den Landesgesundheitsfonds erfolgen sind allerdings länderspezifisch.

Ein möglicher Indikator für die Verteilung von Mitteln an die Länder (bzw. Gemeinden) könnte auf Basis der generierten LKF-Punkte erfolgen. Auf Grund unterschiedlicher länderspezifischer Regelungen bezüglich der Finanzierung der Krankenanstalten (siehe Betriebsabgang, Investitionen) könnten die Zahlungen aber nur auf einer Ebene erfolgen. Ein Aufteilungsschlüssel zwischen Ländern und Gemeinden ist infolge unterschiedlicher länderspezifischer Regelungen über Zuzahlungen nicht bestimmbar. Ein Problem bei der Verwendung der LKF-Punkte als Verteilungskriterium könnte ein negativer Anreiz für die einzelnen Spitäler sein, die Anzahl der generierten Punkte zu maximieren.

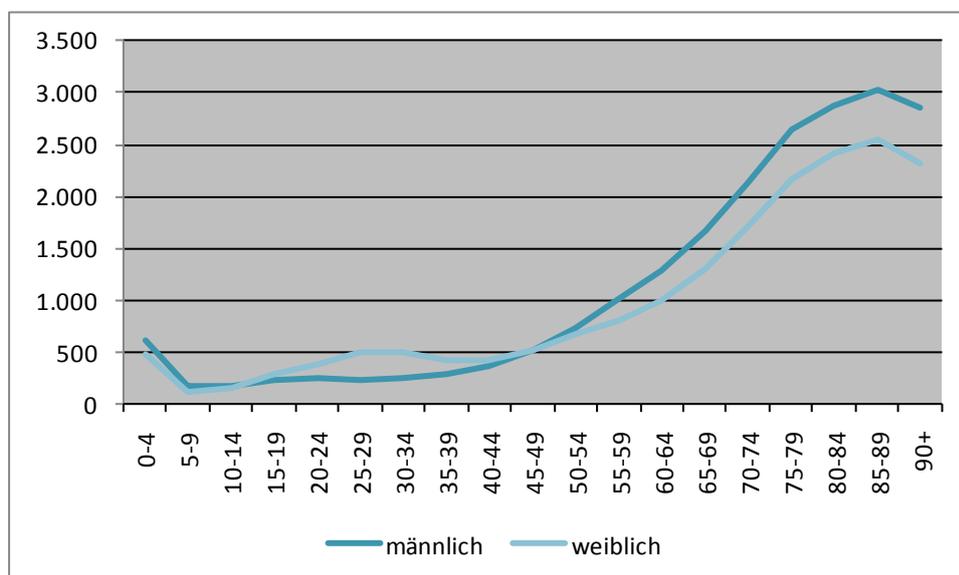
Altersgruppen

Wie im internationalen Überblick schon ersichtlich, erfolgen Zahlungen im Gesundheitsbereich häufig nach Altersgruppen und Geschlecht gemäß einem Risikostrukturausgleich, da unterschiedliche Kosten verursacht werden.

Das Ausgabenprofil in Österreich entspricht dem aus anderen Staaten gewohnten Bild: „In der Regel steigen die Ausgaben mit zunehmendem Alter an, Ausgaben für Männer übersteigen bei Kindern und in den alten Altersgruppen jene der weiblichen Vergleichsgruppen, bei Frauen im gebärfähigen Alter zeigt das Ausgabenprofil eine leichte „Delle“ nach oben. Der Vergleich der Profile über die Zeit zeigt große Stabilität in der Struktur der Profile.“ (Riedel, Röhrling, 2009)

Basierend auf Daten des Gesundheitsministeriums zeigt eine Analyse der von Fondsspitalern generierten LKF-Punkte nach Altersgruppen und Geschlecht für das Jahr 2008 das oben beschriebene Bild. Die Anzahl der LKF-Punkte schwankt über den Lebenszyklus zwischen 120 Punkten und rund 3.000 Punkten in hohem Alter.

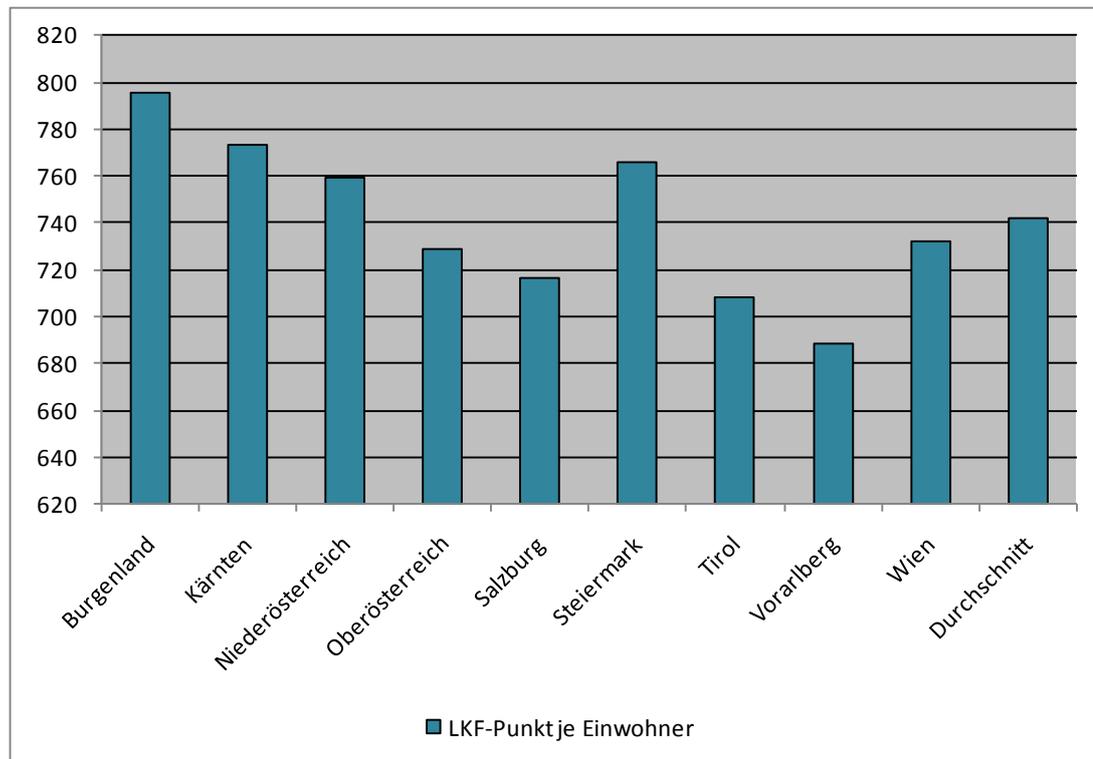
Abbildung 52: LKF-Punkte nach Bevölkerungsgruppen, 2008



Quelle: BMG, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Als Indikator wären die auf Grund der LKF-Punkte erstellten Altersprofile vorstellbar, da diese seit mehreren Jahren vorhanden sind und ein annähernd konsistentes Bild zeigen. Zu Problemen führt die Verteilung nach diesen Kriterien aber deswegen, weil die zahlenden Gebietskörperschaften nicht klar definiert und länderspezifisch zu bestimmen sind. Somit kann diese Zahlung nur hinsichtlich einer Gebietskörperschaft erfolgen oder möglicherweise direkt den Landesgesundheitsfond speisen, um diese Problematik zu umgehen.

Abbildung 53: Hypothetische LKF-Punkte je Einwohner nach Ländern

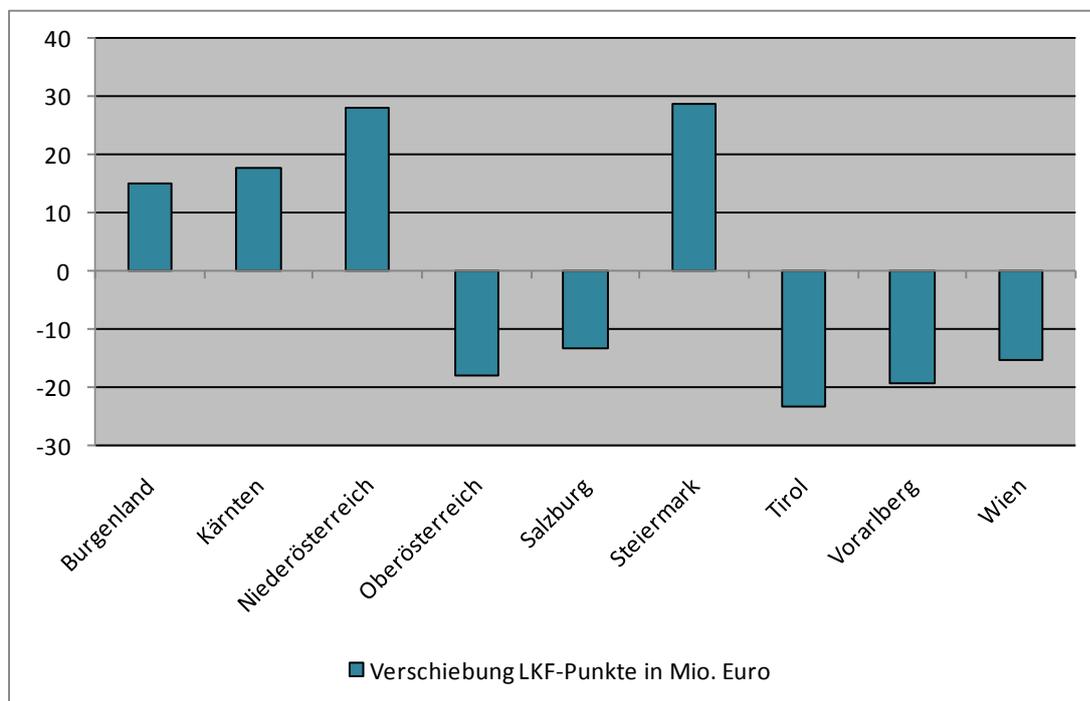


Quelle: BMG, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Aus Abbildung 53 ist ersichtlich, dass das Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und die Steiermark eine höheres „Risiko“ höherer Gesundheitskosten gegenüber dem Bundesdurchschnitt tragen als die anderen Länder, bei welchen dieser Wert über dem Bundesdurchschnitt liegt. Als Sonderlast könnte der länderweise Unterschied in den durchschnittlichen LKF-Punkten je Einwohner nach Alters- und Geschlechterisiko gegenüber dem österreichischen Durchschnitt herangezogen werden. Die Abweichung vom Bundesdurchschnitt in LKF-Punkten ist in Abbildung 54 dargestellt. Für das Jahr 2008 hätte sich ergeben, dass rund 89,5 Mio. LKF-Punkte als Sonderlast zwischen den Bundesländern verteilt worden wären. Stellt man die tatsächlich produzierten LKF-Punkte den Endkosten des stationären Bereichs, welche in den Krankenanstaltsrechnungsabschlüssen aufgelistet sind, gegenüber, erhält man einen Wert je LKF-Punkt von 1,30 Euro. Dies würde ein Umverteilungsvolumen von 116,4 Mio. Euro bedeuten.

Neben Alter und Geschlecht kann auch noch eine Vielzahl anderer Risikofaktoren ausschlaggebend sein, wie der internationale Vergleich (siehe Abbildung 51) zeigt. Hierzu müssten weitere Untersuchungen angestellt werden, welche den Rahmen dieser Studie sprengen würden.

Abbildung 54: Hypothetische LKF-Punkte nach Bevölkerung in den Ländern (Abweichung vom Bundesdurchschnitt)



Quelle: BMG, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Die Zuteilung der Mittel des Risikoausgleichs sollte, bei Beibehaltung der aktuellen Finanzierungsstruktur, an Länder bzw. Landesgesundheitsfonds erfolgen. Dieser Ausgleich lässt eine Auswirkung auf landesspezifische Regelungen dahingehend erwarten, dass die unterschiedlichen Finanzierungsarten auf Gemeindeebene (nach Finanzkraft, Einwohnerzahl, Patienten, ...) beeinflusst werden.

Auf Gemeindeebene bestünde die Möglichkeit die Gesamtaufwendungen der Gemeinden zur Spitalsfinanzierung als Basisaufgabe je Einwohner festzulegen. Dies würde jedoch Konsequenzen für die einzelnen Länderregelungen nach sich ziehen. Aus den Daten ist ersichtlich, dass die Nettoausgaben nach Gemeindegrößenklassen ein ansteigendes Profil aufweisen. Da die Finanzkraft mit der Gemeindegröße und somit auch mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel korreliert, hat dies Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur in den Ländern, in welchen die Finanzkraft als Grundlage für die Beiträge der Gemeinden herangezogen wurde. Im bisherigen System werden die beobachtbaren höheren Beiträge größerer Gemeinden durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel bei den Ertragsanteilen bis zu einem gewissen Grad ausgeglichen bzw. möglicherweise sogar überkompensiert. Dieses Problem führt auch deutlich vor Augen, wie schwierig Änderungen im Finanzausgleich herbeizuführen sind, solange keine Bereinigung der Aufgabenverteilung und keine Kohärenz zwischen Aufgabendurchführung und Finanzierung herbeigeführt werden.

4.6 Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/ Unternehmungen (A6)

4.6.1 Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

In diesem Kapitel werden unterschiedliche Funktionen betrachtet, die in einem weiteren Sinn der technischen Infrastruktur und Daseinsvorsorge zugerechnet werden können. In den Voranschlagsabschnitten 60 – 69 werden die Ausgaben und Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften für Straßenbau und Straßenerhaltung, Ausgaben zur Organisation des Straßenverkehrs (Verkehrssicherung), weiters Ausgaben für behördliche Aufgaben und für Förderungen in den Bereichen des Schienen-, Schiffs- und Luftverkehrs sowie der Post- und Telekommunikationsdienste verrechnet. Dazu kommen noch in den VA 62 und 63 Ausgaben für die bauliche Sanierung von Flussläufen sowie der Wildbachverbauung und des Hochwasserschutzes.

In den Voranschlagsabschnitten 80 bis 89 werden dagegen die Ausgaben und Einnahmen für die Einrichtungen von Ländern und Gemeinden verzeichnet, die teils als betriebsähnliche Einrichtungen, teils als (netto- und bruttoverrechnende) Betriebe, teils als rechtlich selbstständige wirtschaftliche Unternehmungen des Landes oder einer Gemeinde sowie in Form von Gemeindeverbänden geführt werden.

- Zu den betriebsähnlichen Einrichtungen gehören die Infrastruktureinrichtungen der überwiegend kleinen Gemeinden, wie Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Abfallsammlung und -beseitigung sowie generell die kommunalen Bauhöfe (inklusive Straßenreinigung, öffentliche Beleuchtung), die Grün- und Parkanlagen sowie Spielplätze für Kinder und Jugendliche im dicht bebauten Gebiet, die Friedhöfe und Aufbahrungshallen.
- In den mittleren und größeren Gemeinden sowie in den meisten Ländern werden neben den oben genannten Infrastruktureinrichtungen auch Veranstaltungshallen, die Vermietung und Verpachtung von Wohnungen und Geschäftslokalen, kleine Nahverkehrsbetriebe, Parkplätze und -häuser, land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Hafenanlagen, Freizeit- und Sporteinrichtungen u.a.m. in Form von öffentlichen Betrieben, von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit, durch rechtlich unselbstständige wirtschaftliche Unternehmungen (meist nettoverrechnende Betriebe) von Ländern und Gemeinden, teils auch durch Gemeindeverbände als rechtlich selbstständige Einrichtungen, an denen mehrere Gemeinden einer Region beteiligt sind, verbucht.
- In den großen Städten, teils auch in einzelnen Bundesländern werden die diversen infrastrukturellen Aufgaben, zusätzlich Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs, fallweise Aufgaben der Energieversorgung überwiegend durch

Unternehmungen in privatrechtlichen Formen wie GesmbHs oder Aktiengesellschaften erbracht, wobei diese Unternehmungen meist vollständig im Besitz der betreffenden Gemeinde sind. Die Länder sind darüber hinaus an einzelnen überregionalen Infrastruktureinrichtungen, wie etwa Energieerzeugungsbetrieben, Flughäfen, Mautstraßen, die als Kapitalgesellschaften geführt werden, beteiligt.

Zwei Bewirtschaftungsformen dieser öffentlichen (betriebsähnlichen) Einrichtungen, Betriebe und wirtschaftlichen Unternehmungen sind zu unterscheiden:

- a) Öffentliche Betriebe als Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die überwiegend „öffentliche Güter“ produzieren, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen und bei denen das Ausschlussprinzip nicht angewendet werden kann. Musterbeispiele wären öffentliche Beleuchtung, Straßenreinigung, Grünflächen und Parkanlagen. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus allgemeinen Haushaltsmitteln, d.h. aus Steuereinnahmen.
- b) Die anderen angeführten Einrichtungen und Betriebe werden nach dem ökonomischen Kriterium des fiskalischen Äquivalenzprinzips betrieben, wonach die Leistungsbezieher (KundInnen, Nutznießer) über Beiträge, Gebühren, Entgelte, Kostenersätze, Mieten, Pachten u.ä. eine möglichst vollständige Kostendeckung bieten sollen. Hier erfolgt also im weitesten Sinn eine Nutzerfinanzierung (im Unterschied zu einer Finanzierung über Steuern). Allerdings kann aus Gründen der Sicherung eines Mindeststandards an öffentlichen (Infrastruktur-)Leistungen, aus sozialpolitischen, aus regional- und allokatonspolitischen Gründen (Lenkungsziele) neben der Nutzerfinanzierung auch eine ergänzende Finanzierung aus allgemeinen Budgetmitteln der jeweiligen Gebietskörperschaft erfolgen.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Nettoausgaben der diversen Einrichtungen der technischen Infrastruktur, die von den subnationalen Gebietskörperschaften geführt werden, geboten.

Tabelle 36 zeigt, dass die Länder vor allem Nettoausgaben im Bereich des Verkehrswesens, insbesondere Straßenbau, teils auch für den öffentlichen regionalen Nahverkehr, leisten. Im Bereich der wirtschaftlichen Unternehmungen fallen kaum Nettoausgaben an. Die Gemeinden weisen neben den Nettoausgaben im Bereich des Straßen- und des öffentlichen Bus- und Schienenverkehrs vor allem Nettoausgaben für die öffentlichen Einrichtungen sowie nicht unerhebliche Zuschüsse an Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, teils auch an wirtschaftliche Unternehmungen aus. Die Schwerpunkte der Nettoausgaben Wiens betreffen den öffentlichen Schienenverkehr, die öffentlichen Einrichtungen sowie die Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit.

Tabelle 36: Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Nettoausgaben der Länder, der Gemeinden und Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
60 Gesonderte Verwaltung	0,0	0%	3,4	0%	0,0	0%
61 Straßenbau	543,0	67%	384,5	31%	41,1	3%
62 Allgemeiner Wasserbau	13,0	2%	0,5	0%	2,4	0%
63 Schutzwasserbau	12,6	2%	37,0	3%	12,8	1%
64 Straßenverkehr	47,7	6%	36,8	3%	3,1	0%
65 Schienenverkehr	83,8	10%	5,6	0%	265,5	22%
66 Schiffsverkehr	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
67 Luftverkehr	-0,2	0%	0,0	0%	0,0	0%
68 Post- und Telekommunikationsdienste	0,0	0%	0,8	0%	0,0	0%
69 Verkehr, Sonstiges	74,0	9%	82,7	7%	0,0	0%
80 Gesonderte Verwaltung	0,0	0%	16,3	1%	0,0	0%
81 Öffentliche Einrichtungen (soweit nicht dem Abschnitt 85 zuzuordnen)	0,0	0%	328,7	26%	191,1	16%
82 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe	0,0	0%	72,5	6%	22,4	2%
83 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe (Fortsetzung)	2,3	0%	70,8	6%	37,4	3%
84 Liegenschaften, Wohn- und Geschäftsgebäude	26,1	3%	63,3	5%	-11,0	-1%
85 Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit	0,0	0%	39,9	3%	617,5	51%
86 Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	3,3	0%	4,7	0%	26,6	2%
87 Wirtschaftliche Unternehmungen	4,3	1%	35,6	3%	0,0	0%
88 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	0,0	0%	1,3	0%	0,0	0%
89 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	0,0	0%	64,3	5%	3,3	0%
Summe	809,9	100%	1.248,5	100%	1.212,4	100%

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

In Tabelle 37 werden die Nettoausgaben pro Kopf nach Ländern ausgewiesen; es zeigt sich eine relativ ähnliche Höhe der Nettoausgaben pro Einwohner, nämlich zwischen 90 und 130 Euro, wobei der Durchschnitt über die Länder ohne Wien 118 Euro beträgt. Lediglich die Nettoausgaben pro Kopf des Landes Oberösterreich sind signifikant höher, was durch überdurchschnittlich hohe Straßenbauausgaben bedingt sein dürfte. Die Nettoausgaben von Wien sind mit jenen der anderen Länder nicht vergleichbar und betragen fast 720 Euro pro Einwohner.

Tabelle 37: Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Nettoausgaben pro Kopf der Länder und von Wien als Land und Gemeinde 2008

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Länder									Wien als Land und Gemeinde	
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durch- schnitt		
60 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
61 Straßenbau	121,8	74,5	91,9	102,4	75,3	58,8	66,8	46,1		79,7	24
62 Allgemeiner Wasserbau	2,0	4,0	0,0	3,2	5,7	0,1	1,7	3,7		2,6	1
63 Schutzwasserbau	1,3	-0,4	3,3	4,9	0,5	0,1	0,5	-1,2		1,1	8
64 Straßenverkehr	-0,6	9,6	0,3	-1,4	25,9	0,2	42,1	1,4		9,7	2
65 Schienenverkehr	0,0	0,0	0,0	18,4	1,7	12,7	32,5	51,0		14,5	157
66 Schiffsverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0
67 Luftverkehr	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0
68 Post- und Telekommunikationsdienste	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0
69 Verkehr, Sonstiges	0,0	-0,1	-3,4	28,4	0,0	32,6	0,0	0,0		7,2	0
80 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0
81 Öffentliche Einrichtungen (soweit nicht dem Abschnitt 85 zuzuordnen)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	113
82 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	13
83 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe (Fortsetzung)	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0		0,7	22
84 Liegenschaften, Wohn- und Geschäftsgebäude	-0,4	0,1	9,2	9,9	0,1	-0,1	0,1	-7,4		1,4	-6
85 Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	366
86 Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	1,9	1,1	0,0	0,0	0,8	1,5	-0,3	0,5		0,7	16
87 Wirtschaftliche Unternehmungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0		0,4	0
88 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0
89 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	2
Summe	129	89	101	166	110	109	145	94		118	719

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die in Tabelle 38 angeführten Nettoausgaben pro Einwohner der Gemeinden nach Ländern zeigen für den Bereich der „Technischen Infrastruktur“ und der öffentlichen Betriebe und Unternehmungen ein gegenüber den Ländern deutlich höheres Ausgabenniveau, nämlich von durchschnittlich 189 Euro pro Einwohner. Die Schwerpunkte der Pro-Kopf-Nettoausgaben betreffen den Straßenbau, die öffentlichen Einrichtungen des VA 81 sowie zusammengerechnet die betriebsähnlichen Einrichtungen, die Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit und die verschiedenen wirtschaftlichen Unternehmungen.

Tabelle 38: Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe 2008 nach Bundesländern

Abschnitte	Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden in Summe nach Bundesland								
	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Durchschnitt
60 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,3	0,0	0,4	4,9	0,0	0,0	0,0	0,7
61 Straßenbau	45,9	55,0	52,3	46,5	55,4	92,7	49,3	41,3	54,8
62 Allgemeiner Wasserbau	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
63 Schutzwasserbau	2,9	4,9	6,2	1,8	4,0	3,1	3,2	34,5	7,6
64 Straßenverkehr	1,7	6,0	2,3	6,3	8,1	10,3	1,9	6,4	5,4
65 Schienenverkehr	0,0	0,1	0,0	3,1	0,6	0,3	0,1	1,2	0,7
66 Schiffsverkehr	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
67 Luftverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
68 Post- und Telekommunikationsdienste	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	1,5	0,2
69 Verkehr, Sonstiges	1,1	16,4	0,7	4,9	2,4	47,0	2,4	14,5	11,2
80 Gesonderte Verwaltung	-0,1	1,9	1,4	3,5	3,0	4,9	0,7	0,0	1,9
81 Öffentliche Einrichtungen (soweit nicht dem Abschnitt 85 zuzuordnen)	44,7	79,9	61,8	32,0	41,0	43,2	54,0	40,9	49,7
82 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe	19,6	-1,8	24,7	1,2	7,5	11,7	11,9	0,2	9,4
83 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe (Fortsetzung)	11,4	6,2	11,5	11,0	10,5	13,3	9,4	5,3	9,8
84 Liegenschaften, Wohn- und Geschäftsgebäude	-4,5	10,7	18,4	0,6	3,9	11,0	8,5	18,7	8,4
85 Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit	36,1	-39,9	7,1	-5,0	-13,3	16,1	23,8	50,1	9,4
86 Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	0,3	0,6	1,3	0,5	0,2	-0,4	-0,2	5,1	0,9
87 Wirtschaftliche Unternehmungen	1,5	1,6	0,6	4,2	32,5	-1,9	7,5	19,7	8,2
88 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	0,0	-0,2	0,5	0,0	0,6	0,1	0,3	0,1	0,2
89 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	-0,6	6,8	8,8	7,6	15,0	6,8	13,7	27,1	10,6
Summe	160	149	198	119	176	258	186	267	189

Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

In Tabelle 39 werden die Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden nach Größenklassen dargestellt. Es zeigt sich, dass die kleineren Gemeinden etwas höhere Pro-Kopf-Nettoausgaben für den Straßenbau ausweisen als die größeren Städte, dagegen wenden die größeren Gemeinden deutlich höhere Pro-Kopf-Beträge für die Regelung des Straßenverkehrs und für den Betrieb (oder die Förderung) von Schienenverkehr auf als die Kleingemeinden. Die Nettoausgaben pro Kopf für die öffentlichen Einrichtungen, Betriebe und wirtschaftlichen Unternehmungen nehmen mit steigender Gemeindegröße doch deutlich zu.

Tabelle 39: Technische Infrastruktur und Betriebe/Unternehmungen: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen

Abschnitte	Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden nach Größenklasse							Mittelwert über alle Gemeinden
	bis 2.500 EW	2.501 bis 5.000 EW	5.001 bis 10.000 EW	10.001 bis 20.000 EW	20.001 bis 50.000 EW	mehr als 50.000 EW		
60 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	3,1	0,0	
61 Straßenbau	68,9	58,8	53,6	47,0	57,9	35,7	65,5	
62 Allgemeiner Wasserbau	0,1	0,1	-0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	
63 Schutzwasserbau	7,5	4,4	7,6	3,8	7,5	1,9	6,9	
64 Straßenverkehr	0,7	1,4	2,4	7,7	10,0	22,9	1,2	
65 Schienenverkehr	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	3,0	0,1	
66 Schiffsverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
67 Luftverkehr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
68 Post- und Telekommunikationsdienste	0,1	0,1	0,1	0,1	1,6	0,0	0,1	
69 Verkehr, Sonstiges	2,3	3,6	3,5	6,5	3,2	38,0	2,8	
80 Gesonderte Verwaltung	0,0	0,0	0,3	2,3	5,7	8,4	0,1	
81 Öffentliche Einrichtungen (soweit nicht dem Abschnitt 85 zuzuordnen)	32,2	36,0	56,0	74,1	73,8	78,5	35,7	
82 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe	13,7	11,0	12,6	7,8	1,7	8,4	13,0	
83 Betriebsähnliche Einrichtungen und Betriebe (Fortsetzung)	5,8	10,5	16,0	25,2	8,2	5,7	7,7	
84 Liegenschaften, Wohn- und Geschäftsgebäude	1,1	5,8	9,4	19,3	6,9	39,8	3,0	
85 Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit	22,7	4,2	-2,4	27,0	1,9	-27,4	17,5	
86 Land- und forstwirtschaftliche Betriebe	0,2	0,1	-0,7	1,8	6,2	0,8	0,2	
87 Wirtschaftliche Unternehmungen	0,8	1,1	-4,3	4,6	15,3	23,5	0,8	
88 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	0,0	0,5	0,3	0,9	-0,4	-0,1	0,1	
89 Wirtschaftliche Unternehmungen (Fortsetzung)	2,6	7,6	4,7	14,4	28,9	21,9	4,1	
Summe	159	145	159	243	229	264	159	

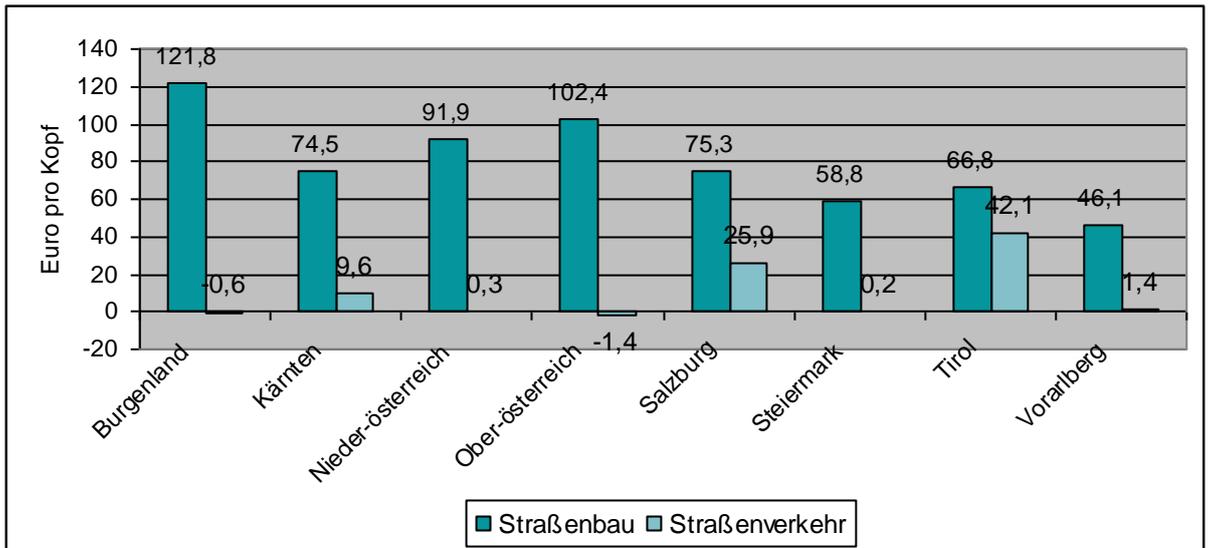
Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Zur Ermittlung von Indikatoren der Aufgabenorientierung erfolgt im nächsten Abschnitt eine differenzierte Betrachtung nach drei engeren Funktionsbereichen, nämlich Straßenbau und Straßenverkehr, öffentlicher Verkehr sowie Betriebe und Unternehmungen.

4.6.2 Straßenbau und Straßenverkehr

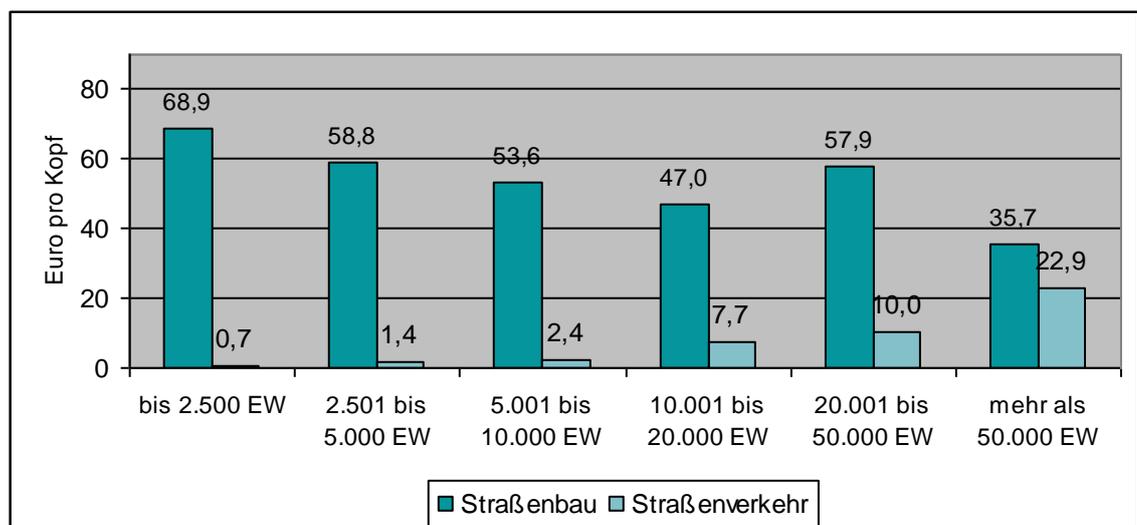
In Abbildung 55 und Abbildung 56 werden die Nettoausgaben pro Kopf für Straßenbau, Straßeninstandhaltung und Straßenverkehr (Verkehrsregelung, Verkehrssicherheit) der Länder und in der Abbildung 56 jene der Gemeinden nach Ländern dargestellt.

Abbildung 55: Straßenbau und Straßenverkehr: Nettoausgaben pro Kopf der Länder 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Abbildung 56: Straßenbau und Straßenverkehr: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die Nettoausgaben pro Kopf der Länder für Straßenbau, -instandhaltung und Straßenverkehr zusammen ergeben meist ähnlich hohe Beträge; Ausreißer dürften das Land Steiermark und das Land Vorarlberg sein, wo deutlich niedrigere Pro-Kopf-Nettoausgaben verrechnet werden.

Bei den Gemeinden nach Größenklassen zeigt sich, dass die kleineren Gemeinden – abgesehen von der Größenklasse der Gemeinden zwischen 20.001 und 50.000 Einwohnern – signifikant höhere Nettoausgaben für den Straßenbau und die größeren Gemeinden signifikant höhere Nettoausgaben für die Straßenverkehrsregelung ausweisen. In Summe liegen die Nettobeträge pro Einwohner in den Kleingemeinden (rund 70 Euro pro Einwohner) und in den großen Städten (zwischen 60 und 70 Euro pro Einwohner) einigermaßen deutlich über dem Niveau der mittleren Gemeinden (zwischen 50 und 60 Euro pro Einwohner). Man könnte deshalb davon sprechen, dass die kleinen Gemeinden und die Kernstädte der Ballungsgebiete auch eine gewisse Sonderlast zu tragen haben; bei den großen Städten kommt noch die Ausgabenlast für den öffentlichen Verkehr hinzu.

Indikatoren

In der internationalen und nationalen Debatte wird als Indikator für den Bau, die Instandhaltung und den Betrieb des Straßennetzes die **Siedlungsdichte** (Zahl der Einwohner pro Flächeneinheit des Siedlungsgebietes) und die Netzlänge herangezogen.

Eine niedrige Siedlungsdichte bringt meist höhere Ausgaben für Straßenbau, -betrieb und -instandhaltung mit sich als in Regionen höherer Siedlungsdichte. Eine stark unterdurchschnittliche Siedlungsdichte kann als Sonderlast abgegolten werden. Neben der Länge des öffentlichen Straßennetzes¹⁶ ist die Höhe der Ausgaben für Betrieb und Instandhaltung auch vom effizienten Mitteleinsatz abhängig. Daher sollte ein Pauschalbetrag pro Längeneinheit, der eine effiziente Bewirtschaftung widerspiegelt und auf einem durchschnittlichen Qualitätsstandard basiert, als weiteres Element der Aufgabenorientierung herangezogen werden.

Wegen der unterschiedlichen topografischen Gegebenheiten und des erreichten Ausbaustandes (z.B. bezüglich Umfahungsstrecken, mehrspurige Strecken) des gegebenen Straßennetzes, das in der Vergangenheit errichtet worden ist, lässt sich kein reiner Längen-Indikator verwenden. Vielmehr muss eine Vereinbarung über die Länge des für die Mittelverteilung herangezogenen Straßennetzes und dessen Ausbaugrad (z.B. vier Spuren, Radwege) zwischen Bund und Ländern getroffen werden. Diese Vereinbarung wäre in längeren Zeitabständen zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren.

¹⁶ Mautstraßen und nicht öffentliche Straßen bleiben hierbei unberücksichtigt, da hierfür andere Finanzierungsformen herangezogen werden, nämlich auch Straßenmaut oder Interessentenbeiträge.

Für die **Länder scheint so zur Finanzierung der Basislasten** die vereinbarte Länge des Landesstraßennetzes (über Äquivalenzziffern kann auch der erreichte Qualitätsstandard berücksichtigt werden) multipliziert mit einem Pauschalbetrag pro Längeneinheit (eventuell auch pro m²) brauchbar zu sein.

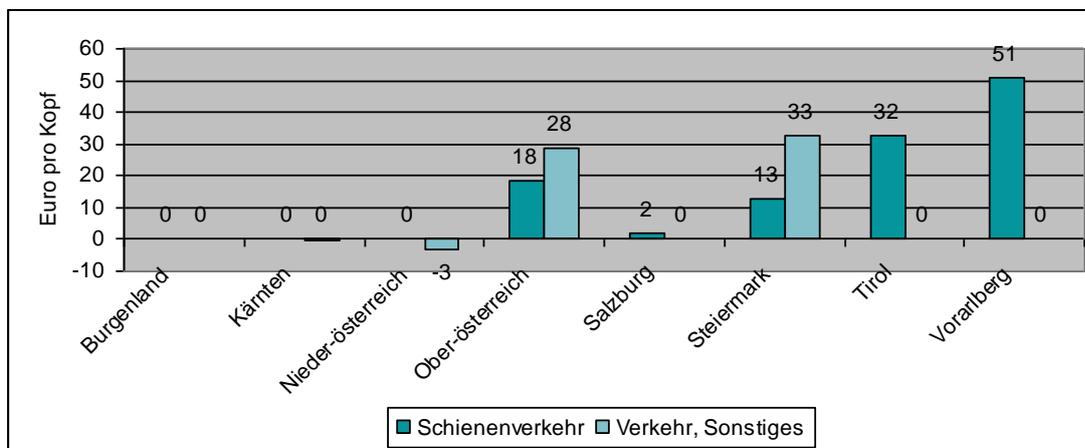
Für die **Finanzierung der Basislasten der Gemeinden** im Bereich Straßen würde sich eine Mischung aus den Indikatoren „durchschnittliche Ausgabenlast pro Einwohner“ (mehrfähriger Durchschnitt der Ausgaben für Straßenbau und Straßenverkehr) und dem Indikator „Siedlungsdichte“ eignen. Konkret könnte dies durch die Berücksichtigung der durchschnittlichen Ausgabenlast pro Einwohner nach Größenklassen erfolgen. Alternativ wäre ein Multiplikator für eine unterdurchschnittliche und eine stark unterdurchschnittliche Siedlungsdichte möglich.

Eventuell können bei den Gemeinden auch Sonderlasten berücksichtigt werden, die insbesondere in Gebieten mit extrem niedriger Siedlungsdichte (z.B. in peripheren Regionen, teils im Berggebiet) sowie in Gebieten mit extrem hoher Siedlungsdichte in den Ballungsgebieten gegeben sein dürften. Der hierfür geeignete Indikator wäre das jeweils oberste oder unterste Quintil der gegebenen Siedlungsdichte.

4.6.3 Öffentlicher Verkehr

In Abbildung 57 und Abbildung 58 werden die Nettoausgaben pro Einwohner der Länder sowie jene der Gemeinden nach Größenklassen ausgewiesen. Es zeigt sich lediglich für die Länder Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg, dass signifikante Beträge für den Betrieb und/oder die Förderung von Verkehrsverbänden ausgegeben werden. Jedoch ist bekannt, dass auch in den anderen Ländern, so im Land Salzburg und in der Ostregion (Wien, Niederösterreich und Burgenland) die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs (Schienenverkehr) erfolgt, offensichtlich jedoch anders verbucht wird.

Abbildung 57: Öffentlicher Verkehr – Nettoausgaben pro Kopf der Länder 2008

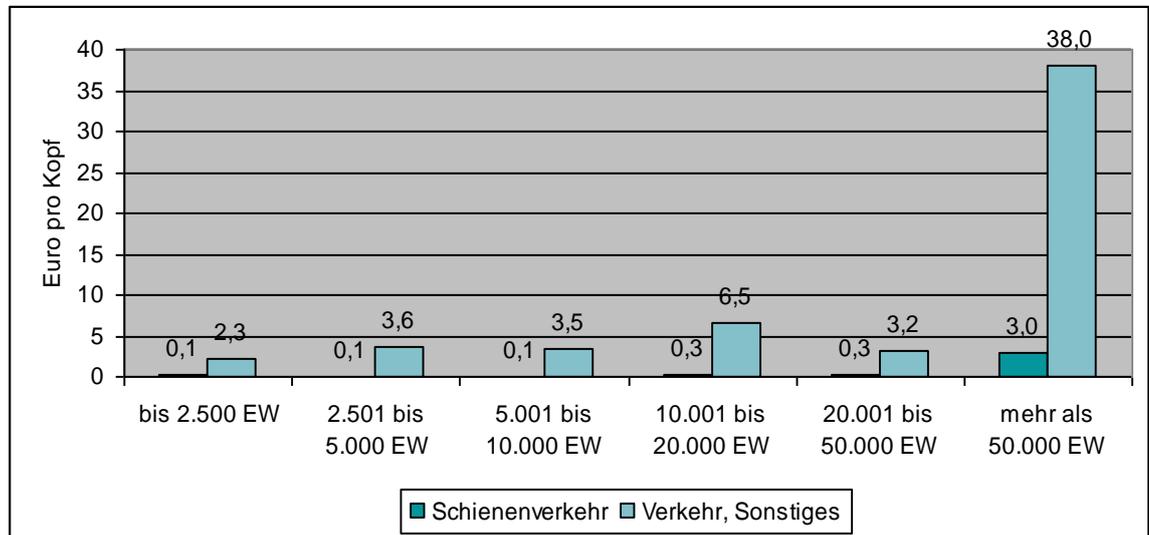


Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Bei den Gemeinden nach Größenklassen werden nennenswerte Ausgaben für den Schienenverkehr bzw. für den öffentlichen Verkehr vor allem in den großen Städten, die meist über eigene Verkehrsbetriebe verfügen, registriert. Die in dieser Abbildung gezeigten Ausgaben dürften Beiträge für Verkehrsverbünde, für Park and Ride-Anlagen sowie zur Stützung von privaten oder öffentlichen Nahverkehrsmitteln enthalten.

Leider ist die Datenlage betreffend den öffentlichen Verkehr hier ziemlich unbefriedigend, sodass ausgehend von den Nettoausgaben keine Aussagen über mögliche Indikatoren zur aufgabenorientierten Finanzierung möglich sind. Die **Förderung des öffentlichen Verkehrs** zählt jedoch zu den **nationalen Prioritäten**, sodass eine Behandlung durch **gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen** empfohlen wird.

Abbildung 58: Verkehr – Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden 2008 nach Größenklassen



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

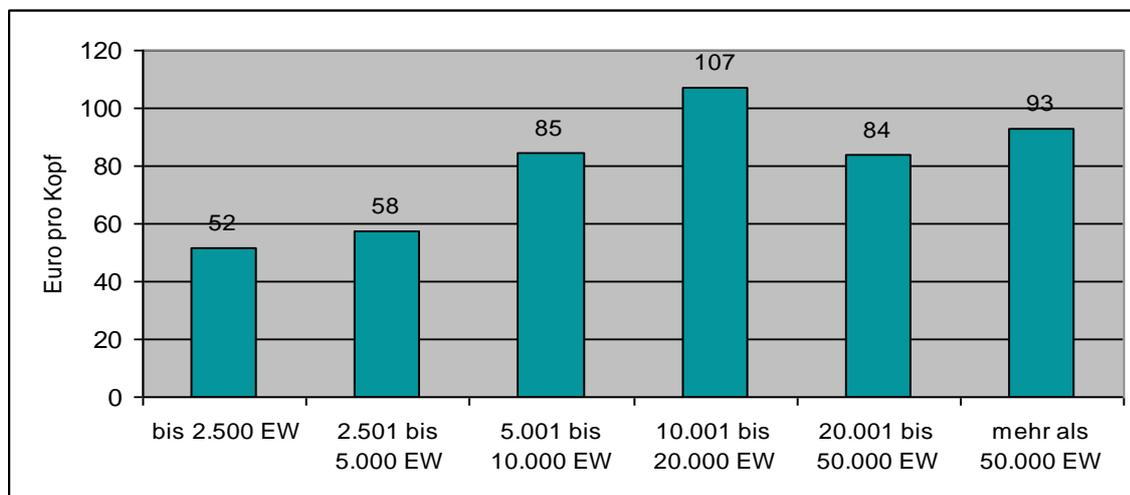
4.6.4 Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen

Wie bereits einleitend ausgeführt, sind die öffentlichen Betriebe und wirtschaftlichen Unternehmungen weitgehend durch die Nutzer, also diejenigen, die die Leistungen dieser Betriebe und Unternehmungen in Anspruch nehmen, zu finanzieren. Damit bleiben die nach Prinzipien der Kostendeckung und damit auch nach der marktwirtschaftlichen Logik geführten Infrastrukturbetriebe und Einrichtungen hier außer Betracht: zum einen weil sie eben ganz oder weitgehend von den Nutzern finanziert werden; zum anderen weil sie zur Sicherung der wirtschaftsbezogenen Standortqualität der Länder, Regionen und Gemeinden dienen; in diesem Fall sollen allfällige Mittelzuführungen an diese Betriebe aus den Steuereinnahmen erfolgen, welche heute bereits die Gemeinden von den erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen erheben bzw. welche künftig durch Steuereinnahmen der Länder, die an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anknüpfen, fließen werden. Die Suche nach **Indikatoren** für die aufgabenorientierte Finanzierung aus Mitteln des Steuerverbundes **ist im Fall der Betriebe und wirtschaftlichen Unternehmungen der Länder und Gemeinden somit nicht erforderlich.**

Es verbleibt jedoch zu klären, wie weit die öffentlichen, betriebsähnlichen Einrichtungen und Betriebe der Gemeinden, die öffentliche Güter, aber z.B. auch Sozialwohnungen bereitstellen, aus Mitteln des Steuerverbundes zu alimentieren wären und welche Indikatoren hierfür herangezogen werden könnten. Wie bereits angemerkt, weisen die Länder in den VA 81 bis 84 praktisch keine Nettoausgaben aus, so dass sich die folgenden Ausführungen nur auf die Gemeinden beziehen.

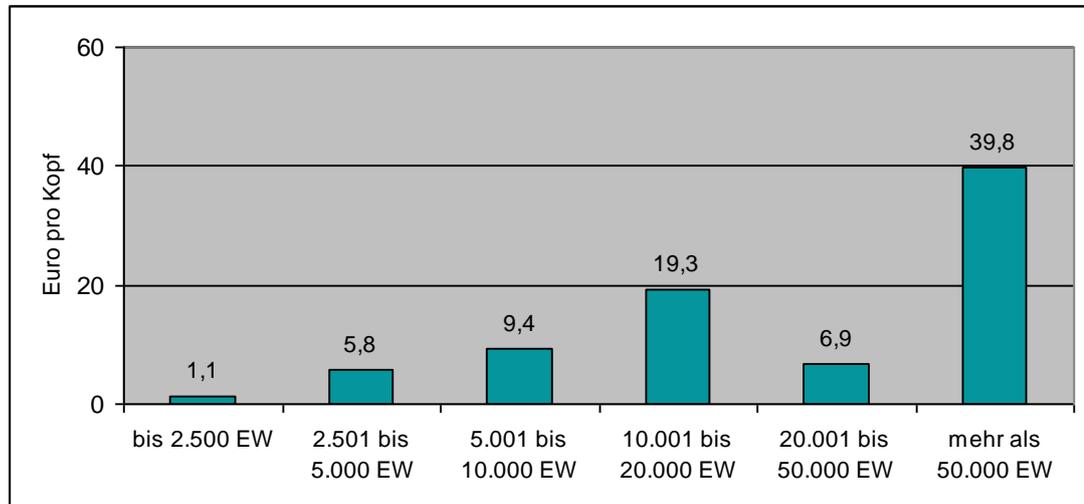
In der Abbildung 59 werden die mittleren Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden angeführt, die für die Finanzierung der öffentlichen Einrichtungen und Betriebe anfallen, welche auf den Voranschlagsabschnitten 81 bis 83 verrechnet werden. Es handelt sich u.a. um öffentliche Parks, Spiel- und Sportplätze für Kinder und Jugendliche, Kinder-Freibäder und Hallenbäder, um kleinere Einrichtungen für diverse Veranstaltungszwecke im öffentlichen, städtischen Raum. Man kann eine klare Steigerung der Nettoausgaben mit zunehmender Gemeindegröße der kleineren Gemeinden erkennen; ab der Größenklasse zwischen 5.001 bis 10.000 Einwohnern fallen Nettoausgaben zwischen 84 und 107 Euro pro Einwohner an.

Abbildung 59: Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden der VA 81 – 83 nach Größenklassen, 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Abbildung 60: Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Mittlere Nettoausgaben pro Kopf der Gemeinden der VA 84 (Wohn- und Geschäftsgebäude) nach Größenklassen, 2008



Quelle: Gebarungsdaten 2008 der Länder und Gemeinden, Statistik Austria, IFIP, eigene Berechnungen.

Die Abbildung 60 zeigt die Pro-Kopf-Nettoausgaben für die Bereitstellung und Instandhaltung von Wohn- und Geschäftsgebäuden, d.h. von Sozialwohnungen und Geschäften der wohnnahen Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Sie erreichen in den mittleren und großen Städten eine nennenswerte Höhe. Rechnet man sie mit den Nettoausgaben p.c. der VA 81 bis 83 zusammen, fallen doch beachtliche Beträge zwischen 90 und etwa 130 Euro pro Kopf an, die vor allem mittlere und größere Gemeinden belasten.

Indikatoren

Zwei Möglichkeiten zur Berücksichtigung der hier ausgewiesenen Sonderlasten bieten sich an:

- a) **Zusätzlicher Pro-Kopf-Ansatz für Abgeltung der sozialen Grundversorgung:**
Die Sonderlasten für diverse öffentliche Einrichtungen sowie für Sozialwohnungen und Geschäftslokale können als weiterer Teil des sozialen Netzes verstanden werden, das die Gemeinden bieten. Daraus ergeben sich insbesondere in mittleren und größeren Städten Sonderlasten zur Kompensierung der Lebensbedingungen der sozial schwachen Bevölkerungsgruppen. Im Kapitel „Soziale Sicherung“ ist für die soziale Sicherung ein Pro-Kopf-Betrag pro Leistungsempfänger der betreffenden sozialen Einrichtungen vorgesehen worden. Zur Berücksichtigung der im Bereich der öffentlichen Einrichtungen und der öffentlichen Wohn- und Geschäftsgebäude anfallenden Nettoausgaben sollte deshalb ein zusätzlicher bzw. erhöhter Pro-Kopf-Betrag im Sinn einer Subjektförderung angesetzt werden. D.h. je nach der

durchschnittlichen Zahl der Empfänger städtischer Sozialleistungen erhöht sich die aufgabenorientierte Finanzierung proportional.

- b) **Abgeltung für die Kompensation der erschwerten Lebensbedingungen in dicht bebauten Stadtteilen:** Die Sonderlasten für öffentliche Einrichtungen und für Sozialwohnungen und Geschäftslokale können als soziale Stützung der Einwohner in dicht bebauten Stadtteilen verstanden werden. Dazu dienen eben vergleichsweise günstige Mieten in Sozialwohnungen, öffentliche Parks und Freizeiteinrichtungen u.ä., die eine ergänzende Finanzierung aus Mitteln des Steuerverbunds erfordern. Durch einen an der Untergrenze ausgerichteten Pro-Kopf-Betrag pro Begünstigten von öffentlichen Einrichtungen und Sozialwohnungen ließe sich eine solche Abgeltung im Rahmen einer aufgabenorientierten Gemeinde-Finanzierung berücksichtigen.

Die genannten Indikatoren orientieren sich an leicht messbaren Outputs. Durch eine knappe Bemessung der Abgeltung der in Frage stehenden Sonderlasten wird einem Überangebot, teils auch einer unwirtschaftlichen Leistungsproduktion entgegengewirkt.

4.7 Wohnbau- und Wirtschaftsförderung (A7)

4.7.1 Überblick über die Nettoausgaben auf Länder- und Gemeindeebene

Im Bereich der Wohnbauförderung werden nach der gewählten Abgrenzung von den Ländern netto rund 290 Mio. Euro ausgegeben, von den Gemeinden 25 Mio. Euro und in Wien über 190 Mio. Euro. Dazu muss festgehalten werden, dass in dieser Betrachtung die Gewährung sowie die Rückzahlung von Darlehen ausgeschieden werden. Untersucht man die einzelnen Landesrechnungsabschlüsse des Jahres 2008, dann verbuchen einzelne Länder die Einnahmen aus dem Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur gemäß §1 Zweckzuschussgesetz 2001 im Abschnitt 48, während andere diesen im Abschnitt 9 verbuchen. Scheidet man diesen Zweckzuschuss aus, dann geben die Länder netto mit rund 615 Mio. Euro deutlich mehr für die Wohnbauförderung exklusive der Darlehensvergaben und -rückflüsse aus.

Tabelle 40: Nettoausgaben im Bereich der Wohnbauförderung

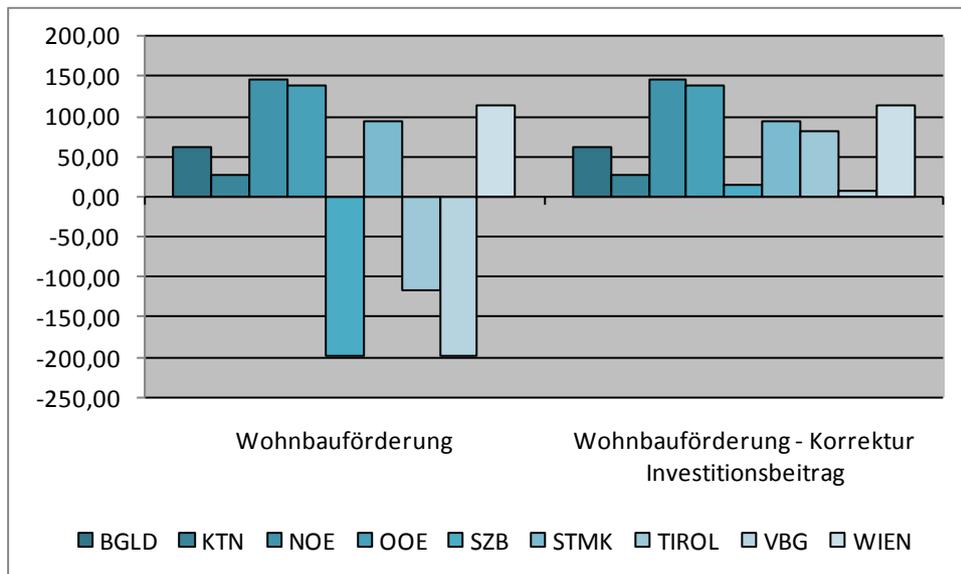
Abschnitte		Länder Nettoausgaben in Mio. Euro	Gemeinden Nettoausgaben in Mio. Euro	Wien als Land und Gemeinde Nettoausgaben in Mio. Euro
48	Wohnbauförderung	287,6	25,02	191,7
48	Wohnbauförderung (Korrektur §1 Zweckzuschussgesetz)	614,6	25,02	191,7

Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, Rechnungsabschlüsse der Länder, eigene Berechnungen.

Betrachtet man die länderweise Verteilung der Ausgaben je Einwohner, dann wird die große Varianz sichtbar. Ohne Ausscheiden des Investitionsbeitrages weisen einige Länder (Salzburg, Tirol und Vorarlberg) deutlich negative Nettoausgaben je Einwohner auf. Nach der Korrektur um den Investitionsbeitrag gleicht sich das Niveau zwar deutlich an, weist jedoch immer noch deutliche Unterschiede auf. In Vorarlberg sind die Nettoaufwendungen weiterhin negativ.

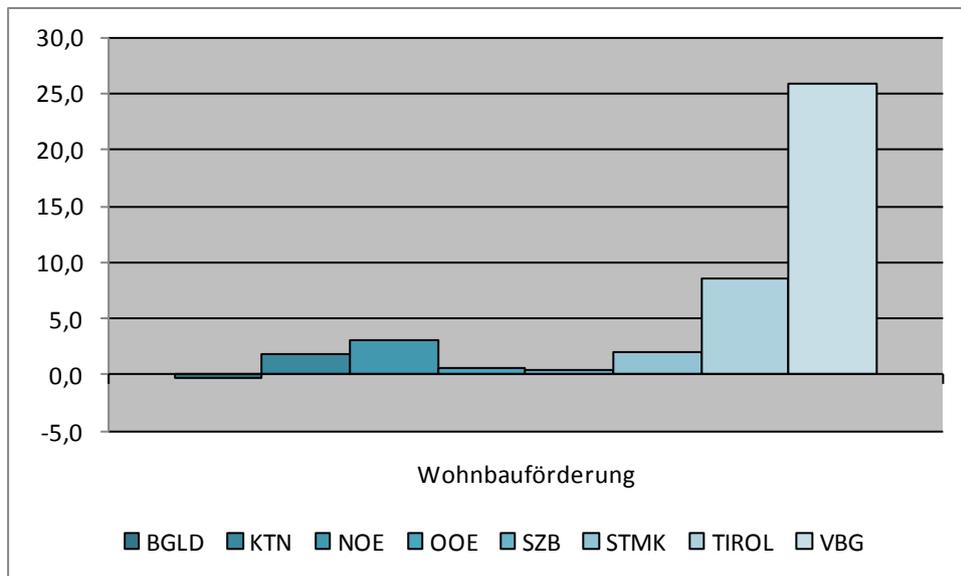
Auf der Gemeindeebene spielen die Ausgaben, abgesehen von Vorarlberg, eher eine untergeordnete Rolle. Addiert man die Länder- und Gemeindeebene, dann ändern sich die Ergebnisse nur geringfügig, in Vorarlberg werden die Nettoausgaben positiv (bei Korrektur um den Investitionsbeitrag).

Abbildung 61: Wohnbauförderung der Länder und Gemeinden



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 62: Wohnbauförderung der Gemeinden



Quelle: IFIB-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Auf der Länderebene belaufen sich die Netto-Ausgaben für die Wirtschaftsförderung im Jahr 2008 auf 835 Mio. Euro, auf Gemeindeebene auf 195 Mio. Euro. In Wien wurden 37 Mio. Euro ausgegeben. Im Detail verteilen sich diese Aufgaben auf folgende Abschnitte:

Tabelle 41: Nettoausgaben der Länder für Wirtschaftsförderung im Jahr 2008 in Mio. Euro

Abschnitte	Länder		Gemeinden		Wien als Land und Gemeinde	
	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile	Nettoausgaben in Mio. Euro	Anteile
70 Gesonderte Verwaltung	0	0,0%	3,69	1,9%	0	0,0%
71 Grundlagenverbesserung in der Land- u. Forstwirtschaft	153,9	18,4%	14	7,2%	-7,91	-21,2%
74 Sonstige Förderung der Land- u. Forstwirtschaft	289,5	34,7%	16,4	8,4%	1,5	3,8%
75 Förderung der Energiewirtschaft	8,3	1,0%	1	0,5%	0	0,0%
77 Förderung des Fremdenverkehrs	104,12	12,5%	104,9	53,8%	19,15	51,4%
78 Förderung von Handel, Gewerbe, Industrie	279,43	33,5%	54,86	28,1%	24,61	66,1%
Summe	835,3	100,0%	194,9	100,0%	37,3	100,0%

Quelle: IFIP Daten, eigene Berechnungen.

Auf der Länderebene verteilen sich die Nettoausgaben mit über 440 Mio. Euro bzw. 53 Prozent sehr stark auf die Förderung der Land- und Forstwirtschaft. Die Förderung der Energiewirtschaft nimmt einen wesentlich geringeren Stellenwert mit rund 1 Prozent der Nettoausgaben ein. Von wesentlicher Bedeutung sind auch die Förderung des Fremdenverkehrs sowie von Handel, Gewerbe und Industrie mit über 100 Mio. Euro bzw. etwa 280 Mio. Euro. Auf der Ebene der Gemeinden ist die Konzentration deutlich stärker auf die Förderung des Fremdenverkehrs ausgerichtet, mit einem Nettoausgabenanteil von über 50 Prozent. Auch die Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie nimmt einen breiten Platz ein. Hingegen wird für die Land- und Forstwirtschaft ein deutlich niedrigerer Betrag aufgewendet. Insgesamt gesehen spielen die Förderungen auf der Gemeindeebene mit Nettoausgaben von etwas weniger als 200 Mio. Euro eine deutlich geringere Rolle als auf der Landesebene. In Wien betragen die Nettoförderungen im betrachteten Kapitel etwas weniger als 40 Mio. Euro. Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft spielen in der Nettobetrachtung in Wien keine Rolle.

4.7.2 Wohnbauförderung

Das System der Wohnbauförderung ist in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache. Der Bund ist für die wohnrechtlichen Kompetenzen zuständig. Mit dem Strukturanpassungsgesetz 1996 wurden die Zweckzuschüsse nicht mehr von der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie dem Wohnbauförderungsbeitrag bemessen, sondern auf 1,78 Mrd. Euro fixiert. Mit dem neuen FAG 2008 wurde dieser Zweckzuschuss in Ertragsanteile umgewandelt. Die Wohnbauförderung finanziert sich neben dem Zweckzuschuss auch noch zu erheblichem Teil aus Rückflüssen und Zinseinkommen. Auf der Ausgabenseite dominieren die Direktdarlehen mit rund 45 Prozent der Förderausgaben. Stark zurückgegangen sind die Zuschüsse seit Ende der 1990er Jahre, nämlich von einem Anteil von 20 Prozent auf knapp 4 Prozent der Ausgaben. Die Subjektförderung hat von 5 Prozent seit Mitte der 1990er Jahre

auf rund 10 Prozent zugenommen. Dynamisch haben sich im letzten Jahrzehnt die Nichtwohnbaurelevanten Ausgaben für Maßnahmen zur Erreichung der Kyoto-Ziele entwickelt. Der Anteil an den Ausgaben ist von 6 Prozent auf etwa 14 Prozent gestiegen. Die Anzahl der insgesamt geförderten baubewilligten Wohnungen beträgt knapp 80 Prozent.

Die Wohnbauförderung ist mit politischen Zielvorstellungen verbunden. Aus den Förderprogrammen der Länder ist ersichtlich, dass die Wohnbauförderung gesellschafts- bzw. sozialpolitische sowie umweltpolitische Absichten verfolgt. So ist die Vergabe von Förderungen beispielweise an Einkommensobergrenzen oder bei Förderungen von Neubau und Sanierung an Energieverbrauch gebunden. Ebenso könnten künftig andere Zielvorstellungen, wie die Problematik der Zersiedelung, in das Wohnbauförderungssystem stärker einfließen.

Indikatoren

Internationaler Überblick

Im internationalen Überblick finden sich keine Kriterien, die in direktem Kontext mit einer Wohnbauförderung genannt werden. Allerdings lassen sich Indikatoren ausmachen, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen können.

Schweden

In Schweden werden als Indikator für die Siedlungsstruktur die Baukosten berücksichtigt. Diese werden durch die Kriterien „wage costs index for building workers“ und „climate“ berücksichtigt. Weiters könnten für diesen Bereich mögliche interessante Indikatoren aus der Gruppe „wage structure“ mit den Kriterien „price for single-family homes“, „activity rate“ oder „private sector wage in county“ zu finden sein. (SWE, Ministry of Finance 2008)

Niederlande

Für den Bereich „buildings and environment“ sind in den Niederlanden die Kriterien „number of homes“, „density of the building structure within a specific area, number of business establishments“, „code for allocation of means for the benefit of urban renewal“ und einige weitere Kriterien, welche auf historische Merkmale zurückzuführen sind, angeführt. Weiters wird die soziale Struktur durch Indikatoren wie „low incomes, persons on social security“, „persons drawing benefits“, „minorities“, „single-parent households“ dargestellt, welche in Relation zu dem diskutierten Bereich stehen könnten. (Huigsloot 2007)

Mögliche Indikatoren

Empirisch lassen sich auf Grund der Daten und der unterschiedlichen landesgesetzlichen Regelungen keine Indikatoren ableiten. Als Sonderlast in diesem Zusammenhang könnte die Bevölkerungsdynamik, welche offensichtlich in direktem Konnex mit der Wohnbauförderung steht, berücksichtigt werden. Als Indikator würde sich dabei der Bevölkerungszuwachs anbieten. Weiters könnten Kriterien zur Anwendung kommen, welche die soziale Struktur widerspiegeln (siehe Beispiel Niederlande und Kapitel "Soziale Sicherung")

Fraglich in diesem Zusammenhang ist eine Berücksichtigung von Ballungsräumen. Werden sowohl Bevölkerungswachstum als auch Ballungsräume bei der Verteilung berücksichtigt, könnte es zu einer Überkompensierung der Ausgaben kommen, da vor allem Umlandgemeinden in Österreich den größten Bevölkerungszuwachs verzeichnen.

In der Analyse der Statistik Austria (2008) für die Jahre 2006 bzw. 2007 wurde festgestellt, dass in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern eine Bevölkerungsabnahme beobachtbar war. Einwohnerzuwächse konzentrierten sich neben Wien auch auf die großen Landeshauptstädte und Stadt-Umland-Gebiete. Daneben sind positive Wanderungssalden im Durchschnitt bei Gemeinden mit mehr als 1.000 Einwohnern verzeichnet worden. Insbesondere kleinere Städte zwischen 5.001 und 10.000 Einwohnern sowie Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern wiesen positive Wanderungssalden von mehr als einem Prozent auf.

Bei der stärkeren Berücksichtigung etwaiger umweltrelevanter Kriterien sei auf die Beilage des Paktums zum Finanzausgleich 2008 verwiesen, welche umweltpolitische Ziele aufzeigt. Hier werden unter anderem höhere Mindeststandards bei Bauteilen, Neubauten und Sanierungen bzw. Förderung von erneuerbaren Energieträgern genannt. (Huemer et al., 2008) Da es sich bei diesen Punkten allerdings um Qualitätsstandards bzw. um Output-Orientierung handelt, ist eine Bestimmung im Rahmen einer Vereinbarung einer Verteilung basierend auf diesen Umweltkriterien wahrscheinlich vorzuziehen.

Neben den oben erwähnten Kriterien, wie Bevölkerungswachstum oder Anteil der Personen mit geringem Einkommen (z.B. bei verstärkter Subjektförderung) können natürlich auch noch andere, politisch festgelegte, Indikatoren herangezogen werden. Diese leiten sich aus politischen Zielvorstellungen ab, welche sich dynamisch an geänderte Rahmenbedingungen anpassen könnten. Somit wäre eine Festlegung auf bestimmte Indikatoren von unserer Seite nicht sinnvoll. Nichtsdestotrotz wäre es von Nutzen Indikatoren zu bestimmen um eine höhere Transparenz bezüglich der Verteilung der Mittel auf die einzelnen Länder zu erhalten.

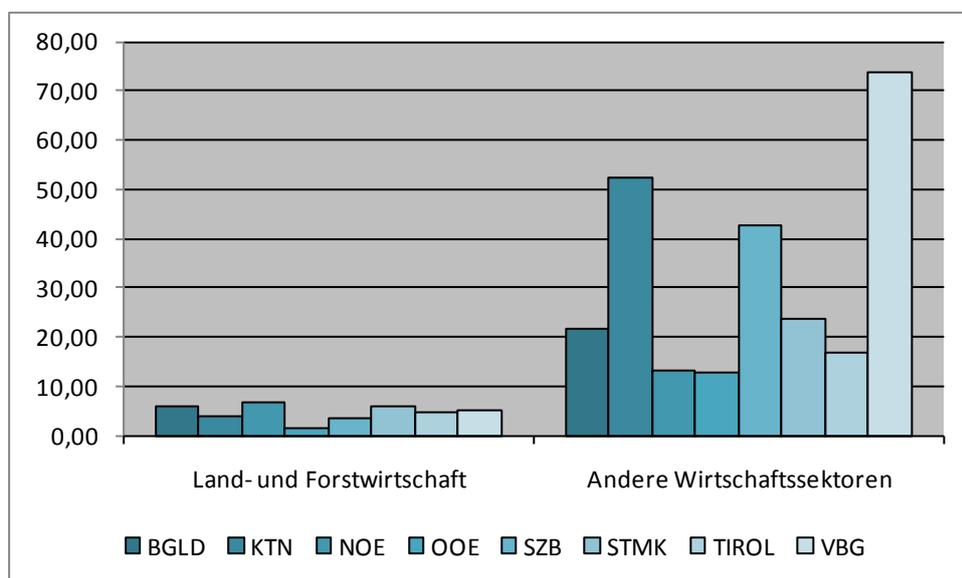
4.7.3 Wirtschaftsförderung

Je Einwohner werden von den Ländern für die Abschnitte 71, 74, 77 und 78 rund 125 Euro aufgewendet. Für die Förderung der Land- und Forstwirtschaft werden rund 67 Euro je

Einwohner erübrigt, für die restliche Wirtschaftsförderung knapp 60 Euro. Die Verteilung über die Bundesländer zeigt bei Land- und Forstwirtschaft ein relativ homogenes Bild, für die anderen Bereiche der Wirtschaftsförderung gibt es deutliche Unterschiede im Niveau der Nettoausgaben je Einwohner. Vor allem Kärnten und Tirol gaben 2008 mit beinahe 120 Euro je Einwohner bzw. 100 Euro je Einwohner deutlich mehr als die anderen Bundesländer aus. Salzburg und Niederösterreich zum Beispiel weisen hier deutlich niedrigere Förderausgaben netto aus.

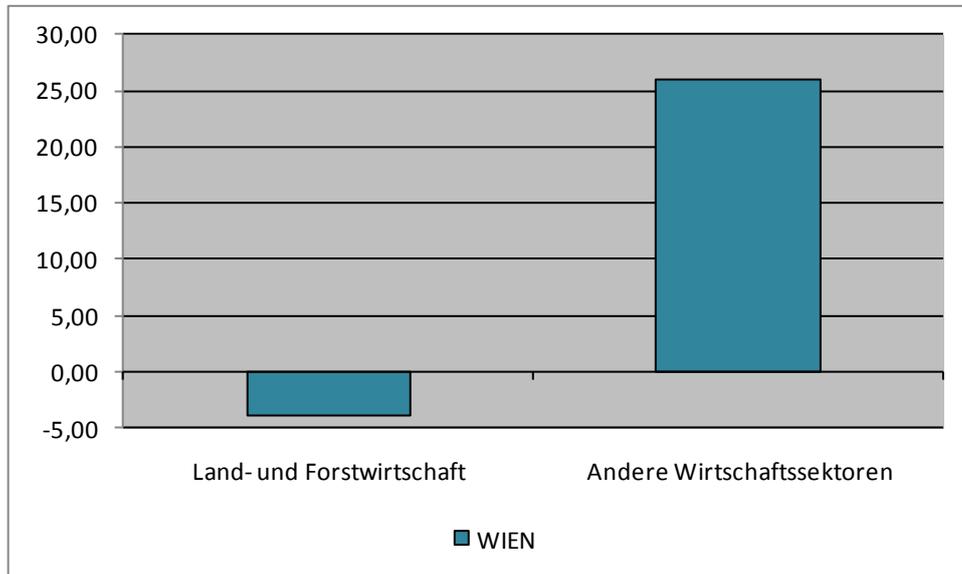
Wie bereits vorher festgehalten, spielt die Förderung der Land- und Forstwirtschaft auf der Gemeindeebene nur eine eher untergeordnete Rolle. Die anderen Wirtschaftszweige sind hier wesentlich bedeutender. Insgesamt werden auf der Gemeindeebene je Einwohner knapp 30 Euro aufgewendet. Wieder zeigt sich ein sehr heterogenes Bild bei der Wirtschaftsförderung nach Bundesländern. Gemeinden in Kärnten, Salzburg und Vorarlberg gaben 2008 deutlich mehr für die Wirtschaftsförderung netto aus als Gemeinden in den anderen Bundesländern. In Wien sind die Förderausgaben aus dem Abschnitt 7 deutlich niedriger als in den anderen Ländern. Die Nettoausgaben für die Förderung der Land- und Forstwirtschaft waren 2008 leicht negativ, für die restlichen Wirtschaftszweige wurden etwas über 25 Euro je Einwohner netto ausgegeben.

Abbildung 63: Wirtschaftsförderung der Gemeinden



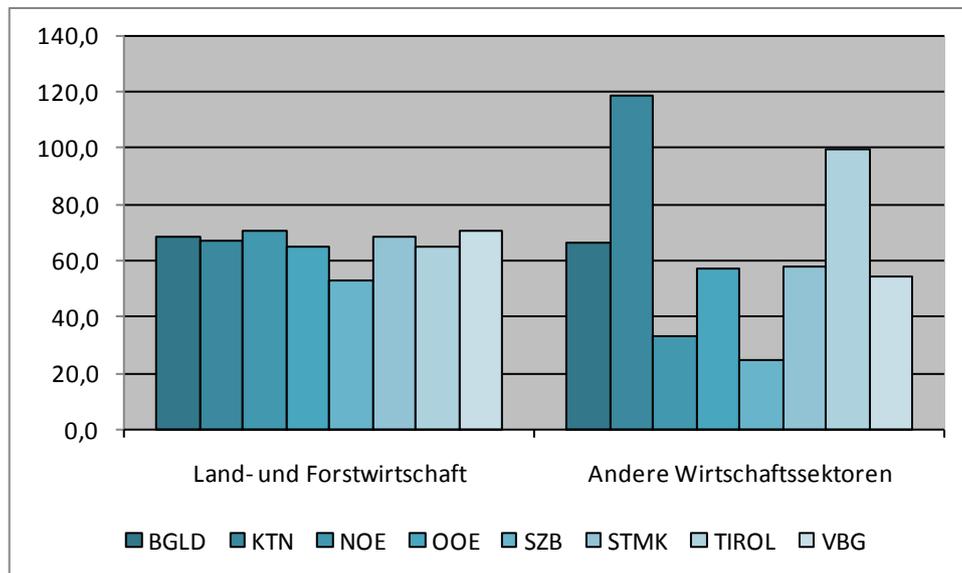
Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 64: Wirtschaftsförderung in Wien



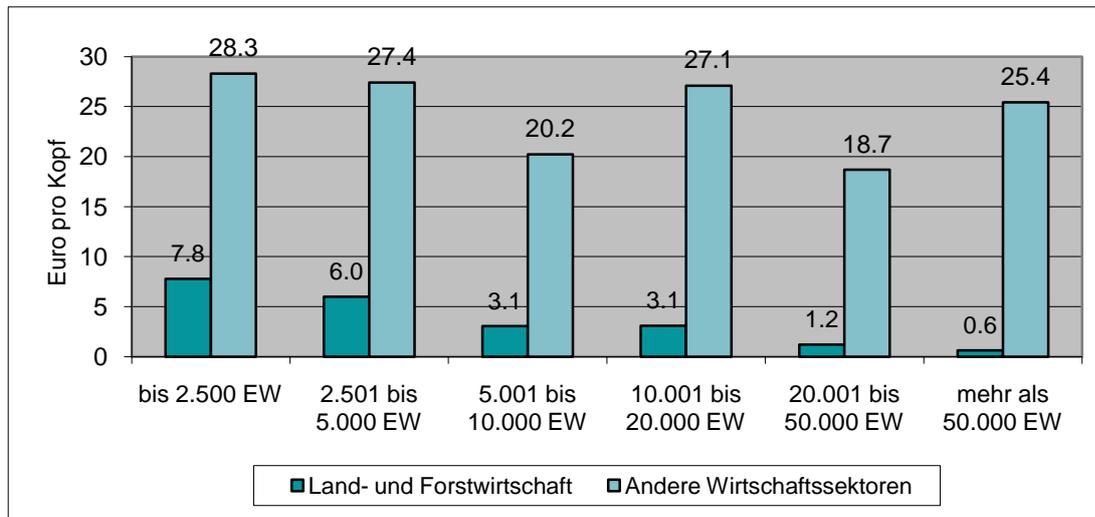
Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Abbildung 65: Wirtschaftsförderung der Länder



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Die Förderausgaben auf der Gemeindeebene nach den Gemeindegrößenklassen zeigt, dass für die Land- und Forstwirtschaft mit zunehmender Einwohnerzahl ein geringerer Betrag aufgewendet wird, wobei das Niveau deutlich unter den Förderungen für die anderen Wirtschaftszweige liegt. Für Energie, Fremdenverkehr und Handel, Gewerbe und Industrie unterscheiden sich die Förderausgaben nur leicht. Geringfügig mehr dürften kleinere Gemeinden hierfür netto ausgeben.

Abbildung 66: Wirtschaftsförderung nach Gemeindegröße

Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Indikatoren

Prinzipiell lässt sich aus ökonomischer Sicht festhalten, dass Wirtschaftsförderung keine Sonderlast der Länder und Gemeinden darstellt. Wirtschaftsförderung als Standortinstrument dient dazu die Attraktivität zu erhöhen und Betriebsansiedlungen zu fördern. Die direkte Förderung von privaten Unternehmen sollte daher keine Sonderlast darstellen, welche über einen besonderen Indikator abgebildet werden sollte, sondern liegt in der alleinigen Entscheidung der Gebietskörperschaften. Weiters sollten Ausgaben zur Förderung des Standortes über die Kommunalsteuer auch zu höheren Einnahmen führen, also zu höherer Finanzkraft. Somit könnte man argumentieren, dass die Finanzierung zu einem gewissen Teil über die eigenen Abgaben erfolgt und somit in der Verteilung der Mittel des Steuerverbundes nicht mehr zu berücksichtigen ist.

Eine Ausnahme dürfte die Förderung der Land- und Forstwirtschaft auf Länderebene sein. Im Rahmen der Kofinanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik könnte sich eine Sonderlast ergeben. Die Förderungen und Leistungsabgeltungen in der Land- und Forstwirtschaft setzen sich nach EU-Klassifizierung aus 4 Bereichen zusammen (siehe Grüner Bericht, 2009):

- Marktordnungsausgaben, finanziert durch EU-Mittel
- Ländliche Entwicklung: Die Finanzierung nach dem Verhältnis 48,56 Prozent über EU-Mittel gegenüber 51,44 Prozent national (Bund und Länder). Im Konvergenzgebiet Burgenland beträgt der EU-Anteil 75 Prozent, der nationale Anteil

25 Prozent. Die Aufbringung der nationalen Mittel erfolgt durch Bund und Länder im Verhältnis 60 zu 40.

- Nationale Förderungen, die den Maßnahmen des ländlichen Entwicklungsprogramms weitgehend entsprechen. Diese werden aus Bundes- und/oder Landesmitteln finanziert.
- Sonstige Förderungen, die je nach Maßnahme aus EU-, Bundes- und/oder Landesmitteln finanziert werden.

Als Basis für die Sonderlast könnten die Ausgaben der Bundesländer für die Kofinanzierung der ländlichen Entwicklung herangezogen werden. Wie aus Tabelle 42 ersichtlich, spielen die kofinanzierten Ausgaben mit einem Anteil von 48 Prozent im Jahr 2008 die wichtigste Rolle, gefolgt von den Marktordnungsausgaben mit einem Anteil von 34 Prozent. Die Förderungen im Rahmen der national geförderten ländlichen Entwicklung sowie der sonstigen Maßnahmen ist geringer. Dabei ist aber zu beachten, dass der Anteil der Länder an der nationalen Förderung für die ländliche Entwicklung deutlich höher ist und absolut auch höher als die Förderungen im Rahmen der ko-finanzierten ländlichen Entwicklung.

Tabelle 42: Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft 2006 bis 2008

Förderungen für die Land- und Forstwirtschaft	2006	2007	2008			
			EU	Bund	Land	Gesamt
Marktordnungsausgaben (1. Säule der GAP)	819,58	754,62	751,56	6,5	4,36	762,42
Ländliche Entwicklung (2. Säule der GAP)	1148,81	917,99	527,22	315,94	221,98	1065,14
Ländliche Entwicklung – national	266,81	283,95	0,05	55,06	232,96	288,08
Sonstige Maßnahmen	94,56	89,29	0,1	67,2	30,21	97,52

Quelle: Grüner Bericht 2009, eigene Darstellung.

Somit könnten im Rahmen der Wirtschaftsförderung sowohl Basisaufgaben als auch eine Sonderlast bestimmt werden. Die kofinanzierten Förderausgaben für die Land- und Forstwirtschaft könnten somit der Sonderlast zugeteilt werden, die restlichen Förderungen den Basisaufgaben.

Tabelle 43: Zuordnung der Wirtschaftsförderung zu Basisaufgaben und Sonderlast

Aufgaben	Aufgabenbündel
Aufgabe 1 – Nationale Förderung der Land- und Forstwirtschaft, sowie der Wirtschaftszweige Energie, Fremdenverkehr und Handel, Gewerbe und Industrie	Basisaufgaben
Aufgabe 2 – Kofinanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft	Sonderlast

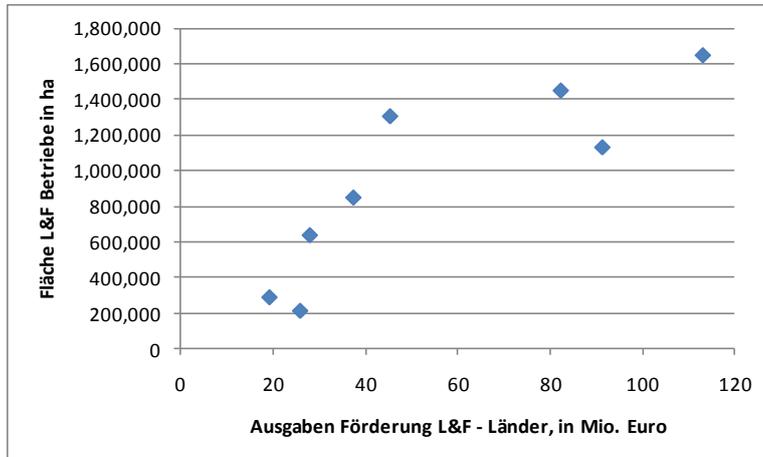
Internationaler Überblick

Prinzipiell wird in keinem der von uns näher betrachteten Ländern Ausgaben für Wirtschaftsförderung als Sonderlast betrachtet. Diesen Beispielen folgend ist auch in dieser Darstellung Wirtschaftsförderung nicht als Sonderlast anzusehen. Lediglich das Argument der Kofinanzierung könnte als Argument für eine Sonderlast gelten. Indirekt werden in der Schweiz über den Indikator der Steilheit höhere Kosten der Waldbewirtschaftung (Schutz- und Nutzwald) abgegolten, der restliche Bereich der Volkswirtschaft wird als Wahlbedarf bezeichnet. Die Begründung der höheren Kosten der Bewirtschaftung ist jedoch von dem Argument der Kofinanzierung deutlich zu unterscheiden.

Mögliche Indikatoren

Die Förderungen basieren zum Teil auf der Förderung der Unternehmer bzw. Unternehmen, aber auch auf der Fläche, wobei teilweise die subventionierte Fläche beschränkt ist. Somit ist ex ante nicht abzusehen, ob die Fläche oder die Anzahl der Unternehmen der „bessere“ Indikator sein könnte. Daten über die land- und forstwirtschaftlichen Flächen bzw. Unternehmen werden von Statistik Austria erhoben. Dabei erfolgt alle 10 Jahre eine Vollerhebung und alle 2 bis 3 Jahre eine Stichprobenerhebung. Die letzte Stichprobenerhebung steht für das Jahr 2007 zur Verfügung. Für das Jahr 2008 steht zwar die Anbaufläche auf dem Ackerland zur Verfügung, jedoch keine Daten über die forstwirtschaftliche Fläche sowie die Anzahl der Betriebe. Die nachfolgende Darstellung bezieht daher die Fläche und die Betriebe des Jahres 2007 auf die Nettoausgaben in den Unterabschnitten 71 und 74.

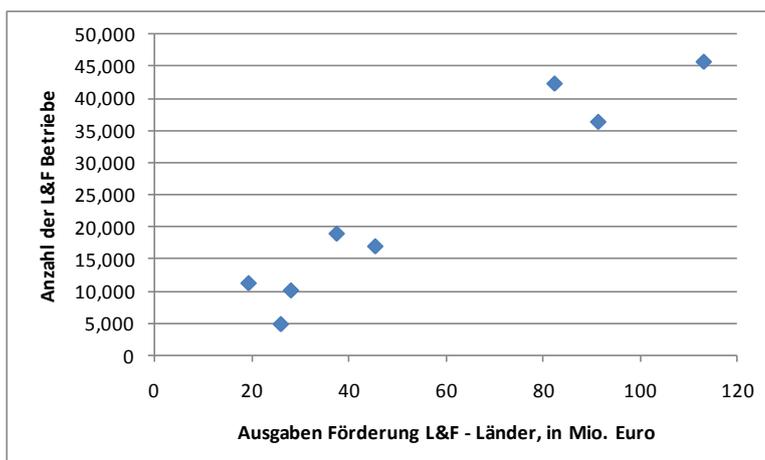
Abbildung 67: Förderausgaben L&F gegenüber landwirtschaftlicher Fläche



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Der Zusammenhang zwischen den Förderausgaben und der Fläche der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Hektar ist bei Betrachtung der beiden Abbildungen schwächer als jener mit der Anzahl der Betriebe. Dies zeigt sich auch, falls man den Korrelationskoeffizient ermittelt. Die Korrelation zwischen der Fläche und den Förderausgaben ist mit 0,86 geringer als jene zwischen der Anzahl der Betriebe und den Förderausgaben mit 0,96. Infolge der hohen Korrelation mit der Anzahl der Betriebe würde letzterer besser geeignet sein, als Indikator für Sonderlasten zu dienen. Möglicherweise besteht zwischen der Fläche und den Förderausgaben ein nichtlinearer Zusammenhang, der sich aufgrund bestimmter Einschleifregelungen ergibt. Demnach könnte die Anzahl der Betriebe als Indikator für die Sonderlast herangezogen werden.

Abbildung 68: Ausgaben L & F gegenüber Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe



Quelle: IFIP-Daten, Statistik Austria, eigene Berechnungen.

5 Förderung strukturschwacher Regionen

5.1 Das derzeitige Umverteilungssystem im FAG

Der derzeitige Finanzausgleich sieht, trotz erheblicher Vereinfachungen gegenüber früheren FAGs, ein relativ kompliziertes System der Verteilung der Finanzmittel des Steuerverbundes vor. So wurde im zurzeit gültigen FAG in der Oberverteilung eine Reihe von Zuschüssen und Zuweisungen in Ertragsanteile umgewandelt. Dies führte auch dazu, dass die frei verfügbaren Mittel in Relation zu den zweckgebundenen Mitteln zugenommen haben. Dazu gehören z.B. Transfers für den Kopfquotenausgleich, den Personennahverkehr oder die Straßen als Kompensation für die Übertragung der Bundesstraßen B an die Länder, wie auch der Konsolidierungsbeitrag. Somit ist der Anteil der Mittel, der über den einheitlichen Schlüssel an Länder und Gemeinden verteilt wird, gestiegen. Teilweise hat die Verteilung dieser Transfers auf die einzelnen Länder auch Umverteilungscharakter.

Im FAG 2005 wurde eine Finanzausweisung an jene Länder gezahlt, deren Landeskopfquote deutlich unter der Durchschnittskopfquote lag. Die Finanzausweisung wurde derart bestimmt, dass die Summe der Ertragsanteile pro Kopf zumindest 87,9 Prozent der Durchschnittskopfquote erreichte. Infolge der Ausgestaltung als Finanzausweisung trug der Bund das „Risiko“ des Ausgleichs. Da die eigenen Abgaben auf der Landesebene gering sind, verfolgte der Landeskopfquotenausgleich das Ziel große Unterschiede, die sich aus der Verteilung über die Fixschlüssel ergaben, zu kompensieren. Mit dem Wegfall des Landeskopfquotenausgleichs ist eine Umverteilungskomponente auf Länderebene weggefallen. Im neuen FAG erfolgt für die Abschaffung des Landeskopfquotenausgleichs eine Kompensation mit der Übernahme in Ertragsanteile, welche über einen Fixschlüssel auf die zuletzt anspruchsberechtigten Bundesländer verteilt wird. Mit der Umwandlung in einen Fixschlüssel wurde die Umverteilung zementiert. Im Jahr 2009 wurden knapp 63 Prozent der Ertragsanteile nach der Bevölkerung, 0,3 Prozent nach dem Aufkommen und 37 Prozent nach Fixschlüsseln verteilt. Der Anteil der Mittel nach Fixschlüssel ist gegenüber dem letzten FAG zwar gestiegen¹⁷, dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Anstieg auf Eingliederungen von Finanzausweisungen zurückzuführen ist, welche zuvor ebenfalls zu überwiegenderem Teil nach Fixschlüsseln vergeben wurden. Die Verteilung der Ertragsanteile nach Fixschlüssel beinhaltet bereits eine Berücksichtigung der Aufgaben der Länder.

Die geringe Verteilung nach dem Aufkommen sowie die relativ geringen Einnahmen aus eigenen Steuern mit rund 2 Prozent der Einnahmen auf Landesebene legen nahe, dass eine Umverteilung im Rahmen eines Ausgleichs auf der Einnahmenseite infolge unterschiedlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nur bedingt notwendig ist. Somit ist bezüglich der Finanzkraft je Einwohner kein Umverteilungsbedarf gegeben.

¹⁷ Im Jahr 2007 betrug der Anteil der nach Fixschlüssel verteilten Mittel noch 22 Prozent.

Derzeit erfolgt die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden folgendermaßen. Die aus der Oberverteilung ermittelten Gemeindeertragsanteile werden zuerst auf die einzelnen Länder verteilt. Dabei spielt der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine erhebliche Rolle. Im Jahr 2009 wurden über 53 Prozent nach diesem Kriterium verteilt, gefolgt von der Verteilung nach Fixschlüsseln mit etwas über 23 Prozent, der Volkszahl mit knapp 15 Prozent und 8,5 Prozent nach dem Aufkommen. Die Verteilung der Mittel innerhalb eines Bundeslandes auf die Gemeinden basiert hingegen, nach Abzug der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel in Höhe von 12,7 Prozent, zum überwiegenden Teil (86 Prozent, siehe Hüttner et al., 2008) auf dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Der Rest wird in Form des Getränkesteuerausgleichs, des Werbesteuerenausgleichs, des Ausgleichs-Vorausanteils und dem Unterschiedsbetrag Finanzbedarf-Finanzkraft auf die einzelnen Gemeinden verteilt. Letzterer stellt speziell eine Umverteilungskomponente im Finanzausgleich dar, indem die unterschiedliche Finanzkraft, also die erhobenen eigenen Steuern, berücksichtigt wird. Von diesem Unterschiedsbetrag werden 30 Prozent bei den einzelnen berechtigten Gemeinden berücksichtigt. Insgesamt werden über diesen Punkt rund 4 Prozent der Ertragsanteile der Gemeinden an wirtschaftlich schwächere Gemeinden ausbezahlt. Obwohl der Betrag eher mäßig scheint, stellt er vor allem für Gemeinden bis 5.000 Einwohner mit durchschnittlich rund 33 Euro je Einwohner eine wichtige Unterstützung dar. (siehe Hüttner et al., 2008).

Die Finanzkraft wird ermittelt, indem die Einnahmen aus der Grundsteuer (A und B) mit einem fiktiven Hebesatz von 360 Prozent und 39 Prozent der tatsächlichen Erträge der Kommunalsteuer und der Lohnsummensteuer des zweitvorangegangenen Jahres herangezogen werden. Die Wahl von 39 Prozent basiert auf der Überlegung, dass Anstrengungen, Ansiedlungen von Unternehmen im Gemeindegebiet zu forcieren, nicht über einen allzu hohen Anstieg der Finanzkraft konterkariert werden soll. Der Finanzbedarf ergibt sich aus dem Produkt der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft des Vorjahres mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel der jeweiligen Gemeinde. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Finanzkraft je Einwohner mit der Anzahl der Einwohner einer Gemeinde zunimmt. Die Landesdurchschnittskopfquote ergibt sich aus der Finanzkraft aller Gemeinden des Landes geteilt durch die Volkszahl des Landes. Die daraus resultierende Umverteilung ist auf die Landesgrenzen beschränkt.

Neben dieser horizontalen, auf Länderebene angesiedelten, Umverteilung gewährt der Bund den Gemeinden eine Finanzausweisung, den sogenannten Gemeindekopffquotenausgleich nach §21 FAG. Dieser wird Gemeinden gewährt, wenn die Finanzkraft pro Kopf um mehr als 10 Prozent unter der Bundesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft in der jeweiligen Gemeindegrößenklasse zurückbleibt. Die Finanzkraft umfasst in diesem Fall auch die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Die Finanzausweisung wird in einem ersten Schritt auf die einzelnen Bundesländer nach der Volkszahl aufgeteilt. Wird der Bedarf in einem Bundesland nicht erreicht, werden die Mittel auf Kosten der anderen Bundesländer angehoben. Gemeinden, welche unter 90 Prozent der Bundesdurchschnittskopfquote in ihrer Gemeindegrößenklasse liegen, wird ein Sockelbetrag

von 30.500 Euro zugewiesen, sowie 10 Prozent des Unterschiedsbetrages, solange die Grenze von 90 Prozent des Unterschiedes zur Bundesdurchschnittskopfquote nicht überschritten wurde. 2007 waren rund 1.000 Gemeinden anspruchsberechtigt, rund 250 davon erhielten lediglich den Sockelbetrag. Werden die Mittel in einem Land nicht ausgeschöpft, dann werden sie auf die Gemeinden mit der geringsten Finanzkraft im Vergleich zum Landesdurchschnitt verteilt. Diese Finanzzuweisung basiert nicht nur auf den Unterschieden innerhalb eines Landes, sondern berücksichtigt auch das Verhältnis zum Bundesdurchschnitt.

Tabelle 44: Finanzkraft nach §21 FAG nach Gemeindegrößenklassen für das Jahr 2008 in Euro je Einwohner

	Bgld	Ktn	Nö	Oö	Sbg	Stmk	Tirol	Vbg	Summe
bis 500	701	-	832	835	1.552	770	1.003	1.070	885
501 bis 1.000	769	898	839	837	1.061	799	1.010	1.001	867
1.001 bis 2.500	799	858	852	930	1.044	873	1.062	1.141	902
2.501 bis 5.000	907	914	968	952	1.164	966	1.167	1.144	1.005
5.001 bis 10.000	1.075	936	1.050	1.112	1.169	1.108	1.249	1.207	1.103
10.001 bis 20.000	1.654	1.140	1.317	1.326	1.398	1.101	1.355	1.309	1.298
20.001 bis 50000	-	1.263	1.460	1.500	-	1.419	-	1.510	1.463
50.001 und mehr	-	1.555	-	1.813	1.785	1.563	1.706	-	1.685
Summe	879	1.116	1.042	1.175	1.352	1.072	1.249	1.285	1.135

Quelle: BMF.

Die Finanzkraft nach §21 FAG nach Gemeindegrößenklassen für das Jahr 2008 ist in Tabelle 44 dargestellt. Hier zeigt sich, dass die Finanzkraft der Gemeinden nicht nur nach Größenklassen voneinander abweicht, sondern auch unter den Bundesländern zueinander. So weisen Gemeinden in Salzburg im Schnitt eine deutlich höhere Finanzkraft auf, ebenso in Vorarlberg und Tirol. Dies ist hauptsächlich auf die höhere Finanzkraft kleinerer Gemeinden zurückzuführen.

5.2 Umverteilungswirkungen des FAG

Die Umverteilungswirkungen im FAG sind auf Gemeindeebene erheblich. Schönböck und Bröthaler (2005) zeigen dies sowohl nach Gemeindegrößenklassen als auch nach Finanzkraftquintilen auf, wobei Finanzkraft in diesem Fall als Einnahmen aus eigenen Abgaben definiert ist. Nach Gemeindegrößenklassen steigen die Einnahmen aus eigenen Abgaben deutlich an. So erhielten die Gemeinden über 50.000 Einwohner im Jahr 2003 das 2,5-fache aus eigenen Abgaben verglichen mit Gemeinden bis 2.500 Einwohner. Im Jahr 1997 war das Verhältnis mit 2,4 noch etwas geringer. Dabei ist aber auch festzuhalten, dass die Bedeutung der eigenen Abgaben abgenommen hat und im Durchschnitt sogar gesunken ist, da die Getränke- und Werbesteuer durch den Wegfall in die Ertragsanteile aufgenommen wurde. Die Bedeutung der Ertragsanteile auf die Verteilung hat dementsprechend zugenommen. Berücksichtigt man die Ertragsanteile, dann ergibt sich ein deutlicher

Aufstockungseffekt bei kleinen Gemeinden, sodass das Verhältnis der Einnahmen pro Einwohner von 2,5 auf 1,9 zurückgeht. Betrachtet man auch noch den sekundären und tertiären Finanzausgleich, so implizieren diese einen weiteren Rückgang auf 1,7 (1997: 1,8). Der Finanzausgleich 2005 hat zu einer weiteren leichten Verringerung geführt. Die weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ab dem Jahr 2011 wird trotz Ausgleich der Gemeinden über 10.000 Einwohner zu einer weiteren Nivellierung führen.

Nach Finanzkraft betrachtet, ist der Ausgleich zwischen den einzelnen Gemeinden noch stärker. Betrug im Jahr 2003 das Verhältnis des obersten Finanzkraftquintils zum untersten 1:4,6, so verringert sich das Verhältnis nach Berücksichtigung des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs auf 1,5, wobei das zweite und dritte Quintil sogar geringere Einnahmen pro Einwohner als das unterste Quintil aufweisen (Jahr 2003).

Prinzipiell ist das Maß der Umverteilung zwischen einzelnen Ländern und Gemeinden eine politische Entscheidung, die sich an den Präferenzen der Bürger zu orientieren hat. Dennoch wird es notwendig sein, die Auswirkungen auf die Effizienz nicht aus den Augen zu verlieren. Es ist eine Abwägung zwischen dem Gleichheits- und dem Effizienzprinzip vorzunehmen. Es besteht die Gefahr, dass die gesamten zu verteilenden Mittel durch zu starke Berücksichtigung des Gleichheitsprinzips deutlich sinken.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Schneider (2002). Dieser untersucht die Anreizwirkung des Umverteilungssystems des Finanzausgleichs auf Gemeindeebene näher. Unter Anreizwirkung wird dabei verstanden, welchen Anreiz Gemeinden haben, zusätzliche Einnahmen zu generieren. Dies sollte spürbaren Einfluss auf die Anstrengungen der Gemeinden haben Ansiedlungen bzw. Ausweitungen von Unternehmen aktiv zu unterstützen. In der Untersuchung von Schneider werden die Finanzzuweisungen des §21, die Auswirkungen des Unterschiedsbetrags Finanzkraft und des Finanzbedarfs nach §11, die Landesumlage sowie die Beiträge zu den Sozialhilfe- und Schulverbänden, welche sich an der Finanzkraft orientieren, berücksichtigt. Es zeigt sich, dass erhebliche negative Anreizwirkungen bestehen. Am stärksten ist der Effekt bei der Grundsteuer, bei welcher einer Gemeinde im Schnitt nur 23 Prozent eines zusätzlich eingehobenen Euros effektiv verbleiben, 77 Prozent gehen durch geringere Umverteilungsansprüche bzw. höhere Ausgaben wieder verloren. Durch die Bestimmung, dass nur 39 Prozent der Kommunalsteuereinnahmen im Rahmen des Unterschiedsbetrags Finanzkraft-Finanzbedarf berücksichtigt werden, beträgt bei der Kommunalsteuer der Kompensationseffekt¹⁸ „lediglich“ 55 Prozent. Der maximale Kompensationseffekt über die Gemeinden beträgt in dieser Untersuchung 144 Prozent bei der Kommunalsteuer und 174 Prozent bei der Grundsteuer. Der Anteil der Gemeinden mit einem Kompensationseffekt von über 100

¹⁸ Unter Kompensationseffekt werden Verluste an Transfers und höhere Leistungen im Rahmen der Landesumlage bzw. Beiträge zu Sozialhilfe- und Schulverbänden verstanden. Ein Kompensationseffekt von 70% bedeutet, dass der Gemeinde von 1 Euro zusätzlichem Steueraufkommen nur 30% verbleiben.

Prozent beträgt bei der Kommunalsteuer 8,7 Prozent, bei der Grundsteuer 9,7 Prozent. Als bedeutend für diesen Effekt zeigen sich die Landesumlage sowie die Finanzausgleich des Bundes gemäß §21 und der Unterschiedsbetrag Finanzkraft-Finanzbedarf. Diese Untersuchung basiert zwar auf dem FAG 1993, dennoch unterscheidet sich der derzeitige Finanzausgleich in den wesentlichen Mechanismen nur geringfügig. Die geringere Landesumlage dürfte den Effekt etwas verringern. Mögliche Auswirkungen zusätzlicher Einnahmen auf die Bedarfszuweisungen der Länder nach §11 Abs. 1 FAG werden in diesem Papier nicht berücksichtigt, sodass der Effekt noch größer sein dürfte.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass das Niveau der Umverteilung zum Ausgleich zwischen den Gemeinden beträchtlich ist und dass hiervon bereits beträchtliche negative Anreizwirkungen zur Ausübung einer aktiven Ansiedlungspolitik und der Bereitstellung dafür notwendiger Infrastruktur ausgehen können. Eine stärkere Umverteilung zugunsten von Kleinst- und Kleingemeinden könnte durch einen U-förmigen Verlauf des Ausgabenbedarfs gegeben sein. Dieses Argument wird häufig vorgebracht, um auch einen U-förmigen Verlauf beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu erhalten, indem eine zusätzliche Gemeindegroßenklasse am unteren Ende des abgestuften Bevölkerungsschlüssels eingeführt wird. Dieser höhere Bedarf kleinerer Gemeinden lässt sich teilweise nur schwer feststellen (siehe dazu Schratzenstaller und Pitlik im Gemeindefinanzbericht 2007). Eine Berücksichtigung könnte auch bei einer stärkeren aufgabenorientierten Mittelzuweisung stattfinden. Zu berücksichtigen ist auf jeden Fall, dass davon negative Anreize ausgehen, Größenvorteile von Gemeindezusammenlegungen bzw. Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu nutzen.

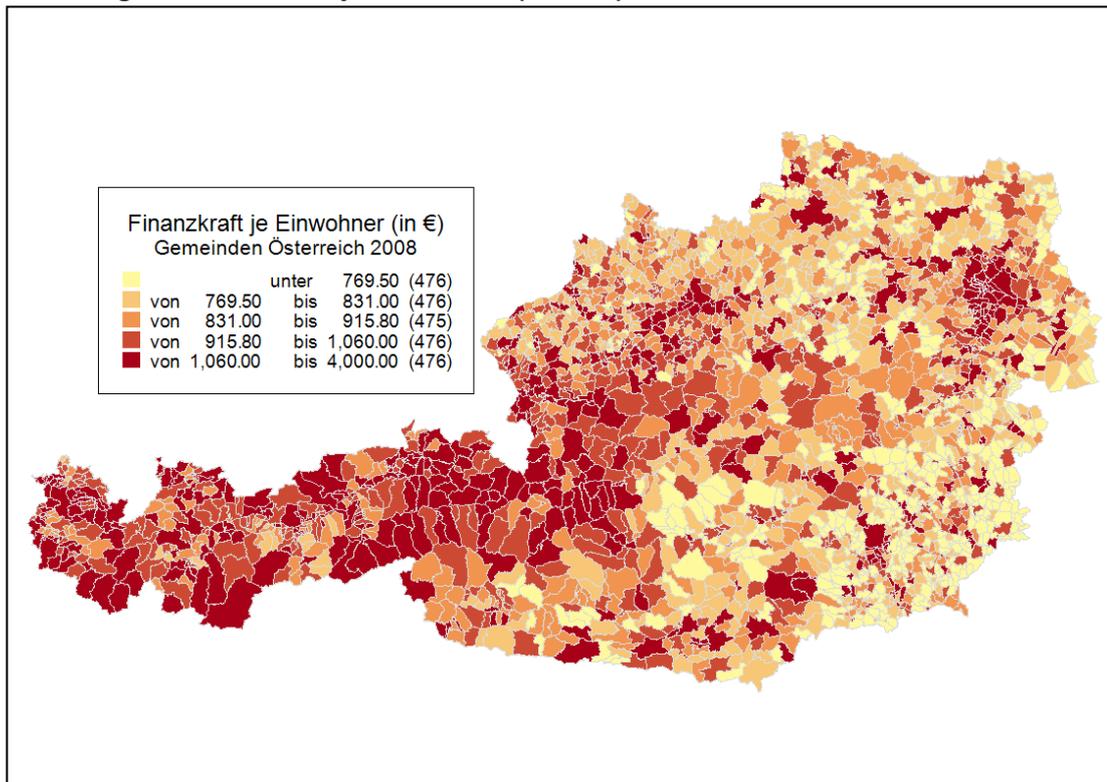
5.3 Förderung finanzschwacher Regionen bzw. Länder

Wie Tabelle 44 zeigt, weicht die Finanzkraft nach §21 FAG, also unter Einbeziehung der Ertragsanteile, zwischen den unterschiedlichen Gemeindegroßenklassen nicht so stark voneinander ab, jedoch gibt es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Eine Verringerung dieser Unterschiede würde jedoch erhebliche Umverteilung voraussetzen. Hüttner et al. (2008) ermittelten, dass die Anhebung der Differenz der Finanzkraft in den einzelnen Gemeindegroßenklassen auf 90 Prozent des Bundesdurchschnittes das 8-fache an Finanzausgleich des Bundes nach §21 benötigt hätte.

Um wirtschaftlich schwächere Regionen zu unterstützen sollte nicht auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel zurückgegriffen werden. Obwohl im Schnitt kleinere Gemeinden eine geringere Finanzkraft aufweisen, ist die Verteilung heterogen. Eine alternative Möglichkeit würde darin bestehen, wirtschaftlich schwächere Regionen zu bestimmen, und diese über Mittel zu fördern. Diese Mittel könnten im Rahmen von Vorwegabzügen bei den Ertragsanteilen der Gemeinden aufgebracht werden. Entsprechend der Forderung von Schratzenstaller und Pitlik (2007) würden somit wirtschaftlich stärkere Gemeinden deutlicher

zur Unterstützung schwächerer Gemeinden beitragen. Indem auf Regionen abgestellt wird und nicht auf einzelne Gemeinden, könnten auch die negativen Anreize zusätzliche Mittel durch regionale aktive Wirtschaftspolitik zu generieren für die einzelnen Gemeinden gering gehalten werden. Die Finanzkraft nach §21 ist in Abbildung 69 dargestellt. Dies berücksichtigt noch nicht die Umverteilung im Rahmen des Gemeindekopfquotenausgleichs. Diese Darstellung zeigt, dass vor allem im Osten Österreichs die Finanzkraft deutlich niedriger liegt, als im Westen.

Abbildung 69: Finanzkraft je Einwohner (in Euro)



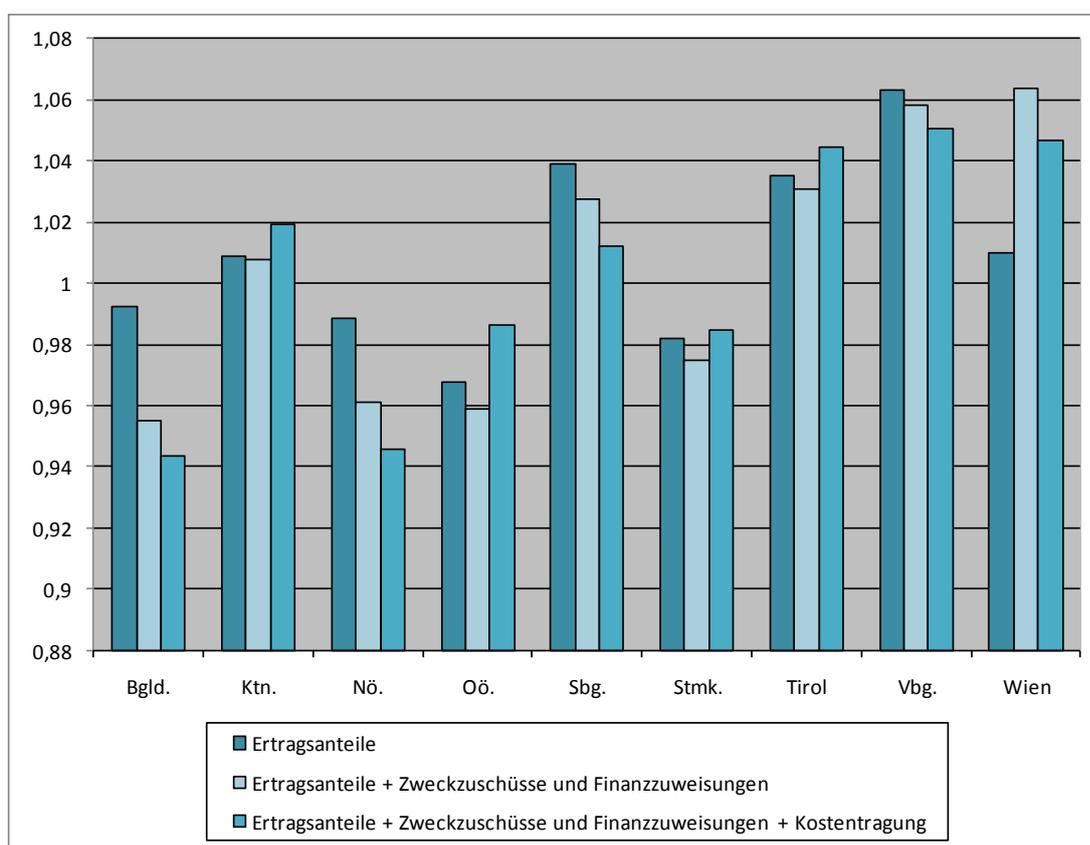
Quelle: BMF, eigene Berechnungen.

Sollten Gemeinden innerhalb einer Region wirtschaftlich relativ homogen sein, dann könnten direkte Zahlungen an die Gemeinden geleistet werden. Bei größerer Heterogenität wäre es möglich, dass der Bund Bedarfsmittel für Projekte zuweist. Dabei wäre aber eine Koordination mit den Ländern notwendig, da diese im Rahmen der Bedarfszuweisungen nach §11 Abs. 1 FAG Förderungen durchführen. Eine Abstimmung wäre somit unerlässlich. Es könnte auch vorgesehen werden, dass diese Mittel die Länder vergeben, wobei eine Koordinierung über Ländergrenzen hinweg notwendig sein dürfte.

Daten des Bundesfinanzministeriums für Finanzen über die Verteilung der Ertragsanteile an die Länder zeigen, dass diese relativ gleichmäßig verteilt sind. Einzig Vorarlberg und Tirol weisen mit 106 Prozent bzw. knapp 104 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner

höhere Ertragsanteileinnahmen aus. Oberösterreich erhält mit etwas weniger als 97 Prozent des Bundesdurchschnitts die geringsten Ertragsanteile je Einwohner. Berücksichtigt man Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen, dann ändert sich dieses Bild teilweise signifikant. Das Burgenland und Niederösterreich fallen merklich zurück, Oberösterreich erhält je Einwohner einen noch leicht geringeren Betrag. In Wien hingegen führen die Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen dazu, dass je Einwohner die meisten Mittel an Wien fließen. Der Grund hierfür besteht in den Zuschüssen für Wohnbauförderung und Zweckzuschüssen zur Krankenanstaltenfinanzierung. Berücksichtigt man auch noch Kostentragungen des Bundes, hauptsächlich für Landeslehrer und Ausgaben für Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz (GSBG), dann verlieren Niederösterreich und das Burgenland noch weiter, ebenso wird der Anstieg in Wien etwas verringert.

Abbildung 70: Verteilung der Ertragsanteile an die Länder



Quelle: BMF, eigene Darstellung.

Die bisherige Regelung sah einen Ausgleich vor, falls die Ertragsanteile hinter 87,9 Prozent der Durchschnittsquote zurückblieben. Mit der Umwandlung des Kopfquotenausgleichs der Länder in Ertragsanteile wurde dieser Ausgleich fixiert und führt zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Ertragsanteile. Die Zweckzuschüsse, Finanzzuweisungen und Kostentragungen berücksichtigen bereits unterschiedliche Aufgabenerfordernisse in den einzelnen Bundesländern. Notwendig wäre allerdings eine Evaluierung. Sollte eine verstärkte

Aufgabenberücksichtigung bei der Verteilung der Ertragsanteile stattfinden, dann ist es natürlich notwendig zu evaluieren, inwieweit ein Abweichen von einer Verteilung über die Bevölkerungszahl bei der Verteilung der Mittel noch stattfinden sollte. Da die eigenen Einnahmen auf Länderebene äußerst gering sind, ist ein Ausgleich der Einnahmenseite nicht wirklich notwendig. Eine Verteilung nach der Bevölkerungszahl sowie Indikatoren, welche Sonderlasten berücksichtigen, würden sich in diesem Fall anbieten. Sollte die Förderung wirtschaftlich schwächerer Länder vorgesehen werden, dann sollte dies außerhalb der Verteilung der Ertragsanteile stattfinden, um dies explizit und nachvollziehbar zu machen.

6 Schlussfolgerungen

In der vorliegenden Studie wird argumentiert, dass in einigen Bereichen neben der Bevölkerungszahl auch andere Indikatoren zur horizontalen Verteilung der Ertragsanteile herangezogen werden sollten, um eine stärkere Orientierung an den Aufgaben von Ländern und Gemeinden zu erhalten. Die Volkszahl als Indikator kann Sonderlasten aufgrund demographischer, sozioökonomischer, topographischer, ballungsraumspezifischer oder zentralörtlicher Faktoren nicht berücksichtigen. Auf die vertikale Mittelverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wurde nicht Bezug genommen, bedarf aber ebenso einer Evaluierung. Ausgangspunkt für die Analyse bilden Nettoausgaben der Länder und Gemeinden des Jahres 2008 und die Ansätze der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung und die darauf basierende Aufgabenverteilung. Dazu wurden die Abschnitte und Unterabschnitte in sieben Aufgabengruppen zusammengefasst. Grundlage der Herangehensweise sind die geltenden Finanzausgleichsregelungen. Die gesamten Ausgaben der Länder und Gemeinden weichen von den Nettoausgaben dahingehend ab, dass Ausgaben für Sach- und Finanzvermögen aus der Betrachtung ausgenommen wurden und nur die laufenden Ausgaben und die Schuldentilgung aufgenommen sowie die funktionell zugeordneten Einnahmen hiervon abgezogen wurden. Ausgangspunkt war der Gedanke, dass die Ertragsanteile und eigenen Abgaben zur Deckung der erforderlichen Nettoausgaben herangezogen werden, da sie keine funktionelle Zuordnung aufweisen. Auf der Länderebene betrug die Höhe der Nettoausgaben im Jahr 2008 rund 9,4 Mrd. Euro – nach Korrektur der Verbuchung des Investitionsbeitrages, auf der Gemeindeebene (inkl. Wien) 12,4 Mrd. Euro. Demgegenüber betragen die Einnahmen aus Ertragsanteilen laut Rechnungsquerschnitt der Gebearungsstatistik auf der Länderebene etwa 8,7 Mrd. Euro, auf Gemeindeebene (inkl. Wien) 9,1 Mrd. Euro. Somit wird der überwiegende Teil der Nettoausgaben über die Ertragsanteile finanziert.

Die Untersuchung unterscheidet zwischen Basisaufgaben und Sonderlasten. Basisaufgaben werden als jene Aufgaben betrachtet, für welche als Indikator die Bevölkerungszahl für die Verteilung der Mittel des Steuerverbundes herangezogen wird, für Sonderlasten werden hingegen andere Indikatoren verwendet. Teilweise wird ein Zuschlag zur Bevölkerung für unterschiedliche Gemeindegrößenklassen angedacht. In der nachfolgenden Darstellung findet sich ein grober Überblick über die Zuteilung zu Basisaufgaben und Sonderlasten, wobei die dargestellten Beträge lediglich einen Überblick geben. Die Analyse ist von der Prämisse ausgegangen, die Anzahl potentieller Indikatoren im überschaubaren Rahmen zu halten. Weiters wurde die Verfügbarkeit bzw. mögliche Erhebbarkeit von Datenmaterial in die Überlegungen einbezogen. Schließlich wurden nach Möglichkeit Indikatoren ausgewählt, die nicht von den Gebietskörperschaften durch ihr Verhalten direkt beeinflussbar sind.

Tabelle 45: Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Länderebene

Länderebene (ohne Wien)	Nettoausgaben (in Mio. Euro)		Potenzielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgabe*	Sonderlast	
A1 – Hoheitsverwaltung /allgemeine Verwaltung	2.221	0	-
A2 – Bildung	277	371	Anzahl der Schüler in berufsbildenden Länderschulen (Aufgabenteilung: Berufsbildende Schulen der Gemeinden auf Länderebene)
A3 – Kultur	111	353	Gemeindegrößenklassen
A4 – Soziale Sicherung	468	1.075	Soziale Sicherung: Sozialhilfeempfänger (Umschichtung der Mittel der Gemeinden für Ko-finanzierung der Länderausgaben), eventuelle zusätzliche Berücksichtigung zusätzlicher Indikatoren für freie Wohlfahrt bzw. Jugendwohlfahrt
A4 – Kinderbetreuung	0	370	Kinderbetreuung: Umschichtung der Mittel für Kinderbetreuung auf Gemeindeebene - Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungs-einrichtungen (unterschieden nach halbtätig und ganztätig sowie die beiden Altersgruppen 0-2 jährige sowie 3 bis 5 jährige)
A5 – Gesundheit	1.756	116	Risikoausgleich in der Krankenanstaltenfinanzierung nach Alter und Geschlecht
A6 – Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/Unternehmungen	61	749	Straßenbau und Straßenverkehr: vereinbarte Länge des Landesstraßennetzes; Öffentlicher Verkehr: Gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen
A7 – Wohnbauförderung/ Wirtschaftsförderung	619	837	Kofinanzierung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik 2. Säule) nach Anzahl der Land- und Forstwirtschaftlichen Unternehmen; Wohnbauförderung: Bevölkerungszuwachs, eventuell Indikatoren für sozial- bzw. umweltpolitische Kriterien
Summe	5.513	3.871	Andere Indikatoren
Gesamtsumme	9.384		

*Verteilung als Basisaufgabe folgt der Volksanzahl

Quelle: IFIP-Daten, eigene Analyse/Bearbeitung.

Entsprechend der Analyse in den einzelnen Aufgabengruppen würden sich die Nettoausgaben von 9,4 Mrd. Euro auf Landesebene zu fast zwei Dritteln, 5,5 Mrd. Euro, auf Basisaufgaben und zu rund einem Drittel, 3,9 Mrd. Euro, auf Sonderlasten beziehen. Bezugnehmend auf den derzeitigen Finanzausgleich, würde weiterhin ein großer Teil, auch nach Berücksichtigung anderer Finanzierungsquellen, nach der Volkszahl verteilt. Die Sonderlasten konzentrieren sich insbesondere auf die soziale Sicherung / Kinderbetreuung,

Bildung und Kultur. Im Bereich der Gesundheit spielt der Risikoausgleich dagegen eine vergleichsweise geringere Rolle.

Tabelle 46: Indikatoren zur Verteilung der Mittel auf Gemeindeebene

Länderebene (ohne Wien)	Nettoausgaben (in Mio. Euro)		Potenzielle Indikatoren für Sonderlasten
	Basisaufgabe*	Sonderlast	
A1 – Hoheitsverwaltung /allgemeine Verwaltung	1.510	402	Gemeindegrößenklassen, Staturstadt, Anzahl Pensionisten
A2 – Bildung	0	1.009	Bevölkerung der 6 bis 14 jährigen, Bevölkerungsdichte, Höhe (Aufgabenentflechtung: Allgemeinbildende Schulen auf Länderebene zur Gemeindeebene), Gemeindegrößenklassen
A3 – Kultur	129	226	Gemeindegrößenklassen
A4 – Soziale Sicherung	0	1.216	Umschichtung der Mittel der Gemeinden für Ko-finanzierung der Länderausgaben, restliche Gemeindemittel nach EmpfängerInnen spezifisch kommunaler Sozialhilfe
A4 – Kinderbetreuung	0	386	Zahl der betreuten Kinder in Kinderbetreuungs-einrichtungen (unterschieden nach halbtätig und ganztätig sowie die beiden Altersgruppen 0-2 jährige sowie 3 bis 5 jährige)
A5 – Gesundheit	823	46	Gemeindegrößenklassen (Aufgabenentflechtung in der Krankenanstaltenfinanzierung und Umverteilung der entsprechenden Mittel)
A6 – Technische Infrastruktur und (öffentliche) Betriebe/Unternehmungen	204	1.045	Straßenbau und Straßenverkehr: Mischung aus Ausgabenalst pro Einwohner, eventuell Zuschläge für oberes und unteres Quintil der Siedlungsdichte; Öffentlicher Verkehr: Gesonderte Erfassung der Nettolasten aller drei staatlichen Ebenen; Öffentliche und betriebsähnliche Einrichtungen: Zwei mögliche Indikatoren: 1) Pro-Kopf Betrag je Empfänger städtischer Sozialleistungen, 2) Pro-Kopf Betrag pro Begünstigten von öffentlichen Einrichtungen und Sozialwohnungen
A7 – Wohnbauförderung/ Wirtschaftsförderung	220	0	-
Summe	2.886	4.330	Andere Indikatoren
Gesamtsumme	7.216		

*Verteilung als Basisaufgabe folgt der Volksanzahl

Quelle: IFIP-Daten, eigene Analyse/Bearbeitung.

Auf der Gemeindeebene (ohne Wien) beträgt der Anteil der Nettoausgaben, der im Rahmen dieser Studie zu den Basisaufgaben gerechnet wurde, 40 Prozent, jener der Sonderlasten daher 60 Prozent. Die bedeutendsten Sonderlasten finden sich im Bereich der sozialen Sicherung, der technischen Infrastruktur, der (öffentlichen) Betriebe/Unternehmungen und

bei Bildung. Deutlich geringere Sonderlasten gibt es bei Kultur und Gesundheit. Die Berechnung für Wien als Land und Gemeinde wurde nicht durchgeführt, da dies ohne Bewertung der Indikatoren nicht zu bewerkstelligen ist. In Tabelle 45 und Tabelle 46 ist sowohl für Länder- als auch Gemeindeebene dargestellt, in welchen größeren Bereichen eine Aufgabenentflechtung im Rahmen des Projektes notwendig ist. Dies beinhaltet ebenso eine Entflechtung der Finanzierung der Aufgaben. In den obigen Tabellen ist dargestellt, in welchen Bereichen die Kofinanzierung aufgelöst werden sollte um somit eine Deckung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zu erreichen. Basierend auf der Analyse in Kapitel 3 sowie der einzelnen Aufgabengruppen zeigt sich folgendes Bild:

Tabelle 47: Aufgabenentflechtung auf Länderebene

Länderebene (ohne Wien)	Betrag in Mio. Euro	Intragovernmentale Transfers bzw. Aufgabenentflechtung
A2 – Bildung	42	Allgemeinbildende Schulen auf Gemeindeebene
A4 – Kinderbetreuung	370	Kinderbetreuung auf Gemeindeebene

Quelle: IFIP-Daten, eigene Analyse/Bearbeitung.

Tabelle 48: Aufgabenentflechtung auf Gemeindeebene

Gemeindeebene (ohne Wien)	Betrag in Mio. Euro	Intragovernmentale Transfers bzw. Aufgabenentflechtung
A2 – Bildung	58	Berufsbildende Schulen auf Länderebene
A4 – Soziale Sicherung	965	Intergovernmentaler Transfer für Sozialhilfe
A5 – Gesundheit	748 (UA 55, 56, 59)	Krankenanstalten auf Landesebene

Quelle: IFIP-Daten, eigene Analyse/Bearbeitung.

Daneben sind natürlich auch noch die anderen intragovernmentalen Transfers, wie sie in Kapitel 3 dargestellt sind, einer Überprüfung im Sinne einer Zusammenführung der Aufgaben und Finanzierung zu unterziehen.

Wichtig ist festzuhalten, dass diese Aufteilung nach Basisaufgaben und Sonderlasten auf den Werten des Jahres 2008 basiert und bei Umsetzung ein längerer Zeitraum bzw. auch derzeit geltende Regelungen in die Betrachtung aufgenommen werden müssen. Prinzipiell sollten die Sonderlasten in einen Topf zusammengefasst und für die einzelnen Indikatoren Gewichte berechnet werden. Ein solches System erfordert, dass sowohl die Indikatoren, also auch die Gewichte dieser Indikatoren von Zeit zu Zeit überprüft werden um die Dynamik bei einzelnen Aufgaben zu berücksichtigen. Bei Veränderungen in der Aufgabenzuteilung ist es ebenso notwendig zu gewährleisten, dass die Gewichte bzw. die Indikatoren weiterhin ihre Gültigkeit haben.

Wie bereits oben festgehalten, finanzieren die Ertragsanteile nicht die gesamten Nettoausgaben. Insofern, als die übrigen Einnahmen nicht funktionell zugeordnet werden können, decken diese Basisaufgaben ab. Diese Einnahmen verringern daher die noch zu finanzierenden Basisaufgaben auf Länder- und Gemeindeebene. Deshalb würde bei einer

verstärkten Aufgabenorientierung im Finanzausgleich der Anteil der über Indikatoren als Sonderlast verteilten Ertragsanteile gegenüber den Darstellungen in Tabelle 45 und Tabelle 46 höher ausfallen. Insgesamt betrachtet, könnte eine verstärkte Aufgabenorientierung Sonderlasten, welche bei einzelnen Gebietskörperschaften entstehen, berücksichtigen.

Neben dem fiskalischen Ausgleich auf der Ausgabenseite ist auch der Ausgleich auf der Einnahmenseite von Bedeutung. Dieser wird umso wichtiger, je größer der Anteil der eigenen Abgaben in Relation zu den Einnahmen ist. Auf der Länderebene tragen die eigenen Abgaben kaum zur Finanzierung der Aufgaben bei, auf der Gemeindeebene hingegen sind die Einnahmen aus den eigenen Abgaben bedeutsam und decken einen erheblichen Teil der Ausgaben. Mit der Überführung des Landeskopfquotenausgleichs in den Verteilungsschlüssel im FAG 2008 wurde die Umverteilung zwischen den Ländern auf Basis des Jahres 2007 fixiert und die Ertragsanteile je Einwohner einander angenähert. Eine Berücksichtigung der Aufgaben bei der Zuteilung der Mittel würde die Umverteilung auf der Einnahmenseite über die Fixschlüssel als Folge der geringen eigenen Abgaben obsolet werden lassen bzw. müssten gewisse Fixschlüssel unter Umständen neu ermittelt werden, falls gewisse Sonderlasten nicht in den obigen Indikatoren abgebildet sind. Bedeutende Mehrausgaben von wirtschaftlich schwächeren Ländern, z.B. im Rahmen der Sozialpolitik, sind in diesen Indikatoren bereits berücksichtigt.

Auf der Gemeindeebene ist die Bedeutung der Umverteilung durch die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden wesentlich höher. Daten über die Finanzkraft zeigen, dass diese zwischen den einzelnen Gemeinden erheblich abweicht. Zusätzlich zeigt sich, dass die Finanzkraft, bestimmt durch das Aufkommen aus eigenen Abgaben, sehr stark mit der Gemeindegröße korreliert. So weisen größere Gemeinden eine deutlich höhere Finanzkraft auf. Der Finanzausgleich führt über den abgestuften Bevölkerungsschlüssel, aber auch über Finanzierungsbeiträge der Gemeinden bei Sozialhilfe- und Schulverbänden sowie der Beteiligung an der Krankenanstaltenfinanzierung, zu einer deutlichen Umverteilung zwischen Gemeinden, sowohl zwischen Gemeindegrößenklassen als auch zwischen Finanzkraftquintilen. Die Umverteilung dürfte auch Auswirkungen auf die Anreize der Gemeinden ausüben, Einnahmen aus erfolgreicher Wirtschaftspolitik zu generieren, da sich durch zusätzliche Einnahmen aus Abgaben die Mittel aus der Umverteilung spürbar verringern. Trotz der merklichen Besserstellung in der Finanzausstattung von wirtschaftlich schwächeren Gemeinden zeigt sich, dass ein erheblicher Unterschied nach Regionen besteht. Im Durchschnitt haben Gemeinden im Westen Österreichs eine merklich höhere Mittelausstattung als Gemeinden im Osten Österreichs, unter Vernachlässigung von Wien. Eine Möglichkeit Umverteilung auf der Gemeindeebene auszugestalten und gleichzeitig auch auf Effizienzprobleme Rücksicht zu nehmen, besteht in der Förderung von Regionen und nicht einzelner Gemeinden. Solange zusätzliche Einnahmen einer Gemeinde nur geringen Einfluss auf die Finanzkraft einer Region haben, sollten die Anreize, sich um zusätzliche Arbeitsplätze zu bemühen, nicht verringert werden.

Ein moderner Finanzausgleich hat sich an mehreren Punkten zu orientieren. Er sollte die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf die verschiedenen Gebietskörperschaften regeln und die aufgabenpolitische und finanzwirtschaftliche Dynamik berücksichtigen. Die Analyse hat in vielen Punkten (z.B. Gesundheit, Bildung etc.) gezeigt, dass die gegenwärtige Struktur des Finanzausgleichs im weiteren Sinne äußerst komplex geregelt ist und die Finanzierungsverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften sehr breit sind. Diese Verflechtungen führen dazu, dass Änderungen im Finanzausgleich immer wieder auch Anpassungen in anderen Bereichen der Finanzierung nach sich ziehen. Ebenso ist es schwierig nachzuvollziehen, wie gewisse Fixschlüssel zustande gekommen sind bzw. welche Mehrbelastung sie eigentlich abdecken. Eine stärkere Aufgabenorientierung muss daher auch mit einer Aufgabenkritik sowie einer Aufgaben- bzw. Finanzierungsentflechtung einhergehen, um die Handhabbarkeit des Systems deutlich zu vereinfachen und auch Anpassungen ohne größere Umstellungen durchführen zu können. Eine klare Entflechtung würde auch aus dynamischer Sicht zu wesentlichen Vereinfachungen, höherer Transparenz und auch Effizienzverbesserungen führen. Die unüberschaubare Anzahl an Transfers innerhalb des Systems führt zu einer Starrheit und macht es sehr schwierig flexibel auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Aus unserer Sicht bedingt eine stärkere Aufgabenorientierung auch eine klare Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung.

7 Literatur

- Andreas, F. (2009): Rechtliche Grundlagen des österreichischen Rettungswesens. Dissertation, Universität Wien.
- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., Mizell, L. (2007). Fiscal Equalisation in OECD Countries, OECD Working Paper No. 4.
- Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA (2001): Schweizer Bundesrat, 01.074, Bern.
- Bröthaler, J. (2008). Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948-2008 und finanzielle Auswirkungen 1976-2011, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien, Graz.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2009). Grüner Bericht 2009 – Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Wien.
- Byrkjeflot H., Neby S. (2004): The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison, Stein Rokkan Center for Social Sciences Working Paper 2004.
- Czypionka, T., Riedel, M., Röhring G., Eichwalder, S. (2009): Finanzierung aus einer Hand. Institut für Höhere Studien, Wien.
- Dafflon, B., Mischler, P. (2008). Expenditure needs equalisation at the local level: methods and practice, in: Kim, J., Lotz, J. (Hg.). Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007, Kopenhagen.
- DK Ministry of the Interior and Health (2002): Municipalities and Counties in Denmark. Tasks and Finance, Ministry of the Interior and Health, Kopenhagen.
- Ecoplan (2004): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich, Analysen im Rahmen der Arbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Schlussbericht, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), Bern.
- Ecoplan (2010): Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich, Analysen für die Jahre 2002-2006 im Rahmen der Arbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA),

Schlussbericht, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK), Bern.

Gesundheitswesen in Österreich (2005): Gesundheitswesen in Österreich. Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, Wien.

Graf, N., Kuschej, H., Paterson, I., Schuh, A. (2005): (Administrative) Effizienz des österreichischen Schulsystems, Internationaler und (intra-)nationaler Vergleich. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien

Hofmayer, M., Rack, H. (2006): Gesundheitssysteme im Wandel. Österreich, WHO Regionalbüro für Europa im Auftrag des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik Kopenhagen.

Huigsloot, P. (2008): The equalised allocation of local expenditure needs in the Netherlands: an optimised mixture of objectivity and politics, in: Kim, J., Lotz, J. (Hg.). Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007, Kopenhagen.

Huemer, U., Matzinger A., Maurer, A. (2008): Zum Paktum des Finanzausgleichs 2008, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Wien-Graz, S. 64-88.

Hüttner, B., Griebler, D., Huemer, U. (2008). Das Finanzausgleichsgesetz 2008 – Gesetzestext mit Kommentar, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien, Graz.

Kim, J., Lotz, J. (2008). Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007, Kopenhagen.

Krankenanstalten in Zahlen (2009): Krankenanstalten in Zahlen, Überregionale Auswertung der Dokumentation der landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten. Bundesministerium für Gesundheit, Wien.

Lehner, G. (2003): Aufgabenorientierter Finanzausgleich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien.

Lotz, J. (2008): How and why is the Financing of Nordic Local Government different?, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Wien-Graz, S. 372-394.

Mau, N. (2008): Expenditure needs equalisation – reasoning and organisation of work: the Danish case, in: Kim, J., Lotz, J. (Hg.). Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007, Kopenhagen.

Moeller Pedersen, K., Christiansen, T., Beck, M. (2005): The Danish health care system: evolution – not revolution – in a decentralized system, in: Health Econ. 14; S.41.57.

NFA (2004): Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - NFA, NFA Faktenblatt 7, Eidg. Finanzdepartement EFD, Bern.

NFA Projektgruppe 12 (2004); Verfeinerung des soziodemografischen Lastenausgleichs des Bundes (SLA), Schlussbericht. NFA – Phase II, Projektgruppe 12, Bern.

OECD (2007): OECD Territorial Reviews. Norway, Paris.

Pedersen, N., Mau J. (2003): Challenges of the Danish equalization scheme: redistribution and incentives, in: Färber, G.; Otter, N. (Hrsg.): Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe. Speyer, S. 131-162.

Riedel, M., Röhrling, G. (2009): Ursachen für Kostensteigerungen und zukünftige Herausforderungen im österreichischen Gesundheitssystem. Institut für höhere Studien, Wien, in: WISO 32. Jg. (2009), Linz.

Schneider, M. (2002). Local Fiscal Equalisation Based on Fiscal Capacity: The Case of Austria, Fiscal Studies vol. 23, no. 1, 105-133.

Schönbäck, W., Bröthaler, J. (2005). Zur horizontalen Verteilungsgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich Österreichs, Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden 2005/2.

Schratzenstaller, M., Pitlik, H. (2007) Der neue Finanzausgleich – eine kritische Bewertung, in: Kommunalkredit Austria (Hrsg.). Gemeindefinanzbericht, Wien.

Shah, A. (2007): A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers, in: Boadway, R., Shah, A. (Hg.) Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice, The World Bank.

Statistik Austria (2008): Statistische Nachrichten 11/2008: Marik-Lebeck, S., Wiesbauer, A.: Bevölkerungsentwicklung 2006 und 2007 in den Regionen Österreichs, 986-1011.

Statistik Austria (2009). Geburten und Sektor Staat – Teil II, Wien.

- Statistik Austria (2010): Bildung in Zahlen 2008/2009, Schlüsselindikatoren und Analysen. Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria (2010a). Bildung in Zahlen 2008/2009, Tabellenband. Statistik Austria, Wien.
- Statistik Austria (2010b), ESVG-Daten zum Sektor Staat (Ausgaben nach COFOG) 2008; Gebarungsstatistik der Länder und Gemeinden 2008, Gebarungen und Sektor Staat 2008, Wien.
- Strandberg-Larsen M., Nielsen M.B., Vallgarda S., Krasnik A., Vrangbaek K. and Mossialos E. (2007): Denmark: Health system review. *Health Systems in Transition*, 9(6), 1-164.
- SWE, Ministry of Finance (2008): Local government financial equalization, Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008, Ministry of Finance and the Swedish Association, Stockholm.
- Tingvall, L. (2008): Annual fluctuations in the cost equalization and budget stability for the municipalities in Sweden, in: Kim, J., Lotz, J. (Hg.). *Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop 2007*, Kopenhagen.
- Tingvall, L. (2007): Local Government financial equalisation in Sweden. Stockholm.
- TU Wien / Ifip (2010), Rechnungsabschlussdaten der Länder und Gemeinden 2008 auf Basis der Gebarungsstatistik der Statistik Austria (2010), eigene Auswertung der Landeshaushaltsdaten sowie der Gemeindehaushaltsdaten auf Basis von GemBon, Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (J. Bröthaler) im Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung der Technischen Universität Wien, Wien.
- World Bank (2006), *Capitation Financing Options in the Health Sector: International Experience. Uzbekistan Programmatic Public Expenditure Review.* Europe and Central Asia Region, Washington, DC.

Autoren: Helfried Bauer, Peter Biwald, Johann Bröthaler, Michael Getzner, Nikola Hochholdinger,
Sebastian Reis, Ulrich Schuh, Ludwig Strohner

Titel: Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung

Projektbericht/Research Report

© 2010 Institut für Höhere Studien (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
