

64. Österreichischer Städtetag

„STÄDTE NEU DENKEN - FINANZEN, BILDUNG, SOZIALES“

Arbeitskreis II

Mythen des Finanzausgleichs

Mythen des Finanzausgleichs

Moderation:

Mag.^a Eva Linsinger

Profil

Vorsitz:

Bürgermeister Mag. Matthias Stadler

St. Pölten

Vorträge:

Kommunale Aufgabenfinanzierung und Finanzausgleich

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung _____ Seite 5

Reformvorschläge aus der Sicht der Raumordnung

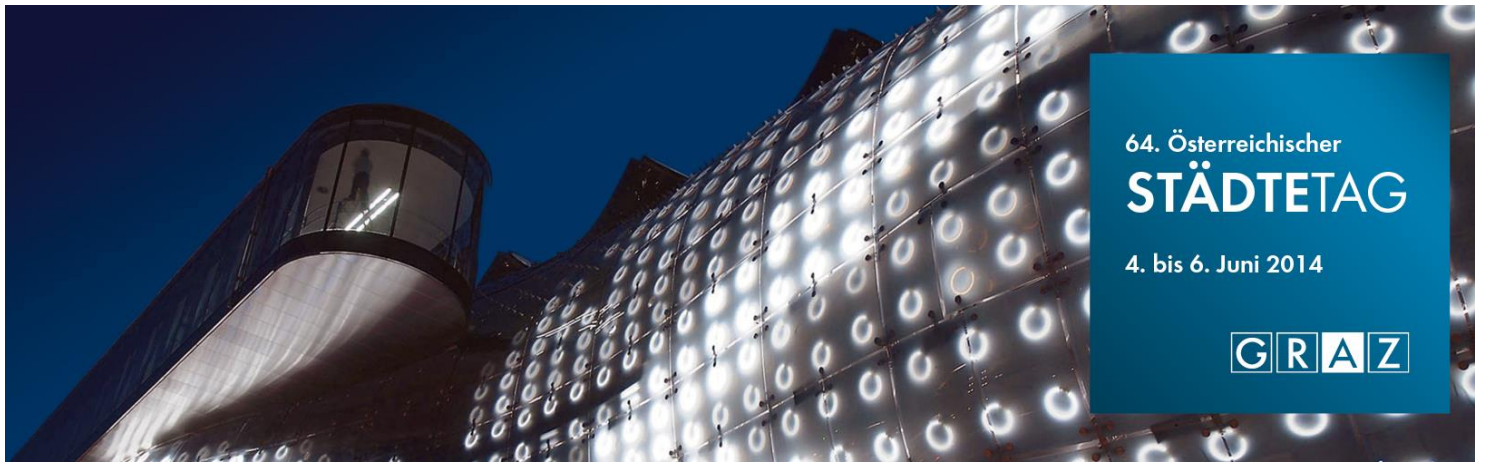
Univ.-Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel

Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien _____ Seite 15

Aufgabenfinanzierung und Finanzausgleich

Bürgermeister Mag. Matthias Stadler

St. Pölten _____ Seite 23



Kommunale Aufgabenfinanzierung und Finanzausgleich

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Kommunale Aufgabenfinanzierung und Finanzausgleich

Österreichischer Städtetag 2014

Graz, 5. Juni 2014

Dr. Karoline Mitterer

Fragestellungen

- ❑ Haben alle Gemeinden die selben Aufgaben?
- ❑ Welche Einflussfaktoren sind für die Ausgaben relevant?
 - **wenig oder nicht beeinflussbare Faktoren?**
 - **kurz- oder längerfristig beeinflussbare Faktoren?**
- ❑ Verteilungswirkungen im Finanzausgleich?
- ❑ Rolle des Grauen Finanzausgleichs?
- ❑ Reformaspekte zum Finanzausgleich?

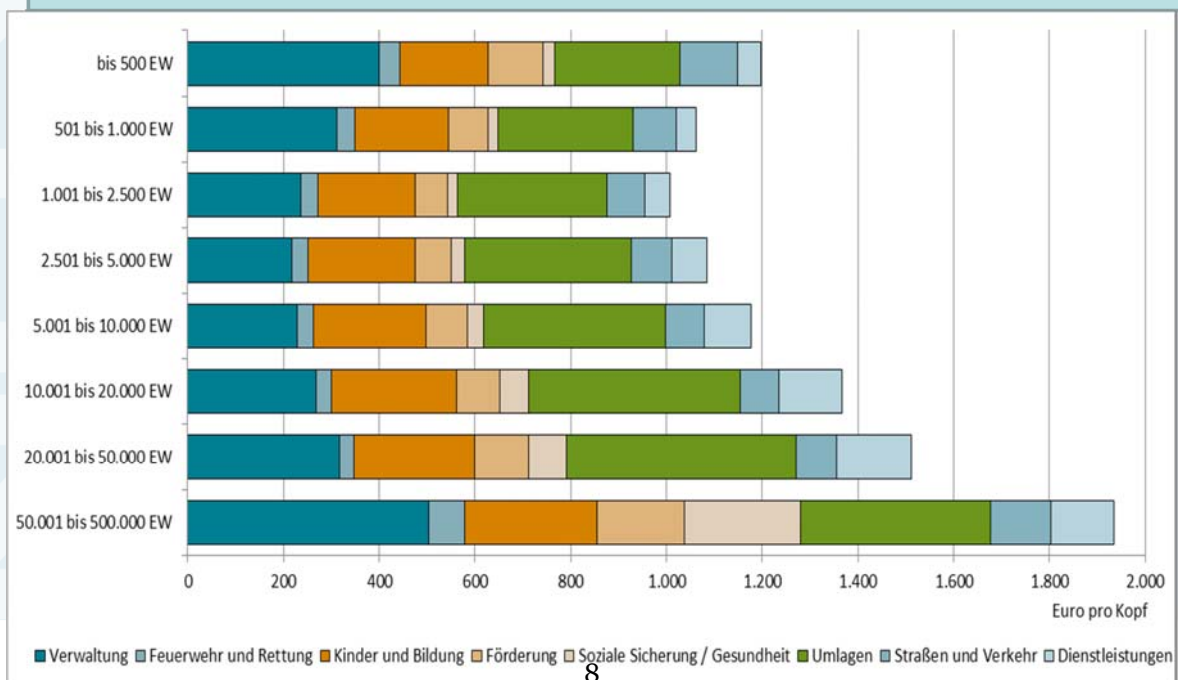
Einflussfaktoren kommunaler Aufgaben

Gemeinden haben nicht die selben Aufgaben

- Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen
 - **Landesspezifische Regelungen**
 - **Gesonderte Regelungen für Statutarstädte**
- Wenig beeinflussbare Rahmenbedingungen
 - **Ökonomisch, geografisch-topografisch, sozio-demografisch**
 - **Zentralörtlichkeit**
- Von Gemeinden beeinflussbare Faktoren
 - **Betriebswirtschaftl. Faktoren**
 - **Politische Schwerpunktsetzungen**

Netto-Ausgaben nach EW-Klassen

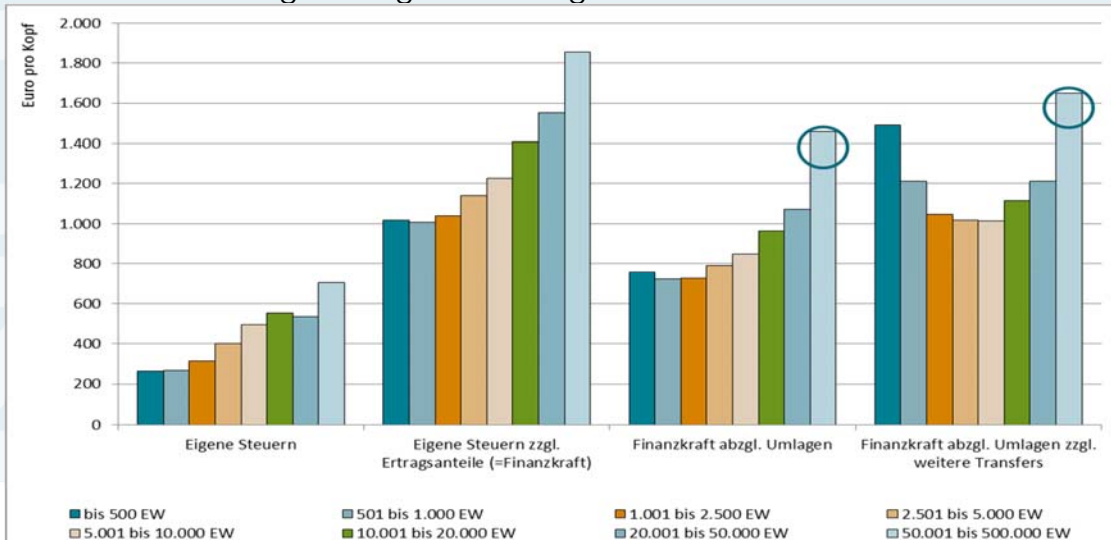
Städte erbringen Leistungen für die ganze Region



Finanzausstattung nach Gemeindegröße I

Massive Verschiebung von großen zu kleinen Gemeinden durch Transfers

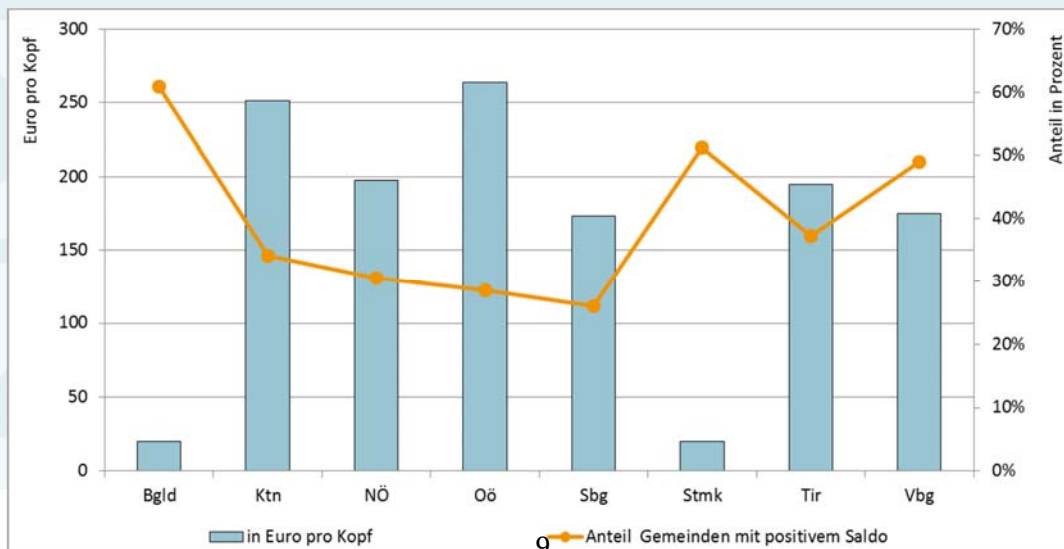
- In den Gemeinden-Länder-Finanzausgleichen wird das Finanzausgleichsgesetz ausgehebelt!



Finanzausstattung nach Bundesländern

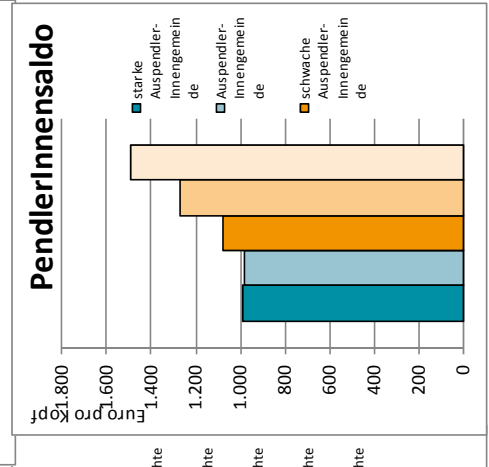
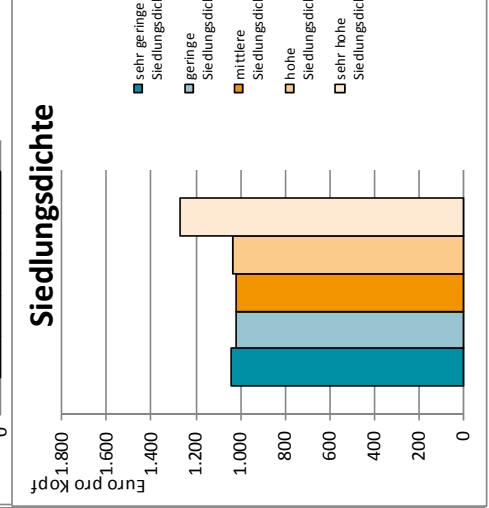
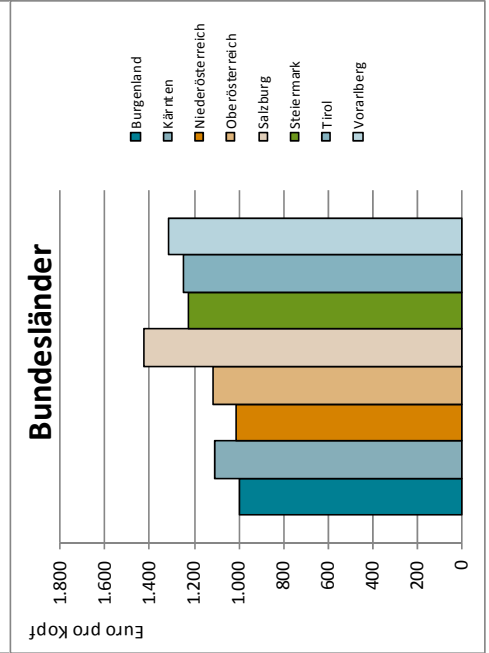
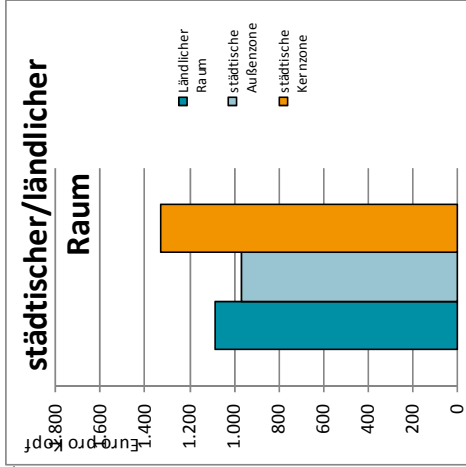
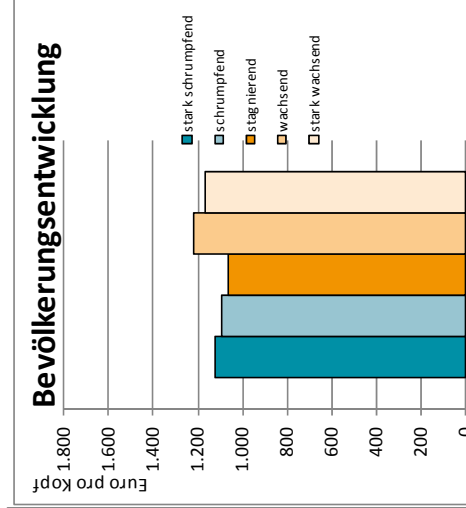
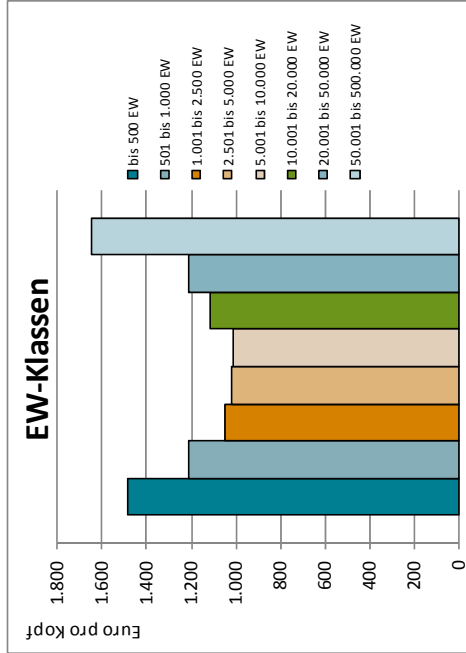
Bundesländer belasten ihre Gemeinden sehr unterschiedlich

- Länder finanzieren sich über Gemeindemittel
- Hohe Verteilungswirkungen durch Transfers



Finanzmittelausstattung

Gemeindegröße ist wesentlicher Verteilungsfaktor

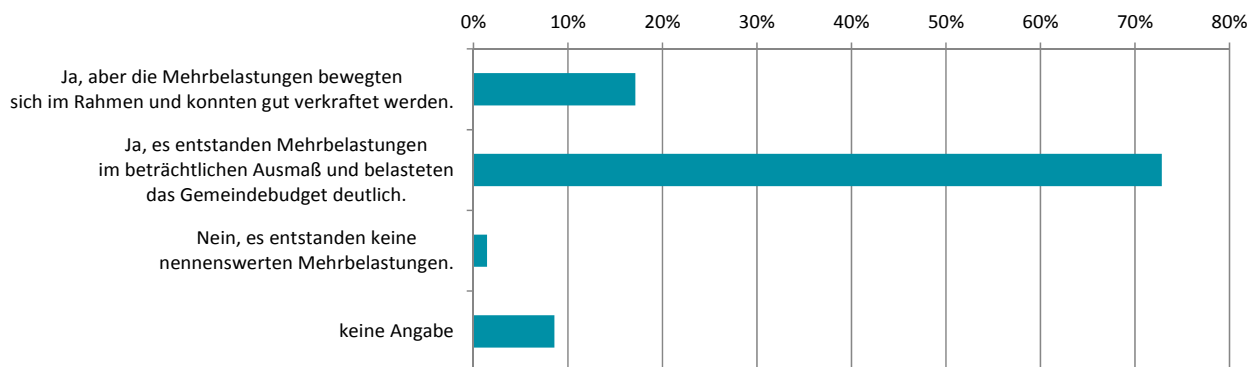


Grauer Finanzausgleich

Deutliche Belastungen im Grauen Finanzausgleich trotz Konsultationsmechanismus

- ❑ Belastungen v.a. für Kinderbetreuung, Schulen
- ❑ Versagen hier bestehende Mechanismen?

Kam es seit 2008 zu Mehrbelastungen durch Aufgabenübertragungen oder andere gesetzliche Maßnahmen, ohne dass diese ausreichend finanziell abgegolten wurden?



Finanzausgleichsgesetz – kritische Aspekte

Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichsgesetzes ist überfällig

- ❑ Keine explizite Zielformulierung
- ❑ Geringer Aufgabenbezug und nicht zielsicherer Ressourcenausgleich
- ❑ Hohe Komplexität und starker historischer Bezug statt zeitgemäßer Bestimmungen
- ❑ Fehlende Nachvollziehbarkeit wesentlicher Finanzmittelflüsse (BZ-Mittel, § 21 FAG-Mittel)
- ❑ Fehlende Evaluierung während oder am Ende der Finanzausgleichsperiode

Finanzausgleichsreform I

- Diskussion zu grundsätzlichen Zielsetzungen
 - **Z.B. Mindestversorgung im räumlichen Bezug, langfristige Absicherung des finanziellen Gleichgewichts aller Gemeinden, gewünschte Verteilungswirkungen**
- Erhöhung der Transparenz
 - **Vereinfachung Finanzausgleichsgesetz (Bereinigung um historische sowie Erstellung von zeitgemäßen Regelungen)**
 - **Transparente Vergabe von Gemeinde-Bedarfszuweisungen**
- Rolle der Gemeinden im Finanzausgleich stärken
 - **Verbesserte Mechanismen für den Grauen Finanzausgleich**
 - **Vorgabe des Rahmens zum sekundären und tertiären Finanzausgleich im Finanzausgleichsgesetz**

Finanzausgleichsreform II

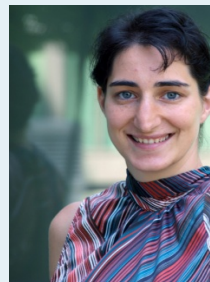
- Stärkung Aufgabenorientierung/Lastenausgleich
 - **Implementierung aufgabenorientierter Indikatoren (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Siedlungsdichte, Altersstruktur)**
 - **Berücksichtigung von zentralörtlichen Lasten (z.B. Pauschalbeträge in Abhängigkeit des Ausmaßes der Zentralörtlichkeit)**
- Reform und Reduzierung des Ressourcenausgleichs
 - **Tatsächlich ressourcenausgleichendes Instrument anstelle des bisherigen Ressourcenausgleichs im FAG**
- Erhöhung der Gemeindeautonomie
 - **Reduzierung der Umlagenbelastung**
 - **Erhöhung der Spielräume im Bereich der eigenen Steuern**
 - **Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung**

Finanzausgleichsreform III

Gemeinsame und transparente Zielsetzung		
	Bundesweite Regelung	Bundesländerinterne Finanzausgleiche
Basisfinanzierung	Ertragsanteile pro Kopf, Stärkung eigene Steuern, Reform Gebühren/Entgelte	-
Lastenausgleich	Aufgabenorientierte Ertragsanteile	Förderwesen mit verstärktem Aufgabenbezug – nicht zur Dauerfinanzierung
Ressourcenausgleich	Reformierter Ressourcenausgleich	Entfall Umlagen (Abtausch mit Bedarfszuweisungsmitteln bzw. Ertragsanteilen)
Weitere Aspekte	Einheitliche Zielvorgabe für sekundären und tertiären Finanzausgleich	Förderwesen mit z.B. Anreizsystem, Einbezug regionale Perspektive, Konsolidierungsziele

Ansprechpartnerin

- Dr. Karoline Mitterer
 - 01/8923492-19
 - 0676/84957919
 - mitterer@kdz.or.at

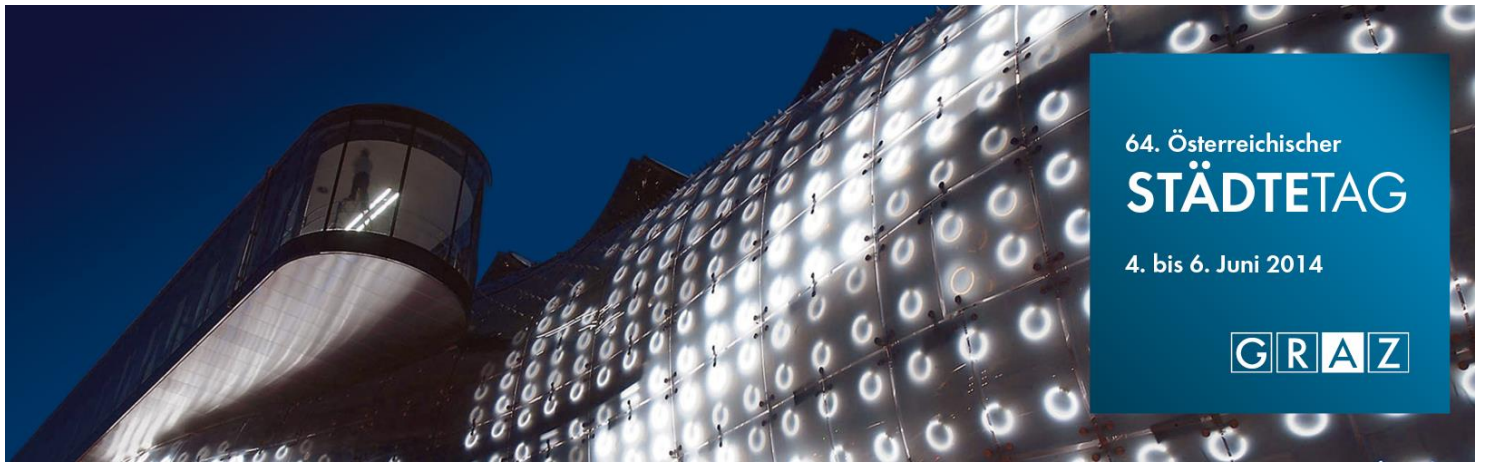


- Schwerpunkte:
 Finanzausgleich, Gemeindefinanzen, Budgetanalysen, Demografie, Gender Budgeting, Soziales und Kinderbetreuung

Studien zum Finanzausgleich

Der Präsentation liegen **mehrere für den Österreichischen Städtetag 2014** verfasste Studien (teils noch in Arbeit) zugrunde:

- ❑ Mitterer et.al.: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Verteilungswirkungen im Gemeindefinanzausgleich, 2014.
- ❑ Mitterer u. Haindl: Kritische Aspekte zum Finanzausgleichsgesetz, 2014.
- ❑ Mitterer u. Hödl: Mehrbelastungen der Städte im Grauen Finanzausgleich, 2014.
- ❑ Schantl et.al.: Förderungen im städtischen und ländlichen Raum, 2014.



Mythen des Finanzausgleichs – Reformvorschläge aus der Sicht der Raumordnung

**Univ.-Prof. Dr.
Hans Heinrich Blotevogel**

Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien

Mythen des Finanzausgleichs – Reformvorschläge aus der Sicht der Raumordnung

Hans Heinrich Blotevogel

64. Österreichischer Städtetag Graz, 5. Juni 2014

Ebenso wie in Deutschland wird auch in Österreich die Diskussion um den Finanzausgleich durch eine **Reihe von Mythen** belastet:

- Der ländliche Raum wird benachteiligt und muss durch eine Reform des bestehenden Finanzausgleich gestärkt werden.
- Alle Gemeinden haben die gleichen Aufgaben und benötigen die gleiche Finanzausstattung.
- Gegen-Diskurs: Eine ausgleichsorientierte Finanzverfassung ist nivellierend und wachstumsfeindlich. Stattdessen sollte der Staat die Metropolen und Wachstumszentren besser ausstatten.

Zu diesen und anderen Mythen hat das KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung wichtige klar stellende Studien vorgelegt. Frau Dr. Mitterer hat dazu berichtet.

Warum ist eine entmythologisierte, sachliche Diskussion über den Finanzausgleich so schwierig?

- Es geht ums Geld
- Politische „Frontstellung“ zwischen ländlichem Raum und städtischem Raum
- Mentale Geografie: hier „Land“ – dort (Groß-)„Stadt“
- Es geht um ideologische Positionen: Ausgleich versus Wachstum
- Das Gefüge der Finanzausgleiche und der weiteren Finanzströme ist völlig intransparent

Das Gefüge der Transfers im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich ist **kaum noch durchschaubar** (Ertragsanteile, Transferzahlungen, Bedarfszuwendungen, Umlagen). Auch Auslagerungen aus den kommunalen Haushalten an Gemeindeverbände sowie an kommunale Betriebe erschweren die Transparenz.

Folgen: Intransparente und teilweise wenig aufgabengerechte Verteilungswirkungen! Das führt nicht nur zu Fehlallokationen öffentlicher Mittel, sondern erschwert auch sachliche Diskussionen.

Vorschlag 1: Mehr Transparenz herstellen!

Die vorliegenden Studien sind bereits ein Fortschritt, aber es fehlen Wirkungsstudien und Arbeiten, welche sämtliche öffentlichen Finanzströme einbeziehen.

Vorschlag 2: Finanzausgleich aufgabengerecht ausgestalten!

Problem: Der Finanzausgleich geht bei der Abschätzung des Bedarfs im Wesentlichen von den veredelten Einwohnerzahlen der Gemeinden aus. Dies führt zu gravierenden Fehlallokationen. Dazu später mehr.

Vorschlag 3: Mittelfristig muss die Reform des Finanzausgleichs mit einer Struktur- und Aufgabenreform von Staat und Kommunen verbunden werden.

Notwendig ist eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung (Prinzipien der Konnexität und der fiskalischen Äquivalenz). Das würde zu einer besseren Effizienz der Finanzwirtschaft und der Leistungserbringung führen.

Grundprinzipien des Finanzausgleichs

- Grundgedanke des **Föderalismus**: Eigenverantwortung der Länder und Kommunen!
Konsequenz: klare Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen gemäß Subsidiaritätsprinzip
- Grundgedanke des **Sozialstaates**:
Gleichwertigkeit (nicht Uniformität!) der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen!
Konsequenz: Solidarische partielle Umverteilung zugunsten finanzschwacher Kommunen (aber nicht Nivellierung!)
- Grundgedanke der **Wirtschaftlichkeit**: Effiziente Aufgabenerfüllung!
Konsequenz: Finanzausgleich darf keine ineffizienten Strukturen (z.B. Zwerggemeinden) belohnen und sollte Anreize für interkommunale Kooperationen setzen.

Die drei Grundprinzipien stehen in einem gewissen **Spannungsverhältnis**, das politisch ausgehandelt werden muss.

Aus den Prinzipien folgt nicht zwingend die Konsequenz einer größeren Steuerautonomie der Länder und Kommunen!

Ein Blick in die Schweiz und in die USA zeigt: Ein verschärfter Institutionenwettbewerb führt zu größeren Disparitäten und sozialen Ungerechtigkeiten!

Solidarischer Ausgleich zwischen steuerstarken und steuerschwachen Kommunen bleibt wichtig. Solche Transfers dürfen aber nicht zur Nivellierung oder gar zur Überkompensation führen.

Vorschlag: Steuerschwache Gemeinden sollten Transfers erhalten, damit die aufgabengerechte Finanzausstattung auf 90 % des Landesdurchschnitts angehoben wird.

Notwendig ist eine **Korrektur der „mentalen Geografie“**:

Die einfache Gegenüberstellung von ländlichen und städtischen Räumen führt in die Irre:

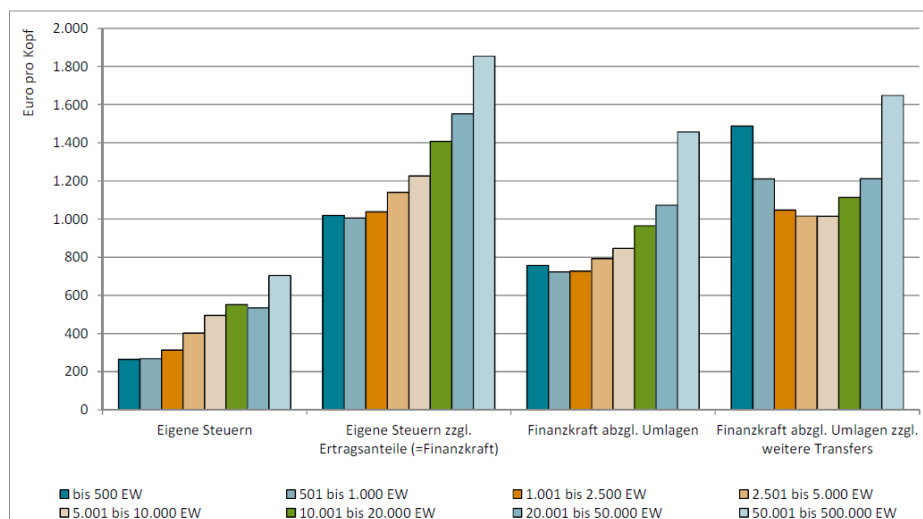
- **Land und Stadt bilden ein Kontinuum.** Auch in ländlichen Räumen liegen Städte, und ländliche und städtische Gemeinden gleichen sich hinsichtlich Erwerbsstruktur, Bauformen und urbaner Lebensweise immer mehr an.
- **Städtische und ländliche Gemeinden sind funktional verflochten** (Arbeitsmarkt, Verkehr, zentralörtliche Bereiche).
- Städte benötigen ländliche Räume, und ländliche Räume benötigen Städte. Die **komplementären Aufgabenstellungen** sollten eher zu gemeinsamen als gegenläufigen Interessen führen.

Ist der bestehende **Finanzausgleich aufgabengerecht ausgestaltet?**

Weder die Verteilung der Ertragsanteile nach einem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (ABS) noch die Bevorzugung der Klein- und Kleinstgemeinden durch Umlagen und weitere Transfers (sog. sekundärer und tertiärer Finanzausgleich) ist aus der Sicht der Raumordnung bedarfs- und aufgabengerecht!

Der kommunale Finanzausgleich führt zu einer **deutlichen Ressourcenumverteilung** zu Lasten der Städte und zugunsten insbesondere der kleinen Gemeinden im ländlichen Raum (< 1000 Ew.)!

Finanzkraft vor und nach Transfers der Gemeinden nach EW-Klassen pro Kopf, 2012



Quelle: Statistik Austria: Geburgsdaten der Gemeinden 2012; KDZ: eigene Berechnungen 2014.

Arnold Brecht formulierte 1932 das "Gesetz der progressiven Parallelität zwischen (öffentlichen) Ausgaben und Bevölkerungsmassierung".

Brecht hatte zwar vor allem die Bevölkerungsdichte im Blick, aber das Grundprinzip ist bis heute international anerkannt und liegt auch dem gestuften Bevölkerungsschlüssel zugrunde.

Warum haben wachsen die Aufgaben mit steigender Stadtgröße?

- Kosten der Leistungserbringung sind höher (Grundstücke, Personalkosten)
- Ballungsnachteile erfordern spezifische Leistungen (insb. privater und öff. Verkehr)
- Zentrale Orte erbringen Leistungen für das Umland (Bildung, Gesundheit, Kultur usw.)
- Urbane Sozialstruktur (Migrantenanteil, Anonymität usw.) erfordert spezifische Leistungen (Integration, Sicherheit, öff. Leistung statt Ehrenamt)

Allerdings gibt es auch gegenteilige Zusammenhänge!

- Ballungsvorteile bewirken höheres Steueraufkommen (höhere Eigene Steuern pro Kopf in größeren Gemeinden)
- Dünn besiedelte ländliche Gemeinden haben höhere Infrastrukturkosten pro Kopf

Handlungsvorschläge aus der Sicht der Raumordnung

Vorschlag 4: Finanzausgleich stärker aufgabengerecht ausgestalten!

Im Einzelnen:

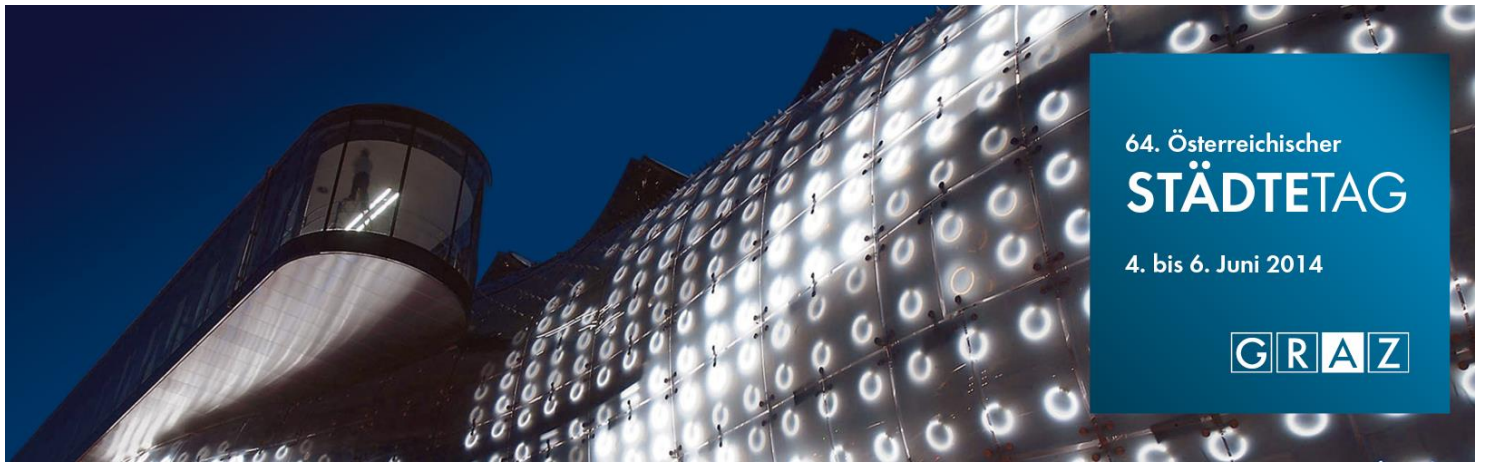
- Städten und Gemeinden mit derselben Einwohnerzahl haben sehr unterschiedliche Funktionen und deshalb auch sehr unterschiedliche Finanzbedarfe! Beispiel: suburbane Wohngemeinde versus Einpendlerzentrum.
- Die Einwohnerzahl einer Gemeinde ist ein schlechter Indikator für ihre zentralörtlichen Leistungen! Auch Kleinstädte mit wenigen tausend Einwohnern können wesentliche zentralörtliche Aufgaben ausüben und Kleinstgemeinden mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge mitversorgen.
- Zwischen den Städten bestehen große Unterschiede hinsichtlich demographisch und sozialstrukturell bedingter Mehrleistungen!
- Strukturschwäche, hohe Arbeitslosigkeit, besondere Integrationsaufgaben und demographische Schrumpfung (Kostenremanenz!) erzeugen Mehrbedarfe.
- Auch topographisch-siedlungsräumliche Unterschiede verdienen eine Berücksichtigung (Gebirgsregionen, extrem dünne Besiedlung).

Vorschlag 5: Anreize zur Bildung interkommunaler Kooperationen schaffen!

Aus der Sicht der Raumordnung sind interkommunale Kooperationen vor allem auf zwei Ebenen dringlich:

- In den **Stadtregionen** (größere Städte mit ihrem suburbanen Umland) sollte die Bildung von Funktionsräumen gefördert werden.
- In den **ländlichen Räumen** sollte die Bildung von Gesamt- bzw. Verbandsgemeinden mit einer zentralörtlichen Kerngemeinde (Kleinregion mit mindestens ca. 5000 Ew.) gefördert werden. Die Konzentration der Infrastruktur und Daseinsvorsorge in Zentralorten der unteren Stufe kann die Entwicklung in ländlichen Räumen eher stabilisieren als die Zersplitterung der Ressourcen in kaum lebensfähigen Kleinstgemeinden.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Aufgabenfinanzierung und Finanzausgleich

Bürgermeister Mag. Matthias Stadler

St. Pölten

64. Österreichischer Städtetag

Arbeitskreis

Mythen des Finanzausgleichs Aufgabenfinanzierung und Finanzausgleich

Herzlich willkommen!



Referent:
Bgm. Mag. Matthias Stadler

Die Agenda

Finanzausgleich – Aktuelles und Prinzipielles

Wo stehen wir? Wo wollen wir hin?

Fahrplan Finanzausgleich

- **Verlängerung des bestehenden FAG bis 2016**
- **Verhandlungen ab Herbst 2014**
- **Expertengruppe zur Reform bis Ende 2015**

Eckpunkte im Regierungsprogramm



- **Stabilitätspakt**
- **Transparenz in den Finanzströmen**
- **Aufgabenadäquate Mittelausstattung**
- **Doppelgleisigkeiten**

Stabilitätspakt



- **Sitzung des Koordinationskomitees im April 2014**
 - **Alle Gebietskörperschaften werden den Stabilitätspakt einhalten**
 - **Aussicht: vorsichtig positiv, doch mit größeren Unsicherheiten**
 - **Augenscheinlichstes Problem sind die Hypo Belastungen**
 - **Bekanntnis zur Reform des FAG
(Konzentration auf zentrale Punkte)**

Eckpunkte Bund

- **Aufgabenreform**
- **Aufgabenautonomie (v.a. der Länder)**
- **Gemeindestrukturereform**
- **Transfers**
- **Keine zusätzlichen Mittel für Gemeinden**

Eckpunkte Gemeindebund

- **Ausgleichs-, Strukturtopf (500 Mio.)**
- **Ausgleich Grauer FAG (500 Mio.)**
- **Reform Grundsteuer**
- **Aufgabenreform**
- **Eisenbahnkreuzungssicherungsverordnung**
- **Betonung des ländlichen Raums**
- **Abschwächung aBS**

Schwerpunkte für Verhandlungen

- **FAG - Reform**
- **Aufgabenorientierung**
- **Aufgaben- und Transferentflechtung**

Schwerpunkte für Verhandlungen

Grundsteuer

- **Grundsätzliche Reform (Verfassungsmäßigkeit, Abwicklung)**
- **Anhebung der Hebsätze auf 650% (+ 30%)**

Gebühren

- **Auslegung des Konnexitätsprinzips
bzw. Verwendungsmöglichkeit der Mittel**
- **Steuerfindungsrecht**

Schwerpunkte für Verhandlungen

Finanzierung

- **ÖBFA: Zugang für Gemeinden ermöglichen**
- **Alternativ: Gemeindefinanzierungsagentur**

Kommunaler Rettungsschirm

- **Umschichtung von BZ – Mittel in Richtung Finanzausweisungen**
- **Frage zur Höhe, Beurteilung, Verteilung, etc.**

Fragen und Diskussion

NOTIZEN



