www.kdz.or.at

FINANZAUSGLEICH KOMPAKT 2024

Factsheets zum Finanzausgleich
mit Fokus auf Gemeinden

Mai 2024

verfasst von

Dr.in Karoline Mitterer

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at

Mit Dank an Dalilah Pichler, MSc für die Unterstützung bei den Vorversionen sowie Marian Haydn bei der Erstellung der Übersichtsabbildungen.

Download KDZ-Studien und -Materialien: www.kdz.eu/wissen/studien

Copyright
Das Produkt und die darin enthaltenen Daten sind urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **6**

I Was umfasst der Finanzausgleich? **7**

1 Finanzausgleich = Aufgaben + Ausgaben + Einnahmen 7

2 Inhalte des Finanzausgleichsgesetzes 8

II Der Finanzausgleich – Schritt für Schritt **9**

1 Zusammenwirken mehrerer Elemente des Finanzausgleichs 9

2 Eigene Abgaben 12

3 Verteilung der Ertragsanteile 13

4 Transfers 20

III Transfers zwischen Ländern und Gemeinden **22**

1 Transfers an Gemeinden im Überblick 22

2 Gemeinde-Bedarfszuweisungen 23

3 Transfers von Gemeinden an Länder (Umlagen) 24

4 Hohe Umverteilungswirkungen der Länder-Gemeinde-Transfers 25

5 Transfers steigen stärker als Ertragsanteile 26

IV Neuerungen mit dem FAG 2024 ..... **27**

1 Neuerungen im Überblick 27

2 Zukunftsfonds als wichtige Neuerung 29

V Reformen zum Finanzausgleich **31**

1 Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem 31

2 Verbesserungen in der Mehr-Ebenen-Steuerung 32

3 Abgabenautonomie der Länder 33

4 Abgabenautonomie der Gemeinden 34

5 Aufgabenorientierung 35

6 Transferentflechtung und -reduzierung 36

7 Reformen der Länder-Gemeinde-Transfers 37

8 Reduktion der Raumblindheit im Finanzausgleich 38

9 Resilienter Finanzausgleich 39

10 Glossar 40

11 Weiterführende Studien und Publikationen 41

12 Verzeichnisse 43

12.1 Abkürzungsverzeichnis 43

12.2 Abbildungsverzeichnis 44

12.3 Tabellenverzeichnis 44

Einleitung

Mit den Factsheets zum Finanzausgleich geben wir bereits seit vielen Jahren einen Einblick in und einen Überblick über den Finanzausgleich. Wir wollen diesen „greifbarer“ machen, die Transparenz in diesem scheinbar undurchdringlichen Dickicht erhöhen und somit auch einen Beitrag für die notwendige Weiterentwicklung leisten.

Das nun vereinbarte Finanzausgleichsgesetz 2024 brachte zwar keine grundlegenden Änderungen im Finanzausgleich, allerdings mehrere Adaptierungen im bestehenden Modell. Diese sind, soweit möglich, in den bestehenden Übersichten gesondert dargestellt.

Im ersten Teil werden wichtige Begriffe und Abgrenzungen zum Finanzausgleich dargestellt. Der Finanzausgleich geht dabei deutlich über das Finanzausgleichsgesetz hinaus und umfasst ein komplexes System an ergänzenden Transfers und Verknüpfungen zur Aufgabensteuerung.

Im zweiten Teil werden die drei zentralen Elemente des Finanzausgleichs im engeren Sinn dargestellt. Dies sind die eigenen Abgaben, die Anteile am Steuerverbund (Ertragsanteile) und verschiedene ergänzende Transfers. Insbesondere die Verteilung der Ertragsanteile ist von vielfältigen Vorwegabzügen geprägt, welche die Komplexität deutlich erhöhen. Zu nennen ist hier etwa der Pflegefonds, der Katastrophenfonds oder Teile der Krankenanstaltenfinanzierung. Diese detaillierte Darstellung erscheint uns wichtig, da in den Diskussionen zum Finanzausgleich zumeist nur kleine Elemente herausgegriffen werden.

In einem dritten Teil gehen wir auf das stark verflochtene Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden ein. Wir geben einen Überblick über die Transfers, ihre Dynamik und ihre Bedeutung für die finanzielle Situation der Gemeinden. Die Abhängigkeit der Gemeinden hat aufgrund der hohen Dynamik der Länder-Gemeinde-Transfers kontinuierlich zugenommen. Und die Verteilungswirkungen zwischen den Gemeinden sind enorm.

Der vierte Teil gibt einen Überblick über die Neuerungen durch das Finanzausgleichsgesetz 2024 und enthält eine Einschätzung betreffend der gesetzten Reformmaßnahmen.

Schließlich widmet sich der fünfte Teil den Reformen zum Finanzausgleich. Hierzu werden ein Überblick über die vielfältigen Reformbedarfe und ein Einblick in die wichtigsten Reformoptionen gegeben. Besonderer Fokus wird dabei auf die auch in der Öffentlichkeit häufig genannten Reformen „Aufgabenorientierung“, „Transferentflechtung“ und „Stärkung der Abgabenautonomie“ gelegt. Auch gehen wir auf den Reformprozess zur Finanzausgleichsreform ein, um Lösungsansätze für eine umfassendere Reform des Finanzausgleichs zu suchen.

Für nähere Ausführungen zum Finanzausgleichsgesetz sowie zu den Neuerungen im FAG 2024 gegenüber dem FAG 2017 wird auf das voraussichtlich im September 2024 erscheinende Handbuch zum FAG 2024 verwiesen.

I Was umfasst der Finanzausgleich?

1 Finanzausgleich = Aufgaben + Ausgaben + Einnahmen

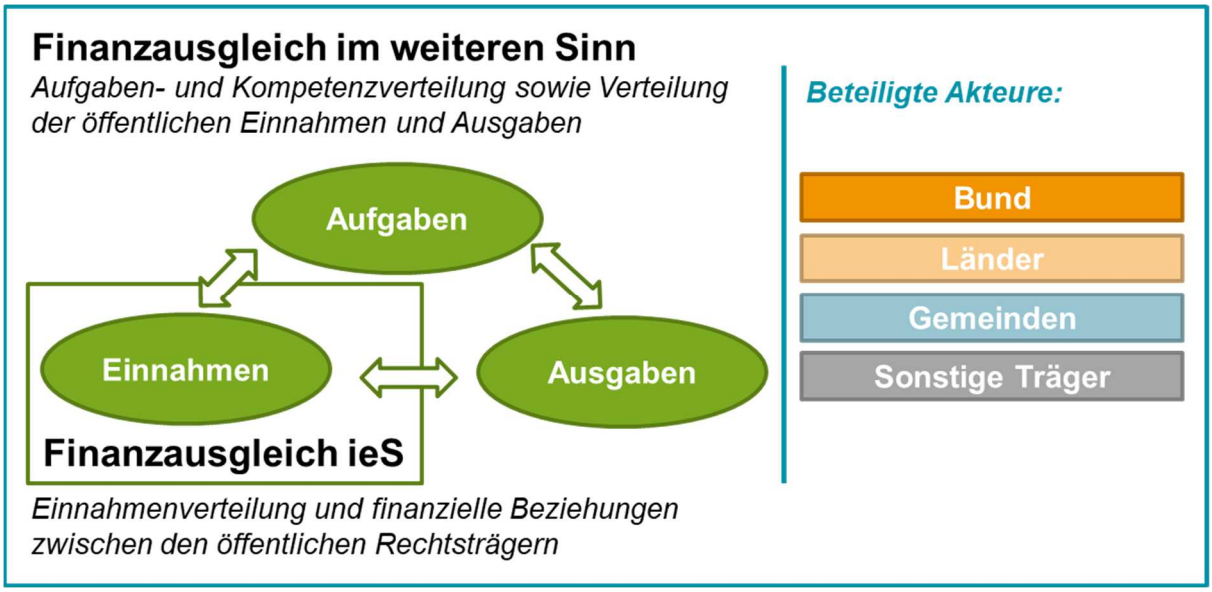
Unter Finanzausgleich im weiteren Sinn wird die Zuordnung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zu den Gebietskörperschaften verstanden. Ein guter Finanzausgleich ist gegeben, wenn Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Einklang stehen. Dies bedeutet, dass jede Gebietskörperschaftsebene ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung haben muss, um ihre Aufgaben erbringen zu können. Die Aufgaben verändern sich jedoch im Zeitverlauf. Zu nennen sind etwa demografiebedingte Entwicklungen, die den Gesundheits- und Pflegebereich vor Herausforderungen stellen. Hinzu kommen zusätzliche Aufgaben, etwa im Klimaschutz oder durch die Digitalisierung.

In mehreren Bereichen besteht eine gemeinschaftliche Aufgabenerbringung von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies betrifft etwa die Bildung inkl. Kinderbetreuung, den Sozial- und Gesundheitsbereich oder den öffentlichen Verkehr. Die hier bestehenden Kompetenz- und Finanzierungsverflechtungen stehen immer wieder in der Diskussion. Dies betrifft den Finanzausgleich im weiteren Sinn.

Hingegen wird die Aufgabenverteilung im Finanzausgleich im engeren Sinn als gegeben angesehen. Die erfolgten Aufgabenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen erfordern daher Anpassungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Somit stellt der Finanzausgleich im engeren Sinn über die Regelung der Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher.

In der öffentlichen Diskussion wird unter „Finanzausgleich“ zumeist nur ein Teilbereich des Finanzausgleichs im engeren Sinn verstanden: das Finanzausgleichsgesetz. Dieses ist aber nur ein Element von vielen innerhalb des Finanzausgleichs im engeren Sinn.

Abbildung 1: Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024).

Grauer Finanzausgleich

Wenn eine Gebietskörperschaftsebene Regelungen erlässt, die bei einer anderen Ebene finanzielle Be- oder Entlastungen ohne eine ausreichende finanzielle Abgeltung erwirken, wird dies als Grauer Finanzausgleich bezeichnet. Beispiele sind die Abschaffung des Pflegeregresses, die Übertragung von Personalverantwortung bei Ganztagsschulen auf Gemeinden oder der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen ohne Absicherung des laufenden Betriebs.

2 Inhalte des Finanzausgleichsgesetzes

Bei den Finanzausgleichsgesetzen handelt es sich um zeitlich befristete, einfachgesetzliche Regelungen. Die Geltungsdauer beträgt in der Regel drei bis sechs Jahre. Grundlage für das Finanzausgleichsgesetz bildet eine zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften getroffene Einigung über den Finanzausgleich – das Paktum zum jeweiligen Finanzausgleich. Dem gehen die jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen voraus, an denen Vertreterinnen und Vertreter des Bundes, der Länder, des Österreichischen Städtebunds und des Österreichischen Gemeindebunds teilnehmen.

Im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleich bleibt der Großteil der Regelungen des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes unberührt. Sich verändernde Rahmenbedingungen und Herausforderungen machen es jedoch notwendig, regelmäßig Veränderungen im Finanzausgleich vorzunehmen.

Bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist dabei auf die Finanzverfassung Bezug zu nehmen. Besonders relevant ist hierbei § 4 F-VG 1948, wonach die Regelung des Finanzausgleichs in Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen hat. Weiters ist darauf zu achten, dass die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden.

Im Finanzausgleichsgesetz werden die Abgabenhoheit (Wer darf welche Abgaben einheben?), die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Länder und Gemeinden (Ertragsanteile), sowie Finanzzuweisungen und Kostentragungsregelungen (etwa die Kostentragung des Bundes für die Landeslehrerinnen und -lehrer) bestimmt. Darüber hinaus dient das FAG als Basis für verschiedene Transfers zwischen Ländern und Gemeinden.

Abbildung 2: Zentrale Regelungsbereiche des Finanzausgleichsgesetzes

Abgabenhoheit: Wer darf welche Abgaben einheben?	Verteilung der gemeinschaftlichen Abgaben auf Bund, Länder und Gemeinden
Finanzzuweisungen und Kostentragungen des Bundes an Länder und Gemeinden	Basis für verschiedene Transfers zwischen Ländern und Gemeinden (v. a. Landesumlage, Gemeinde-Bedarfszuweisungen)

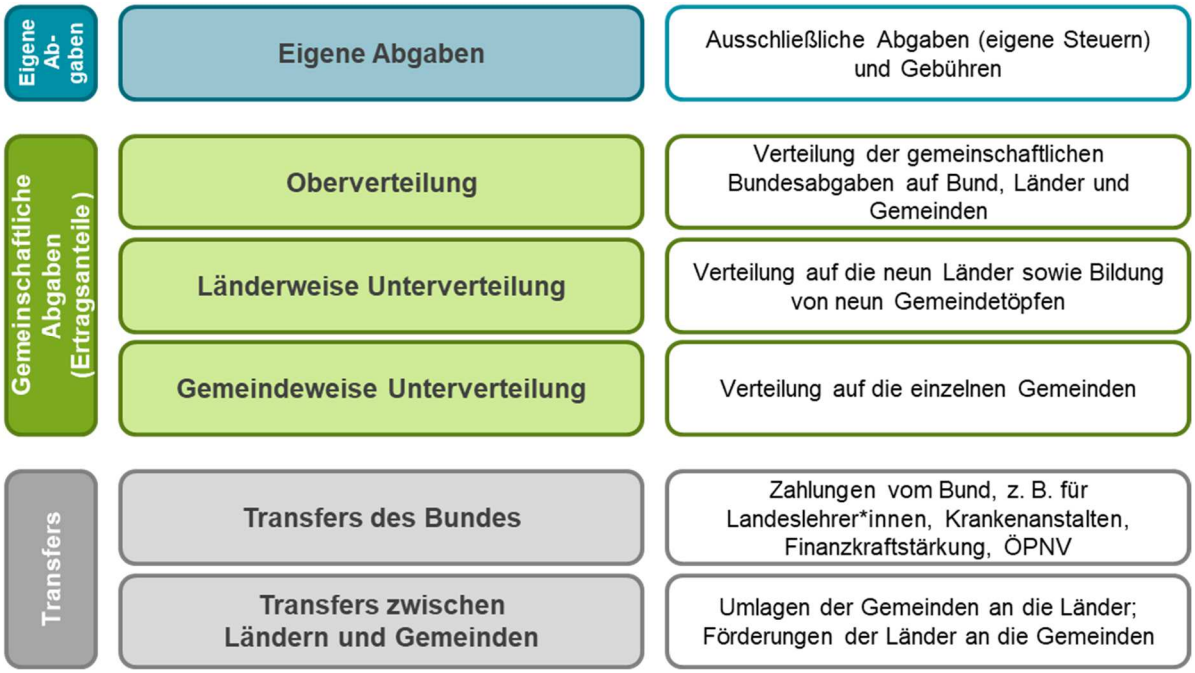
Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis Finanzausgleichsgesetz 2024.

II Der Finanzausgleich – Schritt für Schritt

1 Zusammenwirken mehrerer Elemente des Finanzausgleichs

Eigene Abgaben, gemeinschaftliche Abgaben (Ertragsanteile) und Transfers bilden die drei zentralen Elemente des Finanzausgleichs.

Abbildung 3: Elemente des Finanzausgleichs im Überblick



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024).

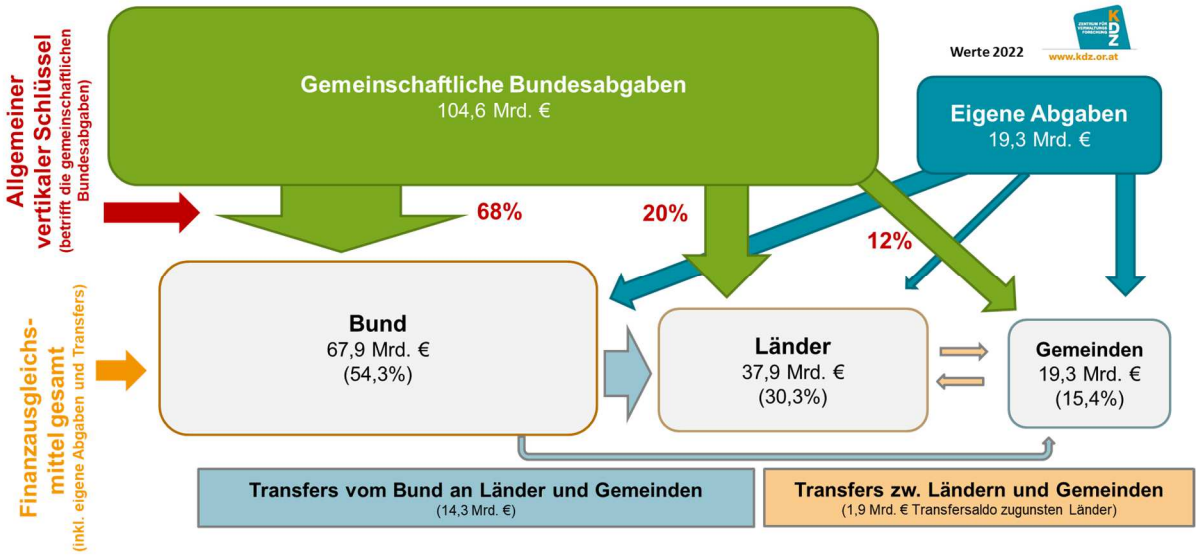
Ein gewisser Teil der Abgaben wird nicht zwischen den Ebenen aufgeteilt, sondern verbleibt bei der jeweiligen einhebenden Ebene. Die **eigenen Abgaben** hatten 2022 ein Volumen von 19,3 Mrd. Euro und werden primär von Bund und Gemeinden eingehoben (z. B. Kommunalsteuer). Bei den Ländern besteht eine nur geringe Abgabenautonomie, was sich auch durch die Übertragung des Wohnbauförderungsbeitrages im Zuge des FAG 2017 nicht wesentlich verbessert hat.

Die **gemeinschaftlichen Bundesabgaben** (z. B. Einkommensteuer, Umsatzsteuer) werden im Rahmen der **Ertragsanteilsverteilung** auf die Gebietskörperschaften verteilt. 2022 lag das Volumen bei 104,6 Mrd. Euro. Der Großteil der Abgaben wird dabei nach dem allgemeinen vertikalen Schlüssel verteilt (68 % Bund, 20 % Länder, 12 % Gemeinden). Vor oder während des Verteilungsprozesses werden Vorwegabzüge vorgenommen – das sind fixe Abzüge für bestimmte Aufgaben wie etwa für den Pflegefonds oder den Katastrophenfonds. Die Verteilung der Ertragsanteile erfolgt dabei in mehreren Schritten.

Schließlich werden die Verteilungsverhältnisse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch das **Transfersystem** deutlich verändert, da eine hohe Anzahl an Aufgaben gemeinschaftlich erledigt wird, wie etwa Bildung, Pflege, Gesundheit oder ÖPNV. Hier zeigt sich eine hohe Bedeutung von Transfers vom Bund an die Länder (v. a. für Landeslehrpersonal). Weiters bestehen intensive Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden.

Zählt man **alle drei Elemente zusammen** – also alle drei Verteilungsschritte – ergibt sich ein Verhältnis von 15,4 Prozent für die Gemeinden, 30,3 Prozent für die Länder und 54,3 Prozent für den Bund. Die Verbesserungen gegenüber der Ertragsanteilsverteilung ergeben sich bei den Gemeinden primär aus der vergleichsweisen hohen Ausstattung mit eigenen Abgaben. Die Länder profitieren stark vom Transfersystem.

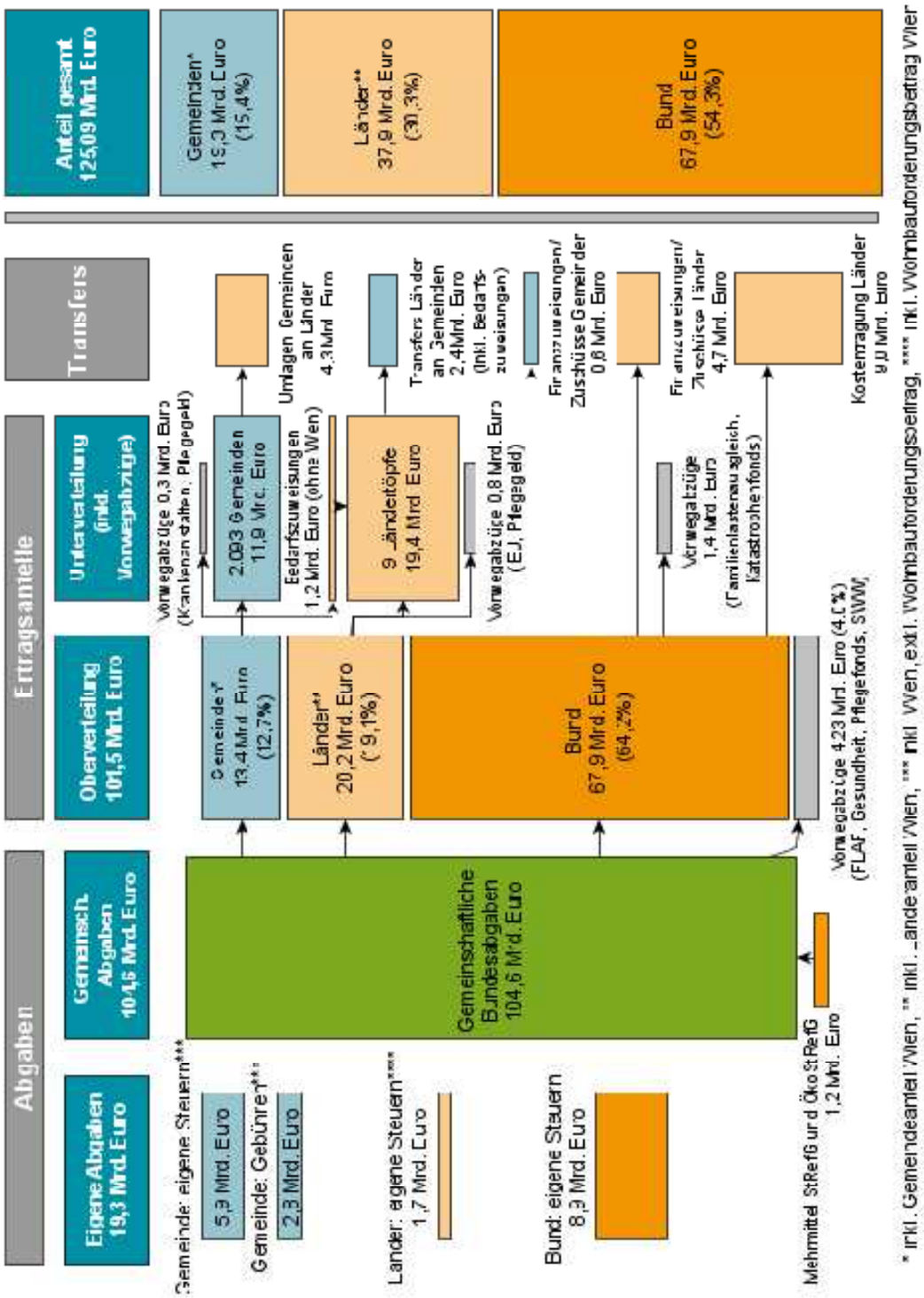
Abbildung 4: Der Finanzausgleich 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Unterlagen zum Finanzausgleich 2022 sowie Statistik Austria (2023): Gemeindefinanzdaten 2022.

Einen detaillierteren Einblick ermöglicht Abbildung 5.

Abbildung 5: Die Elemente des Finanzausgleichs, 2022



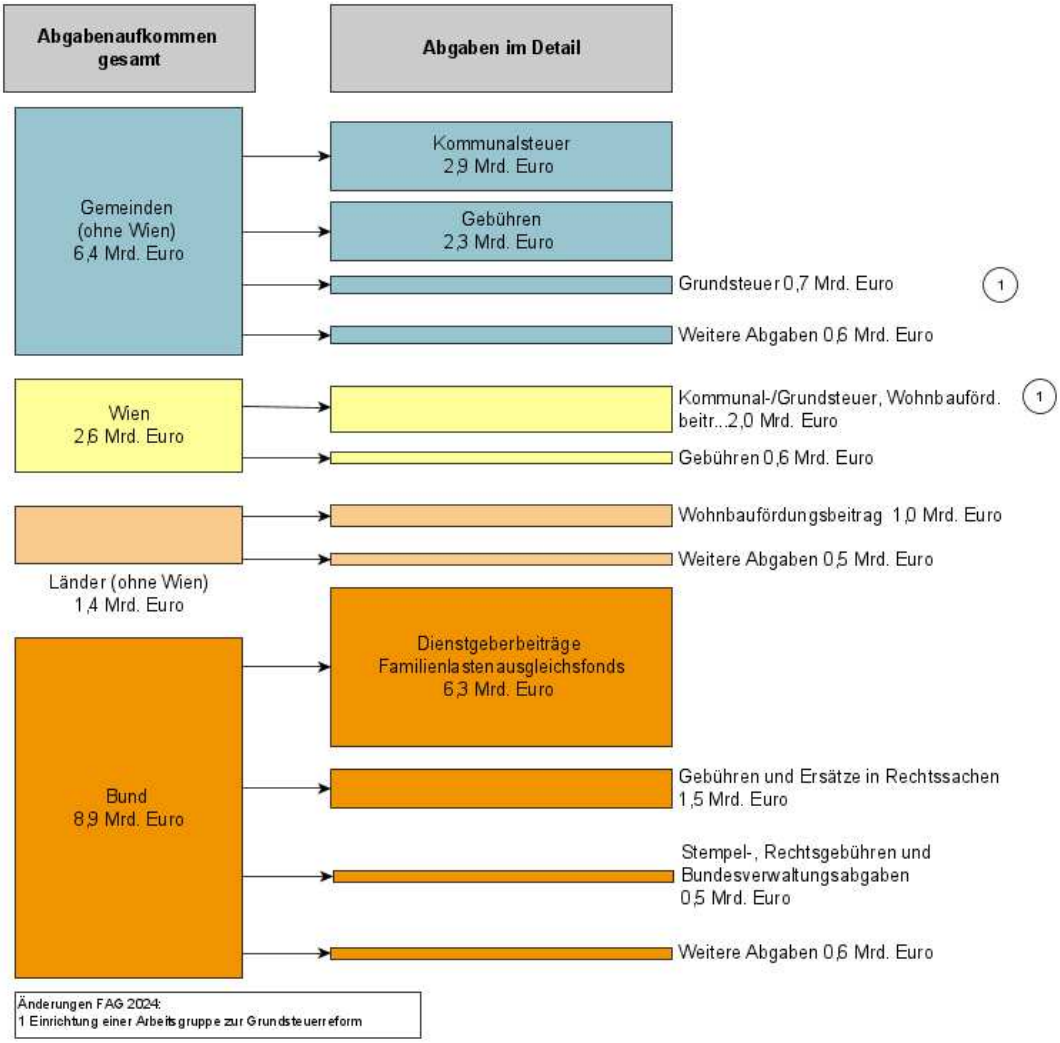
Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Unterlagen zum Finanzausgleich 2022 sowie Statistik Austria (2023): Gemeindefinanzdaten 2022.

2 Eigene Abgaben

Einzelne Steuern sowie Gebühren verbleiben direkt bei den Gebietskörperschaften und unterliegen daher nicht dem Verteilungsprozess der Ertragsanteile:

- Auf Bundesebene betrifft dies vor allem die Beiträge der Dienstgeberinnen und Dienstgeber für den Familienlastenausgleichsfonds.
- Auf Gemeindeebene sind die Kommunalsteuer, die Grundsteuer und die Gebühren die wesentlichsten Einnahmequellen.
- Bei den Ländern fallen im Vergleich nur geringe eigene Abgaben an. Zuletzt wurde mit dem FAG 2017 der zuvor über die Ertragsanteile an die Länder verteilte Wohnbauförderungsbeitrag als ländereigene Abgabe definiert.

Abbildung 6: Eigene Steuern und Gebühren, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria (2023): Gebarungsübersichten 2022.

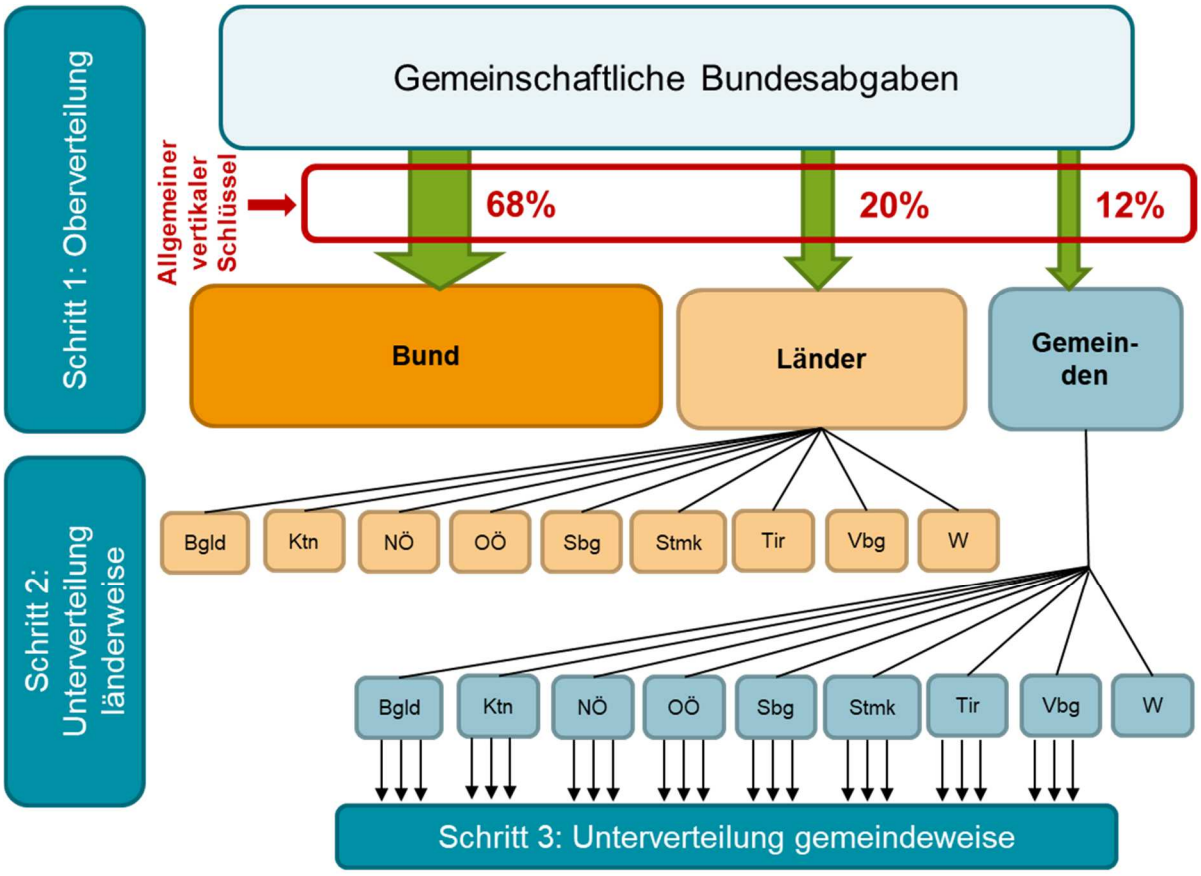
3 Verteilung der Ertragsanteile

Die im FAG geregelte Aufteilung der gemeinschaftlichen Abgaben bildet den Kern des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Die Ertragsanteile werden dabei in mehreren Stufen auf die Gebietskörperschaften verteilt:

- **Schritt 1: Oberverteilung:** vertikale Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Gemeinden);
- **Schritt 2.1: Länderweise Unterverteilung der Ländermittel:** horizontale Verteilung der Länderertragsanteile auf die einzelnen Länder;
- **Schritt 2.2: Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel:** horizontale länderweise Verteilung der Gemeindeertragsanteile (Bildung der Ländertöpfe);
- **Schritt 3: Gemeindeweise Unterverteilung der Gemeindemittel:** horizontale Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden innerhalb der Länder.

Vor und nach der Oberverteilung bestehen noch zusätzlich Vorwegabzüge, welche die zu verteilende Abgabensumme reduzieren.

Abbildung 7: Schematische Darstellung der Ertragsanteilsverteilung in drei Schritten



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024).

Oberverteilung (Abbildung 8)

Im Rahmen der Oberverteilung werden die gemeinschaftlichen Bundesabgaben (104,6 Mrd. Euro) auf die drei Gebietskörperschaftsebenen verteilt (§ 11 Abs. 1 FAG 2024). Der im Finanzausgleichsgesetz (seit 2018) fixierte **allgemeine Verteilungsschlüssel** liegt bei

- 67,934 Prozent Bund,
- 20,217 Prozent Länder und
- 11,849 Prozent Gemeinden.

Zuvor bestehen Vorwegabzüge in der Höhe von 4,23 Mrd. Euro (§ 10 Abs. 2 FAG 2024):

- **Siedlungswasserwirtschaft:** Seit 1993 erfolgt eine gemeinschaftliche Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft in dieser Form (Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds). Mit dem FAG 2024 wird der Vorwegabzug etwas verringert und stattdessen schrittweise das Reinvermögen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds zur Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft herangezogen.
- **Pflegefonds:** Dient seit 2011 der Finanzierung des Pflegefonds. Mit dem FAG 2024 wurde dieser deutlich von rund 450 auf 1.100 Mio. Euro erhöht.
- **Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information:** Durch die Beschränkung der umsatzsteuerfreien Einfuhr von Tabakwaren auf 25 Stück entstanden Mehreinnahmen im Bereich der Umsatzsteuer, die hier seit 1997 abgeschöpft werden.
- **Beihilfen für den Gesundheits- und Sozialbereich (GSBG):** Seit 1997 werden damit Beihilfen finanziert, die durch den Wegfall des Vorsteuerabzugs im Gesundheits- und Sozialbereich notwendig wurden.
- **Familienlastenausgleichsfonds:** Seit 1977 erfolgt ein Ausgleich des Wegfalls des Kinderabsetzbetrages über den Familienlastenausgleichsfonds.

Seit 2020 wird das Steueraufkommen zulasten des Bundes vor der Oberverteilung erhöht, um die Mindereinnahmen von Ländern und Gemeinden im Zuge der **Steuerreformen** 2020 und 2022 abzumildern. Beginnend mit 200 Mio. Euro im Jahr 2020 erhöht sich der Betrag ab 2023 auf 1,25 Mrd. Euro (§ 10 Abs. 2 FAG 2024).

Nach der Oberverteilung werden von den Anteilen des Bundes noch Mittel für den **Katastrophenfonds** sowie eine Dotierung für den **Familienlastenausgleichsfonds** abgezogen (§ 11 Abs. 2 FAG 2024).

Mit dem FAG 2024 erfolgt aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Gemeinden ein **Sondervorschuss auf die Gemeinde-Ertragsanteile** im Jahr 2024 in Höhe von 300 Mio. Euro, der im Zeitraum 2025 bis 2027 zurückzuführen ist (§ 14 Abs. 4 FAG 2024).

Länderweise Unterverteilung der Ländermittel (§ 11 Abs. 6 bis 8 FAG 2024) (Abbildung 9)

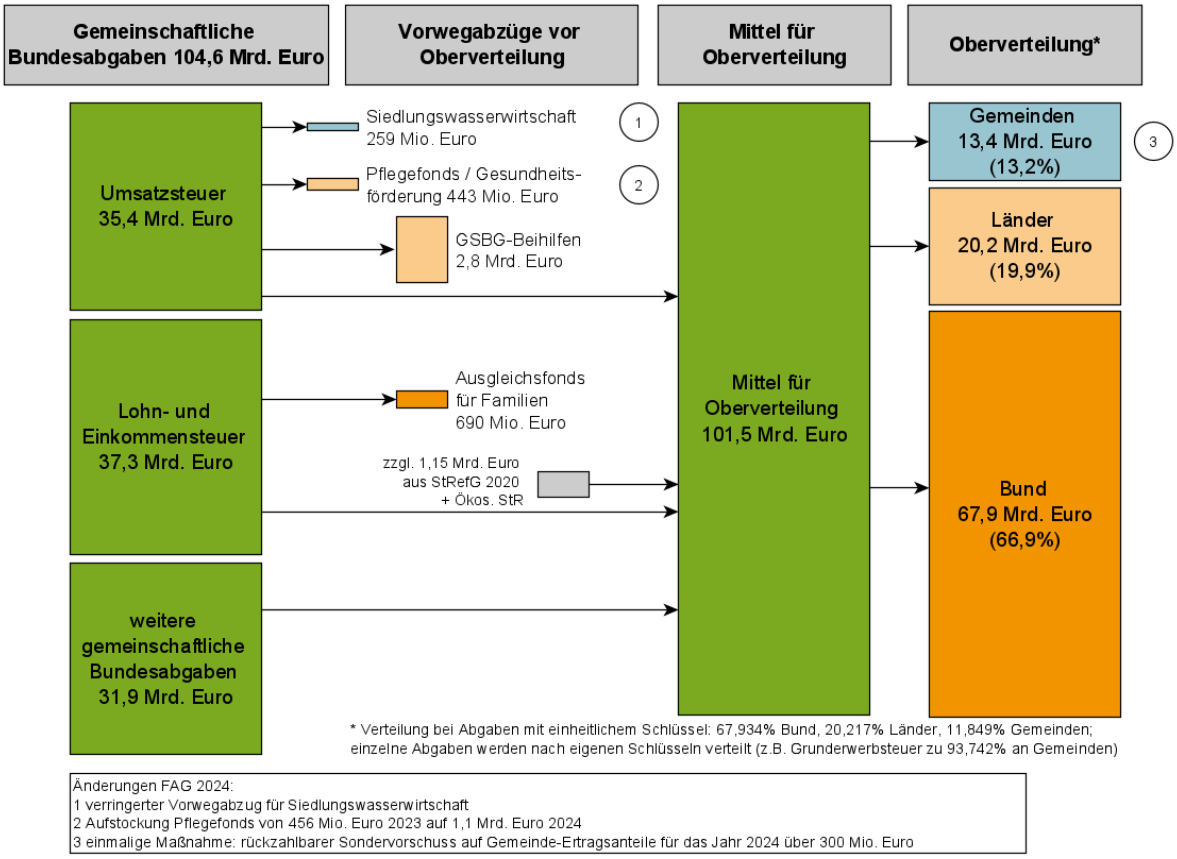
Vor der Unterverteilung der Ländermittel auf die einzelnen Länder erfolgen zwei Vorwegabzüge:

- **EU-Beitrag der Länder:** Anteil der Länder an der Beitragsleistung Österreichs zur Europäischen Union (der Beitrag der Gemeinden wird seit 2017 in deren Ertragsanteile eingerechnet).
- **ehemaliges Landespflegegeld:** Durch die Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund werden die vereinbarten Kostenbeiträge seit 2011 in Form einer Kürzung der Ertragsanteile der Länder (und Gemeinden) geregelt, um die Minderausgaben der Länder abzuschöpfen.

Die Verteilung auf die einzelnen Länder im Rahmen der Unterverteilung geschieht nach folgenden Kriterien:

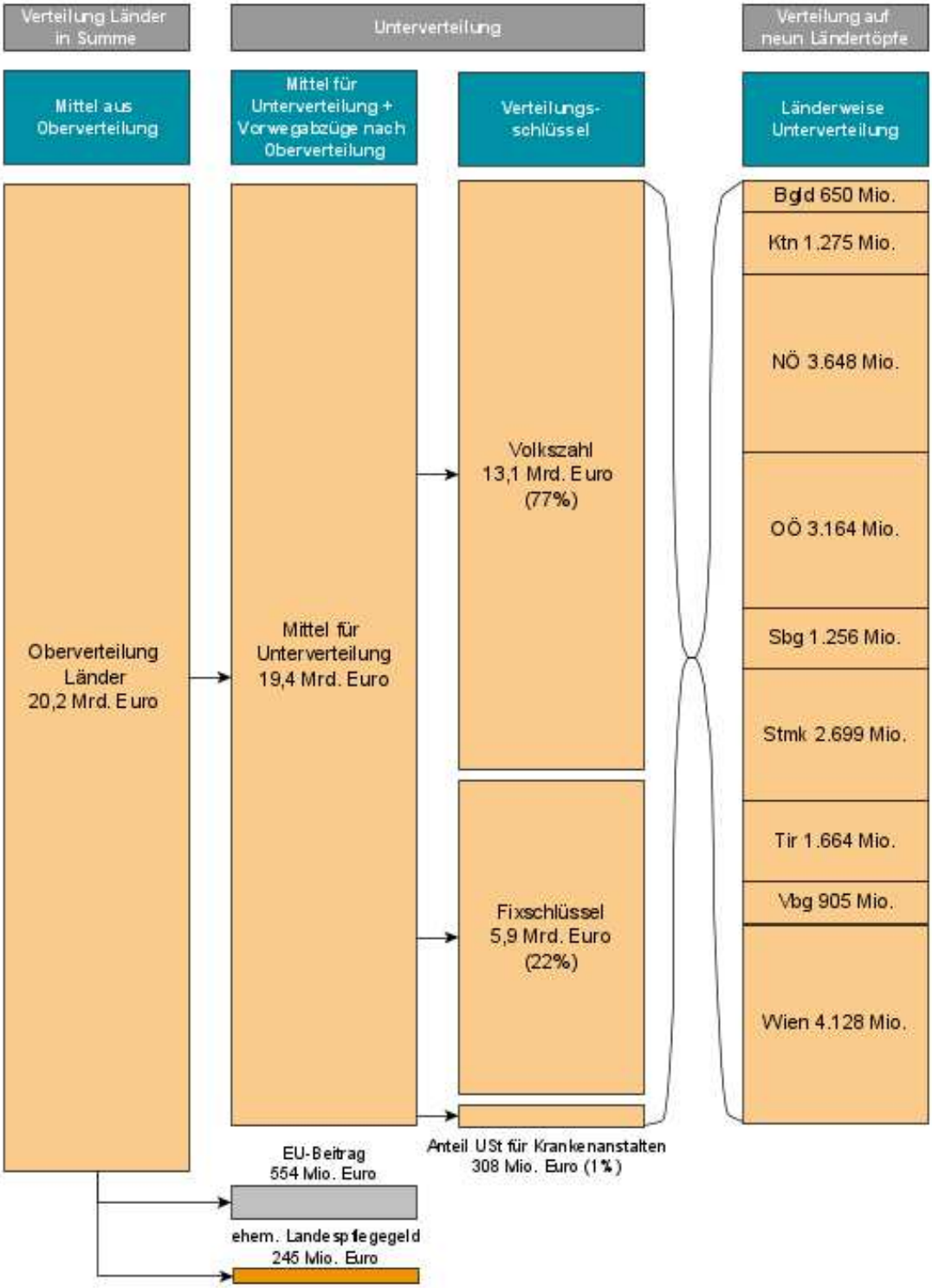
- **Volkszahl:** Die Abgaben mit einheitlichem Schlüssel (mit Ausnahme der Erbschafts- und Schenkungssteuer) werden nach der Volkszahl (länderweiser Anteil) verteilt.
- **Fixschlüssel:** Die ursprüngliche Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen findet sich in „eingefrorener“ Form in verschiedenen Fixschlüsseln.
- **Fixschlüssel Krankenanstaltenfinanzierung:** 0,949 Prozent des Aufkommens an der Umsatzsteuer werden nach einem eigenen Fixschlüssel verteilt und für die Krankenanstaltenfinanzierung verwendet.

Abbildung 8: Oberverteilung, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2022.

Abbildung 9: Länderweise Unterverteilung der Ländermittel, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2022.

<u>Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel</u> (§ 11 Abs. 6-9 FAG 2024) (Abbildung 10)

Nach der Oberverteilung werden für die Gemeinden länderweise neun Gemeindetöpfe gebildet. Dabei bestehen die folgenden Vorwegabzüge:

- **Krankenanstalten:** Dieser Vorwegabzug bei den Gemeinden wird vom Bund in Form eines Zweckzuschusses an die Länder zur Krankenanstaltenfinanzierung weitergegeben.
- **Ehemaliges Landespflegegeld:** Durch die Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund werden die vereinbarten Kostenbeiträge seit 2011 in Form einer Kürzung der Ertragsanteile der Gemeinden (und Länder) geregelt, um die Minderausgaben durch den Wegfall der Umlagen für das Landespflegegeld abzuschöpfen.

Die Verteilung der Gemeindemittel auf neun Ländertöpfe geschieht nach den folgenden Kriterien:

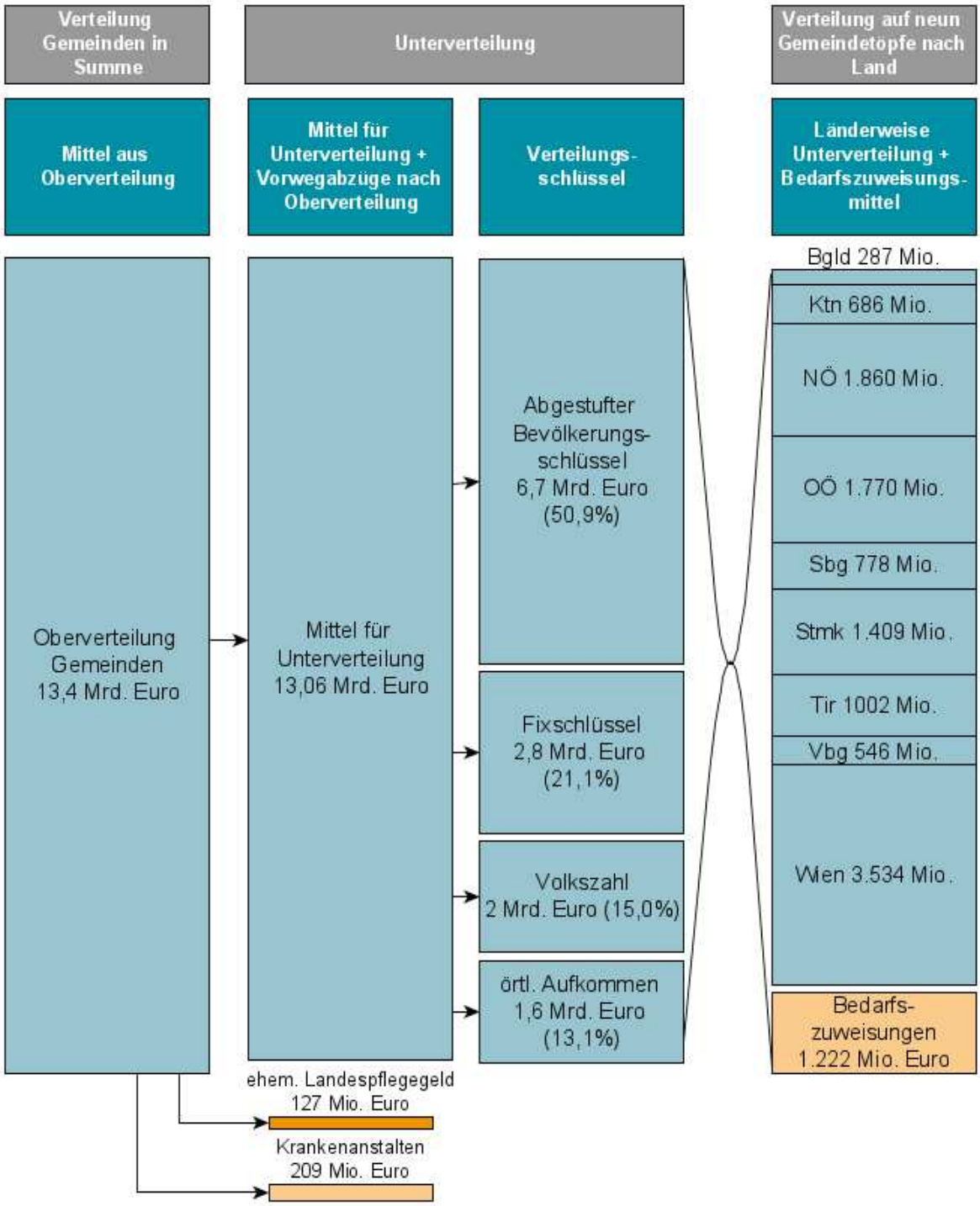
- **Abgestufter Bevölkerungsschlüssel:** Nach gewichteter Einwohner*innenzahl (Multiplikation der Einwohner*innenzahl mit Vervielfacher). Vervielfacher steigen mit der Einwohner*innenklasse an, wodurch größere Gemeinden pro Kopf mehr erhalten als kleinere,
- **Fixschlüssel:** Historisch bedingte fixe Aufteilungsverhältnisse nach Bundesländern,
- **Volkszahl:** Aufteilung nach dem länderweisen Anteil an der Einwohner*innenzahl,
- **Örtliches Aufkommen:** Länderweises Aufkommen an Grunderwerbsteuer, Bodenwertabgabe und Spielbankabgabe.

Der so gebildete Ländertopf wird danach nochmals um die **Gemeinde-Bedarfszuweisungen** im Ausmaß von 12,8 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile reduziert. Näheres hierzu findet sich in einem gesonderten Kapitel.

Im Jahr **2021** wurden die Gemeinde-Ertragsanteile zulasten des Bundes zum Zwecke eines teilweisen Ausgleichs der Mindereinnahmen der Gemeinden im Zuge der Coronapandemie einmalig in der Höhe von 400 Mio. Euro aufgestockt. Weiters war ein rückzahlbarer **Sondervorschuss** in Höhe von 1 Mrd. Euro vorgesehen, der jedoch aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung 2021 nicht zur Gänze ausbezahlt wurde. Die bereits ausgezahlten 275 Mio. Euro mussten nicht mehr zurückgezahlt werden.

Mit dem FAG 2024 erfolgt aufgrund der angespannten finanziellen Lage der Gemeinden erneut ein **Sondervorschuss** auf die Gemeinde-Ertragsanteile im Jahr **2024** in Höhe von 300 Mio. Euro, der im Zeitraum 2025 bis 2027 zurückzuführen ist.

Abbildung 10: Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2021.
Anmerkung: Abgaben nach örtlichem Aufkommen: Grunderwerbsteuer, Spielbankabgabe.

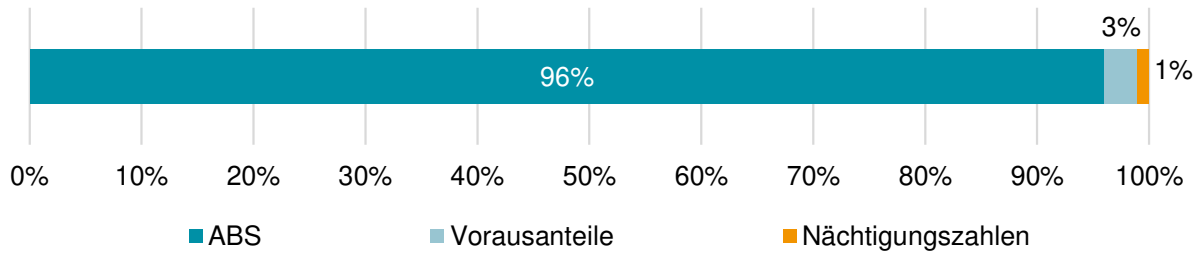
Gemeindeweise Unterverteilung der Gemeindemittel (§ 13 FAG 2024)

Die gemeindeweise Unterverteilung – also die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden – wurde mit dem FAG 2017 deutlich vereinfacht. Seitdem bestehen nur drei Verteilungskriterien:

- **Abgestufter Bevölkerungsschlüssel:** Verteilung nach der gewichteten Volkszahl. Jede Einwohnerin und jeder Einwohner wird mit einem im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Vervielfacher multipliziert. Aktuell lautet er:
  bis 10.000 EW: 1 41/67
  10.001 bis 20.000 EW: 1 2/3 (das entspricht 1 45/67)
  20.001 bis 50.000 EW: 2
  über 50.000 EW: 2 1/3.
  Dabei steigen die Pro-Kopf-Beträge mit zunehmender Gemeindegröße, da Städte auch eine regionale Versorgungsfunktion sowie Bezirksverwaltungsagenden übernehmen müssen. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Vervielfacher von Gemeinden mit bis zu 10.000 EW in der Vergangenheit mehrfach erhöht wurden. 1948 lag das Verhältnis der Gemeinden unter 2.500 EW zu den Gemeinden über 50.000 EW bei 1:2,33. Seit 2011 liegt das Verhältnis nur noch bei 1:1,45.
- **Vorausanteile für Gemeinden über 10.000 EW:** Dies sind fixe Pro-Kopf-Beträge in Abhängigkeit von Bundesland und EW-Klasse. Im Wesentlichen handelt es sich um historisch bedingte Ausgleiche aufgrund von Verlusten der Städte basierend auf finanzausgleichsrelevanten Veränderungen, wie etwa der Abschaffung der Selbstträgerschaft oder der Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.
- **Nächtigungszahlen für Gemeinden bis 10.000 EW:** Ein Teil der Mittel wird pro Nächtigung verteilt (in Anlehnung an den ehemaligen Getränkesteuerausgleich).

Seit dem Jahr 2017 besteht weiters eine **Dynamikgarantie.** Ursprünglich als Übergangsregelung eingeführt, um Verwerfungen im Umstieg vom FAG 2008 auf das FAG 2017 auszugleichen, wurde dieses Instrument auch im FAG 2024 beibehalten. Damit wird garantiert, dass die Steigerung der Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden gegenüber dem Vorjahr zumindest die Hälfte des Landesdurchschnitts beträgt.

Abbildung 11: Verteilung länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2022.

4 Transfers

Transfers des Bundes (Abbildung 12)

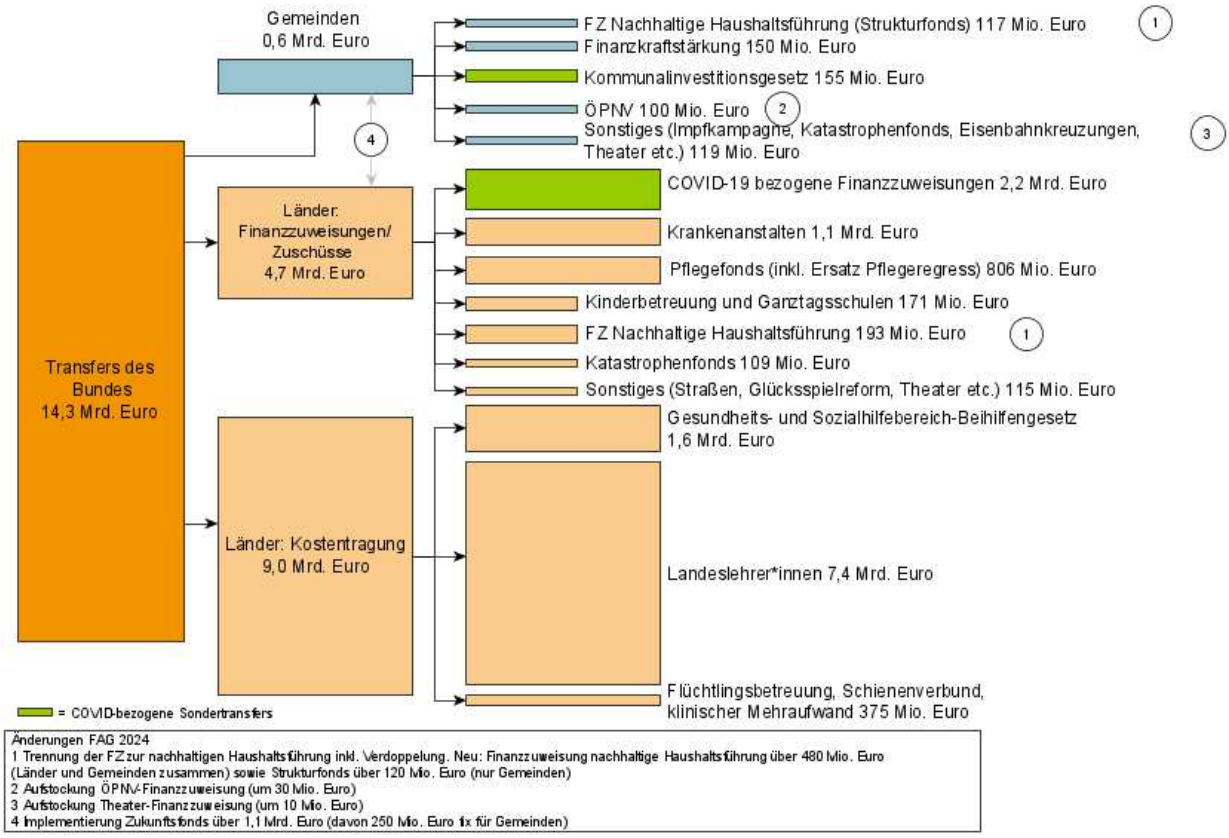
Im Finanzausgleichsgesetz ebenfalls vereinbart sind mehrere Finanzzuweisungen und Zuschüsse des Bundes an die Länder und Gemeinden. Diese betreffen:

- **Kostentragung durch den Bund für die Länder:** v. a. für Landeslehrer*innen und das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz;
- **Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen des Bundes an Länder:** für z. B. Krankenanstaltenfinanzierung, Pflegefonds, Ausbauprogramme Kinderbetreuung und Ganztagsschulen;
- **Zweckzuschüsse und Finanzzuweisungen des Bundes an Gemeinden:** v. a. für den Strukturfonds, die Finanzkraftstärkung oder den ÖPNV.

In den Jahren 2020 bis 2022 gab es zur **Bewältigung der Folgen der Pandemie** zusätzliche ergänzende Transfers, v. a. Zweckzuschüsse an Länder. Diese basieren auf der rechtlichen Verpflichtung des Bundes, den Ländern (und Städten) die Mehrkosten der bevölkerungsweiten COVID-19-Testungen und -Impfungen bzw. gestiegene Gesundheitskosten zu ersetzen.

Mit dem **FAG 2024** wurden zum einen die bestehenden Bundestransfers erhöht und zum anderen wurde mit dem Zukunftsfonds ein zusätzlicher Transfer geschaffen. Näheres dazu findet sich im gesonderten Kapitel zum FAG 2024.

Abbildung 12: Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis BMF (2023): Unterlagen zum Finanzausgleich 2022.

<u>Transfers zwischen Ländern und Gemeinden</u> (Abbildung 13)

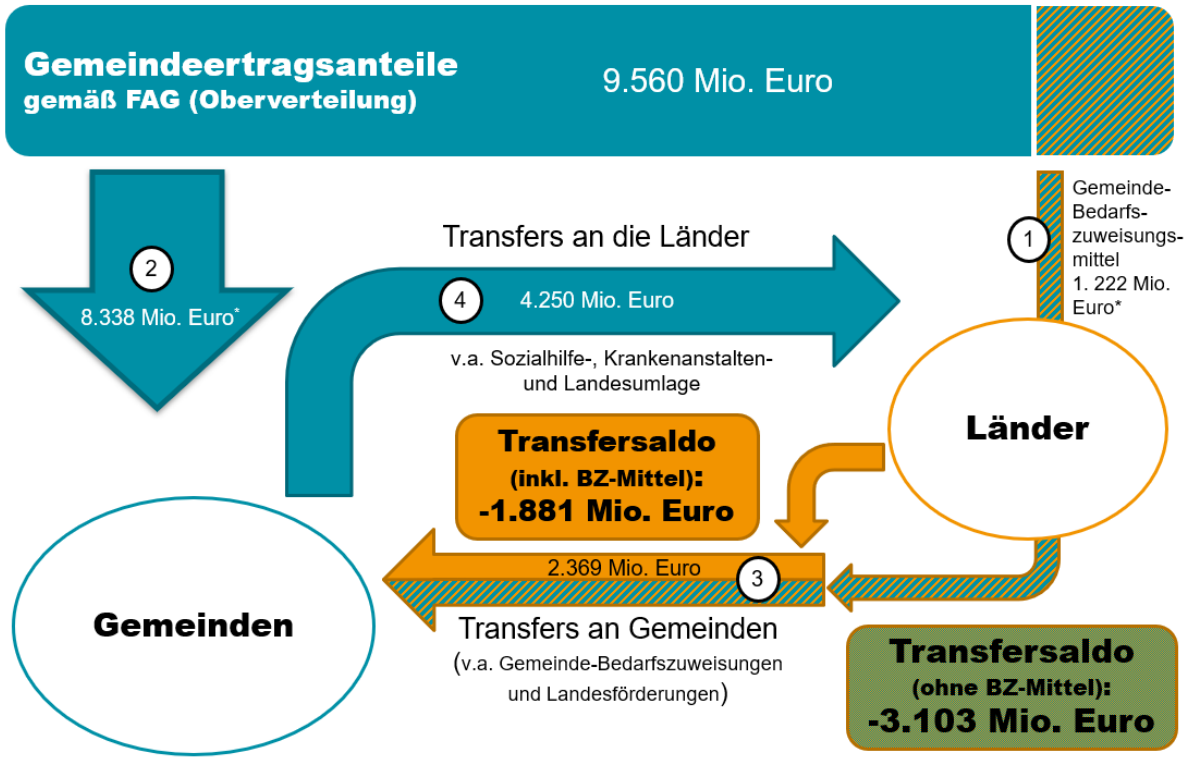
Die Transferströme zwischen Gemeinden und Ländern sind vielfältig (Werte ohne Wien):

- 2022 erhielten die Gemeinden **9,56 Mrd. Euro an Ertragsanteilen**;
- davon gingen **1,22 Mrd. Euro** (1) als Vorwegabzug (**Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel**) an die Länder; 8,34 Mrd. Euro (2) der Ertragsanteile gingen direkt an die Gemeinden;
- insgesamt lagen die Transfers von Gemeinden **an die Länder** bei **4,25 Mrd. Euro** (4) (v. a. Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage)
- die Gemeinden erhielten **von den Ländern** insgesamt **2,37 Mrd. Euro** (3), etwa zum Haushaltsausgleich, als Kofinanzierungen (z. B. Kinderbetreuung) oder Investitionszuschüsse.

Ein wesentlicher Teil der Transfers von den Ländern an die Gemeinden wird aus den Gemeinde-Bedarfszuweisungen gedeckt (1,22 Mrd. Euro ohne Wien). Dies sind eigentlich Gemeindemittel, die im Rahmen des Finanzausgleichs über die Länder an die Gemeinden etwa für Haushaltsausgleich oder für Projektfinanzierungen ausgeschüttet werden.

Ohne Berücksichtigung der Gemeinde-Bedarfszuweisungen als Gemeindemittel, ergibt dies einen negativen Transfersaldo gegenüber dem Land von 1,88 Mrd. Euro bzw. eine Reduktion der Ertragsanteile der Gemeinden um 23 Prozent. Betrachtet man nur die Transferausgaben, wurden 2022 51 Prozent der Ertragsanteile über Transfers direkt von den Ländern einbehalten. Nach Abzug der Umlagen verbleiben den Gemeinden daher nur noch die Hälfte ihrer Ertragsanteile.

Abbildung 13: Gemeindeertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern, 2022



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024) auf Basis Statistik Austria (2023): Gemeindefinanzdaten 2022; BMF (2023): Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben 2022.

III Transfers zwischen Ländern und Gemeinden

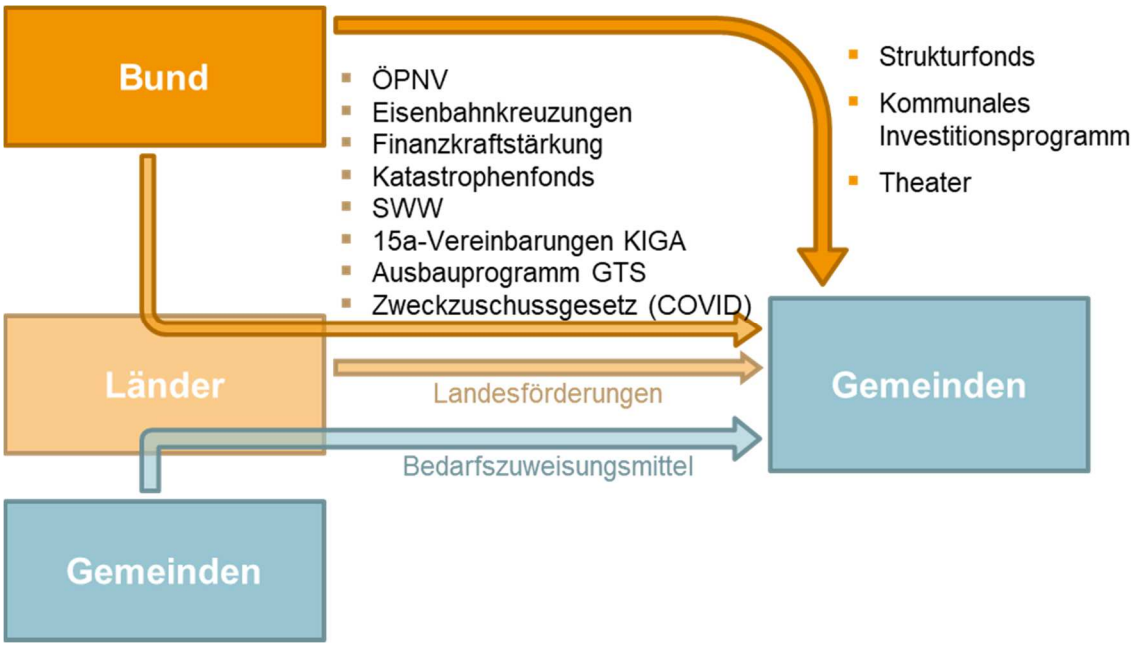
Transfers von und an Gemeinden bestimmen wesentlich die finanzielle Ausstattung der Gemeinden. Der überwiegende Teil betrifft dabei Transfers zwischen Gemeinden und Ländern.

1 Transfers an Gemeinden im Überblick

Gemeinden erhalten vorwiegend Transfers von den Ländern oder über den Weg der Länder. Direkte Transfers vom Bund sind mittlerweile deutlich in der Minderheit. Die Transfereinnahmen der Gemeinden können dabei in vier Kategorien unterteilt werden:

- **Direkte Bundestransfers:** In geringem Ausmaß bestehen direkte Förderungen vom Bund an die Gemeinden, die im Finanzausgleichsgesetz festgelegt sind.
- **Indirekte Bundestransfers:** Mehrere Transfers finden ihren Weg vom Bund über die Länder an die Gemeinden. Hierbei werden „Ländertöpfe“ gebildet und die Mittelvergabe erfolgt über die Länder. Stark institutionalisiert sind etwa der Katastrophenfonds oder die Siedlungswasserwirtschaft. Als Grundlage dient teilweise das Finanzausgleichsgesetz, teilweise gibt es aber auch zusätzliche Regelungen (z. B. Art. 15a-Vereinbarungen).
- **Direkte Landesförderungen:** Ein Teil der Förderungen kommt direkt aus den Landesbudgets. Hierunter fallen beispielsweise laufende Zuschüsse für den Kindergartenbetrieb.
- **Gemeinde-Bedarfszuweisungen:** Hierbei handelt es sich um originäre Gemeindemittel. Im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung wird ein Teil der Gemeinde-Ertragsanteile an die Länder zur Weitergabe an die Gemeinden übertragen. Diese Mittel sind für Investitionszuschüsse, den landesinternen Finanzkraftausgleich, zur Förderung von Gemeindekooperationen und zur Stützung strukturschwacher Gemeinden zu verwenden.

Abbildung 14: Transfers an Gemeinden im Überblick



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024).
Anmerkung: ÖPNV: Öffentlicher Personennahverkehr, SWW: Siedlungswasserwirtschaft, KIGA: Elementarpädagogik, GTS: Ganztagsschulen.

2 Gemeinde-Bedarfszuweisungen

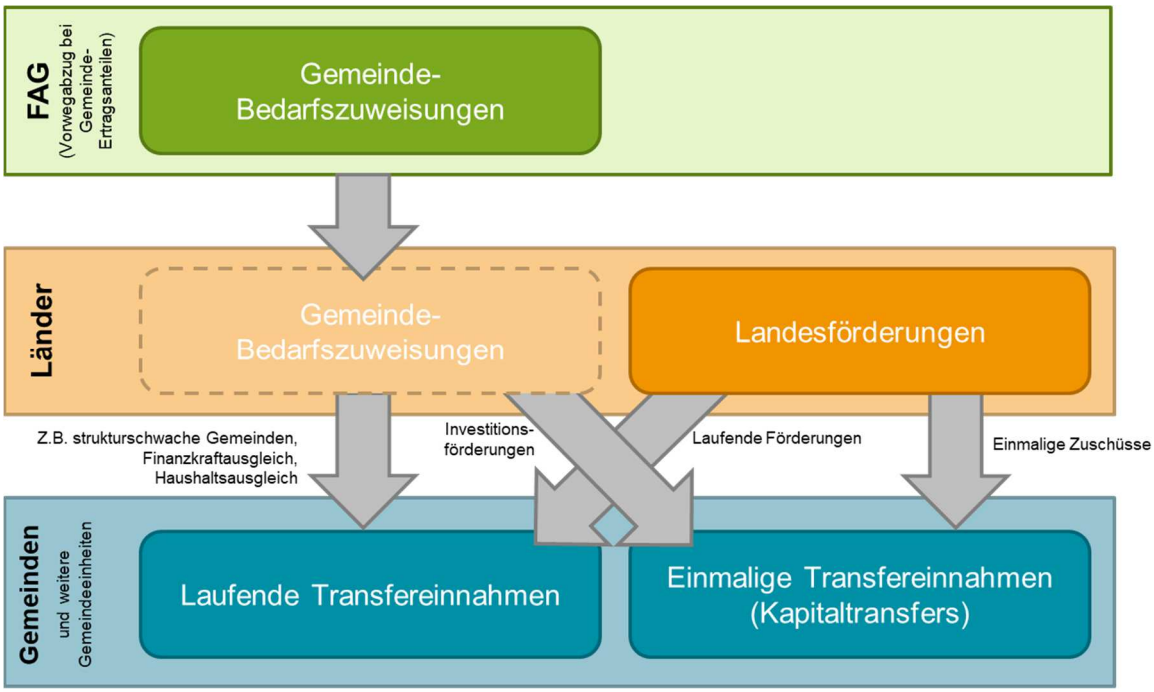
Bei den Gemeinde-Bedarfszuweisungen handelt es sich um originäre Gemeindemittel, die den Ländern zur Weitergabe an die Gemeinden übertragen werden. Hierzu erfolgt ein Vorwegabzug bei den Gemeinde-Ertragsanteilen in der Höhe von 12,8 Prozent. Die Länder sind verpflichtet, die Mittel an die Gemeinden für folgende Verwendungszwecke auszuschütten (§ 12 Abs. 1 FAG 2017):

- Förderung bestehender und zusätzlicher interkommunaler Zusammenarbeit einschließlich solcher in Form von Gemeindeverbänden,
- Unterstützung strukturschwacher Gemeinden,
- Förderung von Gemeindezusammenlegungen einschließlich solcher, die in den jeweils letzten zehn Jahren erfolgt sind,
- landesinterner Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden unter Bedachtnahme auf weitere landesrechtliche Finanzkraftregelungen,
- Bedarfszuweisungen an Gemeinden (dies sind etwa Haushaltsausgleich oder Investitionsförderungen).

Seit dem Jahr 2020 sind zumindest 20 Prozent der Mittel für Gemeindekooperationen und -zusammenlegungen sowie für strukturschwache Gemeinden zu verwenden.

Nähere Erläuterungen zu den länderweise unterschiedlichen Bedarfszuweisungs-Richtlinien können den Factsheets „Finanzausgleich Kompakt 2020“ entnommen werden.

Abbildung 15: Förderungen der Gemeindeebene



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024).

3 Transfers von Gemeinden an Länder (Umlagen)

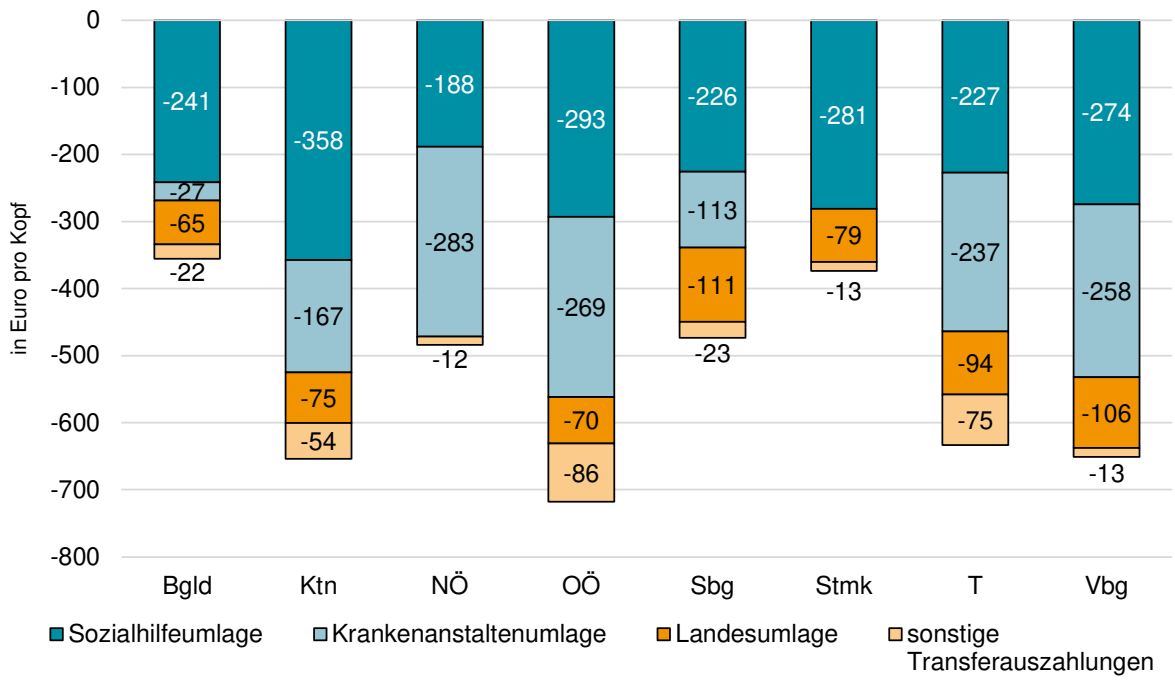
Gemeinden tragen wesentlich zur Kofinanzierung von Landesaufgaben im Rahmen von Umlagen bei. Dies betrifft im Wesentlichen die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage sowie die Landesumlage.

Die Umlagen sind in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Dies betrifft insbesondere:

- Anzahl der Umlagen: Alle Bundesländer heben Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage ein. Davon ausgenommen ist Niederösterreich (keine Landesumlage) sowie die Steiermark (keine Krankenanstaltenumlage).
- Höhe der Umlagen: Die Landesumlage schwankt zwischen 0 und 7,66 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile, der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstalten-Betriebsabgängen zwischen 0 und 40 Prozent sowie der Anteil der Gemeinden an der Sozialhilfe zwischen 30 und 50 Prozent.
- Unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen: In Oberösterreich und (bis 2023) in der Steiermark sind Statutarstädte zugleich Sozialhilfeverband und zahlen keine Umlagen an sich selbst.
- Umfang des Leistungsangebots im Bereich der Sozialhilfe und Krankenanstalten, damit verbunden höhere oder niedrigere Lasten.

Neben den drei zentralen Umlagen bestehen in den Bundesländern auch noch weitere Umlagen oder Beiträge. Zu nennen sind etwa in Kärnten Zahlungen für den Schulbaufonds.

Abbildung 16: Transferbelastung der durchschnittlichen Gemeinden nach Bundesland und Umlagenart in Euro pro Kopf, 2022



Quelle: KDZ: eigene Berechnung (2024) auf Basis Statistik Austria (2023): Gemeindefinanzdaten 2022.
Anmerkung: Für die Statutarstädte in Oberösterreich wurde zur Erhöhung der Vergleichbarkeit eine „fiktive“ Sozialhilfeumlage angenommen.

4 Hohe Umverteilungswirkungen der Länder-Gemeinde-Transfers

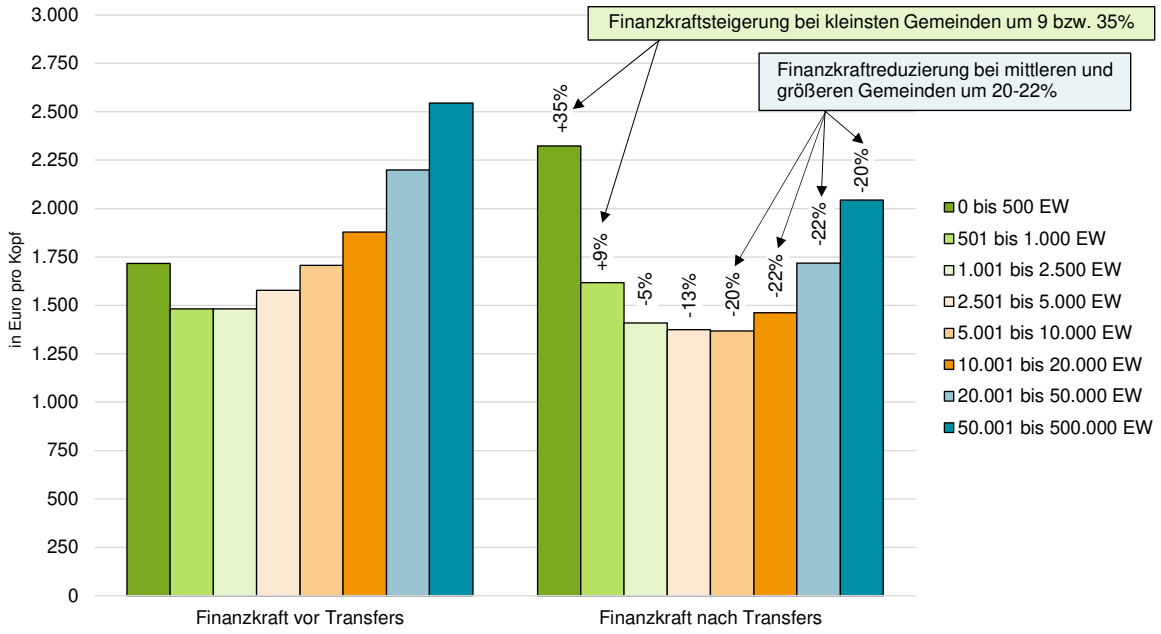
Insgesamt zeigen die Länder-Gemeinde-Transfers (v. a. Umlagen + Bedarfszuweisungen + Landesförderungen) eine **stark ressourcenausgleichende Wirkung**. Dies bedeutet eine Reduzierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden bzw. eine Verschiebung von Finanzmitteln von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden.

Eine gemeinsame Betrachtung der eigenen Abgaben und der Ertragsanteile ergibt die Finanzkraft einer Gemeinde. Abbildung 17 zeigt im linken Teil, dass die Finanzkraft (= eigene Abgaben + Ertragsanteile) mit der Größe der Gemeinde zunimmt. Dies liegt einerseits daran, dass Gemeinden über 20.000 Einwohner*innen aufgrund ihrer regionalen Versorgungsfunktion mehr Mittel aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhalten. Andererseits steigt das Kommunalsteueraufkommen, da sich Betriebe verstärkt in größeren Gemeinden ansiedeln.

Im rechten Teil der Abbildung ist die Finanzkraft nach Transfers dargestellt. Es zeigt sich, dass sich durch die Transfers die Finanzmittelausstattung nach EW-Klassen deutlich verändert. Es findet sich ein u-förmiger Verlauf, da die Finanzkraft der kleineren Gemeinden bis 1.000 EW aufgestockt wird. So erhöht sich die Finanzkraft pro Kopf bei der durchschnittlichen Gemeinde bis 500 EW um 35 Prozent, die der durchschnittlichen Gemeinde bis 1.000 EW immerhin noch um 9 Prozent. In allen anderen EW-Klassen kommt es zu einer Abschöpfung der Finanzkraft. Bei den Gemeinden über 5.000 EW liegt diese zwischen 20 und 22 Prozent.

Die ursprünglich von der Legislative im Finanzausgleich gewünschte Mittelverteilung (mehr Mittel bei größeren Gemeinden, da hier auch das Aufgabenniveau höher ist) wird durch die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden aufgehoben. Das Ergebnis ist, dass nach Transfers **kleine Gemeinden und große Städte pro Kopf ähnlich viele Mittel aus dem Finanzausgleich erhalten**. Auf unterschiedliche Aufgaben- und Ausgabenerfordernisse und damit einen Lastenausgleich wird dabei nicht ausreichend Rücksicht genommen.

Abbildung 17: Finanzkraft vor und nach Transfers nach EW-Klasse in Euro pro Kopf, 2022



Quelle: KDZ: eigene Berechnung (2024) auf Basis Statistik Austria (2023): Gemeindefinanzdaten 2022.
Anmerkung: Finanzkraft = Ertragsanteile + eigene Steuern.

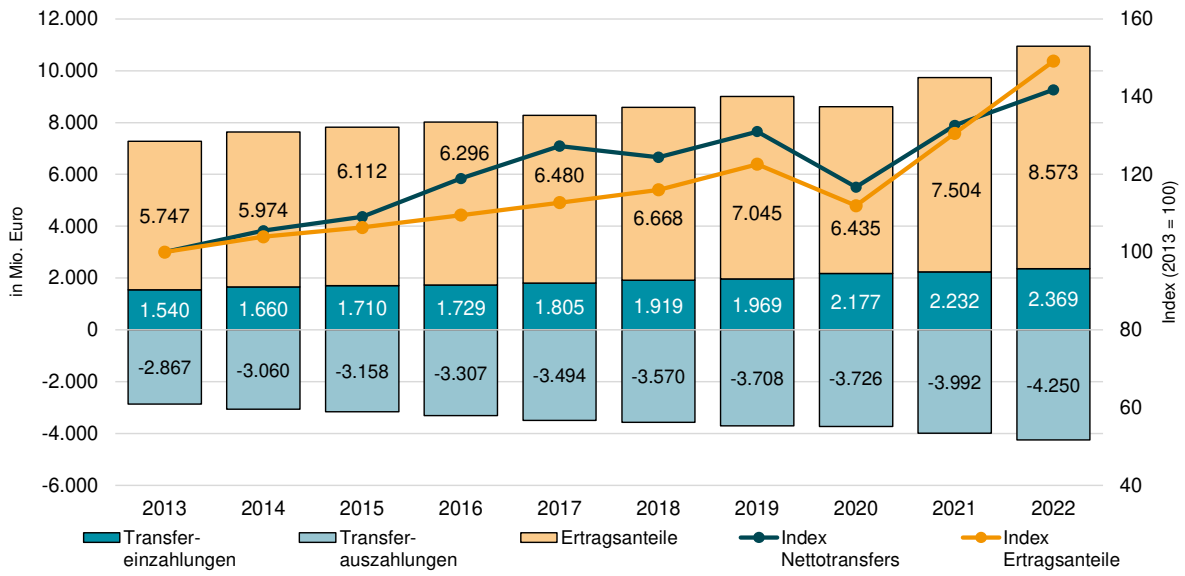
5 Transfers steigen stärker als Ertragsanteile

Seit Längerem ist eine starke Transferdynamik zu verzeichnen. Insbesondere die Umlagen von den Gemeinden an die Bundesländer sind stark angestiegen. So hat sich der durchschnittliche negative Nettotransfer der Gemeinden (Transfereinzahlungen abzüglich Transferauszahlungen) binnen zehn Jahren um 42 Prozent erhöht.

Die durchschn. Transferauszahlungen stiegen von 2013 bis 2022 um 48 Prozent bzw. 1.383 Mio. Euro an, die durchschn. Transfereinzahlungen zeigten mit 54 Prozent bzw. 829 Mio. Euro eine höhere Dynamik (aufgrund zusätzlicher Mittel wie COVID-19-Zuschüsse, Ausbauprogramme zur Elementarpädagogik). Die starken Zuwächse bei den Transferauszahlungen sind insbesondere auf die Steigerungen der Krankenanstaltenumlage (+481 Mio. Euro bzw. +50 Prozent) sowie der Sozialhilfeumlage (+650 Mio. Euro bzw. +50 Prozent) zurückzuführen.

Gleichzeitig stiegen die Ertragsanteile um 49 Prozent. Insgesamt zeigt sich, dass ein immer größerer Anteil an Ertragsanteilen für Umlagen verwendet werden muss und damit die finanziellen Spielräume der Gemeinden für die eigentlichen Gemeindeaufgaben immer geringer werden.

Abbildung 18: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben und der Ertragsanteile in Mio. Euro, 2013 bis 2022



Quelle: KDZ: eigene Berechnung (2024) auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2013 bis 2022.

IV Neuerungen mit dem FAG 2024

1 Neuerungen im Überblick

Insgesamt keine strukturellen Änderungen

Mit dem FAG 2024 kommt es zu keinen grundlegenden Veränderungen der Struktur des Finanzausgleichs. Zu beobachten ist eine weitere Aufwertung der Finanzzuweisungen des Bundes und damit indirekt eine Schwächung des Steuerverbundes. Keine Fortschritte wurden in Bezug auf eine Stärkung der eigenen Abgaben oder auf eine aufgabenorientiertere Verteilung der Ertragsanteile gemacht. Auch im Bereich der Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen wurden keine Reformen umgesetzt.

Deutliche Mehrmittel durch das FAG 2024

In Tabelle 1 werden die Neuerungen des FAG 2024 hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen auf die subnationalen Ebenen im Vergleich zu den 2023 (gemäß FAG 2017) geltenden Regelungen dargestellt.[1]

So wurden mehrere bereits vor dem FAG 2024 bestehende Finanzzuweisungen erhöht (z. B. allgemeine Finanzzuweisung für Gesundheit/Pflege/Klima, Finanzzuweisung öffentlicher Verkehr, Aufstockung Strukturfonds). Andererseits wurden mit dem Zukunftsfonds zusätzliche Finanzzuweisungen geschaffen. Darüber hinaus gibt es Finanzzuweisungen, die zwar nicht direkt im FAG 2024, aber im Paktum zum Finanzausgleich festgelegt werden, wie insbesondere im Gesundheitsbereich und bei den Pflegefonds.

Die Änderungen im Überblick

Im Bereich der bestehenden Finanzzuweisungen gemäß FAG 2024 erfolgte eine Erhöhung der Finanzzuweisung an Länder und Gemeinden für Gesundheit, Pflege und Klima um 240 Mio. Euro, wovon 46 Mio. Euro für die Gemeinden bestimmt sind. Mit zusätzlichen 60 Mio. Euro wurde der Strukturfonds aufgestockt. Zusatzmittel gibt es für die Gemeinden auch für den öffentlichen Verkehr (+30 Mio. Euro) und für Theater (+4 Mio. Euro). Insgesamt ergibt sich durch die Aufstockung bestehender Finanzzuweisungen des Bundes für die Gemeindeebene ein Plus von rund 140 Mio. Euro. Rund 110 Mio. Euro davon betreffen die Gemeinden ohne Wien. Über den Zukunftsfonds kommen nochmals 250 Mio. Euro für die Gemeinden dazu. Knapp 200 Mio. Euro davon gehen an die Gemeinden ohne Wien.

Darüber hinaus gibt es Finanzzuweisungen, die zwar nicht direkt im FAG 2024 geregelt sind, aber im Paktum zum Finanzausgleich festgelegt werden. Allen voran zu nennen sind hier zusätzliche Mittel von rund 600 Mio. Euro für den Gesundheitsbereich, die primär den Krankenanstaltenbereich betreffen. Diese Mittel sollten daher indirekt auch den Gemeinden zugutekommen, da diese über Umlagen den Krankenanstaltenbereich mitfinanzieren. Der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstaltenausgaben liegt in den Bundesländern ohne Wien bei rund 35 Prozent. Damit sollten die zusätzlichen Mittel bei den Gemeinden ohne Wien zu Minderausgaben von maximal 150 Mio. Euro führen. Dies berücksichtigt jedoch noch nicht, dass den zusätzlichen Mitteln auch zusätzliche Aufgaben gegenüberstehen. Insgesamt kann daher

[1] In die Betrachtung nicht mit aufgenommen ist der Sondervorschuss auf die Gemeinde-Ertragsanteile im Jahr 2024 in Höhe von 300 Mio. Euro, da dieser über den Zeitraum 2025 bis 2027 zurückzuzahlen ist. Diese Mittel werden daher nicht als Zusatzmittel gewertet.

noch nicht eingeschätzt werden, in welchem Ausmaß die Zusatzmittel tatsächlich auch zu einer Entlastung auf Gemeindeebene führen.

Tabelle 1: Zusatzmittel im FAG 2024 im Überblick

Maßnahmen im Zusammenhang mit dem FAG 2024		Zusatzmittel für Länder und Gemeinden 2024	davon Gemeinden inkl Wien	davon Gemeinden exkl Wien
		in Mio Euro		
Finanzausgleichsgesetz – Zusatzmittel für Gemeinden*				
§ 23 Abs 3	Zukunftsfonds – Elementarpädagogik	500	250	196
§ 23 ohne Abs 3	Zukunftsfonds – Wohnen, Sanieren, Umwelt und Klima	600	Anteil der Gemeinden ist grundsätzlich vorgesehen, aber noch unbekannt.	
§ 24	Finanzzuweisung ÖPNV	30	30	12
§ 25	Finanzzuweisung Gesundheit, Pflege und Klima	240	47	34
§ 26	Strukturfonds	60	60	60
§ 29	Finanzzuweisung Theater	10	4	3
Summe Finanzausgleichsgesetz – Zusatzmittel		**1 440**	**391**	**305**

* Bei Wien ist bei den FAG-Zusatzmitteln nur der Anspruch als Gemeinde, nicht jedoch als Bundesland berücksichtigt.

Weitere Finanzierungsströme gemäß FAG-Paktum **			
Pflegefonds (tatsächliche Aufstockung abzüglich höherer Vorwegabzüge über das FAG 2024)	45	20	9
Assistenzpädagog*innen (über Bildungsinvestitionsgesetz) (ab 2025)	10	10	6
Schülertransport (betrifft nur Gelegenheitsverkehr; ab Schuljahr 2023/2024)	15	15	15
Siedlungswasserwirtschaft (Reduktion Vorwegabzüge + zusätzlich bereitgestellte Mittel)	62	34	29
Summe weitere Finanzierungsströme gemäß FAG-Paktum (fixe Finanzierungsströme)	**132**	**79**	**60**
Gesundheit (potenzielle Ersparnis im Bereich der Krankenanstaltenumlage)	600	144	144
Summe weitere Finanzierungsströme gemäß FAG-Paktum (fixe und potenzielle Finanzierungsströme)	**732**	**223**	**204**

** Gemeindemittel inkl Wien: Pflegefonds Wien als Land und Gemeinde, Gesundheit ohne Wien als Land.

Gesamt			
Summe FAG (ohne Sondervorschuss)	1 440	391	305
Summe weitere Zusatzmittel (fix)	132	79	60
potenzielle Ersparnis Gesundheit	600	144	144
Gesamt	**2 173**	**614**	**509**
Anteil Gemeinden an Zusatzmitteln		*28%*	*23%*

Quelle: KDZ: eigene Berechnungen (2024) auf Basis FAG 2024 und Paktum zum FAG 2024.

Deutlich komplexer ist die Einschätzung der Aufstockung des Pflegefonds. Hier wurden primär bisher vom Bund bezahlte Maßnahmen in die allgemeine Finanzierung über den Pflegefonds überführt. Dies betrifft den Gehaltsbonus für Pflegekräfte, den Ausbildungszuschuss für Pflegeausbildungen und die Community Nurses. Da sich der Pflegefonds teilweise auch durch Gemeindemittel finanziert, ist insgesamt von keinen Mehrmitteln für die Gemeinden aus der Aufstockung des Pflegefonds auszugehen.

Neben den Bereichen Gesundheit und Pflege wurden im Paktum noch weitere Zusatzmittel für Gemeinden vereinbart. Dies betrifft den Transport von Schülerinnen und Schülern (+15 Mio. Euro) sowie Mittel für Assistenzpädagoginnen und -pädagogen (+10 Mio. Euro). Veränderungen gibt es auch bei der Siedlungswasserwirtschaft, sodass hier ebenfalls mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Insgesamt ergeben sich damit Zusatzmittel für Länder und Gemeinden in der Höhe von 2,1 Mrd. Euro am Beispiel des Jahres 2024. Davon gehen gut 500 Mio. Euro an die Gemeinden ohne Wien, was einem Anteil von 24 Prozent an den Zusatzmitteln entspricht. Sollten die Gemeinden an den Zusatzmitteln des Zukunftsfonds für die Bereiche Wohnen/Klima beteiligt werden, könnte sich der Anteil noch weiter erhöhen. Auch wird bei dieser Übersicht angenommen, dass sich die Zusatzmittel für den Gesundheitsbereich positiv auf die Umlagenentwicklung auswirken. Auch dies ist noch mit Unsicherheiten behaftet.

2 Zukunftsfonds als wichtige Neuerung

Beim neu installierten Zukunftsfonds (Abbildung 19) handelt es sich nicht um einen rechtlich eigenständigen Fonds, sondern um eine Finanzzuweisung des Bundes mit einer groben Zweckwidmung. Die Mittel sind in erster Linie für die Bereiche Kinderbetreuung, Wohnen/Sanieren sowie Klima/Umwelt vorgesehen. Gleichzeitig sind Ziele hinterlegt, die von den Ländern und Gemeinden gemeinsam erreicht werden sollen.

Der Zukunftsfonds kann dabei als Ersatz für die Nichtanpassung des vertikalen Schlüssels zugunsten von Ländern und Gemeinden gewertet werden. Letzterer wurde gefordert, um die Lücken im laufenden Betrieb von Ländern und Gemeinden schließen zu können und somit den Status quo abzusichern. Stattdessen stellen die im Zukunftsfonds definierten Ziele primär auf den Investitionsbereich ab – wie etwa den Ausbau der Kinderbetreuungsquoten oder die Drei-Prozent-Sanierungsrate bei öffentlichen Gebäuden.

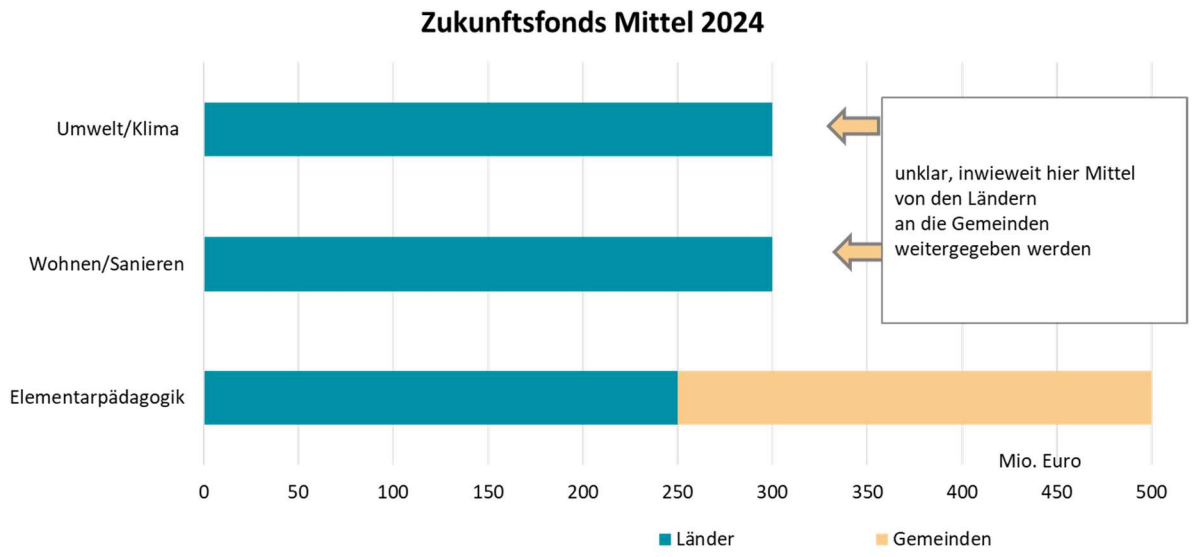
In der Praxis ist dennoch davon ausgehen, dass die Mittel in erster Linie zur Absicherung des laufenden Betriebs herangezogen werden. Am Beispiel der Kinderbetreuung ist dies auch explizit verankert worden, sodass die Mittel nicht nur für den Ausbau der Angebote, sondern auch für den laufenden Betrieb verwendet werden können. Das Erreichen der Ausbauziele erscheint angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen jedoch eher unwahrscheinlich.

Ebenfalls schwierig wird es sein, die Ziele in den Bereichen Wohnen/Sanieren sowie Klima/Umwelt zu erreichen. Mit insgesamt nur 600 Mio. Euro jährlich aus dem Zukunftsfonds wird der enorme Investitionsbedarf nicht zu bewältigen sein. So liegt der geschätzte Mehrbedarf an öffentlichen Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen bis 2030 je nach Szenario zwischen 68 und 117 Mrd. Euro, wobei der weit überwiegende Teil davon die Länder und Gemeinden betreffen wird. Mit den Mitteln des Zukunftsfonds kann daher nur ein geringer Teil der Maßnahmen umgesetzt werden.

Kritisch ist weiters, dass in den Bereichen Wohnen/Sanieren sowie Klima/Umwelt bezüglich der Beteiligung der Gemeinden am Zukunftsfonds keine Regelungen getroffen wurden. Hierfür stehen insgesamt 600 Mio. Euro bereit, die an die Länder überwiesen werden. Inwieweit diese einen Teil davon an Gemeinden weitergeben, ist Verhandlungssache. Nennenswerte zusätzliche Mittel für die Gemeinden sind hier jedoch nicht zu erwarten. Eine Drei-Prozent-Sanierungsrate bei öffentlichen Gebäuden, die Verkehrswende, Energieeffizienzmaßnahmen etc. erscheinen jedenfalls unwahrscheinlich, wenn hier nicht weiter an Lösungen gearbeitet wird.

Insgesamt stellt der Zukunftsfonds für die Gemeinden im Bereich der Elementarpädagogik eine wesentliche Unterstützung zur Sicherung des Status quo einerseits und zur Umsetzung der in vielen Bundesländern landesgesetzlich vorgegebenen Reduzierung der Gruppengrößen dar. In den Bereichen Umwelt/Klima/Wohnen/Sanieren bleibt zu befürchten, dass sich die Zusatzmittel für Gemeinden in Grenzen halten werden.

Abbildung 19: Mittelverwendung und -verteilung Zukunftsfonds 2024



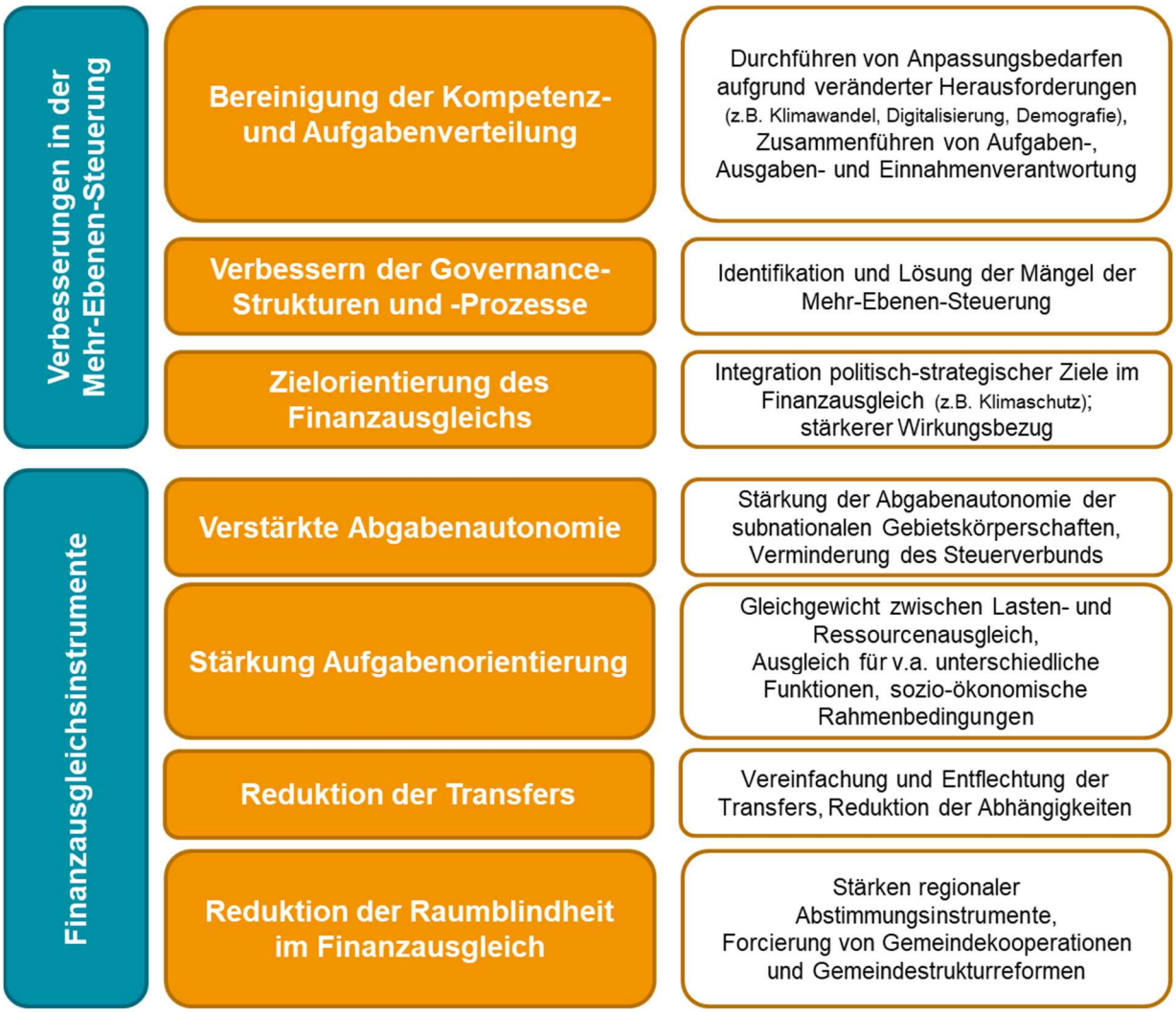
Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2024).

V Reformen zum Finanzausgleich

1 Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem

Der österreichische Finanzausgleich bietet als historisch gewachsenes und daher insgesamt komplexes Instrument mehrfach Ansatzpunkte für Reformen. Die wesentlichsten Reformnotwendigkeiten können dabei folgendermaßen zusammengefasst werden:

Abbildung 20: Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem



Quelle: KDZ: eigene Darstellung (2020) auf Basis Bauer et al. (2017) und Bröthaler et al. (2010).

Eine Reform des Finanzausgleichsgesetzes allein reicht dabei nicht aus, um die Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem zu bewältigen. Vielmehr braucht es eine weitere Sicht, die neben der Finanzausgleichsreformdiskussion auch eine Föderalismusreform miteinbezieht. Selbst eine Reform der oben dargestellten Finanzausgleichsinstrumente geht über das Finanzausgleichsgesetz hinaus und bedeutet auch Reformen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden sowie weiterer rechtlicher Grundlagen (z. B. Ausbauprogramme Kinderbetreuung oder Ganztagsschulen, Pflegefonds).

2 Verbesserungen in der Mehr-Ebenen-Steuerung

Zur Verbesserung der Koordination und Kooperation der einzelnen Akteurinnen und Akteure im Rahmen einer Mehr-Ebenen-Steuerung bieten sich insbesondere drei Aspekte an:

Bereinigung der Kompetenz- und Aufgabenverteilung

Eine Bereinigung der vielfältigen Kompetenz-, Aufgaben- und Finanzierungsverflechtungen wäre ein wichtiger Aspekt. Große Würfe (wie z. B. mit dem Österreich-Konvent beabsichtigt) sind jedoch nur schwer leistbar. Es wird daher vorgeschlagen, die Reformen schrittweise in einzelnen Aufgabenbereichen vorzunehmen (z. B. Bildung, Pflege, Verkehr).

Bei der notwendigen Verschränkung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist auf die sich verändernden Aufgaben oder unterschiedlichen Ausgabendynamiken der Gebietskörperschaften Bedacht zu nehmen.

Verbessern der Governance-Strukturen und -Prozesse

Durch eine Verbesserung der Governance-Strukturen und -Prozesse kann eine deutlich verbesserte und in Folge auch effizientere gemeinsame Aufgabenerbringung erfolgen. Dazu gehört etwa eine Stärkung des kooperativen Föderalismus, eine stärkere Zielorientierung im Finanzausgleich, das Sichern der finanziellen Autonomie der subnationalen Ebenen, dosierter Wettbewerb (inkl. Benchmarking) und eine verbesserte Koordination bei gemeinschaftlicher Aufgabenerfüllung.

In einer 2019 vom KDZ durchführten Studie zum Finanzausgleichsreformprozess (Bauer et al., 2019) findet sich ein Vorschlag für eine Reformstrategie des Finanzausgleichs, die Governance-Aspekte stärker miteinbezieht. Die Vorschläge fokussieren dabei auch auf die Weiterentwicklung des Reformprozesses unter stärkerer Berücksichtigung einer verbesserten Koordination der Akteurinnen und Akteure. Dies bedeutet eine verstärkte Berücksichtigung des Managements von Verhandlungen, beispielsweise durch das Erarbeiten strategischer Grundkonsense, eine verbesserte Entscheidungsfindung, mehr Verhandlungen im Netzwerk, Regeln für das Verhandlungsdesign sowie vertrauensbildende Maßnahmen.

Zielorientierung des Finanzausgleichs

Die Zielorientierung im Finanzausgleich betrifft zwei Ebenen. Einerseits mangelt es aktuell an nachhaltigen gemeinsamen Leistungs- und Wirkungszielen im Finanzausgleich, wodurch die Steuerbarkeit über den Finanzausgleich deutlich eingeschränkt ist. Andererseits fehlen gemeinsame Ziele für den Reformprozess. Es gilt daher, ein Gesamtreformkonzept für den Finanzausgleich zu entwickeln, das auch sachpolitische Steuerungsnotwendigkeiten miteinbezieht (Mitterer, 2019).

3 Abgabenautonomie der Länder

Ausgangssituation

Bis 2017 lag der Anteil der eigenen Abgaben der Länder an den gesamten Einnahmen aus dem Finanzausgleich (eigene Abgaben, Ertragsanteile, Transfers) gerade einmal bei 2 Prozent. Mit 2018 kam zusätzlich die Veränderung des Wohnbauförderungsbeitrages hinzu, wodurch der Anteil auf 5,4 Prozent anstieg.

Der Ausbau der Abgabenautonomie der Länder ist eine langjährige Forderung. Man erwartet sich durch die höhere Übereinstimmung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung mehr Effizienz. Eine Abgabenautonomie erhöht schließlich die politische Verantwortlichkeit zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen, was auch Einfluss auf das Ausgabeverhalten der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger hat.

Es gibt jedoch auch kritische Sichtweisen auf eine Stärkung der Abgabenautonomie. Das wichtigste Gegenargument betrifft den so entstehenden Wettbewerb zwischen den Ländern. Dieser könnte zu unerwünschten Effekten im Leistungsangebot führen. Auch würde eine stärkere Steuerautonomie der Länder die bereits bestehende hohe Komplexität des Steuersystems noch weiter erhöhen.

Mehrere Arbeitsgruppen und Studien beschäftigten sich bisher mit dem Thema. Im Fokus stand dabei die Frage, inwieweit einzelne Abgaben geeignet sind, die Abgabenautonomie in den Ländern zu erhöhen. Diese Fragen wurden aus rechtswissenschaftlicher und rechtstechnischer Sicht durch Achatz (2012) und aus finanzwirtschaftlicher und ökonomischer Sicht in den Studien Strohner et al. (2015), Keuschnigg und Loretz (2015) sowie Pitlik et al. (2015) behandelt. Ergebnis dieser Studien war, dass einzelne Abgaben geeignet wären (insbesondere die motorbezogene Versicherungssteuer oder die Lohn- und Einkommensteuer), eine stärkere Steuerautonomie der Länder umzusetzen.

Arbeitsgruppe zur Abgabenautonomie der Länder

Mit dem FAG 2017 wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe „Abgabenautonomie“ einzurichten, um unter Beiziehung internationaler Expertinnen und Experten die Zweckmäßigkeit einer verstärkten Abgabenautonomie der Länder und Optionen hierfür zu prüfen. Insbesondere die Einkommensteuer, die Körperschaftsteuer und die motorbezogene Versicherungssteuer sollten einer näheren Prüfung unterzogen werden.

Die Arbeitsgruppe brachte keine Ergebnisse und wurde nicht fortgeführt.

4 Abgabenautonomie der Gemeinden

Ausgangssituation

Die wichtigsten eigenen Abgaben sind die Kommunalsteuer und die Grundsteuer. Während sich die Kommunalsteuer vergleichsweise gut entwickelt, trifft dies auf die Grundsteuer aufgrund des seit Jahrzehnten bestehenden Reformstaus nicht zu.

Grundsteuerreform

Hoher Reformbedarf besteht im Bereich der Grundsteuer. Diese ist geprägt von veralteten Einheitswerten (ausgenommen landwirtschaftliche Flächen) aus den 1980er-Jahren und einer damit immer weiter aufgehenden Schere zwischen tatsächlicher Wertentwicklung von Grund und Boden sowie der Abgabenhöhe der Grundsteuer. Da den Finanzämtern Personal fehlt, bleibt jedoch eine neue Feststellung der Einheitswerte seit Jahrzehnten aus. Hinzu kommt, dass der Verfassungsgerichtshof die sachliche Rechtfertigung der Einheitswerte als Besteuerungsgrundlage mehr und mehr in Zweifel zieht, was im Falle der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie Teilen der Grunderwerbsteuer zu Gesetzesaufhebungen führte.

Eine Reform würde sowohl mehr Abgabengerechtigkeit für Bürgerinnen und Bürger als auch eine Absicherung der Grundsteuer als Gemeindeabgabe zur Finanzierung kommunaler Dienstleistungen und Infrastrukturen bringen. Zusätzlich könnten bei entsprechender Ausgestaltung auch ökologische Aspekte berücksichtigt werden.

Das KDZ empfiehlt eine Grundsteuerreform mit folgenden Eckpunkten:

- ❑ Erstellen eines Grundsteuerreformmodells, das jedoch gegenüber bisherigen Vorschlägen deutlich einfacher administrativ anzuwenden ist. Dieses könnte sich etwa an den in Deutschland in einzelnen Bundesländern neu entwickelten Flächenmodellen zur Grundsteuerreform zuzüglich einer Wertkomponente orientieren. Vorteil wäre ein vergleichsweise einfach umzusetzendes Modell.
- ❑ Berücksichtigung von ökologischen Aspekten bei der Neugestaltung (z. B. Einführung einer Grundsteuer C auf unbebaute Baugrundstücke).

Arbeitsgruppe zur Grundsteuerreform

In den letzten 20 Jahren gab es eine Reihe an teils sehr konkreten Reformansätzen. 2008 wurde mit dem Grazer-Modell (Schratzenstaller et al., 2008) ein wertorientiertes Flächenmodell entwickelt, das die Nutzung verschiedenster Grundstücksarten berücksichtigt. Um auch eine Wertkomponente zu integrieren, wurden Grundsteuerzonen definiert und mit Verkehrswerten (Kaufpreissammlung) verknüpft. 2014 folgte das Altlengbacher Modell (Gschwandtner und Puchner, 2015), das auch eine Gebäudebewertung enthielt. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde eine eigene Arbeitsgruppe mit der Grundsteuerreform beauftragt, aber erneut ohne Erfolg. 2019 veröffentlichte die Juristin Hörtnagl-Seidner (2019) einen Vorschlag für ein wertunabhängiges Flächenmodell.

Auch mit dem Paktum zum FAG 2024 wurde erneut eine Arbeitsgruppe „Grundsteuerreform“ eingerichtet. Konkrete Vorschläge für eine Reform der Grundsteuer B sollen bis 31.12.2024 erarbeitet werden.

5 Aufgabenorientierung

Ausgangssituation

Die Gemeinden, aber auch Länder haben unterschiedliche soziodemografische sowie geografisch-topografische Rahmenbedingungen, die bei den aktuellen Finanzausgleichsregelungen jedoch nur unzureichend berücksichtigt werden. Während der österreichische Finanzausgleich sehr starke Elemente des Ressourcenausgleichs beinhaltet, sind Elemente des Lastenausgleichs unterrepräsentiert.

Gescheiterte Pilotprojekte Elementarpädagogik und Pflichtschulen

Mit dem FAG 2017 wurde erstmals der Begriff der Aufgabenorientierung im Finanzausgleichsgesetz integriert. Es wurde vereinbart, dass ein Teil der Gemeinde-Ertragsanteile in den Pilotbereichen Elementarbildung und Pflichtschule ab 2018 bzw. 2019 aufgabenorientiert verteilt werden soll. Hierzu wurde eine Arbeitsgruppe – vorerst für die Elementarbildung – eingerichtet, die jedoch ihre Arbeiten ohne Erfolg einstellte. Die Arbeitsgruppe scheiterte nicht zuletzt an den unterschiedlichen Zielsetzungen der Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartner (z. B.: Sollen die Mittel der Absicherung des laufenden Betriebs in Abhängigkeit unterschiedlicher Ausbaugrade dienen? Oder sollen Anreize für den Ausbau von Plätzen geschaffen werden?) und an einer fehlenden Aufstockung der Mittel zur Zielerreichung. Schließlich wurde die geplante aufgabenorientierte Mittelverteilung wieder aus dem Finanzausgleichsgesetz gestrichen.

KDZ-Vorschlag zur Aufgabenorientierung

Das KDZ hat sich in mehreren Studien damit beschäftigt, wie eine stärkere Aufgabenorientierung in den Finanzausgleich integriert werden könnte. Im Rahmen von zwei Studien zur Elementarpädagogik bzw. zu Pflichtschulen (Mitterer und Haindl, 2015; Mitterer et al., 2019) wurden Vorschläge für ein Umsetzungsmodell für eine teilweise aufgabenorientierte Verteilung konkretisiert. Der Vorschlag betrifft dabei sowohl geeignete Indikatoren, die Integration in das bestehende Finanzausgleichssystem als auch Empfehlungen für den Reformprozess.

Gemeinsam mit der TU Wien erstellte das KDZ (Mitterer et al., 2016) die Grundlagen für ein Bewertungsschema zur Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion der Gemeinden. Zusätzlich erfolgte eine umfassende Diskussion zur Einordnung dieses Modells in das Finanzausgleichssystem. Dies ist ein Beitrag zur Lösung der aktuell unzureichenden Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion der Städte im Finanzausgleich.

Bereits seit vielen Jahren besteht ein ganzheitlicher Vorschlag zu einer stärker aufgabenorientierten Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile (Bauer und Mitterer, 2009). Dabei werden soziodemografische (z. B. hoher Anteil an Kindern, hohe Arbeitslosenzahlen, hoher Anteil an Personen mit Migrationshintergrund) und geografisch-topografische Lasten (z. B. besonders hohe oder niedrige Siedlungsdichte, Seehöhe) sowie Lasten der zentralörtlichen Funktion (z. B. öffentlicher Verkehr, Bildungseinrichtungen, Kultur- und Sporteinrichtungen, Bezirksverwaltungsaufgaben bei Statutarstädten) berücksichtigt.

6 Transferentflechtung und -reduzierung

Ausgangssituation

Die Transferbeziehungen im sekundären und tertiären Finanzausgleich haben im Finanzausgleichssystem eine hohe Bedeutung und führen zu deutlichen Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften (siehe auch Kapitel II.4). Die Transfers reichen von Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder, etwa für Krankenanstalten und den Pflegefonds, über die Kostentragung des Bundes für Landeslehrerinnen und Landeslehrer bis hin zu den Länder-Gemeinde-Transfers.

Besonders komplexe Transferbeziehungen bestehen in jenen Bereichen, in denen es eine gemeinsame Aufgabenerbringung der drei Gebietskörperschaftsebenen gibt. Zu nennen sind v. a. die Bereiche Pflege, Gesundheit und Bildung, aber auch der ÖPNV und der Klimaschutz. Hinzu kommen mehrere Fonds zur Verbesserung der gebietskörperschaftsübergreifenden Steuerung in weiteren Aufgabenbereichen, wie etwa für die Siedlungswasserwirtschaft oder den Katastrophenfonds.

Die Komplexität der Transferbeziehungen nimmt dabei im Zeitverlauf stetig zu. Man denke etwa an den Pflegebereich, bei dem mit dem Pflegefonds ein zusätzliches Finanzierungs- und (Steuerungs)instrument abseits der Ertragsanteilverteilung geschaffen wurde. Auch Art. 15a-Vereinbarungen dienen häufig dazu, die Finanzierung zusätzlicher Aufgaben abzusichern. Hier etwa das Gratis-Kindergartenjahr, den Ausbau der Kinderkrippen oder den Ausbau der Ganztagsschulen. Eine Überführung in die reguläre Finanzierung (insbesondere über die Ertragsanteile) bleibt jedoch meist aus. Eigentlich als Übergangsregelung gedachte Regelungen bleiben, die Komplexität des Gesamtsystems wächst weiter.

Ein Übermaß an intragovernmentalen Transfers kann jedoch durchaus kritisch gesehen werden. Zu nennen sind insbesondere hohe Transaktionskosten, allokative Ineffizienzen, eine erschwerte generelle Steuerung und auch demokratiepolitische Defizite, etwa durch Einschränkungen der Autonomie der subnationalen Gebietskörperschaften (Brückner et al., 2017).

Bisherige Schritte

Reformdiskussionen finden regelmäßig im Rahmen verschiedener Bemühungen um eine Bundesstaatsreform statt. Relativ weit fortgeschritten waren die Vorschläge im Rahmen des letztlich gescheiterten Österreich-Konvents.

Auch im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde dieses Thema angeschnitten. Zu nennen sind insbesondere die vereinbarten Spending Reviews, beginnend mit den Bereichen Schulgesundheit und Siedlungswasserwirtschaft.

Während der Verhandlungen zum FAG 2017 wurden die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden intensiver diskutiert. Dies führte zur Bündelung der bisherigen Finanzkraftregelungen im Bereich der Ertragsanteile und Bundestransfers mit den landesrechtlichen Finanzkraftregelungen. Eine Entflechtung oder Reduktion der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden gelang jedoch nicht. Mit dem FAG 2024 wurden keine Schritte zur Transferentflechtung gesetzt.

7 Reformen der Länder-Gemeinde-Transfers

Ausgangssituation

Zwischen Gemeinden und Ländern besteht ein hohes Transfervolumen, das nur teilweise transparent ist und Kosten verursacht. Auch werden die finanziellen Spielräume der Gemeinden durch die starke Transferdynamik im Umlagenbereich eingeschränkt. Im Bereich der Förderungen besteht eine hohe Abhängigkeit der Gemeinden von den Ländern. Siehe hierzu das Kapitel III.

Reformbereiche

Die komplexen Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden sind in ihrer Gesamtwirkung nicht mehr steuerbar und bedürfen daher einer klaren Ausrichtung. Nachfolgend werden die wichtigsten Reformpunkte zusammengefasst (Biwald et al., 2017; Mitterer et al., 2016):

- Kompetenzbereinigung: Bereinigungspotenzial besteht bei jeder gemischten Trägerschaft (z. B. Krankenanstalten beim Land, Kinderbetreuung bei den Gemeinden).
- Gemeinsame Verhandlung des primären, sekundären und tertiären Finanzausgleichs: Da landesinterne Finanzausgleiche die finanzielle Ausstattung der Gemeinden stark beeinflussen, wäre ein bundesweit einheitlicher Rahmen ein Beitrag zur Reduktion der Abhängigkeiten der Gemeinden von den Ländern.
- Reduktion des Transfervolumens – Transferabtausch: Möglich wäre etwa ein Abtausch von Umlagen gegen Gemeinde-Ertragsanteile oder Förderungen (einnahmenneutrale Lösung für Länder und Gemeinden).
- Lastenausgleich stärken, Ressourcenausgleich bündeln: Stärken von lastenausgleichenden Verteilungskriterien gegenüber ressourcenausgleichenden Kriterien (z. B. Berücksichtigung der regionalen Versorgungsfunktion).
- Transparente Gemeinde-Bedarfszuweisungen: Mit dem FAG 2017 wurde vereinbart, dass die Länder regelmäßig Daten zu den ausbezahlten Mitteln veröffentlichen. Dies ist bislang nicht erfolgt und sollte nachgeholt werden.
- Transparenzsteigerung: Die Transferdaten sollten bundesländerweise in einem Transfer-Informationssystem veröffentlicht werden.[2]

Maßnahmen im FAG 2017

Mit dem FAG 2017 kam es zu mehreren Veränderungen bei den Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. So wurden mehrere bisherige Bundestransfers auf die Länder zur Weiterleitung übertragen und die Gemeinde-Bedarfszuweisungen aufgestockt. Damit wurde die bereits bisher hohe finanzielle Abhängigkeit der Gemeindebudgets von den Transferbeziehungen mit den Ländern noch weiter erhöht.

Grundlegende Reformen der Länder-Gemeinde-Transfers, wie eine Transferreduzierung und -entflechtung blieben aus.

[2] Wie eine solche Veröffentlichung erfolgen kann, zeigt für die Gemeindefinanzen die vom KDZ betriebene Plattform www.offenerhaushalt.at. Hier findet sich auch der sogenannte „Subventions-Checker“, mit dem die Förderungen der Gemeinden differenziert sowie nachvollziehbar dargestellt werden können.

8 Reduktion der Raumblindheit im Finanzausgleich

Ausgangssituation

Der Finanzausgleich und die Raumordnung behandeln durchaus ähnliche Fragestellungen: Wie wird die Versorgung der Bevölkerung sichergestellt? In welchem Ausmaß soll ein Ausgleich von regionalen Disparitäten erfolgen?

Innerhalb des Finanzausgleichs erfolgt jedoch nur eine unzureichende Verknüpfung mit räumlichen Faktoren – man spricht von der „Raumblindheit“ im Finanzausgleich. Dabei könnten mit einer solchen Verknüpfung zahlreiche Probleme gelöst werden, wie insbesondere:

- regionsbezogene Probleme (z. B. Umgang mit Abwanderung)
- Berücksichtigung externer Effekte und funktionaler Verflechtungen der Gemeinden
- Ausgleich regionaler Disparitäten bzw. Sicherstellung einer Grundversorgung
- ausreichende Berücksichtigung der Heterogenität der Gemeinden (z. B. Heterogenität im ländlichen Raum, Asymmetrien zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden)

Lösungsansätze

Um die Raumblindheit im Finanzausgleich zu reduzieren, sind mehrere Lösungen möglich:

- stärkere Berücksichtigung raumpolitischer Zielsetzungen im Finanzausgleich
- Mitbedenken von Raumwirkungszielen bei der Ausgestaltung der Finanzströme (z. B. Wohnbau, Verkehr, Bildung, Soziales)
- Implementierung einer Steuerungsebene „Kleinregionen“: z. B. kleinregionale Zentren im ländlichen Raum stärken, Abstimmen und Sicherstellen der Dienstleistungen und Infrastrukturen innerhalb der Region
- Förderung von interkommunalen Kooperationen und Gemeindezusammenlegungen
- Anreize für Kooperationen im Stadt-Umland-Bereich
- raumbezogener Lastenausgleich im Rahmen der Ertragsanteile und des Transfersystems (Aufgabenorientierung), z. B. regionale Versorgungsfunktion von Zentren berücksichtigen

9 Resilienter Finanzausgleich

Die Pandemie hat die Frage aufgeworfen, wie es um die finanzielle Resilienz von Bund, Ländern und Gemeinden bestellt ist. So waren Hilfspakete für die Gemeinden notwendig, da diese die finanziellen Einbußen nicht selbstständig bewältigen hätten können. Die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden ist – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – gestiegen. Bestehende fiskalpolitische Instrumente zur Beschränkung der Aufnahme von Schulden wurden zum Vorteil aller außer Kraft gesetzt. Neben der Frage der Robustheit stellt sich auch die Frage nach der Erholungsfähigkeit.

Als Ergebnis einer gemeinsamen Veranstaltung des KDZ und der TU Wien 2021 wurden folgende Maßnahmen zur Stärkung der Resilienz im Finanzausgleich angesprochen:[3]

- **Evaluierung des Finanzausgleichs**: Es wird empfohlen, eine Evaluierung durchzuführen, um festzustellen, inwieweit der Finanzausgleich ausreichend krisenfest ist, und welche Ansatzpunkte geeignet sind, um die Krisenfestigkeit zu verbessern: In welchem Ausmaß sind die einzelnen Gebietskörperschaften von Krisen betroffen? Sind bestehende Ausgleichsmechanismen ausreichend? Welche Instrumente des Finanzausgleichs haben sich in den jüngsten Krisen bewährt und wo besteht Nachbesserungsbedarf? Was braucht es, um das gesamtstaatliche Zusammenspiel zu verbessern und für künftige Krisen fit zu sein?
- **Ausreichende Differenzierung und Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe und Rahmenbedingungen:** Bund, Länder und Gemeinden sind in unterschiedlichem Ausmaß von Krisen betroffen, und deren Handlungsspielräume zur Krisenbewältigung sind verschieden. So benötigt etwa die Sicherung der Daseinsvorsorge auf Gemeindeebene eine annähernd stabile, daher krisenunabhängige Einnahmensituation, während der Bund vergleichsweise flexibel und kostengünstig Einnahmenrückgänge durch Schuldenaufnahmen ausgleichen kann.
- **Sicherung der öffentlichen Leistungserbringung:** Ein Finanzausgleichssystem sollte eine Sicherung der öffentlichen Leistungserbringung sowohl in Krisenzeiten als auch in Nichtkrisenphasen garantieren. Entsprechend sind die beiden Aspekte Prävention und Krisenbewältigung auch im Finanzausgleich ausreichend zu verankern, um die Robustheit und Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Um die Krisenfestigkeit künftig noch weiter zu verbessern, bedarf es im Finanzausgleich mehr Fokus auf die Prävention. Hierbei sind seit Langem bekannte Reformaspekte (wie etwa Stärkung der Abgabenautonomie, Reduktion der Transferabhängigkeiten, Aufgabenorientierung) im Sinne der Resilienz zu bewerten und weiterzuentwickeln.
- **Verbesserungen im Finanzausgleichsreformprozess:** Ob ein stärkerer krisenfester Finanzausgleich gelingen wird, hängt in hohem Maße auch vom Finanzausgleichsreformprozess ab. Wie auch der Rechnungshof (2021) in einem Bericht betonte, braucht es für Reformen im Finanzausgleich klare Zielsetzungen und ein geeignetes Projektmanagement. Eine Reform des Finanzausgleichsreformprozesses ist daher notwendig, um auch tatsächlich zu Ergebnissen zu kommen.

[3] https://www.kdz.eu/de/aktuelles/veranstaltungen/impulskonferenz-2021-krisenfester-finanzausgleich

10 Glossar

Abgestufter Bevölkerungsschlüssel: Wichtigster Verteilungsschlüssel bei der Gemeinde-Ertragsanteilsverteilung. Dabei wird eine abgestufte Bevölkerungszahl einer Gemeinde gebildet, indem die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit einer Zahl – dem Vervielfacher – multipliziert wird. Im Zeitverlauf kam es zu einer Abflachung der Stufen.
Aufgabenorientierter Finanzausgleich: Umsetzung des Steuerungsgrundsatzes „Geld folgt Aufgabe". Berücksichtigung von soziodemografischen und geografisch-topografischen Indikatoren sowie der zentralörtlichen Funktionen bei der Finanzausstattung.
Eigene Steuern der Gemeinden: Insbesondere Grundsteuer und Kommunalsteuer.
Ertragsanteile: Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (z. B. Umsatzsteuer, Lohnsteuer).
Finanzkraft: Es bestehen mehrere Definitionen. Meist wird darunter die Summe an eigenen Steuern und Ertragsanteilen verstanden.
Gebühren: Wichtige Einnahmequelle der Gemeinden. Fallen für Bürgerinnen und Bürger v. a. in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Müllbeseitigung an und sind oft vom Verbrauch abhängig.
Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel: Vorwegabzug bei den Gemeinde-Ertragsanteilen zugunsten der Länder. Die Mittel werden über Transfers wieder an die Gemeinden ausgeschüttet (v. a. Haushaltsausgleich, Investitionszuschüsse).
Grundsteuer: Zweite wichtige gemeindeeigene Steuer. Ist von Grundbesitzerinnen und Grundbesitzern zu bezahlen und von der Grundstücksbewertung abhängig.
Kapitaltransfers: Einmalige Finanzzuweisungen und Zuschüsse, v. a. Investitionszuschüsse.
Kommunalsteuer: Wichtigste gemeindeeigene Steuer. Ist von Arbeitergeberinnen und Arbeitgebern zu bezahlen und ist abhängig von der Lohnhöhe.
Lastenausgleich: Berücksichtigen unterschiedlicher Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden, wie insbesondere soziodemografische sowie geografisch-topografische Entwicklungen sowie zentralörtliche Funktionen.
Laufende Transfers: Laufende Finanzzuweisungen bzw. Förderungen, v. a. Haushaltsausgleich und Kofinanzierungen (z. B. Kinderbetreuung, Schulen).
Oberverteilung: Vertikale Verteilung der Ertragsanteile auf Bund, Länder und Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes.
Regionale Versorgungsfunktion: Leistungen, die nicht nur von der eigenen Gemeindebevölkerung, sondern von der Bevölkerung einer ganzen Region genutzt werden.
Ressourcenausgleich: Fokussiert auf den Ausgleich der unterschiedlichen finanziellen Ausstattung der Gemeinden. Möchte die Finanzkraft der Gemeinden einander annähern.
Transfers: Generelle Bezeichnung für finanzielle Ströme zwischen Gebietskörperschaften.
Umlagen: Gemeinden leisten einen Finanzierungsbeitrag bei eigentlichen Landesaufgaben: insbesondere Landesumlage, Sozialhilfeumlage, Krankenanstaltenumlage.
Unterverteilung: Horizontale Verteilung der Ertragsanteile zwischen den einzelnen Ländern bzw. zwischen den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes.
Zentralörtliche Funktion: Besondere Aufgabenerfordernisse von zentralen Orten aufgrund ihrer regionalen Versorgungsfunktion bzw. ballungsraumspezifischer Rahmenbedingungen.

11 Weiterführende Studien und Publikationen

Finanzausgleich allgemein

Biwald, P., Bröthaler, J., Getzner, M. & Mitterer, K. (2022). Krisenfester Finanzausgleich. Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung. Wien-Graz: NWV.

Mitterer, K., Hochholdinger, N. & Pichler, D. (2021). Krisenfeste Gemeindefinanzen. Wien: KDZ.

Rechnungshof Österreich (2021). Reformprojekte im Rahmen des Finanzausgleichs. Bericht des Rechnungshofes. Reihe BUND 2021/17. Wien.

Bauer, H., Biwald, P. & Mitterer, K. (2024). Finanzausgleich 2024: Ein Handbuch. Wien-Graz: NWV (erscheint demnächst).

Bröthaler, J., Getzner, M., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Biwald, P., Bauer, H., Schuh, U. & Strohner, L. (2011). Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien. Wien: TU Wien, WIFO und KDZ.

Abgabenautonomie der Länder

Achatz, M. (2012). Stärkung der Abgabenautonomie subnationaler Gebietskörperschaften (der Länder). Rechtswissenschaftliche Analyse unter Berücksichtigung von Praxisrelevanz und Operationalität. Linz.

Keuschnigg, Ch. & Loretz, S. (2015). Finanzautonomie der Bundesländer. Eine Finanzpolitik näher am Bürger. St. Gallen: WPZ.

Pitlik, H, Klien, M. & Schratzenstaller, M. (2015). Umfassende Steuerautonomie der österreichischen Bundesländer. Wien: WIFO.

Strohner, L, Berger, J. Graf, N, & Schuh, U. (2015). Abgabenhoheit auf Länder- und Gemeindeebene. Wien: EcoAustria.

Grundsteuerreform

Gschwandtner, K. & Puchner, O. (2015). Bewertungs- und Grundsteuerreform nach dem „Altlengbacher Modell“. In F. Klug (Hrsg.), Reform der Gemeindesteuern. IKW Schriftenreihe Nr. 127. Linz.

Hörtnagl-Seidner, V. (2019). Die Grundsteuer auf dem Prüfstand. Wien.

Schratzenstaller, M., Picek, O., Bauer, H., Ott, S., Staringer, C., Heidenbauer, S. & Höllbacher, M. (2008). Reform der Grundsteuer nach dem „Grazer Modell“. Wien: KDZ und WIFO.

Aufgabenorientierung

Klien, M., Pitlik, H., Firgo, M. & Famira-Mühlberger, U. (2020). Ein Modell für einen strukturierten vertikalen Finanzausgleich in Österreich. Wien: WIFO.

Mitterer, K., Hochholdinger, N. & Seisenbacher, M. (2019). Leistungs- und wirkungsbezogene Pflichtschulfinanzierung. Finanzierung der Aufgaben im Pflichtschulbereich: Status quo und Modellvorschläge. Wien: KDZ.

Mitterer, K. (2019). Aufgabenorientierter Finanzausgleich. In H. Bauer et al. (Hrsg.), Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus. Graz-Wien: NWV.

Mitterer, K., Haindl, A., Hochholdinger, N., Bröthaler, J., Getzner, M., Kramar, H. & Strohmayer, F. (2016). Bestimmung der regionalen Versorgungsfunktion von Gemeinden. Wien: KDZ und TU Wien.

Mitterer, K. & Haindl, A. (2015). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. Wien: KDZ.

Transfers

Biwald; H. & Mitterer, K. (2017). Transferreformen auf Länder- und Gemeinde-Ebene. In H. Bauer et al. (Hrsg.), Handbuch zum Finanzausgleich 2017. Wien: NWV.

Brückner, H., Haindl, A. & Mitterer, K. (2017). Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich. In H. Bauer et al. (Hrsg.), Handbuch zum Finanzausgleich 2017. Wien: NWV.

Mitterer, K. & Seisenbacher, M. (2019). Umsetzungsstand FAG 2017 zu Transfers an Gemeinden. Änderungen bei Finanzzuweisungen des Bundes und bei den Länder-Gemeinde-Transferbeziehungen. Wien: KDZ.

Mitterer, K., Biwald, P. & Haindl, A. (2016). Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen. Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. Wien: KDZ.

Rechnungshof (2019). Zahlungsströme zwischen Ländern und Gemeinden anhand der Beispiele Ansfelden und Feldkirchen in Kärnten. Reihe Oberösterreich 2019/7.

Mehr-Ebenen-Steuerung

Bauer, H., Mitterer, K. & Pichler, D. (2019). Optionen einer governance-orientierten Reform des Finanzausgleichs. Wien: KDZ.

Bauer, H., Biwald, P. & Mitterer, K. (2019). Governance-Perspektiven in Österreichs Föderalismus. Herausforderungen und Optionen. Wien-Graz: NWV.

Loretz, S. & Pitlik, H. (2024). Österreichischer Stabilitätspakt 2012 und föderative Lastenverschiebungen. Eine Projektion für die Jahre 2024 bis 2028. Wien: WIFO.

12 Verzeichnisse

12.1 Abkürzungsverzeichnis

ABS	abgestufter Bevölkerungsschlüssel
Bgld	Burgenland
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BZ-Mittel	Bedarfszuweisungsmittel
COVID-19	coronavirus disease 2019
EU	Europäische Union
EW	Einwohnerinnen und Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FLAF	Familienlastenausgleichsfonds
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
FZ	Finanzzuweisung
GSBG	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz
GTS	Ganztagesschulen
ieS	im engeren Sinn
KDZ	KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
KIGA	Elementarpädagogik (Kindergarten)
Ktn	Kärnten
NÖ	Niederösterreich
OÖ	Oberösterreich
ÖkoStRefG	Ökosoziales Steuerreformgesetz 2022
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
örtl.	örtliches
Sbg	Salzburg
Stmk	Steiermark
StRefG	Steuerreformgesetz 2020
SWW	Siedlungswasserwirtschaft
Tir	Tirol
TU	Technische Universität
USt.	Umsatzsteuer
Vbg	Vorarlberg
W	Wien

12.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzausgleich im weiteren und engeren Sinn 7
Abbildung 2: Zentrale Regelungsbereiche des Finanzausgleichsgesetzes 8
Abbildung 3: Elemente des Finanzausgleichs im Überblick 9
Abbildung 4: Der Finanzausgleich 2022 10
Abbildung 5: Die Elemente des Finanzausgleichs, 2022 11
Abbildung 6: Eigene Steuern und Gebühren, 2022 12
Abbildung 7: Schematische Darstellung der Ertragsanteilsverteilung in drei Schritten 13
Abbildung 8: Oberverteilung, 2022 15
Abbildung 9: Länderweise Unterverteilung der Ländermittel, 2022 16
Abbildung 10: Länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel, 2022 18
Abbildung 11: Verteilung länderweise Unterverteilung der Gemeindemittel, 2022 19
Abbildung 12: Transfers des Bundes an Länder und Gemeinden, 2022 20
Abbildung 13: Gemeindeertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern, 2022 21
Abbildung 14: Transfers an Gemeinden im Überblick 22
Abbildung 15: Förderungen der Gemeindeebene 23
Abbildung 16: Transferbelastung der durchschnittlichen Gemeinden nach Bundesland und Umlagenart in Euro pro Kopf, 2022 24
Abbildung 17: Finanzkraft vor und nach Transfers nach EW-Klasse in Euro pro Kopf, 2022 25
Abbildung 18: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben und der Ertragsanteile in Mio. Euro, 2013 bis 2022 26
Abbildung 19: Mittelverwendung und -verteilung Zukunftsfonds 2024 30
Abbildung 20: Reformbedarfe im Finanzausgleichssystem 31

12.3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusatzmittel im FAG 2024 im Überblick 28

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at