

## Aufgabenorientierte Mittelausstattung

**Bernhard Grossmann**  
**Büro des Fiskalrates**  
**FISK-Workshop**  
**Wien, 24. März 2015**

[www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at)

### FISK ■

## Anknüpfungspunkte zur Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung

#### Aufgaben

- grundlegende Kompetenzverteilung gemäß B-VG:
  - B: enumerative Aufzählung
  - L: Generalklausel
  - G: eigener Wirkungsbereich
    - explizite Rechte
    - allgemeine Umschreibung der Angelegenheiten
    - demonstrative Aufzählung behördlicher Aufgaben
- Landesrecht für Gemeinden

#### ➔ Mehrfachzuständigkeiten

#### ➔ ausgeprägtes Verbundsystem mit Transfergeflecht und Mischfinanzierungen

#### ➔ Geringe Einnahmenverantwortung der Länder und Gemeinden

#### ➔ Mittelzuteilung i. A. ohne Aufgabenorientierung

#### Ausgaben

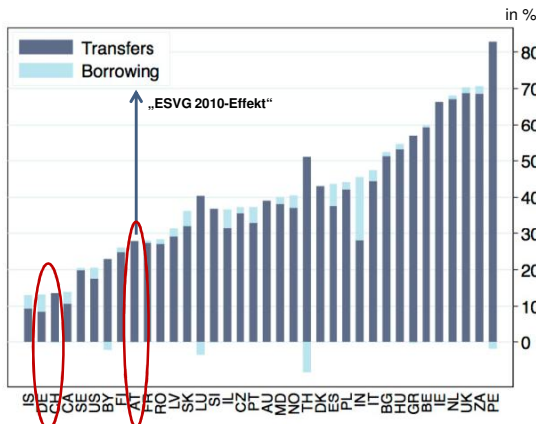
- „Ausschließliche“ Ausgabenbereiche (z. B. Passwesen, Landesverteidigung)
- Zahlreiche Ko-Finanzierungen, u. a. auf Basis
  - FAG 2008 (z. B. Spitäler, Personenverkehr, Theater)
  - Artikel 15a-Vereinbarungen (z. B. Kinderbetreuung)

#### Einnahmen

- F-VG: Grundsätze finanzieller Beziehungen
- FAG: Verteilung von Besteuerungsrechten und Abgabenerträgen
- „Tertiärer“ Finanzausgleich (FA)

**FISK**

„Vertical Fiscal Imbalance“ – subnationale  
Ausgabendeckung durch eigene Einnahmen



VFI: Durchschnittswert 1995-2011.  
Quelle: IWF, 2014.

- **VFI-Definition:** Anteil der Ausgaben, der nicht durch eigene Einnahmen gedeckt wird
$$VFI = \frac{(\text{Nettotransfers} + \text{Nettoschuldaufnahme})}{\text{Ausgaben}}$$
- ➔ **Föderale Staaten** tendenziell mit **niedrigem VFI**, AT aber im Vgl. zu CH oder DE hoch
- ➔ Durch **ESVG 2010** „rutscht“ AT auf ca. 70%!
- ➔ **Nettotransfers** im Vgl. zur Schuldenaufnahme **in AT hoch** (Ausgestaltung des FA)
- ➔ **IMF (2014):** Gesamtstaatliche Fiskalposition besser, wenn Konnexitätsprinzip gelebt wird

**FISK**

Struktur der subsektoralen Mittelausstattung  
in Österreich gemäß ESVG 2010 (in Mrd EUR)

| Sektor        | Einnahmekategorie | unkonsolidiert |              | konsolidiert <sup>*)</sup> |              |
|---------------|-------------------|----------------|--------------|----------------------------|--------------|
|               |                   | 2012           | 2013         | 2012                       | 2013         |
| S.1311        | Steuern           | 81,5           | 83,8         |                            |              |
|               | Sozialbeiträge    | 7,6            | 7,9          |                            |              |
|               | Sonst. Einnahmen  | 12,8           | 13,6         |                            |              |
| <b>S.1311</b> | <b>Summe</b>      | <b>101,9</b>   | <b>105,3</b> | <b>56,6</b>                | <b>58,6</b>  |
| S.1312        | Steuern           | 1,6            | 1,6          |                            |              |
|               | Sozialbeiträge    | 1,1            | 1,2          |                            |              |
|               | Sonst. Einnahmen  | 25,3           | 25,9         |                            |              |
| <b>S.1312</b> | <b>Summe</b>      | <b>28,0</b>    | <b>28,7</b>  | <b>25,0</b>                | <b>25,7</b>  |
| S.1313        | Steuern           | 3,9            | 4,1          |                            |              |
|               | Sozialbeiträge    | 0,9            | 0,9          |                            |              |
|               | Sonst. Einnahmen  | 21,6           | 22,4         |                            |              |
| <b>S.1313</b> | <b>Summe</b>      | <b>26,4</b>    | <b>27,3</b>  | <b>23,8</b>                | <b>24,5</b>  |
| S.1314        | Sozialbeiträge    | 37,8           | 39,4         |                            |              |
|               | Sonst. Einnahmen  | 16,1           | 16,5         |                            |              |
| <b>S.1314</b> | <b>Summe</b>      | <b>54,0</b>    | <b>55,9</b>  | <b>49,0</b>                | <b>50,8</b>  |
| <b>Gesamt</b> |                   | <b>210,2</b>   | <b>217,1</b> | <b>154,4</b>               | <b>159,6</b> |

\*) Intergovernmentale Transfers in Nettobetrachtung.  
Quelle: Statistik Austria (Stand: Oktober 2014).

- **Eigene Steuereinnahmen** der L und G äußerst **gering** (5,6% bzw. 14,9% der unkonsolidierten Gesamteinnahmen)
- Intergovernmentales **Transfergeflecht** i.H.v. 57,6 Mrd EUR (2013)!
- ➔ **ESVG 2010** macht Bedeutung intergovernmentaler Transfers transparent(er)
- ➔ Einnahmen und Steuermittelzu- teilung vorrangig über **FAG**, aber **ohne Aufgabenorientierung**

## Möglichkeiten eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs

### Status quo des FA

- ❑ **Keine** aufgabenbezogene **Zielformulierung**
- ❑ 98% (2013) der **Verteilung** über **Kopfzahl** inkl. abgestufter Bevölkerungsschlüssel und **Fixbeträge**
- ❑ **Ausgeprägter Ressourcenausgleich**
  - Landesumlagen 2013 : 42% der Gemeinde-Ertragsanteile ohne Wien
  - Bedarfszuweisungen 2013: 24% der Gemeinde-Ertragsanteile ohne Wien
- ❑ **Geringer Ausgleich von Sonderlasten („aufgabenorientiert“)**
  - Finanzausweisungen und Zweckzuschüsse 2013: 6% der Ertragsanteile der L+G

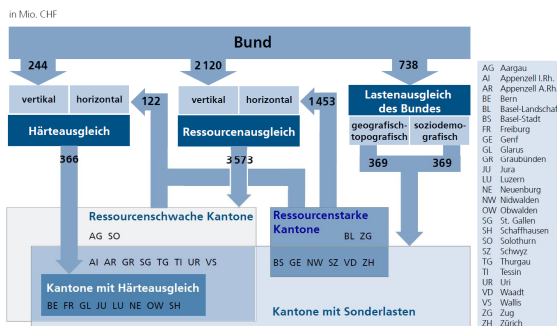
### Aufgabenorientierter FA

- ❑ Einnahmenausstattung berücksichtigt **Diversität** der Gebietskörperschaften und damit verbundene **Aufgabenlasten**
- ❑ **Indikatoren** zur Beurteilung/Messung spezifischer Lasten
  - demografische, z. B. Altersstruktur
  - sozio-ökonomische, z. B. Migrationsanteil, Anzahl der Mindestsicherungsbezieher
  - geografisch-topografische, z. B. Siedlungsdichte, Seehöhe
  - institutionelle Faktoren, z. B. Ausübung von Bezirksverwaltungsagenden
- ❑ **Direkte Mittelausstattung** ermöglicht Reduktion des Transfereflechts

## Internationale Erfahrungen mit aufgabenorientierten Steuerverbundsystemen

- ❑ U. a. in Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, Schweiz
- ❑ **Beispiel Schweiz:** Zusammenfassung von Indikatoren zu einem „Sonderlastenindex“, Ausgleichszahlung des Bundes bei Überschreitung des Durchschnittswerts

Finanzströme am Beispiel des Referenzjahres 2012



- **Fixbetrag** : je zur Hälfte geografischer (GLA) und soziodemografischer (SLA) Lastenausgleich
- **GLA**: 1/3 Seehöhe, 1/3 Steilheit des Geländes, 1/3 Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte
- **SLA**: 2/3 Bevölkerungsstruktur (Armut, Alter, Migration), 1/3 Kernstädte (Gemeindegröße, Beschäftigungsquote, Siedlungsdichte)

- ➔ **Politische Entscheidung** über Aufteilungskriterien und „Gewichtung“ erforderlich
- ➔ **Gütekriterien** für Indikatoren (z. B. Objektivität, Bestimmbarkeit, Aktualität)

## ■ Beispiele einer aufgabenorientierten Verteilung der Ertragsanteile für Österreich

- **Schneider (2012/2015):**
    - Zuweisung der Aufgaben an gebietskörperschaftliche Ebene
    - Vertikale Zuordnung eines „kongruenten“ Abgabenaufkommens
    - Schwankungsausgleich
  - **Bauer et al. (2010):**
    - 7 Aufgabenbereiche auf Basis der VRV, jeweils Basisaufgaben und Sonderlasten
    - Gewichtung nach Ausgabenstruktur eines Referenzjahres
    - Verteilung für Basisaufgaben nach Kopfzahl, Sonderlasten nach Indikatoren
  - **KDZ-„Topfmodell“ (2013):**
    - Basisaufgaben (Topf 1), sozio-demografische / topografische Aufgaben (Topf 2), zentralörtliche Aufgaben (Topf 3)
    - Mittelzuteilung auf Töpfe z. B. im Verhältnis 40:40:20
    - Zuteilung innerhalb der Töpfe für Sonderlasten nach Indikatoren (Gewichtung)
- ➔ **Ähnliche Konstruktionen**, unterschiedliche Detaillierungen
- ➔ **Anknüpfung bei den Ertragsanteilen** („primärer“ Finanzausgleich)

7

## ■ Kommentar zu Prof. Schneider

- Modellvorschlag zur **Neuordnung des Finanzausgleichs erfüllt** Anspruch der **Einfachheit** und **Transparenz**
- „Finanzausgleich neu“ thematisiert **Aufgabenorientierung nur bei vertikaler Mittelzuweisung**
- **Konstruktion des Schwankungsausgleichs** korrigiert bei Unterschied zw. direktem und indirektem Steueraufkommen von mehr als 4% über Parität der Aufkommen hinaus  
→ gegen Intention, Aufkommensunterschiede auszugleichen

8

## FISK

### ■ (Ergänzungs-)Alternativen zu einem aufgabenorientierten Finanzausgleich

#### Aufgabenseitig

- ❑ Klare Kompetenzzuteilung und Aufgabenkritik
  - Wer rechtsetzend, wer ausführend?
  - Definition von Mitwirkungsrechten und Zusammenarbeit (insbesondere bei geteilter Kompetenz – „3. Säule“)
  - Aufgaben/Leistungsspektrum?

#### Einnahmenseitig

- ❑ Stärkung der Steuerautonomie („direkte“ Anpassung der Einnahmen an aufgabeninduzierte Ausgabenerfordernisse)
- ❑ Abgeltung von Normkosten für definierte Leistungsstandards (z. B. Agenden der BH)
- ❑ Aufgabenorientierter „sekundärer“ und „tertiärer“ FA (Förderungen, Bedarfszuweisungen)
- ❑ Lastenausgleichsfonds

➔ **Ergänzende Elemente** zum aufgabenorientierten FA **erleichtern z. T. Konnexität herzustellen** und **Anreizmechanismen zu implementieren** <sup>9</sup>

## FISK

### Schlussfolgerungen

- ❑ **Ansätze** zur aufgabenorientierten Mittelausstattung **sind komplex**, könnten aber zur **Transferentflechtung** genutzt werden (**Transparenz**)
  - ❑ Ansätze fokussieren auf **Zuteilung „vorhandener Mittel“ ohne**
    - **Aufgabenkritik**
    - Klärung von **Entscheidungsbefugnissen**,
    - Feststellung der **Kosten der Leistungserbringung**,
    - **Anreizmechanismen** zum effizienten Ressourceneinsatz
  - ❑ Aufgabenorientierte Zuteilungskriterien müssen **allgemein akzeptiert** sein
  - ❑ **Flexibilität** für „allgemeine“ Mittelverwendung **nimmt ab**, sofern zusätzlich Zweckbindungen vorgesehen werden
  - ❑ **Zielkonflikt im FA**: Aufgaben- versus Ausgleichsorientierung
- ➔ **Aufgabenorientierte Mittelausstattung kann Föderalismusreform und Aufgabenkritik nicht ersetzen**
- ➔ **Schlüsselrolle des FA bei Ressourcen- und Lastenausgleich der Gebietskörperschaften auch in Zukunft zu erwarten** <sup>10</sup>

## Danke für die Aufmerksamkeit

### Rückfragehinweis:

Mag. Bernhard Grossmann, Büro des Fiskalrates  
Tel. Nr.: (+43 +1) 40420 DW 7473

### Literaturverweis:

Bauer H. et al. (2010). Grundsätzliche Reform des  
Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung  
Eidgenössische Finanzverwaltung. Der neue Finanzausgleich  
IMF (2014). Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of  
Debt  
Mitterer K. (2013). Der aufgabenorientierte Gemeinde-  
Finanzausgleich  
Schneider (2012). Eine Reform des österreichischen  
Finanzausgleichs in drei Varianten: Ist mehr Steuerautonomie  
für die Länder erwünscht?