

Dr. Manfred Gantner

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 INNSBRUCK
Tel. 0 52 22/34 5 94

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 7

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Dr. Manfred Gantner
Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem
der Länder und der Gemeinden

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 7

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und der Gemeinden

von

Dr. Manfred Gantner

mit einem Anhang »Der Tarif des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im österreichischen Finanzausgleich - Ein Beitrag zur Finanzausgleichsdiskussion aus Sicht der Steuertariflehre« von Dr. Manfred GANTNER und Mag. Cornelia WILFLINGSEDER



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1978 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: H. Kowatsch, 6020 Innsbruck, Leipzigerplatz 2
ISBN: 3 7003 0181 2

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	9
Abkürzungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
I. Teil: Problemstellung, Vorgangsweise, Kurzfassung der Ergebnisse und Empfehlungen	15
1. Problemstellung	15
2. Vorgangsweise	15
3. Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse der Studie	17
4. Kurzfassung der Empfehlungen	17
4.1. Empfehlungen für die länderweise Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile	18
4.2. Empfehlungen für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer	18
II. Teil: Die Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben — gesetzliche Grundlegung und zahlenmäßige Ergebnisse	19
1. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich	19
1.1. Abgestufter Bevölkerungsschlüssel und länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben	20
1.1.1. Diskrepanzen bei den länderweisen Ertragsanteilen der Gemeinden Pro-Kopf und in Einheiten des abgestuften Bevölkerungsschlüssels	20
1.1.2. Aufkommens- oder Bedarfsprinzip? Die Umverteilungswirkung des FAG im Rahmen der Oberverteilung zwischen den Ländern und den Gemeinden verschiedener Länder	23
1.1.3. Schlüssel zur Verwirklichung des Aufkommens- und Bedarfsprinzips bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile	32

1.1.4. Die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen im Rahmen der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile verwendeten Schlüssel für die Gemeinden der einzelnen Bundesländer	35
1.1.5. Veränderung der abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder durch Volkszählungen und Gemeindezusammenlegungen	41
1.2. Die Rolle des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden innerhalb der Bundesländer	47
1.2.1. Bedarfsausgleich	49
1.2.2. Restertragsanteile	56
2. Exkurs: Der aBS außerhalb des FAG 1973	58
2.1. Die Rolle des aBS im Wohnbauförderungsgesetz	58
2.2. Die Rolle des aBS im Salzburger Sozialhilfegesetz	60
3. Zusammenfassung von Teil II	60
III. Teil: Beurteilung der Effizienz des aBS im Hinblick auf die Bewältigung ausgewählter Problemstellungen	64
1. Der aBS und die Forderung nach ‚bedarfsgerechter‘ Mittelverteilung	64
1.1. Zur Messung des Finanzbedarfs einer Gemeinde	64
1.1.1. Ausgaben als Indikator des Finanzbedarfs?	65
1.1.2. Schuldenstand oder Schuldendienst als Bedarfsindikator?	67
1.1.3. Der Nutzen von vorhandenen (fehlenden) Einrichtungen als Bedarfsindikator?	68
1.1.4. Kostenfunktionen öffentlicher Einrichtungen als Bedarfsindikator?	68
1.1.5. Befragung der Bevölkerung und Festlegung von Mindeststandards als Bedarfsindikatoren?	70
1.2. Strukturelle und funktionale Komponenten des kommunalen Finanzbedarfs	73
1.3. Welche Arten von kommunalem Finanzbedarf sollen aus den Ertragsanteilen der Gemeinden ausgleichsberechtigt sein?	74
1.3.1. Sozialisierung der Ballungskosten wirkt ballungsfördernd	75
1.3.2. Selbstbehalt für höheres Versorgungsniveau	77
1.3.3. Folgekosten als Bedarfskomponente	80
1.3.4. Das unberücksichtigte Entwicklungsprinzip	83
1.4. Die Effizienz des aBS im Hinblick auf die Forderung nach ‚bedarfsgerechter Mittelverteilung‘	83

2. Die regionalpolitische Effizienz des aBS	85
2.1. Problemstellung	85
2.2. Das „Ausgewogenheitspostulat“ als Ausdruck des regionalpolitischen Zielbündels	87
2.3. Regionalpolitischer Befund in Österreich	92
2.4. Kritik an der regionalpolitischen Effizienz des aBS	92
2.4.1. Die (behauptete) disparitätenmindernde Wirkung des aBS	93
2.4.2. Die Anreizwirkung des aBS zur Vornahme von Kommunalstrukturreformen	95
2.4.3. Der ‚Gießkanneneffekt‘ des aBS	
2.5. Zusammenfassung: Die mangelhafte Effizienz des aBS im Hinblick auf regionalpolitische Ziele	96
3. Zur Effizienz des Tarifs des aBS	97
 IV. Reformperspektiven und Konsequenzen für die Bundesländer aus den aufgezeigten Mängeln des aBS	99
1. Eine Mängelliste des aBS	99
2. Leitlinien für eine Reform der Zuteilung der Gemeindeertragsanteile	101
3. Zur Rolle der Bundesländer bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile	103
3.1. Vorschläge zur länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile	103
3.2. Länderfinanzausgleiche zur bedarfs- und raumordnungsgerechten Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer	104
Anhang: Der Tarif des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im österreichischen Finanzausgleich — Ein Beitrag zur Finanzausgleichsdiskussion aus Sicht der Steuertariflehre (gemeinsam mit Mag. Cornelia Wilflingseder)	109
1. Problemstellung und Vorgangsweise	109
2. Bemerkungen zum ‚Veredlungstarif‘ des aBS aus der Sicht der Steuertariflehre	112
2.1. Zur Terminologie des aBS	112
2.2. Der aBS als Stufendurchschnittssatztarif	114
2.3. Vergleich: aBS als Stufendurchschnittssatztarif und aBS als Teilmengenstaffelung (Stufengrenzsatztarif)	116
2.4. Alternative Operationalisierungsmöglichkeiten der dem aBS zugrundeliegenden Verteilungsnorm	119
3. Zusammenfassung	121
Literaturverzeichnis	123
Quellenverzeichnis	126

VORWORT

Die Bearbeitung eines Ausschnitts des so vielfältigen und mit widersprüchlichen Zielsetzungen und Interessenlagen angereicherten Problembereichs 'Finanzausgleich' erfordert vom Autor eine pragmatische Lösung einiger Problemstellungen, auf die kurz einzugehen ist.

Einmal ist die Frage des themenadäquaten Abstraktionsgrades zu lösen. Platzbedingt ist eine Antwort auf die Fragestellung zu suchen, wo trotz einer Fülle (noch) berücksichtigungswürdigen Materials im Rahmen dieses facettenreichen Problems 'Finanzausgleich' die Analyse abubrechen ist.

Ferner ist darauf zu verweisen, daß diese Ausführungen sich in hohem Maße einer positiven Analyse bedienen, sich also auf zahlenmäßige Ergebnisse abstützen. Besonders hervorzuheben ist aber, daß in der Auswahl der Themenstellung und in den aus der positiven Analyse abgeleiteten Vorschlägen und Empfehlungen unzweifelhaft Werthaltungen des Autors zum Ausdruck kommen. So ist es ein Ziel dieser Studie, zu zeigen, daß unter Effizienzgesichtspunkten ein bestimmter Verteilungsschlüssel des Finanzausgleichs nicht so sachgerecht wie politisch nützlich eingestuft werden kann.

Diese Studie beschäftigt sich mit einem konkreten Problem im institutionellen Rahmen der österreichischen Finanzwirtschaft. Die Empfehlungen berücksichtigen deshalb keine radikalen Änderungen, sondern verbleiben im Rahmen der symptomatischen Therapie. Einige Vorschläge (z.B. Abgestuftes-Zentrale-Orte-Konzept) mögen beim gegenwärtigen Stand der politischen Diskussion dennoch einen nicht unmittelbar operablen Vorgriff darstellen.

Für die Übertragung dieses Untersuchungsauftrages möchte ich an dieser Stelle dem Vorstand des Instituts für Föderalismusforschung, Herrn Univ. Prof. Dr. P. PERNTHALER, herzlich danken. Für wertvolle Hinweise, die ich im Rahmen dieser Arbeit berücksichtigen konnte, bin ich den Herren Univ. Prof. Dr. Chr. SMEKAL und

Univ. Ass. Mag. E. THEURL vom Institut für Finanzwissenschaft an der Universität Innsbruck, sowie Herrn LAbg. Bürgermeister H. WAIBEL Präsident des Vorarlberger Gemeindeverbandes und Herrn Dr. H. SINGER vom Amt der Tiroler Landesregierung verpflichtet. Besonders hervorheben darf ich an dieser Stelle die Mitautorenschaft von Frau Univ. Ass. Mag. C. WILFLINGSEDER vom Institut für Finanzwissenschaft an der Universität Innsbruck bei der Verwirklichung des formalen Anhangs zum Tarif des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die vorliegende Studie wurde im November 1977 abgeschlossen.

Manfried Gantner

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
aBS	abgestufter Bevölkerungsschlüssel
B	Burgenland
Ew.	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FK	Finanzkraft
HdSW	Handbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handbuch der Wirtschaftswissenschaften
Jg.	Jahrgang
K	Kärnten
lit.	litera
NÖ	Niederösterreich
OÖ	Oberösterreich
%	Prozent
Ø	Durchschnitt
S	Schilling, Seite
Sbg	Salzburg
Stm	Steiermark
Σ	Summe
T	Tirol
V	Vorarlberg
W.	Wien
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WisU	das Wirtschaftsstudium
Zi	Ziffer

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1	Länderweise Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden im Jahr 1975 insgesamt, je Einwohner und in Prozent
Tabelle 2	Wachstum der länderweise zusammengefa�sten Gemeindeertragsanteile zwischen 1972 und 1975 in Prozent
Tabelle 3	Länderweise Ertragsanteile der Gemeinden je Einheit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in S und Prozent
Tabelle 4	Länderweise (�rtliches) Aufkommen der Ertragsanteile der Gemeinden und Verteilung entsprechend � 8, Abs. 2 FAG 1973 in S und Prozent
Tabelle 5	Ertragsanteile der Bundesländer an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben unter der Fiktion der Verteilung gem. �rtlichem Aufkommen und gemäß FAG 1973 in S und Prozent
Tabelle 6	Die Umverteilungswirkung des FAG zwischen den Ländern und den Gemeinden verschiedener Länder — Vergleich der fiktiven Verteilung nach den länderweisen (�rtlichen) Aufkommen und der Verteilung gemäß FAG — in 1.000 S, in Prozent, Pro-Kopf in S
Tabelle 7	Das Gewicht der einzelnen Verteilungsschlüssel im kommunalen Finanzausgleich bei der länderweisen Verteilung der Ertragsanteile gem. FAG 1973 im Jahre 1975 in 1.000 S und Prozent
Tabelle 8	Länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden gemäß FAG 1973 und Verteilung sämtlicher Gemeindeertragsanteile länderweise nach dem Aufkommen, der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel für das Jahr 1975 in 1.000 S
Tabelle 9	Rangordnung ausgewählter Schlüssel zur länderweisen Verteilung der Ertragsanteile aus Sicht des Gemeindesektors der einzelnen Bundesländer, Basis: Volkszählung 1971; Gebietsstand 1.1.1975
Tabelle 10	L�nderweiser Vergleich einer Verteilung nach der Volkszahl (= 100 Prozent) und nach dem aBS in Prozent für 1975
Tabelle 11	Verteilung der Ertragsanteile der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gemäß FAG 1973, nach dem örtlichen Aufkommen und nach der Volkszahl für 1975, in 1.000 S und Pro-Kopf
Tabelle 12	Gegenüberstellung von Bevölkerungsstand laut Volkszählung 1971 und Bevölkerungsfortschreibung des �sterreichischen Statistischen Zentralamtes Stand 1977 (Juli)
Tabelle 13	Abgestufte Bevölkerungszahlen der Länder (gem. � 8 Abs. 3, letzter Satz FAG 1973) durch Volkszahl der Länder

- Tabelle 14 Die Bedeutung des Bedarfsausgleichs für die einzelnen Gemeindegrößenklassen als Prozentsatz der »Restertragsanteile« gemäß § 10 Abs. 1 FAG 1973
- Tabelle 15 Verteilung der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen des aBS und Verteilung der Gemeindeertragsanteile gemäß Finanzkraft (§ 10 Abs. 2 FAG 1973) für die österr. Gemeinden (ohne Wien), für die Gemeinden Tirols und Vorarlbergs 1975 in Prozent
- Tabelle 16 Verteilung der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Verteilung der Gemeindeertragsanteile gemäß Finanzkraft (§ 10 Abs. 2 FAG 1973) für die Gemeinden Österreichs (ohne Wien), für Tirol, für Vorarlberg 1975 in Prozent
- Tabelle 17 Anspruchsberechtigte Gemeinden beim Bedarfsausgleich als Prozentsatz aller Gemeinden nach Größenklassen im Jahre 1975 in Prozent
- Tabelle 18 Wieviel ist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel pro Einwohner in den einzelnen Größenklassen der verschiedenen Bundesländer wert? 1975 in S
- Tabelle 19 Kostendeckungsgrad kommunaler Gebührenhaushalte
- Tabelle 20 Baukosten und Folgekosten verschiedener öffentlicher Einrichtungen in DM (Stand 1974)
- Tabelle 21 Wert des letzten und des ersten Einwohners jeder Gemeindegrößenklasse im geltenden Finanzausgleichsgesetz (veredelte Kopfbzahlen)
- Tabelle 22 Volkszahl und Veredelungsbeträge aufgrund von verschiedenen Operationalisierungen (Tarifalternativen) des aBS für Gemeinden der Größenklasse 20.001-50.000 Einwohner

I. Teil: Problemstellung, Vorgangsweise, Kurzfassung der Ergebnisse und Empfehlungen

1. Problemstellung:

Im Rahmen dieser ökonomischen Analyse wird hier von der These ausgegangen, daß die Bundesländer für ihre Gemeinden in hohem Maße und verschiedener Hinsicht¹⁾ verantwortlich sind. An bedarfsgerechter Verteilung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sind die Bundesländer ebenso interessiert wie die Gemeinden selbst. Im Rahmen ihrer überregionalen Aufgabenstellung, ihrer Koordinierungs- und Ausgleichsfunktion²⁾ messen die Länder der raumordnungsgerechten Verteilung der Gemeindeertragsanteile großes Gewicht zu, gilt es doch für die Länder die nachteiligen Folgen und Fehlsteuerungen des Finanzausgleichs in ihrem Gebiet möglichst zu beseitigen oder wenigstens zu mildern.

In dieser Studie wird ein sehr bedeutsames Verteilungsinstrument des interkommunalen Finanzausgleichs, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS), einer umfassenden Effizienzprüfung unterzogen. Auf Basis einer detaillierten Mängelliste werden Empfehlungen erstattet, die unter dem Gesichtspunkt der Bedarfs-, der Raumordnungs- und der Tarifgerechtigkeit die dem aBS anhaftenden Unzulänglichkeiten für die Gemeinden und Bundesländer zu reduzieren vermögen.

2. Vorgangsweise:

Im nachfolgenden Teil II wird auf Basis finanzausgleichsrechtlicher Bestimmungen und der zahlenmäßigen Ergebnisse des (letztverfügbaren) Jahres 1975 detailliert die Bedeutung des aBS bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und zwar im Rahmen der länderweisen Vorverteilung und der länderinternen Weiterverteilung herausgearbeitet.

1) Hier ist nicht der Ort, diese These im Detail juristisch zu untermauern. Für den Bereich der Raumordnung vgl. P. PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Bd. 18, Wien-New York 1975, insbes. S. 83 ff.

2) Vgl. dazu Chr. SMEKAL und E. THÖNI, Analyse der Ausgaben der Bundesländer, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 90 ff.

Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt der Überlegungen:

- Welche Rolle spielen die einzelnen zur Verwirklichung des Aufkommens und des Bedarfsprinzips verwendeten Schlüssel bei der länderweisen Vorverteilung?
- Welche Bedeutung kommt diesen Schlüsseln für die länderweise zusammengefaßten Gemeinden in den einzelnen Bundesländern zu bzw. welche Schlüssel sollten die Gemeinden der einzelnen Bundesländer bei rationalem Verhalten bevorzugen?
- Wie hoch sind die Ein- und Auszahlungen der länderweise zusammengefaßten Gemeinden in (aus) den (dem) 'Umverteilungstopf' des Finanzausgleichs?
- Welche Diskrepanzen verbleiben in den Pro-Kopf-Ertragsanteilen nach der länderweisen Vorverteilung?
- Welche Rolle spielen Volkszählungen (bzw. die Versteinerung der Volkszählungsergebnisse) und Gemeindezusammenlegungen für die abgestufte Volkszahl eines Bundeslandes?
- Welche Mängel weist der Bedarfsausgleich in der derzeitigen Ausgestaltung auf?
- Gelten die Stufen der aBS nur innerhalb der einzelnen Bundesländer bei der Verteilung der 'Restertragsanteile' oder auch zwischen den Gemeinden verschiedener Bundesländer?
- Exkurs: Gilt der aBS auch außerhalb des Finanzausgleichs?

In Teil III wird eine umfassende Beurteilung der Effizienz des aBS im Hinblick auf die Forderung nach 'bedarfs- und raumordnungsgerechter Mittelverteilung' sowie im Hinblick auf den Tarif des aBS unternommen. Dabei geht die Studie besonders auf folgende Fragestellungen ein:

- Wie kann der Finanzbedarf einer Gemeinde (nicht) gemessen werden?
- Welche strukturellen und funktionalen Komponenten des kommunalen Finanzbedarfs können unterschieden werden?
- Welche Arten von kommunalem Finanzbedarf sollten aus Ertragsanteilen der Gemeinden abgegolten, welche sollten nicht abgegolten werden?
- Nimmt der aBS Rücksicht auf das regionalpolitische Zielbündel?
- Hat der aBS eine 'disparitätenmindernde Wirkung'?

In Teil IV wird aus den vorhergehenden Teilen zunächst eine umfassende Mängelliste des aBS erstellt. Anhand von Leitlinien für eine Reform der

Zuteilung der Gemeindeertragsanteile wird besonders untersucht, welche Rolle den Bundesländern bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden zukommen könnte oder sollte.

3. **Kurzfassung der wichtigsten Ergebnisse der Studie:**³⁾

Hier soll zusammenfassend lediglich festgehalten werden, daß die Anwendung des aBS bei der länderweisen Vorverteilung einzig für die Gemeinde Wien gegenüber der Verwendung der unveredelten Volkszahl einen Vorteil (für alle übrigen länderweise zusammengefaßten Gemeinden aber einen Nachteil) darstellt und der aBS durch seinen Bezug auf überholte Zustandsmerkmale (Volkszählung 1971) eine beträchtliche 'Betrugsquote' für die Gemeinden einzelner Bundesländer enthält.

Der aBS kann bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer keinesfalls als bedarfsgerecht angesprochen werden, da er mit der Gemeindegröße lediglich eine, wenn auch bedeutsame, Bedarfskomponente berücksichtigt. Das volle Bedarfsspektrum der Gemeinden wird damit keinesfalls erfaßt. Da der aBS nur auf einzelne Gemeinden abstellt, ist er auch keinesfalls raumordnungs- oder zukunftsorientiert. Durch die Abgeltung der Ballungskosten wirkt er zusätzlich ballungsfördernd; seine Gießkannenwirkung verhindert eine leitbildorientierte Verwirklichung eines 'Zentrale-Orte-Konzepts'. Die Bundesländer sind überfordert, die durch den aBS initiierten Fehlsteuerungen zu mildern oder zu beseitigen. Die dem aBS zugrundeliegende Forderung, wonach mit steigender Gemeindegröße die Mittelzuweisung aus den Ertragsanteilen mit steigender Gemeindegröße überproportional zunehmen soll (—eine Forderung, die entsprechend der hier vorgeführten theoretischen Überlegungen allerdings zu Fehlsteuerungen führt (!)—) wird durch den Tarif des aBS in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung nur unzureichend erfüllt.

4. **Kurzfassung der Empfehlungen:**⁴⁾

Auf Basis der aus der empirischen Analyse und den theoretischen Überlegungen gewonnenen Leitlinien für eine Reform der Zuteilung der Gemeindeertragsanteile werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

3) Eine Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse der Arbeit findet sich für das Kapitel II S. 60-62, für das Kapitel III S. 83-85 sowie S. 96 f. und schließlich für das Kapitel IV S. 99 ff.

4) Die ausführliche Fassung der Empfehlungen befindet sich in Teil IV.

4.1. **Empfehlungen für die länderweise Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile:**

Im Rahmen der länderweisen Vorverteilung sollte überall dort die einfache Volkszahl Anwendung finden, wo gegenwärtig auf die abgestufte Volkszahl zurückgegriffen wird. Die Gemeinde Wien wäre allenfalls durch einen 'Zentraler-Ort-Vorausanteil' (unter dem Titel 'Bundeshauptstadt') für einen Teil des Einnahmenausfalls aus dieser Maßnahme zu entschädigen.

In jedem Fall wären bis zur nächsten Volkszählungen die Werte gemäß Bevölkerungsfortschreibung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes heranzuziehen.

4.2. **Empfehlungen für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer:**

Es besteht a priori keine Notwendigkeit, in einem Bundesfinanzausgleichsgesetz eine bundeseinheitliche Detailregelung über die Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer zu normieren. Eine **Rahmenregelung** im **Bundesfinanzausgleichsgesetz** könnte für die Daseinsfürsorge der Gemeindebürger einen nach der Volkszahl zu verteilenden Sockelbetrag sowie einen bestimmten Prozentsatz für die Berücksichtigung besonderer Bedarfskomponenten der Gemeinden vorsehen. Für die raumordnungsgerechte und leitbildorientierte Finanzierung überkommener Funktionen von Gemeinden wäre aus den Gemeindeertragsanteilen Mittel für zentrale Orte, für Bedarfszuweisungen sowie für interkommunale Institutionen (Gemeindeverbände) vorzusehen.

Als Volkszahl sollten aktuelle Durchschnittswerte aus den Verwaltungszählungen Verwendung finden. Die **Detailregelungen** für die Vergabe der Ertragsanteile sollten im **Rahmen von Länderfinanzausgleichen** unter Mitbestimmung der Interessenvertretungen der Gemeinden erfolgen.

II. Teil: Die Bedeutung des aBS bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben — gesetzliche Grundlagen und zahlenmäßige Ergebnisse —

In diesem Abschnitt soll die Rolle des aBS als Verteilungsschlüssel im Finanzausgleich detailliert anhand der Zahlen des Jahres 1975 dargestellt werden. Im Rahmen eines Exkurses werden ferner einige Anwendungen des aBS außerhalb des Finanzausgleichs behandelt.

1. Der aBS als Verteilungsschlüssel im Finanzausgleich

Die abgestuften Bevölkerungszahlen entstehen dadurch, daß die Volkszahlen der Gemeinden (jeder einzelnen Gemeinde oder länderweise für sämtliche Gemeinden eines Bundeslandes) nach der letzten Volkszählung (1971) differenziert nach Gemeindegrößenklassen nach den in § 8 Abs. 3 FAG 1973 angeführten Multiplikatoren vervielfacht werden.⁵⁾

Auch der Finanzausgleich unter den Ländern⁶⁾ und die Finanzausgleichs-

5) Das im folgenden wiedergegebene System dieser Multiplikatoren wird kurz mit 'abgestufter Bevölkerungsschlüssel' (aBS) bezeichnet:

§ 8 Abs. 3 FAG 1973 lautet auszugsweise:

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird folgendermaßen gebildet:

Die ermittelte Volkszahl der Gemeinden wird bei Gemeinden mit höchstens

1.000 Einwohnern mit 1 1/6,

bei Gemeinden mit 1.001 bis 10.000 Einwohnern mit 1 1/3,

bei Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern mit 1 2/3

bei Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern und bei Städten mit

eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern mit 2

und bei Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und der Stadt Wien

mit 2 1/3
vervielfacht.

Für die Gemeinden, die aufgrund des Gebietsänderungsgesetzes, BGBl. Nr. 110/1954, an das Bundesland Niederösterreich rückgegliedert worden sind, ist in jedem Fall der für die Stadt Wien geltende Vervielfältiger anzuwenden. Die länderweise Zusammenzählung der so ermittelten Gemeindezahlen ergibt die abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder.»

6) § 9 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432). Geändert durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 12. März 1971 (BGBl. I S. 187), Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 27. Oktober 1972 (BGBl. I S. 2049) und Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 8. Mai 1974 (BGBl. I S. 1045) lautet:

»§ 9 Einwohnerzahl. (1) Der Ausgleichsmeßzahl eines Landes wird die Einwohnerzahl (Wohnbevölkerung) zugrunde gelegt, die das Statistische Bundesamt am 30. Juni des Ausgleichsjahres festgestellt hat. (2) Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Ausgleich der Steuereinnahmen der Länder werden die Einwohnerzahlen der Länder Bremen und Hamburg mit 135 vom Hundert und die Einwohnerzahlen der übrigen Länder mit 100 vom Hundert gewertet. (3) Bei der Ermittlung der Meßzahlen zum Aus-

gesetze der einzelnen Bundesländer ⁷⁾ in der Bundesrepublik Deutschland kennen einen abgestuften Bevölkerungsschlüssel, der aber infolge des abweichenden institutionellen Rahmens zusammenfassend nur insofern mit der österreichischen Situation vergleichbar ist, als dort jeweils aktuelle Bevölkerungszahlen, zusätzliche Abstufungen und insgesamt eine geringere Spanne zwischen der höchsten und der kleinsten Gemeindegrößenklasse Verwendung findet. Ferner spielen Ergänzungs- oder Hilfsansätze zum Hauptansatz und weitere »bedarfserhöhende« Tatbestände eine zentrale Rolle.

1.1. Abgestufter Bevölkerungsschlüssel und länderweise Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben

1.1.1. Diskrepanzen bei den länderweisen Ertragsanteilen der Gemeinden Pro-Kopf und in Einheiten des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

In Tabelle 1 wird die länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden für das Jahr 1975 dargestellt. Die Pro-Kopf-Zahlen zeigen dabei eine deutliche Diskrepanz in der Höhe der länderweisen Gemeindeanteile auf. Während auf die burgenländischen Gemeinden Pro-Kopf S 1.625,— entfallen, erhält die Gemeinde Wien Pro-Kopf S 2.926,—. Der Mittelwert beträgt dabei S 2.301,— (Spalte 3). Setzt man diesen Mittelwert gleich 100, so differieren die Extremwerte von 70,6% (Burgenland) bis 127,2% (Wien).

Fortsetzung Fußnote 6):

gleich der Steuereinnahmen der Gemeinden werden die Einwohnerzahlen der Gemeinden eines Landes mit folgenden Ansätzen je Einwohner gewertet:

die ersten 5000 Einwohner einer Gemeinde mit 100 v.H.

die weiteren 15000 Einwohner einer Gemeinde mit 110 v.H.

die weiteren 80000 Einwohner einer Gemeinde mit 115 v.H.

die weiteren 400000 Einwohner einer Gemeinde mit 120 v.H.

die weiteren 500000 Einwohner einer Gemeinde mit 125 v.H.

die weiteren Einwohner einer Gemeinde mit 130 v.H.

Für Gemeinden mit mehr als 500000 Einwohnern werden dem Land darüber hinaus

bei einer Dichte von 1500 bis 2000 Einwohnern je Quadratkilometer 2 vom Hundert der Einwohnerzahl,

bei einer Dichte von 2000 bis 3000 Einwohnern je Quadratkilometer 4 vom Hundert der Einwohnerzahl,

bei einer Dichte von mehr als 3000 Einwohnern je Quadratkilometer 6 vom Hundert der Einwohnerzahl

hinzugerechnet.«

7) Vgl. E. MÜNSTERMANN, Der kommunale Finanzausgleich II — Technik und Wirkungen, in: das wirtschaftsstudium, 5. Jg. 7/76, S. 37 ff. (325 ff. des 1. Jg.) und dort angegebene Literatur.

Tabelle 1: Länderweise Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden im Jahre 1975 insgesamt, je Einwohner und in Prozent

Land	(1) Gemeindeertragsan- teile 1975 absolut je Land in 1.000 S	(2) Einwohnerzahl lt. Volkszählung 1971	(3) Gemeindeertragsan- teile 1975 je Kopf in S	(4) (3) in Prozent vom Mittelwert (100% = S 2.301.-)
B	442 247	272 119	1 625	70.6
K	1 113 752	525 728	2 118	92.0
NÖ	2 855 655	1 414 161	2 019	87.7
OÖ	2 608 924	1 223 444	2 132	92.7
Sbg	1 094 480	401 766	2 724	118.4
Stm	2 364 403	1 192 100	1 983	86.2
T	1 250 844	540 771	2 313	100.5
V	702 907	271 473	2 589	112.5
W	4 724 467	1 614 841	2 926	127.2
Summe	17 157 679	7 456 403	2 301	

Quelle: Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 20. April 77, 26. Stk., Zl. 83, eigene Berechnungen.

Tabelle 2 zeigt, daß trotz der bedeutenden Unterschiede zwischen den bundesländerweise zusammengefaßten Gemeindeertragsanteilen nicht von einer wachsenden Diskrepanz gesprochen werden kann. Ein bundesländerweiser Vergleich der Ertragsanteile der Gemeinden zwischen 1972 und 1975 hat zum Ergebnis, daß die Ertragsanteile der Gemeinden in Ländern mit geringen Pro-Kopf-Quoten stärker angestiegen sind, als diejenigen der Länder mit höheren Pro-Kopf-Ertragsanteilen.⁸⁾ Der Korrelationskoeffizient zwischen Tabelle 1, Spalte 3 und der Tabelle 2 beträgt ohne Wien — 0,74 (also eine signifikant gegenläufige Entwicklung) und mit Wien nur mehr - 0,41.

8) Von einer Verringerung des Abstandes kann aber auch nicht ohne weiteres gesprochen werden, da sich das größere Wachstum auf kleinerer Basis abspielte. Zudem ist das Jahr 1975 ein beliebig herausgegriffenes Jahr, das nur deshalb gewählt wurde, weil es gegenwärtig (Sommer 1977) das letztverfügbare ist.

Tabelle 2: Wachstum der länderweise zusammengefaßten Gemeindeertragsanteile zwischen 1972 und 1975 in Prozent

B	47.1	Oö	42.1	T	41.4
K	46.7	Sbg	40.1	V	43.9
N	47.6	Stm	45.4	W	46.6

Quelle: Amtsblatt der sterreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1974, 23. Stk. vom 14. März 1974, Zl. 88 und Amtsblatt der sterreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 26. Stk. vom 20. April 1977, Zl. 83.

Was für die länderweisen Pro-Kopf-Ertragsanteile gilt, ist auch in abgeschwächtem Maße für die Diskrepanz zwischen den Werten der Einheiten des aBS (hier: einschließlich Bedarfszuweisungsmittel und Bedarfsausgleich) in den verschiedenen Bundesländern von Bedeutung. Dies soll in Tabelle 3 gezeigt werden.

Tabelle 3: Länderweise Ertragsanteile der Gemeinden je Einheit des abgestuften Bevlkerungsschlssels¹⁾ in S und Prozent

Land	(1) Gemeindeertragsanteile 1975 absolut je Land in 1.000 S	(2) Abgestufte Volkszahl (Stand 1. 1. 1975)	(3) Je Einheit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels	(4) (3) in Prozent vom Mittelwert (100 % = S 1.324.-)
B	442 247	369 943	1 195	90.3
K	1 113 752	872 645	1 276	96.4
N	2 855 655	2 204 568	1 295	97.8
O	2 608 924	1 923 360	1 356	102.4
Sbg	1 094 480	669 309	1 635	123.5
Stm	2 364 403	1 893 093	1 249	94.3
T	1 250 844	838 408	1 492	112.7
V	702 907	423 001	1 662	125.5
W	4 724 467	3 767 962	1 254	94.7
Σ	17 157 679	12 962 289	1 324	

Quelle: Amtsblatt der sterreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 26. Stk. vom 20. April 1977, Zl. 83.

1) mit Bedarfszuweisungsmittel und Bedarfsausgleich; vgl. hingegen Tabelle 18, Spalte 1.

Während 1975 in Vorarlberg eine Einheit des aBS mit S 1.662,— bewertet wird, beträgt der Wert der Einheit dieses Schlüssels im Burgenland S 1.195,— und in Wien S 1.254,—. Setzt man den österreichischen Durchschnitt der Einheiten des aBS (S 1.324,—) gleich 100, so werden die relativen Abweichungen der länderweisen aBS-Einheiten deutlich (von 90,3 im Burgenland bis 125,5 in Vorarlberg).

Wie sollen diese Diskrepanzen in den Pro-Kopf-Anteilen oder die unterschiedliche Bewertung der aBS-Einheiten eingeschätzt werden? Dies ist die Kernfrage in diesem Teil.

Aus Sicht der Gemeinden der einzelnen Bundesländer scheint diese Frage einigermaßen leicht zu beantworten zu sein: Die Gemeinden in Ländern mit überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ergebnissen dürften an einer weiteren Umverteilung kaum interessiert sein, während die Gemeinden in Bundesländern mit niedrigen Pro-Kopf-Quoten auf eine weitere Egalisierung durch Umverteilung oder einen Kopfquotenausgleich drängen werden.

Diesem Ergebnis der länderweisen Vorverteilung der gemeindlichen Ertragsanteile könnte leicht der Vorwurf gemacht werden, es sei weder bedarfs- noch raumordnungsgerecht; schließlich führt dieses Ergebnis der länderweisen Vorverteilung doch dazu, daß Gemeinden vergleichbarer Größe, Struktur und Funktion beträchtliche Disparitäten in den Ertragsanteilen nur deshalb hinnehmen müssen, weil sie in verschiedenen Bundesländern liegen.

Was den Vorwurf der mangelnden Bedarfs- oder Raumordnungsgerechtigkeit dieses Verteilungsmodus anlangt, so soll dieser im Teil III behandelt werden. Hier soll gezeigt werden, daß bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile das Aufkommensprinzip auf der einen Seite und das Bedarfsprinzip auf der anderen Seite um die Vorherrschaft kämpfen und für die Sinnhaftigkeit der (teilweisen) Verwirklichung sowohl des einen als auch des anderen Prinzips gute Argumente vorgebracht werden können. Welchem dieser Prinzipien in der Praxis mehr Gewicht zukommt, ist eine Frage, des politischen Kompromisses.

1.1.2. Aufkommens- oder Bedarfsprinzip? Die Umverteilungswirkung des FAG im Rahmen der Oberverteilung zwischen den Ländern und den Gemeinden verschiedener Länder

In welchem Umfang wird nun bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile (und — eher als Exkurs— bei der Verteilung der

Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen den Bundesländern) das Aufkommensprinzip einerseits und das Bedarfsprinzip andererseits verwirklicht? Um diese Frage beantworten zu können, sollen diese beiden Prinzipien noch näher beschrieben werden.

Zum Aufkommensprinzip:

Vor Anwendung des Aufkommensprinzips werden zunächst vom Gesamtertrag einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe die gemäß § 8 Abs. 1 FAG 1973 auf den Bund, die Länder und die Gemeinden entfallenden Anteile ermittelt. Die länderweise Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile erfolgt dann bei Anwendung des Aufkommensprinzips proportional zum länderweisen Aufkommen dieser Steuer. Analoges gilt für die Verteilung des auf die Ländergesamtheit entfallenden Anteils an einer gemeinschaftlichen Bundesabgabe auf die einzelnen Bundesländer.

Kritik am Aufkommensprinzip gemäß § 8 Abs. 2 FAG 1973: ⁹⁾

An dieser Stelle ist es unumgänglich, aus ökonomischer Sicht den im FAG verwendeten (juristischen) Begriff des 'länderweisen (bzw. örtlichen) Steueraufkommens' zu problematisieren. Steuerkraftunterschiede haben ihre Ursache nicht ausschließlich in mangelnder ökonomischer Leistung(skraft) sondern auch in steuertechnisch bedingten regionalen Abgrenzungen steuerpflichtiger Tatbestände, auf deren Vorhandensein die im FAG verwendete Abgrenzung des 'länderweisen (örtlichen) Aufkommens' zuwenig oder überhaupt nicht eingeht.

Analog zur Diskussion, eine gerechte Abgeltung der Funktion von Gemeinden als Wohn-(Schlaf-)gemeinden oder Arbeits-(Einkaufs-)gemeinden zu finden, tritt sowohl beim Finanzausgleich zwischen den einzelnen Ländern als auch bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile folgendes Problem auf: Aus Gründen der technischen Ausgestaltung von Steuern¹⁰⁾ und der Zuweisung solcher schlecht radizierbarer (örtlich zurechenbarer) Steuern im Finanzausgleich an die Länder oder an die Gemeinden (ohne entsprechende Korrektur-

9) Für wertvolle Hinweise ist der Autor hier H. SINGER dankbar.

10) Beispiele dazu stichwortartig: Umsatzbesteuerung am Einkaufs- und nicht Ausgabenbesteuerung am Konsumort; Orte mit zentrale Lohn- und Gehaltsabrechnung für (private und) öffentliche Großbetriebe; Veranlagte Einkommens- und Vermögenssteuer nicht am Betriebsort, sondern am Sitz der Unternehmung; Körperperschaftssteuer in den Wirtschafts- und Finanzzentren, in denen die großen Unternehmen ihren Sitz haben; Biersteuer am Ort der Brauerei und nicht am Verbrauchsort. Zur theoretischen Grundlegung vgl. W. ALBERS, Standortwirkungen staatswirtschaftlicher Tätigkeit, in: HdWW, 5./6. Lieferung, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1977, S. 214 ff.

maßnahmen¹¹⁾ kommt es zu einem folgeschweren Auseinanderklaffen von örtlichem Aufkommen und der Verteilung der ökonomischen Größen im Raum, an die die Steuer anknüpft.

Aktuelle Beispiele im Rahmen der österreichischen Finanzwirtschaft sind:

- die Vorteile des Landes Salzburg als Einfallstor für einen wesentlichen Teil der österreichischen Importe, die dann aber nicht nur in Salzburg, sondern im gesamten Bundesgebiet investiert oder konsumiert werden¹²⁾.
- Erinnert sei an den Umstand, daß für sämtliche Bundesbediensteten in den einzelnen Bundesländern (für: Öffentliche Sicherheit, Finanzverwaltung, Bundeslehrer, Bundesheer sowie für die Österreichischen Bundesbahnen und die Post einschließlich der Pensionisten) die Bezüge über in Wien eingerichtete Zentralstellen (Zentralbesoldungsamt) abgerechnet werden.¹³⁾¹⁴⁾
- Wenn 71 Prozent (1975) des österreichischen Kapitalertragssteueraufkommens in Wien anfallen und nach dem länderweisen Aufkommen verteilt werden, so verbleiben sie diesem Bundesland (dieser Gemeinde), obwohl der dem Besteuerungsgegenstand zugrundeliegende Tatbestand (die

11) In der BRD wird seit 1970 (Zerlegungsgesetz vom 25. Februar 1971) mit einem vertretbaren Arbeitsaufwand »die Körperschaftssteuer von Unternehmungen mit Betriebsstätten in verschiedenen Ländern . . . entsprechend den auf die Betriebsstätten entfallenden Gewinnanteilen auf die Bundesländer aufgeteilt. Die Lohnsteuer von den Pendlern wird vom Einnahmenfinanzamt an das Wohnsitzfinanzamt überwiesen.« W. ALBERS, a.a.O., S. 218.

12) W. HASLAUER, Föderalismus - mehr als eine Einbahnstraße, in: präsent, Nr. 43/1977 vom 27. Oktober 1977, S. 15, führt dazu aus: »Wenngleich berücksichtigt werden muß, daß ein erheblicher Teil des überproportionalen Umsatzsteueraufkommens im Land Salzburg auf dessen Grenzlage zur Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen ist.....«

13) An die hier und in den nächsten beiden Punkten erwähnten Umstände ist zu erinnern, wenn von Politikern und Journalisten die »Rolle des 'Draufzahlers'« (G. BABUREK) von Wien bemüht wird. Vgl. dazu G. BABUREK, Wien— Zentrum des Ost-West- Handels, in: Finanz und Wirtschaft (Zürich), Nr. 91/1977, 19. November 1977, S. 21; H. MAYR, Der Finanzausgleich— ein Lebensnerv für die Gemeinden, in: Gemeinwirtschaft, Heft 8/1976, S. 3 und DERSELBE, Mehr Mittel für die Ballungsräume, in: Die Zukunft, Heft 13/14, Juli 1977, S. 5.

Stark verkürzend sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen von L. GRATZ, Wien— eines von neun Bundesländern, in: präsent, Nr. 43/1977 vom 27. Oktober 1977, S. 19, GRATZ führt aus: »Von der Situierung der Zentralstellen des Bundes hat Wien keine Vorteile, denn die Bundesdienststellen bezahlen weder Gewerbe- noch Lohnsummensteuer. Es ergeben sich daraus höchstens höhere Ausgaben, vor allem für den Verkehr.«

14) Da gemäß § 8 Abs. 2 lit. b FAG 1973 die Lohnsteuer auf die Länder nach der Volkszahl und auf die Gemeinden nach dem aBS — also ohnehin nicht nach dem örtlichen Aufkommen — verteilt werden, erhalten diese Überlegungen nur dann eine Bedeutung, wenn Werte über das örtliche Steueraufkommen herangezogen werden, um eine besondere Zahlerrolle (z.B. von Wien, wie es die unter der Fußnote 13) angeführten Autoren tun) zu begründen.

Gewinne) zunächst nicht ausschließlich in Wien, sondern in ganz Österreich erarbeitet wurde. 15)

- Zu einer Überschätzung der Wirtschaftskraft von Wien und einer Unterschätzung derjenigen des Burgenlands und von Niederösterreich (und damit des länderweisen Aufkommens) führt auch der Umstand, daß diese Stadt als zentraler Einkaufsort der Niederösterreicher und der Burgenländer zu gelten hat. Gegenteilige Entwicklungen (z.B. Shopping City Süd) schwächen diesen 'Bonus' der Bundeshauptstadt in jüngster Zeit etwas ab.

Es wäre eine sehr lohnende Untersuchungsaufgabe, nicht nur die steuer-technischen und finanzausgleichsrechtlichen Bestimmungen, die zu einer mangelnden Deckungsgleichheit von örtlichen Steueraufkommen und örtlicher Verteilung der ökonomisch relevanten Größen, an die die Steuern anknüpfen, aufzuzeigen, sondern diese Unterschiede auch — soweit als möglich — zahlenmäßig zu dokumentieren. Als Ergebnis solcher Zerlegungsvorgänge müßte ein Änderungsvorschlag für den gegenwärtig im FAG verwendeten Aufkommensbegriff — etwa in Form von Zu- oder Abschlägen stehen.¹⁶⁾ Da im Rahmen dieser Studie eine solche Arbeit nicht zu leisten ist, soll im folgenden das länderweise/örtliche Aufkommen in der Definition des FAG 1973 Basis der weiteren Betrachtungen sein. Die so erzielten Ergebnisse müssen aber stets im Lichte der hier ausgeführten Kritik am Aufkommensbegriff interpretiert werden.

Die bisherigen Ausführungen zeigten, daß — auch wenn sämtliche gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dem Aufkommensprinzip in der Definition des FAG 1973 verteilt würden — zwischen den Gemeinden der einzelnen Bundesländer (bzw. zwischen den einzelnen Bundesländern) immer noch eine Art Finanzausgleich stattfände. Sie haben weiter gezeigt, daß das Aufkommensprinzip in der gegenwärtigen Verwendung keineswegs als 'Leistungsprinzip' angesprochen werden kann, weil es aufgrund steuerrechtlicher Vorschriften wesentliche Nicht-Leistungs-Bestandteile enthält.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch, daß das Aufkommensprinzip in abgewandelter Form noch Anwendung findet, wenn das Auf-

15) G. BABUREK, a.a.O. formuliert: »Fast alle bedeutenden Versicherungsunternehmen haben hier (gemeint ist Wien, Anm. M.G.) ihren Hauptsitz, und von den zwölf größten Kreditinstituten logieren elf in Wien«.

16) Eine teilweise Abgeltung der aus der unreflektierten Anwendung des Aufkommensprinzips sich ergebenden Härten sieht der FAG-Gesetzgeber in § 17 Abs. 2 und 4 FAG 1973 (Salinengemeinden bzw. ÖBB-Werkstätten) vor.

kommen einer Steuer (z.B. der Gewerbesteuer) als Maßstab zur Verteilung einer anderen Steuer herangezogen wird (z.B. bei der veranlagten Einkommenssteuer).

Auch wenn — wie eben zu zeigen war — dem Aufkommensprinzip in seiner gegenwärtigen Verwendung nicht unerhebliche Mängel anhaften, soll es im folgenden doch als eine Art Maßstab verwendet werden, um die auf verschiedene Ausprägungen des Bedarfsprinzips zurückgehenden Umverteilungswirkungen zu messen. Die so ermittelten Ein- und Auszahlungswerte verschiedener Länder (bzw. länderweise der Gemeinden) stellen dann die Umverteilungswirkungen dar, die auf das Bedarfsprinzip zurückgehen; eine Bereinigung dieser Ergebnisse um Unzulänglichkeiten des gegenwärtigen (juristischen) Aufkommensbegriffs aus ökonomischer Sicht ist hier nicht zu leisten (aber gedanklich mit zu berücksichtigen).

Zum Bedarfsprinzip

Das Bedarfsprinzip ist dann angesprochen, wenn nicht das länderweise Aufkommen (allein) für die Verteilung der auf die Gemeinden entfallenden Ertragsanteile, sondern auch Tatbestände berücksichtigt werden, die (vermeintlich oder tatsächlich) auf ein besonderes Erfordernis an finanzieller Mittelausstattung hindeuten z.B. Volkszahl, abgestufte Volkszahl, Straßenkilometer, Gebietsfläche usw. In diesem Zusammenhang entstehen zwei Probleme: Einmal das der vollständigen und gültigen Operationalisierung von Bedarf — die verwendeten Bedarfsindikatoren sollen wirklich das messen, was sie zu messen vorgeben, nämlich »Bedarf« — und zweitens das Problem der »richtigen« Gewichtung der einzelnen Bedarfsindikatoren.

Während die Wissenschaft kritisch zur Operationalisierung von Bedarf Stellung nehmen kann, ist die »richtige« Gewichtung der Bedarfskomponenten ein Problem der politischen Entscheidung.

In den folgenden Tabellen 4 - 6 soll gezeigt werden, in welchem Umfang das Bedarfs- und das Aufkommensprinzip beim gegenwärtigen Finanzausgleich Verwendung finden. Zu diesem Zweck wird das örtliche Aufkommen der einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben entsprechend den Schlüsseln des § 8 Abs. 1 FAG auf Bund, Länder und Gemeinden verteilt. Das Ergebnis ist die Antwort auf folgende Frage: Wieviel würden die Gemeinden des Landes X erhalten, wenn ausschließlich nach dem länderweisen Aufkommen verteilt würde? Analoge Fragen kann man auch für die einzelnen Bundesländerhaushalte stellen. Abweichung von der Verteilung nach

dem örtlichen Aufkommen jeder Steuer werden als Ergebnis der (teilweisen) Verwirklichung des Bedarfsprinzips interpretiert.

Tabelle 4 vergleicht dieses so ermittelte länderweise (örtliche) Aufkommen der Ertragsanteile der Gemeinden mit der tatsächlichen Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden gem. § 8 Abs. 2 FAG für 1975. In Spalte 5 kommt zum Ausdruck, in welchem Umfang Bedarfskomponenten auf das örtliche Aufkommen einwirken und so eine Steigerung/Senkung der tatsächlich erhaltenen Ertragsanteile gegenüber dem örtlichen Aufkommen hervorgerufen haben. So liegen die tatsächlichen Ertragsanteile der Gemeinden des Burgenlandes um 126,4 Prozent über dem örtlichen Aufkommen, während diejenigen der Gemeinde Wien nur 66,9 Prozent des örtlichen Aufkommens erreichen und ca. ein Drittel des örtlichen Aufkommens an Gemeinden anderer Bundesländer abgeflossen ist.

Tabelle 4: Länderweises (örtliches) Aufkommen der Ertragsanteile der Gemeinden und Verteilung entsprechend § 8, Abs. 2 FAG 1973¹⁾ in S und Prozent

Land	(1) Länderweises (örtl.) Aufkommen der Ge- meindeertragsanteile in 1.000 S	(2)	(3) Verteilung der Ge- meindeertragsanteile lt. FAG 1973 in 1.000 S	(4) (3) in Prozent von (1)
B	195 363	100 %	442 247	226.4
K	819 693	100 %	1 113 752	135.9
NÖ	1 622 603	100 %	2 855 655	176.0
OÖ	2 484 462	100 %	2 608 924	105.0
Sbg	1 264 154	100 %	1 094 480	86.6
Stm	1 729 823	100 %	2 364 403	136.7
T	1 168 055	100 %	1 250 844	107.1
V	813 616	100 %	702 907	86.4
W	7 059 910	100 %	4 724 467	66.9
Σ	17 157 679		17 157 679	

Quelle: Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 26. Stk. vom 20. April 1977, Zl. 83; eigene Berechnungen gem. § 8, Abs. 1 FAG 1973.

1) ohne Spielbankabgabe.

In Tabelle 5 ist die gleiche Rechnung für die Bundesländer aufgemacht. So erhält das Bundesland Niederösterreich beispielsweise von den anderen Bundesländern nochmals genau einen gleich hohen Betrag an Ertragsanteilen hinzu, wie er aus dem örtlichen Aufkommen erwirtschaftet wurde. Das Bundesland Vorarlberg hingegen erhält aus dem Finanzausgleich nur 89,2 Prozent des Betrages, der diesem Bundesland bei einer Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen zustehen würde. Prozentuell ist das Burgenland der größte Nettoempfänger, absolut das Bundesland Niederösterreich. Als Zahler scheinen — wie bei der länderweisen Gemeindenbetrachtung — Salzburg, Vorarlberg und — als größter Zahler — das Bundesland Wien auf.

Tabelle 5: Ertragsanteile der Bundesländer an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ¹⁾ unter der Fiktion der Verteilung gem. örtlichem Aufkommen und gemäß FAG 1973 in S und Prozent

	(1) Verteilung gem. örtl. Aufkommen in 1.000 S	(2)	(3) Verteilung gem. FAG 1973	(4) (3) in Prozent von (1)
B	256 167	100 %	732 888	286.1
K	1 082 865	100 %	1 532 775	141.5
NÖ	2 042 586	100 %	4 086 379	200.1
OÖ	3 320 825	100 %	3 719 785	112.0
Sbg	1 638 242	100 %	1 363 714	83.2
Stm	2 299 343	100 %	3 466 798	150.8
T	1 498 198	100 %	1 721 266	114.9
V	1 077 799	100 %	961 011	89.2
W	9 517 714	100 %	5 149 423	54.1
Σ	22 733 739		22 733 739	

Quelle: Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 26. Stk. vom 20. April 1977, Zl. 83; eigene Berechnungen gem. § 8 Abs. 1 FAG.

¹⁾ Ohne Ertragsanteilekopffquotenausgleich und ohne Spielbankabgabe.

Tabelle 6 schließlich faßt die Ertragsanteile, die auf die einzelnen Bundesländer und deren Gemeinden nach dem örtlichen Aufkommen (Spalte 1) und nach Verteilung gemäß FAG 1973 entfallen, zusammen. In Spalte 3 wird die relative Verteilungswirkung des FAG gezeigt. Die Spalten 4 und 5

zeigen, wie hoch die Einzahlung in den »Umverteilungstopf« des Finanzausgleichs und wie hoch die Auszahlung in absoluten Beträgen (in 1.000 S) aus diesem ist. Die letzten zwei Spalten schließlich enthalten die Pro-Kopf-Einzahlungen und -Auszahlungen aus dem Finanzausgleich für die einzelnen Bundesländer und deren Gemeinden. Das Land und die Gemeinde Wien zahlen beispielsweise in den »Finanzausgleichstopf« S 4.151,— pro Einwohner ein, während etwa Tirol S 566,— pro Einwohner mehr erhält, als diesem Bundesland (Land und Gemeinden) bei einer ausschließlichen Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen an Ertragsanteilen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zufließen würde.

Zusammenfassend läßt sich festhalten:

Die Tabellen 1 und 3 zeigten, daß die länderweise Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile zu teils erheblichen Diskrepanzen zwischen den Pro-Kopf-Ertragsanteilen vergleichbarer Gemeinden in den einzelnen Ländern führt. Ferner wurde deutlich, daß die Einheit des aBS in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Werte aufweist.

Vergleicht man nun die (fiktive) länderweise Vorverteilung der gemeindlichen Ertragsanteile nach dem länderweisen Aufkommen mit der (tatsächlichen) Verteilung gemäß FAG, so stellt man fest, daß bereits ein sehr erheblicher Umverteilungsprozeß zwischen den Gemeinden der einzelnen Bundesländer als Ausdruck des Bedarfsprinzips stattfindet. Wie groß die bisher geübte Solidarität zwischen den einzelnen Bundesländern und zwischen den Gemeinden in finanzstarken Ländern mit den Gemeinden in finanzschwächeren Ländern ist, läßt sich erkennen, wenn man die Pro-Kopf-Einzahlungen und Auszahlungen aus dem »Finanzausgleichstopf« betrachtet (Tabelle 6, Spalten 6 und 7). Diese Solidarität gilt es zu berücksichtigen, wenn man das unterschiedliche Pro-Kopf-Ergebnis der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile kritisiert.

Im folgenden sollen die zur Verwirklichung des Aufkommens- und des Bedarfsprinzips verwendeten Schlüssel in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt werden.

Tabelle 6: Die Umverteilungswirkung des FAG zwischen den Ländern und den Gemeinden verschiedener Länder — Vergleich der fiktiven Verteilung nach den länderweisen (örtlichen) Aufkommen und der Verteilung gemäß FAG — in 1.000 S, in Prozent, Pro-Kopf in S

	(1) Summe des länder- weisen (örtl.) Aufkommens des je- weil. Bundeslandes u. seiner Gemeinden in 1.000 S	(2) Länder- und Ge- meindeertragsanteile gem. FAG ²⁾ in 1.000 S	(3) (2) in % von (1)	(4) Einzahlung an d. Fi- nanzausgl. (1) - (2) in 1.000 S	(5) Auszahlung aus d. Finanzausgl. (2) - (1) in 1.000 S	(6) Pro Kopf ³⁾ Einzahlung an den FA in S	(7) Pro Kopf ³⁾ Auszahlung aus dem FA in S
B	451 530	1 175 135	260.3	—	723 605	—	2 659
K	1 902 558	2 646 527	139.1	—	743 969	—	1 415
NÖ	3 665 189	6 942 034	189.4	—	3 276 845	—	2 317
OÖ	5 805 287	6 328 709	109.0	—	523 442	—	428
Sbg	2 902 396	2 458 194	84.7	444 202	—	1 106	—
Stm	4 029 166	5 830 901	144.7	—	1 801 735	—	1 511
T	2 666 253	2 972 110	111.5	—	305 857	—	566
V	1 891 415	1 663 118	88.0	227 497	—	838	—
W	16 577 624	9 873 890	59.5	6 703 734	—	4 151	—
Σ	39 891 418	39 891 418	—	7 375 433	7 375 433	—	—

1) Vgl. Tabelle 4, Spalte (1) + Tabelle 5, Spalte (1) und dort angegebene Quellen.

2) Ohne Ertragsanteilekopfquotenausgleich und ohne Spielbankabgabe.

3) Ergebnisse der Volkszählung 1971; vgl. Tabelle 1, Spalte 2.

Bei der Interpretation dieser Tabelle (Spalte 6 und 7) sind obige Ausführungen zu den Mängeln des Aufkommensbegriffs zu berücksichtigen.

1.1.3. Schlüssel zur Verwirklichung des Aufkommens- und des Bedarfsprinzips bei der länderweisen Vorverteilung der Ertragsanteile

Bei der länderweisen Vorverteilung der Erträge an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden gemäß § 8 Abs. 2 finden folgende Schlüssel Anwendung:

- (1) die »Volkszähl«:¹⁷⁾ (»Diese bestimmt sich nach dem vom Österreichischen Statistischen Zentralamt aufgrund der letzten Volkszählung (1971) festgestelltem Ergebnis. Dieses Ergebnis wirkt mit dem Beginn des dem Stichtag der Volkszählung nächstfolgenden Kalenderjahres« definiert § 8 Abs. 3 FAG 1973.)

bei der Verteilung des Aufkommens

- von 4.844 Hundertteilen der Umsatzsteuer (lit. d) ¹⁸⁾
- der Abgabe von alkoholischen Getränken (lit. f)
- der Mineralölsteuer (teilweise) (lit. g).

- (2) der aBS: (in der Definition des § 8 Abs. 3 FAG 1973)

bei der Verteilung des Aufkommens

- der Lohnsteuer (lit. b)
- von 6.189 Hundertteilen der Umsatzsteuer

- (3) das länderweise (örtliche) Aufkommen der betreffenden Steuer:

bei der Verteilung des Aufkommens

- von drei Fünfteln der veranlagten Einkommensteuer (lit. a)
- der Kapitalertragsteuer (lit. c)
- der Bodenwertabgabe (lit. c)
- der Grunderwerbsteuer (lit. c)

- (4) das länderweise Aufkommen der Gewerbesteuer:

bei der Verteilung des Aufkommens

- von zwei Fünfteln der veranlagten Einkommensteuer (lit. a)
- von 1.345 Hundertteilen der Umsatzsteuer

17) Vgl. H. HELCZMANOVSKY, Der Begriff der Wohnbevölkerung, in: Die Österreichische Gemeinde-Zeitung, 40. Jg. (1974), S. 481 ff.

18) Die folgenden Gesetzstellen beziehen sich auf § 8 Abs. 3 FAG 1973.

- der Mineralölsteuer (teilweise) (lit. g)

(5) »Sonstige« Schlüssel:

- der länderweise Verbrauch von Bier bei der Verteilung des Aufkommens
 - der Biersteuer (lit. e in Verbindung mit § 8 Abs. 4)
- die Gebietsfläche des jeweiligen Bundeslandes bei der Verteilung des Aufkommens
 - der Mineralölsteuer (teilweise) (lit. g)
- das länderweise Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer bei der Verteilung des Aufkommens
 - der Mineralölsteuer (teilweise) (lit. g)
- nach fixierten Straßenkilometern des befestigten und unbefestigten Straßennetzes bei der Verteilung des Aufkommens
 - der Mineralölsteuer (teilweise) (lit. g)

In Tabelle 7 ist das Gewicht der einzelnen, bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile verwendeten Verteilungsschlüssel für das Jahr 1975 (in Klammer die Werte für 1972) festgehalten. Dabei können die Verteilung nach der Volkszahl und nach dem aBS als Ausdruck des Bedarfsprinzips (—wenn man die Verteilung nach der Gebietsfläche und nach den fixierten Straßenkilometern vernachlässigt —) und die Verteilung nach dem länderweisen Aufkommen der jeweils zu verteilenden Steuer sowie die Verteilung nach dem länderweisen Aufkommen der Gewerbesteuer als Ausdruck des Aufkommensprinzips (wobei hier der länderweise Bierverbrauch ebenfalls unberücksichtigt bleibt) aufgefaßt werden.

Setzt man die Gemeindeertragsanteile bundesländerweise zusammengefaßt jeweils 100 Prozent, so entfallen 1975 (in Klammer die Werte für 1972) 19,0 (17,3) Prozent auf die Volkszahl, 43,8 (43,2) Prozent auf den aBS, somit im österreichischen Durchschnitt 62,8 (60,5) Prozent auf die Verteilung nach bedarfsorientierten Kriterien. Nach dem örtlichen Aufkommen der jeweils zu verteilenden Steuer und der Gewerbesteuer werden 21,4 (21,9) bzw. 13,6 (14,6), zusammen 35,0 (36,5) Prozent der Ertragsanteile der Gemeinden im örtlichen Durchschnitt. Die restlichen 2,2 (3,0) Prozent entfallen auf »Sonstige Schlüssel«.

Im Vergleich mit den Werten für 1972 ist 1975 ein deutliches Vordringen der Bedarfskomponenten (insbesondere Volkszahl) und eine Abnahme der Aufkommenskomponenten festzustellen.

Tabelle 7: Das Gewicht der einzelnen Verteilungsschlüssel im kommunalen Finanzausgleich bei der länderweisen Verteilung der Ertragsanteile gem. FAG 1973 im Jahre 1975 (in Klammer 1972) in 1.000 S und Prozent

		Von (1) werden verteilt (in Prozent der Gemeindeertragsanteile je Land):					
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
		Gemeindeertragsant. in 1.000 S	nach der Volksz. nach d. aBS	Summe (2) + (3)	Summe (2) + (3) nach d. Aufk. der jeweil. Steuern	nach d. Aufk. der Gewerbest.	(5) + (6) Sonst. Schlüssel
		= 100 Prozent					(8)
B	442 247		26.8	48.5	75.3	12.8	8.9
K	1 113 752		20.6	45.4	66.0	19.1	11.8
NÖ	2 855 655		21.6	44.8	66.4	18.2	12.7
OÖ	2 608 924		20.4	42.7	63.2	21.6	12.6
Sbg	1 094 480		16.0	35.4	51.4	29.8	16.0
Stm	2 364 403		22.0	46.4	68.4	18.3	10.7
T	1 250 844		18.8	38.9	57.7	25.1	13.7
V	702 907		16.8	34.9	51.7	28.0	18.2
W	4 724 467		14.9	46.2	61.1	22.1	15.9
Σ / Ø	17 157 679		19.0	43.8	62.8	21.4	13.6
(1972)	(11 835 707)		(17.3)	(43.2)	(60.5)	(21.9)	(14.6)
							35.0
							(36.5)
							2.2
							(3.0)

Quelle: Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 26. Stk. vom 20. April 1977, Zl. 83,
 Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1974, 23. Stk. vom 14. März 1974, Zl. 88
 und eigene Berechnungen.

1.1.4. Die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen im Rahmen der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile verwendeten Schlüssel für die Gemeinden der einzelnen Bundesländer

Länderweise ergeben sich merkliche Unterschiede in der Bedeutung der einzelnen Schlüssel. So werden den Burgenländischen Gemeinden 26,8 Prozent ihrer Ertragsanteile, der Gemeinde Wien aber nur 14,9 Prozent nach der Volkszahl zugeteilt. Während die Vorarlberger Gemeinden nur 34,9 Prozent ihrer Ertragsanteile gemäß dem aBS erhalten, sind es bei den Burgenländischen Gemeinden 48,5 Prozent. Ähnliche Unterschiede können auch für die Schlüssel, die auf das länderweise Aufkommen von Steuern aufbauen, gezeigt werden.

Die Ergebnisse dieser Tabelle 7 dürfen aber nur vertikal interpretiert werden. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Der aBS ist für die Gemeinden des Burgenlands wichtiger (Anteil 48,5%) als für die Steirischen Gemeinden (Anteil 46,4%). Es folgen die Gemeinde Wien (Anteil 46,2%) usw. Die Gemeinden Vorarlbergs müßten dem aBS in länderweiser Vorverteilung das geringste Gewicht zuweisen.

Es wäre aber voreilig und würde zu völlig irrigen Schlüssen führen, wenn aus dieser Tabelle der Schluß gezogen würde, das Burgenland müsse bei rationalem Verhalten die Verteilung nach dem aBS derjenigen nach der Volkszahl vorziehen (= horizontale Betrachtungsweise), nur weil nach ersterem Schlüssel 48,5 Prozent und nach letzterem nur 26,8 Prozent der Ertragsanteile der Gemeinden dieses Bundeslandes verteilt werden. Eine horizontale Interpretation dieser Tabelle im aufgezeigten Sinne darf nach dem Gesagten nicht erfolgen. Um diesen Gedanken zu vertiefen, soll im weiteren gezeigt werden, welche Verteilungsschlüssel die länderweise zusammengefaßten Gemeinden bei rationalem Handeln bevorzugen müßten. Dazu ist es notwendig, neben die Verteilung nach dem Aufkommen und die länderweise Vorverteilung gemäß FAG, zwei weitere fiktive Verteilungsmöglichkeiten zu stellen, nämlich

- (1) eine Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausschließlich nach der Volkszahl des jeweiligen Bundeslandes und
- (2) eine Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben ausschließlich nach der abgestuften Volkszahl jedes Bundeslandes (d.h. nach der Summe der Einheiten des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, die auf die einzelnen Länder entfällt).

Bei diesen zwei Verteilungsmöglichkeiten handelt es sich aber um keine länderweise Vorverteilung mehr. Sie spielen hier nur die Rolle eines

Vergleichsmaßstabes. Die gesamte auf den Gemeindesektor entfallenden Ertragsanteile werden dabei durch die Volkszahl bzw. die Summe der abgestuften Volkszahl Österreichs geteilt. Die einzelnen Länder würden ihren Anteil gemäß ihrem Anteil an der österreichischen Volkszahl bzw. an der Summe der abgestuften Volkszahl erhalten. Es würde dann keine Pro-Kopf-Unterschiede bei den Ertragsanteilen zwischen den einzelnen Bundesländern mehr geben, auch die Einheiten des aBS wären bundesweit gleich groß.

Tabelle 8 stellt länderweise für die Gemeinden

- die ausschließliche Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen,
- die ausschließliche Verteilung nach dem FAG 1973,
- die ausschließliche Verteilung nach der Volkszahl und
- die ausschließliche Verteilung nach dem aBS

für das Jahr 1975 gegenüber.

Tabelle 8: Länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden gemäß FAG 1973 und Verteilung sämtlicher Gemeindeertragsanteile länderweise nach dem Aufkommen, der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel für das Jahr 1975 in 1.000 S

	(1) Verteilung gemäß §8 Abs. 2 FAG 1973	(2) Verteilung gemäß länderweisem Aufkommen	(3) Verteilung der Gemein- deertragsanteile länderweise nach der Volkszähl	(4) Verteilung der Gemein- deertragsanteile länderweise nach der Summe der aBS-Einheiten
B	442 247	195 363	626 164	489 679
K	1 113 752	819 693	1 209 735	1 155 086
NÖ	2 855 655	1 622 603	3 254 078	2 918 101
OÖ	2 608 924	2 484 462	2 815 226	2 545 877
Sbg	1 094 480	1 264 154	924 490	885 938
Stm	2 364 403	1 729 823	2 743 101	2 505 814
T	1 250 844	1 168 055	1 244 350	1 109 768
V	702 907	813 616	624 677	559 910
W	4 724 467	7 059 910	3 715 857	4 987 505
Σ /Ø	17 157 679	17 157 679	17 157 679	17 157 679

Quelle: Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, 26. Stk. vom 20. April 1977, Zl. 83 und eigene Berechnungen

In Tabelle 9 wird nun für die Gemeinden jedes Bundeslandes eine Rangordnung aufgestellt, die anzeigt, welche Schlüssel bei rationalem Verhalten den anderen bisher berücksichtigten Schlüsseln überlegen sind. Zu wählen ist zwischen einer Verteilung sämtlicher auf die Gemeinden entfallenden Anteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach

- der Volkszahl,
- der bisherigen Verteilungsregelung im FAG 1973 (§ 8 Abs. 2),
- dem aBS und
- dem ländersweisen (örtlichen) Aufkommen.

Würde man im Rahmen einer Punktwahl dem Rang 1 einen Punkt, dem Rang 2 zwei Punkte, dem Rang 3 drei Punkte und dem Rang 4 vier Punkte zuweisen und die Gemeinden ländersweise zusammengefaßt über die aufgezeigten Schlüsselalternativen abstimmen lassen, so würden auf die Verteilung nach der Volkszahl 17 Punkte, auf die gegenwärtige FAG-Lösung 22 Punkte, auf die Verwendung des aBS 25 Punkte und schließlich auf die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen 26 Punkte entfallen. Letzteres wäre die von den einzelnen ländersweise zusammengefaßten Gemeinden, die bei rationalem Verhalten am wenigsten erwünschte Alternative. Die Verteilung nach der Volkszahl würde klar gewinnen.

In Tabelle 9 bedeuten die Werte in Klammer um wieviel günstiger/ungünstiger die ausschließliche Verteilung nach der Volkszahl, dem aBS und nach dem örtlichen Aufkommen im Vergleich zu dem im FAG normierten Verteilungsmodus ist. So bedeutet der Wert von 141,6 hinter der Volkszahl bei den Burgenländischen Gemeinden, daß die Gemeinden dieses Bundeslandes bei ausschließlicher Verteilung nach der Volkszahl um 41,6 Prozent mehr Ertragsanteile als bei der gegenwärtig im FAG 1973 verwirklichten Verteilungsregelung erhalten würden. Bei einer Verteilung nach dem aBS wären die Ertragsanteile der Burgenländischen Gemeinden immer noch um 10,7 Prozent höher als bei der gegenwärtigen FAG-Verteilungsart. Als am wenigsten wünschenswerte Alternative erscheint für die Burgenländischen Gemeinden die Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen, das nur 44,2 Prozent des durch das FAG ermöglichten Ertragsanteiles erbringen würde. Schon aus dem Beispiel Burgenländischer Gemeinden läßt sich ersehen, daß gemäß Tabelle 9 die Volkszahl dem aBS als Verteilungsschlüssel vorgezogen wird. Der aBS seinerseits wäre für diese Gemeinden besser als die gegenwärtige FAG-Regelung und diese wiederum ist einer ausschließlichen Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen bei weitem überlegen. Andere Bundesländer weisen anderen Schlüsseln wie-

derum erhöhte Priorität zu, oder haben allen Grund, die Verwendung bestimmter Schlüssel aus ihrer Sicht abzulehnen.

Folgende Details können noch aus Tabelle 9 abgelesen werden:

- Für die länderweise zusammengefaßten Gemeinden aller Bundesländer mit Ausnahme der Gemeinde Wien wäre eine ausschließliche Verteilung nach der Volkszahl einer solchen nach dem aBS vorzuziehen.
- Für kein Bundesland (= länderweise zusammengefaßte Gemeindesektoren) einschließlich der Gemeinde Wien ist das aBS die beste Alternative.
- Die im FAG gewählte Verteilungsregelung der gemeindlichen Ertragsanteile im Rahmen der länderweisen Vorverteilung ist einzig für die Gemeinden des Bundeslandes Tirol die beste Alternative (wenn auch nur ganz knapp vor der Volkszahl).
- Das FAG-Verteilungsergebnis scheint bei keinem einzigen Bundesland als schlechtestes Ergebnis auf.

Tabelle 9: Rangordnung ausgewählter Schlüssel zur länderweisen Verteilung der Ertragsanteile aus Sicht des Gemeindesektors der einzelnen Bundesländer, Basis: Volkszählung 1971; Gebietsstand 1. 1. 1975.¹⁾

Land	1. Rang	2. Rang	3. Rang	4. Rang
B	VZ (141.6)	aBS (110.7)	FAG (100.0)	örtl. Aufk.(44.2)
K	VZ (108.6)	aBS (103.7)	FAG (100.0)	örtl. Aufk.(73.5)
NÖ	VZ (114.0)	aBS (102.2)	FAG (100.0)	örtl. Aufk.(56.8)
OÖ	VZ (107.9)	FAG (100.0)	aBS (97.6)	örtl. Aufk.(95.2)
Sbg	örtl. Aufk. (115.5)	FAG (100.0)	VZ (84.5)	aBS (81.0)
Stm	VZ (116.0)	aBS (106.0)	FAG (100.0)	örtl. Aufk.(73.2)
T	FAG (100.0)	VZ (99.5)	örtl. Aufk.(93.4)	aBS (88.7)
V	örtl. Aufk. (115.8)	FAG (100.0)	VZ (88.8)	aBS (79.7)
W	örtl. Aufk. (149.4)	aBS (105.6)	FAG (100.0)	VZ (78.7)
Σ	VZ (17 Punkte)	FAG (22 Punkte)	aBS (25 Punkte)	örtl. Aufk.(26 Punkte)

Quelle: Vgl. Tabelle 8; die FAG-Verteilungsergebnisse sind gleich 100 Prozent. Eigene Berechnungen.
Die Rangordnung für den ö. Durchschnitt ergibt sich aus einer Punktwertung, s. Text.

1) Ergebnis der bundesländerweisen Vorverteilung gemäß FAG = 100 Prozent.

Tabelle 10 setzt das Verteilungsergebnis bei ausschließlicher Verwendung der Volkszahl als Verteilungsschlüssel (vgl. Tabelle 8, Spalte 3) mit jenem in Bezug, das sich bei ausschließlicher Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach der abgestuften Volkszahl ergeben würde (vgl. Tabelle 8, Spalte 4). Das Verteilungsergebnis nach der Volkszahl wird dabei gleich 100 und jenes nach der abgestuften Volkszahl dazu in Beziehung gesetzt.

Die Bundesländer Burgenland, Tirol, Vorarlberg und Niederösterreich haben nach den Kriterien des aBS die ungünstigste Gemeindegrößenstruktur. Die einzelnen Länder wurden bei einer ausschließlichen Verteilung nach dem aBS im Vergleich zu Volkszahl um 21,8 Prozent (Burgenland) bis 4,2 Prozent (Salzburg) weniger erhalten. Einzig die Gemeinde Wien wäre bei einer Verteilung nach der abgestuften Volkszahl um 34,2 Prozent besser gestellt.

Das Ergebnis der Tabelle 10 kann auch so interpretiert werden, daß jegliche Ausweitung der Verwendung der abgestuften Volkszahl im Rahmen der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile besonders auf Kosten Burgenlands, gefolgt von Tirol, Vorarlberg usw. gehen würde.

Tabelle 10: Länderweiser Vergleich einer Verteilung nach der Volkszahl (= 100 Prozent) und nach dem aBS in Prozent für 1975

Rang (1) Burgenland	78.2 (- 21.8)	(4) Niederösterr.	89.7 (- 10.3)	(7) Kärnten	95.5 (- 4.5)
Rang (2) Tirol	89.1 (- 10.9)	(5) Oberösterr.	90.4 (- 9.6)	(8) Salzburg	95.8 (- 4.2)
Rang (3) Vorarlberg	89.6 (- 10.4)	(6) Steiermark	91.4 (- 8.6)	(9) Wien	134.2 (+34.2)

Quelle: Tabelle 8, Spalte 3 = 100 Prozent (= Verteilung nach der Volkszahl)

Werte in Klammer: negative (positive) Abweichung einer Verteilung nach dem aBS gegenüber einer Verteilung nach der Volkszahl.

Der Vollständigkeit halber soll in Tabelle 11 für die Länderhaushalte eine fiktive Verteilung nach der Volkszahl ebenfalls erwogen werden. Dem Leser dürfte es aus dem Vergleich des zahlenmäßigen Ergebnisses leichtfallen festzustellen, welche Bundesländer eher für das Aufkommensprinzip, welche — bei rationalem Verhalten — für die Fortschreibung der gegenwärtig geltenden Verteilungsregelung gemäß FAG und welche für eine weitere Verwirklichung des Volkszahlprinzips eintreten dürften. Auch bei den Ländern kommt es — wie in Tabelle 1 und 3 für die Gemeinden dargestellt — zu erheblichen länderweisen Differenzierungen in den Pro-Kopf-Ertragsanteilen, die allerdings durch den Ertragsanteilekopfquotenausgleich gemäß § 17 Abs. 1 FAG 1973 einigermaßen gemildert werden.

Tabelle 11: Verteilung der Ertragsanteile der Länder an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gemäß FAG 1973, nach dem örtlichen Aufkommen und nach der Volkszahl für 1975, in 1.000 S und Pro-Kopf.

	(1) Verteilung gemäß FAG ²⁾	(2) Verteilung gemäß örtl. Aufkommen ²⁾	(3) Verteilung nach der Volkszahl (Stand 1971) ²⁾	(4) Pro Kopf von Spalte (1) ¹⁾	(5) Pro Kopf von Spalte (2) ²⁾	(6) Pro Kopf von Spalte (3) ²⁾	(7) Pro Kopf von Spalte (1) mit Kopf- quotenausgl. ^{1) 3)}
B	732 888	256 167	829 660	2 693	941	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
K	1 532 775	1 082 865	1 602 886	2 921	2 060	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
NÖ	4 086 379	2 042 586	4 311 619	2 896	1 444	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
OÖ	3 719 785	3 320 825	3 730 144	3 040	2 714	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
Sbg	1 363 714	1 638 242	1 224 940	3 403	4 078	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
Stm	3 466 498	2 299 343	3 634 580	2 908	1 929	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
T	1 721 266	1 498 198	1 648 750	3 191	2 770	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
V	961 011	1 077 799	827 691	3 553	3 970	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
W	5 149 423	9 517 714	4 923 470	3 193	5 894	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾
Σ / Ø	22 733 739	22 733 739	22 733 739	3 053	3 049 ²⁾ (3 053) ¹⁾	3049 ²⁾ (3053 ¹⁾)	3053 ¹⁾³⁾

1) mit Ertragsanteilen des Landes an der Spielbankabgabe.

2) ohne Ertragsanteile des Landes an der Spielbankabgabe.

3) Ertragsanteilekopfquotenausgleich gemäß § 17 Abs. 1 FAG 1973.

Quelle: Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, Jg. 1977, a.a.O.

1.1.5. Veränderung der abgestuften Bevölkerungszahlen der Länder durch Volkszählung und Gemeindezusammenlegungen

Als bedeutungsvoll für die länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile u.a. mit Hilfe des aBS muß auch der Umstand angesehen werden, daß die einzelnen Bundesländer aufgrund der Gemeindegrößenstruktur ihrer Gemeinden unterschiedliche abgestufte Bevölkerungszahlen im Sinne des § 8 Abs. 3 FAG 1973, letzter Satz aufweisen.

In Tabelle 7 wurde festgestellt, daß im Jahre 1975 durchschnittlich 43,8 Prozent der Gemeindeertragsanteile im Rahmen der länderweisen Vorverteilung nach dem aBS zugeteilt werden. Die »abgestufte Volkszahl« eines Bundeslandes ist damit der bedeutendste unter den in diesem Verteilungsschritt verwendeten Schlüsseln. Im folgenden soll deshalb untersucht werden, auf welche Weise ein Bundesland diese wichtige Ausgangsmeßzahl verändern, bzw. zu seinen Gunsten verbessern kann.

Ursächlich für eine Änderung der abgestuften Volkszahl eines Bundeslandes können sein:

- (1) eine Änderung der Einwohnerzahl eines Bundeslandes,
- (2) eine Änderung der Siedlungskonzentration in einem Bundesland und
- (3) Kommunalstrukturreformen (Gemeindezusammenlegungen).

Während die Ursachen (1) und (2) nur anlässlich der bisher im zehnjährigen Turnus erfolgenden Volkszählungen wirksam werden, kann eine Kommunalstrukturreform im Prinzip jährlich und in jedem Bundesland (außer Wien) Platz greifen und finanzausgleichswirksam werden.

Für das Ausmaß der Umsetzung einer anlässlich einer neuen Volkszählung festgestellten Volkszahl in die abgestufte Volkszahl eines Landes (dafür könnte der Begriff »abgestufte Volkszahl-Produktivität« verwendet werden) ist von Bedeutung:

- in welchen Gemeindegrößenklassen dieser Zuwachs erfolgt und
- in welchem Ausmaß die im Tarif des aBS bei Überschreiten der Gemeindegrößenklassen vorgesehenen Sprünge (z.B. von 20.000 auf 20.001 Einwohner beträgt der Zuwachs an abgestufter Volkszahl 6.662 Einheiten) ausgenützt werden können.

Analoges gilt für die Produktivität von Gemeindezusammenlegungen in Bezug auf die »abgestufte Volkszahl«.

Wenden wir uns nochmals den Ursachen (1) und (2) zu:

Im Rahmen der länderweisen Vorverteilung wird unter der Volkszahl das vom Österreichischen Statistischen Zentralamt aufgrund der letzten Volkszählung festgestellte Ergebnis verstanden »Dieses Ergebnis wirkt mit dem Beginn des dem Stichtag der Volkszählung nächstfolgenden Kalenderjahres« bestimmt § 8 Abs. 3 FAG 1973. ¹⁹⁾

Unter der Annahme, daß die nächste Volkszählung im Jahre 1981 stattfinden wird, gelten die Volkszählungsergebnisse von 1971 insgesamt 11 Jahre. Auf die in der Zwischenzeit stattgefundenen Bevölkerungsbewegungen zwischen und innerhalb von Bundesländern wird dabei keinerlei Rücksicht genommen. Dies bedeutet, daß jeweils über mehr als ein Jahrzehnt hinweg an den Ergebnissen einer Momentaufnahme aus dem Jahre 1971 festgehalten wird. Die bei der länderweisen Vorverteilung als Schlüssel maßgebliche Volkszahl oder die »abgestufte Volkszahl« eines Bundeslandes verdienen dann jedenfalls keineswegs mehr das Prädikat »bedarfsgerecht«, da der aufgrund der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung entstehende Bedarf an finanziellen Mitteln nicht mehr als Richtschnur der Mittelzuteilung im FAG Verwendung findet.

Diese Versteinerung der Bedarfsindikatoren »Volkszählung« und »abgestufte Volkszahl«, die zusammen für insgesamt 62,8 Prozent der länderweisen Ertragsanteile als Verteilungsschlüssel maßgeblich sind, ist schon deshalb abzulehnen, als dann im Jahre 1982 plötzlich und sprunghaft (ähnlich wie 1971) für alle Beteiligten eine völlig neue Situation eintritt — möglicherweise mitten in der Geltungsdauer eines längerfristigen Finanzausgleichspaketes.

Diese Versteinerung der »Volkszählung« ist auch deshalb unbefriedigend, weil seit Jänner 1977 vom Österreichischen Statistischen Zentralamt monatlich bzw. für den Jahresdurchschnitt unter Berücksichtigung des Geburtenüberschusses und von Schätzwerten für den Wanderungssaldo Ergebnisse einer Bevölkerungsfortschreibung nach Bundesländern in Form einer Zeitreihe publiziert werden. ²⁰⁾

19) Diese Formulierung ist für das FAG 1973 irrelevant geblieben, da während seiner Geltungsdauer keine Volkszählung stattfand bzw. stattfinden wird. Sollte sie aber in das nächste FAG erneut aufgenommen werden, so bedeutete dies die Geltungsdauer der (überholten) Volkszählungsergebnisse vom 1.1.1971 (damals rückwirkend) bis zum 31.12.1981.

20) Vgl. R. GISSER, Hinweise zur aktuellen Berichterstattung über die Bevölkerung, in: statistische nachrichten, hrsg. und redigiert vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, 32. Jg. (N.F.), 1/77, S. 6 f.

Wie sehr im Jahre 1977 der Bevölkerungsschlüssel von dem anlässlich der letzten (1971) Volkszählung festgestellten Volkszahl ländersweise differiert möge aus Tabelle 12 entnommen werden.

Tabelle 12: Gegenüberstellung von Bevölkerungsstand laut Volkszählung 1971 und Bevölkerungsfortschreibung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes Stand 6/1977

	(1) Ergebnisse der Volks- zählung 1971 in 1.000 Ew.	(2) Bevölkerungsstand per Juni 1977 1) in 1.000 Ew.	(3) Differenz zwischen VZ 1971 und 6/1977 in 1.000 Ew. in %	
Bundesland				
B	272,1	266,7	- 5,4	- 1,98
K	527,7	528,7	3,0	+ 0,57
NÖ	1 414,2	1 407,1	- 7,1	- 0,50
OÖ	1 223,4	1 241,6	18,2	+ 1,49
Sbg	401,8	425,7	23,9	+ 5,95
Stm	1 192,1	1 190,2	- 1,9	- 0,16
T	540,8	575,2	34,4	+ 6,36
V	271,5	294,2	22,7	+ 8,36
W	1 614,8	1 591,0	- 23,8	- 1,47
Summe	7 456,4	7 520,4	64,0	—

Quelle: Statistische Übersichten 7/1977, S. 22, Tab. 10.1. in: statistische nachrichten, hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, 32. Jg. (N.F.), Juli 1977 Beilage.

Ohne daß hier eine Gegenüberstellung der tatsächlichen Verteilungsergebnisse der Ertragsanteile auf Basis der Volkszählungsergebnisse 1971 und jener, die sich aus der Berücksichtigung der fortgeschriebenen Bevölkerung der einzelnen Bundesländer gemäß Österreichischem Statistischem Zentralamt (vgl. Tabelle 12) für ein bestimmtes Jahr berechnet werden soll, ergibt sich überschlagsmäßig folgendes Ergebnis:

Die Minderberücksichtigung von jeweils ca. 18.000 bis 34.000 Menschen in den Bundesländern Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg ergibt bewertet mit Pro-Kopf-Ertragsanteilen von ca. 2.300 bis 2.500 S einen Fehlbetrag von 40 Mio S bis über 80 Mio S pro Bundesland und Jahr. Wenn man die Geltungsdauer der Volkszählungsergebnisse bis einschließlich 1981 annimmt, so hat dies zur Folge, daß aufgrund dieses mangelhaften Indikators der »Volkszählung« laut Volkszählung die Gemein-

den einzelner Bundesländer um Ertragsanteile in der Höhe von Milliardenbeträgen verkürzt werden.

Dem Einwand, daß das Österreichische Statistische Zentralamt die wahrscheinliche Einwohnerzahl nur auf volle 1.000 Einwohner (mit Komma-stelle) errechne und deshalb die Verteilung nicht genau vorzunehmen sei, ist entgegenzuhalten, daß die Volkszählungsergebnisse 1971, obwohl bis auf den letzten Einwohner genau, mittlerweile mit Sicherheit für einzelne Länder um 20.000 - 30.000 Einwohner vom tatsächlichen Einwohnerstand abweichen. Die Verwendung der Volkszählungsergebnisse von 1971 vermittelt demnach nur eine Scheingenaugigkeit und enthält eine hohe »Betrugsquote« für einzelne Länder.

Aus der Fortschreibung der Bevölkerung nach Bundesländern ist für den Indikator »abgestufte Volkszahl« eines Landes nichts zu entnehmen, weil bei letzterer auf die Siedlungsstruktur nach Gemeindegrößenklassen abgestellt wird. In diesem Zusammenhang wäre eine gewisse Hilfe aus den vierteljährlichen Verwaltungszählungen in den einzelnen Bundesländern zu erwarten. Auch hier könnte man jedenfalls viel »bedarfsgerechter« vorgehen, als es bisher geschieht.

Tabelle 13 zeigt für die einzelnen Bundesländer in welchem Ausmaß die Umsetzung von Volkszahl gemäß Volkszählung 1971 in »abgestufte Volkszahl« gelungen ist (»Abgestufte-Volkszahl-Produktivität«). Die Ergebnisse dieser Tabellen machen deutlich, welche Unterschiede in der Siedlungskonzentration in einzelnen Bundesländern bestehen. Der Durchschnitts-Salzbürger wohnt z.B. 1975 in einer Gemeinde, die ca. 10.000 Einwohner aufweist (der Wert 1.666 - entspricht der Stufe 10.001 - 20.000 Einwohner im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels), der Durchschnitts-Burgenländer hingegen wohnt in einer Kleingemeinde mit wenig über 1.000 Einwohnern. Je kleiner diese »Abgestufte-Volkszahl-Produktivität«, desto mehr ist die Verteilung nach der Volkszahl im Rahmen der länderweisen Vorverteilung der Verteilung nach dem aBS überlegen (vgl. dazu auch die Ergebnisse von Tabelle 10).

In den Ländern Burgenland, Tirol, Vorarlberg und Niederösterreich ist die Gemeindegrößenstruktur im Hinblick auf den aBS (also das Verhältnis von 'abgestufter Volkszahl' zu Volkszahl) besonders ungünstig. Knapp davor rangieren die Länder Oberösterreich und Steiermark.

Im Rahmen von Volkszählungen schlagen sich Bevölkerungszunahmen allerdings nur dann in einer Erhöhung dieser »Abgestufte-Volkszahl-Produktivität« nieder, wenn der Zuwachs

Table 13: Abgestufte Bevölkerungszahlen der Länder (gem. § 8 Abs. 3, letzter Satz FAG 1973) durch Volkszahl der Länder

	1968	1969	1970	1971 ¹⁾	1972	1974	1975	Veränderung 1975 gegenüber 1971 in %
B	1,292	1,292	1,292	1,359	1,359	1,359	1,359	—
K	1,527	1,527	1,527	1,537	1,537 ²⁾	1,660	1,660	8,0
NÖ	1,464	1,469	1,474	1,506	1,556	1,557	1,559	3,52
OÖ	1,560	1,560	1,560	1,572	1,572	1,572	1,572	—
Sbg	1,647	1,647	1,647	1,666	1,666	1,666	1,666	—
Stm	1,581	1,587	1,587 ²⁾	1,588	1,588 ²⁾	1,588	1,588 ²⁾	0,02
T	1,541	1,541	1,541	1,549	1,549	1,550	1,550	0,06
V	1,522	1,522	1,522	1,558	1,558	1,558	1,558	—
W	2,333	2,333	2,333	2,333	2,333	2,333	2,333	—
Σ / Ø	1,712	1,714	1,715	1,720	1,730	1,738	1,738	

Quelle: vgl. für die Jahre 1961-1968: D. BÖS, Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien, New York 1971, S. 70, Tabelle 1.

eigene Berechnungen aus:

- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1970, 5. Stk. vom 28.1.1970, Zi. 20, S. 76.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1971, 10. Stk. vom 19.2.1970, Zi. 56, S. 109.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1972, 17. Stk. vom 8.3.1971, Zi. 98, S. 283.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1973, 26. Stk. vom 26.4.1973, Zi. 128, S. 547.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1974, 23 Stk. vom 19.3.1974, Zi. 88, S. 169.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1975, 34. Stk. vom 29.4.1975, Zi. 117, S. 407.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1976, 62. Stk. vom 27.7.1976, Zi. 179, S. 429.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1977, 83. Stk. vom 20.4.1977, Zi. 83, S. 241.

1) VZ 1971 ändert sämtliche Vervielfacher mit Ausnahme von Wien.

2) Die Veränderung kommt durch Rundung auf drei Stellen hinter dem Komma nicht mehr zum Ausdruck.

- a) entweder in Gemeindegrößenklassen erfolgt, die einen Vervielfacher des aBS haben, der über der in Tabelle 13 für das einzelne Bundesland ausgewiesenen Quote liegt (z.B. in Vorarlberg: wenn der Zuwachs in Gemeinden über 10.001 Einwohnern erfolgt) oder
- b) wenn der Zuwachs genau in jenen Gemeinden erfolgt, die bisher knapp unterhalb der Schwelle zur nächsten Gemeindegrößenklasse lagen, weil mit Überschreiten einer Größenklassengrenze nicht nur die zusätzlichen, sondern auch alle bisherigen Einwohner in den Genuß des höheren Vervielfachers aus dem aBS gelangen.

Neben den (stark unterschiedlichen) Auswirkungen der Erhöhung/des Rückgangs der Volkszahl laut Volkszählung — Burgenland erreichte dabei den »Rekord« an »Abgestufter-Volkszahl-Produktivität«, indem es aus einem Zuwachs der Bevölkerung gegenüber 1961 in der Höhe von 1.118 Einwohnern, in eine Zunahme der »abgestuften Volkszahl« im Umfang von 19.814 Einheiten umwandelte — zeigt Tabelle 13 auch die Auswirkungen von Kommunalreformen.

Die Länder Kärnten, Niederösterreich (in den sechziger Jahren auch Oberösterreich und einmal Salzburg) sowie die Steiermark und — abgeschwächt — Tirol machten erhebliche Anstrengungen, um eine günstigere Gemeindegrößenstruktur in ihrem Land zu erreichen. Allein im Jahre 1973 erzielte das Land Kärnten eine Verbesserung seines Quotienten in der Höhe von 8.0 Prozent! Unter der Annahme, daß ca. 43 bis 44 Prozent der Ertragsanteile gemäß aBS verteilt werden, konnte so der Anteil Kärntens an den Ertragsanteilen der Gemeinden um ca. 3,5 Prozent auf Kosten derjenigen Bundesländer gesteigert werden, die entweder geringere Erfolge bei der Gemeindezusammenlegung oder — wie die Bundesländer Burgenland und Vorarlberg — überhaupt keine Verbesserung dieses Quotienten aufgrund von Gemeindezusammenlegungen seit 1960 aufweisen. ²¹⁾

Bei den Gemeindezusammenlegungen ist zu beachten, daß jede Gemeindezusammenlegung, die zu einer Nachfolgegemeinde führt, welche mindestens der 2. Gemeindegrößenklasse gemäß aBS angehört, eine Verbesserung der »Abgestufte-Bevölkerung-Produktivität« bringt, weil sie bei gleichbleibender Bevölkerung erfolgt (im Gegensatz zu Zunahmen der Bevölkerung durch die Berücksichtigung neuer Volkszählungsergebnisse).

21) Vgl. dazu die ausgezeichnete Analyse von R. R. TILLIAN, Gründe und Folgen der Gemeindezusammenlegungen, in: Österreichischer Gemeindebund (Hrsg.), 30 Jahre Österreichischer Gemeindebund, Wien 1977, S 35 ff.

Jedenfalls bietet das Mittel der Gemeindegemeinschaften eine nicht zu unterschätzende Möglichkeit im Kampf um die Zuteilung von Ertragsanteilen auf der Ebene der länderweisen Zuteilung. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß eine Erhöhung der Summe der Einheiten des aBS (z.B. von 12 821.967 im Jahre 1971 aufgrund von Kommunalreformen in einzelnen Bundesländern auf 12 962.289 im Jahre 1975²²⁾) zu einer Abnahme des relativen Wertes der einzelnen Einheit des aBS führt, von der auch Bundesländer, die diese Entwicklung verursachen aber insbesondere Bundesländer mit stationärer »abgestufter Volkszahl« betroffen sind.

1.2. **Die Rolle des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden innerhalb der Bundesländer**

Bisher wurde die länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben beleuchtet und nun soll die Rolle und Bedeutung des aBS bei der Verteilung der Ertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer auf die einzelnen Gemeinden besprochen werden. Die gesetzliche Grundlage für die in diesem Zusammenhang vom Gesetzgeber eingeschlagene Vorgangsweise findet sich in § 10 FAG 1973. Da im folgenden wiederholt auf die gesetzliche Regelung Bezug zu nehmen ist, soll sie an dieser Stelle wörtlich wiedergegeben werden: § 10 FAG 1973 lautet:

»(1) Zum Zwecke der Ermittlung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit Ausnahme der Spielbankabgabe werden zunächst — nach Ausscheidung der auf Wien als Gemeinde entfallenden Quote — die Ertragsanteile auf die Gemeinden länderweise unter Beachtung der im § 8 Abs. 2 angeführten Schlüssel rechnerisch aufgeteilt. Von den so länderweise errechneten Beträgen sind 13,5 v.H. auszuscheiden und den Ländern zu überweisen; sie sind für die Gewährung von Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände bestimmt (zweckgebundene Landesmittel).

(2) Die restlichen 86,5 v.H. sind als Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben durch die Länder an die einzelnen Gemeinden nach folgendem Schlüssel aufzuteilen: Vorerst erhalten jene Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreicht hat, 30 v.H.

22) Vgl. Amtsblatt der österreichischen Finanzverwaltung, 1977, 83 Stk. vom 20.4.1977, Zi. 83.

des Unterschiedsbetrages zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Die verbleibenden Ertragsanteile sind nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (§ 8 Abs. 3 dritter Satz) auf alle Gemeinden des Landes zu verteilen.

(3) Der Finanzbedarf jeder Gemeinde wird ermittelt, indem die Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft des Vorjahres mit der abgestuften Bevölkerungszahl der Gemeinde (§ 8 Abs. 3 dritter Satz) vervielfacht wird. Die Landesdurchschnittskopfquote ergibt sich aus der Finanzkraft (Abs. 4) aller Gemeinden des Landes, geteilt durch die Volkszahl des Landes (§ 8 Abs. 3 erster Satz).

(4) Die Finanzkraft wird ermittelt durch Heranziehung

1. Der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben unter Zugrundelegung der Meßbeträge des Vorjahres (Abs. 3) und eines Hebesatzes von 300 v.H.;
2. der Grundsteuer von den Grundstücken unter Zugrundelegung der Meßbeträge des Vorjahres (Abs. 3) und eines Hebesatzes von 300 v.H.;
3. der tatsächlichen Erträge der Gewerbesteuer (nach dem Gewerbeertrag und dem Gewerbekapital) in den Monaten Jänner bis September des Vorjahres und Oktober bis Dezember des zweitvorangegangenen Jahres, jedoch unter der Annahme eines Hebesatzes von 125 v.H.«

Gemäß § 10 Abs. 1 sind somit für die Verteilung der Ertragsanteile drei Schritte zu unterscheiden:

- (1) Die Summe der länderweisen Ertragsanteile der Gemeinden eines Bundeslandes ist gleich 100 Prozent. Davon werden 13,5 Prozent als Bedarfszuweisungen ausgeschieden.
- (2) Die restlichen 86,5 Prozent werden zunächst so verwendet, daß daraus die »Ertragsanteile nach der Finanzkraft« (auch: »Vorausanteil« oder »Bedarfsausgleich« genannt) verteilt werden.
- (3) Der verbleibende Rest wird nach dem aBS verteilt.

Der aBS spielt — wie zu zeigen sein wird — aber auch bei dem unter (2) erwähnten Verteilungsvorgang eine Rolle. Sie soll im folgenden ausführlich besprochen werden.

1.2.1. Der 'Bedarfsausgleich':

Die gesetzliche Grundlage befindet sich im oben wiedergegebenen § 10 Abs. 1 FAG 1973, wobei zur Operationalisierung der dort verwendeten Begriffe auch die Abs. 3 und 4 des zit. Paragraphen von Bedeutung sind.

Umfangmäßig betrug der Bedarfsausgleich 1975 für alle österreichischen Gemeinden insgesamt ca. 4,9 Prozent der ungekürzten Gemeindeertragsanteile, m.a.W. bedeutet dies, daß nach Abzug der 13,5 Prozent Ertragsanteile für Bedarfszuweisungen nochmals (von 100 Prozent gerechnet) 4,9 Prozent für den Bedarfsausgleich abgezweigt werden, sodaß nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel im österreichischen Durchschnitt schließlich 81,6 Prozent der ländersweise zugeteilten Gemeindeertragsanteile zur Verteilung gelangen. Natürlich variiert dieser Prozentsatz von Bundesland zu Bundesland. Er betrug 1975 in Vorarlberg beispielsweise 80,8 Prozent und in Tirol 81,0 Prozent, im Burgenland gar 83,7, in Salzburg hingegen nur 79,9 Prozent.

Aber auch für die einzelnen Gemeindegrößenklassen ist dieser »Vorausanteil« von unterschiedlicher Bedeutung. In Tabelle 14 ist dargestellt, daß der Bedarfsausgleich 1975 für Gemeinden bis 1.000 Einwohner im österreichischen Durchschnitt 7,8 Prozent der Restertragsanteile (Basis: 86,5 Prozent der ländersweise zugeteilten Ertragsanteile), bei Gemeinden über 50.000 Einwohner aber nur 5,0 Prozent der Restertragsanteile ausmacht.

Tabelle 14: Die Bedeutung des Bedarfsausgleichs für die einzelnen Gemeindegrößenklassen als Prozentsatz der »Restertragsanteile« gemäß § 10 Abs. 2 FAG 1973

Gemeindegrößenklassen	Jahr			
	1972	1973	1974	1975
bis 1.000	9.0	8.8	8.3	7.8
1.001 — 10.000	6.8	6.9	6.1	6.7
10.001 — 20.000	3.7	4.4	3.2	3.8
20.001 — 50.000	4.4	4.9	4.6	5.4
über 50.000	5.1	3.2	5.1	5.0

Quelle: eigene Berechnungen aus Gebahrungsübersichten dieser Jahre; zuletzt: Tabelle 59/S. 145 bezogen auf Tabelle 58/S. 144, in: Gebahrungsübersichten 1975, Wien 1977.

Diese Tabelle darf allerdings nicht so interpretiert werden, daß — um beim Beispiel zu bleiben — Gemeinden unter 1.000 Einwohner

a) Pro-Kopf oder

b) absolut

eine höheren Anteil am Bedarfsausgleich erhalten würden als Gemeinden über 50.000 Einwohner. Dies soll im folgenden gezeigt werden. ²³⁾

In der folgenden Tabelle 15 wird für die einzelnen Gemeindegrößenklassen (nach dem aBS) gezeigt, welche dieser Gemeindegrößenklassen einen über- oder unterproportionalen Anteil am Bedarfsausgleich bezogen auf ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung erhalten. Der Vergleich wurde für das Jahr 1975 und zwar für die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) so wie für die zwei Bundesländer Tirol und Vorarlberg angestellt.

Gemeinden bis 1.000 Einwohner haben im gesamtösterreichischen Durchschnitt einen Bevölkerungsanteil von 6,4 Prozent (ohne Wien) und erhalten 7,0 Prozent der Mittel, die insgesamt für den Bedarfsausgleich ausgeschüttet werden. Sie erhalten damit um 10,5 Prozent mehr Bedarfsausgleich als ihnen bei gleichmäßiger Ausschüttung dieser Mittel pro Kopf (Basis: 100 Prozent) zustehen würde. Während Gemeinden zwischen 1.001 und 20.000 Einwohnern weniger an Bedarfsausgleichsmitteln erhalten als es ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entsprechen würde, fließen den Gemeinden über 20.000 bis 50.000 Einwohner im österreichischen Durchschnitt 24,2, den Gemeinden über 50.000 Einwohnern (ohne Wien) 32,5 Prozent mehr Bedarfsausgleichsmittel zu, als es ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung Österreichs (ohne Wien) entsprechen würde.

Die Gemeinden unter 1.000 Einwohner, besonders aber die Gemeinden über 20.000 Einwohner erhalten demnach in Österreich auf Kosten der Gemeinden zwischen 1.001 bis 20.000 Einwohner bevorzugt Bedarfsausgleichsmittel.

In Tirol erhält 1975 die mit der Landeshauptstadt Innsbruck identische Gemeindegrößenklasse über 50.000 Einwohner auf Kosten aller übrigen Gemeindegrößenklassen den Hauptanteil der Bedarfsausgleichsmittel.

In Vorarlberg sind es 1975 besonders die kleinste und die größte dort vertretene Gemeindegrößenklasse (von 20.001 bis 50.000 Einwohner), die den Hauptnutzen aus dieser Verteilungseinrichtung ziehen.

23) Dies hängt damit zusammen, daß bei den einzelnen Gemeindegrößenklassen für die Verteilung der Restertragsanteile (nach Bedarfszuweisungen und Bedarfsausgleich) der aBS zur Anwendung kommt. Der Bedarfsausgleich bezieht sich somit bei Gemeinden bis 1.000 Einwohner auf eine um die Hälfte kleinere Ausgangsmeßzahl als bei großen Gemeinden über 50.000 Einwohnern.

Tabelle 15: Verteilung der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen des aBS und Verteilung der Gemeindertragsanteile gemäß Finanzkraft (§ 10 Abs. 2 FAG 1973) für die österr. Gemeinden (ohne Wien), für die Gemeinden Tirols und Vorarlbergs 1975 in Prozent.

Gemeinde- Größenklassen	Österreich ohne Wien				Tirol		Vorarlberg		
	(1) Ew. der Größenklasse in % aller Ew. Österreichs	(2) Ertragsant. nach FK	(3) (2) in % von (1)	(1) Ew. der Größenklasse in % aller Ew. v. T.	(2) Ertragsant. nach FK	(3) (2) in % von (1)	(1) Ew. der Größenklasse in % aller Ew. v. V.	(2) Ertragsant. nach FK	(3) (2) in % von (1)
— 1.000	6,4	7,0	110,5	15,0	15,2	101,3	8,4	10,8	128,2
1.001 — 10.000	62,7	57,9	92,4	55,0	46,1	83,8	48,6	38,6	79,4
10.001 — 20.000	9,0	6,5	72,5	8,7	4,9	56,3	14,3	8,4	58,7
20.001 — 50.000	6,9	8,5	124,2	—	—	—	28,7	42,2	147,2
50.001 —	15,0	19,9	132,5	21,3	33,8	158,8	—	—	—

Quelle: eigene Berechnungen aus Gebärungsübersichten 1975:

Tab. 15/S. 118.

Tab. 58/S. 144.

Tab. 59/S. 145.

Tabelle 16: Verteilung der Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Verteilung der Gemeindeertragsanteile gemäß Finanzkraft (§ 10 Abs. 2 FAG 1973) für die Gemeinden Österreichs (ohne Wien), für Tirol, für Vorarlberg 1975 in Prozent

Gemeinde- größenklassen	Österreich ohne Wien				Tirol			Vorarlberg		
	(1) Ew. je Gemeinde- größenkl. in %	(2) Ertragsant. nach FK je Gem. größenkl. in %	(3) (2) in % von (1)	(1) Ew. je Gemeinde- größenkl. in %	(2) Ertragsant. nach FK je Gem. größenkl. in %	(3) (2) in % von (1)	(1) Ew. je Gemeinde- größenkl. in %	(2) Ertragsant. nach FK je Gem. größenkl. in %	(3) (2) in % von (1)	
—	500	1.50	131.6	3.53	4.01	113.6	2.99	3.64	121.7	
501 —	1.000	5.54	105.9	11.45	11.17	97.6	5.40	7.12	131.8	
1.001 —	2.500	35.09	108.6	27.50	29.84	108.5	19.63	20.06	102.2	
2.501 —	5.000	16.41	85.0	14.75	10.96	74.3	15.68	11.33	72.3	
5.001 —	10.000	6.44	58.2	12.77	5.31	41.6	13.34	7.25	54.4	
10.001 —	20.000	6.55	72.5	8.70	4.90	56.3	14.28	8.38	58.7	
20.001 —	50.000	8.53	124.2	—	—	—	28.68	42.22	147.2	
50.001 —	15.05	19.94	132.5	21.30	33.82	158.8	—	—	—	
	Σ 100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	

Quelle: Gebärungsübersichten 1975:

Tabellen 15, S. 118; Tab. 58/S. 144 und Tab. 59/S. 145, eigene Berechnungen.

Das eben gefundene Erbegebnis kann noch verfeinert werden, wenn man noch zusätzl Gemeindegrößenklassen bildet und etwa die Größenklassen bis 1.000 Einwohner nochmals und ebenso die Größenklasse bis 10.000 Einwohner dreifach unterteilt. Dies ist in Tabelle 16 geschehen.

Als Ergebnis kann dann festgehalten werden:

- (1) Es sind die ganz kleinen (bis 500 Einwohner) und — in höherem Ausmaß — die großen Gemeindegrößenklassen (ab 20.000 Einwohner) die Hauptnutznieser aus dem Bedarfsausgleich erhalten und
- (2) es kommt zu einer Umverteilung innerhalb der einzelnen im aBS unterschiedenen Gemeindegrößenklassen. Größere Gemeinden innerhalb der jeweiligen Gemeindegrößenklassen des aBS erhalten weniger Bedarfsausgleich als kleinere Gemeinden innerhalb derselben Gemeindegrößenklasse. So erhalten z.B. Gemeinden zwischen 1.001 bis 2.500 Einwohner im österreichischen Durchschnitt 108,6 Prozent, Gemeinden zwischen 2.501 - 5.000 Einwohner 85,0 Prozent und Gemeinden innerhalb derselben Größenklasse gemäß aBS, nämlich von 5.001 - 10.000 Einwohnern nur mehr 58,2 Prozent der ihnen gemäß ihrer Bevölkerungszahl (bei gleichmäßiger Verteilung) zustehenden Bedarfsausgleichsmittel. Analoges läßt sich auch bei den Gemeinden bis 500 Einwohner und zwischen 501 und 1.000 Einwohner sowohl im österreichischen Durchschnitt als auch bei dem hier exemplarisch angeführten Bundesland Tirol feststellen.

Nach dieser Darstellung der umfangmäßigen Bedeutung des Bedarfsausgleichs für die einzelnen Gemeindegrößenklassen sollen im folgenden einige Unzulänglichkeiten, die dem Bedarfsausgleich in der gegenwärtigen Verwirklichung anhaften, sowie die Rolle des aBS bei diesem Verteilungsvorgang aufgezeigt werden.

Im einzelnen haften dem gegenwärtigen Bedarfsausgleich folgende Probleme an:²⁴⁾

24) Vgl. dazu ausführlich:

- M. Gantner und E. Theurl, »'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf', Interkommunale Verteilungsgesichtspunkte im Finanzausgleich — am Beispiel der Gemeinden Tirols«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 18, 1977, Heft 1, S. 1 ff.
- W. Huber, »Noch einmal: 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf'«, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 18, 1977, Heft 2/3, S. 145 ff.
- M. Gantner und E. Theurl, »Noch einmal: 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf', Anmerkungen zur Kritik«, ebendort, S. 148 ff.
- M. Gantner: »Überlegungen zu den Begriffen 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf' im FAG 1973: Kritik und Reformansätze«, in: E. Matzner, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 316 ff.

- Der Bedarfsausgleich baut auf Finanzkraft- und Finanzbedarfsbegriffen auf, die nicht das anzeigen, was sie zu messen vorgeben: Denn weder mißt die 'Finanzkraft' gemäß § 10 Abs. 4 FAG 1973 die tatsächliche finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune, noch zeigt der 'Finanzbedarf' laut § 10 Abs. 3 FAG 1973 wirklich an, wieviel Mittel eine Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen würde. Die so gemessene 'Finanzkraft' läßt sehr bedeutende Gemeindeeinnahmen wie z.B. die Getränke- und die Lohnsummensteuer, die Ertragsanteile oder die Gebühreneinnahmen außer Ansatz. Zudem werden die einzelnen berücksichtigten Steuern in unterschiedlichem Ausmaß bei der Berechnung dieser »Rumpffinanzkraft« gem. FAG herangezogen.

Aber auch die beiden Komponenten der 'Finanzbedarfs'-Ermittlung, nämlich die Landesdurchschnittskopfquote und der aBS vermögen ebenfalls nicht in repräsentativer Weise den tatsächlichen 'Finanzbedarf' einer Gemeinde zu messen.

- Da die Landesdurchschnittskopfquote von Bundesland zu Bundesland verschieden ist, impliziert die Errechnung des 'Finanzbedarfs' auf Basis dieser Quote, daß zwei Gemeinden, die objektiv den gleich hohen Mangel an finanziellen Mitteln auf der Basis derselben Einwohnerzahl und anderer Bedarfskomponenten haben — von denen eine aber in einem finanzstarken und die andere in einem finanzschwachen Bundesland (hohe bzw. niedrige Landesdurchschnittskopfquote) liegt, — über einen unterschiedlichen 'Finanzbedarf' laut FAG verfügen. Eine Ermittlung des 'Finanzbedarfs', die auf der Landesdurchschnittskopfquote aufbaut, bezieht lediglich die (im Sinne des FAG 'finanzschwachen') Gemeinden eines Bundeslandes.
- Der 'Finanzbedarf' laut FAG leitet sich zu einem wesentlichen Teil aus einnahmenseitigen Größen ('Finanzkraft') ab; einnahmenseitige Werte sagen aber noch sehr wenig über die Ausgabenseite aus.
- Als weiterer Vorwurf zur Handhabung des Bedarfsausgleichs im FAG muß geltend gemacht werden, daß die Bevölkerungszahl zwar einen sehr wesentlichen, aber keineswegs ausreichenden — oder gar vollständigen — Indikator für den tatsächlichen Finanzbedarf einer Gemeinde ist. Der Grad der Zentralität eines Ortes, seine Wirtschaftsstruktur, seine Lage im/zum Agglomerationsgebiet, das Ausmaß der Leistungen des Landes bzw. Bundes im (unmittelbaren) Einzugsgebiet der Gemeinden sowie ein allfälliger Nachhol- oder Entwicklungsbedarf korrelieren ebenso wenig

wie die Bevölkerungsstruktur mit der Bevölkerungszahl. Aber gerade über solche Probleme, ob bzw. in welchem Ausmaß der aBS ein vollständiger und gültiger Indikator für den Bedarf einer Gemeinde an finanziellen Ressourcen darstellt, wird in Abschnitt III noch die Rede sein.

- Der gegenwärtige Bedarfsausgleich erscheint dementsprechend nur als Ausgleich zwischen zwei fiktiven Rechengrößen. Die tatsächlichen Finanzkraft- und Finanzbedarfsverhältnisse bleiben davon weitgehend unberührt.
- Der Bedarfsausgleich in der gegenwärtigen Ausgestaltung muß auch deshalb als im wesentlichen ineffizientes Instrument interkommunaler Mittelverteilung angesprochen werden, weil in manchen Gemeindegrößenklassen (ab 20.000 Einwohner) als Ergebnis der Berücksichtigung der abgestuften Volkszahl als zentrale Bedarfskomponente sämtliche Kommunen ('Gießkanneneffekt') und in anderen Größenklassen die überwiegende Mehrheit — wenn auch mit unterschiedlichem Anspruch — dabei bedacht werden, wie ein Blick auf die Tabelle 17 ergibt. Daß aber gleichsam »ex definitione« sämtliche Gemeinden über 20.000 Einwohner in ganz Österreich »finanzschwach« sind, läßt sich empirisch nicht mit diesem Absolutheitsanspruch behaupten.

Tabelle 17: Anspruchsberechtigte Gemeinden beim Bedarfsausgleich als Prozentsatz aller Gemeinden nach Größenklassen im Jahre 1975 in Prozent

Gemeindegrößenklassen	(1) Zahl der Gemeinden (Gebietsstand 1.1.1975)	(2) Zahl der Gemeinden mit Einnahmen aus dem Bedarfsausgl.	(3) (2) in Prozent von(1)
bis 500	194	181	93.3
501 — 1.000	413	374	90.6
1.001 — 2.500	1 192	1 105	92.7
2.501 — 5.000	339	283	83.5
5.001 — 10.000	99	68	68.7
10.001 — 20.000	43	32	74.4
20.001 — 50.000	14	14	100.0
50.000 — 250.000	7	7	100.0

Quelle: Eigene Berechnungen aus:
Gebärungsübersichten 1975, Tab. 13, S. 117 und Tab. 60, S. 145.

Zusammenfassend kann zum 'Bedarfsausgleich' gemäß FAG 1973 festgehalten werden, daß im Rahmen dieses Verteilungsschrittes nur ein 'Ausgleich' zwischen den fiktiven Rechengrößen 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf' stattfindet. Weder die 'Finanzkraft' noch der 'Finanzbedarf' sind vollständige und gültige Indikatoren dessen, was sie zu messen vorgeben. Eine wichtige Rolle bei der mangelhaften Operationalisierung beim 'Finanzbedarf' kommt dabei dem aBS zu, der die zentrale Bedarfskomponente in dieser Rechnung darstellt. Das empirische Ergebnis zeigt denn auch deutlich, daß der Bedarfsausgleich zwar sehr kleine Gemeinden, im wesentlichen aber — und zwar auf Kosten von Gemeinden mittlerer Größe (von 2.500 bis 20.000 Einwohner) — große Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern stark bevorzugt.

1.2.2. Die Verteilung der »Restertragsanteile« (ohne Bedarfsausgleich) gemäß § 10 Abs. 2 FAG

Nach Abzug der Bedarfszuweisungsmittel und des Vorausanteils an (im Sinne des FAG) 'finanzschwache' Gemeinden werden die verbleibenden Ertragsanteile nach dem aBS auf alle Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt. Dieser zuletzt beschriebene Vorgang ist regelmäßig gemeint, wenn von der »Rolle des abgestuften Bevölkerungsschlüssels« im Finanzausgleich die Rede ist.

Um das Verständnis in die tatsächliche Wirkungsweise dieses Schlüssels zu vertiefen, soll in diesem Abschnitt Antwort auf die Frage gesucht werden, wieviel der aBS in den einzelnen Bundesländern im Jahre 1975 für verschiedene Gemeindegrößenklassen pro Kopf wert war.

In Abschnitt 1.1. wurde gezeigt, daß die länderweise Vorverteilung der Ertragsanteile nach Aufkommens- und besonders nach Bedarfsprinzip zu erheblichen Unterschieden je Einheit der aBS in den einzelnen Bundesländern führt. Dabei wurde in Tabelle 3, Spalte 3 ein Betrag errechnet, der sich aus der Division der länderweisen Ertragsanteile (vor Abzug der Bedarfszuweisungen und des Vorausanteils gemäß Finanzkraft) durch die abgestufte Volkszahl für das Jahr 1975 in den einzelnen Ländern ergab.

Dieses Ergebnis soll nun verfeinert werden, indem länderweise von den ermittelten Ertragsanteilen der Gemeinden die Bedarfszuweisungen und der Bedarfsausgleich in Abzug gebracht werden und erst die verbleibenden Restertragsanteile durch die abgestufte Volkszahl geteilt werden. Tabelle 18 zeigt dann für das Jahr 1975 die Veredelungsbeträge pro Einwohner in

den einzelnen Gemeindegrößenklassen gemäß aBS. Die Aufmerksamkeit des Lesers möge sich dabei auf dem Umstand richten, daß zwischen den Gemeinde-Größenklassen verschiedener Bundesländer teilweise erheblich geringere Unterschiede bestehen als es der aBS mit seinen Multiplikatoren ($1 \frac{1}{6}$, $1 \frac{1}{3}$ usw.) implizieren würde.

Tabelle 18: Wieviel ist der abgestufte Bevölkerungsschlüssel pro Einwohner in den einzelnen Größenklassen der verschiedenen Bundesländer wert?
1975 in S

	Einheit des aBS	bis 1.000	1.001 - 10.000	10.001 - 20.000	20.001 - 50.000	über 50.000
B	1002.0	1169	1336	1670	—	—
K	1083.7	1264	1445	1806	2167	2529
NÖ	1065.0	1243	1420	1775	2130	2485
OÖ	1103.3	1287	1471	1839	2206	2574
Sbg	1248.0	1456	1664	2080	—	2912
Stm	1049.6	1225	1400	1749	2099	2449
T	1330.5	1552	1774	2218	—	3105
V	1345.1	1569	1794	2242	2690	—
W ¹⁾	1006.2	—	—	—	—	2348

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Tabellen 58/S. 144 und 59/S. 145 der Gebarungsübersichten 1975.

1) Gemeinde Wien: 4.646.046 S abzüglich 13,5% Bedarfszuweisungsäquivalent abzüglich 4,9% »Bedarfsausgleichsäquivalent« (= ö. Ø 1975) = 3791188.

Zwischen einer Gemeinde in Vorarlberg mit weniger als 1.000 Einwohnern und einer Gemeinde im Burgenland mit zwischen 10.001 und 20.000 Einwohnern (Eisenstadt) besteht nur ein positiver Unterschied von rund 6 Prozent zugunsten der burgenländischen Gemeinde. Die Abstufung im aBS — hier ist ein Sprung von $1 \frac{1}{6}$ auf $1 \frac{2}{3}$ vorgesehen — beträgt aber beinahe 43 Prozent.

Auch besteht zwischen einer Gemeinde unter 1.000 Einwohnern in Salzburg und der Gemeinde Wien kein Unterschied von 1 : 2 (oder $1 \frac{1}{6}$ zu $1 \frac{1}{3}$), sondern nur eines von 1 : 1,61 (für eine vergleichbare Gemeinde in Vorarlberg: 1 : 1,50; in Tirol: 1 : 1,51).

Es verdient hier festgehalten zu werden, daß das im abgestuften Bevölkerungsschlüssel implizierte 'bedarfsgerechte' Verhältnis zwischen Gemeinden verschiedener Gemeindegrößenklassen nur innerhalb der einzelnen Bundesländer gilt.

Die eben ermittelten unterschiedlichen Werte der Einheit bzw. vergleichbarer Abstufungen des aBS sind allerdings nicht (allein) Ergebnis der Wirkungsweise des Aufkommensprinzips, das Gemeinden in finanzstarken Ländern begünstigt! Dies muß hier festgehalten werden, um Fehlinterpretationen zu vermeiden. Das Ergebnis ist zu einem wesentlichen Teil mitbestimmt durch die unterschiedliche Gemeindegrößenstruktur in den verschiedenen Bundesländern. Länder mit einer vergleichsweise hohen Bevölkerungsagglomeration (vgl. Tabelle 13) haben auch eine vergleichsweise hohe abgestufte Bevölkerungszahl. Da diese als Divisor auftritt, um von den Restertragsanteilen auf den Wert der Einheit des aBS in Tabelle 18 zu kommen, ergibt sich beispielsweise der niedrige Wert pro Kopf für Wien (und Kärnten) und der relativ hohe Wert für Tirol.

2. Exkurs: der aBS außerhalb des FAG 1973

Ähnlich wie die fiktiven Größen 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf' außerhalb des Bedarfsausgleichs gem. § 10 FAG 1973 zur Verteilung von Belastung (Sozialhilfe, Landesumlage) oder Begünstigungen (Bedarfszuweisungen) verwendet werden (weil man — losgelöst von der ursprünglichen Verwendung zur irrigen Ansicht gelangt ist, diese Größen würden tatsächlich etwas über die steuerliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde oder ihren tatsächlichen Bedarf an finanziellen Mitteln aussagen), entwickelt auch der aBS außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes ein Eigenleben. Er findet im Rahmen der verschiedensten Programme Anwendung, wofür im folgenden exemplarisch zwei Beispiele aus dem Bereich der Wohnbauförderung und der Sozialhilfe stehen sollen.

2.1. Die Rolle des aBS im Wohnbauförderungsgesetz:

Im Rahmen des Wohnbauförderungsgesetzes 1968 (BGBl. 280/1968) erfolgt die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder nach drei Kriterien: (1) Zu 50 Prozent nach der Volkszahl unter Berücksichtigung von 50 Prozent des Bevölkerungszuwachses zwischen den zwei letzten Volkszählungen,

- (2) zu 35 Prozent nach dem aBS und
(3) zu 15 Prozent nach dem länderweisen Aufkommen an veranlagter Einkommens- und Lohnsteuer.²⁵⁾

Im Rahmen der Wohnbauförderung wurden auf die Bundesländer im Jahre 1974 rund 5,5 Mrd. S verteilt. Ohne hier in eine meritorische Diskussion über die eben erwähnte Verteilungsregelung eintreten zu wollen, sei die Bemerkung erlaubt, daß die Zielsetzung der Wohnbauförderung nach Auffassung des Autors überhaupt nichts mit einer abgestuften Bevölkerung zu tun haben kann. Sollte die Verwendung des aBS darin begründet sein, daß in den Städten ein besonders starker Bevölkerungszuwachs und damit ein entsprechender Wohnungsbedarf vorhanden ist, müßte vorab entschieden werden, ob die Verstädterung, die mit einer Entleerung des ländlichen Raums verbunden ist, überhaupt überproportional gefördert werden soll. Sollte die Verwendung des aBS aber darin seinen Grund haben, daß der Bau von Wohnungen in Ballungsgebieten teurer als auf dem Land ist, so soll hier festgehalten werden, daß es aus allokatiospolitischen und Gerechtigkeitsgründen höchst erwünscht wäre, die Kosten der Ballung spürbar werden zu lassen statt sie auf die Bevölkerung in kleineren Gemeinden oder auf Bundesländern mit ungünstiger Gemeindegrößenstruktur (in Bezug auf den aBS) abzuwälzen.

Darüber hinaus kann, zweitens, der aktuelle Wohnbaubedarf mit Sicherheit nicht an im Durchschnitt ein Jahrzehnt (!) zurückliegenden sondern nur an aktuellen (vom sterreichischen Statistischen Zentralamt monatlich ausgewiesenen) Werten zur Bevölkerungsbewegung abgelesen werden.

Aufgrund der angeführten Schlüssel verwundert es kaum, daß (1974) mit Ausnahme der Gemeinde Wien, die das 1,31fache und von Salzburg, das das 1,01fache der diesen Bundesländern nach einer ausschließlichen Pro-Kopf-Verteilung auf Basis der Volkszählung 1971 zustehenden Wohnbaufrdierungsmittel erhielten, sämtliche übrigen Bundesländer eine — bezogen auf ihre Bevölkerung — unter pari-Ausstattung mit Wohnbaufrdierungsmittel aufwiesen.

25) Auf die im Kapitel I, S. 24 ff. erfolgte, ausführliche Kritik an dem sehr unreflektierten Begriff des »örtlichen Aufkommens«, der bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommenssteuer besonders die Gemeinde Wien bevorzugt, sei hier erinnert.

2.2. Die Rolle des aBS im Salzburger Sozialhilfegesetz:

Nach § 40 des Salzburger Sozialhilfegesetzes werden die von den Gemeinden zu tragenden Kosten der Sozialhilfe mit Ausnahme der Stadt Salzburg, das sogar einen Vervielfacher von 3,6 kennt, nach dem aBS verteilt.

Auch hier soll keine meritorische Einschätzung des Schlüssels versucht werden. Da aber Sozialhilfe primär etwas mit der Zahl der am Ort ansässigen Bevölkerung und nur sehr wenig mit der Finanzkraft einer Gemeinde zu tun hat — was aber einige andere Bundesländer im Rahmen ihrer Sozialhilfegesetze unterstellen — ist ein eher bevölkerungsorientierter einem finanzkraftorientierten Schlüssel sicherlich vorzuziehen. Verwendet man den aBS, so ist man der Ansicht, daß die im Sozialhilfegesetz angeführten Aufgaben mit der Bevölkerungsballung überproportional zunehmen und dies nach dem Verursacherprinzip auch dort getragen werden soll. Aus Gründen der Solidarität wäre eine überproportionale Beteiligung finanzstarker Gemeinden an den Sozialhilfekosten dann denkbar, wenn im Rahmen eines interkommunalen Finanzausgleichs sämtliche Begünstigungen und Belastungen von Gemeinden aufeinander abgestimmt sind.

3. Zusammenfassung von Teil II:

Die Anwendung des aBS ist nicht nur auf den Finanzausgleich beschränkt. Er spielt auch bei der Verteilung der Wohnbauförderungsmittel auf die Länder als auch z.B. bei der Verteilung der auf die Gemeinden entfallenden Teile der Sozialhilfekosten im Bundesland Salzburg eine Rolle.

Im Rahmen des Finanzausgleichs ist der aBS bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile der bedeutendste Schlüssel; aber auch bei der Verteilung dieser Anteile auf die einzelnen Gemeinden innerhalb der Bundesländer kommt diesem Schlüssel entscheidendes Gewicht zu. Bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile konkurrieren sich das Bedarfs- und das Aufkommensprinzip. Im Vergleich zu 1972 ist im Berichtsjahr 1975 ein deutliches Vordringen des Bedarfsprinzips gegenüber dem Aufkommensprinzip festzustellen. Im Durchschnitt werden bei der länderweisen Vorverteilung 19.0 Prozent nach der Volkszahl, 43.8 Prozent nach dem aBS, 21.4 Prozent nach der zu verteilenden gemeinschaftlichen Bundesabgabe selbst, 13.6 Prozent nach dem länderweisen Aufkommen der Gewerbesteuer und 2.2 Prozent nach Sonderschlüsseln verteilt.

Im Rahmen dieser länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile findet ein sehr bedeutsamer Umverteilungsprozeß zwischen den Gemeinden aufkommensstarker und aufkommensschwacher Länder statt. So erhalten z.B. die Gemeinden des Burgenlandes um 126.4 Prozent mehr Ertragsanteile, als ihnen bei einer (fiktiven) Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen entsprechen würde, während z.B. die Gemeinde Wien vom örtlichen Aufkommen des auf Gemeinden entfallenden Teils der gemeinschaftlichen Bundesabgaben nur 66.9 Prozent als Ergebnis dieser Verteilungsregelung erhält.

Noch stärker ist die Umverteilungswirkung des FAG zwischen den Bundesländern. Das BL erhält 186.1 Prozent des gemäß § 8 Abs. 1 FAG 1973 auf die Bundesländer entfallenden Teils des örtlichen Aufkommens, während W nur 54.1 Prozent des so definierten örtlichen Aufkommens verbleiben.

Faßt man die Gemeinden der einzelnen Bundesländer mit ihrem jeweiligen Bundesland zusammen, so sind pro Kopf (in S) die Bundesländer (plus ihre Gemeinden) W (S 4.151), Sbg. (S 1.106) und Vorarlberg (S 838) Nettozahler, während das BL (S 2.659), NÖ (S 2.317), die Stm. (S 1.511), T (S 566) und OÖ (S 428) die Nettoempfänger aus dem 'Finanzausgleichstopf' sind.

Trotz dieser beträchtlichen Solidarität zwischen den bundesländerweise zusammengefaßten Gemeinden bleiben beträchtliche Diskrepanzen Pro-Kopf zwischen den so zugewiesenen Ertragsanteilen. Im Rahmen der länderweisen Vorverteilung erhalten die burgenländischen Gemeinden pro Kopf S 1.625,— das sind 70.6 Prozent des österreichischen Durchschnitts, die Gemeinde Wien hingegen 2.926,— das sind 127.2 Prozent der durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuweisung an Gemeindeertragsanteilen.

Als weiteres Ergebnis kann festgehalten werden, daß

- für die länderweise zusammengefaßten Gemeinden aller Bundesländer mit Ausnahme von W eine ausschließliche (bzw. zusätzliche) Verteilung nach der Volkszahl einer solchen nach dem aBS vorzuziehen wäre;
- für die Gemeinden keines einzigen Bundeslandes (einschließlich W) der aBS die beste Alternative darstellt;
- die im FAG gewählte Verteilungsregelung mit Ausnahme der Gemeinden von T für die Gemeinden keines einzigen Bundeslandes die beste Alternative darstellt und
- aber auch das FAG-Verteilungsergebnis bei keinem einzigen Bundesland für dessen Gemeinden die schlechteste Alternative ist.

Die Bedarfskomponenten Volkszahl und aBS enthalten eine Scheingenauigkeit und damit eine Betrugsquote. Da noch immer auf die überholten Volkszählungsergebnisse aus 1971 zurückgegriffen wird, entgeht den Gemeinden einzelner Bundesländer ein Betrag von 40 - 80 Millionen S jährlich.

Ursächlich für eine Änderung der abgestuften Volkszahl eines Bundeslandes können die Änderung der Einwohnerzahl, eine Änderung in der Siedlungskonzentration sowie Kommunalstrukturreformen sein. Während Gemeindezusammenlegungen im Prinzip immer erfolgen können — K erreichte z.B. damit im Jahre 1973 eine Erhöhung seiner Zuweisung von Gemeindegeldanteilen in der Höhe von ca. 3.5 Prozent — wird die Änderung der Einwohnerzahl oder der Siedlungskonzentration im Rahmen der länderweisen Vorverteilung bisher nur anlässlich von Volkszählungen finanzausgleichswirksam. Aufgrund der Sprünge im Tarif des aBS ist es dabei von Bedeutung, in welchen Gemeindegrößenklassen ein Bevölkerungszuwachs erfolgt. Die höchste 'aBS-Produktivität' erlangen dabei Bundesländer, bei denen die Bevölkerungszunahme genau so erfolgt, daß dadurch einzelne Gemeinden eine Stufengrenze zur nächsthöheren Gemeindegeldgrößenklasse zu überspringen vermögen. So konnten im BL (1971) mit einer Bevölkerungszunahme von nur 1.118 Einwohnern 19 814 Einheiten des aBS neu hinzugewonnen werden.

Im Hinblick auf den aBS ist die Gemeindegeldgrößenstruktur im BL, in T, V und in NÖ vergleichsweise ungünstig.

Bei der Verteilung der Gemeindegeldanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer spielt der aBS sowohl beim Bedarfsausgleich als auch bei der Verteilung der Restgeldanteile die zentrale Rolle. Im Rahmen des Bedarfsausgleichs werden im Durchschnitt ca. 4.9 Prozent der ungekürzten Gemeindegeldanteile und somit rund 81.6 Prozent im Restverteilungsverfahren zugewiesen. Im Rahmen des Bedarfsausgleichs sind es die Gemeinden über 20.000 Einwohner, die als Hauptnutznießer des Bedarfsausgleichs gelten können. Die Gemeinden von 20.000 - 50.000 Einwohner erhalten als Ergebnis der Wirkungsweise des aBS im Rahmen des Bedarfsausgleichs im Durchschnitt um 24.2 Prozent mehr und die Gemeinden über 50.000 erhalten um 32.5 Prozent mehr Geldanteile als es ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entsprechen würde. Darüberhinaus enthält der Bedarfsausgleich eine Fülle von Unzulänglichkeiten, die ihn als Verteilungsinstrument völlig ungeeignet erscheinen lassen.

Ein wesentliches Ergebnis dieses Teils der Studie ist es ferner, daß zwischen den Gemeindegrößenklassen verschiedener Bundesländer teilweise erheblich geringere Unterschiede bestehen als es der bundesweit dekretierte aBS mit seinen Multiplikatoren implizieren würde.

Daß die im FAG normierten Stufen des aBS nur innerhalb der einzelnen Bundesländer gelten, hat seine Ursache nicht nur in der Einbeziehung des örtlichen Aufkommens bei der länderweisen Vorverteilung der Ertragsanteile, sondern wesentlich auch in der unterschiedlichen Gemeindegrößenstruktur der verschiedenen Bundesländer.

Zwischen einer Gemeinde in V mit weniger als 1.000 Einwohnern und einer Gemeinde im BL mit zwischen 10.001 und 20.000 Einwohnern besteht nur ein Unterschied der Pro-Kopf-Ertragsanteile von 6 Prozent. Zwischen einer Gemeinde unter 1.000 Einwohnern in Sbg. und der Gemeinde W besteht kein Unterschied von 1 : 2 (oder $1 \frac{1}{6} : 2 \frac{1}{3}$) sondern nur ein solcher von 1,61.

III. Teil: Beurteilung der Effizienz des aBS im Hinblick auf die Bewältigung ausgewählter Problemstellungen

1. Der aBS und die Forderung nach 'bedarfsgerechter' Mittelverteilung

An den Beginn dieses Abschnitts soll die von Praxis und Wissenschaft wiederholt geäußerte Behauptung gestellt werden, der aBS ermögliche oder fördere eine 'bedarfsgerechte' Mittelverteilung auf die einzelnen Gemeinden.²⁶⁾ Die Forderung nach bedarfsgerechter Mittelverteilung im Finanzausgleich, sei es zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen oder innerhalb einer Ebene — etwa zwischen den Gemeinden — ist sehr leicht aufgestellt. Was aber könnte unter 'bedarfsgerechter' Mittelverteilung zwischen den Gemeinden oder unter 'bedarfsgerechter' Mittelausstattung einer Gemeinde gemeint sein? Und: Kann die gegenwärtige Mittelverteilung und insbesondere die durch den aBS hervorgerufene Verteilungswirkung als 'bedarfsgerecht' angesprochen werden? Gegenstand dieses Abschnittes soll es sein, diese beiden Fragen zu klären. Zuvor aber müssen noch zwei Vorfragen vertieft werden, nämlich

- (1) Wie könnte der Finanzbedarf einer Gemeinde gemessen werden?
- (2) Welche Bedarfskomponenten bestimmen den Finanzbedarf einer Gemeinde?

1.1. Zur Messung des Finanzbedarfs einer Gemeinde

Die Frage, wie der Finanzbedarf einer Gemeinde gemessen werden könnte, muß an den Anfang von Überlegungen über die bedarfsgerechte Mittelverteilung auf die einzelnen Kommunen gestellt werden. Angenommen, der Finanzbedarf jeder Gemeinde könnte genau gemessen werden, dann wäre auch das Problem der 'bedarfsgerechten' Mittelverteilung 'nur' mehr eine Frage der finanziellen Ressourcen zur Befriedigung der Ausgabenwünsche. Leider ist das Problem unendlich viel komplizierter!

26) Vgl. den Literaturüberblick zu dieser Aussage bei D. BÖS, Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 66.

Prägnant formuliert E. KUBIN: »Rechtfertigung und Notwendigkeit (des aBS, M.G.) sind durch Theorie und Praxis belegt«, in: Gemeindeaufgaben heute, Die österreichische Gemeinde-Zeitung, Jg. 1975, S. 464.

Folgende (hypothetische) Meßmöglichkeiten von Finanzbedarf sollen hier erörtert werden: die (bisherigen) Ausgaben, der Schuldenstand bzw. der Schuldendienst, der Nutzen der vorhandenen (der fehlenden) Einrichtungen, Kostenfunktionen für öffentliche Einrichtungen, Befragungen der Bevölkerung sowie die Festlegung von Mindeststandards.

1.1.1. Ausgaben als Indikator des Finanzbedarfs?

Angefangen mit der klassischen Untersuchung von A. BRECHT, in der das 'Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Ausgaben und Bevölkerungsmassierung' formuliert wurde²⁷⁾, haben alle dem Verfasser zur Kenntnis gelangten Autoren, die sich empirisch mit dem Finanzbedarf von Gemeinden auseinandersetzten, ihre Ausführungen zu diesem Thema mit Daten über die Ausgaben unterschiedlicher Gemeindetypen oder Gemeindegrößen gestützt. In den letzten Jahren ist aber verschiedenen Autoren in diesem Zusammenhang bewußt geworden, daß Ausgaben und Bedarf keine Synonyma sind, ja daß es zu erheblichen Fehlsteuerungen kommen muß, wenn man die Mittelverteilung zwischen Gemeinden auf Angaben und Theorien über das bisherige Ausgabenverhalten dieser Ebenen abstützt. Die Gründe, weshalb von Ausgaben nicht auf Bedarf geschlossen werden darf, sollen hier in einer exemplarischen Auswahl dargestellt werden.

ALBERS führt in diesem Zusammenhang aus: »Vielfach wird auch die Höhe der tatsächlichen Ausgaben als Maßstab für den Bedarf genommen. In ihnen spiegelt sich aber auch Mangel und Überfluß wider. Dringende Aufgaben, die infolge einer unzureichenden Ausstattung mit Finanzierungsmitteln nicht getätigt werden können, werden nicht erfaßt, während verschwenderische Ausgaben, die dank reichlicher Deckungsmittel möglich sind, als Bedarf gerechnet werden«. ²⁸⁾

Nimmt man getätigte Ausgaben als Maßstab für eine als notwendig erachtete Einnahmenverteilungsregelung, so begeht man einen typischen Zirkelschluß — es entsteht ein Prozeß, der sich ständig selbst bestätigen muß, da mit erhöhter Einnahmenezuteilung eben auch erhöhte Ausgaben finanzierbar werden, die ihrerseits wieder als Beweis für eine erhöhte Mittelzuteilung gelten dürfen. »Da die Gemeinden in der Regel ihren finanziellen Spiel-

27) Vgl. A. BRECHT, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, in: Grundlagen internationaler Politik, Heft 2, Leipzig und Berlin 1932, S. 6.

28) W. ALBERS, „Finanzausgleich (III) Deutschland, in: HdSW, Bd. 3, Stuttgart, Tübingen: Göttingen 1961, S. 569.

raum zur Aufgabenerfüllung voll ausnützen, sind... Ausgabenunterschiede auch in der Realität zu erwarten«, meint RÜSCH²⁹⁾.

Auch BAUER stellt den engen Zusammenhang zwischen den gegebenen Einnahmen und der Höhe der Ausgaben heraus, der »auf Grund des in den Gemeindeordnungen geforderten Haushaltsgleichgewichts« zu erwarten ist. Der gleiche Autor ist weiter der Meinung, daß die Untersuchung von Zusammensetzungen und Entwicklung der kommunalen Aufgaben auch deshalb nur in beschränkter Weise Informationen über die kommunale Aufgabenerfüllung liefere, »weil die Ausgabenströme nur wenig über bestehende Kapazitäten, dringende(n) Nachholbedarf oder über die Art der Aufgabenerfüllung aussagen«.³⁰⁾ Zu beachten sind in diesem Zusammenhang auch die Argumente von RÜSCH, der darauf hinweist, daß die Ausgaben nur Strömungsgrößen sind, die (— sieht man von den Folgekosten bestehender Einrichtungen ab—, M.G.) nichts über das vorhandene Versorgungsniveau aussagen, daß ferner die unterschiedlichen Kosten der Aufgabenerfüllung unberücksichtigt bleiben³¹⁾ und im unterschiedlichen Ausgabegebaren der einzelnen Gemeinden sowohl finanzielle als auch organisatorische Restriktionen ihren Niederschlag finden.³²⁾ Zu beachten ist auch noch der Umstand, daß ein bestimmter Problembestand in einer Kommune als regelungsbedürftig, in einer anderen (beispielsweise aus Gründen der eben angeführten organisatorischen oder anderer bedeutsamer Restriktion) nicht als solcher behandelt wird.³³⁾ Selbst wenn zur Bewältigung auftretender Problemstellungen öffentliche Aktivitäten als notwendig erachtet werden, so kann dies in einer Gemeinde unter Einsatz finanzieller Mittel, in einer anderen Gemeinde aber mit Hilfe von Benutzungsregeln und/oder mit Hilfe von Privatinitiative und Selbstorganisation in gleichem Umfang erledigt werden. Und selbst bei einer ausgabenintensiven Lösung gibt es noch bedeutsame Ausprägungen unterschiedlicher quantitativer oder qualitativer Problembewältigung.³⁴⁾ Gerade unterschiedliche organisatorische Vorkehrungen (z.B. die Bildung von Zweckverbänden) führen auch zu einem abweichenden Finanzbedarf.

29) G. RÜSCH Institutionelle Restriktionen und »bedarfsgerechte« Finanzausstattung, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Ausgaben und Finanzausgleich Wien 1977, S. 307.

30) H. BAUER, Aufgaben der Gemeinden, in: E. MATZNER, Hrsg. a.a.O. S. 133.

31) Vgl. G. RÜSCH, Institutionelle Restriktionen, a.a.O., S. 306

32) Vgl. G. RÜSCH, ebendort, S. 389 ff.

33) Vgl. E. MATZNER, Zum Begriff »öffentliche Ausgaben«, in: Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 8 ff.

34) Vgl. H. ZIMMERMANN, Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 32 (1973/74), S. 1 ff.

Als Ergebnis der Zusammenschau dieser Argumente muß festgehalten werden, daß Ausgaben nur ein sehr unvollständiger, ja bei Vorliegen bedeutsamer finanzieller und organisatorischer Restriktionen ein völlig irreführender Indikator für den Finanzbedarf von Gemeinden darstellen. Die Behauptung, wonach von bisherigen Ausgaben zukünftiger Finanzbedarf abgelesen werden könne, wird auch durch noch so häufige Wiederholung keineswegs richtig. Die Expertengruppe zur Untersuchung der Probleme des österreichischen Finanzausgleichs kommt in diesem Zusammenhang zum Ergebnis: »Es gibt keine Automatik, die von einem Ausgabenwachstum auf einen gleichsam deterministischen Finanzierungsbedarf schließen läßt.«³⁵⁾

1.1.2. **Schuldenstand oder Schuldendienst als Bedarfsindikator?**

Der Schuldenstand und noch besser: der Schuldendienst gibt die Belastung eines Haushaltes mit Zahlungen wieder, deren Gegenleistung schon in einer früheren Haushaltsperiode in Form von Investitionen oder sonstigen Leistungen angefallen ist. Bei der Einschätzung von Verschuldungsziffern muß berücksichtigt werden, daß Verschuldung (zwar leider häufig) ein Ausdruck für mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit sein mag, ihren Grund aber ebenso in einem vorhandenen Finanzpotential und damit einer gewissen Verschuldungskapazität haben kann. Finanzkräftige Gebietskörperschaften verschulden sich in der Regel stärker als finanzschwache. Wäre das Ausmaß der Verschuldung (des Anteils des Schuldendienstes am Haushalt) ein Ausdruck für »unabweisbaren Bedarf« oder einen Mangel an 'bedarfsgerechter' Finanzausstattung, so hätten diejenigen Gemeinden den größten Bedarf, die die höchste Verschuldung eingegangen sind (den höchsten Schuldendienst zu tragen haben). Solange aber jede Gemeinde im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung »ihre Aufgaben« und das qualitative und quantitative Ausmaß dieser Aufgabenerfüllung bestimmen kann, ist Verschuldung auch mit ein Ausdruck für die Ausnützung dieses Freiheitsspielraums. Was »funktionsnotwendig« ist oder nicht kann nicht abschließend und eindeutig entschieden werden; es ist vielmehr eine politische Frage.³⁶⁾ Auch das bei BAUER (Langfassung S. 1 zu 4.3) wiedergegebene Zitat von SCHMÖLDERS/EWRINGMANN läßt sich auf Verschuldung als (sehr

35) Vgl. E. MATZNER, Hrsg. Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, a.a.O., S. 473.

36) Vgl. E. MATZNER, Zum Begriff »öffentliche Aufgaben«, a.a.O., S. 11.

37) H. BAUER, Aufgaben der Gemeinden, Langfassung zu 4.3. von: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, a.a.O., S. 1.

mangelhafter) Indikator des Finanzbedarfs übertragen. Es lautet: »Die Bedarfe einer Gemeinde im allgemeinen und ihre Investitionsbedarfe im besonderen sind als keine objektiv und allgemein gültig vorgegebenen, sondern von den politischen Organen im Einzelfall nach persönlichen Maßstäben festgesetzte Größen und andererseits von der Entwicklung der Bedarfsnormen abhängig«. ³⁸⁾

Eine hohe bzw. geringe Schuldendienstbelastung kann dieser Auffassung entsprechend keineswegs als Maßstab eines parallel verlaufenden Finanzbedarfs aufgefaßt werden.

1.1.3 Der Nutzen von vorhandenen (fehlenden) Einrichtungen als Bedarfsindikator?

Diese Meßmöglichkeit soll nur aus Vollständigkeitsgründen hier angeführt werden. ³⁹⁾ Könnte man individuellen Nutzen aus vorhandenen oder — noch wichtiger — den Mißnutzen aus noch fehlenden öffentlichen Einrichtungen messen, aggregieren und vergleichen, so wäre dies ein optimaler Bedarfsindikator! Zwangsbeglückungen der Bürger mit öffentlichen Einrichtungen könnten dann an manchen Orten entfallen. Wer nämlich zwischen Ausgaben und Bedarf eine Identitätsbeziehung herstellt, ist der Auffassung, daß der Staat, ein Bundesland oder eine Gemeinde nur bedarfsadäquate Ausgaben tätigen könnten.

1.1.4 Kostenfunktionen öffentlicher Einrichtungen als Bedarfsindikator?

Nicht alle Aufgaben von Gemeinden sind in Bezug auf den zu ihrer Bewältigung benötigten Finanzbedarf in demselben Ausmaß quantifizierbar, d.h. es können nicht für alle Aufgaben Kostenfunktionen aufgestellt werden. Dies hängt nicht zuletzt mit dem Mangel an (normativer) Übereinstimmung über die Höhe des Versorgungsniveaus und damit zusammen, daß ein und derselbe Zweck sowohl finanzierungs- als auch regelintensiv erfüllt werden kann.

Ein besonderes Problem besteht hier darin, daß bisher jeweils von Ausgabenwerten für bestimmte Leistungen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen ausgegangen wurde, mit Ausgaben, wie oben dargelegt, aber gewisse Restriktionen der Analyse verbunden sind. Stichworte aus den in

38) G. SCHMÖLDERS, D. EDWRINGMANN, Zur Aussage kommunaler Investitionsbedarfe, Opladen S. 11 f.

39) Vgl. dazu die weiterführenden Überlegungen von D. BÖS, Zur Theorie des Finanzausgleichs, unveröffentl. Manuskript eines Referats, gehalten vor dem Finanzwissenschaftlichen Ausschuß des Vereins für Sozialpolitik, Regensburg 1977.

reichem Maße vorhandenen theoretischen Überlegungen zu dieser Fragestellung lauten: Stückkostenkurven, Skalenerträge, Kapazitätskonsumentenzahl, Leerkosten, Nutzenradien, externe Effekte, Unteilbarkeit gewisser Leistungen.⁴⁰⁾ Die diesen Begriffen zugrundeliegenden Konzepte sind bisher nur dazu verwendet worden, (allgemeine) Aussagen über den Grad der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten zu machen.⁴¹⁾

Ansätze für eine empirische Untersuchung ausgewählter Funktionsbereiche in Österreich finden sich in jüngster Zeit bei BAUER.⁴²⁾ Unter Vorgabe politischer Wertungen über das erwünschte Versorgungsniveau könnte es gelingen, für manche Bereiche z.B. Kindergärten, Schwimmbäder, Straßenkilometer, Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen etc. zu Normkosten zu gelangen. Solche Aussagen wären aber einer schnellen Entwertung durch den herrschenden inflationären Prozeß, der auch den öffentlichen Sektor in hohem Maße trifft, ausgesetzt. Zusätzlich dabei entstehende/zu berücksichtigende Probleme sind die weiter unten behandelten Folgekosten sowie die höheren Aufwendungen in Ballungsräumen zur Erreichung desselben Versorgungsniveaus. Immerhin brachten die bisherigen — auf der dürftigen Basis von Ausgabewerten errechneten Ergebnisse — interessante Aufschlüsse über die Kostenverläufe unterschiedlicher Gemeindeaufgaben.⁴³⁾

RÜSCH konnte Aufgabengruppen mit beträchtlichen, durchschnittlichen und geringen Ausgabenunterschieden finden, die erheblich von den bisherigen Vorstellungen über die Kostenverläufe der Aufgabenerfüllung in Groß- und Kleingemeinden abweichen!

Facit: Da sich diese Betrachtungsweise nicht für alle Gemeindeaufgaben eignet, ist sie auch unter der Annahme ihrer weiteren intensiven Fortentwicklung für eine kommunale Bedarfsschätzung zwar ein sehr nützlicher Anhaltspunkt aber trotzdem für umfassendere Hilfestellung vom Ansatz her bereits limitiert. Eine Fülle empirischer und normativer Probleme dürften die Erstellung und Verwendung repräsentativer Kostenfunktionen selbst nur für Teilbereiche von Gemeindeaufgaben für absehbare Zeit erschweren.

40) Vgl. W. SCHÖNBACK, Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, a.a.O., S. 2 ff.

41) Vgl. Literaturüberblick bei: K. BULUTOĞLU, Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35 (1976), S. 1-34.

42) Vgl. H. BAUER, Aufgaben der Gemeinden, a.a.O., S. 120 f.

43) Vgl. G. RÜSCH, Institutionelle Restriktionen, a.a.O., S. 311.

1.1.5. Befragung der Bevölkerung und Festlegung von Mindeststandards als Bedarfssindikatoren?

(1) Befragung der Bevölkerung

Da in der Praxis sowohl Über- als auch Unterversorgungen mit öffentlichen Gütern möglich sind, können vorhandene Nachfragestreuungen nicht durch Streuungen des meßbaren Angebots ermittelt werden. Die Frage ist also, wie man an die Nachfragerpräferenzen in Bezug auf das Angebot an öffentlichen Leistungen herankommt. SCHÖNBÄCK⁴⁴⁾ bezeichnet als beste derzeit zur Verfügung stehende Methode zur Ermittlung etwaiger Nachfragestreuungen repräsentative Befragungen. Solche wurden in Österreich bislang jedoch kaum angewendet.

Aber auch Befragungen der Bevölkerung einer Gemeinde oder eine Repräsentativerhebung lassen Fehlentscheidungen aus zwei Gründen erwarten:

- (1) wegen der Wirkungsweise des Steuerverbundsystems,
- (2) wegen der vorhandenen externen Effekte.

Der Steuerverbund hat zur Folge, daß die Kosten des eigenen Handelns u.U. gar nicht in der eigenen Gemeinde anfallen (bei finanzschwachen Gemeinden) bzw. daß die Bürger Steuerleistungen erbringen, die zu Investitionen und Leistungen in anderen Gemeinden führen (bei finanzstarken Gemeinden). Nutzen und Kosten aus den öffentlichen Leistungen einerseits und den Steuern andererseits können so nicht unmittelbar verglichen werden.⁴⁵⁾

Aber auch die in der Realität bestehenden gebietskörperschaftlichen Grenzen fallen nicht mit Nutzenradien für bestimmte öffentliche Leistungen zusammen: Es entstehen 'externe Effekte'.⁴⁶⁾ Damit der Umfang der Bereitstellung öffentlicher Güter auf effiziente Weise bestimmt werden kann, müssen Kosten und Nutzen bei derjenigen Kommune anfallen, die sie produziert. Dies ist durch Beseitigung organisatorischer Restriktionen⁴⁷⁾ — etwa Bildung von mehrere Gemeinden umfassenden Zweckverbänden für bestimmte nutzenstreuende Güter, durch Kommunalreformen, durch Verhandlungen über die horizontale Abgeltung von Nutzen und/oder Kosten oder durch Transfers übergeordneter Gebietskörperschaften an die betref-

44) Vgl. W. SCHÖNBÄCK, Bestimmungsgründe, a.a.O., S. 30 f.

45) Vgl. B. BÖS, Zur Theorie des Finanzausgleichs, a.a.O., S. 32 ff.

46) Vgl. M. GANTNER, Ausgewählte Aspekte einer Ziel- und Wirkungsanalyse von intragovernmentalen Transferzahlungen, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, a.a.O. S. 440 f.

47) Vgl. G. RÜSCH, Institutionelle Restriktionen, a.a.O., S. 312 f.

fende Gemeinde, die das nutzenstreuende Gut produziert oder produzieren sollte, weitgehend möglich.

Repräsentative Befragungen setzen demnach ein sehr hohes Maß an fairer und umfassender Information der Bürger über den Nutzen, die Kosten (einschließlich der Folgekosten) sowie über Daten möglicher Alternativprojekte voraus. Sie dürften sich besonders für Investitionsprojekte, nicht aber für alle Gemeindeleistungen eignen. In solchen Bürgerbefragungen könnte eine Gemeinde auch erfahren, welche Aufgaben die Bürger nicht mehr in demselben Umfang wie bisher »zwangskonsumieren« wollen. Dadurch wäre ein gewisses Gegengewicht zu den bürokratischen Interessen innerhalb der öffentlichen Verwaltung gegeben.

(2) Festlegung von Mindeststandards

Bei der Beschäftigung mit verschiedenen Aspekten des kommunalen Bedarfs begegnet man häufig der Forderung nach einer Mindestversorgung der einzelnen Kommunen mit öffentlichen Leistungen zwecks Sicherstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in einem Bundesland oder einem Staat.⁴⁸⁾ Der Bedarf wird hier nicht durch die ortsansässige Bevölkerung formuliert sondern durch Stellen und Einrichtungen, die sich außerhalb der Gemeinden befinden (z.B. Experten, Bundesland). Bei der Erstellung eines solchen Leistungsbündels sind eine Fülle von Werturteilen über qualitative und quantitative Aspekte der Güterbereitstellung zu fällen. Ein solches Vorgehen käme auch in Konflikt mit der Gemeindeautonomie und würde nicht berücksichtigen, daß »wirtschaftliche, soziale, kulturelle, naturräumliche und andere Besonderheiten... bei regional abgegrenzten Bevölkerungsgruppen (eine) unterschiedliche Nachfrage nach öffentlichen Leistungen zur Folge haben«.⁴⁹⁾ Dazu kommt, daß die radikale Auslegung der Forderung nach Verwirklichung einer »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« zu Gleichmacherei führt und übertriebene Hoffnungen weckt: Der Haupteinwand gegen die Vorgangsweise der Erstellung eines Katalogs kommunaler Mindestversorgung besteht nämlich darin, daß dadurch ein dynamischer Forderungsmechanismus inkraftgesetzt werden könnte.

48) In seinem Referat »Bemerkungen zu den ökonomischen Aspekten der grundsätzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« vor dem Ausschuß für Finanzwissenschaft des Vereins für Socialpolitik, Regensburg 1977, stellte F. NEUMARK die These auf, daß dieses Postulat nicht zu realisieren ist und - selbst wenn dies möglich wäre — die hieraus resultierenden

49) Folgen nicht nur positiv zu beurteilen wären.

W. SCHÖNBÄCK, Bestimmungsgründe, a.a.O., S. 30.

Mindeststandards würden dann politisch einklagbar, der Finanzierungsaufwand würde erheblich steigen.⁵⁰⁾ Überläßt man den einzelnen Gemeinden bestimmte Aufgaben zur Erfüllung, so wird in jeder einzelnen Gemeinde unter Berücksichtigung der finanziellen Restriktion und der übrigen Prioritäten ein Meinungsbildungsprozeß über die Art und Möglichkeit, dieser Aufgabe gerecht zu werden, eingangsgesetzt. Die Interessen sind dann parzelliert (z.B. in jeder einzelnen Gemeinde muß die Entscheidung über Kindergärten oder Altersheim getrennt gefällt werden) und es besteht eine viel höhere Sanktionselastizität (im schlimmsten Fall: Abwahl des jeweiligen Bürgermeisters) als bei überregionaler, z.B. zentraler Aufgabenerfüllung bzw. bei Bestehen solcher Mindeststandards. »Dies bedeutet für das politisch-administrative System insgesamt einen Gewinn an Finanzmitteln beziehungsweise an Handlungsspielraum«.⁵¹⁾

Auch wenn die hier erwähnten Probleme im Zusammenhang mit der Festlegung von Mindeststandards zu beachten sind, bringen Überlegungen zu den Mindestaufgaben doch wenigstens große Anhaltspunkte für die Untergrenze des gemeindlichen Finanzbedarfs und zeigen auch, wo interkommunale Zusammenarbeit einsetzen kann.⁵²⁾⁵³⁾

Zusammenfassend muß zur Frage, wie der Finanzbedarf einer Gemeinde gemessen werden könnte, gesagt werden, daß keines der hier vorgestellten Meßverfahren befriedigen konnte. Sie basieren entweder auf logischen Zirkelschlüsseln (Ausgaben = Bedarf), stellen eine allzu große Vereinfachung dar (Schuldenstand/Schuldendienst), sind zu wenig leistungsfähig oder entwickelt (Kostenfunktionen, Repräsentativerhebungen), sind nicht zweckmäßig (Festlegung von Mindeststandards) oder inoperabel (Nutzen vorhandener [bzw. fehlender] öffentlicher Leistungen). Zur Beantwortung unserer Ausgangsfragestellung, ob die durch den ABS hervorgerufene Verteilungswirkung »bedarfsgerecht« sei, müssen dementsprechend andere Wege gegangen werden. Im folgenden Abschnitt

50) Ein Beispiel für die finanziellen Auswirkungen von Mindestversorgungsstandards sind die sprunghaft steigenden Kosten für die Sozialhilfe in den einzelnen Bundesländern seit Inkrafttreten der Sozialhilfegesetze, die detaillierte Leistungskataloge enthalten.

51) H. GRZYMER, M. RODENSTEIN, Sogenannte Finanzkrise und politische Folgeprobleme, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6. Jg. (1977), Heft 3, S. 339 f.

52) Vgl. H. BAUER, Aufgaben der Gemeinden, S. 119 f.

53) Ein weiterer — längerfristig vielleicht erfolgsversprechender — Weg der Festlegung von Mindeststandards für Gemeinden könnte in einer Bestandsaufnahme des für die Gemeinden des jeweiligen Landes geltenden gesetzlichen Rahmens, der ihnen die Erfüllung bestimmter Aufgaben vorschreibt (z.B. Erlassung eines Flächenwidmungsplanes ab einer bestimmten Gemeindegröße, die Verpflichtung der Errichtung einer Leichenhalle usw.) bestehen.

sollen Überlegungen zur Frage angestellt werden, welche Bedarfskomponenten aus struktureller und funktioneller Sicht den Finanzbedarf einer Gemeinde bestimmen.

1.2. Strukturelle und funktionale Komponenten des kommunalen Finanzbedarfs

In der Literatur finden sich Kataloge von Bestimmungsfaktoren des kommunalen Finanzbedarfs.⁵⁴⁾ Dabei werden Merkmale von Gemeinden, die offensichtlich zu unterschiedlichen Mittelerfordernissen führen, zusammengefaßt. SILBERBAUER⁵⁵⁾ führt raum- und bevölkerungsstrukturelle Faktoren an, »die eine feinere und bedarfsgerechtere Beurteilung der Aufgaben- und Kostenstruktur der einzelnen Gemeinden ermöglichen« und daher als Basis für eine Bemessung des Pro-Kopf-Betrages, der den Gemeinden aus dem Finanzausgleich zufließen soll, geeigneter erscheinen, als die Kriterien des bestehenden Finanzausgleichs.

Als Auswahl solcher struktureller Bedarfskomponenten führt SILBERBAUER an:

- die Einwohnerzahl,
- die Zahl der Gebäude und Wohnungen,
- die Oberflächengestalt des Geländes,
- die Siedlungsstruktur,
- der Anteil an Kindern und Jugendlichen,
- der Anteil an alten Menschen,
- die Zahl der denkmalgeschützten Objekte und Ensembles.

Es würde geringe Mühe bedeuten noch weitere — hier: bevölkerungszahlunabhängige — Einflußgrößen auf den kommunalen Finanzbedarf zu nennen, z.B.

- die Wirtschaftsstruktur eines Ortes (Industrie-, Gewerbe-, Fremdenverkehr, Agrargemeinde)
- die tatsächliche (bzw. die angestrebte) Zentralität eines Ortes,

54) Vgl. D. COLUMBERG, Das Problem des Verteilungsschlüssels im schweizerischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, Bern und Stuttgart 1972, S. 31 ff., S. 152 ff. sowie H. HAUSER, Der innerkantonale Finanzausgleich, Bern und Stuttgart 1971, S. 110 ff. und M. GANTNER, Finanzausgleich und abgestufter Bevölkerungsschlüssel, in: Finanznachrichten, 1977, Heft 1/2, S. 5 ff.

55) G. SILBERBAUER, Raumordnung und Finanzausgleich, als Manuskript vervielfältigt, Wien 1976, S. 64 ff.

- die Lage der Gemeinde innerhalb/außerhalb eines Agglomerationsgebietes,
- das unterschiedliche Angebot an Leistungen der übergeordneten Gebietskörperschaften Bund und Land,
- ein Entwicklungsbedarf, der sich aufgrund der Bevölkerungs- oder Wirtschaftsstrukturentwicklung ergeben mag,
- die Erholungsfunktion eines Ortes.

Während die erste Gruppe von Einflußfaktoren struktureller Art sind, könnte die zweite Gruppe als funktionelle Bedarfsfaktoren gekennzeichnet werden, weil sie von der Funktion des Ortes innerhalb eines größeren Raumes abhängig oder beeinflußt sind.

Hier kann es nun nicht darum gehen, jede einzelne funktionelle und strukturelle Komponente im Detail zu besprechen. Dies ist in der angeführten Literatur ausführlich geschehen. Die Aufzählung soll darüber hinaus nur exemplarisch sein und hat als wesentliches Ergebnis, daß die abgestufte Volkszahl in keiner Weise für sich beanspruchen kann, eine als bedarfsgerecht ansprechbare Verteilung der Gemeindeertragsanteile zu verwirklichen.

1.3. **Welche Arten von kommunalem Finanzbedarf sollen aus den Ertragsanteilen der Gemeinden ausgleichsberechtigt sein?**

Im folgenden soll eine Auswahl von Problemen besprochen werden, die sich im Zusammenhang mit der Streitfrage stellen, in welchem Ausmaß ein entstehender/entstandener Finanzbedarf ausgeglichen werden soll (darf). Obwohl es sich hier — wie bei der Frage der Einbeziehung/Nichteinbeziehung wesentlicher Bedarfskomponenten und deren Gewichtung — um ein im wesentlichen politisch zu entscheidendes Problem handelt, kann die Wissenschaft Grundlagen für eine solche Entscheidung liefern.

Vier Fragestellungen sollen hier besprochen werden:

- (1) Soll ein erhöhter Mittelbedarf, der aufgrund der Bevölkerungsballung zur Erreichung eines quantitativ und qualitativ gleichwertigen Angebots erforderlich ist, (vollumfänglich) abgegolten werden?
- (2) Soll ein erhöhter Mittelbedarf, der zum Zwecke der Verwirklichung eines gegenüber anderen Kommunen höheren Versorgungsniveaus erforderlich ist, (vollumfänglich) abgegolten werden?

- (3) Welche Rolle spielen Folgekosten einer bereits bestehenden Infrastruktur für den kommunalen Finanzbedarf?
- (4) Soll die Mittelzuteilung sich an Vergangenheitswerten orientieren oder auch ein »Entwicklungsprinzip« berücksichtigen?

1.3.1. Sozialisierung der Ballungskosten wirkt ballungsfördernd

Es dürfen nicht nur aus den verschiedensten Gründen erfolgte und notwendige Differenzierungen im Umfang und Qualität der öffentlichen Leistungen als eigentliche Ursache der progressiv zur Einwohnerzahl steigenden Kosten betrachtet werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß die Deckung gleicher Bedürfnisse zum Teil in größeren Gemeinden auch erheblich höhere Kosten je Einwohner erfordert.⁵⁶⁾

Sollen die zur Erreichung eines gleich hohen Leistungsniveaus in Gemeinden mit unterschiedlicher Größe von einander oft erheblich abweichenden Stückkosten bei der Zuteilung der Ertragsanteile berücksichtigt werden?⁵⁷⁾ Was soll bei der Zuteilung finanzieller Ressourcen mit jenen Aufgaben geschehen, die erst in Ballungsgebieten zu einer regelungsbedürftigen öffentlichen Aktivität werden?

Um diese Fragen zu beantworten, muß auf Faktoren, die bei der Standortwahl einer Wohn- und Betriebsstätte zu berücksichtigen sind und auf die dabei auftretenden, einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten Bedacht genommen werden. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, daß das regional differenzierte Niveau öffentlicher Grundleistungen, also all die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Einrichtungen, die auf Basis gesellschaftlicher Leitbilder als 'funktionsnotwendig' und 'zeitgemäß' erachtet werden, eine sehr bedeutsame Einflußgröße für die Standortwahl einer Wohn- und Betriebsstätte zu gelten hat.

56) Vgl. W. ALBERS, Finanzausgleich (III), a.a.O., S. 569 sowie D. COLUMBERG, a.a.O., S. 43 f.

57) Zu den Aufgaben mit vermeintlichen und tatsächlichen Ausgabenunterschieden zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Größe vgl. die Ausführungen von RÜSCH, Institutionelle Restriktionen, a.a.O., S. 311.

Unterschiedliche öffentliche Leistungen bedeuten komparative externe Ersparnisse der Bevölkerung und von Betrieben.⁵⁸⁾ Diese Formel gilt nicht im Rahmen eines finanzausgleichspolitischen Trennsystems, in dem jede Kommune die von ihr angebotenen Leistungen den innerhalb ihrer Grenzen wohnenden Menschen und bestehenden Betrieben anlasten muß, sodaß jederzeit ein privatwirtschaftlicher Kosten-Leistungsvergleich möglich ist, der zudem noch mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen übereinstimmt. Die Bewohner eines Ortes und die dort angesiedelten Betriebe können sich dadurch an das optimale kommunale Leistungsvolumen herantasten. Die Gleichung 'unterschiedliche öffentliche Leistungen bedeuten private Ersparnis' gilt aber im Steuerverbundsystem, in dem — überall gleiche Hebesätze angenommen — die Kosten für die kommunale Infrastruktur bei unterschiedlichem Leistungsniveau (!) bundesweit gleich hoch sind.

In einem System, in dem der Steuerverbund verwirklicht ist, siedeln sich die Betriebe dort an, wo ein höheres öffentliches Leistungsniveau verwirklicht ist. Dort können sie aufgrund der 'Vorteile der Nähe' ein höheres Ausmaß an Produktivität verwirklichen. Mit steigender Ballung nehmen nun aber auch für bestimmte Leistungen der Kommune die Kosten überproportional zu. Soweit diese so gestiegenen Kosten in gleichem, ebenfalls überproportionalem Ausmaß — wie es ansatzweise durch den aBS geschieht — abgegolten werden, spüren weder die gemeindlichen Entscheidungsträger noch die dort angesiedelten Betriebe (voll) die bei zunehmender Ballung entstehenden 'Nachteile der Enge'. Das Agglomerationsoptimum kann dabei unbemerkt überschritten werden, was zu gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlusten und zu einer Fehlallokation der Ressourcen führt und die Bildung ausgewogener Wirtschaftsräume verhindert.

Das Modell ist zwar keine voll gültige Abbildung der österreichischen Realität, weil es u.a. noch andere als die eben angeführten Standortfaktoren gibt, in Österreich neben der verbundenen Steuerwirtschaft erhebliche Elemente des Trennsystems verwirklicht sind und weil des aBS höchstens im Ausnahmefall genau die mit steigender Ballung wachsenden Kosten abgilt. Aber tendenziell bewirkt eine Sozialisierung der Ballungskosten eine

58) Vgl. dazu K. LITTMANN, Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19 (1958/59) Er führt aus: »Die Anziehungskraft von Ballungsräumen beruht also u.a. auf der zunächst zunehmenden Quote externer Ersparnisse, die namentlich auch durch die öffentlichen Einrichtungen bedingt sind. Selbst der völlige Fortfall der Kommunalsteuern in deglomierten Zonen bedeutete dabei keinen ausreichenden Ersatz für diejenigen Vorteile, die die Ballungsräume eröffnen«. S. 378.

weitere Begünstigung der Ballung. Dadurch wird ein *circulus vitiosus* in Gang gesetzt, der zur Abgeltung der ständig wachsenden gesamtwirtschaftlichen Kosten der Ballung einen immer größeren Mitteleinsatz erfordert. ALBERS hat den hier besprochenen Tatbestand wie folgt zusammengefaßt: (Heraushebungen von mir, M.G.) »Im Verteilungsschlüssel wird unterstellt, daß die Kosten für öffentliche Leistungen je Einwohner mit wachsender Gemeindegrößenklasse zunehmen. Dementsprechend wird der Berechnung der Zuweisungen in größeren Gemeinden eine Einwohnerzahl zugrunde gelegt, die höher als die tatsächliche ist (veredelte Einwohnerzahl). Soweit die großen Gemeinden nicht die höheren Eigeneinnahmen bzw. Finanzzuweisungen zur Befriedigung von Bedürfnissen verwenden, die auch den Bürgern kleiner benachbarter Gemeinden zugute kommen, werden sie in die Lage verzetzt, die gleichen öffentlichen Leistungen je Einwohner zu gewähren, auch wenn sie z.B. 50% bzw. 200% höhere Kosten als in kleinen Gemeinden verursachen, oder — falls die Kostenerhöhung geringer ist — zusätzliche bzw. bessere Leistungen zu bieten. Die öffentliche Hand würde dadurch die an sich schon vorhandene Anziehungskraft der Städte verstärken. Will man eine solche Wirkung vermeiden, sollte die Erhöhung der Bemessungsgrundlage der Finanzzuweisungen je Einwohner mit der Gemeindegröße hinter der Zunahme der tatsächlichen Ausgaben je Einwohner zurückbleiben, da anzunehmen ist, daß mindestens ein Teil der höheren Ausgaben auf Agglomerationsnachteile zurückzuführen ist.«⁵⁹⁾

1.3.2. Selbstbehalt für höheres Versorgungsniveau

Die Förderung, wonach ein erhöhter Pro-Kopf-Mittelbedarf zum Zwecke der Verwirklichung eines gegenüber anderen Kommunen erhöhten Versorgungsniveaus von den dadurch Bevorzugten selbst zu tragen ist, kann als 'einsichtig' bezeichnet werden und ist schnell aufgestellt. Dies gilt besonders für Gemeinden gleicher Größe und Funktion. Schwieriger wird die Beurteilung dieser Problematik, wenn sich Gemeinden größenmäßig und/oder funktional unterscheiden:

Dies hat mehrere Gründe:

- Einmal können höhere Kosten zur Erreichung desselben Versorgungsniveaus in Gemeinden mit unterschiedlicher Größe vorhanden sein (vgl. 1.3.1.);

59) W. ALBERS, *Finanzausgleich (III)*, a.a.O., S. 574.

- Ferner ist es nicht einfach festzustellen, wann nun genau ein höheres Niveau an kommunalen Leistungen verwirklicht ist;
- Weiter verhinderte es die Unteilbarkeit verschiedener öffentlicher Leistungen (z.B. Krankenhaus), daß diese auch in für kleinere Gemeinden 'zugeschnittener' Größenordnung bereitgestellt werden können und
- schließlich bieten zentrale Orte (verschiedener Abstufung) oft Leistungen an, die zwar der eigenen Bevölkerung, darüber hinaus auch den Nachbargemeinden, der Region, dem Bundesland oder allen Einwohnern des Staatsgebietes (wenigstens potentiell) zur Verfügung stehen und so ihren Nutzen über die Gemeindegrenze hinaus streuen.

Dazu führt ALBERS aus:⁶⁰⁾ »Unterstellt man, daß 20-25vH der Mittel 'zentraler Orte' für überörtliche Einrichtungen (weiterführende Schulen, Krankenhäuser, Theater) verwendet werden, die in kleineren Gemeinden nicht vorhanden sind, von ihren Einwohnern aber mitgenutzt werden, bedeutet eine darüber hinausgehende Zunahme der Steuer- (Finanz-) kraft ein besseres Angebot an öffentlichen Leistungen größerer Gemeinden und — da sich diese überwiegend in Ballungsgebieten befinden — eine bessere Ausstattung der Ballungsräume«. Und resümierend meint ALBERS: »Die über den mit zunehmender Gemeindegröße wachsenden Finanzbedarf weit hinausgehende Erhöhung der Steuer- und Finanzkraft der Gemeinden wirkt also ballungsfördernd«.⁶¹⁾

Nur: Was heißt genau »eine darüber hinausgehende Zunahme« oder die Aussage im zweiten Zitat? Dieses Verhältnis zwischen der Zunahme der Gemeindegröße und der Finanzkraft ist mit einer Elastizitätsziffer zwar erfaßbar, aber nicht so eindeutig zu interpretieren, wie es ALBERS tut. KUBIN wählt einen noch direkteren Ansatz, auch wenn er den Zusammenhang von Gemeindegrößen und Leistungsniveau völlig anders sieht: »Nicht unerwähnt soll bleiben, daß sich der Erwartungspegel bezüglich infrastruktureller Ausstattung nicht nur am Dorf gehoben hat, daß dieser Pegel vielmehr auch in mittleren und Großgemeinden eine entsprechende Anhebung erfuhr. Die Hebung des Erwartungsniveaus wirkt naturgemäß als Multiplikator der Anforderungen und damit auch der Aufgaben ... Um ihm (diesem Multiplikator) gerecht zu werden, bedarf es auch der Einrichtung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels« (Heraushebung von mir, M.G.).⁶²⁾

60) W. ALBERS, Standortwirkungen der staatswirtschaftlichen Tätigkeit, a.a.O. S. 220 f.

61) W. ALBERS, ebendort, S. 221.

62) E. KUBIN, Rechtfertigung. a.a.O., S. 465.

Wenn mit dem aBS — wie es KUBIN offen unterstellt — ein höheres Versorgungsniveau der größeren Orte und der Städte mit Gütern und Leistungen finanziert werden soll, dann ist er sicherlich abzulehnen. Den Komfort sollen sich diese Gemeinden selbst bezahlen! Aber so einfach ist der Zusammenhang aufgrund der externer Effekte ja nicht:

Die empirische Forschung hat im Zusammenhang mit der Ermittlung eines höheren Versorgungsniveaus oder mit der Ermittlung der Höhe externen Effekte verschiedener zentraler Einrichtungen noch viel zu wenig Evidenz über den Saldo der Vor- und Nachteile von Standorten zentraler Leistungen für die Standortgemeinde vorgelegt. Deshalb ist auch kein abschließendes Urteil möglich, in welchem Umfang das in Ballungsgebieten zentraler Orte offensichtlich vorhandene, höhere Leistungsniveau in Form von externen Effekten auch dem Umland zugute kommt.

Die Vorteile solcher Standorte zentraler kommunaler Leistungen bestehen u.a. darin, daß solche Gemeinden meist nicht nur Betriebs- und damit häufig Einkaufsort von privaten Gütern und Dienstleistungen sondern auch Standorte überkommunaler Leistungen von Bund und Land sind. Von diesen Vorteilen müssen die Benutzerentgelte durch die Randgemeinden (auch in Form einer Minderzuteilung von Ertragsanteilen an diese sowie die Investitionszuschüsse und Kostentragungen dieser Gemeinden zu solchen Leistungen), aber auch die Finanzierungsbeihilfen von Bund und Land für solche kommunale Leistungen (auf Kosten der anderen Gemeinden) in Abzug gebracht werden.

Offensichtlich ist jedenfalls, daß die Bürger der Standortgemeinden solcher zentraler kommunaler und überkommunaler Einrichtungen selbst am unmittelbarsten versorgt sind. Sonst würden sich die Gemeindeverantwortlichen nicht immer so bemühen, eine Leistung (die ja angeblich in so hohem Maße nur den außerhalb der Gemeinde angesiedelten Menschen und Betrieben zugute kommt⁶³⁾) in ihre Gemeinde zu bringen. Die auswärtigen Benutzer, die einen Bedarf an einer bestimmten Leistung in ihrer Gemeinde genau so haben mögen — wo er aber aus Gründen der finanziellen oder organisatorischen Restriktion nicht erfüllt werden kann — müssen häufig erhebliche Zeit- und Fahrtkosten in Kauf nehmen, um an solche Leistungen überhaupt erst einmal heranzukommen.⁶⁴⁾

63) Vgl. H. MAYR, Mehr Mittel für die Ballungsräume, in: Die Zukunft, 1976, Heft 13/14, S. 4 ff.

64) Chr. SMEKAL und G. FEUERSTEIN, Die finanzielle Belastung der Vorarlberger Gemeinden aus der Trägerschaft einer Krankenanstalt, als Manuskript vervielfältigt, Innsbruck-Bregenz 1974, S. 20, S. 31.

1.3.3. Folgekosten als Bedarfskomponente

Oben wurde ausgeführt, daß sich die Gemeinden gleicher und unterschiedlicher Größe erheblich im Bestand an öffentlichen Grundeinrichtungen (Infrastruktur) unterscheiden. Damit werden die Folgekosten zu einer bedeutsamen Bedarfskomponente. Der Begriff »Folgekosten« kann mit verschiedenen Inhalten⁶⁵⁾ beladen werden:

Er könnte z.B. die Unterhaltungs-, Betriebs- und Verwaltungskosten einschließlich der Personalkosten sowie kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen umfassen. Die Folgekosten rentierlicher Investitionen könnten auch anhand der Kostendeckung als Differenz zwischen künftigen Kosten und Erträgen definiert werden. Dabei treten allerdings erhebliche Schwierigkeiten bei der Vorausschätzung der Inflationsrate, der Zinsenentwicklung, der Lohnsteigerungen einerseits und der Kapazitätsauslastung sowie den Möglichkeiten bei der (autonomen) Preisgestaltung andererseits auf.

Tab. 19: Kostendeckungsgrad kommunaler Gebührenhaushalte

Einrichtungen	durchschnittlicher Kostendeckungs- grad in %
Abwasserbeseitigung	93
Abfallbeseitigung	99
Schlacht- und Viehhöfe	80
Bestattungswesen	65
Bäder	36
Volkshochschulen	57
Musikschulen	43
Theater und Konzerte	35
Museen	11

Quelle: W. RÖCK, a.a.O., S. 369, Tab. 3 und dort angegebene Literatur.

65) Vgl. W. RÖCK, Die Problematik der Folgekosten öffentlicher Investitionen, in: Wist, 1977, Heft 8, S. 365

Bei der Haushaltswirksamkeit von Folgekosten ist ferner noch zu beachten, ob Dritte (z.B. andere Gemeinden, das Land, der Bund oder Fonds) diese in Form von Zins- und Tilgungsbeihilfen, Beteiligungen an den Besoldungskosten usw. mittragen helfen.

Über die Höhe von Investitions- und Folgekosten informiert die Tabelle 20, in der die in der BRD erzielten Durchschnittswerte angeführt sind. Wesentlich ist dabei, daß auch Investitionen gleichen Typs, z.B. die Erstellung eines Kindergartens oder eines Kilometers Gemeindestraße kostenmäßig in verschiedenen Gemeinden erheblich variieren können, was durch die Kosten des Grunderwerbs durch unterschiedliche Herstellungskosten sowie durch die gewählte Finanzierungsstruktur bedingt sein mag.

Im Zusammenhang mit diesem Thema spielen die Folgekosten eine Rolle

- (a) bei der Einschätzung der Wirkung des aBS und
- (b) bei der Beurteilung des Finanzbedarfs für zentralörtliche Einrichtungen.

zu (a):

Es ist offensichtlich, daß Gemeinden, die in der Vergangenheit durch den aBS tendenziell begünstigt wurden, in dieser Zeit auch höhere Investitionen tätigen und sonstige Leistungen einrichten konnten, was nicht nur zu einer besseren Versorgung der Bevölkerung sondern auch zu einer vergleichsweise höheren Belastung des Haushalts durch Folgekosten einschließlich des Kapitaldienstes führen mochte. Der aBS nimmt damit den Charakter einer 'self-fulfilling-prophecy' an: Ein einmal (fortwährend) mit Erfolg behaupteter höherer Finanzbedarf führt über die 'Folgekostenschraube' tatsächlich zu einem höheren Finanzbedarf!

Bei einem Rückgang der Bevölkerung, der für nicht wenige Gemeinden anlässlich der Volkszählung 1971 ein Problem darstellte, spielen die Folgekosten in Verbindung mit dem aBS ebenfalls eine Rolle: Trotz steigender Stückkosten — die anfallenden Folgekosten verteilen sich auf eine geringere Bevölkerung — sinkt der 'Bonus' aus dem aBS ab. Die Bevölkerungsentwicklung ist für viele Gemeinden keine Einbahnstraße nach oben! An den Stufengrenzen des aBS entstehen dabei für die durch einen Bevölkerungsrückgang betroffene Gemeinde überproportional hohe Strafsätze (vgl. III 1.4.).

Tabelle 20: Baukosten und Folgekosten verschiedener öffentlicher Einrichtungen in DM (Stand 1974¹⁾)

Öffentliche Einrichtung	Größe	Baukosten	Jährliche Folgekosten	
			insgesamt	nur Unterhalt und Betrieb
Bundesautobahn	100 km Strecke	790 Mio.	76,6 Mio.	3,16 Mio.
Bundesstraße	100 km Strecke	230 Mio.	21,6 Mio.	920 Tsd.
Landes- u. Kreisstraßen	100 km Strecke	100 Mio.	9,7 Mio.	800 Tsd.
Kläranlage	für 10000 Einwohner	2 Mio.	390 Tsd.	120 Tsd.
Universität	für 10000 Studenten	670 Mio.	122-155 Mio.	40-65 Mio.
Grundschulklasse	für 30 Schüler	350 Tsd.	108 Tsd.	70 Tsd.
Hauptschulklasse	für 30 Schüler	386 Tsd.	120 Tsd.	77 Tsd.
Realschulklasse	für 30 Schüler	491 Tsd.	152 Tsd.	98 Tsd.
Gymnasialklasse	für 25 Schüler	497 Tsd.	154 Tsd.	99 Tsd.
Kindergarten	für 3 Gruppen	570 Tsd.	177 Tsd.	114 Tsd.
Turn- und Sporthalle	500 m ² Hauptnutzfläche	870 Tsd.	144 Tsd.	34 Tsd.
Hallenbad	250 m ² Wasserfläche	3,62 Mio.	740 Tsd.	254 Tsd.
Sportplatz	10000 m ² Nutzfläche	500 Tsd.	68 Tsd.	15 Tsd.
Freibad	350 m ² Wasserfläche	525 Tsd.	81 Tsd.	16 Tsd.
Krankenhaus	500 Betten	70 Mio.	18,2 Mio.	9,1 Mio.

Quelle: W. RÖCK, a.a.O., S. 368, Tab. 2 und dort angegebene Literatur.

1) Ohne Zinsen und Abschreibungen

zu (b):

Sollen im Rahmen einer regionalpolitischen Zielsetzung zentralörtliche Einrichtungen gefördert werden, so ergibt sich aus den obigen Ausführungen, daß neben den Investitionen auch für die entstehenden Folgekosten Vorsorge getroffen werden muß, sofern diese nicht durch Vorteile abgegolten werden, die sich für die betreffende zentralörtliche Gemeinde aus dieser Funktion ergeben (vgl. 1.1.3.).

1.3.4. Das unberücksichtigte 'Entwicklungsprinzip'

Ein schwerwiegender Vorwurf an die Einrichtungen des aBS besteht darin, daß er ausschließlich vergangenheitsorientiert ist und dadurch strukturkonservierend wirkt. SILBERBAUER kritisiert am geltenden Finanzausgleich, daß er »nur status-quo-bezogene Kriterien kennt, ja im Falle des Konstanthaltens der Einwohnerzahlen bei Veränderungen der Wohnbevölkerung sogar auf überholte Zustandsmerkmale zurückgreift.«⁶⁶⁾ Und weiter: »Zuteilungsmaxime müßte nicht der augenblickliche Bedarf, sondern der aufgrund einer angestrebten Entwicklung erwünschte Bedarf sein«.

Es ist sicherlich so, daß im Rahmen der Kommunalpolitik — wie die Ausführungen zu den Folgekosten bestehender Projekte zeigten — immer auch der status-quo eine angemessene Berücksichtigung finden sollte. Es müßte also zu einer entwicklungsfreundlichen Mischung zwischen gegenwarts- und zukunftsbezogenen Einflußgrößen kommen. Der aBS aber berücksichtigt ausschließlich bereits überholte Werte. Wenn der aBS ein Entwicklungsprinzip berücksichtigt, dann ist es jenes, daß historische Zufälligkeiten noch extrapoliert werden.

1.4. Zusammenfassung: Die Effizienz des aBS im Hinblick auf die Forderung nach 'bedarfsgerechter' Mittelverteilung

Dieser Abschnitt war der Frage gewidmet, ob die Behauptung von der Effizienz des aBS, eine als 'bedarfsgerecht' ansprechbare Mittelverteilung zu verwirklichen, zu Recht besteht oder nicht.

Es zeigte sich, daß über die beiden Komponenten des Wortes 'Bedarfs-Gerechtigkeit' unterschiedliche Auffassungen bestehen müssen, weil so-

66) G. SILBERBAUER, a.a.O., S. 67.

wohl über 'Bedarf' als auch über 'Gerechtigkeit' die Meinungen auseinandergehen werden. Die Frage nach der 'Bedarfsgerechtigkeit' ist somit zu allererst ein politisch zu entscheidendes Problem. Allerdings kann zu dieser Entscheidung auch die Wissenschaft einige Kriterien beisteuern.

So war es ein wesentliches Ergebnis dieses Abschnitts, verkürzende Meßverfahren für den Finanzbedarf von Gemeinden als solche zu entlarven. Insbesondere wurde gezeigt, daß die Gleichsetzung von Bedarf und Ausgaben einen logischen Zirkelschluß darstellt. Aber auch andere Verfahren zur Messung eines unterschiedlichen Finanzbedarfs von Gemeinden, die üblicherweise Verwendung finden, wurden als zu grobe Vereinfachung der Problematik, als (noch) zu wenig leistungsfähig oder unzweckmäßig verworfen.

Darüber hinaus wurden, da die üblicherweise verwendeten Meßverfahren von Finanzbedarf — wie ausgeführt — versagen, eine Vielzahl bedeutsamer, volkszahlabhängiger und -unabhängiger Bedarfskomponenten struktureller und funktionaler Art vorgestellt, die bei allem Zwang nach Typisierung von Gemeinden bei der Zuteilung der Ertragsanteile nicht über den unflexiblen Kamm des aBS geschoren werden dürfen. Es wurde aufgezeigt, daß der aBS über eine Sozialisierung der Ballungskosten noch zusätzlich ballungsfördernd wirkt und so zu einer Fehlallokation von Ressourcen führt sowie die Bildung ausgewogener Wirtschaftsräume verhindert. Auch mußte darauf hingewiesen werden, daß die im aBS implizierte Forderung, wonach das in größeren Gemeinden ermöglichte, höhere Versorgungsniveau von der nicht in diesen Gemeinden wohnenden Bevölkerung zu tragen sei, mit den hier vertretenen Gerechtigkeitsvorstellungen nicht vereinbar erscheint.

Ein nach einer umfassenden Kosten-/Nutzen-Analyse (im Sinne der Studie von SMEKAL/FEUERSTEIN)⁶⁷⁾ für die einzelnen zentralörtlichen kommunalen Einrichtungen noch verbleibender Kostenüberschuß sollte hingegen durch eine abgestufte Mittelzuteilung abgegolten werden. Der aBS dürfte hier jedoch ein viel zu globales Mittel sein, weil hier ständig die Größe einer Gemeinde mit ihrer Zentralität gleichgesetzt wird, was offensichtlich eine unzulässige Verallgemeinerung darstellt. Insbesondere können auch bevölkerungsmäßig relativ kleine Orte eine erhebliche Zentralität aufweisen (z.B. Eisenstadt, Lienz). Bei all diesen Studien ist zu bedenken, daß der erschwerte Zugang für die außerhalb der Standortgemeinde ange-

67) Vgl. Chr. SMEKAL, G. FEUERSTEIN, a.a.O.

siedelten Menschen und Betriebe den Nutzen aus solchen Leistungen (oft) erheblich reduziert.

Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, daß der aBS ein Paradebeispiel für eine 'self-fulfilling-prophecy' darstellt: Zunächst ermöglicht er anhand eines einzigen Bedarfskriteriums ausgewählten Gemeinden die Bereitstellung eines höheren kommunalen Leistungsniveaus. Dies zieht entsprechende Folgekosten nach sich, woraus diese Gemeinden nun tatsächlich auf einen gestiegenen Bedarf an finanziellen Mitteln hinweisen können. Abschließend wurde noch die vergangenheitsorientierte, strukturkonservierende Ausrichtung des aBS einer Kritik unterzogen.

Aus den angeführten Argumenten, insbesondere der Vielzahl der berücksichtigungswürdigen Bedarfskomponenten von Gemeinden dürfte hervorgehen, daß der aBS keinesfalls als 'bedarfsgerechtes' Verteilungsinstrument angesprochen werden kann. Dadurch ergibt sich für die Bundesländer und den Bund die Notwendigkeit, eine Fülle von Maßnahmen zu ergreifen, um die größten Fehlsteuerungen dieses Instrumentes in ihrer Wirkung zu reduzieren.

2. Die regionalpolitische Effizienz des aBS

2.1. Problemstellung:

Der Finanzausgleich wird häufig vorwiegend unter fiskalischen und rechtlich-administrativen Gesichtspunkten beurteilt, während regionalwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge fast unbeachtet bleiben. Jede einzelne finanzausgleichspolitische Maßnahme für sich betrachtet hat aber erhebliche regionalpolitische Auswirkungen und dies gilt, wie zu zeigen sein wird, in besonderem Ausmaß auch für den aBS. Mit anderen Maßnahmen des Finanzausgleichs gemeinsam führt er aufgrund seiner Bestimmungen zu einer örtlich und regional differenzierten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften, woraus unterschiedliche finanzielle Handlungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung resultieren.

Von Bedeutung ist dabei, daß von den längerfristig verfügbaren Einnahmen einer Gemeinde (einer Region) das (mögliche) Niveau der öffentlichen Leistungen und damit die Attraktivität dieses Ortes (der Region) abhängt. ALBERS führt diesen Zusammenhang aus: »Mißt

man den öffentlichen Ausgaben eine positive Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität zu, muß durch das Zurückbleiben der öffentlichen Ausgaben in einer Region B hinter denjenigen einer Region A die wirtschaftliche Entwicklung der ärmeren Region B beeinträchtigt werden. Die reichere Region A hat Standortvorteile, die aus einem höheren Wohn- und Freizeitwert für private Haushalte und Wettbewerbsvorteilen für private Unternehmen durch bessere Vorleistungen (Infrastruktur) der öffentlichen Hand bestehen.« 68)

In diesem Abschnitt sollen zunächst anzustrebende regionalpolitische Ziele vorgestellt (2.2.) und im Rahmen eines empirischen Befunds der Stand der Verwirklichung dieser Ziele in Österreich aufgezeigt werden (2.3.). Anschließend wird die regionalpolitische Effizienz des aBS im Hinblick auf diese Ziele überprüft (2.4.), wobei vor allem folgende Gesichtspunkte im Vordergrund der Überlegungen stehen sollen:

- die (behauptete) disparitätenmindernde Wirkung des aBS,
- die Anreizwirkung des aBS zur Kommunalstrukturreform,
- die ausschließlich gemeindeorientierte Ausrichtung des aBS, worunter der Umstand verstanden werden soll, daß er nur auf einzelne Gemeinden abstellt, ohne die bedeutsamen Leistungsaustauschbeziehungen zwischen den Gemeinden der näheren Umgebung dieser Gemeinde (Region, Bezirk) zu berücksichtigen.

Dabei ist auf die mangelnde Fähigkeit des aBS, die Funktion einer Gemeinde innerhalb einer Region zu berücksichtigen und damit zusammenhängend die fehlende Elastizität des aBS einzugehen, auf regionalpolitische Leitbilder (z.B. 'Zentrale-Orte-Konzept', Konzept der 'Dezentralisierten Zentralisierung', 'Entwicklungssachsen-Konzept') Bezug zu nehmen.

An andere sehr raumwirksame Eigenschaften des aBS bei der länderweisen Vorverteilung der Ertragsanteile der Gemeinden sowie auf die regionalpolitischen Auswirkungen des 'Bedarfsausgleichs' soll hier nur mehr erinnert werden; sie wurden bereits in Kapitel 2 ausführlich und anhand empirischer Daten behandelt. In einem abschließenden Teil (2.5.) soll die Frage nach der regionalpolitischen Effizienz des aBS im Hinblick auf die oben angeführten Ziele beantwortet werden.

68) W. ALBERS, Standortwirkungen, a.a.O., S. 212.

2.2. Das 'Ausgewogenheitspostulat' als Ausdruck des regionalpolitischen Zielbündels

Zur Beurteilung finanzausgleichspolitischer Maßnahmen aus regionalpolitischer Sicht sind entsprechende Zielsetzungen zu formulieren und auf solche Zielsetzungen aufbauende Denkmuster der Regionalpolitik ('Leitbilder') als Maßstäbe heranzuziehen.

Es muß an dieser Stelle festgehalten werden, daß der regionalpolitische Zielfindungsprozeß noch keineswegs abgeschlossen ist und eine Fülle von Konflikten nicht nur zwischen den einzelnen Zielen sondern auch in der Bewertung der regionalpolitischen Ziele zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden auftreten (müssen). Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die Rangordnung verschiedener Ziele von der jeweiligen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung abhängig und damit notwendigerweise Änderungen unterworfen ist. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang aber ist auch, daß Regionalpolitik ex definitione eine mögliche Bevorzugung bzw. Benachteiligung einzelner räumlicher Einheiten oder Aggregate (z.B. Ballungsgebiete, ländlicher Bereich) miteinschließt.

Gerade wegen dieser Probleme gibt es in der Literatur immer wieder Versuche, Kataloge regionalpolitischer Zielsetzung zu erstellen, wobei teilweise auch versucht wird, die Zielkonflikte zwischen den einzelnen Zielsetzungen aufzuzeigen, damit Zielkonfliktlösungen möglich werden.

Nachdem es an dieser Stelle nicht möglich ist, auf die Fülle der regionalpolitischen Zielsetzungen und auf die dabei auftretenden Zielkonflikte näher einzugehen, soll exemplarisch der Zielkatalog des Landes SALZBURG, wie er im Salzburger Strukturverbesserungsfondsgesetz enthalten ist, vorgestellt werden.

In ihm ist

1. Die Schaffung von möglichst gleichen Lebensbedingungen für alle Bewohner des Bundeslandes Salzburg;

69) Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Ausführungen des BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN, Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik, Wien 1972, S. 27 ff. und, etwas allgemeiner gehalten, H. HAUSER, a.a.O., S. 68 ff. Zu den Zielsetzungen 'Veränderung regionaler Strukturen' und 'Förderung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse' vgl. auch M. GANTNER, Ausgewählte Aspekte ... von intragovernmentalen Transferzahlungen, a.a.O. S. 442.

2. die Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles, das zwischen den Ballungsräumen und den Entwicklungsgebieten sowie den strukturschwachen ländlichen Gebieten besteht;
3. die Schaffung und Sicherung von Dauerarbeitsplätzen in allen Landesteilen. ⁷⁰⁾

normiert.

Man könnte die Ziele der Regionalpolitik —deren Operationalisierung noch weitere Probleme aufwirft, auf die hier nur soweit der aBS angesprochen ist, eingegangen werden kann — unter dem Stichwort 'Ausgewogenheitspostulat' zusammenfassen. Wie das obige Beispiel zeigt, besteht es in der Schaffung ausgewogener (annähernd gleichwertiger) Lebensbedingungen unter Einschluß der Arbeitsplatzverhältnisse (usw.). Da die ökonomische Unmöglichkeit evident ist, eine Gleichausstattung mit öffentlichen Einrichtungen zu verwirklichen, kann dieses Ausgewogenheitspostulat am ehesten mit Hilfe eines Konzeptes 'zentraler Einrichtungen' (dezentralisierter Ballung) einer Verwirklichung näher gebracht werden. ⁷¹⁾

Das 'Zentrale-Orte-Konzept' stellt in seinem Kern einen notwendigen und sinnvollen Kompromiß zwischen der Begrenztheit der finanziellen Mittel, der Rücksichtnahme auf historisch gewachsene Strukturen, der Optimierung der Erreichbarkeit von öffentlichen Einrichtungen und der Optimierung des für die einzelnen Arten von Infrastruktur notwendigen Nutzungs- oder Nachfragepotentials dar.

Zweckmäßiger Weise werden dazu folgende Begriffspaare von Infrastrukturarten unterschieden:

- (1) haushalts- (konsum-)komplementäre (z.B. Volksschule) und betriebs- (produktions-)komplementäre Infrastruktur (Aufschließung von Betriebsgrundstücken);
- (2) punktförmige (Kindergarten, Krankenhaus) und lineare Infrastruktur (Wasserver- und -entsorgung, Straßen);
- (3) kommunale (z.B. Feuerwehr, Gemeindestraße) und überkommunale Infrastruktur (z.B. Berufsschule, Autobahn).

70) W. HASLAUER, Das Salzburger Strukturverbesserungsfondsgesetz als Instrument ganzheitlicher Regionalpolitik, Österreichische Gemeinde-Zeitung, Nr. 15/16, 1976, S. 370.

71) Der BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN stellt in diesem Zusammenhang fest: »Das Ausstattungs- und Leistungsgefälle zwischen den Ballungsräumen und dem ländlichen Bereich sollte möglich verringert werden, und zwar dadurch, daß in den zentralen Orten des ländlichen Raumes die erforderlichen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen der öffentlichen Hand sowie gleichzeitig geeignete Verkehrsverbindungen zwischen dem Wachstumsschwerpunkt und seinem Umland geschaffen werden. Nur auf diese Weise können die wiederholt geforderten 'annähernd gleichen Lebensbedingungen' im ländlichen Raum in wirtschaftlicher Weise geschaffen werden.« a.a.O., S. 32.

Entsprechend den durch die »Ökonomische Theorie« des Föderalismus bereitgestellten Kriterien für zentrale und dezentrale Aufgabenbereitstellung (wie: Informationskosten, Nutzenradien, Skalenerträge, externe Effekte ...) ⁷²⁾ und einer abgestuften Versorgung mit den eben aufgezählten Typen öffentlicher Infrastrukturarten könnte das 'Ausgewogenheitspostulat' verwirklicht werden. ⁷³⁾

2.3. Regionalpolitischer Befund in Österreich:

Im Sinne des oben (Vgl. III/2.1.) wiedergegebenen Zitats von ALBERS sollen im folgenden die Einnahmen — etwas verkürzend — als Indikator für die durch unterschiedliche öffentliche Leistungen bewirkten Attraktivitätsunterschiede einzelner Regionen stehen. Wie groß diese Standortunterschiede für die Wohnbevölkerung und die Betriebe in Österreich sein müssen, ergibt sich aus einer von RÜSCH besorgten Zusammenfassung einer (unveröffentlichten) Studie des Kommunalwissenschaftlichen Dokumentationszentrums (KDZ). ⁷⁴⁾ Die Ergebnisse dieser Studie in der Zusammenfassung von RÜSCH sollen wegen ihrer Bedeutung für diese Themenstellungen in einem längeren Zitat wiedergegeben werden. ⁷⁵⁾

»Bei einer zusammenfassenden Betrachtung der bezirksweisen kommunalen Finanzausstattung durch ausschließliche Gemeindeabgaben und Ertragsanteile ergaben sich 1972 die größten regionalen Disparitäten zwischen Ballungsräumen und Fremdenverkehrsgebieten einerseits und dünn besiedelten, vorwiegend agrarischen Regionen an-

72) Vgl. dazu: D. BÖS, Eine ökonomische Theorie, a.a.O.; K. BOLUTOGLU, a.a.O. sowie die von G. Kirsch, Föderalismus, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Nr. 5, Stuttgart, New-Jork 1977 zusammengefaßten Beiträge und E. THÖNI, Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt? in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 16 (1975), S. 184-187.

73) A. HAMMER, Der heutige Standort und der Weg in die Zukunft, in: 30 Jahre Österreichischer Gemeindebund, S. 6, führt in diesem Zusammenhang aus: »Da nicht jede Gemeinde gleiche Aufgaben erfüllen und gleiche Leistungen erbringen kann, wird ein Netz von Gemeinden mit der dazugehörigen kommunalen Grundausstattung an Einrichtungen für Bildung, Kultur und Sport gebraucht (Mittelpunktgemeinden)«.

74) Heraushebungen von mir, M.G.

75) Vgl. G. RÜSCH, regionalpolitische Effizienz des Finanzausgleichs, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 321 f.

Die Studie des KDZ trägt den Titel: Finanzausgleich und Regionalpolitik, Auswirkungen der finanzausgleichsbedingten Mittelverteilung auf die Gemeinden in regionalpolitischer Hinsicht, unveröffentlichtes Manuskript, Wien, September 1976.

dererseits. Die Bezirke des Wiener, Linzer, Salzburger und Innsbrucker Zentralraumes (Landeshauptstädte und deren Umgebungs-Bezirk), sowie der Vorarlberger Zentralraum (Rheintal) erhielten die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen (bis zu 40% über dem österreichischen Durchschnitt. Bis zu 20% über diesem Durchschnitt liegen die Pro-Kopf-Werte in den westösterreichischen Fremdenverkehrsbezirken). Auf die geringsten Pro-Kopf-Werte (bis zu 70% unter dem österreichischen Durchschnitt) kamen die bezirksweise zusammengefaßten Gemeinden in den wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen des Mühl-, Wald- und Weinviertels, des mittleren und südlichen Burgenlandes und der südöstlichen Steiermark. Diese Abstufung ergab sich mit geringen Modifikationen auch bei einer gesonderten Heranziehung von ausschließlichen Gemeindeabgaben und Ertragsanteilen.

So waren z.B. die regionalen Unterschiede bei den Ertragsanteilen geringer als bei den ausschließlichen Gemeindeabgaben, die Fremdenverkehrsbezirke erreichten bei den Gemeindeabgaben Spitzenwerte und lagen bei den Ertragsanteilen im österreichischen Durchschnitt.

Die Ballungsräume (mit Ausnahme des Grazer und Klagenfurter Zentralraumes) weisen einmal fast durchwegs hohe Aufkommen an ausschließlichen Gemeindeabgaben auf. Dies begünstigt sie auch bei der Verteilung der Ertragsanteile soweit sie nach dem Aufkommen der betreffenden Steuern erfolgt. Aufgrund der hohen Einwohnerzahl ihrer Städte erzielen sie bei dieser Verteilung nach dem (neben der Volkszahl und dem eigenen Steueraufkommen) dritten bedeutenden Verteilungskriterium, dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel ebenfalls überdurchschnittlich hohe Einnahmen. Dagegen stehen wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen nur geringe Einnahmen aus den mit der gewerblich industriellen Produktion in Zusammenhang stehenden ausschließlichen Gemeindeabgaben zur Verfügung. Diese Regionen setzen sich in der Regel aus einwohnerschwachen Gemeinden zusammen. Deren Haushalte werden deshalb auch bei der Verteilung der kommunalen Ertragsanteile mit nur relativ geringen finanziellen Mitteln ausgestattet.

In den letzten Jahren gewährte der Bund den Gemeinden Investitionsförderungsmittel in der Höhe von jährlich 15% bis 20% der kommunalen Ertragsanteile. Bei einer Betrachtung des regionalen Verteilungsergebnisses der 1973 nach finanzausgleichs- und anderen gesetzlichen Regelungen vom Bund und dem Wasserwirtschaftsfonds den Gemeinden für Investitions-

vorhaben gewährten Zuschüssen ergibt sich nach der erwähnten Untersuchung ein zum Teil anderes Bild als bei den Gemeindeabgaben und Ertragsanteilen. Die Verteilung der Investitionsförderungsmittel wurde anhand einiger ausgewählter Bezirke in Ballungsräumen, Industriegebieten außerhalb der Ballungsräume, Fremdenverkehrs- und wirtschaftlich schwach entwickelten Gebieten beschrieben. Ein auffallendes, aber nicht unerwartetes Ergebnis war die starke Streuung der einzelnen Werte pro Bezirk von 70% unter bis 70% über dem österreichischen Durchschnitt. Die Bezirke in den Ballungsräumen erhielten insgesamt von allen betrachteten Regionen die höchsten Einnahmen pro Kopf; dieser Wert entsprach ziemlich genau dem österreichischen Durchschnitt. Rd. 10% unter diesem Durchschnitt lagen die ausgewählten wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen und die Industriegebiete, über 20% darunter die Fremdenverkehrsgebiete.«

Die Zusammenfassung dieser KDZ-Studie zeigt mit aller Deutlichkeit, daß der geltende Finanzausgleich die Gemeinden mit äußerst ungleichen finanziellen Möglichkeiten ausstattet, über eine Verbesserung der kommunalen Infrastruktur eine Anhebung ihrer Standortqualität und damit ihrer Attraktivität zu erreichen. Das 'Ausgewogenheitspostulat' dürfte jedenfalls kaum verwirklicht sein.

SILBERBAUER kommt in seiner Analyse 'Raumordnung und Finanzausgleich' ebenfalls auf empirischem Weg (für Niederösterreich 1973) zu demselben Ergebnis, wenn er einen engen Zusammenhang zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit der regionalen Schwerpunktgemeinde und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand der jeweiligen Kleinregion feststellt. Er führt aus: »Daraus geht hervor, daß entwicklungsbedürftige Regionen Schwerpunkte mit geringerer finanzieller Leistungsfähigkeit aufweisen als entwicklungsstarke Regionen und daher im Konkurrenzkampf der Gemeinden um die Ansiedlung neuer Betriebe gegenüber den Schwerpunkten in den Aktivräumen erheblich diskriminiert sind.«⁷⁶⁾ Er schlägt vor, den Umstand, daß schwach entwickelte Regionen den ökonomischen Vorsprung der Ballungszentren vor allem deshalb nicht einholen, weil sie im Verhältnis zu den großen Agglomerationen einen Rückstand in der Ausstattung mit öffentlichen Grundleistungen aufweisen, als 'Gesetz der wachsenden Diskrepanz' zu bezeichnen.⁷⁷⁾

76) G. SILBERBAUER, a.a.O., S. 45.

77) Vgl. G. SILBERBAUER, ebendort, S. 25

Auffällig am Ergebnis dieser KDZ-Studie ist auch, daß die Ballungsräume (mit Ausnahme des Grazer und Klagenfurter Zentralraumes) multiple Begünstigungen aufweisen, sowohl bei den ausschließlichen Gemeindeabgaben als auch durch den aBS bei den Ertragsanteilen und schließlich auch bei der Verteilung der Investitionsförderungsmittel. Dies gibt natürlich noch kein vollständiges Bild, da auch die unterschiedlichen Belastungen aus der Landesumlage (und der Sozialhilfe etc.) einerseits und die Förderungen aus den Bedarfszuweisungen und den übrigen regionalwirtschaftlich gezielten Ausgaben der Bundesländer andererseits in die Betrachtung einbezogen werden müßten.

Ein wesentlicher Aspekt wird in der KDZ-Studie — mit Recht im Hinblick auf die genannte Themenstellung — ausgeschlossen. Dieser Aspekt besteht darin, daß ein Großteil der Ausgaben der übergeordneten Gebietskörperschaften regionalpolitisch völlig ungezielt — und damit meist in Ballungszentren, wo die entsprechenden überörtlichen Einrichtungen und die entsprechenden Produktions- und Einkaufskapazitäten gegeben sind, verausgabt werden.⁷⁸⁾ Die wenigen, unter regionalpolitischen Aspekten gezielt eingesetzten Ausgaben der Öffentlichen Hand (Bund, Land, Fonds) werden von den wirtschaftlich schwachen Regionen aus denselben Gründen zu einem Großteil ebenfalls in den Ballungszentren verausgabt.

2.4. Kritik an der regionalpolitischen Effizienz des aBS

Bisher wurde gezeigt, daß die regional erheblich differierenden Entzugs- und Zuführungseffekte der öffentlichen Hand im Zeitablauf zu ebensolchen Abweichungen in der Infrastrukturausstattung und damit der Attraktivität verschiedener Regionen führen muß. Die folgende Analyse soll sich nur mehr auf die regionalwirtschaftlichen Effekte des aBS beziehen. Aus dem gesamten Maßnahmenbündel des Finanzausgleichs wird eine Maßnahme herausgenommen und auf ihre regionalpolitische Effizienz hin überprüft.⁷⁹⁾

78) Dies mag nach dem Erklärungsansatz der Politischen Ökonomie seinen Grund darin haben, daß in den Ballungszentren ein bedeutsames Wählerpotential angesiedelt ist.

79) Ein Kritiker dieser Analyse könnte dem Autor entgegenhalten, daß für regionalpolitische Ziele ja gar nicht der aBS, sondern ganz andere Maßnahmen, z.B. Transfers usw. eingesetzt würden. Einer solchen Kritik wäre entgegenzuhalten, daß die einzelnen Maßnahmen eines solchen Paketes, wie es der Finanzausgleich darstellt, möglichst widerspruchsfrei und aufeinander abgestimmt ausgewählt sein sollten. Der Sinn der Maßnahme A kann ja nicht in der Abschwächung/Beiseitigung der Maßnahmen B desselben Maßnahmenbündels bestehen. Deshalb kann jede einzelne Maßnahme auf ihren Beitrag im Hinblick auf ein gewünschtes Ziel hin überprüft werden.

2.4.1. Die (behauptete) disparitätenmindernde Wirkung des aBS

Die Behauptung von der disparitätenmindernden Wirkung des aBS kann, je nachdem welche Disparität vermindert werden soll, richtig oder falsch sein.

- (1) Zur disparitätenmindernden Wirkung des aBS bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Einnahmen aus ausschließlichen Gemeindeeinnahmen und den Ertragsanteilen.

In der Literatur wird im Rahmen einer umfassenden Beurteilung des aBS diesem zugute gehalten, daß er, bezogen auf die Streuung der ausschließlichen Gemeindeabgaben eine disparitätenmindernde bzw. nivellierende Wirkung entfalte.⁸⁰⁾ Hier ist zu prüfen, ob der aBS diese Wirkung systematisch entfaltet und ob diese These dementsprechend zu verallgemeinern ist.

Vorab ist festzuhalten, daß die ausschließlichen Gemeindeabgaben entsprechend der unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur einzelner Gemeinden bedeutsame Unterschiede pro Kopf aufweisen. Jede Gemeinde erhält nun zu ihren ausschließlichen Gemeindeabgaben Ertragsanteile hinzu, deren Spannungsverhältnis pro Kopf je nach Gemeindegröße aber durch das FAG innerhalb eines Bundeslandes auf $1 \frac{1}{6}$ zu $2 \frac{1}{3}$ beschränkt ist. Bildet man nun die Summe aus ausschließlichen Gemeindeabgaben und Ertragsanteilen, so ist es trivial, daß die gemeindeweisen Summen im Vergleich zu den ausschließlichen Gemeindeabgaben in reduziertem Ausmaß schwanken!

Dies ist aber kein Verdienst der Anwendung des aBS bei der Verteilung der Ertragsanteile, denn eine Reduktion des Spannungsverhältnisses zwischen den stark unterschiedlichen ausschließlichen Gemeindeeinnahmen und den Einnahmen nach Zuteilung der Ertragsanteile würde auch dann auftreten, wenn alle Gemeinden den gleichen Pro-Kopf-Betrag an Ertragsanteilen erhalten würden!

Als systematisch disparitätenmindernd könnte aber nur dann eine Zuteilung von Ertragsanteilen angesprochen werden, bei der, gemessen an einem Pro-Kopf-Durchschnitt an ausschließlichen Gemeindeabgaben, finanzschwache Gemeinden überdurchschnittlich viel und finanzstarke Gemeinden unterdurchschnittlich viel Ertragsanteile erhalten würden (was aus Gründen der Leistungsgerechtigkeit vielleicht gar nicht erwünscht sein

80) Vgl. H. BAUER, Aufgabenfinanzierung der Gemeinden, in: E. MATZNER, Hrsg. Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 296.

mag). Beim aBS wird aber bekanntlich nicht nach dem Kriterium einer relativen Finanzkraft, sondern nach einem ganz anderen Kriterium, der Gemeindegröße, verteilt.

Auch wenn dies keine dem aBS ausschließlich anhaftende oder gar systematisch angestrebte Eigenschaft ist, werden dadurch die einnahmenseitigen Disparitäten von Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes abgeschwächt. Da sich aber der aBS nur an einer einzigen Bedarfskomponente orientiert, werden die ausgabenseitigen Disparitäten keineswegs berücksichtigt. Diese können sich bei einem fortdauernden Unterschied der zur Verfügung stehenden Mittel langfristig sogar vergrößern, weil die finanzstärkeren Gemeinden die Infrastrukturleistungen ständig verbessern und so zunehmend attraktiver gestalten können, was zu Rückwirkungen auf die eigenen Steuereinnahmen führen kann.

- (2) Disparitätenmindernde Wirkung des aBS zwischen vergleichbaren Gemeinden verschiedener Bundesländer?

Im folgenden soll eine finanzstarke, große Gemeinde A in einem 'reichen' Bundesland mit einer ebensolchen Gemeinde B in einem 'armen' Bundesland verglichen werden. Wenn nun die Einnahmen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben in beiden Gemeinden 100 Einheiten betragen, an Ertragsanteilen — nicht zuletzt wegen der großen Bedeutung des aBS bei der ländersweisen Vorverteilung! — in der Gemeinde A 60 Einheiten und in der Gemeinde B (im 'armen' Bundesland) nur 50 Einheiten betragen, so kommt es bereits auf der Einnahmenseite der Gemeinde zu einer disparitätenverstärkenden Wirkung des aBS! Bei einem Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern kann somit nicht einmal das oben als trivial angesprochene Ergebnis, wonach der aBS bezogen auf die Streuung der ausschließlichen Gemeindeabgaben eine disparitätenmindernde Wirkung habe, eine Gültigkeit beanspruchen.

- (3) Disparitätenverstärkende Wirkung des aBS bei der Verteilung der Ertragsanteile?

Bisher wurde die 'disparitätenmindernde Wirkung' des aBS auf die ausschließlichen Gemeindeabgaben, die selbstverständlich stärker schwanken können, als die gesetzlich fixierten Unterschiede bei der Verteilung der Ertragsanteile abgestellt. Bezogen auf die Pro-Kopf-Ertragsanteile verschieden großer Gemeinden bleibt innerhalb eines Bundeslandes

die durch den aBS geschaffene Disparität hingegen bestehen. So gesehen ist der aBS weiterhin disparitätenschaffend.

2.4.2. Die Anreizwirkung des aBS zur Vornahme von Kommunalstrukturreformen

GRAF führt aus, daß »gewisse Elemente einer ('incentiven') Steuerung... im derzeitigen FAG (Finanzausgleichsgesetz 1973) mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel andeutungsweise vorhanden« sind. »Dies wurde zum Beispiel im Zusammenhang mit der Kommunalstrukturreform deutlich, wo der Anreiz zur Zusammenlegung von Gemeinden... gleichzeitig auch im Sinne des regionalen Entwicklungsprinzips der 'dezentralen Konzentration' wirkte«. ⁸¹⁾

Diese Anreizwirkung ist grundsätzlich zu begrüßen und wurde in der Praxis (Vgl. II/1.1.5.) auch mit Erfolg sowohl zur Verbesserung des bundesländerweisen Vorverteilungsergebnisses aus den Gemeindeertragsanteilen als auch der einzelnen Bundesländer zur Anwendung gebracht. Da bei Gemeindezusammenlegungen eine Fülle von Faktoren eine Rolle spielen, ist die Anwendungsmöglichkeit dieser 'incentive'-Wirkung aber beschränkt. Auf eine offensichtliche Widersprüchlichkeit der Argumentation bei Gemeindezusammenlegungen in der Praxis ist allerdings hinzuweisen: ⁸²⁾

»Für die Zusammenlegung/Eingemeindung werden meist Kostenersparnisse bei der Gemeindeverwaltung oder eine bessere Auslastung bestehender Einrichtungen angegeben, und dies mit Recht. Diese Kostenersparnisse werden aber durch die »Mechanik« des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in ihr Gegenteil verkehrt: Da Gemeindezusammenlegungen und Eingemeindungen meist vorgenommen werden, um in die nächsthöhere Stufe im Schema des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu gelangen, werden auf Basis des mit steigender Bevölkerungsgröße überproportional steigenden »Bedarfs« ebenso gestiegene Ertragsanteile an die Nachfolgegemeinde ausgeschüttet. Und dies, obwohl kein einziger Einwohner dazugekommen ist und sogar Kostenersparnisse auftreten.«

81) K. GRAF, Der kommunale Finanzausgleich — potentiellcs Steuerungsinstrument, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6. Jg. (1977), Heft 3, S. 348.

82) M. GANTNER, Finanzausgleich und abgestufter Bevölkerungsschlüssel, a.a.O., S. 10.

2.4.3. Der 'Gießkanneneffekt' des aBS

Der aBS stellt einzig und allein auf die Einwohnerzahl einzelner Gemeinden ab. Zwischen den Gemeinden aber spielt sich ein reger Leistungsaustausch innerhalb der näheren und weiteren Umgebung der Gemeinde ab,⁸³⁾ der in Sprengeln für die Erstellung bestimmter Güter oder in Zweckverbänden seinen Ausdruck finden kann. So wenig nun der aBS auf die bedeutsamen Bedarfskomponenten einer einzelnen Gemeinde wirklich eingeht, so wenig wird durch den aBS die bestehende/geplante Funktion der einzelnen Gemeinden innerhalb ihrer Region berücksichtigt.

Unabhängig davon

- ob ein Ort als zentraler Ort geeignet ist oder nicht;
- ob ein Ort ein zentraler Ort werden soll (entsprechend von Landesentwicklungsplänen usw.);
- welchen Ausstattungsgrad gegenwärtig eine Gemeinde aufweist,

bekommt in jedem Bundesland eine Gemeinde in der gleichen Größenklasse pro Kopf gleich viel Ertragsanteile.

Dies ist aus regionalpolitischer Sicht der größte Effizienzmangel des aBS, daß nach dem »Gießkanneneffekt« Gemeinden mit einer bestimmten Bevölkerungszahl aus den Ertragsanteilen völlig undifferenziert bedacht werden. Dem aBS muß damit jegliche Elastizität abgesprochen werden auf regionalpolitische Leitbilder flexibel zu reagieren.

2.5. Zusammenfassung: Die mangelnde Effizienz des aBS im Hinblick auf regionalpolitische Ziele

Der aBS orientiert sich an der einzelnen Gemeinde. Orte mit einer bestimmten Bevölkerungszahl erhalten völlig undifferenziert im Hinblick auf ihre Funktion und ihren Ausstattungsgrad mit Infrastruktur pro Kopf einen bestimmten Betrag an Ertragsanteilen ausgerichtet. Es wird dabei keinerlei Rücksicht auf die Bedürfnisse der Raumplanung oder auf regionalpolitische Leitbilder genommen.

83) A. HAMMER führt dazu aus: »Zentralort und Verflechtungsbereich sind beide gleichermaßen aufeinander angewiesen. Der Verflechtungsbereich auf die öffentlichen Einrichtungen und privaten Dienstleistungen des Zentralortes, der Zentralort auf die Kunden, die Schüler, die Arbeitnehmer des Umlandes. Die zukunftsgerichtete Ordnung der Beziehung zwischen Zentralort und Nachbargemeinden ist deshalb eine Schlüsselfrage für die Raumordnungs- und Kommunalpolitik in den Ländern. a.a.O., S. 6.

Der empirische Befund läßt in Österreich auf bedeutende Attraktivitätsunterschiede zwischen den einzelnen Regionen schließen. Manche Regionen verfügen über eine kommunale Finanzausstattung, die bis zu 40 Prozent über, in anderen bis zu 70 Prozent unter dem österreichischen Durchschnitt liegt. Das 'Ausgewogenheitsprinzip' als globale Zielsetzung der Raumordnung ist dadurch sicherlich nicht erfüllt.

Verlangt wird hier nicht eine (ökonomisch-unmögliche) Gleichausstattung, sondern ein Kompromiß zwischen der Begrenztheit der finanziellen Mittel, der Rücksichtnahme auf historisch gewachsene Strukturen, der Optimierung der Erreichbarkeit von öffentlichen Einrichtungen und der Optimierung des für die einzelnen Arten von Infrastruktur notwendigen Nutzungs- und Nachfragepotentials. Dieser Kompromiß ist am ehesten mit Hilfe eines gestaffelten 'Zentrale-Orte-Konzepts' möglich. Gegenwärtig werden aber unzulässigerweise einwohnermäßig große Orte mit zentralen Orten gleichgesetzt. Dadurch kommt es im Rahmen der gegenwärtigen Mittelzuteilung durch den Finanzausgleich zu einer multiplen Begünstigung der schon bestehenden Ballungsräume. Aber auch ein Großteil der Ausgaben von Bund und Land fließen regionalpolitisch völlig ungezielt in die Ballungszentren, weil dort die entsprechenden Produktions- und Einkaufskapazitäten bereits bestehen. Als positiv einzustufen ist hingegen die Anreizwirkung des aBS, Kommunalstrukturreformen herbeizuführen. Weil im Rahmen der Gemeindezusammenlegungen aber eine Fülle von Problemen auftreten, ist die Anwendungsmöglichkeit einigermaßen beschränkt.

3. Die Effizienz des Tarifs des aBS⁸⁴⁾

Ausgangspunkt der Tarifbetrachtung bildet folgende Verteilungsnorm, die im Zusammenhang mit dem aBS immer wieder angeführt wird: Es ist die Verteilung der finanziellen Ressourcen im Rahmen des Finanzausgleichs auf die Gemeinden so vorzunehmen, daß die Gemeinden mit größerer Einwohnerzahl überproportional berücksichtigt werden. An diese Verteilungsnorm knüpft sich die Frage, ob die im FAG 1973 getroffene Regelung des aBS eine gültige und zuverlässige Operationalisierung zur Verwirklichung dieser Verteilungspräskription darstellt.

84) Für die Vertiefung und formale Beweisführung zu diesem Abschnitt vgl. den gemeinsam mit C. WILFLINGSIEDER verfaßten ANHANG in dieser Arbeit mit dem Titel »Der Tarif des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im österreichischen Finanzausgleich — Ein Beitrag zur Finanzausgleichsdiskussion aus Sicht der Steuertariflehre.«

Der Tairf des aBS in der im FAG gewählten Operationalisierung erfüllt die auf das BRECHT'sche Gesetz aufbauende Verteilungsnorm nur sehr unzureichend, weil

- die Stufenlängen und Steigerungsquoten unregelmäßig sind;
- zwischen den Stufen sich erhebliche Tarifsprünge ergeben;
- innerhalb der einzelnen Stufen die Begünstigung nur proportional und nicht — wie gefordert — überproportional zunimmt und
- der aBS eine 'stille Progression' enthält.

Diese 'stille Progression' besteht darin, daß bei Überschreiten der Stufengrenzen nicht nur die neu hinzugekommenen sondern alle bisher schon dagewesenen Einwohner ebenfalls zu einem erhöhten Satz 'veredelt' werden.

Tabelle 21: Wert des letzten und des ersten Einwohners jeder Gemeinden-
größenklasse im geltenden Finanzausgleichsgesetz (veredelte
Kopfzahlen)

Tabelle 21: Wert des letzten und des ersten Einwohners jeder Gemeinden-
größenklasse im geltenden Finanzausgleichsgesetz (veredelte Kopf-
zahlen)

Der... Einwohner		Wert des letzten Einwohners einer Größenklasse	Wert des ersten Einwohners einer Größenklasse
	1.000.	1,16	
1.001.			168
	10.000.	1,33	
10.001.			3.335
	20.000.	1,66	
20.001.			6.669
	50.000.	2,00	
50.001.			16.669

Quelle: M. Gantner, Finanzausgleich und abgestufter Bevölkerungsschlüssel, a.a.O., S. 9.

Aber auch die Zuverlässigkeit muß dem aBS abgesprochen werden, da wie in Tabelle 18 empirisch für das Jahr 1975 dargestellt, aufgrund der länderspezifischen Vorverteilung in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander abweichende Ertragsanteile pro Kopf für vergleichbare Gemeindegrößen resultieren.

IV. Teil: Reformperspektiven und Konsequenz für die Bundesländer aus den aufgezeigten Mängeln des aBS

1. Eine Mängelliste des aBS:

An dieser Stelle scheint es angebracht, eine Synopsis der festgestellten Mängel des aBS zu erstellen, um daraus Vorschläge für Reformansätze aus Sicht der für ihre Gemeinden mitverantwortlichen Bundesländer abzuleiten:

Im Rahmen der länderweisen Vorverteilung mußten folgende Unzulänglichkeiten festgestellt werden:

- Der aBS dient im Rahmen dieses Verteilungsschrittes lediglich und ausschließlich der Gemeinde Wien; die Gemeinden aller übrigen Bundesländer wären im Rahmen der länderweisen Vorverteilung bei Berücksichtigung der Volkszahl anstelle der abgestuften Volkszahl bessergestellt.
- Der aBS stellt auf überholte Zustandsmerkmale ab, weil noch immer die Volkszählungsergebnisse aus dem Jahre 1971 dafür herangezogen werden. Die Nichtberücksichtigung der in der Zwischenzeit stattgefundenen Bevölkerungsbewegungen beinhaltet eine 'Betrugsquote' in Milliardenhöhe zu Lasten derjenigen Bundesländer, deren Volkszahl mittlerweile angewachsen ist.
- Bei Vorliegen neuer Volkszählungsergebnisse ergibt sich die Notwendigkeit, sprunghafte Anpassungen an die tatsächliche Volkszahl vorzunehmen, was für eine gedeihliche Entwicklung der Gemeinden in den bis dahin begünstigten Bundesländern keineswegs förderlich ist.

Bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer müssen dem aBS stichwortartig folgende Mängel angelastet werden.

(1) Effizienzmängel im Hinblick auf die Zielsetzung der 'Bedarfsgerechtigkeit':

Es zeigte sich im Verlaufe der Analyse, daß die behauptete Bedarfsgerechtigkeit des aBS ein hohles Schlagwort bleiben muß, weil

- gemeindegrößen-unabhängige Bedarfsbesonderheiten funktionaler oder struktureller Art völlig unberücksichtigt bleiben;
- der aBS vergangenheitsorientiert ist (Volkszählung 1971 als Basis);
- der aBS strukturkonservierend wirkt: fehlende Berücksichtigung des Entwicklungsprinzips;

- bei der Argumentation um die Rechtfertigung des aBS Ausgaben gleich Bedarf gesetzt werden, was einem logischen Zirkelschluß gleichkommt und lediglich aufzeigt, daß vorhandenes Geld ausgegeben werden kann, während mangels finanzieller Ressourcen oder wegen bestehender organisatorischer Mängel nicht artikulierter Bedarf als nicht existent eingestuft wird.
 - der aBS die Finanzierung eines unterschiedlichen Versorgungsniveaus ermöglicht. Die aus den erhöhten Leistungsniveaus größerer Gemeinden erwachsenden Folgekosten ein Paradebeispiel von 'self-fulfilling-prophecy'.
- (2) Effizienzmängel im Hinblick auf regional- und raumordnungspolitische Zielsetzungen: Im Zusammenhang mit dem aBS ergeben sich unerwünschte Auswirkungen auf regional- und raumordnungspolitische Zielsetzungen aus
- einer (unzutreffenden) Gleichsetzung von Bevölkerungsgröße und Zentralität einer Gemeinde;
 - der (teilweisen) Angeltung der Ballungskosten, was zu weiterer Ballung und damit zu einer Fehlallokation von Ressourcen und zu einer unerwünschten Raumstruktur führen muß;
 - dem Umstand, daß der aBS die Gemeinden mit äußerst ungleichen finanziellen Möglichkeiten ausstattet, über eine Verbesserung der kommunalen Infrastruktur eine Anhebung ihrer Standortqualität und damit ihrer Attraktivität zu erreichen.
 - der Gießkannenwirkung des aBS, in dem in den einzelnen Bundesländern durch den aBS Gemeinden in einer bestimmten Gemeindegrößenklasse völlig undifferenziert und ohne Rücksicht auf die bestehende Ausstattung mit Infrastruktur in gleichem Umfang pro Kopf mit Ertragsanteilen versorgt werden;
 - dem Umstand, daß der aBS sich nur an den einzelnen Gemeinden orientiert, nicht aber die gegenwärtige (die beabsichtigte) Funktion der Gemeinde in der jeweiligen Region, berücksichtigt;
 - der Tatsache, daß sämtliche Gemeinden über 20.000 in Österreich in den letzten Jahren beim Bedarfsausgleich als 'finanzschwach' eingestuft werden;
 - dem Umstand, daß beim Bedarfsausgleich aber auch bei der Verteilung der Restertragsanteile Gemeinden mit ähnlicher Funktion, Einnahmenstruktur und Größe in den einzelnen Bundesländern stark unterschiedlich beteuert werden.

(3) Effizienzmängel des Tarifs des aBS: ⁸⁵⁾

Der aBS erfüllt aufgrund der Besonderheiten seiner Tarifkonstruktion keineswegs die ihm zugrundeliegende Forderung, wonach mit steigender Gemeindegröße die Mittelzuweisung aus den Ertragsanteilen (Restertragsanteilen) überproportional zunehmen soll (- was allerdings in dieser Arbeit aus den angeführten Gründen auch keineswegs zum anstrebenswerten Ziel erklärt wird—), weil:

- der Tarif des aBS erhebliche Unregelmäßigkeiten bei der Stufenlänge und der Stufenhöhe in seiner Tarifstaffel kennt;
- innerhalb der einzelnen Stufen die Begünstigung pro Kopf konstant bleibt;
- es zu erheblichen Tarifsprüngen an den jeweiligen Stufengrenzen kommt;
- eine 'versteckte Progression' vorliegt, die darin ihre Ursache hat, daß bei Überschreiten einer Stufengrenze nicht nur die neu hinzugekommenen, sondern alle bisher schon dagewesenen Einwohner ebenfalls zum nun erhöhten Satz 'veredelt' werden.

2. **Leitlinien für eine Reform der Zuteilung der Gemeindeertragsanteile:**

Aus der vorstehenden Mängelliste des aBS gilt es nun einige Leitlinien aufzustellen, die bei der Verwirklichung des 'Bedarfsprinzips' und den Grundsätzen einer raumordnungsgerechten Mittelverteilung Rechnung tragen sollten. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Entscheidung über die 'gerechte' Mischung von Aufkommens- (Leistungsfähigkeits-) und Bedarfsprinzip schon gefallen sei.

Damit eine Verteilungsnorm mit Recht das Prädikat 'bedarfsgerecht' beanspruchen darf und als 'raumordnungsgerecht' angesprochen werden kann, müssen nach dieser Analyse folgende Kriterien erfüllt sein:

Die Verteilungsnorm soll

- keine lex specialis zugunsten eines einzigen Partners sein, der völlig atypische Verhältnisse aufweist, weil die allgemeine Anwendung einer solchen Verteilungsnorm grobe Verzerrungen bei den übrigen Partnern hervorruufen muß;
- zeitnah sein und sich nicht an überkommenen Zustandsmerkmalen orientieren;
- nicht starr, sondern anpassungsfähig sein;

⁸⁵⁾ Vgl. dazu auch die Ausführungen in Anhang.

- eine repräsentative Auswahl wichtiger Bedarfskomponenten beinhalten, weil ein 'Universalkriterium' zwar verwaltungstechnisch einfach zu handhaben ist, aber ungerecht sein muß (d.h. ex definitione nicht 'bedarfs-gerecht' sein kann!)
- nicht ballungsfördernd, sondern regions-, funktions- und leitbild-orientiert sein;

Bei der Verwirklichung des Bedarfsprinzips ist stets dafür zu sorgen, daß ein allfälliger horizontaler Ausgleich weder für die Gemeinden der aufkommensstärkeren Länder allzu leistungshemmend noch für die Gemeinden der aufkommensschwächeren Länder gänzlich ohne Ansporneffekt (Ertragsanteile als 'Faulbett') ausgestattet werden. Die Reduktion regionaler und länderweiser Aufkommensdisparitäten sollte immer radikal sein, d.h. an den Wurzeln des Ungleichgewichts ansetzen und nicht lediglich in einer Dämpfung der Symptomatik durch zusätzliche Finanzzuweisungen im Finanzausgleich bestehen.

Zu bedenken ist, daß eine Verteilungsaufgabe gar nicht ausschließlich von den finanzstärkeren Mitgliedern derselben Ebene getragen werden kann. Eine gezielte Infrastrukturpolitik sowie eine aufgrund von Leitbildern abgestimmte Struktur- und Regionalpolitik⁸⁶⁾ ist effizienzmäßig einem ausschließlich horizontalen Mittelumverteilungsprozeß bei weitem überlegen. Wie NOWOTNY begründet, »kann ein Ausgleich immer nur durch Einbeziehung einer höheren Ebene, die auch die entsprechende Ausgleichsziele zu erstellen hat, erfolgen.«⁸⁷⁾

86) Vgl. H. ZIMMERMANN und K.-D. HENKE, Finanzpolitische Maßnahmen im Dienst der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, in: WISU, 10/74, S. 481 ff. und 11/74, S. 537 ff.

In der Neuen Zürcher Zeitung vom 8. 10. 1977, S. 17 wird unter dem Titel 'Struktur- und Regionalpolitik' (in der Schweiz, M.G.) ausgeführt: »Durch eine Kulmination von Ursachen (hoher Frankenkurs, Energiekrise, technologische und kostenbedingte Einbusse auf den Weltmärkten) ... entsteht die Gefahr, mit staatlichen Maßnahmen überholte wirtschaftliche Strukturen zu konservieren. Um dieser Tendenz vorzubeugen, wird beim Bund versucht, die vom Markt signalisierten Bewegungen gezielt zu fördern, eine Hilfe zur Selbsthilfe zu betreiben. Dazu sind vom Gesetzgeber möglichst günstige Rahmenbedingungen für die freie Entfaltung der unternehmerischen Initiative zu schaffen, etwa durch Regelungen zur Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur, zur Sicherung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen...« Als Maßnahmen werden auf grund von regionalwirtschaftlichen Entwicklungskonzepten gezielte Investitionshilfen, Zinsverbilligungen und Teilbürgschaftsge-währungen genannt.)

87) E. NOWOTNY, Öffentliche Aufgaben und föderale Finanzwirtschaft, a.a.O., S. 13.

3. **Zur Rolle der Bundesländer bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben**

3.1. **Vorschlag zur länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile**

In Tabellen 8 - 11 wurde gezeigt, daß mit Ausnahme der Gemeinde Wien die Gemeinden aller übrigen Bundesländer im Rahmen der länderweisen Zuteilung der Gemeindeertragsanteile besser gestellt wären, wenn die Volkszahl überall dort Anwendung fände, wo gegenwärtig auf die abgestufte Volkszahl als Verteilungskriterium zurückgegriffen wird. Deshalb soll der aBS nach den hier vertretenen Vorstellungen im Rahmen dieses Verteilungsschrittes keine Anwendung mehr finden. Dieser Vorschlag findet auch in der oben angeführten Mängelliste des aBS zusätzliche Argumente.

Ob die Gemeinde Wien, die ja die Hauptbenachteiligte dieser Maßnahme wäre, allenfalls durch einen Vorausanteil aus den gesamten Gemeindeertragsanteilen aus dem Titel 'Zentraler Ort' (Bundeshauptstadt) zu entschädigen wäre, ist primär eine politische Frage, für deren Beantwortung oben aber eine Reihe relevanter Gesichtspunkte angeführt wurden.⁸⁸⁾ Insbesondere müßten in diesem Zusammenhang auch die Vorteile, die der Gemeinde Wien aus dieser Funktion erwachsen, angemessen Berücksichtigung finden.

Anstelle der überholten Volkszählungsergebnisse aus 1971 wären bis zum Vorliegen der Ergebnisse der Volkszählung 1981 der Bevölkerungsstand gemäß Bevölkerungsfortschreibung des Österreichischen Statistischen Zentralamts (vgl. Tab. 12) und zwar als Durchschnittswert der Monatswerte des jeweils vorangegangenen Jahres in Anwendung zu bringen. Diese Werte liefern mit Sicherheit realitätsbezogenere Aussagen über die gegenwärtige Bevölkerungsverteilung als jene aus der Volkszählung 1971, die lediglich eine Scheingenauigkeit vortäuschen.⁸⁹⁾

Als Ausdruck des Bedarfs könnten neben der Volkszahl (und den übrigen Bedarfskomponenten der bisherigen länderweisen Vorverteilung) in einem

88) Vgl. die Abschnitte 1.3.1. und 1.3.2. sowie 2.3. in Teil III, sowie die Kritik am Begriff des 'örtlichen Steuer-Aufkommens', S.24 dieses Buches.

89) Unter Umständen könnte noch ein 'lag' (eine Verzögerung) eingebaut werden, womit auf die bei einem Bevölkerungsrückgang steigenden Stückkosten (z. B. bei der Verwaltung, bei Infrastruktur-Folgekosten) vorübergehend Rücksicht genommen werden könnte.

bestimmten Ausmaß noch Indikatoren regionaler Einkommensdisparitäten, beispielsweise das auf die Einwohner bezogene Bruttoregionalprodukt, Verwendung finden.⁹⁰⁾

3.2. Länderfinanzausgleiche zur bedarfs- und raumordnungsgerechten Verteilung der Gemeindeertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer:

Nach der oben zusammengefaßten und im Rahmen dieser Studie begründeten Mängelliste des aBS muß aus sachlichen Gründen die vollständige (aber keineswegs ersatzlose!) Abschaffung des aBS bei der Verteilung der Ertragsanteile innerhalb der einzelnen Bundesländer vorgeschlagen werden. Da ein vollständiger Ausgleich (Nivellierung) der Aufkommensunterschiede bei der länderweisen Vorverteilung der Gemeindeertragsanteile aus Effizienzgründen sinnvollerweise nicht erfolgen soll, besteht a priori keine Notwendigkeit in einem Bundesfinanzausgleichsgesetz eine bundeseinheitliche Detailregelung über die Verteilung der Gemeindeertragsanteile vorzuschreiben. Tabelle 3 und besonders Tabelle 18 zeigten, in welchem Ausmaß es gegenwärtig trotz der bundeseinheitlichen Regelung des aBS — aufgrund der teilweisen Berücksichtigung des länderweisen Aufkommens — zu unterschiedlichen Ausgangswerten des aBS für die länderinterne Weiterverteilung der Gemeindemittel kommt.

Im Rahmen ihrer Koordinationsfunktion, aufgrund ihres Informationsstandes über besondere Bedarfssituationen (Ausstattungsrückstände) und auf Basis der regionalen Entwicklungsleitbilder sind die Bundesländer dazu prädestiniert, bei der bedarfs- und raumordnungsgerechten Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf ihre Gemeinden voll verantwortlich mitzuwirken. Diese Mittelverteilung sollte sich an Raumordnungsprogrammen orientieren, auf Basis von in den Landtagen verabschiedeten präzisen Vergaberichtlinien und in enger Abstimmung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden im jeweiligen Bundesland erfolgen. In den Rahmen eines solchen, länderinternen Finanzausgleichs wäre auch die Regelung der Verteilung von Sozialhilfe und Landesumlage einzubeziehen und auf ihre Verteilungseffizienz hin zu überprüfen.⁹¹⁾

90) Vgl. dazu O. HÜBLER, Zur Messung regionaler Einkommensdisparitäten, in: WiSt, Heft 9/1977, S. 436 ff.

91) In den einzelnen Bundesländern kommt es gegenwärtig aufgrund von Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes 1973 und (damit nicht abgestimmten) landesgesetzlichen Regelungen (z.B. Sozialhilfegesetze) sowie internen Vergaberichtlinien (z.B. für Bedarfszuweisungen) zu einer außerordentlich

Das Bundesfinanzausgleichsgesetz sollte deshalb nur Rahmenregelungen für die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes vorsehen und die Detailregelung dieser Verteilung den Betroffenen innerhalb eines Bundeslandes selbst überlassen. Für die Festsetzung eines bundeseinheitlichen aBS besteht demnach keinerlei Notwendigkeit.

Vorschlag: 92)

In Abstimmung mit den bisherigen Ausführungen über die Erfordernisse eines bedarfs- und raumordnungsgerechten Finanzausgleichs könnte die bundeseinheitliche Rahmenregelung z.B. vorsehen, daß von den auf ein Bundesland entfallenden Gemeindeertragsanteilen

- (1) mindestens 45 Prozent nach der Volkszahl (wobei der Durchschnitt aus den Verwaltungszählungsergebnissen des jeweiligen Vorjahres für die einzelnen Gemeinden als Grundlage heranzuziehen wäre),
- (2) mindestens 10 Prozent nach sonstigen Bedarfskomponenten,
- (3) höchstens 22,5 Prozent auf zentrale Orte verschiedener Abstufung,
- (4) höchstens 12,5 Prozent auf Bedarfszuweisungen,
- (5) mindestens 10 Prozent auf interkommunale Institutionen (Gemeindeverbände),

entfielen bzw. verteilt würden.

Die Verteilungsvorschläge nach (3), (4) und (5) verstehen sich als Mittelzuweisung zur Erfüllung der raumordnungsgerechten und

Fortsetzung Fußnote 91):

starken Differenzierung und Umverteilung bei der Zuteilung von finanziellen Mitteln und bei der Aufteilung von Belastungen. Dies hat zur Folge, daß sich eigene Anstrengungen von 'finanzschwachen' Gemeinden, ihre Steuerbasis zu verstärken, keineswegs lohnen, da sie den Verlust von Förderungen (beim Bedarfsausgleich, bei den Bedarfszuweisungen) oder das Einsetzen von Belastungen (bei der Sozialhilfe, bei der Landesumlage und der Krankenhausumlage) zu befürchten haben. Für die 'finanzstärkeren' Gemeinden nimmt die Bestrafung der eigenen Leistungen u.U. einen konfiskatorischen Charakter an.

- 92) Das Wesentliche des folgenden Vorschlags sind keineswegs die dabei angeführten Höchst- oder Mindestsätze. Von Bedeutung ist hier vielmehr, daß ein Bundesfinanzausgleichsgesetz mit einer Rahmenregelung und Länderfinanzausgleichsgesetze vorgesehen sind, die — in Abstimmung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden — aus der intensiven lokalen Sachkenntnis diesen Rahmen ausfüllen.

Von Bedeutung sind aber auch die einzelnen Komponenten dieses Vorschlags, die einen Kompromiß zwischen der Gemeindeautonomie (1), einem bestimmten Raumordnungskonzept (3), der Koordinierungsfunktion der Länder (2) und (4), sowie der Notwendigkeit zur Beseitigung funktionaler oder institutioneller Restriktionen (5) darstellen.

Die zahlenmäßige Ausgestaltung dieses Vorschlags dient der Demonstration und enthält die Wertungen des Autors.

leitbildorientierten Finanzierung überkommunaler Funktionen.

Zu (1): Im einzelnen garantiert die Zuteilung von beispielsweise 45 Prozent der Ertragsanteile nach der Volkszahl eine Mindestausstattung der Gemeinden mit den punktförmigen und linearen haushaltskomplementären Gemeindeleistungen. Die Berücksichtigung der Verwaltungszählungsergebnisse bedeutet eine möglichst gute Anpassung an die durch die Bevölkerungszahl initiierte Bedürfnislage. Da in Fremdenverkehrsgemeinden eine Zählung der Bevölkerung per 30.9. jedes Jahres nicht die zur Erwirtschaftung des Betriebsergebnisses am Ort anwesende Bevölkerung erfaßt, wird in Bundesländern mit starkem Fremdenverkehr ein Mittelwert aus den Verwaltungszählungsergebnissen des jeweiligen Vorjahres als angemessen betrachtet.

Zu (2): Beispiele für 'sonstige Bedarfskomponenten' wurden oben unter III. 1.2., S. 73 f. genannt, sodaß jedes Bundesland die für seine Gemeinden besonders bedeutsamen Bedarfskomponenten sowie deren gegenseitige Gewichtung berücksichtigen könnte.

Zu (3): Die Zuteilung von Ertragsanteilen an zentrale Orte verschiedener Abstufungen dient keineswegs zur Abgeltung der Ballung oder der Erstellung eines erhöhten Leistungsniveaus auf Kosten der übrigen Gemeinden. Die Zuschläge für zentrale Orte sollen vielmehr die externen Effekte, die von der Errichtung und Erhaltung (Folgekosten!) zentralörtlicher Einrichtungen auf den umliegenden Raum ausstrahlen, ausgleichen.

Dabei sind die Zuschläge so zu dimensionieren, daß die Transferzahlungen der Gebietskörperschaften Land und Bund zur Steuerung des Leistungsangebots von zentralen Orten berücksichtigt sind, sodaß es zu keinen Mehrfachforderungen kommt.

Zu (4): Wie bisher sollte ein Teil der Ertragsanteile als Bedarfszuweisungen vergeben werden. Aufgrund der Berücksichtigung verschiedener Bedarfskomponenten im Rahmen des hier vorgeschlagenen Verteilungsmodus, könnte eine Anpassung der bisher mit Bedarfszuweisungen geförderten Zwecke überlegt werden. Eine Objektivierung des Informations-, Entscheidungs- und Kontrollprozesses durch allen Beteilig-

ten zugängliche Vergaberichtlinien wäre der Effizienz dieses Instruments nicht abträglich. 93)

Zu (5): Kleine Gemeinden konnten bisher zahlreiche Leistungen überhaupt nicht oder in geringerem Ausmaß als größere Gemeinden erfüllen, was seine Ursachen nicht in fehlendem Bedarf sondern in finanziellen, besonders aber in organisatorischen Restriktionen haben mochte. Im Rahmen dieses Vorschlages sollen in jedem Land aus den Gemeindeertragsanteilen Mittel bereit gestellt werden, die ausschließlich für die Aufgabenerfüllung durch interkommunale Institutionen (z.B. Sozialsprengel, Wasser- und Abwasserverbände, Krankenhaussprengel, Müllbeseitigungsverbände usw.) zu verwenden sind. 94)

93) Vgl. M. GANTNER, Ausgewählte Aspekte ... von intragovernmentalen Transfers, a.a.O., S. 447 und S. 460.

94) Dieser Vorschlag geht auf G. RÜSCH, Institutionelle Restriktionen, a.a.O., S. 360 zurück. Er führt dazu aus:

»Wenn kleinere Gemeinden durch gemeinsame Trägerschaften ähnliche organisatorische Voraussetzungen zu einer Aufgabenerfüllung wie in den großen Städten schaffen, so scheint eine Verminderung der unterschiedlichen Finanzausstattung zwischen großen und kleinen Gemeinden ... gerechtfertigt.«

ANHANG

Der Tarif des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im österreichischen Finanzausgleich

Ein Beitrag zur Finanzausgleichsdiskussion aus Sicht der Steuertariflehre
von
Manfried Gantner und Cornelia Wilflingseder^{x)}

1. Problemstellung und Vorgangsweise

In Kapitel III Abschnitt 3 dieses Buches wurde darauf hingewiesen, daß die Abstufungen des aBS (analog zu Steuertarifen, die 'Belastungstarife' sind) als Elemente eines 'Begünstigungstarifs' interpretiert werden können. Mit Hilfe des von der Finanzwissenschaft entwickelten Instrumentariums der Steuertariflehre wird in diesem Anhang im Rahmen einer formalen Analyse der Tarif des aBS untersucht und dargestellt.

Diese Ausführungen dienen aber nicht nur der Verbesserung der Kenntnisse über die Tarifwirklichkeit des aBS; sie haben noch einen anderen Hauptzweck: Der aBS kann als Beispiel dafür gelten, wie schwierig es ist und welche Probleme für den Gesetzgeber entstehen, wenn es gilt, Ziele oder Grundsätze — also etwas Gewolltes — in eine gesetzliche Norm überzuführen, die das Gewollte tatsächlich widerspiegelt. Die Ausführungen sollen zeigen, daß der aBS, wie er im FAG 1973 normiert wurde, keineswegs - wie meist unterstellt wird - die damit angestrebte Verteilungsnorm erfüllt, welche fordert, daß Gemeinden mit größerer Einwohnerzahl überproportional bei der Verteilung der Ertragsanteile zu berücksichtigen seien.

Aus begriffstheoretischer Sicht kann davon gesprochen werden, daß dem aBS in der gegenwärtigen Operationalisierung (Meßbarmachung/Ver-

x) Für wertvolle Hinweise sind die Autoren Chr. Smekal und D. Bös dankbar. Dieser Beitrag wurde im August 1977 abgeschlossen.

wirklichung) ein geringer Grad an Validität¹⁾ und Reliabilität¹⁾ zukommt. Es werden deshalb alternative Möglichkeiten des Tarifverlaufs des aBS diskutiert, die im Hinblick auf die legistische Umsetzung der geforderten Verteilungsnorm einen höheren Gültigkeitsgrad für sich beanspruchen können.

Die bedeutsame Frage aber, ob eine lediglich an der Einwohnerzahl orientierte Mittelverteilung überhaupt eine gültige Verwirklichung der finanzausgleichspolitischen Zielsetzung nach bedarfsgerechter Mittelverteilung zwischen den Gemeinden erlaubt, muß nach der in Kapitel III ausführlich behandelten und in Kapitel IV zusammengestellten Mängelliste des aBS hier nicht mehr weiterdiskutiert werden. Die gegenständliche Analyse bezieht sich nur auf die länderinterne Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach Abzug der Bedarfszuweisungen und des Bedarfsausgleichs. Im einzelnen werden drei Schlüssel unterschieden: der aBS gemäß FAG 1973, ein Tarif A und ein Tarif B.

ad aBS: Überschreitet beim aBS eine Gemeinde die Stufengrenze zu einer neuen Gemeindegrößenklasse (z.B. von 1.000 Ew. auf 1.001 Ew.), so werden alle Ew. dieser Gemeinde mit dem höheren Veredelungssatz bewertet (im Beispiel 1 1/3). Gemäß Tabelle 21 erbringt somit dieser neu hinzugekommene Ew. 168 'Veredelungseinheiten'.

ad Tarif A: Überschreitet bei diesem Tarif eine Gemeinde die Stufengrenze zu einer neuen Gemeindegrößenklasse (z.B. von 1.000 Ew. auf 1.001 Ew.), so werden nur die über den Umfang der bisherigen Gemeindegrößenklasse hinaus gezählten Ew. mit dem höheren Satz bewertet (also: 1.000 Ew. zu 1 1/6 plus 1 Ew. zu 1 1/3).

Die Differenz zwischen dem aBS und dem Tarif A kann 'stille Progression' genannt werden (sie beträgt im Beispiel ca. 166 veredelte Einheiten).

1) J. FRIEDRICHS, Methoden empirischer Sozialforschung, Hamburg 1973 (1976), S. 100 ff. und R. PRIM und H. TILMANN; Grundlagen einer kritisch-rationalen Sozialwissenschaft, 2. Aufl., Heidelberg 1975, S. 58 ff.

Etwas verkürzt ausgedrückt geht es bei der Gültigkeit (Validität) einer Operationalisierung darum, ob sie wirklich das mißt, was sie zu messen vorgibt, während von der Verlässlichkeit (Reliabilität) einer Operationalisierung dann zu sprechen ist, wenn sie bei wiederholter Anwendung unter gleichen Bedingungen die gleichen Ergebnisse erbringt. Die Reliabilität des aBS ist deshalb gering, weil für bestimmte Gemeindegrößen in jedem Bundesland in einem bestimmten Jahr andere Ertragsanteilesummen zur Auszahlung gelangen. Dieser Aspekt wird im Rahmen der Tarifbetrachtung nicht mehr weiter verfolgt.

ad Tarif B: Während bei dem aBS mit Überschreiten der Grenze zur nächsthöheren Gemeindegrößenklasse der angesprochene Differenzbetrag schon beim ersten zusätzlichen Einwohner auftritt, wird beim Tarif B der Differenzbetrag rechnerisch auf sämtliche Ew. der nächsthöheren Gemeindegrößenklasse gleichmäßig verteilt. (Im Beispiel wird die Differenz von 166 veredelten Einheiten gleichmäßig, auf alle Ew. zwischen 1.001 und 10.000 Ew. verteilt. Hat eine Gemeinde z.B. 5.000 Ew., so erhält sie die halbe Differenz.)

In der Tabelle 22 werden für sämtliche Gemeinden der Gemeindegrößenklasse von 20.001 - 50.000 diese drei (jeweils progressiven) Tarife einander gegenübergestellt.

Tabelle 22: Volkszahl und Veredelungsbeträge aufgrund von verschiedenen Operationalisierungen (Tarifalternativen) des aBS für Gemeinden der Größenklasse 20.001-50.000 Einwohner

Gemeinde	Volkszähl	Veredelungsbetrag lt. aBS	Veredelungsbetrag Tarif A	Veredelungsbetrag Tarif B
Traun	20.843	41.686	31.519	35.204
Feldkirch	21.214	42.428	32.261	36.029
Amstetten	21.692	43.382	33.217	37.091
Klosterneub.	21.912	43.824	33.657	37.579
Krems a.D.	22.399	44.798	34.631	38.662
Baden	22.613	45.226	35.059	39.138
Bregenz	22.839	45.678	35.511	39.640
Karpfenb.	26.001	52.002	41.835	46.663
Dornbirn	33.810	67.602	57.435	64.019
Villach	34.595	69.190	59.023	65.763
Wr. Neustadt	34.774	69.548	59.381	66.161
Leoben	35.153	70.306	60.139	67.004
Steyr	40.578	81.156	70.989	79.058
Wels	47.279	94.558	84.391	93.949

Quelle: Statistisches Handbuch, hrsg. vom Österr. Statistischen Zentralamt, 26. Jg., N. F., Wien 1975, S. 12, Tab. 205, und eigene Berechnungen.

2. Bemerkungen zum 'Veredelungstarif' des aBS aus der Sicht der Steuertariflehre:

2.1. Zur Terminologie des aBS:²⁾

Der aBS kann in Begriffen der Steuertariflehre³⁾ als Stufendurchschnittssatztarif (Stufensatztarif⁴⁾) bezeichnet werden. K. BRÄUER faßt als Elemente eines jeden Steuertarifs die Begriffe Besteuerungseinheit (und -menge), Steuersatz und Steuerbetrag zusammen. Dem Steuergegenstand entspricht beim aBS der Veredelungsgegenstand 'Einwohnerzahl von Gemeinden', den BRÄUERschen Steuerbegriffen entsprechen beim Veredelungstarif des aBS

- als Veredelungseinheit — der einzelne Einwohner
- als Veredelungsmenge (-bemessungsgrundlage) — die Einwohnerzahl einer bestimmten Gemeinde anlässlich der letzten Volkszählung...X
- als Veredelungssatz (Veredelungsschlüssel) — der Vervielfacher des aBS laut Finanzausgleichsgesetz...t
- als Veredelungsbetrag⁵⁾ — die abgestufte Einwohnerzahl einer Gemeinde ... T

Der Veredelungsbetrag T ist eine Funktion der Bemessungsgrundlage und ergibt sich aus dem Produkt von Einwohnerzahl (X) und Veredelungsschlüssel (t).

$$T = T(X), \text{ wobei } T(X) > X \text{ für alle } X^6)$$

$$T = t \cdot X$$

Analog zur Steuertariflehre seien auch folgende Begriffe für den aBS in ihrer Bedeutung festgelegt:

2) Vgl. Fußnote 5, S. 19, wo der Text des § 8 Abs. 3 FAG 1973 auszugsweise wiedergegeben ist.

3) K. BRÄUER, *Steuertarife*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, Jena 1926.

K. BRÄUER, *Umriss und Untersuchungen zu einer Lehre vom Steuertarif*, Jena 1927.

W. BICKEL, *Steuertariflehre*, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, Tübingen 1958.

4) H. KOLMS, *Finanzwissenschaft II*, 4. Aufl., Berlin 1974, S. 45 ff.

5) Unter Veredelungsbetrag wird hier die 'abgestufte Einwohnerzahl' einer Gemeinde verstanden. Pro Einheit der 'abgestuften Einwohnerzahl' wird aus den Ertragsanteilen eine bestimmte Schillingsumme ausgeschüttet, d.i. der Veredelungsbetrag i.w.S., der hier nicht angesprochen ist.

6) Im Gegensatz zum Steuertarif (Belastungstarif) sind die Veredelungsbeträge stets größer als die Bemessungsgrundlage (T/X und $\Delta T/\Delta X > 1$).

- Tarifstufe — Zusammenfassung einer beliebig großen Anzahl benachbarter Veredlungsmengen ($X_i, i = [1, \infty)$) zu einer größeren Einheit ... L

$$L^1 = X^1 = 1000$$

$$L^k = X^k - X^{k-1}, 2 \leq k \leq 5, L^k \dots \text{Stufenlänge der } k\text{-ten Tarifstufe}$$

$X^k \dots$ letzte Veredlungsmenge
der k -ten Tarifstufe

$$\text{z.B. } L^2 = X^2 - X^1 = 10\,000 - 1\,000 = 9\,000$$

- Steigerungsquote - Differenz des Veredlungssatzes zweier aufeinanderfolgender Tarifstufen im Progressionstarif.⁷⁾

$$\Delta t^k = t^k - t^{k-1}, k \geq 2, \Delta t^k \dots k\text{-te Steigerungsquote}$$

$t^k \dots$ Veredlungssatz der k -ten Tarifstufe

$$\text{z.B. } \Delta t^2 = t^2 - t^1 = 1,33 - 1,16$$

- Durchschnittlicher Veredlungssatz T/X — das Verhältnis von Veredlungsbetrag (T) zur Bemessungsgrundlage (X) entspricht beim aBS jeweils dem Veredlungsschlüssel (t).
- Marginaler Veredlungssatz (Grenzveredlungssatz) — wird ausgedrückt durch das Verhältnis $\Delta T/\Delta X$, wobei ΔX der Zuwachs der Bemessungsgrundlage von ihrer bisherigen Höhe um eine Einheit (Grenzbetrag der Bemessungsmenge) ist und ΔT den durch diese Erhöhung von X ausgelösten zusätzlichen Veredlungsbetrag (Grenzveredlungsbetrag) darstellt.⁸⁾

7) Progressionstarif: Wenn das Verhältnis von Veredlungsbetrag zu Bemessungsgrundlage mit steigender Bemessungsgrundlage zunimmt.

Vgl. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. und Kullmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, Tübingen 1975, S. 133 ff.

8) In der Steuerlehre wird der Definition des Grenzsteuersatzes häufig eine steige differenzierbare Steuerbetragsfunktion zugrunde gelegt: dT/dX kann dann als erste Ableitung der Steuerbetragsfunktion bezeichnet werden. Der Stufendurchschnittssatztarif ist nicht stetig, daher ist dT/dX nicht definiert. Vgl. H. KOLMS, Finanzwissenschaft II, Berlin 1974, S. 34.

2.2. Der aBS als Stufendurchschnittssatztarif:

Das Wesen eines Stufendurchschnittssatztarifs besteht darin, daß den einzelnen Tarifstufen (Steuer- bzw. hier:) Veredelungssätze zugeordnet werden, die für die ganze Stufenlänge gleichbleiben und sich erst nach Überschreitung der Stufengrenze ändern. ⁹⁾

$$T_i^{\text{aBS}} = t^k \cdot X_i \text{ für alle } X_i \in L^k \Leftrightarrow X^{k-1} < X_i \leq X^k, 1 \leq k \leq 5$$

Beim aBS besteht dementsprechend in der gegenwärtigen Ausgestaltung nur eine Progression von Stufe zu Stufe; innerhalb der einzelnen Stufen wird die Progression unterbrochen.

Für die Betragsfunktion ergibt das Schaubild (Abb. 1a) innerhalb jeder Tarifstufe eine lineare Funktion, die anschaulich auch als 'limitationaler Strahl' bezeichnet werden könnte.

Da für Stufentarife aber allgemein gilt, daß sie 'durchgerechnet' werden — was bedeutet, daß der anzuwendende Satz sich auf die Gesamtheit der Besteuerungsmenge und nicht auf die einzelnen Teile wie beim 'durchgestaffelten' Kurventarif (Teilmengenstaffelung) vgl. 2.3. bezieht — genügt es, nur den proportionalen Abschnitt für jede Tarifstufe darzustellen (ausgezogene Abschnitte in Abb. 1b).

Abb. 1: Die Betragsfunktion des aBS

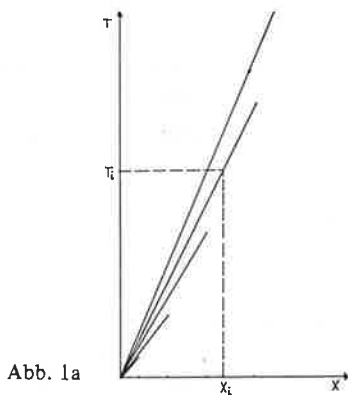


Abb. 1a

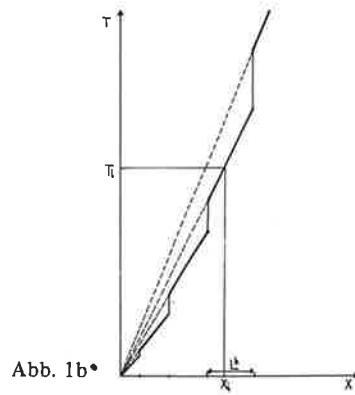


Abb. 1b

- 9)

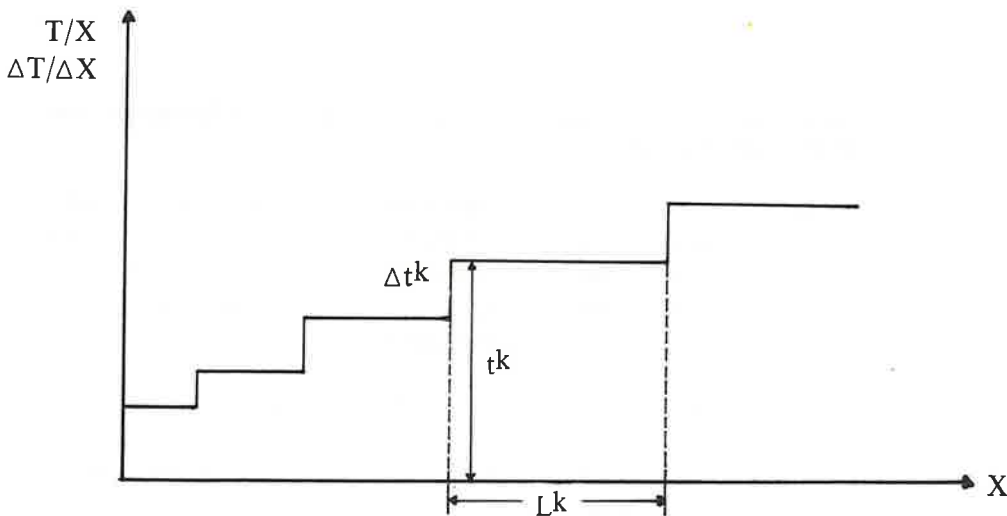
$T_i = 1,16 \cdot X_i$	$X_i \in (0, 1000]$
$T_i = 1,33 \cdot X_i$	$X_i \in [1001, 10000]$
$T_i = 1,66 \cdot X_i$	$X_i \in [10001, 20000]$
$T_i = 2 \cdot X_i$	$X_i \in [20001, 50000]$
$T_i = 2,33 \cdot X_i$	$X_i \in [50001, \infty)$

Die graphische Darstellung (Abb. 2) der Satzfunktion des Stufendurchschnittssatztarifs des aBS weist horizontale und vertikale Abschnitte auf, d.h. Durchschnittsveredelungssatz und Grenzveredelungssatz

$$T/X = \Delta T/\Delta X$$

sind für jede Tarifstufe gleich. In der Terminologie von K. BRÄUER¹⁰⁾ handelt es sich dabei um eine 'unechte Progression'. Das Schaubild (Abb. 2) läßt deutlich eine Abwechslung zwischen Progression und Proportionalität erkennen.

Abb. 2: Die Satzfunktion des aBS



Die Form des Veredelungstarifs des aBS ist ferner durch unregelmäßige Stufenlängen

$$L^k \neq L^{k+1}, 1 \leq k \leq 5$$

sowie durch ungleiche Steigerungsquoten

$$\Delta t^k \neq \Delta t^{k+1}, 1 < k \leq 5$$

10) Vgl. K. BRÄUER, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 7, Jena 1926, S. 1103.

geprägt. Damit kann der aBS-Tarif als unregelmäßiger Stufendurchschnittssatztarif charakterisiert werden. Je größer die Steigerungsquoten (Δt) gewählt werden, desto schärfer treten folgende Unstimmigkeiten in Erscheinung: (1) die sprunghaften Aufwärtsbewegungen des (Steuer- bzw. hier:) des Veredelungssatzes beim Überschreiten der Stufengrenzen und (2) eine umso schwächere Progressionsbegünstigung, je länger die einzelnen Tarifstufen gewählt werden.

Durch diese Beschreibung des Tarifs des aBS mit Hilfe des Instrumentariums der finanzwissenschaftlichen Steuertariflehre sind die Mängel der Operationalisierung der eingangs wiedergegebenen Verteilungsnorm offengelegt worden. Die Frage, die im nächsten Abschnitt behandelt werden soll, lautet: Könnte die zugrundegelegte Verteilungsnorm besser erreicht werden, wenn der aBS anstelle der Tarifform eines Stufendurchschnittssatztarifs jene einer Teilmengenstaffelung erhielte?

2.3. Vergleich: aBS als Stufendurchschnittssatztarif und aBS als Teilmengenstaffelung (Stufengrenzsatztarif)

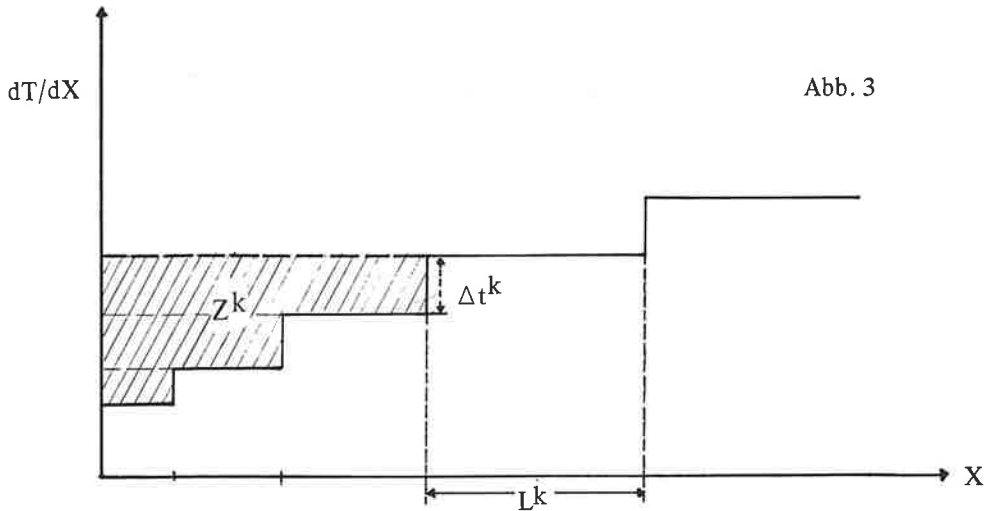
Auch bei der Teilmengenstaffelung (im folgenden Tarifvariante A bezeichnet) wird die (Besteuerungs- hier:) Veredlungsmenge zunächst in 'Zerlegungsstufen' entsprechend den Tarifstufen gegliedert. Nur haben diese 'Stufen' hier eine ganz andere Bedeutung wie bei Stufensatztarif. Der Veredelungsbetrag (T_i^A) wird dabei berechnet:

$$T_i^A = t^1 \cdot X^1 + t^2 \cdot (X^2 - X^1) + \dots + t^k \cdot (X_i - X^{k-1})$$

Ein Vergleich der beiden Tarifformen — der aBS als Stufendurchschnittssatztarif und als Teilmengenstaffelung —, die jeweils mit denselben Stufenhöhen und -längen ausgerüstet sind, zeigt, daß der erhaltene Veredelungsbetrag ab der 2. Tarifstufe im Falle der Anwendung des aBS als Stufendurchschnittssatztarif größer ist als bei Anwendung des Tarif A

$$T_i^{aBS} > T_i^A \text{ mit } \Delta t^k, aBS = \Delta t^k, A \text{ und } L^{k,aBS} = L^{k,A}, k \geq 2$$

Die graphische Darstellung der Grenzsatzfunktion des Stufengrenzsatztarifs (Teilmengenstaffelung) Tarif A veranschaulicht diesen Sachverhalt (Abb. 3).



Während beim Stufendurchschnittssatztarif der (Steuer- bzw.) Veredelungssatz jeweils für die Gesamtheit der Veredelungsmenge gilt — also 'durchgerechnet' ist

$$T_i^{aBS} = t^k \cdot X_i,$$

gilt bei der Teilmengenstaffelung (Tarif A) der betreffende Satz nur für die jeweilige Tarif-(Zerlegungs-)stufe. Gegenüber dem Veredelungsbetrag eines Stufensatztarifes bleibt der Veredelungsbetrag der Teilmengenstaffelung um den Betrag (Z^k) zurück. Es gilt

$$Z^k = T_i^{aBS} - T_i^A, \quad 1 < k \leq 5$$

$$Z^k = \Delta t^k \cdot X^{k-1} + \Delta t^{k-1} \cdot X^{k-2} + \dots + \Delta t^{k-(k-2)} \cdot X^{k-(k-1)}$$

z. B. bei der 1. und 2. Tarifstufe:

$$\Delta t^2 = t^2 - t^1 = 1,33 - 1,16$$

$$X^1 = 1.000 \text{ Einwohner}$$

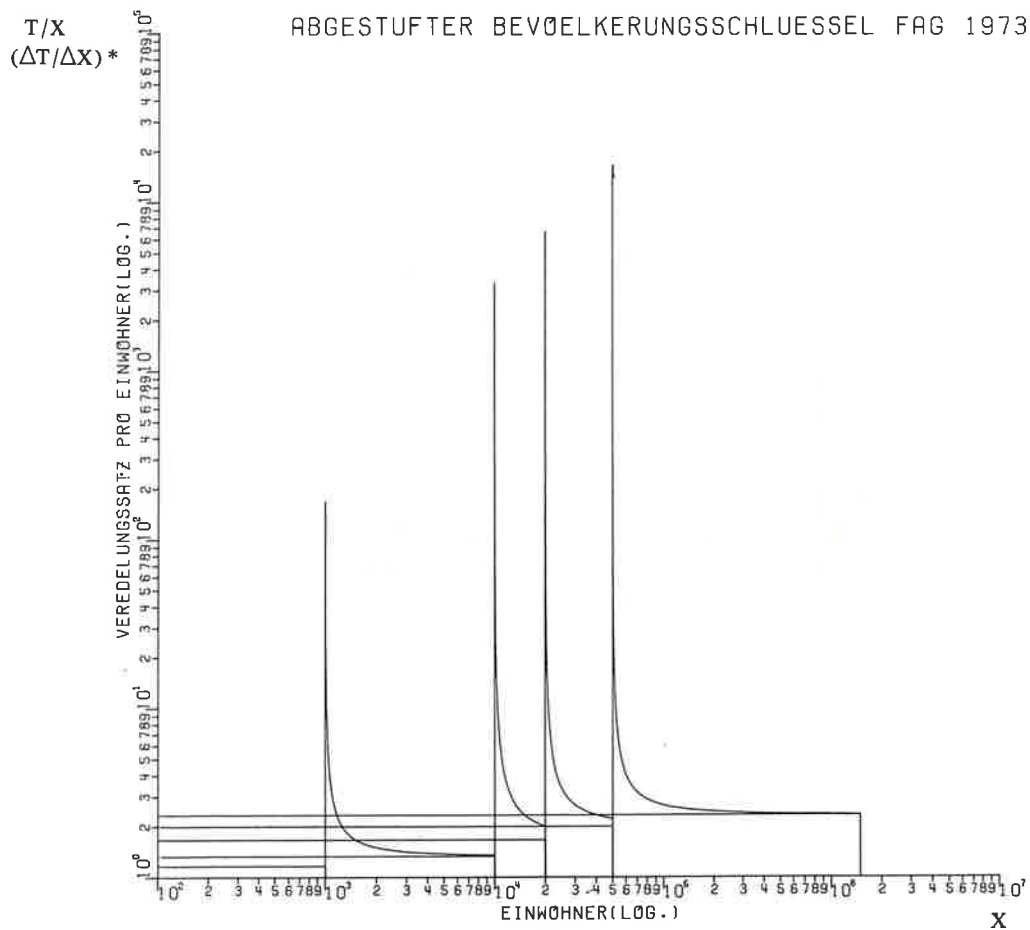
$$Z^2 = \Delta t^2 \cdot X^1 = 166,6 \text{ Einwohner}$$

Z^k ist in Abb. 3 durch die schraffierte Fläche gekennzeichnet.

Eine Grenzbetrachtung zwischen zwei Tarifstufen des aBS als Stufendurchschnittssatztarif verdeutlicht noch einmal die Progressionswirkung des aBS am Beginn jeder Tarifstufe.

Diese 'Grenzveredelungssätze' $(\Delta T / \Delta X)^X$ sind in Abb. 4 dargestellt. Die beträchtlichen und unterschiedlich hohen Sprünge jeweils zu Stufenbeginn geben den 'Zuschußbetrag' an, der sich auf die erste bzw. die folgenden Verdelungseinheiten einer Tarifstufe aufteilt.

Abb. 4: Die Grenzveredelungssätze des aBS als Stufendurchschnittssatztarif



In dieser speziellen Betrachtung gilt für den Stufendurchschnittssatztarif des aBS, daß der Grenzveredelungssatz $(\Delta T/\Delta X)^X$ innerhalb einer Tarifstufe variabel und der Durchschnittsveredelungssatz T/X innerhalb des Stufenbereichs konstant ist mit $(\Delta T/\Delta X)^X \geq T/X$ während bei der Teilmengenstaffelung Tarif (A) der Grenzveredelungssatz (dT/dX) innerhalb einer Tarifstufe konstant und der Durchschnittsveredelungssatz T/X variabel ist.

Wäre der aBS in der Tarifform einer Teilmengenstaffelung operationalisiert, so könnte damit nicht nur die Proportionalität innerhalb der Tarifstufen des aBS ab der 2. Tarifstufe ausgeschaltet werden, sondern die Progression wäre dann auch an den Stufengrenzen kontinuierlich; T/X nimmt stetig zu. Es gilt:

$$\Delta t_1^k \geq \Delta t_i^k \geq \Delta t_m^k, \text{ wobei } k \in [2,5], i \in [1,m]$$

Innerhalb der einzelnen Tarifstufen tritt jedoch eine Verzögerung der Progression ein ¹¹⁾ denn für eine Tarifstufe gilt

$$\frac{\Delta t}{\Delta X} < 1$$

2.4. Alternative Operationalisierungsmöglichkeiten der dem aBS zugrundeliegenden Verteilungsnorm

Neben Tarifvariante A soll nun — ebenfalls in der Tarifform einer Teilmengenstaffelung — noch eine Tarifvariante B gestellt werden. Das Ergebnis deckt eine weitere Eigenschaft des gegenwärtig in Form eines Stufendurchschnittssatztarifs operationalisierten aBS auf.

Tarifvariante A (wie oben unter 2.3.) ist eine Umrechnung des aBS in eine Teilmengenstaffelung, wobei Stufenlängen, Veredelungssätze und damit auch die Steigerungsquoten unverändert bleiben. Es gilt:

$$L^{k,aBS} = L^{k,A} \quad \text{für alle } k$$

$$\Delta t^{k,aBS} = \Delta t^{k,A} \quad \text{für alle } k$$

$$\text{für } T_i \in L^k, k \geq 2 \Rightarrow T_i^{aBS} > T_i^A, T_i^A = T_i^{aBS} - Z^k$$

11) Um hier Abhilfe zu schaffen, würde es seines Eingriffs in Stufenlängen und Veredelungssätze des Tarifs bedürfen, $L^k \Delta t^k$ müßten soweit verkleinert werden bis ein Linientarif entsteht. Vgl. K. BRÄUER; a.a.O., S. 1110 ff.

Der Veredelungsbetrag der Tarifvariante A (T_i^A) ist ab der 2. Tarifstufe um den Zuschußbetrag (Z^k) kleiner als der Veredelungsbetrag des aBS (T_i^{aBS}).

Tarifvariante B stellt eine Umrechnung des aBS in eine Teilmengenstafelung dar, wobei versucht wurde, die Höhe des Veredelungsbetrages an den jeweiligen Stufenenden (T^k) beizubehalten. Die Stufenlängen bleiben unverändert. Es gilt:

Δt^k wird so gewählt, daß für $X_i = X^k, T_i(X^k) = T^k$

$T^k, aBS = T^{k,B}, \quad T^k \dots$ Veredelungsbetrag für X^k

$X^k \dots$ letzte Einwohnerzahl der k-ten Tarifstufe

Wie in 2.3. schon ausdrücklich festgehalten sind bei einer Teilmengenstafelung (Stufengrenzsatztarif) der Grenzveredelungssatz innerhalb einer Tarifstufe konstant, der Durchschnittsveredelungssatz stetig zunehmend. Daraus folgt nun für den Tarifvergleich des aBS als Stufendurchschnittssatztarif mit Tarif B, daß innerhalb einer Tarifstufe der Veredelungsbetrag der Tarifvariante B (T_i^B) geringer als der Veredelungsbetrag des aBS T_i^{aBS} ist:

$$T_i^{aBS} > T_i^B \text{ für } X^{k-1} < X_i < X^k$$

Um nun die für Tarifvariante B charakteristische Gleichheit am Ende einer Tarifstufe zu gewährleisten, wurde der Grenzveredelungssatz im Tarif B (dT/dX) auf den Wert erhöht, den die in Abschnitt 2.3., Abb. 4, dargestellte Betrachtung für die jeweils letzte Einwohnerzahl einer Tarifstufe ergab. Für Tarif B gelten also folgende Veredelungssätze:

$$\left\{ t^{k,B} \mid 1,16; 1,35; 1,99; 2,22; 2,34^{12)} \right\}$$

Mit dieser Tarifform wurde erreicht, daß der 'Zuschußbetrag Z' nicht bei der ersten Veredelungseinheit einer neuen Tarifstufe anfällt, sondern auf die Tarifstufe gleichmäßig verteilt wird oder anders ausgedrückt, daß eine kontinuierliche Progression anstelle des Wechsels von Progression und Proportionalität tritt.

12) Der Berechnung von $t^{5,B} = 2,34$ wurde eine Stufenlänge L^5 von 1.450.000 Ew. zugrundegelegt, womit die Bemessungsgrundlage insgesamt in etwa sämtliche Gemeinden Österreichs abdeckt.

Ein Vergleich mit den Veredelungssätzen des Stufendurchschnittsatztarifes (aBS)

$$\{t^{k,aBS} \mid 1,1\dot{6}; 1,3\dot{3}; 1,6\dot{6}; 2; 2,3\dot{3}\}$$

zeigt eine Differenz, die man »stille Progression« des Stufendurchschnittsatztarifs gegenüber der Tarifforn der Teilmengenstaffelung nennen könnte, die damit auch dem aBS in der gegenwärtigen Operationalisierung als (unregelmäßiger) Stufendurchschnittsatztarif eigen ist (Vgl. Tabelle 22.).¹³⁾

3. Zusammenfassung und Ausblick:

Kehren wir zur Ausgangsfragestellung zurück. Mit Hilfe des Instrumentariums der Steuertariflehre wurde beschrieben, wie die im Finanzausgleichsgesetz gewählte Normierung des aBS die zu seiner Begründung angeführte Verteilungsnorm, wonach Gemeinden mit größerer Bevölkerung überproportional mehr zu erhalten hätten, nur sehr unzureichend zu erfüllen imstande ist.

Als wesentliche Nachteile wurden die innerhalb der einzelnen Stufen nur proportional zunehmende Begünstigung, die Unregelmäßigkeit der Stufenlängen und Steigerungsquoten und schließlich die Tarifsprünge genannt, die dem als Stufensatztarif ausgelegten aBS in der im Finanzausgleichsgesetz 1973 verwirklichten Fassung eigen sind.

Es konnte gezeigt werden, daß mit Hilfe eines Tarifs vom Typ der Teilmengenstaffelung (Tarifvarianten A,B) diese Nachteile (teilweise¹⁴⁾) ausgeschaltet und eine bessere Anpassung an die vorangestellte Verteilungsnorm erreicht werden könnte. Als weitere Möglichkeit wurde noch ein Tarif mit Teilmengenstaffelung (Tarifvariante B) vorgeführt, der bei gleichen Stufenlängen aber erhöhten Steigerungsquoten den dem Stufendurchschnittsatztarif eigenen, sprunghaften Zuwachs bei Überschreiten der Stufengrenzen auf die gesamte Stufenlänge gleichmäßig verteilen könnte. Diese Tarifüberlegungen zielten auf die Validität des aBS ab. Aber auch die Reliabilität muß dem aBS abgesprochen werden, da in den einzelnen Bundesländern erheblich voneinander abweichende Ertragsanteile pro Kopf für vergleichbare Gemeindegrößen resultieren.

13) Die Tabelle 22 zeigt für ausgewählte Gemeinden der Gemeindegrößenklasse von 20.001 - 50.000 Einwohnern, welche Ergebnisse bei Verwirklichung der hier vorgestellten Tarifalternativen bezüglich des Veredelungsbetrages zu erwarten wären.

14) Sowohl bei Tarif A als auch bei Tarif B wurden die vorgegebenen Stufenlängen des aBS beibehalten. Eine Verkleinerung der Stufenlängen durch Einfügen neuer Stufen würde das Operationalisierungsergebnis im Sinne der Verteilungsnorm verbessern, vgl. FN 11.

LITERATURVERZEICHNIS:

(ohne im Anhang [s.d.] berücksichtigte Literatur)

- ALBERS, W.: Finanzausgleich (III) Deutschland, in: HdSW, Bd. 3; Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961.
- ALBERS, W.: Standortwirkungen der staatswirtschaftlichen Tätigkeit, in: HdWW, 5./6. Lieferung, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1977.
- ANDREAE, C.A. (Hrsg.): Handbuch der Österreichischen Finanzwirtschaft, Innsbruck-Wien-München 1970.
- BABUREK, G.: Wien— Zentrum des Ost-West-Handels, in: Finanz und Wirtschaft (Zürich), Nr. 91/1977 vom 19. November 1977, S. 21.
- BAUER, H.: Aufgabenfinanzierung der Gemeinden, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien, 1977., S. 294 ff.
- BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN: Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik, Wien 1972.
- BÖS, D.: Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien, New York 1971.
- BÖS, D.: Zur Theorie des Finanzausgleichs, unveröff. Manuskript eines Referates, gehalten vor dem Ausschuß für Finanzwissenschaft des Vereins für Socialpolitik, Regensburg 1977.
- BRECHT, A.: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, in: Grundlagen internationaler Politik, Heft 2, Leipzig/Berlin 1932.
- BULUTOĞLU, K.: Fiscal Decentralization: A Survey of Normative and Positive Contributions, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 35 (1976).
- COLUMBERG, D.: Das Problem des Verteilungsschlüssels im schweizerischen bundesstaatlichen Finanzausgleich, Bern und Stuttgart 1972.
- GANTNER, M.: Überlegungen zu den Begriffen 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf' im FAG 1973: Kritik und Reformansätze, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 316 ff.
- GANTNER, M. und THEURL, E.: 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf', in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 18, 1977, Heft 1.
- GANTNER, M.: Finanzausgleich und abgestufter Bevölkerungsschlüssel, in: Finanznachrichten, 1977, Heft 1/2.
- GISSER, R.: Hinweise zur aktuellen Berichterstattung über die Bevölkerung, in: statistische nachrichten, hrsg. und redigiert vom Österreichischen Statistischen Zentralamt, Jg. 32, NF, Heft 1/1977.
- GRAF, K.: Der kommunale Finanzausgleich — potentielle Steuerungsinstrumente, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 6 (1977), Heft 3.
- GRATZ, L.: Wien— eines von neun Bundesländern, in: präsent, Nr. 43/1977 vom 27. Oktober 1977, S. 19.
- GRYMER, H. und RODENSTEIN, M.: Sogenannte Finanzkrise und politische Folgeprobleme, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6. Jg. (1977), Heft 3.

- HAMMER, A.: Der heutige Standort und der Weg in die Zukunft, in: Österreichischer Gemeindebund, Hrsg., 30 Jahre Österreichischer Gemeindebund, S. 3 ff.
- HASLAUER, W.: Föderalismus— mehr als eine Einbahnstraße, in: präsent, Nr. 43/1977, vom 27. Oktober 1977, S. 14 f.
- HASLAUER, W.: Das Salzburger Strukturverbesserungsfondsgesetz als Instrument ganzheitlicher Regionalpolitik, Österreichische Gemeinde-Zeitung, Nr. 15/16, 1976.
- HAUSER, H.: Der innerkantonale Finanzausgleich, Bern/Stuttgart 1971.
- HEL CZMANOVSKI, H.: Der Begriff der Wohnbevölkerung, in: Die österreichische Gemeinde-Zeitung, Jg. 40 (1974).
- HUBER, W.: 'Finanzkraft' und 'Finanzbedarf', in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 18, 1977, Heft 2/3.
- HÜBLER, O.: Zur Messung regionaler Einkommensdisparitäten, in: WiSt, Heft 9/1977.
- KIRSCH, G.: Föderalismus, Stuttgart, New York 1977.
- KUBIN, E.: Gemeindeaufgaben heute, in: Die österreichische Gemeinde-Zeitung, Jg. 41, 1975, Heft 1958/59.
- LITTMANN, K.: Raumwirtschaftliche Auswirkungen der Finanzpolitik: in: Finanzarchiv, NF, Bd. 19 (1958/59).
- MATZNER, E.: Zum Begriff »Öffentliche Ausgaben«, in: E. MATZNER, Hrsg., »Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich«, Wien 1977, S. 8 ff.
- MAYR, H.: Der Finanzausgleich — ein Lebensnerv für die Gemeinden, in: Gemeinwirtschaft, Heft 8/1976, S. 3 ff.
- MAYR, H.: Mehr Mittel für die Ballungsräume, in: Die Zukunft, Heft 13/14, 1976.
- MÜNSTERMANN, E.: Der kommunale Finanzausgleich II — Technik und Wirkungen, in: das wirtschaftsstudium, 5. Jg., 7/1976. S. 325 ff.
- NEUMARK, F.: Bemerkungen zu den ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Referat vor dem Ausschuß für Finanzwissenschaft des Vereins für Sozialpolitik, Regensburg 1977, als Manuskript vervielfältigt.
- NOWOTNY, E.: Öffentliche Aufgaben und föderale Finanzwirtschaft, in: Vierteljahres-Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstitutes für Sparkassenwesen, Heft 3/1977.
- ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT: Gebarungsübersichten 1975, Wien 1977.
- PERNTHALER, P.: Raumordnung und Verfassung, Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Raumforschung, Bd. 18, Wien/New York 1975.
- RÖCK, W.: Die Problematik der Folgekosten öffentlicher Investitionen, in: WiSt, 1977.

- RÜSCH, G.: Die regionalpolitische Effizienz des Finanzausgleichs, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich Wien, 1977, S. 319 ff.
- RÜSCH, G.: Institutionelle Restriktionen und »bedarfsgerechte« Finanzausgleichsausstattung in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich Wien 1977, S. 305 ff.
- SCHMÖLDERS, G. und EWRINGMANN, D.: Zur Aussage kommunaler Investitionsbedarfe, Opladen 1971.
- SCHÖNBÄCK, W.: Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 29 ff.
- SILBERBAUER, G.: Raumordnung und Finanzausgleich, als Manuskript vervielfältigt, Wien 1976.
- SMEKAL, Ch.: Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme des österreichischen Finanzausgleichs — unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Länder, in: Föderative Ordnung, Bd. III, Theorie und Praxis des Bundesstaates, Salzburg/München 1974.
- SMEKAL, Ch. und FEUERSTEIN, G.: Die finanzielle Belastung der Vorarlberger Gemeinden aus der Trägerschaft einer Krankenanstalt, als Manuskript vervielfältigt, Innsbruck/Bregenz 1974.
- SMEKAL, Ch. und THÖNI, E.: Analyse der Aufgaben der Bundesländer, in: E. MATZNER, Hrsg., Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977, S. 90 ff.
- THÖNI, E.: Ist die Zentralisierung von Staatsaufgaben ökonomisch gerechtfertigt? in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, Jg. 16 (1975) S. 181 ff.
- TILLIAN, R.: Gründe und Folgen der Gemeindezusammenlegungen, in: Österreichischer Gemeindebund, Hrsg., 30 Jahre Österreichischer Gemeindebund, S. 35 ff.
- ZIMMERMANN, H.: Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 32 (1973/74).
- ZIMMERMANN, H. und HENKE, K.-D.: Finanzpolitische Maßnahmen im Dienst der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, in: WISU: 10/74 und 11/74.
- Für die BRD:
Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432).

QUELLENVERZEICHNIS:

- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1970, 5. Stk. vom 28.1.1970, Zi. 20, S. 76.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1971, 10. Stk. vom 19.2.1970, Zi. 56, S. 109.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1972, 17. Stk. vom 8.3.1971, Zi. 98, S. 283.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1973, 26. Stk. vom 26.4.1973, Zi. 128, S. 547.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1974, 23. Stk. vom 19.3.1974, Zi. 88, S. 169.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1975, 34. Stk. vom 29.4.1975, Zi. 117, S. 407.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung, Jg. 1976, 62. Stk. vom 27.7.1976, Zi. 179, S. 429.
- Amtsblatt der österr. Finanzverwaltung Jg. 1977, 83. Stk. vom 20.4.1977, Zi. 83, S. 241.

Finanzausgleichsgesetz 1973, BGBl. 445/1972 vom 23. November 1972.

Für die BRD:

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 28. August 1969 (BGBl. I S. 1432).

Zerlegungsgesetz vom 25. Februar 1971 (B6 Be. I ,S' 145).

**SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR
FÖDERALISMUSFORSCHUNG**

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Héraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.

