

Die Gemeinden im Netz der intragovernmentalen Transferbeziehungen

**Finanzstatistische und funktionelle Analyse der
Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich
der österreichischen Gemeinden**

Zusammenfassung
(vorläufige Fassung)

Auftraggeber:

Österreichischer Städtebund
Generalsekretär Dkfm. Dr. Erich Pramböck
Rathaus, 1010 Wien

Auftragnehmer (Arbeitsgemeinschaft):

Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP)
Technische Universität Wien
Resselgasse 5/2/2, 1040 Wien

Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ)
Mariahilfer Straße 136, 1150 Wien

Projektleitung:

Univ.-Prof. Mag. Dr. **Wilfried Schönböck (IFIP)**
Hon.-Prof. Dipl.-Kfm. Dr. **Helfried Bauer (KDZ)**

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. **Johann Bröthaler (IFIP)**

unter Mitarbeit von

Vertr.-Ass. Dipl.-Ing. Lena Sieber (IFIP)
Mag. Alexander Ninaus (KDZ)

Wien, 30. April 2004



Zusammenfassung

1	Problemstellung und Transferabgrenzung	3
1.1	Problemstellung und Ziele der Studie	3
1.2	Transferabgrenzung	4
2	Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse	7
2.1	Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs	7
2.1.1	Abgabenerträge und intragovernmentale Netto-Transfers der Gebietskörperschaften	7
2.1.2	Intragovernmentale Transfers der öffentlichen Rechtsträger	8
2.1.3	Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs	9
2.2	Transferverflechtungen in ausgewählten Aufgabenbereichen	13
2.2.1	Aufgabenbereich Sozialhilfe	13
2.2.2	Aufgabenbereich Pflichtschulen	15
2.2.3	Aufgabenbereich Krankenanstalten	16
2.2.4	Aufgabenbereich Siedlungswasserwirtschaft	18
3	Schlussfolgerungen	20
3.1	Zur Transferverflechtung	20
3.2	Zur transferbezogenen Datenlage	20
3.3	Zur FAG-Reform	21

1 Problemstellung und Transferabgrenzung

1.1 Problemstellung und Ziele der Studie

Ein zielorientierter Finanzausgleich und gezielte Transferzahlungen als Ergänzung des primären Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und anderen öffentlichen Rechtsträgern (insbesondere Bundesfonds, Landesfonds und Gemeindeverbände) könnten grundsätzlich die kommunale Aufgabenerfüllung verbessern und zu einer ausgewogenen Verteilung der Finanzierungslasten sowie zur Erreichung zentraler Effektivitäts- und Effizienzgebote beitragen. Die Realität weicht jedoch von dieser Vorstellung in gravierender Weise ab: Die Gemeinden empfangen Transfers vom Bund und von den Ländern, ebenso bestehen Transferzahlungen zwischen den Gemeinden. Daneben tragen die Gemeinden mit Transferzahlungen aber auch zur Aufgabenerfüllung der Länder und anderer Aufgabenträger (z. B. Gemeindeverbände) bei. Die Gemeinden, auf der untersten Ebene des öffentlichen Sektors agierend, sehen sich in einem zumeist von Bund oder Land bestimmten und weitgehend intransparenten Geflecht von Transferzahlungen gefangen. Der daraus resultierende Mangel an Kontrollmöglichkeiten ermöglicht finanzpolitische Willkür gegenüber Gemeinden. Die über viele Jahre extrem komplex gewordene Transfergebarung macht daher eine kritische Durchleuchtung dieser Finanzmittelströme heute unabdingbar, jedoch kaum vollständig leistbar.

Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen dieser Studie die Transferbeziehungen der Gemeinden (ohne Wien) mit anderen Gebietskörperschaften und sonstigen öffentlichen Rechtsträgern dargestellt und aus allokatons- und verteilungspolitischer Sicht untersucht. Die Ziele der Studie sind primär,

- die komplexen *Transferbeziehungen der Gemeinden in maßgeblichen Aufgabenbereichen* und im Rahmen des Finanzausgleichs qualitativ aufzuarbeiten,
- die *funktionsspezifischen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden* sowie aller weiteren, aufgabenspezifisch *relevanten öffentlichen Rechtsträger* vor dem Hintergrund der länderspezifischen unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen darzustellen und
- die *funktionsspezifischen finanziellen Verflechtung* zwischen den öffentlichen Rechtsträgern, bei den Gemeinden möglichst differenziert auszuweisen.

Die vorliegende Studie beinhaltet nicht (bildet gleichwohl eine wesentliche Grundlage für)

- eine systematische Untersuchung der verteilungspolitischen Implikationen der Transfers,
- eine allokatonspolitische Wirkungsanalyse der einzelnen Transfers in ihrem jeweiligen funktionellen Zusammenhang der Erbringung öffentlicher Leistungen und demgemäß
- keine Vorschläge zur allokatonspolitischen Optimierung des Einsatzes von Transfers auf Basis einer funktionsanalytischen Betrachtung der verschiedenen Aufgabenbereiche.

Ausgehend von einer Darstellung der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer theoretischen Betrachtung der Transfers (Transfer-Abgrenzung, Transfer-Instrumentarium, Ziele des Transfergebers sowie Anreize und Wirkungen der unterschiedlichen Transferarten beim Transfernehmer) werden die Transferverflechtungen im Kontext zweier Bereiche und Betrachtungen eingeordnet und dargestellt:

1. *Transferverflechtungen im Finanzausgleich*

Die Transfers werden zum einen im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich (im engeren Sinn) aufgearbeitet. Ausgehend vom primären Finanzausgleich, der die ausschließlichen Abgaben und die Ertragsanteile der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben umfasst, wird der sekundäre Finanzausgleich im

Detail aufgearbeitet. Dieser umfasst die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) und damit weitgehend bundeseinheitlich geregelte ergänzende Mittelverteilung in Form von Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften (sie werden u.a. bezeichnet als Finanzzuweisungen, Zuschüsse, Ersätze, Umlagen) und Kostenträgungen. Alle sonstigen intragovernmentalen Transfers werden dem tertiären Finanzausgleich, der vor allem das Verhältnis zwischen Land (und Landesfonds) sowie den Gemeinden (und Gemeindeverbänden) betrifft, zugeordnet.

2. *Transferverflechtungen in ausgewählten Aufgabenbereichen*

Der zweite analytische Ansatz geht von einer aufgabenspezifischen Betrachtung aus. Für ausgewählte Aufgabenbereiche („Pflichtschulen“, „Sozialhilfe“, „Krankenanstalten“, „Siedlungswasserwirtschaft“) werden die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen (länderweise Aufgabenverteilung, gesetzliche Bestimmungen zu den Finanzierungslasten und den Transfers im Speziellen) aufgearbeitet. Die funktionspezifischen Einnahmen und Ausgaben werden für die jeweils relevanten öffentlichen Rechtsträger (Land, Landesfonds, Gemeindeverbände, Gemeinden) dargestellt sowie die aufgabenspezifischen Transferverflechtungen, primär zwischen Ländern (Landesfonds) und Gemeinden (Gemeindeverbänden) im Detail untersucht.

1.2 Transferabgrenzung

Ausgehend von einer allgemeinen Definition wird unter dem Begriff der intragovernmentalen Transferzahlungen (IGT) jeder monetäre Zahlungsstrom zwischen öffentlichen Rechtsträgern verstanden, dem keine direkte Gegenleistung gegenüber steht. Die Transfers können klassifiziert werden nach

- *Zweckbindung*: Zweckgebundene und nicht zweckgebundene Transfers,
- *Richtung*: vertikale („absteigende oder aufsteigende“) und horizontale Transfers,
- *Vermögenswirksamkeit*: laufende und Kapitaltransfers,
- *Ziel*: funktionspezifische und regionsspezifische Transfers,
- *Wirkung*: Transfers mit allokativer und distributiver Wirkung,
- *Dotierung*: frei budgetierbare und gesetzlich geregelte Transfers,
- *Verteilung*: Bedarfs- und Schlüsseltransfers,
- *Transferart*: Zuschuss, Zuweisung, Beitrag, Umlage, Subvention, Kostenbeiträge/ -ersätze.

Im österreichischen System der Finanzierung der Gebietskörperschaften, d. i. der Finanzausgleich im weiteren Sinn, kommt den vielfältigen intragovernmentalen Transfers, die vor allem zwischen der Ebene der Gemeinden und den beiden anderen staatlichen Ebenen, Bund und Land, bestehen, eine zweifache Bedeutung zu:

Zum einen ist *jeder einzelne intragovernmentale Transfer* als ein Instrument zur Erreichung eines bestimmten, meist sachpolitischen, teils auch finanzpolitischen Ziels zu verstehen. Solche Ziele können allokatonspolitischer Art sein (Verlagern der Ausgabentätigkeit auf bestimmte sachliche Schwerpunkte, z. B. zur Deckung von Nachholbedarfen); sie könnten auch auf die Steigerung der Effizienz gerichtet sein (Förderung von eindeutig kostengünstigeren Varianten), was nur in wenigen Fällen (z. B. Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit im Land Vorarlberg) zu registrieren ist und sie dienen auch häufig zur Erreichung eines distributionspolitischen (Neben-)Ziels, nämlich der Stärkung finanzschwacher Gemeinden zu Lasten der finanzstärkeren.

Zum anderen bilden *alle intragovernmentalen Transfers zusammen* in der öffentlichen Finanzwirtschaft – ausgehend von der Vorstellung einer eng verbunden Finanzierung der Aufgabenerfüllung im ordentlichen Haushalt der Gemeinden (wo das Prinzip der Gesamtdeckung herrscht) – eine Netto-Größe (ein Saldo der Mittelströme, die in die einzelne Gemeinde fließen

und von ihr weggehen), die eine eigene finanzpolitische Steuerungsqualität aufweist. Mit einem positiven oder negativen Transfersaldo für die einzelne Gebietskörperschaft erfolgt eine gesamthafte finanzwirtschaftliche Steuerung und eine finanzpolitische Förderung oder Disziplinierung. Diese Steuerung kann ex ante geplant sein, sie kann auch als ex post Ergebnis, als Auswirkung des gesamten Transfersystems verstanden werden.

In diesem Sinn erfolgt in dieser Studie teils eine auf die einzelnen Arten von Transfers gerichtete Betrachtung, teils erfolgt auch eine „globale“, die zusammenfassende Wirkung in Rechnung stellende Analyse der IGT.

Ein weiterer grundsätzlicher Aspekt ist einleitend noch darzulegen. Auf Grund der herrschenden statistischen Definitionen werden auch Kostenersätze zwischen Gebietskörperschaften als intragovernmentale Transfers bezeichnet, die inhaltlich nicht als einseitiger Mittelzufluss (und damit ohne direkte Gegenleistung) aufgefasst werden können. Es sind dies (volle oder teilweise) Kostenersätze im Rahmen eines zweiseitigen Rechtsgeschäftes, nämlich zwischen einer Gemeinde, die eine Leistung an eine andere Gemeinde erbringt, und einer Gemeinde, die diese Leistung bezahlt. Im Inneren einer Organisation werden solche Zahlungsströme als **innerbetriebliche Leistungsverrechnung** bezeichnet; die Kostenersätze zwischen Gemeinden oder auch zwischen andere Gebietskörperschaften könnten in Analogie dazu als „**intragovernmentale Leistungsverrechnungen**“ interpretiert und getrennt von den Transfers dargestellt und betrachtet werden.

Kostenersätze werden gemäß der gegebenen haushaltsrechtlichen Gliederungssystematik (VRV 1997) nicht nach zahlendem oder empfangendem Rechtsträger (privater Haushalt, eine andere Gebietskörperschaft) differenziert. Demgemäß ist hier auch keine klare Abgrenzung gegenüber extragovernmentalen Transaktionen möglich, was bei der folgenden Darstellung der Ergebnisse der Datenanalyse berücksichtigt werden sollte.

Neben diesen Betrachtungen nach Kategorien der IGT, also

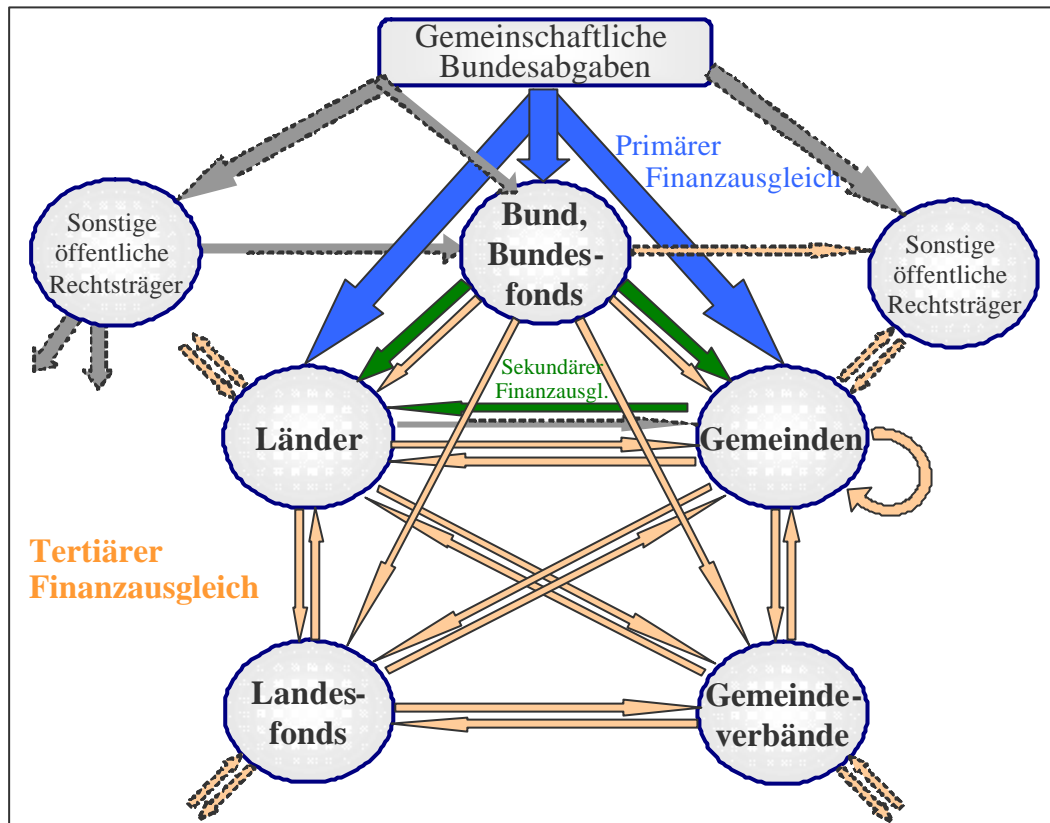
- einzelne intragovernmentale Transfers,
- einzelne IGT's, die als intragovernmentale Leistungsverrechnungen gelten,
- die jeweilige Summe aus empfangenen und geleisteten intragovernmentalen Transfers,

sind die **IGT als eigene Kategorie im Rahmen des Finanzausgleichs** im weiteren Sinne zu verstehen. Transferzahlungen zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und anderen öffentlichen Rechtsträgern (insbesondere Bundesfonds, Landesfonds und Gemeindeverbände) – als Ergänzung des primären Finanzausgleichs - können grundsätzlich die kommunale Aufgabenerfüllung verbessern und zu einer ausgewogenen Verteilung der Finanzierungslasten beitragen. Daneben finanzieren die Gemeinden mit Transferzahlungen auch teilweise Aufgaben der Länder und anderer Aufgabenträger (z. B. Gemeindeverbände) mit.

Ein Teil der intragovernmentalen Transfers ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) und damit auch bundeseinheitlich geregelt und wird deshalb dem **sekundären Finanzausgleich** zugerechnet.

Der andere, größere Teil des Transferegeschehens bildet das zentrale Element des **tertiären Finanzausgleichs**; diese intragovernmentalen Transfers sind meist landesgesetzlich geregelt - und damit auch weit entfernt österreichweit einheitlichen Zielen zu dienen - und betreffen primär die Ko-Finanzierung von Landes- und/oder Gemeindeaufgaben. Sie dienen aber auch der Umverteilung von „Finanzkraft“ zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden – nach der Vorstellung des jeweiligen Landes. Die Wirkungen der Transfers des tertiären Finanzausgleichs auf die Kommunen sind meist stark ausgeprägt und beeinträchtigen meist die den Gemeinden verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung nachhaltig.

Abbildung Z-2: Überblick über die finanziellen Beziehung im primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung, 2004.

2 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

2.1 Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs

Die empirischen Ergebnisse der Studie werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt. Untersuchungszeitraum der finanzstatistischen Analysen ist grundsätzlich 1995-2001. Detailanalysen erfolgen für das Jahr 2001.

2.1.1 Abgabenerträge und intragovernmentale Netto-Transfers der Gebietskörperschaften

Der gesamte Abgabenertrag einschließlich intragovernmentale Netto-Transfers der Gebietskörperschaften ist im Betrachtungszeitraum von rund 30 Mrd. € im Jahr 1995 um 48 % auf 44 Mrd. € angestiegen. Ein deutlicher Anstieg beim Bund (+74 %) steht dabei ein unterdurchschnittliches Wachstum bei den Ländern (+41 %), bei Wien (+26 %) und insbesondere bei den Gemeinden ohne Wien (+16 %) gegenüber. Bei den Gemeinden (ohne Wien) ist dies sowohl auf eine Stagnation der eigenen Abgaben (-1 %), ein nur moderates Wachstum der Ertragsanteile (41 %) als auch auf eine enorm steigende Netto-Transferlast (-276 %) zurückzuführen. Dieser Gesamtbefund zu den Gemeinden ist allerdings in der Folge noch näher (nach Bundesländern, Gemeindegrößenklassen, Finanzkraft-Quintilen) zu differenzieren.

Tabelle Z-1: Überblick über die Abgabenerträge und intragovernmentale Netto-Transfers der Gebietskörperschaften Österreichs aus dem Finanzausgleich 1995-2001 in Mio. €

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Index ⁶⁾
Ausschließliche Abgaben								
Bund ¹⁾	9.036	10.191	11.132	9.245	8.506	9.002	9.388	104
Länder ohne Wien	197	201	210	214	209	201	199	101
Wien (Land u. Gemeinde)	942	923	966	963	979	969	889	94
Gemeinden ohne Wien ²⁾	2.188	2.247	2.274	2.316	2.361	2.288	2.159	99
Ertragsanteile der Gebietskörperschaften an GBA								
Bund	29.145	33.127	34.122	39.411	40.158	41.635	46.912	161
Länder ohne Wien	19.002	21.968	22.635	27.429	28.012	28.980	33.257	175
Länder ohne Wien	4.390	4.931	5.046	5.161	5.380	5.468	5.579	127
Wien (Land u. Gemeinde)	2.241	2.589	2.649	2.713	2.865	2.936	3.041	136
Gemeinden ohne Wien ³⁾	3.248	3.699	3.799	3.920	4.014	4.172	4.595	141
Überweisungsdifferenz ⁴⁾	-264	61	6	-188	114	-80	-439	-
Intragovernmentale Netto-Transferzahlungen gem. VGR⁵⁾								
Bund	-15.439	-15.955	-16.988	-18.127	-18.717	-18.833	-20.774	(-)135
Länder ohne Wien	2.979	3.325	3.403	4.566	4.692	4.932	4.875	164
Wien (Land u. Gemeinde)	1.080	1.092	992	1.419	1.550	1.363	1.421	132
Gemeinden ohne Wien	-163	-111	-90	-287	-360	-619	-613	(-)376
Abgabenertrag und i.g. Netto-Transferzahlungen⁵⁾								
Bund	12.599	16.205	16.779	18.546	17.801	19.149	21.871	174
Länder ohne Wien	7.566	8.457	8.659	9.942	10.282	10.601	10.654	141
Wien (Land u. Gemeinde)	4.263	4.604	4.607	5.095	5.394	5.268	5.351	126
Gemeinden ohne Wien	5.273	5.835	5.983	5.948	6.014	5.840	6.141	116
Gesamtertrag der Gebietskörperschaften								
	29.701	35.101	36.028	39.531	39.492	40.858	44.017	148

1) Ausschließliche Bundesabgaben gem. § 8 FAG 2001 [§ 6 FAG 1997] nach Abzügen von Wohnbauförderungsbeitrag für Siedlungswasserwirtschaft; bis 1997 einschließlich KÖSt nach Abzug für Familienlastenausgleich und Katastrophenfonds. Seit 1998 inkl. Steuerguthaben (haushaltsm. Verrechnung nach Kassenprinzip).

2) Ausschließliche Abgaben der Gemeinden gem. § 15 FAG 2001 [§ 14 FAG 1997] inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümer und Anrainer, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen

3) Ertragsanteile der Gemeinden inkl. Bedarfszuweisungsmittel gem. § 12 (1) FAG 2001 [§ 10 (1) FAG 1997].

4) Differenz der kassenmäßigen Ertragsanteile gegenüber den im Rechnungsjahr gemäß FAG zustehenden Ertragsanteilen aufgrund zeitlicher Verschiebung der Überweisung der Ertragsanteile und statistischer Messfehler.

5) Intragovernmentale Netto-Transfers auf Basis der sektoralen Abgrenzung gemäß VGR bzw. ESVG 1995. Bei den Gemeinden erfolgt zwecks Kompatibilität im Zeitablauf Bereinigung nur um Abschnitte 86-89 (bei Finanzstatistik der Statistik Austria ab 2000 auch um Abschnitt 85).

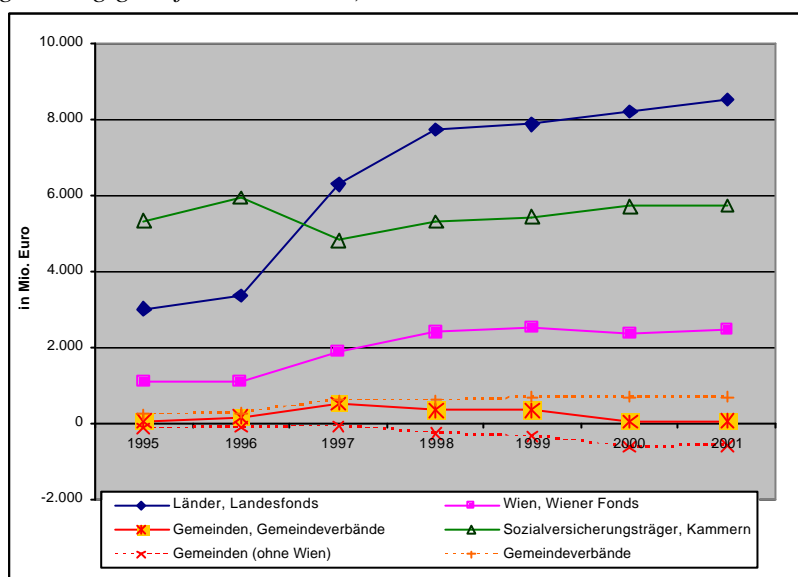
6) Index 2001, 1995=100

Quelle: Finanzstatistik 1995-2001; GemBon 2003; eigene Berechnungen 2004.

2.1.2 Intragovernmentale Transfers der öffentlichen Rechtsträger

Bei der empirischen Beurteilung der Transferentwicklung aller öffentlichen Rechtsträger ist grundsätzlich zu beachten, dass die Landesfonds und weitere Gemeindeverbände (neben Schulgemeinde- und Sozialhilfverbände) im Rahmen der Finanzstatistik erst ab dem Jahr 1997 erhoben wurden. Zu berücksichtigen sind weiters die Änderungen bei der Krankenanstaltenfinanzierung im Jahr 1997, sodass die Entwicklung letztlich erst ab dem Jahr 1998 vergleichbar ist. Weiters ist zu beachten, dass die Transfers beim Vergleich zwischen den öffentlichen Rechtsträgern gemäß ESVG 1995 dargestellt werden und es Änderungen bei der Bereinigung (sektoralen Abgrenzung) der Daten der verschiedenen Rechtsträger gegeben hat.

Abbildung Z-2: Intragovernmentale Netto-Transferzahlungen der öffentlichen Rechtsträger (Abgrenzung gemäß ESVG 1995¹) 1995-2001, in Mio. €



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	%-Änderung 2001 geg. 1998
Länder, Landesfonds	2.979	3.325	6.277	7.709	7.843	8.200	8.481	10,0
Wien, Wiener Fonds	1.080	1.092	1.855	2.377	2.498	2.329	2.433	2,4
Gemeinden, Gemeindeverbände	64	140	501	328	308	34	66	-79,9
Sozialversicherungsträger, Kammern	5.319	5.939	4.812	5.278	5.408	5.676	5.715	8,3

1) Rechtsträger zusammengefasst zu Ebenen, den Gesamtsaldo deckt der Bund. Bei den Gemeinden erfolgt zwecks Kompatibilität im Zeitablauf Bereinigung um Abschnitt 86-89 (nicht um Abschnitt 85). Bei den Gemeindeverbänden sind Schulgemeinde- und Sozialhilfverbände (Sektor Staat) und ab 1997 alle übrigen Verbände enthalten.
Quelle: Finanzstatistik 1995-2001 gemäß VGR bzw. ESVG 1995; GemBon 2003; eigene Berechnungen 2004.

Bei der Entwicklung der Netto-Transferlasten der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Rechtsträger zeigt sich im Zeitraum 1998-2001 folgendes Bild:

- Die intragovernmentalen Netto-Transfers der Länder und Landesfonds sind von 7.709 Mio. € im Jahr 1998 um 10 % auf 8.481 Mio. € im Jahr 2001 gestiegen.
- Demgegenüber sind die intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeindeebene (Gemeinden ohne Wien und Gemeindeverbände) um knapp 80 % von 328 Mio. € (1998) auf 66 Mio. € (2001), gesunken.
- Diese für die Gemeindeebene insgesamt bedenkliche Finanzentwicklung geht auf einen im Zeitraum 1998-2001 praktisch (nominell) gleichbleibenden Transfersaldo der Gemeindeverbände und einen deutlichen Anstieg der negativen Transfersalden der Gemeinden von -287 Mio. € im Jahr 1998 (1995 -163 Mio. €) auf -613 Mio. € im Jahr 2001 zurück.
- Ursache hierfür ist ein starker Anstieg der intragovernmentalen Transferausgaben der Gemeinden ohne Wien um 18 %, von 1.703 Mio. € (1998) auf 2.013 Mio. € (2001). Die intragovernmentalen Transfereinnahmen sind dagegen nominell um 1 % von 1.416 Mio. € auf 1.400 Mio. € gesunken.

2.1.3 Transfers der Gemeinden im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs

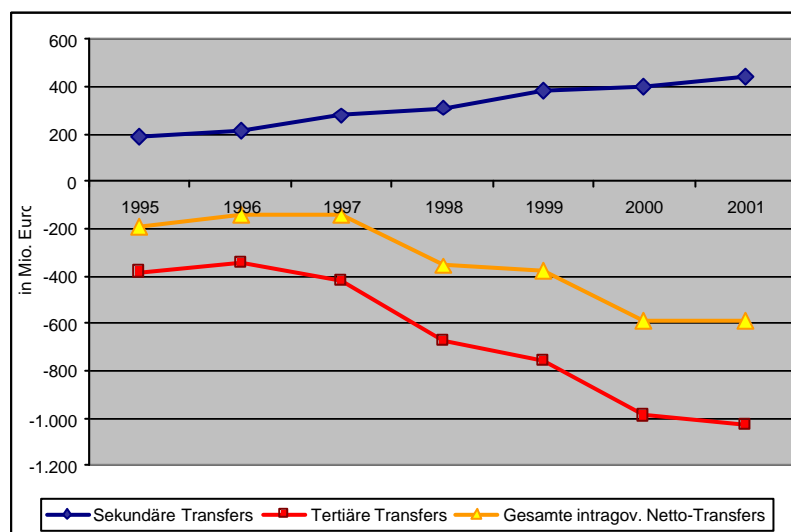
Bei der Definition des sekundären bzw. tertiären Finanzausgleichs bestehen verschiedene Abgrenzungsprobleme, nicht zuletzt da bei den Gebietskörperschaften (einnahmen- und ausgaben-seitig) unterschiedliche Auffassungen zu einzelnen Transfers (z.B. Bedarfszuweisungen, Landesumlage) bestehen.

In der vorliegenden Studie wird der sekundäre Finanzausgleich der Gemeinden 1. gesetzbezogen dadurch definiert, dass die entsprechenden Bestimmungen über Transfer-Geber, -Empfänger, -Dotierung und -Verteilung im Finanzausgleichsgesetz (FAG) bundeseinheitlich festgelegt sind und 2. finanzstatistisch auf jene Mittelströme definitorisch eingegrenzt, die in den Haushalten der Gemeinden als Transfer verbucht sind oder aus ökonomischer Sicht als solche anzusehen sind.

Die sekundären Transfers der Gemeinden (ohne Wien) umfassen demgemäß die Bedarfszuweisungen gemäß § 12 (1) FAG 2001 und die Transfereinnahmen der Gemeinden gemäß §§ 20-24 FAG 2001 sowie die Landesumlage gemäß § 6 FAG 2001. Die Transferzahlungen des tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (ohne Einnahmen aus Bedarfszuweisungsmitteln) ergeben sich als Residualkategorie aus den gesamten intragovernmentalen Transfers (inkl. Kostenbeiträge) abzüglich Transfers des sekundären Finanzausgleichs (inkl. Bedarfszuweisungen).

Die sekundären, tertiären und gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) im Zeitraum 1995-2001 sind in Abbildung Z-3 gegenübergestellt.

Abbildung Z3: Sekundäre, tertiäre und gesamte intragovernmentale Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) im Zeitraum 1995-2001, in Mio. Euro



Quelle: Finanzstatistik 1995-2001; GemBon 2003; eigene Berechnungen 2004.

Die Entwicklung der gesamten Netto-Transferlasten der Gemeinden ist auf zwei generelle, entgegengesetzte Entwicklungen zurückzuführen:

1. Im Rahmen des *sekundären Finanzausgleichs* erfolgte in den letzten Jahren eine *Entlastung der Gemeinden*. Die Nettotransfereinnahmen der Gemeinden im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs haben zwischen den Jahren 1995 und 2001 spürbar zugenommen: Sie sind von knapp 200 Mio. Euro im Jahr 1995 kontinuierlich auf nunmehr 443 Mio. Euro im Jahr 2001 gestiegen; allerdings ist hierbei zu bedenken, dass durch den nicht vollständigen „Abtausch“ von gemeindeeigenen Abgaben (zuletzt Verlust der Getränkesteuer) gegen erhöhte Ertragsanteile der Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben auch die sekundären Transferzahlungen gestiegen sind (siehe auch die Ausführungen weiter unten).

2. Bei maßgeblichen intragovernmentalen Transfers zwischen Ländern und Gemeinden des *tertiären Finanzausgleichs*, so etwa im Bereich der Sozialhilfe- und Krankenhausfinanzierung, erfolgte eine im Vergleich zu den Steuereinnahmen deutlich steigende *Belastung der Gemeinden*. Die tertiären Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) waren in Summe in allen betrachteten Jahren negativ. Diese Abflüsse aus den Gemeinden sind im Zeitraum 1995-2001 von -385 Mio. € um knapp -650 Mio. Euro (168 %) auf -1.030 Mio. € gestiegen.

Die Entwicklung der Netto-Transferzahlungen des sekundären Finanzausgleichs an die Gemeinden (ohne Wien) wird maßgeblich durch die Bedarfszuweisungen gemäß § 12 (1) FAG 2001 (im Jahr 2001 in Summe 591 Mio. €) und die Landesumlage gemäß § 6 FAG 2001 (275 Mio. Euro) bestimmt (Tabelle Z-1). Beide Größen werden anteilig an den Ertragsanteilen bestimmt. Die Dynamik der sekundären Transfers im Zeitablauf hängt damit vor allem von der Entwicklung der (länder- und gemeindeweisen) Ertragsanteile der Gemeinden ab.

Zu berücksichtigen sind im betrachteten Zeitraum auch die Änderungen des FAG: der Anteil an den ungekürzten Ertragsanteilen (ohne Werbeabgabe bzw. Spielbankabgabe) für die Gewährung von Bedarfszuweisungen von 13,5 % (bis 1999) wurde auf 12,7 % (ab 2001) gesenkt (begründet durch den eingeführten Getränkesteuerausgleich). Bei der Landesumlage wurde die Obergrenze von 8,3 % der ungekürzten Ertragsanteile stufenweise auf 7,8 % gesenkt, in NÖ wurde die Landesumlage im Jahr 1997 zur Gänze beseitigt, in einzelnen Bundesländern kamen niedrigere Prozentsätze zur Anwendung (ab dem Jahr 2001 OÖ 7,1 %, T 7,6 %).

Tabelle Z-2: Netto-Transferzahlungen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (ohne Wien) in den Jahren 1995-2001 nach Bundesländern, in Mio. €

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³	2001 ³	Index ¹
Sek. Transfereinn./ausg. ²								
Bedarfszuw. § 12 (1)	352	379	417	461	536	556	591	168
Finanzzuw. § 20-24	89	92	98	97	96	104	127	143
Landesumlage § 6	-247	-262	-241	-246	-251	-260	-275	111
<i>Sekundäre Netto-Transfers</i>	<i>195</i>	<i>210</i>	<i>274</i>	<i>312</i>	<i>382</i>	<i>400</i>	<i>443</i>	<i>227</i>
<i>Tertiäre Netto-Transfers</i> ⁴	<i>-385</i>	<i>-346</i>	<i>-419</i>	<i>-671</i>	<i>-760</i>	<i>-989</i>	<i>-1.030</i>	<i>(-)268</i>
Gesamte intragov. Netto-Transfers der Gemeinden ohne Wien ⁵	-191	-137	-145	-359	-378	-589	-587	(-)307

1) Index 2001 der sekundären Netto-Transferzahlungen der Gemeinden ohne Wien, 1995 = 100.

2) Bedarfszuweisungen gem. § 12 (1) FAG 2001 [§ 10 (1) FAG 1997] sowie Zuweisungen an die Gemeinden gem. §§ 20-24 FAG 2001 [§§ 20-23 FAG 1997], Landesumlage gem. § 6 FAG 2001 [§ 4 FAG 1997].

3) In den Jahren 1999-2001: Simulation der rechnerischen sekundären Transfers der Gemeinden, da Bedarfszuweisungen aufgrund mangelnder Identifizierbarkeit in den Gemeindehaushalten nur unvollständig empirisch erfasst werden können.

4) Sonstige nicht durch das FAG geregelte intragovernmentale Transferzahlungen an die bzw. von den Gemeinden.

5) Gegenüber den in Tabelle Z-1 ausgewiesenen Beträgen (Vergleich mit den anderen öffentlichen Rechtsträger) ist zu berücksichtigen, dass die Transfers der Gemeinden dort gemäß VGR/ESVG bereinigt um (marktbestimmte) Betriebe und Unternehmen dargestellt sind (im Jahr 2001 -613 Mio. €), hier jedoch unbereinigt (brutto) ausgewiesen werden (im Jahr 2001 -587 Mio. €).

Quelle: Finanzstatistik 1995-2001; Bröthaler et al., 2002, S. 101; GemBon 2003; SimFag, 2003; eigene Berechnungen 2004.

Bei der Beurteilung der Netto-Transfers der Gemeinden sind die länderweisen Unterschiede bei der Aufgabenverteilung und -finanzierung in den verschiedenen Sachbereichen und vor allem die unterschiedlichen Verteilungseffekte auf die verschiedenen Gemeindegruppen (vor allem nach Gemeindegrößenklassen und Finanzkraft-Quintilen) zu berücksichtigen (Tabelle Z-3).

Tabelle Z3: Netto-Transferzahlungen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs der österreichischen Gemeinden ohne Wien nach Bundesländern und Größenklassen bzw. Finanzkraft-Quintilen im Jahr 2001, in €/EW

Größenklassen¹	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	Gesamt
bis 2500 EW	87	59	-74	-59	9	49	-7	191	-2
2501-5000 EW	13	-91	-172	-181	-88	-48	-122	67	-120
5001-10000 EW	-44	-195	-208	-266	-169	-36	-207	-67	-173
10001-20000 EW	-223	-284	-266	-356	-116	-135	-222	236	-193
20001-50000 EW	0	-261	-10	-270	0	-231	0	-171	-145
über 50000 EW (o.W.)	0	-223	-421	-60	-299	61	-164	0	-123
Gemeinden ohne Wien	50	-136	-142	-147	-151	7	-109	37	-94
Finanzkraft-Quintile¹									
1. FK-Quintil	120	102	31	31	74	81	202	661	80
2. FK-Quintil	67	5	-69	-17	94	51	65	390	6
3. FK-Quintil	33	-51	-147	-102	24	21	-57	120	-66
4. FK-Quintil	80	-171	-158	-187	-23	-14	-77	155	-92
5. FK-Quintil	-71	-196	-223	-190	-247	-23	-200	-83	-163
Gemeinden ohne Wien	50	-136	-142	-147	-151	7	-109	37	-94

1) Größenklassen der Gemeinden (ohne Wien) auf Basis Einwohnerzahl gemäß Volkszählung 1991.

2) Finanzkraft-Quintile der Gemeinden (ohne Wien) auf Basis der Summe der eigenen Abgaben inkl. Interessentenbeiträge von Grundstückseigentümern und Anrainern, ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen.

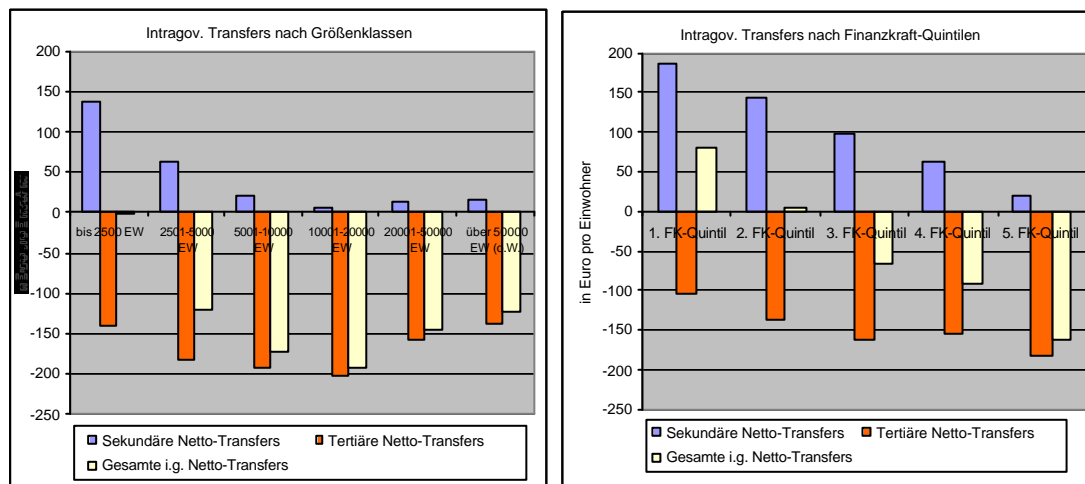
Quelle: Finanzstatistik 2001; GemBon 2003; eigene Berechnungen 2004.

- Die Gemeinden der *Bundesländer* Burgenland, Steiermark und Vorarlberg weisen insgesamt einen leicht positiven intragovernmentalen Transfersaldo auf. Bei den Gemeinden der übrigen Bundesländer liegt er im Bereich -100 bis -150 €/EW. In diesen Ländern ist besonders die laufende Finanzierung von (Landes-/Gemeinde-)Aufgaben in Form von laufenden Transferausgaben (an öffentliche Rechtsträger) stark ausgeprägt.
- Nach *Gemeindegrößenklassen* betrachtet steht einem ausgeglichenen intragovernmentalen Transfersaldo von durchschnittlich nahe 0 bei den Gemeinden mit bis 2.500 EW ein negativer Transfersaldo in Höhe von -100 bis -200 €/EW bei den übrigen Größenklassen gegenüber. In einzelnen Bundesländern weisen Gemeinden mit bis zu 5.000 EW positive Salden aus.
- Nach *Finanzkraft-Quintilen* zeigen sich mit höherer Finanzkraft steigende Transferlasten von Gemeinden, mit denen sowohl gesetzlich geregelte Verteilungsmechanismen nach der Finanzkraft (in unterschiedlicher Definition) als auch politische Ziele bei der Vergabe von Transfermitteln zum Ausdruck kommen.
- Hinzuweisen ist auf die deutlich geringeren Transfersalden der Gemeinden mit über 50.000 Einwohner in Oberösterreich (-60 €/EW) und in der Steiermark (61 €/EW) gegenüber -160 bis -420 €/EW in Großstädten der anderen Bundesländern: Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass die Statutarstädte in Oberösterreich und in der Steiermark im (quantitativ bedeutenden) Aufgabenbereich *Sozialhilfe* eigene Verbände bilden, die vom Bundesland Einnahmen für die Erfüllung der Sozialhilfeausgaben erhalten, während ein Teil der Sozialhilfeausgaben nicht wie bei anderen Gemeinden als Transferausgaben (an Sozialhilfeverbände) aufscheinen, sondern als Personal- und als Sachausgaben zu Buche stehen.
- Der positive intragovernmentale Transfersaldo bei den Gemeinden mit 10.000-20.000 EW in Vorarlberg (236 €/EW) und der nur leicht negative Saldo bei den Gemeinden mit 20.000-50.000 EW in Niederösterreich (-10 €/EW) ist auf hohe laufenden Transfereinnahmen von Gemeinden mit gemeindeeigenen *Krankenanstalten*, zurückzuführen.

Zusammenfassend kann Folgendes festgestellt werden (Abbildung Z-4):

- Im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs der Gemeinden (ohne Wien) findet eine *Umverteilung zu Gunsten kleinerer Gemeinden* statt.
- Im *sekundären Finanzausgleich* weisen nur die Gemeinden mit bis 5.000 Einwohnern einen relevanten positiven intragovernmentalen Transfersaldo auf.
- Im *tertiären Finanzausgleich* erfolgt die Umverteilung insbesondere zu Lasten der Gemeinden über 5.000-20.000 Einwohner statt.
- Die tertiären Netto-Transferlasten einzelner Gemeinde(gruppen) hängen allerdings maßgeblich von den (länderweisen) *institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen* der Aufgabenverteilung und -finanzierung ab.
- Die etwas geringeren tertiären Netto-Transferlasten der Gemeinden mit über 20.000 Einwohner hängen etwa damit zusammen, dass bei einzelnen Städten bedeutende Ausgaben für die Finanzierung von „Krankenanstalten“ (gemeindeeigene Spitäler) und für „Sozialhilfe“ (Statutarstädte als eigene Sozialhifeverbände) nicht als Transferausgaben aufscheinen.
- Die *Verteilung von Transfermitteln nach der Finanzkraft* zu Gunsten finanzschwächerer Gemeinden spielt eine dominante Rolle, insbesondere im sekundären und in abgeschwächter Form auch im tertiären Finanzausgleich.
- Die empirisch festgestellten Verteilungseffekte im Rahmen des sekundären und tertiären Finanzausgleichs spiegeln sowohl die *gesetzlich geregelten Verteilungsmechanismen* (überwiegend nach der Finanzkraft und der einfachen Einwohnerzahl) als auch *politische Ziele* bei der Vergabe von Transfermitteln wider.

Abbildung Z-4: Abschätzung¹ der sekundären, tertiären und gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers der Gemeinden (ohne Wien) nach Gemeindegrößenklassen und Finanzkraft-Quintilen im Jahr 2001, Euro pro Einwohner



1) Abschätzung der sekundären und tertiären Transfers durch länderweise Hochrechnung der grob identifizierbaren Bedarfszuweisungen auf das Niveau der rechnerischen Bedarfszuweisungen.

Quelle: Finanzstatistik 2001; GemBon 2003; SimFag, 2003; eigene Schätzungen und Berechnungen 2004.

2.2 Transferverflechtungen in ausgewählten Aufgabenbereichen

Im dieser Studie werden die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen im Jahr 2001, insbesondere die Transferströme in vier näher analysierten Aufgabenbereichen überblicksartig dargestellt:

- **Sozialhilfe** (Allgemeine Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Pflegesicherung, Jugendwohlfahrt),
- **Pflichtschulen** (Allgemeinbildender und Berufsbildender Unterricht),
- **Krankenanstalten** (eigene Krankenanstalten und solche anderer Rechtsträger) sowie
- **Siedlungswasserwirtschaft** (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung).

Die Darstellung der einzelnen Sachbereiche umfasst jeweils zwei Teile:

- **Qualitative Beschreibung:** Abgrenzung und Definition des Aufgabenbereiches, länderweise Aufgabenverteilung, institutionelle Rahmenbedingungen (involvierte öffentliche Rechtsträger, Leistungsträger, Kostenträger, Leistungsempfänger), bundes- und landesgesetzliche Bestimmungen, politische Ziele, Beschreibung der Transfers sowie
- **Quantitative Beschreibung:** empirischer Überblick (für das Jahr 2001) über die funktionspezifischen Einnahmen und Ausgaben (der beteiligten öffentlichen Rechtsträger) und die finanziellen Verflechtungen (Transferbeziehungen der Gemeinden) innerhalb des Aufgabenbereiches.

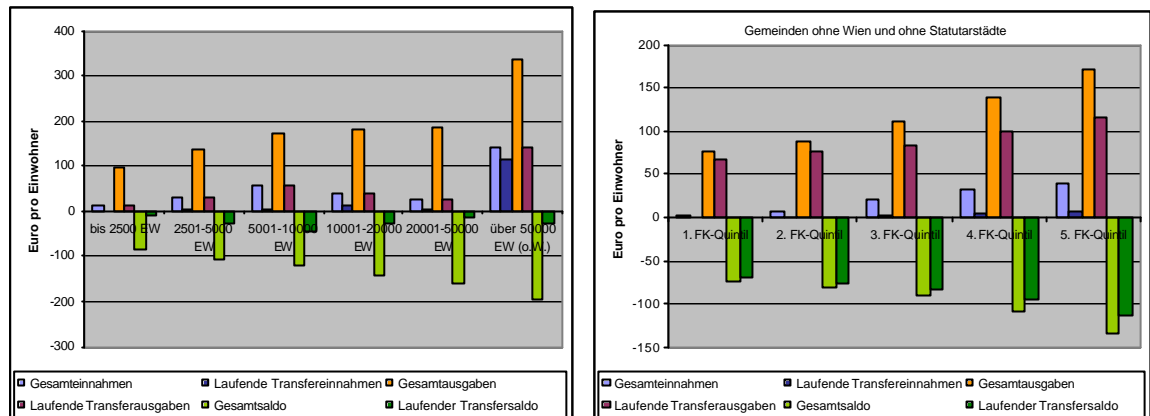
2.2.1 Aufgabenbereich Sozialhilfe

Der hier erfasste Aufgabenbereich „Sozialhilfe“ umfasst die allgemeine Sozialhilfe, die Behindertenhilfe, die Pflegesicherung, die Hilfe in besonderen Lebenslagen, die sozialen Dienste und die Jugendwohlfahrt (= *Sozialhilfe im weiteren Sinn*).

Einnahmen u. Ausgaben der Länder, Landesfonds, Gemeinden u. Gemeindeverbände im Aufgabenbereich "Sozialhilfe" nach Bundesländern
in Tsd. Euro bzw. in Euro pro Einwohner

Gesamteinnahmen/-ausgaben	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	Summe
Einnahmen für "Sozialhilfe"									
L, LF, G, GV	39.709	144.875	582.585	555.815	141.851	548.237	192.407	138.881	2.344.360
in Euro/EW	147	264	395	417	294	463	305	419	375
Anteil G+GV in %	1,1	21,0	2,8	76,3	26,8	78,2	23,2	11,6	42,6
Ausgaben für "Sozialhilfe"									
L, LF, G, GV	75.325	282.407	888.796	911.535	281.942	856.939	351.920	249.268	3.898.132
in Euro/EW	278	516	603	684	584	723	557	752	623
Anteil G+GV in %	24,0	39,9	18,8	67,4	42,8	64,6	29,9	25,6	45,0
Einnahmen-Ausgaben-Saldo im Bereich "Sozialhilfe"									
L, LF, G, GV	-35.616	-137.532	-306.211	-355.720	-140.091	-308.703	-159.512	-110.387	-1.553.772
in Euro/EW	-131	-251	-208	-267	-290	-261	-253	-333	-248
Anteil G+GV in %	49,5	59,7	49,1	53,6	58,9	40,6	38,1	43,2	48,7
Transfers der Gemeinden									
Transfereinnahmen inkl. Kostenbeiträge	260	1.385	3.619	40.969	5.309	72.300	7.079	7.674	138.595
in % der Einnahmen für Sozialhilfe	58,7	32,1	21,8	74,3	14,0	76,0	15,8	47,8	51,3
in % der gesamten Transfereinnahmen inkl. Kostenbeiträge	0,4	0,9	0,8	9,1	3,8	14,3	2,9	4,5	6,4
in Euro/EW	1	3	2	31	11	61	11	23	22
Transferausgaben inkl. Kostenbeiträge	17.171	78.674	138.685	146.641	75.842	87.721	55.298	43.635	643.666
in % der Ausgaben für Sozialhilfe	94,9	91,4	83,1	59,9	62,9	39,7	52,5	68,5	62,7
in % der gesamten Transferausgaben inkl. Kostenbeiträge	20,3	27,9	21,7	20,6	26,3	18,6	13,7	23,2	21,0
in Euro/EW	63,4	143,6	94,1	110,0	157,2	74,0	87,6	131,6	102,9
Saldo der Transfers inkl. Kostenbeiträge									
in Euro/EW	-16.911	-77.289	-135.066	-105.672	-70.533	-15.421	-48.219	-35.961	-505.071
davon	-62	-141	-92	-79	-146	-13	-76	-108	-81
Gem. ohne Statutarstädte	-60	-140	-86	-116	-106	-84	-54	-108	-94
Statutarstädte	-120	-144	-152	49	-241	268	-173	-	-16

Abbildung Z5: Einnahmen, Ausgaben und Saldo (gesamt sowie laufende intragov. Transfers inkl. Kostenbeiträge) im Aufgabenbereich "Sozialhilfe" nach Größenklassen sowie nach Finanzkraft-Quintilen für die Gemeinden ohne Wien insgesamt und ohne Statutarstädte, in €/EW



Quelle: Finanzstatistik 2001; GemBon, 2003; eigene Berechnungen, 2004.

- Grundsätzlich liegt die Sozialhilfe im Bereich der Länderkompetenz; eine unterschiedlich umfangreiche Kofinanzierung wird den Gemeinden Auferlegt (Umlagen, Beiträge, Kostenersätze). In Vorarlberg ist die umfassende Kompetenz dem Sozialfonds übertragen.
- In Kärnten, Oberösterreich und in der Steiermark liegt ein Teil der Aufgaben bei Sozialhilfeverbänden (Linz, Wels, Steyr bzw. Graz sind eigene Verbände). Diese Verbände verteilen ihre Ausgaben meist nach der Finanzkraft der Gemeinden und führen daher zu einer merkbaren Umverteilung zwischen den Gemeinden.
- Altenheime werden in westlichen Bundesländern explizit zu den Gemeindeaufgaben gezählt. In Ostösterreich erbringen nur einzelne Gemeinden „freiwillig“ diese Leistungen, während sie ansonsten als Teil der Sozialhilfeaufgaben der Länder gelten. In Niederösterreich besteht ein zusammengefasster Gesundheits- und Sozialfonds.
- Die Netto-Belastung (Einnahmen-Ausgaben-Saldo) aus der Funktion „Sozialhilfe“ ist zwischen der Landes- und der Gemeindeebene in unterschiedlichen Verhältnissen verteilt. In Kärnten tragen Gemeinden und Gemeindeverbände mit 59,9 % der Netto-Lasten den höchsten Anteil, in Tirol mit 38,1 % den geringsten Anteil, im Durchschnitt der Gemeinden ohne Wien betrug er 48,7 %.
- Auf Gemeindeebene stehen Einnahmen für „Sozialhilfe“ in Höhe von 270 Mio. € Ausgaben in Höhe von 1.026 Mio. € gegenüber. Am ausgabenintensivsten ist der Bereich der Pflegesicherung gefolgt von der allgemeinen Sozialhilfe. Dabei sind 51,3 % der Einnahmen Transfereinnahmen (inkl. Kostenbeiträge); ausgabenseitig sind es 62,7 %.
- Die Gemeinden entrichten an die Länder 378 Mio. € (i. W. ohne Oberösterreich und Steiermark) an Transfers; in Oberösterreich und Steiermark entrichten die Gemeinden 199 Mio. € an die Gemeindeverbände. Anzumerken ist, dass die Statutarstädte als eigene Verbände keine Transferausgaben, jedoch als Träger von Aufgaben Transfereinnahmen verzeichnen.
- In Kärnten erfolgt die Verteilung der Transferlast (inklusive Kostenbeiträge) nach der Einwohnerzahl, während in den anderen Bundesländern nach unterschiedlichen Finanzkraftkriterien, teils zu geringeren Teilen auch nach der Volkszahl, verteilt wird.
- Aufgrund unterschiedlicher Sozialstrukturen und unterschiedlicher Verteilung der Finanzierungslasten zeigen sich für die Gemeinden durchschnittliche Transfersaldi (inklusive Kostenbeiträge) von durchschnittlich -81 € pro Einwohner (Spannweite von -13 € Steiermark bis -146 € Salzburg).
- In einigen Ländern zeigte sich eine Tendenz der Reduzierung der Ausgabendynamik für die Gemeinden durch Senken des gesetzlich festgelegten Gemeindeanteils (Burgenland, Niederösterreich) bzw. eine Reorganisation durch Einrichten von Sozialfonds (Vorarlberg, Niederösterreich).

2.2.2 Aufgabenbereich Pflichtschulen

Der Aufgabenbereich „Pflichtschulen“ umfasst den allgemeinbildenden und den berufsbildenden Unterricht.

Einnahmen u. Ausgaben der Länder, Landesfonds, Gemeinden u. Gemeindeverbände im Aufgabenbereich "Pflichtschulen" nach Bundesländern
in Tsd. Euro, in Euro pro Einwohner bzw. in %

Gesamteinnahmen/-ausgaben	B	K	NO	OO	S	St	T	V	Summe
Einnahmen für "Pflichtschulen"									
L, LF, G, GV	123.846	285.748	778.852	647.182	230.079	504.753	314.669	162.728	3.047.856
in Euro/EW	457	522	528	485	477	426	498	491	487
Anteil G+GV in %	13,5	16,4	21,0	13,0	15,4	11,7	17,1	14,4	15,9
Ausgaben für "Pflichtschulen"									
L, LF, G, GV	158.259	378.989	971.678	830.674	306.399	659.209	417.648	223.652	3.946.508
in Euro/EW	584	692	659	623	635	556	661	675	631
Anteil G+GV in %	25,3	27,7	30,3	24,8	28,5	24,5	28,6	27,3	27,2
Einnahmen-Ausgaben-Saldo im Bereich "Pflichtschulen"									
L, LF, G, GV	-34.413	-93.241	-192.826	-183.492	-76.320	-154.457	-102.979	-60.924	-898.652
in Euro/EW	-127	-170	-131	-138	-158	-130	-163	-184	-144
Anteil G+GV in %	67,8	62,0	67,9	66,1	68,1	66,4	63,9	61,9	65,8

Transfers der Gemeinden	B	K	NO	OO	S	St	T	V	Summe
Transfereinnahmen inkl. Kostenbeiträge	11.008	17.061	15.014	49.381	20.446	41.748	27.793	10.524	192.976
in % der Einnahmen für Pflichtschulen	65,9	78,6	33,0	58,5	57,8	70,6	68,5	55,9	59,9
in % der gesamten Transfereinnahmen inkl. Kostenbeiträge	15,5	10,6	3,5	11,0	14,5	8,3	11,4	6,1	8,9
in Euro/EW	41	31	10	37	42	35	44	32	31
Transferausgaben inkl. Kostenbeiträge	9.088	28.185	67.092	38.873	12.376	35.956	23.415	6.416	221.401
in % der Ausgaben für Pflichtschulen	22,7	34,4	37,2	18,9	14,2	22,2	22,2	11,4	24,1
in % der gesamten Transferausgaben inkl. Kostenbeiträge	10,8	10,0	10,5	5,4	4,3	7,6	5,8	3,4	7,2
in Euro/EW	33,5	51,5	45,5	29,2	25,7	30,3	37,1	19,4	35,4
Saldo der Transfers inkl. Kostenbeiträge	1.921	-11.124	-52.078	10.508	8.071	5.793	4.378	4.108	-28.425
in Euro/EW	7	-20	-35	8	17	5	7	12	-5

- Die Gemeinden errichten und betreiben grundsätzlich die Allgemeinbildenden Pflichtschulen. Die Länder unterstützen die Investitionen durch Investitionszuschüsse und refinanzieren sich hierfür teils bei den Gemeinden (meist nach der Finanzkraft bemessene Investitionsbeiträge zu den Länderschulbaufonds), teils fließen Bedarfszuweisungsmittel (länderweise unterschiedlich) in solche Fonds.
- Die Länder errichten und betreiben weitgehend die Berufsbildenden Schulen, hier erfolgt eine teilweise Zuschussfinanzierung durch Gemeinden (teilweise nach der Zahl der Schüler, teilweise nach der Finanzkraft auf die Gemeinden des Landes umgelegt).
- Im Bereich der Allgemeinbildenden und Berufsbildenden Pflichtschulen sind die Landeslehrer als Ausgaben der Länder maßgeblich, allerdings erfolgt eine weitgehende Refundierung durch den Bund.
- Die Netto-Belastung aus der Funktion Pflichtschulen ist zwischen Ländern und Gemeinden im Verhältnis 1 : 2 verteilt (homogen in den einzelnen Bundesländern).
- Gemeindeverbände gibt es in Kärnten und Niederösterreich, in geringerem Ausmaß (vermutlich nur einzelne Schultypen betreffend) in Tirol und Vorarlberg. In den anderen Bundesländern bestehen Schulsprengel. Diese Verbände/Sprengel verteilen ihre Ausgaben meist nach der Zahl der Schüler (keine merkbare Umverteilung).
- Auf Gemeindeebene stehen Einnahmen für „Pflichtschulen“ in Höhe von 322 Mio. € Ausgaben in Höhe von 919 Mio. € gegenüber. Dabei sind 59,9 % der Einnahmen Transfereinnahmen (inkl. Kostenbeiträge); ausgabenseitig sind es 24,1 %.
- Die Betriebskostenfinanzierung ist durch die Umlegung auf die Sprengel weit gestreut.
- Die Anpassung der Kapazitäten an demographische Trends (Nachfrage) ist vielfach problematisch: zu kleinen Kapazitäten in zuwanderungsintensiven Großstadt-Umgebungsregionen stehen zu große Kapazitäten (Unterauslastung) in den Bevölkerungs-Abwanderungsgebieten gegenüber. Schulen müssten flexibler genutzt werden (Umnutzungsvorschlag gemäß Studie von Faßmann, 2002). Allerdings bestehen zum Teil eigene Regelungssysteme, etwa bei Musikschulen, in jenen Bereichen, von woher neue Nutzungsansprüche kommen könnten.
- Mit der Gemeindegröße sind sinkende Pro-Kopf-Ausgaben zu registrieren, da zum einen gewisse economies of scale vorliegen und da zum anderen in den größeren Städten der Anteil der Bundesschulen (vor allem AHS) im Vergleich zu kleineren Gemeinden, überwiegt.
- Die ganz kleinen Gemeinden verzeichnen niedrigere Ausgaben als die mittleren Gemeinden, da es in diesen lediglich Volksschulen (z. T. einklassige) gibt, jedoch keine Hauptschulen oder Sonderschulen.

2.2.3 Aufgabenbereich Krankenanstalten

Der Aufgabenbereich „Krankenanstalten“ umfasst eigene Krankenanstalten der Gemeinden und Krankenanstalten anderer Rechtsträger.

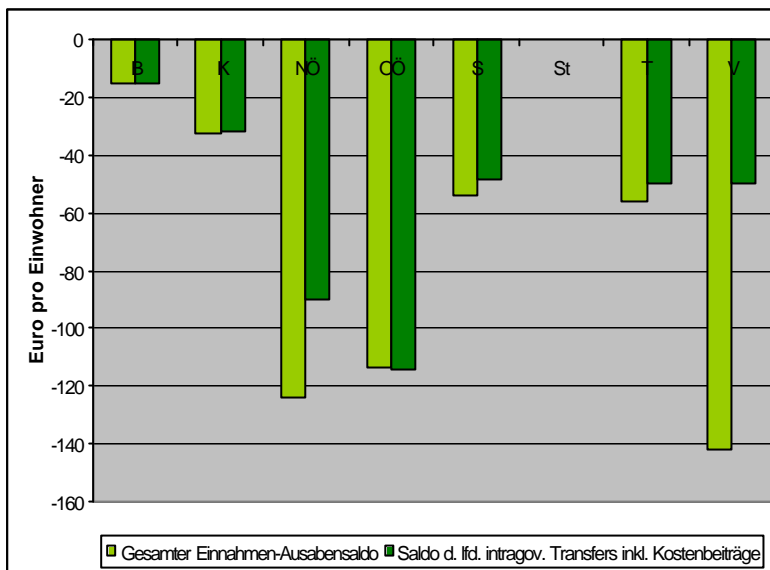
Einnahmen u. Ausgaben der Länder, Landesfonds, Gemeinden u. Gemeindeverbände im Bereich "Krankenanstalten" nach Bundesländern
in Tsd. Euro, in Euro pro Einwohner bzw. in %

Gesamteinnahmen/-ausgaben	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	Summe
Einnahmen für "Krankenanstalten"									
L, LF, G, GV	212.541	333.372	1.356.750	1.353.399	434.837	1.120.506	927.298	411.836	6.150.539
in Euro/EW	785	609	921	1.015	901	946	1.469	1.242	983
Anteil G+GV in %	0,1	0,0	28,5	0,1	13,1	0,0	22,2	11,5	11,3
Ausgaben für "Krankenanstalten"									
L, LF, G, GV	219.101	376.626	1.675.765	1.618.140	476.868	1.129.526	971.719	455.326	6.923.071
in Euro/EW	809	688	1.137	1.213	989	953	1.539	1.374	1.107
Anteil G+GV in %	2,0	4,7	34,0	9,4	17,5	0,0	24,3	20,8	16,7
Einnahmen-Ausgaben-Saldo im Bereich "Krankenanstalten"									
L, LF, G, GV	-6.560	-43.254	-319.016	-264.741	-42.030	-9.020	-44.420	-43.489	-772.532
in Euro/EW	-24	-79	-216	-199	-87	-8	-70	-131	-123
Anteil G+GV in %	62,0	41,2	57,5	57,1	62,3	2,5	68,3	108,4	59,6

Transfers der Gemeinden	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	Summe
Transfereinnahmen inkl. Kostenbeiträge									
in % der Einnahmen für Krankenanstalten	-	-	31,9	0,0	2,7	0,0	0,0	35,7	25,9
in % der gesamten Transfereinnahmen inkl. Kostenbeitr.	0,0	0,0	11,7	0,0	1,1	0,0	0,0	9,6	3,1
in Euro/EW	0	0	34	0	3	0	0	49	11
Transferausgaben inkl. Kostenbeiträge									
in % der Ausgaben für Krankenanstalten	99,9	98,7	59,0	100,0	30,3	27,1	92,9	35,8	64,2
in % der gesamten Transferausgaben inkl. Kostenbeitr.	4,8	6,3	31,4	21,4	8,8	0,0	8,4	17,7	15,2
in Euro/EW	15,1	32,1	136,5	114,5	52,4	0,1	53,6	100,6	74,8
Saldo der Transfers inkl. Kostenbeiträge									
in Euro/EW	-15	-32	-102	-114	-49	0	-54	-51	-64

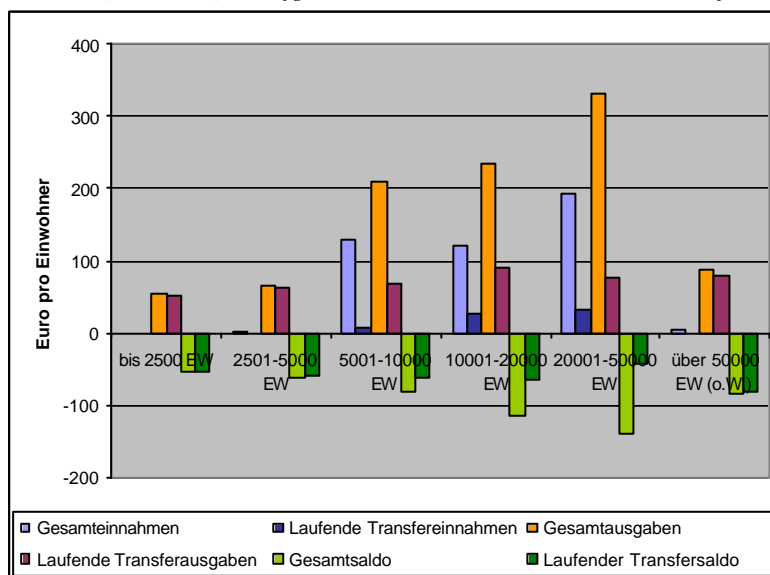
- Die Krankenanstaltenfinanzierung erfolgt seit 1997 durch Landesfonds, in die Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger einzahlen. Aufgaben und Umfang der Landeskrankenanstaltenfonds sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich: in Oberösterreich, Kärnten und Steiermark werden Finanzierungsbeiträge nicht über den Fonds, sondern über den Landeshaushalt abgewickelt.
- Zahlreiche Gemeindespitäler (Stand 2001) bestehen in Niederösterreich, aber auch in Oberösterreich (AKH Linz), im Land Salzburg, in Tirol (Bezirkskrankenhäuser in Form von Gemeindeverbänden) und in Vorarlberg. In den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Steiermark gibt es keine Gemeindespitäler.
- Die Abgangsdeckung der Spitäler richtet sich vorwiegend nach der Trägerschaft: Bei Landes-spitälern erfolgt diese jedoch nur teilweise durch die Länder, da auch die Gemeinden Beiträge zahlen (in Burgenland 10% der Abgänge, Oberösterreich 40%, Salzburg 25%, Vorarlberg 40%). Bei Gemeindespitälern erfolgt ebenso eine Teilung der Lasten der Betriebsabgänge zwischen Gemeinden und Land. Ein Rest wird von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden als Träger finanziert. Die Aufteilung der Finanzierungslasten auf die einzelnen Gemeinden (innerhalb der Krankenanstaltensprengel) erfolgt in der Regel nach der Finanzkraft.
- Die Gemeinden weisen Ausgaben für Krankenanstalten (eigene und anderer Rechtsträger) in Höhe von 728 Mio. € aus; davon Transferausgaben in Höhe von 468 Mio. €
- Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden im Bereich Krankenanstalten saldiert betragen -465 Mio. € Dies entspricht im Durchschnitt -74 € pro Einwohner, wobei aufgrund der institutionellen Gegebenheiten und Finanzierungsmodalitäten in den einzelnen Bundesländern die Spannweite von 0 € (Steiermark) bis -142 € (Vorarlberg) reicht (Abbildung Z-6).
- Da diese Lasten durch landesgesetzliche Bestimmungen in hohem Grade nach der Finanzkraft auf die einzelnen Gemeinden umgelegt werden, ergeben sich die in Abbildung Z-7 ersichtlichen unterschiedlichen Pro-Kopflasten der Gemeinden nach Größenklassen
- Die institutionellen und finanzwirtschaftlichen „Vermischungen“ in einzelnen Bundesländern sind für eine bedarfsgerechte Steuerung der Kapazitäten wenig geeignet.

Abbildung Z-6: Einnahmen-Ausgaben-Saldo und Saldo der laufenden intragovernmentalen Transfers inkl. Kostenbeiträge im Bereich „Krankenanstalten“ der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2001 nach Bundesländern, in Euro€ pro Einwohner



Quelle: Kommunale Finanzstatistik, 2001; GemBon, 2003; eigene Darstellung, 2004.

Abbildung Z-7: Einnahmen, Ausgaben und Saldo (gesamt sowie laufende intragov. Transfers inkl. Kostenbeiträge) der Gemeinden (ohne Wien) im Aufgabenbereich "Krankenanstalten" nach Größenklassen, in Euro pro Einwohner



Quelle: Kommunale Finanzstatistik, 2001; GemBon, 2003; eigene Darstellung, 2004.

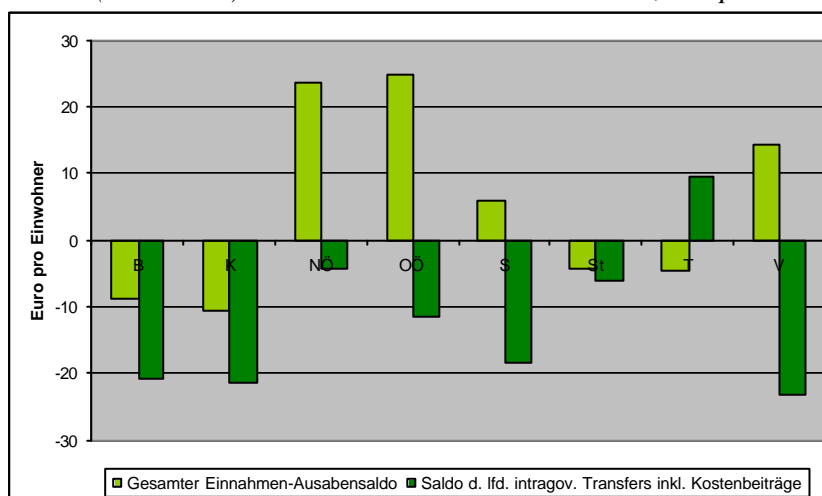
2.2.4 Aufgabenbereich Siedlungswasserwirtschaft

Der Aufgabenbereich „Siedlungswasserwirtschaft“ umfasst die Bereiche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Einnahmen u. Ausgaben der Gemeinden (ohne Wien) im Aufgabenbereich "Siedlungswasserwirtschaft" (SWW) nach Bundesländern
in Tsd. Euro, in Euro pro Einwohner bzw. in %

Gesamteinnahmen/-ausgaben	B	K	NO	OO	S	St	T	V	Summe
Einnahmen für "Siedlungswasserwirtschaft"									
Einnahmen Gemeinden für SWW	86.715	206.238	591.779	367.957	157.956	344.731	194.157	116.380	2.065.913
in % der Gesamteinnahmen	19,2	17,5	17,8	12,9	12,3	13,1	12,9	13,2	14,6
in Euro/EW	320	376	402	276	327	291	307	351	330
Ausgaben für "Siedlungswasserwirtschaft"									
Ausgaben Gemeinden für SWW	89.129	212.058	556.779	334.850	155.043	350.010	197.119	111.599	2.006.587
in % der Gesamtausgaben	22,7	18,2	17,3	11,7	12,3	13,6	13,7	12,6	14,5
in Euro/EW	329	387	378	251	321	295	312	337	321
Einnahmen-Ausgaben-Saldo im Bereich "Siedlungswasserwirtschaft"									
Saldo Gemeinden	-2.414	-5.820	35.000	33.107	2.913	-5.279	-2.962	4.781	59.326
in Euro/EW	-9	-11	24	25	6	-4	-5	14	9
Transfers der Gemeinden									
Transfereinnahmen inkl. Kostenbeiträge	15.206	23.820	77.921	41.714	18.435	38.912	42.793	23.057	281.858
in % der Einnahmen für SWW	17,5	11,5	13,2	11,3	11,7	11,3	22,0	19,8	13,6
in % der gesamten Transfereinnahmen inkl. Kostenbeitr.	21,4	14,8	18,2	9,3	13,0	7,7	17,5	13,5	13,0
in Euro/EW	56	43	53	31	38	33	68	70	45
Transferausgaben inkl. Kostenbeiträge	14.496	32.232	60.515	52.583	27.594	48.183	35.747	10.738	282.089
in % der Ausgaben für SWW	16,3	15,2	10,9	15,7	17,8	13,8	18,1	9,6	14,1
in % der gesamten Transferausgaben inkl. Kostenbeitr.	17,2	11,4	9,5	7,4	9,6	10,2	8,8	5,7	9,2
in Euro/EW	53,5	58,8	41,1	39,4	57,2	40,7	56,6	32,4	45,1
Saldo der Transfers inkl. Kostenbeiträge	710	-8.413	17.406	-10.869	-9.160	-9.271	7.046	12.319	-232
in Euro/EW	3	-15	12	-8	-19	-8	11	37	0

Abbildung Z-7: Einnahmen-Ausgaben-Saldo und Saldo der laufenden intragovernmentalen Transfers inkl. Kostenbeiträge im Bereich „Siedlungswasserwirtschaft“ der österreichischen Gemeinden (ohne Wien) im Jahr 2001 nach Bundesländern, in € pro Einwohner



Quelle: Kommunale Finanzstatistik, 2001; GemBon, 2003; eigene Darstellung, 2004.

- Im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft besteht in allen Bundesländern eine Vielzahl von Trägern, die jedoch weitestgehend der Ebene der Gemeinden zuzuordnen sind (Gemeinden, Gemeindebetriebe, Gemeindeverbände, Eigengesellschaften von Gemeinden in Form von Kapitalgesellschaften, andere private Rechtsträger).
- Grundsätzlich erfolgt die Finanzierung der Einrichtungen – verursacherbezogen – über Gebühren (laufende Benützungs-, Anschluss-, Ergänzungsgebühren). Maßgebliche Finanzierungsbeiträge leisten Bund und Länder (nach dem Umweltförderungsgesetz).
- Die Gemeinden leisten keine Beiträge an übergeordnete Gebietskörperschaften (Bund und Länder); sie sind Empfänger von Zuschüssen. Verbleibende Finanzierungserfordernisse der Träger werden aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Gemeinden erbracht.

- Eine konsistente Darstellung der Finanzierungsströme der unterschiedlichen Träger ist mangels Datenverfügbarkeit oder Abgrenzungsproblemen (etwa Anteil der Siedlungswasserwirtschaft bei den Umweltverbänden) derzeit nicht möglich.
- Die Ausgaben der Gemeinden im Bereich Siedlungswasserwirtschaft betragen 2.007 Mio. € davon Transferausgaben in Höhe von 282 Mio. € (14 %) an Gemeindeverbände und andere Rechtsträger. Diese Ausgaben entsprechen durchschnittlich 321 € pro Einwohner (von 251 € in Oberösterreich bis 387 € in Kärnten).
- Bei den Transfereinnahmen der Gemeinden leisten der Bund mit 87 Mio. € (Schwerpunkt Annuitätenzuschüsse) und die Länder mit 95 Mio. € (Schwerpunkt Investitionszuschüsse, teils aus Bedarfszuweisungsmitteln bedeckt) ähnlich hohe Zuschüsse.
- Die Saldi der laufenden Transferzahlungen fallen in den kleineren Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) leicht positiv aus, während sie in den mittleren Gemeinden deutlich negativ sind. Zusammen mit den auch festzustellenden Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben in den Kleingemeinden dürften hier Indizien für eine Überförderung vorliegen.
- Die veränderten Gegebenheiten heute (überdurchschnittlich hohe Anschlussgrade, Budgetkonsolidierung), aber auch die Ergebnisse der Transferanalyse legen den Schluss nahe, den Teil der Transfers, der vom Bund kommt, hinsichtlich der Bedingungen und hinsichtlich der Höhe doch grundlegend zu überprüfen. Da ein Teil der Transferzahlungen der Länder an die Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Mitteln für die Bedarfszuweisungen gemäß § 12 Abs. 1 FAG 2001 stammt, könnte auch die schwerpunktmäßige Ausrichtung der Transferströme von den Ländern an die Gemeinden vom erreichten Versorgungsgrad abhängig gemacht und/oder zur Förderung effizienter Lösungen eingesetzt werden.

3 Schlussfolgerungen

3.1 Zur Transferverflechtung

Grundsätzlich zeigt sich, dass im Fall der vermischten Trägerschaft von Aufgaben, die zwar nach der Verfassung dem Land obliegen, aber aus verschiedenen Gründen teilweise auch von den Gemeinden erbracht werden, die Transferverflechtungen intensiver ausfallen als in anderen Aufgabenbereichen. Dies ergibt sich aus den zweiseitigen Finanzierungsströmen (gewährte Transfers als Einnahmen der Gemeinden, zu leistende Transfers als Ausgaben der Gemeinden), aber auch aus dem Umstand, dass neben laufenden Transfers auch Kapitalzuschüsse und spezifische Transfer-Finanzierungen (z.B. Abgangsdeckung in öffentlichen Krankenhäusern) gewährt werden.

Weiters zeigt sich eine zunehmende Intensität der Transferverflechtung in jenen Bereichen, die aus der Hoheitsverwaltung ausgegliedert und in Eigenbetrieben, Eigengesellschaften der Gemeinden oder auch durch rechtlich vollkommen selbständige Träger erbracht werden.

Schließlich konnte eine weitere Verflechtung im Bereich der Transfers festgestellt werden, wenn solche über Finanzierungsfonds laufen. Diese Fonds müssen zuerst dotiert werden und leisten dann ihrerseits wiederum Transferzahlungen an die vorgesehenen Empfänger.

Je intensiver die Transferverflechtungen ausfallen, desto höher sind jedoch die Transaktionskosten, die aus der Gestion der Transferzahlungen resultieren. Leider liegt keine detaillierte Analyse der administrativen Kosten der Transfergewährung und des Transferempfangs vor; sie müssen jedoch in der Größenordnung von 10 bis 20 Prozent der in Frage stehenden Beträge angesetzt werden, die einer Vielzahl kleiner Gemeinden als Empfänger zufließen (und vorher von diesen beantragt und nachher abgerechnet etc. werden müssen).

Es kann jedenfalls die Erkenntnis formuliert werden, wonach die Transferbeziehungen je vielfältiger sie sind, desto weniger steuerbar sie bezogen auf die Zielerreichung werden. Weiters gilt, dass die Transaktionskosten umso höher anfallen als die Transfers vielfältiger sind. Zusammengefasst bedeutet dies, dass mit der Komplexität des Transfergeschehens die Effizienz und Zielgerichtetheit verloren geht, dafür jedoch die Transaktionskosten steigen und eine entsprechende Bürokratievermehrung vorliegt, die gegen alle Bemühungen der Verwaltungsmodernisierung gerichtet ist.

3.2 Zur transferbezogenen Datenlage

Die Analyse der komplexen Transferbeziehungen – gleichermaßen für regional-, sach- oder finanzpolitische Zwecke - erfordert entsprechend qualitative empirische Datengrundlagen in ausreichender Differenzierung und kompatibler Darstellung bei den verschiedenen involvierten Rechtsträgern. Maßgebliche Probleme der finanzstatistischen Messung sind:

- **theoretische Probleme** der Abgrenzung von Transfers (z. B. gegenüber Kostenbeiträgen und -ersätzen),
- **unterschiedliche Verbuchungspraktiken**, sowohl horizontal (z. B. länderweise unterschiedliche Kontierungsrichtlinien auf Gemeindeebene, soweit nicht durch VRV einheitlich geregelt) als auch vertikal (z. B. unterschiedliche Klassifizierung von Transaktionen als Transfers oder sonstige Kategorie bei verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen),
- **unzureichende Differenzierung** (der Gliederungssystematik gemäß VRV 1997, z. B. fehlende Differenzierung nach Empfänger/Rechtsträger bei Kostenbeiträgen, oder unzureichende Differenzierung verfügbarer Daten zu den Transfers),

- **unzureichende Identifizierbarkeit** der einzelnen Transfers (z. T. auf Grund der nicht ausreichend detaillierten Gliederungssystematiken in den haushaltsrechtlichen Bestimmungen, z. T. auf Grund der lediglich aggregiert oder nicht verfügbaren Daten),
- **Probleme der finanzstatistischen Erhebung** (Änderungen der Erhebungseinheiten oder der Erhebungsmerkmale im Zeitablauf, fehlende Daten einzelner Rechtsträger),
- **Fehlbuchungen** (u. a. betreffend zahlenden/empfangenden Rechtsträger bei weitergeleiteten Transfers, insbesondere bei Gemeindeverbänden und Fonds, z. T. infolge von nicht umgesetzter Änderungen der VRV).

Eine Lösung der transferbezogenen Datenproblematik kann nur noch in geringem Ausmaß durch verbesserte Datenerhebung (der Statistik Austria) bewerkstelligt werden. Bei der Finanzstatistikerhebung werden schon jetzt die detaillierten Rechnungsabschlussdaten weitgehend elektronisch erhoben. Mögliche Verbesserungen betreffen die lückenlose Erfassung der Verwaltungsfonds auf der Länderebene und eine erweiterte Erhebung von Daten ausgegliederter Einheiten auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften.

Reformansätze für eine transparente und konsistente Darstellung der komplexen Transferbeziehung und Verbesserung der transferbezogenen Datenlage betreffen insbesondere die haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Wesentliche Ziele sind: Schaffung eines einheitlichen Kontenrahmens aller öffentlichen Rechtsträger oder Weiterentwicklung der bestehenden in diese Richtung (z. B. Annäherung der Posten-Gliederung der Länder und Gemeinden), Anpassung und stärkere Differenzierung der Gliederungssystematiken mit einer für alle öffentlichen Rechtsträger (verpflichtenden) einheitlichen Systematik und Struktur der Transfers, Vereinheitlichung sonstiger (landesspezifischer) Kontierungsrichtlinien zur Verbuchung von Transfers.

3.3 Zur FAG-Reform

Aus der erfolgten Analyse der Transferzahlungen zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen des sekundären und des tertiären Finanzausgleichs resultieren folgende schlagwortartig formulierte Anregungen zur anstehenden Reform des Finanzausgleichs.

- **Konnexität:**
Das Abgehen von Konnexitätsgrundsatz wird im Zeitablauf – und im Rahmen der Konsolidierung der stark verschuldeten öffentlichen Haushalte – immer stärker; im Verhältnis Länder – Gemeinden wird Ko-Finanzierung vor allem durch landesgesetzliche Bestimmung festgelegt (entgegen der üblichen Praxis wie im Bundes-Finanzausgleich aber nicht paktiert); Ko-Finanzierung in beide Richtungen – per Saldo allerdings zunehmend zu Lasten der Gemeinden. Damit wird auch die Rechenschaftslegung über eingehobene Abgaben und erbrachte Leistungen gegenüber den Benützern, den Steuerzahlern und gegenüber der Wirtschaft (accountability) sehr erschwert. Dies widerspricht den international – etwa auf der Ebene der EU und der OECD - laufenden Bemühungen der Verstärkung von Good Governance.
- **Zielorientierung:**
Die konkreten Transfers müssen den jeweiligen Zielen (allokative, distributive Ziele) der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben dienen, d. h. die Ziele müssen explizit formuliert und nachvollziehbar sein, die Zielerreichung muss überprüfbar werden, die Datenkonfusion daher auch behoben werden. Ziele sind von Zeit zu Zeit auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen (zu evaluieren) und gegebenenfalls neu auszurichten oder als erledigt zu betrachten. Ein besonders sorgfältiges Abwägen der häufig widersprüchlichen Ziele der Wachstumsförderung mit jenen der Umverteilung zwischen finanzstarken zu Gunsten der finanzschwächeren erscheint dringend geboten.

- **Ausgleichsprinzip:**

Das tendenzielle Ausgleichsprinzip für die aus Strukturschwäche resultierenden geringeren Einnahmen oder höheren Ausgaben einzelner Gemeinden oder auch Bundesländer über Transfers ist (international) unbestritten. Bei der jetzigen intensiven Verflechtung lässt sich jedoch ein zielgerichteter Ausgleich nicht herstellen. Mit der längst erkannten Problematik der Kompensationswirkungen im Fall zusätzlicher Steuereinnahmen von Gemeinden (z.B. aus neu angesiedelten Betrieben und Arbeitsplätzen resultierend) wird die Kontraproduktivität der vielfältigen Umverteilungsmaßnahmen über die Transfers auch den Entscheidungsträgern offensichtlich. Sofern eine grundsätzliche Bereinigung der Finanzierungsproblematiken der Gemeinden - eben über dauerhafte Einnahmen wie vor allem Abgaben – erfolgt, sind gegen selektive, Feinsteuern ermöglichende Transfers von den Ländern an die Gemeinden demgemäß keine Einwendungen zu erheben.
- **Reduktion der Zweckbindung von Transfers:**

insbesondere nicht über transaktionskostenintensive Fonds
- **Anreizfunktion ausbauen:**

International zeigen sich Tendenzen, vermehrt die Anreizfunktionen von Transfers für die Effizienzerhöhung zu nützen; dagegen werden Transfers eher nicht zum Ausgleich von Ineffizienzen (höheren Kosten) gewährt;
- **Neubestimmung des Transfergeschehens:**

die Transfers zwischen den Gebietskörperschaften sollten im Sinne des Konnexitätsprinzips abgebaut und durch Aufgabenreformen (Verfassungskonvent) ersetzt werden bzw. auf Basis von solchen erfolgen und den Bedingungen des modernen Verwaltungsmanagements (zielgerichtet, effizient – niedrige Transaktionskosten, transparent) entsprechen.
- In der **Finanzverfassung** sollten nur einzelne (und nicht die im heute gegebenen Ausmaß) Ausnahmen vom Konnexitätsprinzip zugelassen werden; sie sollten auch ausschließlich im Konsens zwischen den beteiligten Institutionen (Reform des Konsultationsmechanismus im Hinblick auf Erweiterung auf den gesamten – also auch tertiären - Finanzausgleich, inkl. Transfers) erfolgen. In der Finanzverfassung sollten die finanziellen Beziehungen zwischen Land und Gemeinden explizit und grundsätzlich geregelt (Betonen von Elementen des Tennprinzips; Zulässigkeit nur einzelner Vermischungen wie eben gemeinschaftliche Landesabgaben, geteilt zwischen Land und Gemeinden) sowie ausführlich geregelt werden (z.B. Beseitigen der Landesumlage, Einbauen eines Schutzes der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper vor Ko-Finanzierungen zu Aufgaben der Länder, Begrenzen der Umverteilungswirkungen).