

zehnte von ursprünglich 20'5% auf gegenwärtig 8'3% gesenkt worden. Insgesamt brachte die Landesumlage für die Länder (ohne Wien) Einnahmen von 2'6 Mrd Schilling (1989). Die Landesumlage ist von den einzelnen Gemeinden (des jeweiligen Landes) nach Maßgabe ihrer Finanzkraft zu tragen. Dadurch ergibt sich tendenziell ein nivellierender Effekt in der horizontalen Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden (eines Landes).

Für die Wohnbauförderung wurden vor 1988 vom Aufkommen an Lohn-, Einkommen-, Kapitalertrag- und Körperschaftsteuer als Prozentsatz (10'19%) vor Verteilung der Einnahmen auf die Gebietskörperschaften abgezogen. Diese Mittel für die Wohnbauförderung schmälerten daher damals die für die vertikale Verteilung verfügbaren Einnahmen. Insofern haben alle Gebietskörperschaften nach Maßgabe der Aufteilungsschlüssel zur Wohnbauförderung beigetragen. Seit 1988 werden die Überweisungen der Wohnbauförderungsmittel an die Länder im Bundeshaushalt anders dargestellt. Der Bund erhält einen höheren Anteil am Aufkommen der entsprechenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben, dafür werden die Überweisungen an die Länder in den Ausgaben dargestellt. Es erfolgt somit eine Brutto-Darstellung, wogegen früher eine Netto-Darstellung erfolgte. Der Anteil aus den entsprechenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben, der für die Wohnbauförderung zweckgewidmet ist, wurde von 10'19% auf 9'22% gesenkt.

#### **4.4. Horizontaler Finanzausgleich**

Der horizontale Finanzausgleich regelt die Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben auf die Gebietskörperschaften gleicher Ebene.

##### *4.4.1. Aufkommens- und Bedarfsprinzip*

Die Vielzahl der für die länderweise Aufteilung der Länder- und Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen zur Anwendung gelangenden Schlüssel entspringt keiner übergeordneten, geschlossenen Konzeption. Sie ist Verhandlungsergebnis und durch ein hohes Maß an Komplexität und Intransparenz gekennzeichnet.

Tabelle 7

*Die länderweise Aufteilung der Länder- und Gemeindeertragsanteile  
1990 gem § 8 Abs 2 FAG 1989*

	Länder		Gemeinden	
	Mio S	%	Mio S	%
Volkszähl	48.977	75'6	7.977	16'6
1/3 Wien, Rest Volkszahl ohne Wien	832	1'3	—	—
abgestufter Bevölkerungsschlüssel	—	—	25.674	53'4
Länderweises Aufkommen:				
veranlagte Einkommensteuer	8.561	13'2	4.274	8'9
Gewerbesteuer	282	0'4	4.898	10'2
Kapitalertragsteuer I	268	0'4	1.342	2'8
Erbchafts- u. Schenkungssteuer	317	0'5	—	—
Bodenwertabgabe	—	—	61	0'1
Grunderwerbsteuer	—	—	3.317	6'9
Kraftfahrzeugsteuer	3.400	5'2	92	0'2
Länderweiser Bierverbrauch	437	0'7	199	0'4
Gebietsfläche	424	0'7	137	0'3
Straßenlänge	282	0'4	92	0'2
Länderweise Gemeindeertragsanteile	1.004	1'5	—	—
Summe Ertragsanteile	64.784	100'0	48.063	100'0

Die insgesamt 15 Verteilungsschlüssel können auf zwei „Grundphilosophien“, auf das Aufkommens- und auf das Bedarfsprinzip, zurückgeführt werden.

Das „Aufkommensprinzip“ bildet in der gegenwärtigen Ausprägung die länderweise akkumulierten Zahlungseingänge der betreffenden gemeinschaftlichen Bundesabgaben bei den entsprechenden Finanzämtern ab. Der „Zentralstelleneffekt“ bei einigen Steuern verzerrt dabei das länderweise Aufkommen. Die Bezeichnung „Zahlungsprinzip“ würde deshalb den Tatbestand präziser erfassen.

Das „Bedarfprinzip“ hat zum Ziel, länderweise unterschiedliche Ausprägungen unterschiedlicher Bedarfskomponenten bei der Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben angemessen zu berücksichtigen. Der empirische Befund zeigt, daß derzeit im wesentlichen — die Gebietsfläche und die Straßenlänge sind unbedeutende Ausnahmen — nur eine einzige Bedarfskomponente, die Volkszahl (unveredelt oder durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel veredelt), als zentrale Bedarfskomponente Berücksichtigung findet.

*Der Umverteilungseffekt des horizontalen Finanzausgleichs  
im Jahre 1990<sup>1)</sup>*

	(1) Aufkommen 1990	(2) Aufkommen 1990 bereinigt	(3) (1) = 100 (2) in % von (1)	(4) EA 1990	(5) (1) = 100 (4) in % von (1)	(6) <sup>2)</sup> (4) - (2)
B	1.153	2.157	(187)	3.327	(289)	+ 1.170
K	5.052	6.373	(126)	7.556	(156)	+ 1.183
N	9.600	17.408	(181)	20.045	(209)	+ 2.637
O	16.644	18.480	(111)	18.229	(91)	— 251
S	11.078	8.088	(73)	7.301	(66)	— 787
St	9.548	13.509	(141)	16.176	(146)	+ 2.667
T	7.033	9.448	(134)	9.051	(129)	— 397
V	5.000	5.442	(109)	4.959	(99)	— 483
W	47.739	31.942	(67)	26.203	(55)	— 5.739
	112.847	112.847		112.847		0

<sup>1)</sup> Erläuterung siehe Text

<sup>2)</sup> Abfluß (—), Zufluß (+)

In der Finanzausgleichspraxis dominiert das Bedarfsprinzip eindeutig: Entscheidendes Kriterium bei der Verteilung der Länderertragsanteile im Jahr 1990 war mit 76,9% die Bedarfskomponente „einfache Volkszahl“. Das Aufkommensprinzip steuerte dagegen nur 19,8% der Verteilung. Bei der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile wurden 1990 70,3% nach der Volkszahl (davon 53,4% nach der veredelten Volkszahl) und 29,1% nach dem Aufkommensprinzip zugewiesen.

Tabelle 8 zeigt, welche länderweisen Umverteilungswirkungen dadurch entstehen, daß einige gemeinschaftliche Bundesabgaben nicht nach dem länderweisen Aufkommen, sondern nach anderen Schlüsseln (insbesondere nach der veredelten bzw unveredelten Volkszahl) verteilt werden. Dabei werden zwei Vergleiche angestellt:

- Den länderweisen Summen an Ertragsanteilen von Ländern und Gemeinden wird zum einen das um den Bundesanteil reduzierte länderweise Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben gegenübergestellt.
- Um der Kritik zu begegnen, daß der „Zentralstelleneffekt“ bei einigen Steuern das länderweise Aufkommen verzerrt, werden zum anderen die länderweisen Summen an Ertragsanteilen von

Ländern und Gemeinden bereinigt. Dabei werden z. B. die Umsatzsteuer nach dem Bruttoregionalprodukt und die Lohnsteuer nach dem Lohnsummensteueraufkommen zugeordnet.

Die durchaus beachtlichen Umverteilungseffekte werden noch durch den Kopfquotenausgleich und die Finanzzuweisung an die Gemeinden zur Finanzkraftverstärkung ergänzt.

Das „richtige“ Mischungsverhältnis zwischen Aufkommens- und Bedarfsprinzip wird immer eine politische Entscheidung bleiben. Das Bedarfsprinzip dominiert derzeit das Aufkommensprinzip bei den Länderertragsanteilen mit 4:1, bei den Gemeindeertragsanteilen von ca 2'5:1. Da die aufkommensdynamischen Steuern (Lohn-, Umsatzsteuer) fast ausschließlich nach dem Bedarfsprinzip verteilt werden, nimmt dieses an Gewicht tendenziell zu.

Es ist darauf hinzuweisen, daß das örtliche bzw länderweise Steueraufkommen nicht nur die (Un-) Gunst der geographischen Lage widerspiegelt, sondern auch Ausdruck einer aktiven Wirtschaftspolitik, verbunden mit entsprechenden Lasten in Form von Ansiedlungs-, Erschließungs-, Infrastruktur-, Ballungs- und Umweltkosten, ist. Deshalb ist sicherzustellen, daß Anreize für wirtschaftliche Aktivitäten (z. B. die Bereitschaft zur Betriebsansiedelung) erhalten bleiben. Das Ausmaß der erreichten Umverteilung nach dem Bedarfsprinzip scheint den angegebenen Zielsetzungen zu widersprechen. Dies gilt sowohl für den Finanzausgleich zwischen den Ländern als auch länderweise für die Gemeinden.

#### *4.4.2. Zur Finanzkraft und Finanzbedarf von Gemeinden*

Der Finanzkraftbegriff gemäß § 10 Abs 4 FAG spiegelt die tatsächliche Einnahmensituation der Gemeinden nur unzureichend wider. Wie mittels statistischer Analyse<sup>36)</sup> gezeigt werden kann, führt die Berücksichtigung von nur zwei (nämlich der Grund- und der Gewerbesteuer) der vier bedeutsamen ausschließlichen Gemeindeabgaben zu einer systematischen, sachlich nicht gerechtfertigten Begünstigung von einnahmenstärkeren Gemeinden (etwa Fremdenverkehrsgemeinden mit hohem Lohnsummen- und Getränkesteueraufkommen). Da die Abgrenzung der Finanzkraft gemäß § 10 Abs 4 FAG zT gar nicht oder nur geringfügig modifiziert auch bei weiteren Verteilungsvor-

---

<sup>36)</sup> Vgl dazu: Schönböck, W.; Simulationsmodell des österreichischen Finanzausgleichs. Zur Analyse der regionalen Verteilungseffekte des Finanzausgleichs, Studie im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz, Wien 1991.