

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 Analyse³⁶⁾ 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-

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

gängen (z. B. Landes-, Krankenhaus- und Sozialhilfeumlage) herangezogen wird, entstehen kumulative Verzerrungen zwischen unterschiedlichen nach sozio-ökonomischen Merkmalen gebildeten Gemeindetypen. Ein gültiger Finanzkraftbegriff sollte deshalb wenigstens die vier bedeutsamen ausschließlichen Gemeindeabgaben (Gewerbe-, Lohnsummen, Grund- und Getränkesteuer) umfassen.

Auch der Finanzbedarfsbegriff gemäß § 10 Abs 3 FAG ist verkürzend definiert. Als „Finanzbedarfselemente“ gelten die Landesdurchschnittskopfquote des Vorjahres der oben diskutierten Rumpf-„Finanzkraft“ des betreffenden Bundeslandes sowie — als einziges genuines Bedarfsmerkmal — die veredelte Volkszahl. Dieses hat durch die Verwendung der Finanzkraftkomponente Landesdurchschnittskopfquote zur Ermittlung des Finanzbedarfs jedenfalls folgende Verzerrungen zur Folge:

- Gemeinden gleicher „Finanzkraft“ erscheinen unterschiedlich finanzbedürftig, je nachdem, in welchem Bundesland sie liegen.
- Der Größe nach vergleichbare Gemeinden in verschiedenen Bundesländern werden, je nach länderweise abgestufter Volkszahl und dem Umfang des Finanzkraft-Finanzbedarf-Ausgleichs gemäß § 10 Abs 2 FAG (Streuung der „Finanzkraft“ innerhalb eines Landes) länderweise unterschiedlich behandelt.
- Die ausschließliche Verwendung der veredelten Volkszahl als Bedarfskriterium führt dazu, daß innerhalb eines Bundeslandes einwohnerreichere Gemeinden „automatisch“ finanzbedürftiger erscheinen als einwohnerärmere.

Um diese unbefriedigende Operationalisierung des Bedarfsprinzips durch die Volkszahl (veredelt oder unveredelt) zu beseitigen, könnte eine von der heutigen Praxis abweichende Vorgangsweise eingeschlagen werden. Für diesen Verteilungsvorgang werden fünf Verteilungsschritte vorgeschlagen:

1. Mit Hilfe der einfachen Volkszahl wäre eine österreichweit gleiche Basisausstattung pro Einwohner je Gemeinde sicherzustellen.
2. Die Gemeindegröße sollte auch weiterhin ein deutlich differenzierendes Merkmal darstellen.
3. Die Aufwendungen und die räumliche Nutzenstreuung von zentralörtlichen Einrichtungen von Gemeinden (Landes- und Bezirkshauptstadt, Universitäts-, Gerichts- und Krankenhausstandort mit Abstufungen) sollten gesondert von der Gemeindegröße abgegoten werden.

4. Für die Übernahme von überregional wirksamen „public bads“ (Mülldeponien, Flughäfen, Truppenübungsplätze) sollten Gemeinden ebenfalls entschädigt werden.
5. Ein Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben sollte nach der gemeindeweisen Finanzkraft rückverteilt werden: Als Abgeltung für die mit dem Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben üblicherweise verbundenen Kosten (Betriebsansiedelung, Infrastruktur, Umweltlasten usw) und um die Anreize für weitere Betriebsansiedlungen zu erhalten.

Die Gewichte der einzelnen Verteilungsschritte wären politisch festzulegen.

4.4.3. Abgestufter Bevölkerungsschlüssel

In der Verteilung der Gemeindeertragsanteile ist die veredelte Volkszahl (abgestufter Bevölkerungsschlüssel) das vorherrschende Kriterium. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel weist in der derzeitigen Form eine Reihe von Ausgestaltungsmängeln auf. Vor allem treten an den — aus ökonomischer Sicht — willkürlich gesetzten Stufengrenzen erhebliche Progressionssprünge auf. Gemeinden, die knapp über oder unter einer Stufengrenze liegen, werden bevorzugt bzw benachteiligt (z. B. die Vorarlberger Gemeinden Hard und Rankweil nach der Volkszählung 1981). Gemeinden innerhalb einer Stufe werden undifferenziert behandelt, es entsteht eine „innere“ Regression.

4.4.4. Volkszählungsergebnisse

Da die Volkszahl (veredelt, unveredelt) auf der jeweils letzten amtlichen Volkszählung aufbaut, kommt es zwischen den Volkszählungen zu einer Benachteiligung bevölkerungsdynamischer Bundesländer. ZB entstanden aufgrund der Heranziehung der Volkszählungsergebnisse 1981 dem Land Tirol und seinen Gemeinden im Jahr 1990 Mindereinnahmen von rd 315 Mio Schilling im Vergleich zur Bevölkerungsfortschreibung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes. Diese Bevölkerungsfortschreibungen eignen sich jedoch aus einer Reihe von Gründen nicht als unumstrittene Verteilungsbasis. Deshalb sollte die Volkszahl — wie oben ausgeführt — durch weitere Bedarfsindikatoren ergänzt werden.