

7. DIAGONALER UND GRAUER FINANZAUSGLEICH

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften werden nicht ausschließlich im Finanzausgleich geregelt, sondern auch in anderen Gesetzen. Dazu kommt, daß zwischen den Gebietskörperschaften einerseits und anderen Trägern öffentlichen Rechts (Sozialversicherungsträger, Fonds, Kammern) vielfältige finanzielle Beziehungen bestehen, die den Finanzausgleich berühren und beeinflussen können. Es entstehen dadurch Effekte, die in der Literatur als „diagonaler“ oder „grauer“ Finanzausgleich beschrieben werden.

Als „*diagonaler Finanzausgleich*“ werden finanzielle Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften einerseits und Selbstverwaltungsträgern (Fonds, Sozialversicherungsträgern) andererseits bezeichnet. Dabei geht es um zwei Aspekte. Zum einen kann durch Änderungen von Beitragssätzen (in der Sozialversicherung) oder durch Steueranteile für die Fonds das Aufkommen an gemeinschaftlichen Bundesabgaben beeinflußt werden. Es entstehen dadurch indirekte Mitfinanzierungen von Aufgaben anderer Gebietskörperschaften. Eine Gebietskörperschaft kann zu Lasten anderer ihren Haushalt entlasten. Zum anderen besteht eine Art von finanziellem „Verschiebebahnhof“ (Smekal, Fink, 1990), der häufig die Aufgabendurchführung von der Finanzierung trennt.

Als „*grauer Finanzausgleich*“ werden jene Bestimmungen bezeichnet, in denen außerhalb des Finanzausgleichs Regelungen über Kostentragungen und Mitfinanzierungen getroffen werden. Es entsteht dadurch ein ganzes Geflecht von finanziellen Beziehungen zwischen den einzelnen Trägern des öffentlichen Rechts, die als Ergänzung für eine Beurteilung des gesamten Finanzausgleichs notwendig sind, weil sie den gesamten Effekt nicht unerheblich modifizieren können.

Die Literatur kennt schließlich auch noch einen sogenannten „stillen“ Finanzausgleich. Er entsteht dadurch, daß durch steuerpolitische Maßnahmen während einer Finanzausgleichsperiode sich das Steueraufkommen zwischen den Gebietskörperschaften verschieben kann, etwa wenn eine ausschließliche Bundesabgabe eingeführt wird, die die Bemessungsgrundlage gemeinschaftlicher Bundesabgaben schmälert. Dieser stille Finanzausgleich wird in einem anderen Abschnitt dieser Untersuchung analysiert.

In diesem Abschnitt werden die finanziellen Verflechtungen zwischen Gebietskörperschaften, Sozialversicherungsträgern und Fonds und ihr Zusammenhang mit dem Finanzausgleich untersucht. Neben einem globalen Überblick werden vier große Fonds (KRAZAF; Wasserwirtschafts- und Umweltfonds, Katastrophenfonds und der Familienlastenausgleichsfonds), die in einem besonders engen Zusammenhang mit dem Finanzausgleich stehen, näher dargestellt.

7.1. Einfluß der Bundesfonds auf den Finanzausgleich

Gegenwärtig sind in den Statistiken des öffentlichen Sektors 19 Fonds des Bundes erfaßt. Allerdings ist die Abgrenzung (Erfassung) willkürlich, weil z. B. der Filmförderungsfonds nicht enthalten ist. Besonders problematisch ist, daß lediglich die Bundesfonds, nicht aber auch die Landesfonds berücksichtigt werden können, weil für sie die entsprechenden Daten nicht vorhanden sind. Es wird dennoch versucht, einen sehr groben Überblick über die vielen Landesfonds zu geben.

Die Bundesfonds erzielten 1990 insgesamt Einnahmen von 40,0 Mrd Schilling (1989 41,7 Mrd Schilling). Ihre Gesamtausgaben betrugen 1990 insgesamt 40,5 Mrd Schilling (1989 34,2 Mrd Schilling). Der Großteil der Einnahmen der Fonds (mehr als die Hälfte) stammt aus Überweisungen von anderen Trägern öffentlichen Rechts, andererseits fließen mehr als 40% der Ausgaben der Fonds wieder an andere Träger öffentlichen Rechts (zurück). Das zeigt die enge Verflechtung zwischen Fonds und den anderen öffentlichen Haushalten.

Insgesamt erhielten die Fonds von anderen Trägern öffentlichen Rechts 1989 Transferzahlungen in Höhe von 22,3 Mrd Schilling, davon entfielen rund 6,5 Mrd Schilling auf Steueranteile. Ausserdem erhielt der Familienlastenausgleichsfonds, der im Bundeshaushalt voll integriert ist und nicht zu den Bundesfonds zählt 1989 12,4 Mrd Schilling aus Steueranteilen. Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben waren daher insgesamt durch die Fonds mit 18,9 Mrd Schilling betroffen. Neben den Steueranteilen fließen Transfers an die Fonds in Höhe von 22,6 Mrd Schilling (1989), wovon der Großteil vom Bund stammt (14,6 Mrd Schilling). Die Länder überwiesen 1989 3,5 Mrd Schilling, die Gemeinden 0,3 Mrd Schilling und die Sozialversicherungsträger 4,1 Mrd Schilling. Allerdings ist zuberücksichtigen, daß

*Zahlungen zwischen Bundesfonds und und anderen Trägern
öffentlichen Rechtes*

Mill. Schilling
Zahlungen der Träger öffentlichen Rechtes an Bundesfonds

	Bund	Länder	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Summe
1980	3.388	2271	214	0	0	5.873
1981	3.539	2.349	226	0	0	6.114
1982	3.779	2.512	222	0	0	6.513
1983	6.074	2.528	242	0	0	8.844
1984	7.449	2.841	278	0	0	10.568
1985	7.970	2.766	293	0	0	11.029
1986	8.303	2.846	301	2.293	0	13.743
1987	7.475	3.068	310	2.508	0	13.361
1988	12.146	3.427	298	3.414	0	19.285
1989	14.641	3.515	313	4.090	16	22.575

Tabelle 13

Zahlungen der Bundesfonds an andere Träger öffentlichen Rechtes

	Bund	Länder	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Summe
1980	1.280	1.287	1.508	41	0	4.116
1981	3.804	1.385	1.644	44	0	6.877
1982	6.095	1.417	1.730	74	0	9.316
1983	4.959	1.682	2.014	85	0	8.740
1984	565	1.891	2.183	109	0	4.748
1985	3.011	2.201	2.599	142	0	7.953
1986	509	2.314	2.868	115	0	5.806
1987	1.998	2.446	3.088	115	0	7.647
1988	2.811	7.700	3.254	118	0	13.883
1989	261	4.225	3.803	136	0	8.425

Quelle: WIFO

die Anteile der Gemeinden an der Finanzierung des KRAZAF und des UWWF in Form von Steuervorweganteilen geleistet werden.

Die Fonds zahlten 1989 an die anderen Träger öffentlichen Rechts insgesamt 8'4 Mrd Schilling, wovon 0'3 Mrd Schilling an den Bund, 4'2 Mrd Schilling an die Länder und 3'8 Mrd Schilling an die Gemeinden gezahlt wurden. Aus dieser Gegenüberstellung der Ausga-

ben und Einnahmen der Fonds zeigt sich, daß der Bund mehr an die Fonds zahlt als er wieder zurückbekommt, die Gemeinden hingegen erzielen einen Überschuß, die Einnahmen/Ausgaben-Relation der Länder ist weitgehend ausgeglichen. Insgesamt ergibt sich aus den Salden, daß der Bund über die Fonds nicht unerheblich zur Finanzierung der Gemeindehaushalte beiträgt.

Nach diesem globalen Überblick erfolgt eine detaillierte Darstellung der vier großen Fonds (KRAZAF, Wasserwirtschaftsfonds, Katastrophenfonds und Familienlastenausgleichsfonds).

7.1.1. Der Krankenanstalten-Zusammenarbeitsfonds

Der Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds (KRAZAF) wies 1990 ein Volumen von gut 8'6 Mrd Schilling auf (1989 8'1 Mrd Schilling). Die Finanzierung dieses Fonds hat sich in den achtziger Jahren deutlich von den Gebietskörperschaften zu den Sozialversicherungsträgern verschoben. Sie erbringen jetzt rund die Hälfte der gesamten Fondseinnahmen, Anfang der achtziger Jahre waren es etwas mehr als 30%. Der Bund finanziert gegenwärtig rund 29% des KRAZAF (Anfang der achtziger Jahre waren es rund 38%). Auch der Anteil der Länder/Gemeinden an der Finanzierung sank spürbar.

Die Beiträge der Gebietskörperschaften stammen größtenteils aus Umsatzsteueranteilen, wobei jedoch lediglich der Gemeindeanteil vor Verteilung des Umsatzsteueraufkommens auf die Gebietskörperschaften abgezogen wird. Der Bund und die Länder zahlen ihre Anteile direkt. Insgesamt haben die Länder und Gemeinden 1989 1'65 Mill Schilling an den KRAZAF überwiesen, der Bund 2'38 Mill Schilling. Ab 1991 erfolgte eine Neuregelung. Sie sieht eine wesentliche Aufstockung der KRAZAF-Mittel vor.

Eine Aufgliederung der Ausgaben des KRAZAF nach den einzelnen Bundesländern zeigt, daß zwischen ihnen und den Beiträgen der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden nicht unerhebliche Abweichungen bestehen. Im Durchschnitt decken die Zahlungen der Länder und Gemeinden rund 20% der Ausgaben des KRAZAF. Für einzelne Bundesländer (Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark) ist dieser „Selbstfinanzierungsanteil“ überdurchschnittlich hoch (rund 24%), für andere Länder liegt er hingegen merklich unter dem Durchschnitt. Das läßt auf eine gewisse Verschiebung zwischen Mitelaufkommen und -verwendung im Bereich der Länder/Gemeinden schließen. Dafür sind bedarfsorientierte Kriterien die Ursache.

Tabelle 14

Gesamte Mittelaufbringung des KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1991 (in Mill S)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 ¹⁾	1990 ¹⁾	1991 ²⁾
BUND														
% USt	1.010	1.102	1.172	1.282	1.329	1.453	1.665	1.726	1.787	1.852	1.920	2.053	2.174	?
Zus. Mittel				100			140	210	230	250	250	250	250	250
Zus. Mittel										80	80	80	80	80
Nachz. Zweckz.														
Bund gesamt	1.010	1.102	1.172	1.282	1.329	1.553	1.804	1.936	2.017	2.102	2.250	2.383	2.504	?
SOZVS														
§ 4471 ASVG	811	868	925	991	1.075	1.119	1.175	1.233	1.289	1.350	2.035	2.707	2.812	?
Zus. Mittel				285			260	880	1.000	1.160	1.160	1.160	1.160	1.160
Zus. Mittel										220	220	220	320	320
SozVs gesamt	811	868	925	991	1.075	1.403	1.435	2.113	2.289	2.510	3.415	4.087	4.292	?
LÄNDER														
% USt	440	528	561	614	636	696	797	826	856	887	919	983	1.041	?
GEMEINDEN														
% USt	298	357	380	415	431	471	540	559	579	600	622	665	704	?
VERM. ERTR.	14	40	38	50	49	41	41	48	46	44	40	50	50	?
ALLE	2.573	2.895	3.077	3.352	3.520	4.164	4.617	5.482	5.787	6.143	7.246	8.168	8.591	?

¹⁾ Werte beruhen zumindest teilweise auf Schätzungen

²⁾ Feststehende Beträge aufgrund der Gesetzlage

Quelle: — VerbStB/KRAZAF (1983, 1984, 1985, 1986, 1990), diverse Datenübersichten

— KRAZAF BGBl Nr 454/1978, 119/1983, 215/1985, 281/1988 MfE 70/1991, 232/1991

— Eigene Berechnungen

Gesamtleistungen der Länder und Gemeinden (nach Ländern) an den KRAZAF in den Jahren 1978 bis 1989

Länder	1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H
B	25.174	3'4	30.151	3'4	32.036	3'4	35.018	3'4	35.526	3'3	38.783	3'3
K	51.187	6'9	61.129	6'9	65.243	6'9	71.574	7'0	74.954	7'0	81.504	7'0
NÖ	135.874	18'4	162.855	18'4	172.986	18'4	189.037	18'4	195.852	18'4	214.322	18'4
OO	118.427	16'1	142.325	16'1	151.411	16'1	165.758	16'1	175.602	16'5	192.283	16'5
S	40.253	5'5	48.297	5'5	51.294	5'4	56.029	5'4	63.062	5'9	68.706	5'9
St	114.515	15'5	137.183	15'5	145.973	15'5	159.617	15'5	162.485	15'2	177.454	15'2
T	52.597	7'1	63.020	7'1	67.674	7'2	73.856	7'2	81.894	7'7	89.520	7'7
V	26.807	3'6	32.206	3'6	34.548	3'7	37.421	3'6	43.181	4'0	47.348	4'0
W	173.731	23'5	207.512	23'5	220.311	23'4	240.846	23'4	234.416	22'0	256.521	22'0
Summe	738.555	100'0	884.678	100'0	941.476	100'0	1.029.156	100'0	1.066.972	100'0	1.166.441	100'0

Länder	1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H	1000 S	∇ H
B	44.469	3'3	45.868	3'3	51.160	3'6	49.000	3'3	51.130	3'3	54.577	3'3
K	93.459	7'0	96.430	7'0	101.851	7'1	103.594	7'0	107.721	7'0	114.710	7'0
NÖ	245.804	18'4	254.240	18'3	271.147	18'9	273.195	18'4	283.078	18'4	302.859	18'4
OO	219.510	16'4	227.930	16'5	241.158	16'8	243.464	16'4	253.265	16'4	270.830	16'4
S	79.085	5'9	82.344	5'9	84.169	5'9	88.260	5'9	91.771	5'9	98.001	6'0
St	203.743	15'2	210.204	15'2	225.241	15'7	224.433	15'1	234.021	15'2	249.007	15'1
T	102.505	7'7	106.647	7'7	111.521	7'8	114.189	7'7	118.885	7'7	126.019	7'7
V	54.050	4'1	56.085	4'0	58.023	4'0	60.288	4'0	62.693	4'1	67.509	4'1
W	293.989	22'0	305.829	22'1	290.783	20'2	330.881	22'2	339.234	22'0	363.186	22'0
Summe	1.336.614	100'0	1.385.577	100'0	1.435.053	100'0	1.487.304	100'0	1.541.798	100'0	1.646.698	100'0

Quelle: Verb.SUBL/KRAZAF (1984 und 1990)

7.1.2. Der Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

Der Wasserwirtschaftsfonds wurde 1987 mit dem Umweltfonds zusammengelegt (seither Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds). Ausserdem hat dieser Fonds Aufgaben im Zuge der Altlastensanierung sowie Förderungen von Umweltschutzmaßnahmen im Ausland (Ostfonds) übertragen erhalten. Die Darstellung in dieser Studie beschränkt sich auf den (ursprünglichen) Wasserwirtschaftsfonds, weil ihm die größte Bedeutung im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich zukommt. Es bleiben daher im folgenden auch etwa die Überweisungen des Bundes aus den Einnahmen des Altlastenbeitrags (90% des Aufkommens, 1990 128 Mill Schilling) außer Betracht.

Im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich ist von Bedeutung, daß sich der Wasserwirtschaftsfonds größtenteils aus Steueranteilen finanziert. Sie bringen mehr als die Hälfte der Einnahmen des Fonds, wobei der Anteil der Steuern langfristig rückläufig ist (Anfang der achtziger Jahre brachten die Steueranteile noch mehr als 60% der Fondseinnahmen, 1989 hingegen nur mehr 52%). Insgesamt flossen 1990 rund 3,8 Mrd Schilling aus Steueranteilen an den Fonds (1989 3,5 Mrd Schilling). Diese Einnahmen bestehen aus Anteilen an der Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie am Wohnbauförderungsbeitrag und der Umsatzsteuer.

Der Wasserwirtschaftsfonds finanziert Anlagen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Neben öffentlichen Investoren werden auch betriebliche Abwasserreinigungsanlagen gefördert. Die Förderung besteht in niedrig verzinsten Darlehen und/oder nicht rückzahlbaren Beiträgen. Die Mittel fließen innerhalb des öffentlichen Sektors ausschließlich den Gemeinden zu. Der Wasserwirtschaftsfonds erleichtert damit die Gemeindefinanzierung. Bund und Länder trugen durch den Verzicht auf Steueranteile zur Finanzierung der Gemeindeaufgaben im Bereich der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bei. Ab 1992 fällt der Rückzug des Bundes aus der Finanzierung des Wasserwirtschaftsfonds zusammen mit einer Novelle des Wasserrechtsgesetzes, die sehr erhebliche finanzielle Anforderungen an die Gemeinden stellt.

Für die Gemeindehaushalte besteht der Vorteil in den Zinsersparnissen. Fast die Hälfte der Schulden der Gemeinden entfällt auf (niedrig) verzinsten Darlehen des Wasserwirtschaftsfonds. Nimmt man als Ersparnis die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Zinssatz der Bundesschuld und dem Zinssatz der Darlehen des Wasserwirt-

Einnahmen des Wasserwirtschaftsfonds (in Mio öS)

	Budgetmittel	Bund	US-Anteile Gemeinde	Land	Steuerrücklage ¹⁾	Rückflüsse aus Darlehen	Zinsenträge u. sonst. Zuw.	Anleihen, Kredite	Insgesamt
1959	17,6	0,0	0,0	0,0	51,0	0,0	0,0	0,0	68,6
1960	14,0	0,0	0,0	0,0	56,0	0,0	0,0	0,0	70,0
1961	11,1	0,0	0,0	0,0	66,9	0,4	10,0	0,0	88,4
1962	14,5	0,0	0,0	0,0	74,2	1,6	4,0	0,0	94,3
1963	12,5	0,0	0,0	0,0	78,0	2,7	4,5	0,0	97,7
1964	15,3	0,0	0,0	0,0	88,2	6,2	4,1	0,0	113,8
1965	25,2	0,0	0,0	0,0	271,3	12,4	5,1	0,0	314,0
1966	27,6	0,0	0,0	0,0	307,2	22,0	6,3	0,0	363,1
1967	19,8	0,0	0,0	0,0	316,0	35,2	8,3	0,0	379,3
1968	37,0	0,0	0,0	0,0	317,5	58,9	10,9	150,0	574,3
1969	13,9	0,0	0,0	0,0	250,4	64,9	17,5	300,0	646,7
1970	17,5	0,0	0,0	0,0	501,3	105,3	38,5	350,0	1.012,6
1971	21,5	0,0	0,0	0,0	464,0	134,5	44,4	500,0	1.164,4
1972	66,7	0,0	0,0	0,0	538,8	155,5	62,6	600,0	1.423,6
1973	194,3	0,0	0,0	0,0	600,0	217,0	82,5	400,0	1.493,8
1974	281,5	0,0	0,0	0,0	737,9	276,8	92,5	150,0	1.538,7
1975	726,1	0,0	0,0	0,0	757,8	322,4	103,4	200,0	2.109,7
1976	415,9	0,0	0,0	0,0	818,2	432,7	141,5	1.000,0	2.808,3
1977	205,1	0,0	0,0	0,0	941,9	450,2	140,7	1.200,0	2.937,9
1978	184,6	0,0	148,7	219,8	1.057,1	546,6	180,6	900,0	3.237,4
1979	184,6	469,5	254,9	379,0	1.141,7	716,8	216,9	1.600,0	4.963,4
1980	170,1	523,4	283,7	421,8	1.332,6	858,2	290,1	200,0	4.079,9
1981	154,3	550,8	298,5	443,8	1.483,5	943,6	326,1	0,0	4.200,6
1982	154,3	586,1	317,7	472,3	1.530,4	1.072,3	304,8	1.500,0	5.937,9
1983	354,3	383,4	338,4	503,1	1.567,6	1.302,1	382,5	1.400,0	6.472,3
1984	160,0	724,4	392,7	583,7	1.668,0	1.308,9	362,1	1.500,0	6.699,8
1985	155,2	761,0	412,5	613,2	1.834,4	1.462,3	419,8	800,0	6.458,4
1986	147,4	779,9	422,9	628,5	1.961,9	1.546,2	563,7	0,0	6.050,5
1987	101,9	804,9	436,3	648,6	1.905,6	1.660,1	636,6	2.250,0	8.444,0
1988	101,85	680,87	352,42	539,7	1.885,49	1.741,76	654,76	1.550,0	7.506,85
1989	0,0	715,45	388,14	576,42	1.847,0	1.936,98	734,68	0,0	6.198,67
1990	0,0	763,33	414,11	614,99	2.082,86	2.054,54	824,24	600,0	7.354,07
Summe	4.005,65	7.983,95	4.460,97	6.644,91	28.534,75	19.449,08	6.673,68	17.150,0	94.902,99

¹⁾ aus Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie Wohnbauförderungsbetrag
Quelle: Ökofonds

schaftsfonds, dann dürfte die Zinersparnis der Gemeinden jährlich insgesamt zwischen 2,5 Mrd Schilling und 3 Mrd Schilling betragen. Die Gemeinden der einzelnen Länder werden in unterschiedlichem Ausmaß vom Wasserwirtschaftsfonds finanziert. Die Gemeinden in flächengroßen Bundesländern erhalten, gemessen am Bevölkerungsanteil, einen überproportionalen Anteil an den Förderungen des Wasserwirtschaftsfonds zu Lasten der Gemeinden in flächenkleinen Ländern (einschließlich Wien). Es scheint, daß der Wasserwirtschaftsfonds damit eine Ausgleichsfunktion innerhalb der Länder ausübt.

7.1.3. Der Katastrophenfonds

Der Katastrophenfonds wird durch Anteile am Bruttoaufkommen von Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer I finanziert. Es werden 2,29% des Aufkommens dieser Steuern (nach Abzug des Abgeltungsbetrages an den FLAF) an den Katastrophenfonds überwiesen. 1990 betrug diese Überweisung 3,3 Mrd Schilling. Dadurch finanzieren Bund, Länder und Gemeinden im Ausmaß ihrer prozentuellen Anteile aus diesen Steuern den Katastrophenfonds. Der Bund bringt rund 58% auf, die Länder 23% und die Gemeinden rund 19%.

Der Großteil der Mittel des Katastrophenfonds verbleibt im Bundeshaushalt und dient vorwiegend der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Wildbachverbauung und für Lawenschutzbauten. 1990 wurden dafür im Bundeshaushalt (Titel 608) 1,36 Mrd Schilling verwendet. Ferner werden auch im Bereich „Straßen“ Mittel aus dem Katastrophenfonds ausgegeben, auch die Bundesbahn erhält Mittel aus dem Katastrophenfonds. Die Länder bekommen nach dem Katastrophenfondsgesetz 9% der vom Katastrophenfonds bereitgestellten Mittel zur Abgeltung von Katastrophenschäden und für die Beschaffung von Einsatzgeräten für die Feuerwehr, die Gemeinden 7% für Katastrophenschäden.

In der Vergangenheit waren die Einnahmen des Fonds meist größer als seine Ausgaben. Die Reservemittel des Katastrophenfonds wurde daher mehrfach zur (Mit)Finanzierung des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds herangezogen. Insgesamt hat der Katastrophenfonds an den Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds — ausschließlich für den Umweltteil — zwischen 1984 und 1989 1,6 Mrd Schilling

überwiesen. Diese Transfers zwischen den Fonds zeigen aber auch, wie verzweigt das Geflecht der Überweisungen zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts bereits ist.

7.1.4. Der Familienlastenausgleichsfonds

Am Beispiel des Familienlastenausgleichsfonds lassen sich die Wirkungen des diagonalen Finanzausgleichs deutlich beschreiben.

Die Zusammenhänge zwischen dem Familienlastenausgleichsfonds und dem Finanzausgleich sind sowohl durch den Abgeltungsbetrag als auch den Anteil am Aufkommen an Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer I gegeben. Dieser Steueranteil von 2'29% des Aufkommens kommt zu rund 63% vom Bund, zu knapp 20% von den Ländern und zu 17% von den Gemeinden. 1991 wurde dieser Anteil zur Entlastung des Bundeshaushaltes und zur Finanzierung des KRAZAF vorübergehend ausgesetzt.

Viel größeren finanziellen Einfluß hat der Abgeltungsbetrag von 9'5 Mrd Schilling. Er wird im Verhältnis 3:1 vom Aufkommen an Lohnsteuer- und Einkommensteuer abgezogen. Dieser Aufteilungsschlüssel entspricht heute nicht mehr dem Verhältnis des Aufkommens an Lohnsteuer und Einkommensteuer. Das Verhältnis von 4:1 würde der gegenwärtigen Entwicklung besser entsprechen. Das würde aber bedeuten, daß von den Lohnsteuereinnahmen nicht wie jetzt, 7'125 Mrd Schilling abgezogen werden müßten, sondern 7'6 Mrd Schilling und vom Einkommensteueraufkommen nicht wie jetzt 2'375 Mrd Schilling sondern 1'9 Mrd Schilling. Da Länder und Gemeinden an der Einkommensteuer prozentuell stärker beteiligt sind als an der Lohnsteuer, finanzieren sie nach dem jetzigen Aufteilungsverhältnis überdurchschnittlich den Abgeltungsbetrag und damit den Familienlastenausgleichsfonds.

Als Anfang der achtziger Jahre die Reserven des FLAF zunehmend geringer wurden, kam es zu einer Erhöhung des Abgeltungsbetrages von damals 7'2 Mrd Schilling auf 10'5 Mrd Schilling. Länder und Gemeinden haben durch diese Erhöhung zusätzlich zur Finanzierung des FLAF beigetragen. Diese Erhöhung war notwendig geworden, weil der Bund vorher (in zwei Etappen) den Dienstgeberbeitrag zum Familienlastenausgleichsfonds von ursprünglich 6% auf 4'5% senkte. Diese 1'5 Prozentpunkte wurden zur Finanzierung der Pensionsversicherung verwendet, wodurch der Bund bei den Bundesbeiträgen zur

Einnahmen des Familienlastenausgleichsfonds (Mill. S)

	Dienstgeberbeitrag	Steueranteile	Abgeltungen	Beitrag L. u. Fw	Beitrag Länder	Rückgez. Unterhaltsvoorsch.	Einnahme Reservefonds	Summe
1973	10.978	986	—	67	125	0	0	12.106
1974	12.902	1.178	—	66	128	0	0	14.274
1975	14.382	1.175	—	66	128	0	0	15.751
1976	15.857	1.258	—	66	128	0	0	17.309
1977	17.623	1.441	—	73	128	25	0	19.290
1978	16.904	1.606	6.780	74	128	52	968	26.512
1979	17.857	1.727	7.232	73	128	83	1.222	28.322
1980	19.299	1.940	7.232	77	128	92	496	29.194
1981	18.737	2.188	7.232	94	128	103	3.136	31.618
1982	19.375	2.225	7.232	88	128	189	4.789	34.026
1983	19.924	2.275	7.232	91	128	157	4.507	34.314
1984	20.924	2.425	10.500	88	128	218	0	34.283
1985	22.098	2.705	10.500	89	144	228	0	35.764
1986	23.479	2.899	10.500	89	136	245	0	37.348
1987	24.523	2.866	9.500	89	136	259	1.367	38.740
1988	25.300	3.083	9.500	89	136	267	588	38.963
1989	27.141	2.913	9.500	88	136	284	0	40.062
1990	29.544	3.337	9.500	86	136	322	0	42.925
1991 VA	31.140	0	9.500	91	136	300	1.898	43.065
1992 VA	33.647	4.101	9.500	91	136	340	27	47.842

Pensionsversicherung Einsparungen erzielte und den Bundeshaushalt entlastete. Indirekt haben daher Länder und Gemeinden durch diese Umschichtung zur Finanzierung der Pensionen und damit auch zu einer Verringerung des Budgetdefizits des Bundes Mitte der achtziger Jahre beigetragen. Länder und Gemeinden finanzieren indirekt somit die Familienförderung, aber auch die Pensionsversicherung mit.

Bei den Ausgaben sind Zusammenhänge zwischen den Haushalten der Länder und Gemeinden einerseits und dem Familienlastenausgleichsfonds geringer. Allenfalls könnten Fahrpreisersätze an sonstige öffentlich rechtliche Körperschaften im Rahmen der Schülerfreifahrten eine gewisse Entlastung einzelner Landes- oder Gemeindehaushalte bringen.

7.2. Landesfonds

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Landesfonds bisher unzureichend erfaßt sind. Das ÖSTAT hat für 1989 erstmals den Versuch unternommen, Daten über diese Fonds von den Ländern zu erhalten. Es wurden insgesamt für 1989 61 Fonds (ohne Wien) vom Zentralamt ermittelt. Aus verschiedenen Unterlagen läßt sich jedoch vermuten, daß die Landesfonds nicht vollständig erfaßt werden konnten.

Für das Jahr 1989 weisen diese Landesfonds ein Ausgabenvolumen von 3,8 Mrd Schilling aus. Die Einnahmen beliefen sich insgesamt auf 4,4 Mrd Schilling. Die Tätigkeitsbereiche dieser Fonds sind weit gestreut. Sie reichen von der Wohnbauförderung über die Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen (Schulbauten, Krankenhäuser, Abwasserbeseitigungsanlagen etc.) bis zur Wirtschaftsförderung sowie den Ausgleich von Pensionszahlungen an Gemeindehaushalte.

Die Landesfonds erhalten Zuschüsse aus den Landeshaushalten (1989 1,15 Mrd Schilling) und auch die Gemeinden haben für einzelne Fonds Beiträge zu leisten. Schließlich werden in einzelnen Fällen auch Bedarfszuweisungsmittel über die Landesfonds an die Gemeinden weitergeleitet (etwa im niederösterreichischen Wasserwirtschaftsfonds). Gerade diese Regelungen zeigen aber, daß die Landesfonds auch eng mit dem Finanzausgleich verknüpft sind und vielfach eine Art „finanzieller Drehscheibe“ bilden.

Viele Landesfonds gewähren Darlehen zu begünstigten Zinssätzen, insbesondere für den Wohnbau aber auch den Schulbau und Abwas-

seranlagen. Einige Fonds haben die Aufgabe Abgangsdeckungen vorzunehmen oder einen Ausgleich in den Pensionszahlungen der Gemeinden für ihre Bediensteten. In vielen Fällen stellen die Landesfonds daher ein Bindeglied in den finanziellen Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden dar.

7.3. Sozialversicherungsbeiträge und Finanzausgleich

Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungsträgern betreffen den Finanzausgleich sowohl in der Verteilung der Steuereinnahmen als auch den Ausgaben. Bei den Einnahmen besteht ein enger Zusammenhang zwischen den (Veränderungen der) Sozialversicherungsbeiträgen und den Steuern. Die Sozialversicherungsbeiträge verringern als Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten die Bemessungsgrundlage der einkommensabhängigen Steuern und damit das Aufkommen von gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Durch Veränderungen der Beitragssätze und der (jährlichen) Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlagen ergeben sich Effekte eines „diagonalen“ Finanzausgleichs. Sie bestehen darin, daß sich der Bund durch höhere Beitragseinnahmen der Pensionsversicherungsträger bei den Bundesbeiträgen entlastet, wogegen Länder und Gemeinden indirekt zur Finanzierung der Pensionen beitragen müssen.

Ein ähnlicher „diagonaler“ Effekt ergibt sich in der Arbeitslosenversicherung. Bei einer Erhöhung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge haben die Länder und Gemeinden im Verhältnis ihrer Ertragsanteile die daraus entstehenden Einnahmefälle an einkommensabhängigen Steuern mitzutragen, wodurch sich ebenfalls eine indirekte Mitfinanzierung der Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ergibt. Der Bund wird dadurch allerdings nicht entlastet.

Neben den Beiträgen besteht ein umfangreiches Geflecht von Transfers zwischen dem Bund und den Sozialversicherungsträgern. Das reicht von der (teilweisen) Finanzierung der Untersuchungen im Rahmen des Mutter-Kind-Passes bis zu Zahlungen aus den Einnahmen aus Arbeitslosenversicherungsbeiträgen an die Pensionsversicherung. Auffallend ist, daß teilweise zwischen verschiedenen zweckgebundenen Gebirgs-Transferzahlungen abgewickelt werden (etwa zwischen Familienlastenausgleichsfonds und Arbeitslosenversicherung).

7.4. Zusammenfassender Überblick über die Transfers zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts

Zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts bestehen weit gespannte, finanzielle Verflechtungen, die nicht selten zu Doppelzahlungen führen. Insgesamt beliefen sich die Transfers zwischen den einzelnen Trägern öffentlichen Rechts im Jahre 1989 auf rund 183 Mrd Schilling (in diesem Betrag sind die Ertragsanteile nicht enthalten, wohl aber die Überweisungen an Wohnbauförderungsmitteln). Diese Zahlungen entsprechen rund 15% der Gesamtausgaben des öf-

Tabelle 18

Transferausgaben der Träger öffentlichen Rechtes (Laufende Transfers + Kapitaltransfers) in Mio Schilling

1980							
Transfers an:	Transferzahlungen von:						Summe
	Bund	Ländern	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Fonds	
Bund	0	525	715	226	11	1.280	2.757
Länder	23.342	34	4.588	1	0	1.287	29.252
Gemeinden	1.571	3.026	2.000	0	0	1.508	8.105
SV-Träger	24.815	39	1	0	39	41	24.935
Kammern	523	835	5	4	0	0	1.367
Fonds	3.388	2.271	214	0	0	0	5.873
<i>Summe</i>	<i>53.639</i>	<i>6.730</i>	<i>7.523</i>	<i>231</i>	<i>50</i>	<i>4.116</i>	<i>72.289</i>

1989							
Transfers an:	Transferzahlungen von:						Summe
	Bund	Ländern	Gemeinden	SV-Träger	Kammern	Fonds	
Bund	0	1.331	295	380	23	261	2.290
Länder	53.165	56	7.785	0	0	4.225	65.231
Gemeinden	3.239	5.284	2.984	0	0	3.803	15.274
SV-Träger	60.667	54	2	13.551	63	136	74.473
Kammern	858	1.277	8	8	0	0	2.151
Fonds	14.641	3.515	313	4.090	16	810	23.385
<i>Summe</i>	<i>132.570</i>	<i>11.517</i>	<i>11.351</i>	<i>18.029</i>	<i>102</i>	<i>9.235</i>	<i>182.804</i>

Quelle: WIFO

fentlichen Sektors. 1980 betragen diese Transfers 72 Mrd Schilling, ds 11% der Gesamtausgaben. Die finanziellen Verflechtungen innerhalb des öffentlichen Sektors haben daher in den achtziger Jahren merklich zugenommen, wobei nochmals darauf hingewiesen werden muß, daß nur ein Teil dieser finanziellen Ströme im Finanzausgleich geregelt ist.

Mehr als zwei Drittel der Transfers trägt der Bund. Er finanziert damit zu einem erheblichen Teil die anderen Träger öffentlichen Rechts. Stark abhängig von Transferzahlungen sind die Länder. Sie finanzieren mehr als 40% ihrer Ausgaben durch Transfers, wobei ein erheblicher Teil zweckgebunden ist, sodaß der finanzielle Gestaltungsspielraum der Länder langfristig stark abnimmt.

Neben den Ländern sind die Sozialversicherungsträger die wichtigsten Empfänger von Transfers. Sie decken fast ein Viertel ihrer Ausgaben, Anfang der achtziger Jahre waren es erst 19%. Die Gemeinden sind weniger von den Transferzahlungen anderer Rechtsträger abhängig. Sie finanzieren nur rund 8% ihrer Ausgaben, wobei dieser Anteil in den achtziger Jahren weitgehend unverändert geblieben ist. Insgesamt zeigt sich, daß die Abhängigkeit einzelner Rechtsträger von den Transfers merklich zunimmt. Das bedeutet, Aufgabenerfüllung und Finanzierung klaffen zunehmend auseinander.