



**Der  
Rechnungshof**

**Unabhängig. Objektiv. Wirksam.**

Reihe BUND 2016/4

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Der abgestufte  
Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich**

**Zahlungsströme  
zwischen den  
Gebietskörperschaften  
mit dem Schwerpunkt  
Bedarfszuweisungen  
in den Ländern  
Niederösterreich  
und Steiermark**

**EFRE–Einzelentscheidungen**

**Stiftung Österreichisches  
Freilichtmuseum**

**Kinderbetreuung für  
0– bis 6–Jährige;  
Follow–up–Überprüfung**

**Flächennutzung  
im Bereich  
der Neuen Donau,  
der Donauinsel  
und des Donaukanals**

Rechnungshof  
GZ 860.189/002-181/16

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im April 2016



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,  
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich**

**Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften  
mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen  
in den Ländern Niederösterreich und Steiermark**

**EFRE-Einzelentscheidungen**

**Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum**

**Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige;  
Follow-up-Überprüfung**

**Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau,  
der Donauinsel und des Donaukanals**



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art.126d Abs.1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



## Inhaltsverzeichnis

<b>BMF</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich _____	5
	Zahlungsströme zwischen den Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen in den Ländern Niederösterreich und Steiermark _____	127
<b>BKA</b>	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	EFRE-Einzelentscheidungen _____	275
<b>BKA BMLFUW</b>	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes sowie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Stiftung Österreichisches Freilichtmuseum _____	375
<b>BMFJ</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend	
	Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige; Follow-up-Überprüfung ____	441
<b>BMVIT</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Flächennutzung im Bereich der Neuen Donau, der Donauinsel und des Donaukanals _____	477







# **Bericht des Rechnungshofes**

## **Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	12

**BMF****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen****Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich**

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsziel _____	16
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	29
Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	29
Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	32
Übersicht _____	32
Oberverteilung _____	34
Unterverteilung _____	37
Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 _____	40
Getränkesteuerausgleich _____	40
Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich _____	41
Datengrundlage _____	42
Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile ____	44
Einnahmen der Gemeinden _____	44
Oberverteilung _____	44
Unterverteilung _____	47
Bedeutung der einzelnen Teilaggregate _____	47
Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene _____	49

Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	55
Ziele und Verfassungskonformität _____	55
Bestehende Überlegungen zur Reform des Finanzausgleichs _____	57
Ziel 1: Finanzkraftausgleich _____	58
Ziel 2: Regionaler Ausgleich _____	61
Ziel 3: Ausreichende Mittelausstattung – Aufgabenorientierung _____	64
Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung _____	67
Zusammenfassende Darstellung von Verteilungszielen und Verteilungswirkungen _____	69
Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	70
Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur _____	75
Historische Gebietsstände _____	75
Gebietsstand 2015 _____	79
Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder _____	80
Gesetzliche Grundlage _____	80
Berechnung und Anweisung durch das BMF und die Länder _____	81
Verbuchung der Ertragsanteile in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden _____	92
Schlussempfehlungen _____	103
<b>ANHANG</b> Anhang I bis III _____	109

# Tabellen Abbildungen

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Berechnungsschema für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS) _____	30
Tabelle 1:	Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	30
Abbildung 2:	Vervielfacher als gewichtete Dezimalwerte pro Einwohner im Jahr 2013 _____	31
Abbildung 3:	Vereinfachtes Schema des Finanzausgleichs _____	33
Tabelle 2:	Aufteilungsschlüssel in der horizontalen Oberverteilung, 2013 _____	34
Tabelle 3:	Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach Ländern, 2013 _____	35
Tabelle 4:	Anteil bevölkerungsabhängiger Mittel in der Oberverteilung, 2013 _____	36
Abbildung 4:	Systematik der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile _____	39
Tabelle 5:	Zur Berechnung der horizontalen Unterverteilung erforderliche Daten, 2013 _____	43
Tabelle 6:	Gemeindeertragsanteile je Einwohner nach Ländern (Oberverteilung), 2013 _____	45
Abbildung 5:	Gemeindeertragsanteile in EUR je Einwohner nach Volkszahl, abgestuftem Bevölkerungsschlüssel (aBS) und Fixschlüsseln nach Ländern, 2013 _____	46
Abbildung 6:	Anteil einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen insgesamt, 2013 _____	48
Tabelle 7:	Anteile einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen nach Ländern, 2013 _____	49
Abbildung 7:	Verteilungswirkung einzelner Teilaggregate in EUR je Einwohner (ohne Wien), 2013 _____	50

Tabelle 8:	Anteile einzelner Teilaggregate und insgesamt an den Ertragsanteilen, 2013 _____	51
Tabelle 9:	25 Gemeinden mit den höchsten Ertragsanteilen je Einwohner, 2013 _____	52
Tabelle 10:	Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner nach eigenen Steuern, 30 %igem Unterschiedsbetrag, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach Steuereinnahmenklassen, 2013 _____	59
Tabelle 11:	Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern und 30 %igem Unterschiedsbetrag bei Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner, 2013 _____	60
Tabelle 12:	Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern, Ertragsanteilen, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach regionaler Einteilung, 2013 _____	62
Tabelle 13:	Beispielgemeinden nach regionaler Einteilung, 2013 _____	63
Tabelle 14:	Beispielgemeinden I nach zentralörtlichem Potenzial, 2013 _____	65
Tabelle 15:	Beispielgemeinden II nach zentralörtlichem Potenzial, 2013 _____	66
Tabelle 16:	Zusätzliche Ertragsanteile von Statutarstädten mit weniger als 50.000 Einwohnern, 2013 _____	67
Abbildung 8:	Berücksichtigung von Verteilungszielen bei der Berechnung der Ertragsanteile, 2013 _____	69
Tabelle 17:	Veränderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im Zeitablauf seit 1948 _____	71
Tabelle 18:	Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit 1948 _____	72
Tabelle 19:	Gewinn-Verlust-Saldi durch Reformen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nach Größenklassen _____	74

# Tabellen Abbildungen

Tabelle 20:	Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Ländern _____	76
Tabelle 21:	Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Größenklassen _____	77
Abbildung 9:	Einwohner je Gemeinde ohne Bevölkerungsveränderung, 1951 bis 2011 (Index 1951 = 100) _____	78
Abbildung 10:	Verteilung der Einwohner nach Größenklassen und Ländern, Gebietsstand 1. Jänner 2015 _____	79
Tabelle 22:	Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden länderweise _____	81
Tabelle 23:	Fehler und Dokumentationslücken bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile _____	82
Tabelle 24:	Fehler bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile im Burgenland _____	85
Tabelle 25:	Differenz zwischen der Anweisung der Ertragsanteile durch die Länder und der Verbuchung der Gemeinden, 2009 bis 2013 _____	93
Tabelle 26:	Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden _____	95
Tabelle 27:	Unterschiede bei den Anweisungen und Mitteilungen an die Gemeinden, 2013 _____	98
Tabelle 28:	Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels _____	112
Tabelle 29:	Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013 _____	115
Tabelle 30:	Vorausanteile nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013 _____	117
Tabelle 31:	Vorausanteile zum Ausgleich des Wegfalls der Selbstträgerschaft nach § 11 Abs. 8 FAG 2008 nach Größenklassen, 2013 _____	118

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBS	abgestufter Bevölkerungsschlüssel
Art.	Artikel
B	Burgenland
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EA	Ertragsanteile
et al.	und andere
etc.	et cetera
EUR	Euro
f./ff.	folgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz
gem.	gemäß
Hrsg.	Herausgeber
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
K	Kärnten
k.A.	keine Angabe
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)



# Abkürzungen

n.a.	nicht anwendbar
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RFG	Zeitschrift Recht & Finanzen für Gemeinden
RH	Rechnungshof
S	Salzburg
S.	Seite
St	Steiermark
StGBL.	Staatsgesetzblatt
T	Tirol
TU	Technische Universität
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
V	Vorarlberg
VA	Vorausanteil
v.a.	vor allem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg.	Verfassungssammlung
vgl.	vergleiche
W	Wien
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
zzgl.	zuzüglich



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Die Aufteilung der Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (2013: 7,714 Mrd. EUR ohne Bedarfszuweisungen) erfolgte zum überwiegenden Teil auf der Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels und der Volkszahl. Große Gemeinden erhielten pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel als kleine. Zusätzliche Aufteilungskriterien waren Fixschlüssel (z.B. Getränkesteuerausgleich). Da diese vielfach auf historischen Bezugsgrößen beruhten, dienten sie vorrangig zur Wahrung eines in der Vergangenheit liegenden Besitzstandes und berücksichtigten aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend.

Verteilungskriterien, die sich am Ausgleich regionaler Unterschiede oder an den tatsächlichen Aufgaben und Leistungen der Gemeinden orientierten, wurden gar nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Ein strategisch konzeptives Grundgerüst im Rahmen des Finanzausgleichs fehlte ebenso wie klare Ziele für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

Jener Teil der Ertragsanteile, der sich aus dem sogenannten „30 %igen Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft“ errechnete, berücksichtigte nur die Finanzkraftunterschiede innerhalb eines Landes. Er wirkte dadurch gesamtstaatlich nicht finanzkraftausgleichend, sondern verstärkte die Finanzkraftunterschiede.

Durch die Reformen des Finanzausgleichsgesetzes seit dem Jahr 1948 wurde der abgestufte Bevölkerungsschlüssel sukzessive zu Gunsten kleinerer Gemeinden geändert. Insbesondere Gemeinden mit weniger als 9.000 Einwohnern profitierten dadurch.

Die durchschnittlichen Ertragsanteile je Einwohner (ohne Wien) betragen im Jahr 2013 871 EUR (ohne Abzug des ehemaligen Landespflegegeldes). Rund zwei Drittel der Bevölkerung Österreichs (ohne Wien), die in 2.106 Gemeinden (89,5 % aller Gemein-

den) lebten, erhielten weniger. 22 Gemeinden erhielten mehr als 1.157 EUR je Einwohner.

Die Berechnung der Gemeindeertragsanteile war hochkomplex. Dies machte die Zuteilung der Gemeindeertragsanteile durch die Länder nicht nur fehleranfällig, sondern auch intransparent und für einzelne Gemeinden schwer nachvollziehbar. So waren im Zeitraum 2009 bis 2013 die Berechnung und Zuteilung der Gemeindeertragsanteile in fünf von acht überprüften Ländern fehlerhaft.

Die Verbuchung der Ertragsanteile im Rechnungswesen der Gemeinden wies in vier Ländern zahlreiche Fehler auf. Dies hatte zudem negative Auswirkungen auf die Aussagekraft der auf Rechnungsabschlussdaten basierenden Statistiken und Finanzplanungen.

## **KURZFASSUNG**

### **Prüfungsziel**

Das Ziel der Querschnittsprüfung beim BMF und in allen Ländern (außer Wien) bestand darin, die Verteilung der Gemeindeertragsanteile zu analysieren und die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu beurteilen. Im Falle der Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Länder (Oberverteilung) bezog der RH im Sinne einer gesamtösterreichischen Sichtweise auch Wien in die Darstellung mit ein. (TZ 1)

### **Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels**

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam bei der Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden (Gemeindeertragsanteile) zur Anwendung. Er errechnete sich durch Multiplikation der Volkszahl der Gemeinden mit einem gesetzlich vorgegebenen Wert, dem sogenannten Vervielfacher. Der Vervielfacher war je nach Größenklasse einer Gemeinde unterschiedlich: (TZ 2)



Kurzfassung

BMF

## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

### Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Größenklasse	2008 bis 2010	2011 bis 2016
Gemeinden bis 10.000 Einwohner	1 $\frac{1}{2}$	1 $\frac{41}{67}$
Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohner	1 $\frac{2}{3}$	1 $\frac{2}{3}$
Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohner und Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern	2	2
Gemeinden über 50.000 Einwohner und Stadt Wien	2 $\frac{1}{3}$	2 $\frac{1}{3}$

Quelle: FAG 2008

Zusätzlich kam eine Einschleifregelung zur Anwendung, durch die Gemeinden an den Vervielfacher-Bereichsgrenzen (z.B. Gemeinden zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnern) einen zusätzlichen Betrag erhielten. Aufgrund der Ausgestaltung des Vervielfachers erhielten große Gemeinden pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel als kleine. Bei der Festlegung der Werte der Vervielfacher handelte es sich um die Ergebnisse politischer Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern und nicht um sachlich nachvollziehbare Werte. (TZ 2)

#### Bedeutung des abgestuften Bevöl- kerungsschlüssels

Die (horizontale) Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden erfolgte in zwei Schritten; der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam – neben anderen Verteilungsschlüsseln – in beiden Schritten zur Anwendung: sowohl

- bei der Verteilung der gesamten Gemeindeertragsanteile auf die neun Länder (Oberverteilung), als auch
- bei der Verteilung der länderweisen Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden (Unterverteilung). (TZ 3)

Die besondere Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zeigte sich darin, dass mehr als 50 % der Gesamtmittel in der Oberverteilung im Jahr 2013 auf der Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels verteilt wurden. Unter Einbeziehung aller anderen bevölkerungsabhängigen Schlüssel stieg der Anteil an den Gesamtmitteln in der Oberverteilung auf rd. 70 %. Dadurch wurden jene Länder besser gestellt, die eine steigende Einwohnerzahl und eine Gemeindestruktur mit vielen großen Gemeinden aufwiesen. (TZ 4)

## Kurzfassung

Bei der Zuteilung der Ertragsanteile sah das Finanzausgleichsgesetz 2008 (FAG 2008) auch eine Reihe von Fixschlüsseln vor (z.B. Getränkesteuerausgleich oder Werbeabgabe), die überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten. Sie dienten vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit und berücksichtigten aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend. (TZ 4)

Für die Feststellung der Ertragsanteile jeder Gemeinde war die Berechnung von acht Teilaggregaten erforderlich: 30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008, Getränkesteuerausgleich, Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich, aBS-Ertragsanteile und ehemaliges Landespflegegeld. Die Berechnung der Ertragsanteile war hochkomplex. Sie nachzuvollziehen erforderte einen hohen Aufwand und war aus Sicht der Gemeinden intransparent. (TZ 5)

Die Vorausanteile nach § 11 FAG 2008 waren der Ersatz für den Entfall oder die Änderung von Zahlungsströmen aufgrund von gesetzlichen Änderungen. Zu beanstanden war, dass bei der Berechnung der Vorausanteile historische Bezugsgrößen herangezogen wurden; dabei bestand die Möglichkeit, dass die festgelegten Pro-Kopf-Beträge der aktuellen Situation der Gemeinden nicht mehr gerecht wurden. Insbesondere kritisch war die Heranziehung historischer Bevölkerungszahlen für den Vorausanteil nach § 11 Abs. 8 FAG 2008. (TZ 6)

Die Berechnung des Getränkesteuerausgleichs war aufgrund ihrer Komplexität nicht geeignet, eine transparente Mittelverteilung sicherzustellen. Zudem sah der Getränkesteuerausgleich teilweise eine Mittelzuteilung nach dem historischen Aufkommen der Getränke- und Speiseeissteuer in den Jahren 1993 bis 1997 vor, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) „Besitzstandes“ diente und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigte. (TZ 7)

Auch der Werbesteuerausgleich errechnete sich nach dem historischen Aufkommen, was ebenfalls vorrangig zur Besitzstandswahrung diente. (TZ 8)

Zum Vollzug der Unterverteilung nach § 11 FAG 2008 war eine Vielzahl an Daten erforderlich. Zusammen mit der komplexen Berechnung verringerte dieser Umstand die Transparenz der Mittelzuteilung, erhöhte die Fehleranfälligkeit der Berechnung und erschwerte



Kurzfassung

BMF

## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

sowohl für die Länder den Vollzug des FAG 2008 als auch für die Gemeinden die Kontrolle der ihnen zugewiesenen Ertragsanteile. (TZ 9)

Zwischen der Vielzahl der Daten einerseits und dem Ausmaß der anhand dieser Daten verteilten Mittel andererseits bestand ein Spannungsverhältnis. So betrug bspw. im Jahr 2013 der Anteil der Getränkesteuerausgleich-Mittel, der auf Basis der Nächtigungsstatistik berechnet wurde, nur 0,5 % der Ertragsanteile. Die Erhebung, Aktualisierung und Übermittlung von Daten sowie die vielen Berechnungsschritte führten zudem zu einem hohen Fehlerrisiko. (TZ 9)

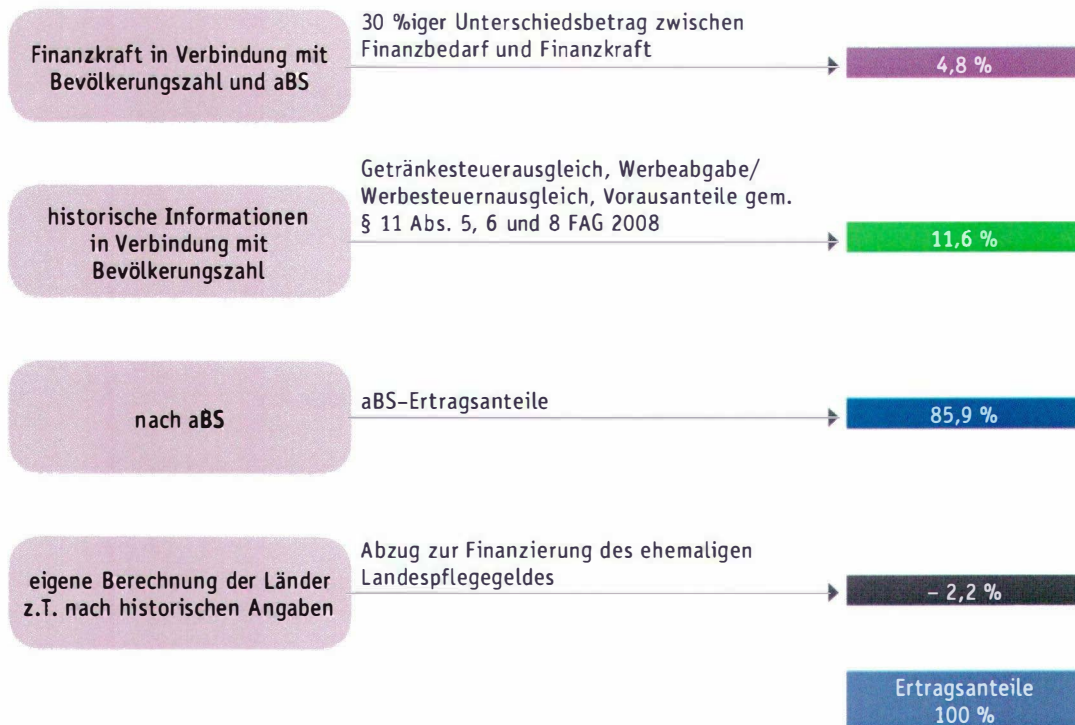
### Kurz- und mittel- fristige Verteilungs- wirkungen der Ertragsanteile

Die Ertragsanteile stellten im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 mit durchschnittlich 32,3 % (2013) der Gesamteinnahmen die Haupteinnahmequelle der Gemeinden dar. Die Gemeindeertragsanteile je Einwohner schwankten in der Oberverteilung zwischen 697 EUR im Burgenland und 1.175 EUR in Wien. Der gesamtösterreichische Durchschnitt betrug 918 EUR je Einwohner. Die ungleiche Verteilung der Ertragsanteile in der Oberverteilung war in einem geringeren Ausmaß auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als auf die Anwendung von Fixschlüsseln zurückzuführen. Wiederholt war hier zu kritisieren, dass diese Fixschlüssel überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit dienten und aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigten. (TZ 10 bis 12)

85,9 % der gesamten Gemeindeertragsanteile in der Unterverteilung wurden anhand des abgestuften Bevölkerungsschlüssels verteilt (sogenannte aBS-Ertragsanteile). Aus diesem Grund waren die Verteilungswirkungen auch stark von den Auswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels geprägt. Dies führte im Ergebnis grundsätzlich zu höheren Pro-Kopf-Beträgen in großen Gemeinden: (TZ 14)

## Kurzfassung

## Anteil einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen insgesamt, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quelle: BMF

Im Burgenland nahmen die aBS-Ertragsanteile einen größeren Anteil (90,9 %) an den gesamten Ertragsanteilen ein als in den Ländern Kärnten (84,4 %), Tirol (83,3 %) und Salzburg (82,9 %), in denen der Getränkesteuerausgleich eine stärkere Bedeutung hatte. Gerade im Burgenland, das eine Gemeindestruktur mit zahlreichen Kleingemeinden aufwies, war daher die Abhängigkeit von der Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels besonders hoch. (TZ 14)

Die durchschnittlichen Ertragsanteile je Einwohner (ohne Wien) betragen im Jahr 2013 871 EUR. Rund zwei Drittel der Bevölkerung Österreichs (ohne Wien), die in 2.106 Gemeinden (89,5 % aller Gemeinden) lebten, erhielten weniger als 871 EUR. (TZ 15)

Insgesamt waren die Unterschiede vom niedrigsten zum höchsten Pro-Kopf-Betrag je Gemeinde beträchtlich: Die Spanne reichte von 653 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Grambach) bis 2.189 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Tweng). Vor allem die höheren Beträge streuten stark. (TZ 15)



**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich**

Durch die große Bedeutung des Getränkesteuerausgleichs für Tourismusgemeinden erzielten einzelne Gemeinden besonders hohe Pro-Kopf-Ertragsanteile, obwohl durch ihre Gemeindegröße aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels niedrigere Beträge vorgesehen waren. 15 der 25 Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Ertragsanteilen fielen in die erste (niedrigste) Größenklasse des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bis 10.000 Einwohner, zwölf dieser Gemeinden hatten sogar weniger als 2.000 Einwohner. Unter den Gemeinden mit hohen Ertragsanteilen je Einwohner befanden sich auch Landeshauptstädte (Salzburg, Innsbruck, Linz, St. Pölten, Bregenz und Klagenfurt) und größere Städte wie Wels, Dornbirn, Feldkirch und Villach. (TZ 15)

Aufgrund der geringen finanziellen Bedeutung (nur 4,8 % der Ertragsanteile) und der geringen Verteilungsunterschiede bestand beim 30 %igen Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft die Gefahr, dass dieser nicht die beabsichtigten Wirkungen – nämlich einen Finanzkraftausgleich – entfalten konnte. (TZ 16)

Von den Vorausanteilen profitierten vor allem große Gemeinden. Dies verstärkte die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. (TZ 16)

Aus der Werbeabgabe/dem Werbesteuerausgleich und dem Getränkesteuerausgleich flossen für die überwiegende Zahl der Gemeinden nahezu gleich hohe Mittel; nur wenige Gemeinden erhielten deutlich höhere Beträge, wodurch diese Teilaggregate stark zur Ungleichheit der Verteilung beitrugen. Die Zweckmäßigkeit der Zuteilung dieser Teilaggregate im Rahmen der Ertragsanteile war daher aufgrund der Verteilungswirkungen zu bezweifeln. (TZ 16)

**Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels**

Die aktuellen Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels waren aus den Finanzausgleichsgesetzen und den jeweiligen Gesetzesmaterialien nicht ersichtlich. (TZ 17)

Der aktuell gültige Finanzausgleich (FAG 2008) verfolgte auf mehreren Ebenen und durch mehrere vereinzelte Zahlungsströme das Ziel, die Finanzkraft auszugleichen. Der 30 %ige Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft nahm dabei im Vergleich zu Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers eine untergeordnete Rolle ein. Er errechnete sich aus einem fiktiven Finanzbedarf, der lediglich die Finanzkraftunterschiede innerhalb eines Landes berücksichtigte. Dadurch wirkte der 30 %ige Unterschiedsbetrag nicht

## Kurzfassung

finanzkraftausgleichend, sondern erhöhte aus gesamtstaatlicher Sicht sogar Finanzkraftunterschiede. Die Regelung des FAG 2008 verhinderte eine bundesweit effektive Allokation der dafür vorgesehenen Ertragsanteilmittel, weil die Mittel in „Länder-Töpfen“ gebunden waren (= Besitzstandswahrung/Bestandsschutz). (TZ 19)

Eine Steuerung der regionalen Verteilungswirkung von Ertragsanteilen war im FAG 2008 nicht vorgesehen, d.h., die Berechnung der Ertragsanteile sah keine direkte Berücksichtigung des Umstandes vor, wo die Gemeinde gelegen war (Stadt- oder ländliche Region). Eine vorhandene regional unterschiedliche Verteilungswirkung ging ausschließlich auf Unterschiede in der Bevölkerungszahl und in der Finanzkraft zurück. (TZ 20)

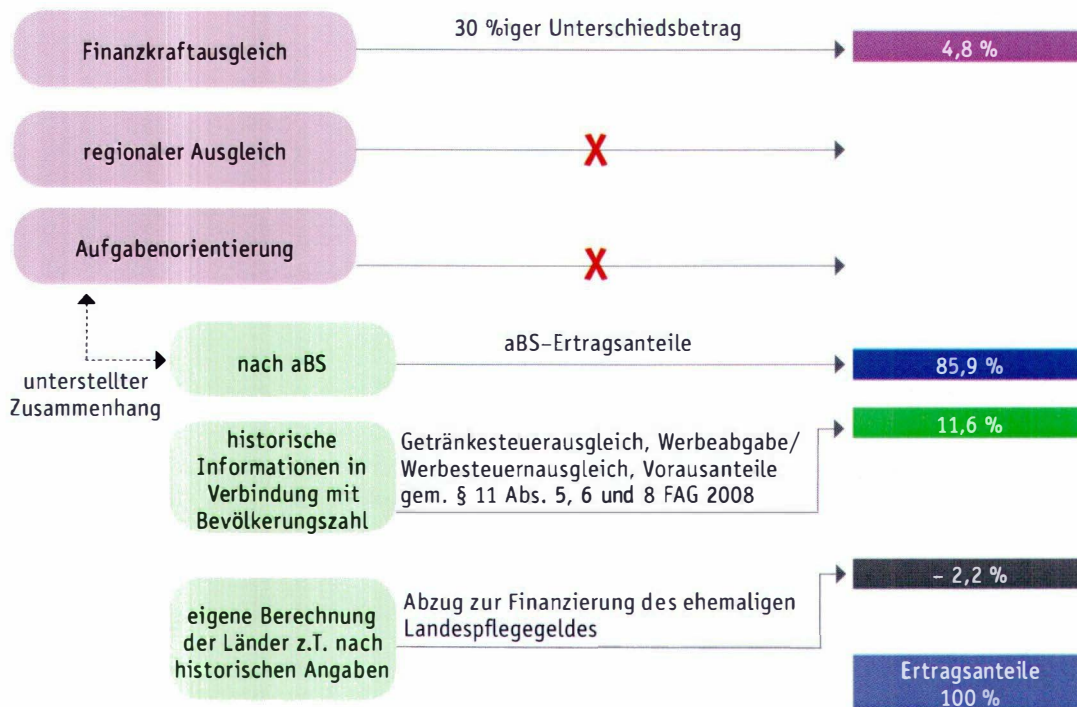
Eine Aufgabenorientierung bei der Berechnung der Ertragsanteile war im FAG 2008 ebenfalls nicht vorgesehen. Mit der Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ging das FAG 2008 davon aus, dass einwohnerstärkere Gemeinden mehr Mittel für ihre Aufgabenerfüllung benötigten. Die Verwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Ersatz zur Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben wies allerdings insbesondere bei einwohnerstarken Gemeinden an der Grenze zu größeren Städten sowie bei einwohnerschwachen regionalen Zentren mit zentralörtlichem Potenzial Schwächen auf. Zum Beispiel erhielt die Gemeinde Melk – als Bezirkshauptstadt und als lokales Zentrum mit kleineren umliegenden Gemeinden – mit 751,78 EUR je Einwohner in etwa gleich viel Ertragsanteile wie die Gemeinde Katzelsdorf, die als deutlich kleinere Gemeinde an Wiener Neustadt angrenzte (754,62 EUR je Einwohner). (TZ 21)

Bei Städten mit eigenem Statut fiel die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinander. Sie übernahmen Aufgaben im Rahmen der Bezirksverwaltung, die ansonsten von der Landesverwaltung wahrzunehmen wären. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Ausgaben wurden jedoch aus Mitteln der Gemeindertragsanteile abgegolten, nicht – wie es der Aufgabenzugehörigkeit entsprechen würde – aus Landesmitteln. (TZ 22)

Zusammenfassend war festzuhalten, dass die vom BMF in Form einer Auftragsstudie<sup>1</sup> veröffentlichten Verteilungsziele (Finanzkraftausgleich, regionaler Ausgleich und ausreichende Mittelausstattung/Aufgabenorientierung) in der im Jahr 2013 angewendeten Verteilung der Ertragsanteile kaum Berücksichtigung fanden: (TZ 23)

<sup>1</sup> Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011)

## Berücksichtigung von Verteilungszielen bei der Berechnung der Ertragsanteile, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen FAG 2008: RH

Im Zuge der Verteilung der Gemeindeertragsanteile – im Jahr 2013 beliefen sich diese auf 7,714 Mrd. EUR – blieben thematische Verteilungsziele weitgehend unberücksichtigt, ein strategisch konzeptives Grundgerüst fehlte. Die Verteilung beschränkte sich im Wesentlichen auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als bedeutendstem Einflussfaktor für die Höhe der Ertragsanteile. (TZ 23)

### Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Die FAG-Änderungen seit dem Jahr 1948 führten insbesondere durch die Abschaffung der abgestuften Größenklassen unter 10.000 Einwohner im Jahr 1985 und eine Annäherung der Größenklasse bis zu 10.000 Einwohner an jene zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner zu einer sukzessiven Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner bot keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden. (TZ 24, 26)

## Kurzfassung

**Langfristige  
demografische  
Entwicklung –  
Veränderung der  
Gemeindestruktur**

Von den FAG-Reformen profitierten vor allem Gemeinden in der untersten Größenklasse (bis 9.000 Einwohner). Die Reformen seit 1948 führten zu einem Nettogewinn von 415,03 Mio. EUR für Gemeinden in dieser Größenklasse. Alle anderen Größenklassen hatten in Summe einen negativen Saldo aufzuweisen. Insbesondere die Gemeinden über 50.000 Einwohner verloren seit 1948 273,99 Mio. EUR an Ertragsanteilen. (TZ 25)

Die Entwicklung der Gemeindestruktur nach historischem Gebietsstand seit 1951 zeigte eine starke Tendenz zu größeren Gemeinden. So sank die Anzahl der Gemeinden von 4.039 im Jahr 1951 auf 2.102 am 1. Jänner 2015. Die Länder Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren von dieser Entwicklung ausgenommen. Die Stagnation bei der Zusammenlegung von Kleinstgemeinden seit den 1980er Jahren fiel zeitlich mit der Abschaffung der abgestuften Vervielfacher in den Größenklassen bis 10.000 Einwohner durch die FAG-Änderung im Jahr 1985 zusammen. (TZ 26)

Innerhalb der Größenklasse bis 10.000 Einwohner waren in der Periode 1951 bis 2011 sehr unterschiedliche Tendenzen zu beobachten. Während die Anzahl der Kleinstgemeinden bis 1.000 Einwohner bis zum Jahr 1981 stark zurückging, stieg die Anzahl der Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern kontinuierlich an. Die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels – mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner – trug dieser Situation nicht Rechnung. (TZ 26)

Zum Stand 1. Jänner 2015 (aktueller Gebietsstand) wiesen die Länder stark unterschiedliche Gemeindestrukturen auf. Die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels brachte in Ländern mit einer kleinstrukturierten Gemeindelandschaft Nachteile bei der Verteilung der Ertragsanteile mit sich. Beispielsweise lebten im Burgenland 95 % der Einwohner in Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern. Die burgenländischen Gemeinden erhielten folglich durch die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weniger Ertragsanteile als Länder mit größeren Gemeinden. So wiesen etwa die Länder Kärnten und Vorarlberg einen hohen Anteil von Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern auf. (TZ 27)



Kurzfassung

BMF

## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

### Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Gemäß FAG 2008 hatte das BMF die Gemeindeertragsanteile an die Länder zu überweisen; die Länder stellten sie den Gemeinden in Form von 13 Vorschüssen je Jahr (zwölf Monate plus die Anteile an der Einkommensteuer im Dezember) und einer Zwischenabrechnung im Folgejahr zur Verfügung. Die einzelne Gemeinde hatte einen Rechtsanspruch gegenüber dem Land auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile. (TZ 28)

Das BMF berechnete die Gemeindeertragsanteile im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe. (TZ 29)

Die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden durch die Länder war in fünf von acht überprüften Ländern fehlerhaft, in zwei Ländern war die Dokumentation lückenhaft: (TZ 30 ff.)

#### Berechnung der Gemeindeertragsanteile

Land	2009	2010	2011	2012	2013
B	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
K	Dokumentation unvollständig	Dokumentation unvollständig	falsch	richtig	richtig
NÖ	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
OÖ	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
S	Dokumentation unvollständig	falsch	falsch	falsch	falsch
St	richtig	richtig	falsch	richtig	richtig
T	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
V	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig

Quellen: Länder

Aufgrund des Berechnungsmodus, der die Kenntnis aller Gemeindedaten eines Landes voraussetzte, war es einer einzelnen Gemeinde unmöglich, die Berechnung der Ertragsanteile im Detail nachzuvollziehen. Eine Kontroll- oder Monitoringfunktion durch das BMF war im FAG 2008 nicht vorgesehen. (TZ 30)

Die Länder Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg teilten den Gemeinden die Ertragsanteile im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe zu. (TZ 31)

Das Land Burgenland wich in den Jahren 2009 bis 2012 bei der Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche für die einzelnen Gemeinden wie folgt von den gesetzlichen Vorgaben ab: (TZ 32 und 33)

## Kurzfassung

Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche im Burgenland					
	2009	2010	2011	2012	2013
30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Vorausanteile § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5 und 6)	falsch (Abs. 5 und 6)	richtig
Getränkesteuerausgleich	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	falsch	falsch	richtig	richtig	richtig
aBS-Ertragsanteile	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Abzug ehemaliges Landespflegegeld	n.a.	n.a.	n.a.	falsch	falsch
<b>Ertragsanteil-Ansprüche der einzelnen Gemeinden</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>

Quelle: Land Burgenland

Die Berechnung der Abzüge des ehemaligen Landespflegegeldes im Jahr 2013 – und damit auch der Ertragsanteil-Ansprüche – musste aufgrund von Fehlern bei der Verbuchung der Kommunalsteuer vom Land Burgenland korrigiert werden. (TZ 32)

Das Land Burgenland nahm in den Jahren 2008 und 2009 Abzüge bei den Ertragsanteilen in der Höhe von insgesamt 825.000 EUR vor und überwies diese Geldmittel an das Rote Kreuz. Das Land Burgenland schloss dafür eine schriftliche Vereinbarung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden ab, ohne sicherzustellen, dass dafür eine rechtliche Grundlage in Form von Gemeinderatsbeschlüssen vorlag. Auch nahm das Land entgegen den Vorgaben im FAG 2008 Rundungen bei der Landesdurchschnittskopfquote vor. In den Jahren 2009 bis 2012 bestand kein Internes Kontrollsystem. (TZ 32 und 33)

Im Land Kärnten war die Berechnung der Ansprüche für die Jahre 2009 und 2010 nur mangelhaft dokumentiert. Im Jahr 2011 entsprach die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 war aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge fehlerhaft. (TZ 34 und 35)

Im Land Niederösterreich war im Jahr 2009 aufgrund falscher Bevölkerungswerte der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008 fehlerhaft; in den Jahren 2009 bis 2013 auch die Berechnung der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs aufgrund eines falschen Berechnungsmodus in der Zwischenabrechnung. Bei der Werbeab-



Kurzfassung

BMF

## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

gabe/dem Werbesteuerausgleich im Zeitraum 2009 bis 2013 und beim Getränkesteuerausgleich im Zeitraum 2009 bis 2010 unterschied das Land in den monatlichen Mitteilungen an die Gemeinden nicht zwischen den Ansprüchen der Zwischenabrechnung und den Ansprüchen des laufenden Jahres. Dadurch war es den Gemeinden unmöglich, die tatsächlichen Ansprüche eines bestimmten Jahres aus den Mitteilungen zu entnehmen bzw. die Berechnung nachzuvollziehen. (TZ 36)

Im Land Salzburg waren für das Jahr 2009 elektronisch verarbeitbare Daten betreffend die Ertragsanteil-Ansprüche nicht verfügbar. In den Jahren 2009 bis 2013 rundete das Land Salzburg den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf ganze Zahlen. Dadurch ergaben sich falsche Werte für die Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden. (TZ 37 und 38)

Im Land Steiermark entsprach im Jahr 2011 die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags aufgrund falscher Werte für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 war aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge fehlerhaft. Die Aufteilung der restlichen Ertragsanteile (aBS-Ertragsanteile) wich aufgrund falscher Werte für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel ebenfalls von den Vorgaben ab. (TZ 39)

### Verbuchung der Ertragsanteile in den Gemeinden

Zwischen den von den Ländern in den Jahren 2009 bis 2013 an die Gemeinden angewiesenen Ertragsanteilen und jenen Beträgen, die die Gemeinden als Einnahme (auf dem Konto 859 Ertragsanteile) verbuchten, bestanden Differenzen. Diese beruhten auf Fehlbuchungen durch die Gemeinden. Insbesondere in den Ländern Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark waren die Abweichungen mit bis zu 3 % (Burgenland) deutlich. Während in Tirol im Jahr 2013 in 98,9 % der Gemeinden der Anweisungsbetrag des Landes mit der jeweiligen Verbuchung der Gemeinde übereinstimmte, gab es im Burgenland in keiner Gemeinde eine Übereinstimmung. (TZ 39)

Durch diese Fehlbuchungen waren nicht nur die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden fehlerhaft, sondern es ergaben sich daraus auch Folgewirkungen auf sämtliche Statistiken (z.B. Gebarungsstatistik) und darauf aufbauende Berechnungen (z.B. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung), die wiederum die Grundlage für die mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften darstellten. Neuerlich war daher die Komplexität der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile zu

## Kurzfassung

kritisieren. Sie erschwerte den Vollzug des FAG 2008 und machte die Berechnung für Gemeinden intransparent. (TZ 40)

In vielen Fällen hätten fehlerhafte Buchungen durch zusätzliche Informationen bzw. klare Anweisungen des Landes an die Gemeinden vermieden werden können. (TZ 40)

### Kenndaten zur Entwicklung der Gemeindeertragsanteile 2009 bis 2013

#### Rechtsgrundlagen

Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden (Finanzausgleichsgesetz 2008 – FAG 2008), BGBl. I Nr. 103/2007 i.d.g.F.

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile im Finanzausgleichsgesetz 2009 für die Jahre 2008 bis 2010, BGBl. II Nr. 349/2008

Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014, BGBl. II Nr. 248/2011

Länder	2009	2010	2011	2012	2013	2013
	jährliche Ertragsanteil-Ansprüche <sup>1</sup> in Mio. EUR <sup>2</sup>					in %
Burgenland	164,65	171,54	187,91	191,41	199,02	3,5
Kärnten	407,13	422,09	454,58	469,71	480,93	8,4
Niederösterreich	1.052,87	1.089,56	1.190,61	1.210,69	1.271,51	22,3
Oberösterreich	1.006,94	1.045,67	1.134,39	1.174,90	1.219,50	21,4
Salzburg	443,25	461,84	499,65	518,18	529,38	9,3
Steiermark	813,33	844,63	922,59	946,71	972,08	17,1
Tirol	549,28	573,23	624,69	647,37	670,35	11,8
Vorarlberg	292,19	306,76	334,79	345,62	357,43	6,3
<b>Summe</b>	<b>4.729,64</b>	<b>4.915,30</b>	<b>5.349,21</b>	<b>5.504,59</b>	<b>5.700,20</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Die Ertragsanteil-Ansprüche stellen die Summe der Forderungen der Gemeinden an ein Land dar. Sie weichen üblicherweise von den ausbezahlten Summen ab, da die Länder ihrerseits bestehende Forderungen gegenüber den Gemeinden gegenverrechnen.

<sup>2</sup> ohne Bedarfszuweisungen

Quelle: BMF



## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2014 bis April 2015 die Berechnung und Zuteilung von Ertragsanteilen für Gemeinden beim BMF und in allen Ländern außer Wien. Im Falle der Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Länder (sogenannte Oberverteilung) bezog der RH im Sinne einer gesamtösterreichischen Sichtweise Wien in die Darstellung mit ein.

Das Ziel der Gebarungsüberprüfung bestand darin, die Verteilung der Gemeindeertragsanteile zu analysieren und die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu beurteilen. Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung knüpfte thematisch an die Gebarungsüberprüfung „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden“ an, die der RH zeitgleich durchführte.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2013.

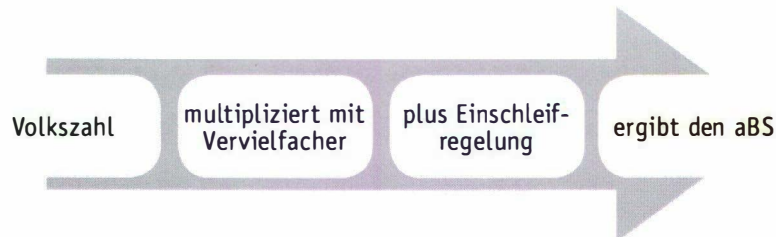
Zu dem im November 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Oberösterreich und Vorarlberg im Jänner 2016, die Länder Burgenland, Niederösterreich, Kärnten, Salzburg, Steiermark und Tirol sowie das BMF im Februar 2016 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerungen im März 2016. An die Länder Salzburg und Vorarlberg sowie an das BMF waren keine Gegenäußerungen erforderlich.

### Berechnung des abgestuften Bevöl- kerungsschlüssels

- 2.1 (1) Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS) kam im Zuge der Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Gemeinden zur Anwendung. Er errechnete sich durch Multiplikation der Volkszahl einer Gemeinde mit einem gesetzlich vorgegebenen Wert, dem sogenannten Vervielfacher. Der Vervielfacher war je nach Größenklasse einer Gemeinde unterschiedlich (siehe dazu Tabelle 1). Zusätzlich kam zur Multiplikation aus Volkszahl und Vervielfacher eine Einschleifregelung zur Anwendung: Durch die Einschleifregelung erhielten Gemeinden an den Vervielfacher-Bereichsgrenzen (Gemeinden zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnern, zwischen 18.000 und 20.000 Einwohnern oder zwischen 45.000 und 50.000 Einwohnern sowie Städte mit eigenem Statut, deren Einwohnerzahl zwischen 45.000 und 50.000 lag) einen zusätzlichen Betrag (siehe Abbildung 1).

## Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Abbildung 1: Berechnungsschema für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS)



Beispiel	Volkzahl	Vervielfacher <sup>1</sup>	Einschleifregelung <sup>2</sup>	aBS
Gemeinde mit 20.001 Einwohnern	20.001	2	-	40.002
Gemeinde mit 9.500 Einwohnern	9.500	$1 \frac{41}{67}$	$500 * \frac{110}{201}$	15.587,0646766 <sup>3</sup>

<sup>1</sup> ganzzahlig oder als Bruchzahl

<sup>2</sup> kommt nur in bestimmten Fällen zur Anwendung (siehe Anhang I)

<sup>3</sup> keine Rundung von Kommastellen vorgesehen

Quelle: RH

Die detaillierten Bestimmungen zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels werden im Anhang I näher erklärt.

(2) Das FAG 2008<sup>2</sup> legte die für die Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels angewendeten Vervielfacher als Bruchzahl fest:

**Tabelle 1: Vervielfacher zur Berechnung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels**

Größenklasse	2008 bis 2010	2011 bis 2016
Gemeinden bis 10.000 Einwohner	$1 \frac{1}{2}$	$1 \frac{41}{67}$
Gemeinden von 10.001 bis 20.000 Einwohner	$1 \frac{2}{3}$	$1 \frac{2}{3}$
Gemeinden von 20.001 bis 50.000 Einwohner und Städte mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern	2	2
Gemeinden über 50.000 Einwohner und Stadt Wien	$2 \frac{1}{3}$	$2 \frac{1}{3}$

Quelle: FAG 2008

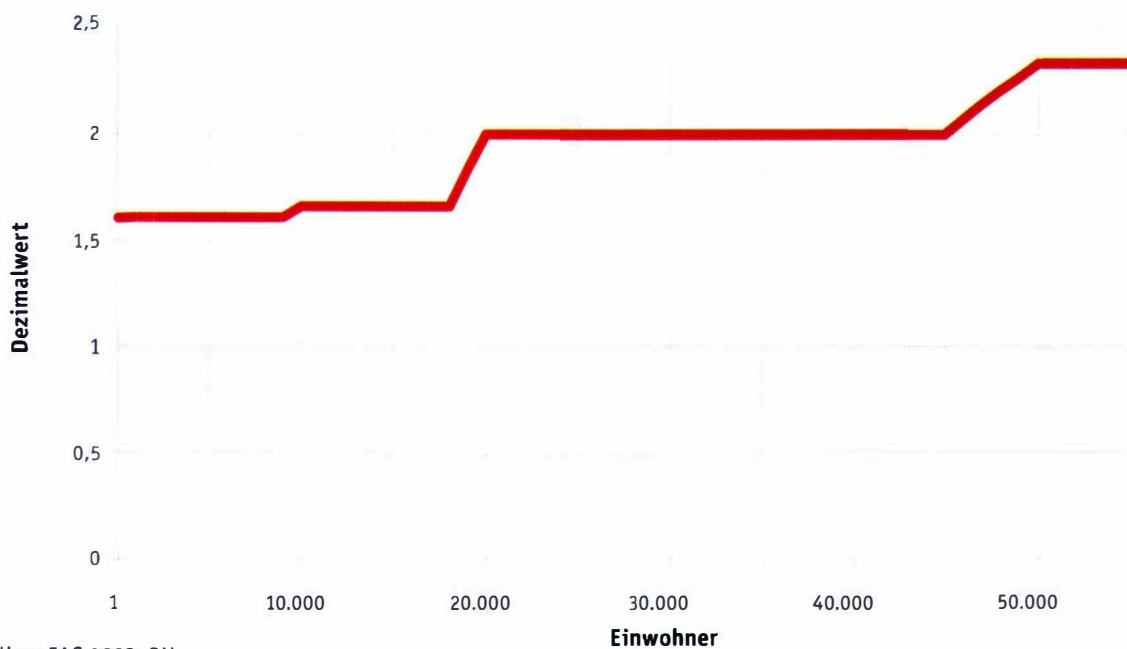
Nur in der untersten Größenklasse veränderte sich der Vervielfacher von der Periode 2008 bis 2010 zur Periode 2011 bis 2016.

<sup>2</sup> § 9 Abs. 10 und 11 FAG 2008

Die Werte für die Vervielfacher waren Ergebnis der jeweiligen Finanzausgleichsverhandlungen.

(3) Dargestellt nicht als Bruchzahl, sondern als (gewichtete) Dezimalzahl, mit der die Volkszahl zu multiplizieren ist, stellt sich der Vervielfacher je Einwohner des Jahres 2013 in den verschiedenen Einwohner-Größenklassen – unter Berücksichtigung der Einschleifregelung – wie folgt dar<sup>3</sup>:

Abbildung 2: Vervielfacher als gewichtete Dezimalwerte pro Einwohner im Jahr 2013



Quellen: FAG 2008; RH

Der niedrigste Dezimalwert betrug im Jahr 2013 1,612; der höchste 2,333. Das bedeutet, dass die Volkszahl in einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern mit dem Faktor 1,612 multipliziert wurde, in einer Gemeinde mit 55.000 Einwohnern hingegen mit 2,333.

Durch diese Darstellung wird deutlich, dass große Gemeinden pro Einwohner grundsätzlich mehr Ertragsanteile aus dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel erhielten als kleine. Der Anstieg war jedoch sehr ungleichmäßig: Im Bereich von einem bis 9.000 Einwohner blieb der Dezimalwert konstant; d.h. die Einwohnerzahl wurde bei allen Gemeinden in dieser Größenklasse mit 1,612 multipliziert. Zwischen 9.000 und 10.000 Einwohnern erhöhte er sich um rd. 0,05. Der Unterschied zwi-

<sup>3</sup> Die tatsächliche Berechnung muss allerdings mit den im FAG festgelegten Bruchzahlen erfolgen, da sich ansonsten – je nach Anzahl der Kommastellen – abweichende Werte ergeben.

schen 18.000 und 20.000 Einwohnern betrug 0,33. Über einen relativ weiten Bereich – zwischen 20.000 und 45.000 Einwohnern – blieb der Dezimalwert danach wieder konstant.

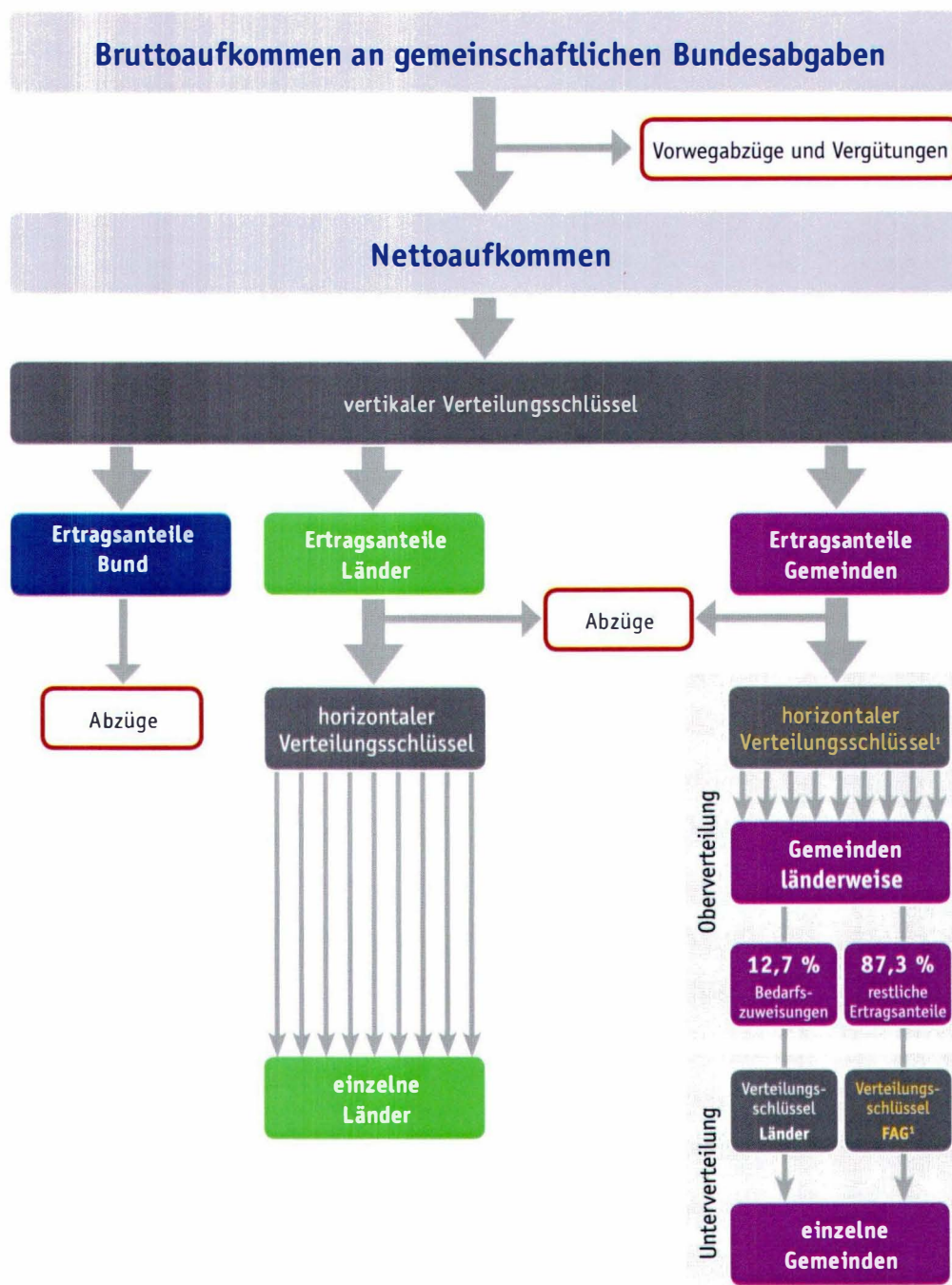
- 2.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass es sich bei der Festlegung der Werte der Vervielfacher um die Ergebnisse politischer Verhandlungen zwischen den Finanzausgleichspartnern und nicht um sachlich nachvollziehbare Werte handelte.

### **Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels**

#### Übersicht

- 3 Die Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben wurden laut FAG 2008 zuerst im Wege einer vertikalen Verteilung auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Die Ertragsanteile der Länderebene wurden danach im Wege eines horizontalen Verteilungsschritts auf die einzelnen Länder aufgeteilt (siehe Abbildung 3):

Abbildung 3: Vereinfachtes Schema des Finanzausgleichs



<sup>1</sup> In diesem Berechnungsschritt kam der abgestufte Bevölkerungsschlüssel (aBS) zur Anwendung.

Quelle: RH

## Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Die horizontale Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden erfolgte in zwei Schritten. Zuerst wurden die Gemeindeertragsanteile auf die einzelnen Länder aufgeteilt (Oberverteilung), in einem weiteren Schritt erfolgte die Aufteilung dieser länderweisen Summen auf die einzelnen Gemeinden eines Landes (Unterverteilung). Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam in beiden Verteilungsschritten zur Anwendung.

### Oberverteilung

4.1 (1) Bei der Verteilung der Gemeindeertragsanteile auf die Länder kam eine Reihe unterschiedlicher Aufteilungsschlüssel zur Anwendung (siehe Tabelle 2). Im Jahr 2013 wurden 4,723 Mrd. EUR oder 53,4 % der gesamten Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt<sup>4</sup>:

**Tabelle 2: Aufteilungsschlüssel in der horizontalen Oberverteilung, 2013**

Aufteilungsschlüssel	Betrag in Mio. EUR	in %
Gemeindeanteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben mit einheitlichem Schlüssel	7.976,42	90,2
<i>davon verteilt nach:</i>		
<i>Volkszähl</i>	1.391,08	15,7
<b><i>abgestuftem Bevölkerungsschlüssel</i></b>	<b>4.722,88</b>	<b>53,4</b>
<i>Fixschlüssel: Umwandlung Transfers in Ertragsanteile</i>	1.524,17	17,2
<i>Fixschlüssel: Getränkesteuerausgleich</i>	433,11	4,9
<i>Fixschlüssel: USt-Ausgleich Selbstträgerschaft</i>	32,35	0,4
<i>Fixschlüssel: USt-Ausgleich Landespflegegeld</i>	- 127,16	- 1,4
<i>gänzlich nach dem Aufkommen</i>	774,81	8,8
<i>Fixschlüssel: 60 % des Aufkommens an Werbeabgabe</i>	57,48	0,6
<i>gänzlich nach der Volkszahl</i>	38,32	0,4
<b>Gemeindeertragsanteile in der horizontalen Oberverteilung</b>	<b>8.847,03</b>	<b>100,0</b>

Quelle: BMF

Neben dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, der das bedeutendste Verteilungskriterium war, wurden auch die Volkszahl, das Abgabenaufkommen und diverse Fixschlüssel zur Verteilung herangezogen. Der quantitativ bedeutendste dieser Fixschlüssel (17,2 %) war beim Übergang vom FAG 2005 auf das FAG 2008 so gewählt worden, dass die zuvor als Transfers an die Länder geleisteten Zahlungen<sup>5</sup> bei der Umwandlung in Ertragsanteile betragsmäßig möglichst unverändert blieben. Weitere Fixschlüssel, wie jene für den Getränkesteueraus-

<sup>4</sup> Dies entspricht dem in der Verordnung des BMF zu § 9 Abs. 7 Z 5 FAG 2008 festgelegten Wert von 58,515 % des Aufkommens an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.

<sup>5</sup> bspw. Ertragsanteile-Kopfquotenausgleich, Finanzausweisungen für Zwecke des öffentlichen Personennahverkehrs an Länder, Zuschüsse für Straßen, Zuschüsse für Umweltschutz



Bedeutung des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

gleich, die Aufteilung von 60 % der Werbeabgabe oder der Ausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft<sup>6</sup>, waren an historischen Sachverhalten orientiert.

(2) In Tabelle 3 stellt der RH die nach Ländern aufgeteilten Gemeindeertragsanteile des Jahres 2013 dar. Insgesamt überwies das BMF im Jahr 2013 7,714 Mrd. EUR Gemeindeertragsanteile an die Länder:

<b>Tabelle 3: Verteilung der Gemeindeertragsanteile nach Ländern, 2013</b>										
	<b>B</b>	<b>K</b>	<b>NÖ</b>	<b>OÖ</b>	<b>S</b>	<b>St</b>	<b>T</b>	<b>V</b>	<b>W</b>	<b>Summe</b>
	in Mio. EUR									
gesamte Gemeindeertragsanteile	228,60	552,65	1.459,23	1.398,15	607,36	1.116,21	770,45	412,30	2.302,08	<b>8.847,03</b>
<i>abzüglich:</i>										
<i>Spielbankabgabe</i>	0,00	0,85	0,77	0,92	0,99	0,50	2,04	2,76	1,69	10,53
<i>Finanzierungsanteil für Finanzzuweisungen</i>	0,07	0,17	0,44	0,42	0,19	0,35	0,23	0,12	0,00	2,00
Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden einschließlich Bedarfszuweisungen	228,53	551,62	1.458,03	1.396,80	606,18	1.115,36	768,17	409,42	2.300,39	<b>8.834,50</b>
<i>abzüglich:</i>										
<i>Bedarfszuweisungen</i>	29,51	70,69	186,51	177,30	76,80	143,28	97,82	51,99	286,20	1.120,11
Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden	199,02	480,93	1.271,51	1.219,50	529,38	972,08	670,35	357,43	2.014,19	<b>7.714,39</b>

Quellen: BMF; RH

Für die Ermittlung der Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden war laut § 11 Abs. 1 FAG 2008 die Spielbankabgabe in Abzug zu bringen. Ebenfalls abgezogen wurden die Bedarfszuweisungen der Gemeinden. § 11 Abs. 1 FAG 2008 sah außerdem vor, die Bedarfszuweisungen ab dem Jahr 2011 jährlich um 2 Mio. EUR zu kürzen. Diese Kürzung (im Verhältnis der Bedarfszuweisungen des jeweiligen Vorjahres) bildete einen Teil des Beitrags der Gemeinden zur Finanzierung der Finanzzuweisungen an Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern gemäß § 21 Abs. 11 FAG 2008.

<sup>6</sup> Bund, Länder, Gemeinden über 2.000 Einwohner und gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 von der Leistung von Dienstgeberbeiträgen zur Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds befreit und leisteten die Familienbeihilfe direkt an ihre Bediensteten (= „Selbstträgerschaft“). Durch deren Abschaffung entstanden Mehrausgaben der bisherigen Selbstträger, weil die höheren Ausgaben für den Dienstgeberbeitrag die Ersparnisse aus dem Entfall der bisherigen Leistung der Familienbeihilfe überstiegen. Diese Mehrausgaben ermittelte das BMF auf Basis des Erfolgs des Jahres 2007 und wurden an die Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Krankenanstalten ausbezahlt.

## Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Mittel je Bundesland, die im Jahr 2013 nach bevölkerungsbezogenen Schlüsseln (Volkszählung und abgestufter Bevölkerungsschlüssel) aufgeteilt wurden (siehe Tabelle 4). Der Prozentsatz an Ertragsanteil-Ansprüchen (einschließlich Bedarfszuweisungen), der in der Oberverteilung nach bevölkerungsbezogenen Größen verteilt wurde, belief sich im Jahr 2013 auf insgesamt 69,6 %.

**Tabelle 4: Anteil bevölkerungsabhängiger Mittel in der Oberverteilung, 2013**

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Summe
	in Mio. EUR									
Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden einschließlich Bedarfszuweisungen	228,53	551,62	1.458,03	1.396,80	606,18	1.115,36	768,17	409,42	2.300,39	<b>8.834,50</b>
davon:										
bevölkerungsabhängige Mittel <sup>1</sup>	188,73	401,31	1.091,55	991,28	381,11	853,98	491,61	259,19	1.493,53	<b>6.152,28</b>
	in %									
in % der Ertragsanteil-Ansprüche	82,6	72,8	74,9	71,0	62,9	76,6	64,0	63,3	64,9	<b>69,6</b>
	in Mio. EUR									
aBS-abhängige Mittel	140,12	306,69	816,85	750,76	291,10	648,37	370,93	196,17	1.201,89	<b>4.722,88</b>
	in %									
in % der Ertragsanteil-Ansprüche	61,3	55,6	56,0	53,7	48,0	58,1	48,3	47,9	52,2	<b>53,5</b>

<sup>1</sup> Volkszahl und abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen: BMF; RH

Der Anteil der bevölkerungsabhängigen Mittel war in den einzelnen Ländern unterschiedlich hoch: Beispielsweise bekamen die burgenländischen Gemeinden anteilmäßig die höchsten Ertragsanteile sowohl nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (61,3 % der Ertragsanteile) als auch nach den bevölkerungsabhängigen Schlüsseln (82,6 % der Ertragsanteile). Die anteilmäßig geringsten Mittel nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel entfielen auf Vorarlberg (47,9 %), nach den bevölkerungsabhängigen Schlüsseln auf Salzburg (62,9 %).

Gründe für diese Unterschiede waren einerseits die unterschiedliche Gemeindegrößenstruktur in den Ländern (siehe TZ 27) und andererseits die Mittelverteilung nach diversen Fixschlüsseln, deren Verteilungseffekte dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel teilweise entgegenwirkten (siehe dazu TZ 15 ff.).

**4.2** Der RH wies auf die besondere Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei der länderweisen Verteilung der Gemeindeertragsanteile hin. Mehr als 50 % der Gesamtmittel in der Oberverteilung wurden 2013 auf der Grundlage des abgestuften Bevölkerungsschlüssels verteilt. Unter Einbeziehung aller anderen bevölkerungsabhängigen





Bedeutung des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

Schlüssel stieg der Anteil an den Gesamtmitteln in der Oberverteilung auf rd. 70 %. Der RH hob hervor, dass dadurch jene Länder besser gestellt wurden, die eine steigende Einwohnerzahl und eine Gemeindestruktur mit vielen großen Gemeinden aufwiesen.

Die Anwendung der genannten Fixschlüssel beurteilte der RH kritisch, weil diese überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit dienten und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sämtliche Fixschlüssel einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch Aufteilungsschlüssel zu ersetzen, die auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nehmen.

## Unterverteilung

**5.1** (1) Die Länder (außer Wien<sup>7</sup>) verteilten die ihnen im Wege der Oberverteilung zugewiesenen Gemeindeertragsanteile (abzüglich Bedarfszuweisungen) in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Gemeinden.

Für die Feststellung der Ertragsanteile jeder Gemeinde war die Berechnung folgender Teilaggregate erforderlich:

- 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft gemäß § 11 Abs. 2 Z 1 FAG 2008<sup>8</sup> (im Folgenden: 30 %iger Unterschiedsbetrag)  
*zuzüglich*
- Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008<sup>9</sup>  
*zuzüglich*
- Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 6 FAG 2008<sup>10</sup> (seit 2011)  
*zuzüglich*

<sup>7</sup> Wien führte keine Unterverteilung durch.

<sup>8</sup> Sofern der Finanzbedarf einer Gemeinde ihre Finanzkraft überstieg, erhielt diese Gemeinde 30 % des Unterschiedsbetrags zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

<sup>9</sup> Dieser Vorausanteil wurde als Ersatz für die gemäß § 23 FAG 2005 gewährten Bedarfszuweisungen gewährt. Diese beinhalteten einen Ausgleich für Ausgaben im Zusammenhang mit Ausgliederungen und Schuldenreduzierungen einerseits und einen Ausgleich zur Finanzierung der Auswirkungen der Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im FAG 2005 andererseits. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

<sup>10</sup> Der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 6 FAG 2008 diente der Entschädigung von Gemeinden, die durch die Änderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ab 2011 Verluste erlitten. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

## Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

- Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008<sup>11</sup>  
*zuzüglich*
- Getränkesteuerausgleich gemäß § 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008<sup>12</sup>  
*zuzüglich*
- Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich gemäß § 11 Abs. 2 Z 3  
FAG 2008<sup>13</sup>  
*zuzüglich*
- restliche Ertragsanteile, die nach dem abgestuften Bevölkerungs-  
schlüssel aufgeteilt werden (im Folgenden: aBS-Ertragsanteile)  
gemäß § 11 Abs. 2 Z 7 FAG 2008<sup>14</sup>  
*abzüglich*
- ehemaliges Landespflegegeld<sup>15</sup> gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008.

Die Berechnung der einzelnen Teilaggregate ist im Anhang II detailliert dargestellt. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel kam bei der Berechnung folgender Teilaggregate zur Anwendung:

- 30 %iger Unterschiedsbetrag,
- Getränkesteuerausgleich und
- aBS-Ertragsanteile.

(2) Abbildung 4 stellt die Berechnungssystematik der Unterverteilung schematisch dar und zeigt, wie die einzelnen Teilaggregate zusammenhängen; dabei ist zwischen Landesebene und Gemeindeebene zu unterscheiden.

<sup>11</sup> Der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008 diene als Ausgleich für die Abschaffung der Selbstträgerschaft. Bund, Länder, Gemeinden über 2.000 Einwohner und gemeinnützige Krankenanstalten waren bis Mai 2008 von der Leistung von Dienstgeberbeiträgen zur Finanzierung des Familienlastenausgleichsfonds befreit und leisteten die Familienbeihilfe direkt an ihre Bediensteten (= „Selbstträgerschaft“). Durch deren Abschaffung entstanden Mehrausgaben für den bisherigen Selbstträger, weil die höheren Ausgaben für den Dienstgeberbeitrag die Ersparnisse aus dem Entfall der bisherigen Leistung der Familienbeihilfe überstiegen. Diese Mehrausgaben ermittelte das BMF auf Basis des Erfolgs des Jahres 2007 und wurden an die Gebietskörperschaften und gemeinnützigen Krankenanstalten ausbezahlt. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

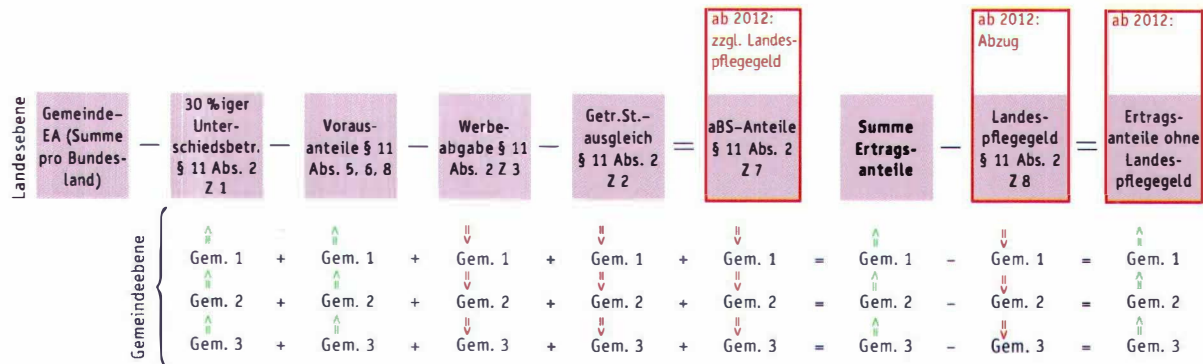
<sup>12</sup> Ausgleich für die Abschaffung der Getränkesteuer im Jahr 2000. Details zur Berechnung siehe Anhang II.

<sup>13</sup> Ein 40 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (= gemeinschaftliche Bundesabgabe) war innerhalb der Länder nach der aktuellen Volkszahl auf die Gemeinden aufzuteilen. Ein 60 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (gemäß § 11 Abs. 2 Z 3 FAG 2008 als Gemeinde-Werbesteuerausgleich bezeichnet) war im Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Ankündigungsabgabe in den Jahren 1996 bis 1998 aufzuteilen.

<sup>14</sup> Details zur Berechnung siehe Abbildung 4 bzw. Anhang II

<sup>15</sup> Ab dem Jahr 2012 wurde gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008 von den Ertragsanteilen der einzelnen Gemeinden ein Betrag in Höhe der für das Jahr 2010 geleisteten Beiträge der Gemeinden und Sozialhilfeverbände zu den Kosten des Landespflegegeldes abgezogen.

Abbildung 4: Systematik der Unterverteilung der Gemeindeertragsanteile



EA= Ertragsanteile

Quelle: RH

### Landesebene

Auf der Landesebene (lila Kästchen) wurden die Summen der Teilaggregate 30 %iger Unterschiedsbetrag, Vorausanteile nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008, Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich und Getränkesteuerausgleich von der Summe der Gemeindeertragsanteile abgezogen. Der so ermittelte Restbetrag wurde nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt.

Ab dem Jahr 2012 mussten die Länder bei der Berechnung außerdem den Beitrag der Gemeinden zu den Kosten des Landespflegegeldes berücksichtigen (genaue Berechnung siehe Anhang II).

### Gemeindeebene

Auf der Gemeindeebene symbolisieren nach oben gerichtete grüne Pfeile in Abbildung 4 den Berechnungsvorgang, bei dem das Land die Teilaggregate zuerst je Gemeinde berechnete; der Gesamtbetrag eines Landes setzte sich aus der Summe der Gemeindebeträge zusammen (30 %iger Unterschiedsbetrag und Vorausanteile). Abwärts gerichtete rote Pfeile stellen den Berechnungsvorgang dar, bei dem das Land einen auf Landesebene festgelegten Gesamtbetrag nach einem bestimmten Schlüssel auf die Gemeinden verteilte (Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich, Getränkesteuerausgleich und aBS-Ertragsanteile).

Zur Berechnung der Ertragsanteile auf der Ebene einer einzelnen Gemeinde war es notwendig, die jeweiligen Beträge aus 30 %igem Unterschiedsbetrag, Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008, Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich, Getränkesteueraus-

## Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

gleich und aBS-Ertragsanteile zu addieren sowie das Landespflegegeld gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008 zu subtrahieren.

- 5.2** Der RH wies kritisch auf die hohe Komplexität der Berechnung hin; die Berechnung nachzuvollziehen erforderte einen hohen Aufwand und war aus Sicht der Gemeinden intransparent, weil es einer einzelnen Gemeinde aufgrund des Berechnungsmodus nicht möglich war, die Berechnung im Detail nachzuvollziehen (siehe auch TZ 30).

## Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008

- 6.1** Die mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multiplizierten Beträge der Vorausanteile nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 orientierten sich am historischen Transferaufkommen (Abs. 5), an historischen Verteilungen nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (Abs. 6) oder an historischen Aufwendungen (Abs. 8) (detaillierte Berechnung siehe Anhang II).

- 6.2** Der RH beurteilte die Heranziehung historischer Bezugsgrößen bei der Berechnung der Vorausanteile kritisch, weil (ungeachtet der Multiplikation mit der jeweils aktuellen Bevölkerungszahl im Falle der Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008) die Möglichkeit bestand, dass die historisch je nach Größenklasse und Land festgelegten Pro-Kopf-Beträge der aktuellen Situation der Gemeinden nicht mehr gerecht wurden. Der RH kritisierte insbesondere, dass für den Vorausanteil nach § 11 Abs. 8 FAG 2008 auch die zur Berechnung herangezogenen Bevölkerungszahlen historische Werte waren.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sämtliche Vorausanteile einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch einen Modus der Mittelzuweisung zu ersetzen, der auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nimmt.

## Getränke- steuerausgleich

- 7.1** Der Getränkesteuerausgleich wurde im Prüfungszeitraum nach drei verschiedenen Systematiken berechnet. Die Berechnung gewann dabei mit jeder Änderung an Komplexität (detaillierte Berechnung siehe Anhang II). Zudem sah der Getränkesteuerausgleich teilweise eine Mittelzuteilung nach dem historischen Aufkommen der Getränke- und Speiseeisteuer in den Jahren 1993 bis 1997 vor.

- 7.2** Der RH kritisierte die Komplexität der Berechnung des Getränkesteuerausgleichs. Diese war nicht geeignet, eine transparente Mittelverteilung sicherzustellen. Die Heranziehung historischer Bezugsgrößen für die Berechnung beurteilte der RH kritisch, weil diese vorrangig zur



Bedeutung des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) „Besitzstandes“ dienen und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs den Getränkesteuerausgleich zu vereinfachen. Historische Bezugsgrößen sollten nach Möglichkeit durch Verteilungsschlüssel ersetzt werden, die die aktuelle Situation der Gemeinden berücksichtigen.

**7.3** *Das Land Tirol führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Verfassungsgerichtshof<sup>16</sup> die für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile herangezogenen historischen Schlüssel in der Oberverteilung als verfassungskonform erkannt habe. Darüber hinaus sei in der Unterverteilung des Getränkesteuerausgleichs seit dem Jahr 2011 der Anteil des historischen Aufkommens jährlich um 10 % reduziert worden, so dass im Jahr 2016 nur mehr 40 % nach diesem Schlüssel aufgeteilt würden.*

**7.4** Der RH entgegnete dem Land Tirol, dass er die Verfassungskonformität der Regelung nicht beurteilt. Seine Kritik richtet sich vielmehr gegen die Heranziehung historischer Bezugsgrößen für die Berechnung, weil diese vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Besitzstandes dienen und aktuelle Entwicklungen nicht ausreichend berücksichtigten. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, historische Bezugsgrößen nach Möglichkeit durch Verteilungsschlüssel zu ersetzen, die die aktuelle Situation der Gemeinden berücksichtigen.

Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich

**8.1** (1) Ein 60 %iger Anteil an den Gemeindeertragsanteilen aus der Werbeabgabe (gemäß § 11 Abs. 2 Z 3 FAG 2008 als Gemeinde-Werbesteuerausgleich bezeichnet) war im Verhältnis der Erträge der Gemeinden an der Ankündigungsabgabe in den Jahren 1996 bis 1998 aufzuteilen. Diese Erträge waren in diesem Zeitraum vor allem an Erscheinungsorten auflagenstarker Printmedien besonders hoch (z.B. in der Gemeinde Tulln).

(2) In seinem Erkenntnis G 276/09 vom 11. März 2010 hatte der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die Regelung gemäß § 11 Abs. 2 Z 2 FAG 2008

<sup>16</sup> G 276/09 vom 11. März 2010

## Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

– wenn auch im Zusammenhang mit dem Getränkesteuerausgleich – als verfassungswidrig beurteilt<sup>17</sup>.

- 8.2** Der RH kritisierte die Aufteilung des Werbesteuerausgleichs nach dem historischen Aufkommen, weil historische Bezugsgrößen vorrangig zur Wahrung eines bestimmten (in der Vergangenheit liegenden) Besitzstandes dienten und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. eine Änderung der Erscheinungsorte von Printmedien oder demografische Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs den Werbesteuerausgleich einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch einen Modus der Mittelzuweisung zu ersetzen, der auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nimmt.

## Datengrundlage

- 9.1** Tabelle 5 stellt die zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile im Zuge der horizontalen Unterverteilung erforderlichen Daten dar:

<sup>17</sup> Er führte in seinem Erkenntnis aus, dass „eine finanzausgleichsrechtliche Regelung, die die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden nach Aufhebung der Getränkesteuer in einer Weise vornimmt, die auf das Aufkommen dieser Steuer in den letzten Jahren vor ihrer Aufhebung abstellt, zwar als Übergangsregelung, nicht aber als Dauerlösung zu rechtfertigen ist. Eine solche Regelung führt nämlich notwendigerweise zu einer gezielten Begünstigung jener Gemeinden, die in einer bestimmten historischen Zeitspanne Erträge aus der Getränkesteuer erzielten, ohne Rücksicht darauf, ob diese Erträge auch in der Folge – bei Beibehaltung der Getränkesteuer – erzielt worden wären. Diese Sonderverteilung geht notwendigerweise zu Lasten derjenigen Gemeinden, die unterdurchschnittliche Getränkesteuereinnahmen erzielt haben, weil deren Anteil an den Ertragsanteilen entsprechend gekürzt wird. [...] Es gibt somit keinen sachlichen Grund, der es rechtfertigen könnte, diese Bevorzugung bzw. Diskriminierung auf unbestimmte Zeit beizubehalten.“

**Tabelle 5: Zur Berechnung der horizontalen Unterverteilung erforderliche Daten, 2013**

Daten	erforderlich für Berechnung von	zur Verfügung gestellt durch	zur Berechnung von x % der Ertragsanteile im Jahr 2013 (ohne Wien)	zur Berechnung von x Mio. EUR der Ertragsanteile im Jahr 2013 (ohne Wien)
<b>jährlich zu aktualisieren</b>				
länderweise Anteile an den Ertragsanteilen (zzgl. Anteile aus Getränkesteuerausgleich, Werbeabgabe samt länderweisen Anteilen nach der Bevölkerungszahl)	gesamte Verteilung der Ertragsanteile auf die einzelnen Gemeinden	BMF, laufend	100 %	5.700,20
Bevölkerungsstatistik (Jahr -2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 %iger Unterschiedsbetrag</li> <li>• Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008</li> <li>• 40 % der Werbeabgabe</li> <li>• Getränkesteuerausgleich</li> <li>• aBS-Anteile</li> </ul>	Statistik Austria via BMF (Herbst des Vorjahres, gegebenenfalls Aktualisierungen)	96,4 %	5.496,10
Pro-Kopf-Beträge zu Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008 (laufendes Jahr)	• Vorausanteile nach § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008	BMF (Jänner des jeweiligen Jahres)	2,5 % bzw. 1,3 %	144,56 76,24
Nächtigungsstatistik (Jahr -2)	• Getränkesteuerausgleich	Statistik Austria via BMF (Herbst des Vorjahres)	0,5 %	30,58
Grundsteuermessbeträge (Jahr -1)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	Gemeinden		
Kommunalsteuer, tatsächliche Erträge (Jahr -2)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	Gemeinden	4,8 %	272,96
Höhe der § 21-Finanzzuweisung (Jahr -1)	• 30 %iger Unterschiedsbetrag	BMF (Sommer des Vorjahres)		
<b>historische Daten</b>				
Pro-Kopf-Beträge zum Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	• Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	BMF (Verordnung)	0,5 %	30,58
Bevölkerungszahl Volkszählung 2001	• Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	Statistik Austria		
gemeindeweise Beträge: Ausgleich Gemeinnützige Krankenanstalten	• Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 8 FAG 2008	BMF (Verordnung)	0,03 %	1,77
durchschnittliche Jahreserträge an Getränke- und Speiseeissteuer 1993 bis 1997	• Getränkesteuerausgleich	Gemeinden (Rechnungsabschlüsse) Statistik Austria (Gebärungsstatistik)	4,4 %	250,45
Werbesteuer-ausgleich 1996 bis 1998	• 60 % der Werbeabgabe	Gemeinden (Rechnungsabschlüsse) Statistik Austria (Gebärungsstatistik)	0,3 %	18,48
ab 2011: Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich 2010	• Aufstockung der Anteile aus dem Getränkesteuerausgleich	historischer Vollzug	1,9 %	108,45
<b>länderweise spezifische Daten</b>				
Aufteilungsschlüssel des Beitrags als Ausgleich für den Wegfall des Landespflegegeldes gemäß § 11 Abs. 2 Z 8 FAG 2008			- 2,2 %	- 127,16

Quellen: FAG 2008; BMF

In Summe waren im Jahr 2013 zuzüglich zu den jeweiligen Verteilungsbeträgen (Ertragsanteile abzüglich Bedarfszuweisungen, Getränkesteuerausgleich, Werbeabgabe) 14 weitere Informationen nötig, um die Unterverteilung nach § 11 FAG 2008 zu berechnen. Davon waren sechs Informationen rein historische Größen.

## Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

- 9.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass eine Vielzahl an Daten zum Vollzug der Unterverteilung nach § 11 FAG 2008 erforderlich war. Zusammen mit der komplexen Berechnungssystematik verringerte dieser Umstand die Transparenz der Mittelzuteilung, erhöhte die Fehleranfälligkeit der Berechnung (siehe dazu auch TZ 32 bis 39) und erschwerte sowohl für die Länder den Vollzug des FAG 2008 als auch für die Gemeinden die Kontrolle der ihnen zugewiesenen Ertragsanteile.

Der RH wies kritisch auf das Spannungsverhältnis zwischen der Vielzahl der Daten einerseits und dem Ausmaß der anhand dieser Daten verteilten Mittel andererseits hin, weil die Erhebung, Aktualisierung und Übermittlung von Daten sowie die vielen Berechnungsschritte zu einem hohen Fehlerrisiko führten. So betrug bspw. im Jahr 2013 der Anteil der Getränkesteuerausgleich-Mittel, der auf Basis der Nächti-gungsstatistik berechnet wurde, nur 0,5 % der Ertragsanteile.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs auf eine deutliche Verringerung der Verteilungskriterien und auf eine deutlich geringere Zahl erforderlicher Daten hinzuwirken.

## Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

### Einnahmen der Gemeinden

- 10** Die Ertragsanteile stellten im überprüften Zeitraum die Haupteinnahmequelle der Gemeinden dar. Sie beliefen sich im Jahr 2013 auf durchschnittlich 32,3 % der Gesamteinnahmen<sup>18</sup>. Weitere bedeutende Einnahmen resultierten aus eigenen Steuern (17,6 %) und aus Gebühren (10,2 %). Bedarfszuweisungen und Finanzzuweisungen gemäß FAG 2008 waren Teil der Transferleistungen anderer öffentlicher Gebietskörperschaften, die mit 11,5 % ebenfalls zu den bedeutenden Einnahmequellen der Gemeinden zählten. Dementsprechend konnten die Verteilungswirkungen der Ertragsanteile durch andere Transfers vermindert oder verstärkt werden (siehe dazu auch TZ 15 und den Bericht des RH „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden“, veröffentlicht im Jahr 2016).

### Oberverteilung

- 11** (1) Die Oberverteilung war neben der Unterverteilung eine der Determinanten für die Höhe der Gemeindeertragsanteile. Während die Oberverteilung die zur Verteilung verfügbaren Mittel jedes Landes festlegte,

<sup>18</sup> Gesamteinnahmen ohne Abwicklung der Vorjahre (Kennziffer E80 aus dem Rechnungsquerschnitt)





Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

regelte die Unterverteilung die Aufteilung der länderspezifischen Mittel auf die einzelnen Gemeinden.

(2) Tabelle 6 zeigt die Gemeindeertragsanteile je Einwohner nach Abzug der Bedarfszuweisungen, die im Jahr 2013 im Wege der Oberverteilung<sup>19</sup> auf die einzelnen Länder aufgeteilt wurden:

Tabelle 6: Gemeindeertragsanteile je Einwohner nach Ländern (Oberverteilung), 2013										
	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Durchschnitt Österreich gesamt
	in EUR									
Ertragsanteile (ohne Bedarfszuweisungen)	697	865	787	863	1.001	804	945	965	1.175	918

Quelle: BMF

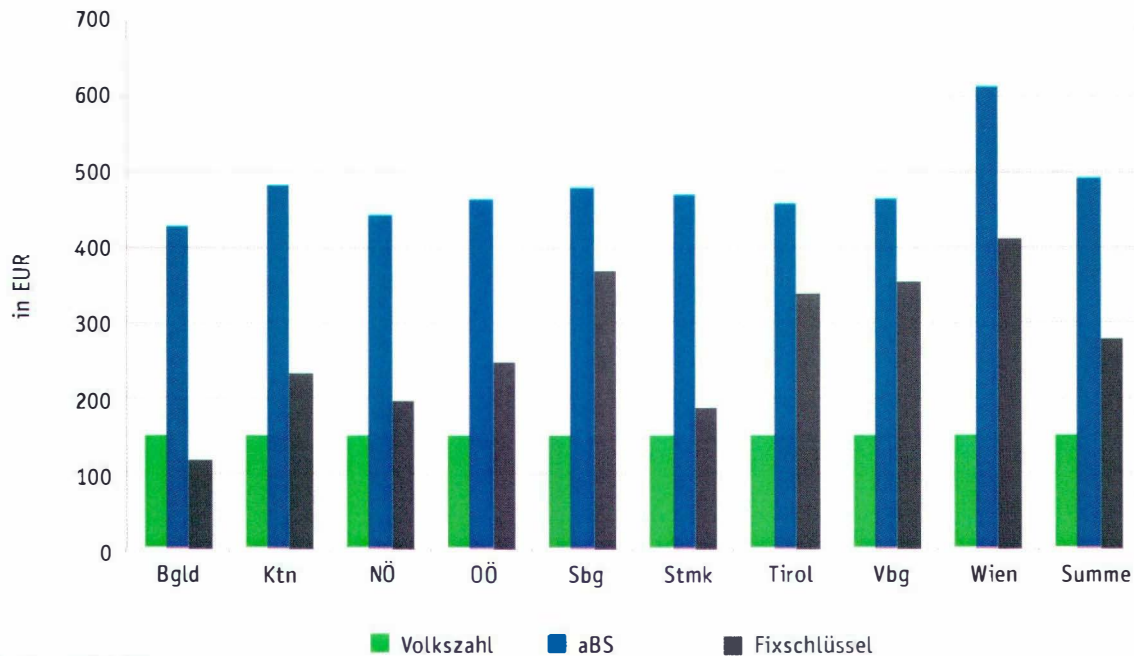
Die Gemeindeertragsanteile je Einwohner schwankten zwischen 697 EUR im Burgenland und 1.175 EUR in Wien. Der gesamtösterreichische Durchschnitt betrug 918 EUR je Einwohner. Ohne Wien betrug der durchschnittliche Gesamtbetrag 852 EUR.

- 12.1 Die in TZ 11 aufgezeigte Ungleichheit in der Oberverteilung war in einem geringeren Ausmaß auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als auf die nach Fixschlüsseln auf die Länder aufgeteilten Gemeindeertragsanteile zurückzuführen (siehe Abbildung 5):

<sup>19</sup> Auf die einzelnen Berechnungsschritte in der Oberverteilung geht der RH an dieser Stelle nicht mehr näher ein, da er diese bereits ausführlich in seinem Bericht „Zahlungsströme zwischen Gebietskörperschaften mit dem Schwerpunkt Bedarfszuweisungen für Gemeinden“ (Veröffentlichung zeitgleich mit dem gegenständlichen Bericht) darstellte.

### Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Abbildung 5: Gemeindeertragsanteile in EUR je Einwohner nach Volkszahl, abgestuftem Bevölkerungsschlüssel (aBS) und Fixschlüsseln nach Ländern, 2013



Quellen: BMF; RH

Während die Pro-Kopf-Beträge, die nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt wurden, zwischen 428 EUR (Burgenland) und 612 EUR (Wien) lagen und eine Spanne von 184 EUR aufwiesen, unterschieden sich die geringsten und höchsten nach Fixschlüsseln zugeleiteten Mittel um 285 EUR (Burgenland 119 EUR gegenüber Wien 414 EUR).

**12.2** Der RH wies darauf hin, dass die ungleiche Verteilung der Ertragsanteile in der Oberverteilung nicht nur auf die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, sondern auch auf die Anwendung von Fixschlüsseln zurückzuführen war. Er kritisierte wiederholt (TZ 4), dass diese Fixschlüssel überwiegend auf historischen Bezugswerten basierten, die vorrangig zur Wahrung eines bestimmten Aufteilungsmodus in der Vergangenheit dienten und aktuelle Entwicklungen (wie bspw. demografische oder abgabenrechtliche Änderungen) nicht ausreichend berücksichtigten.

Erneut empfahl er daher dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs sämtliche Fixschlüssel einer Evaluierung zu unterziehen und nach Möglichkeit durch Aufteilungsschlüssel zu ersetzen, die auf die aktuelle Situation der Gemeinden anstatt auf historische Werte Bezug nehmen.



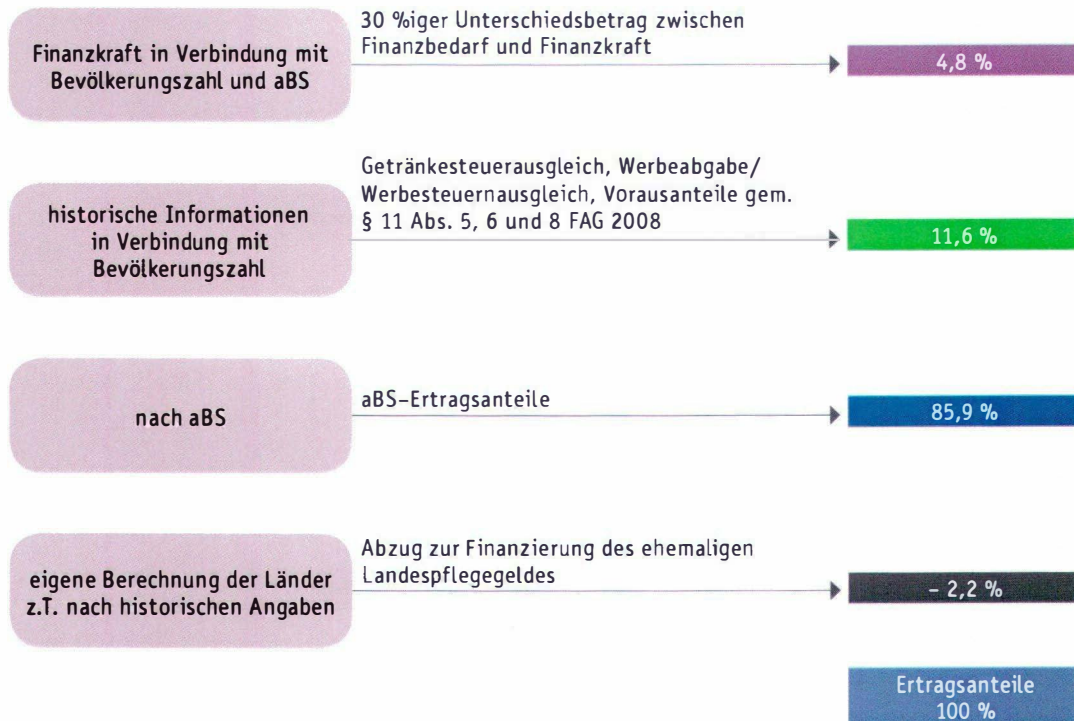
Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

**Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich**

- Unterverteilung
- 13** Für die nachfolgende Darstellung der Verteilungswirkungen in der Unterverteilung gruppiert der RH die Ertragsanteile der Gemeinden (ohne Wien) zu folgenden Teilaggregaten:
- 30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft,
  - Getränkesteuerausgleich,
  - Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich,
  - Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008,
  - Ertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (aBS-Ertragsanteile) und
  - Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes.
- Bedeutung der einzelnen Teilaggregate
- 14** (1) Die folgende Abbildung zeigt die unterschiedliche Bedeutung, die den einzelnen Teilaggregaten im gesamten Spektrum der Gemeindefinanzanteile zukommt:

### Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Abbildung 6: Anteil einzelner Teilaggregate<sup>1</sup> an den Ertragsanteilen insgesamt, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

<sup>1</sup> detaillierte Berechnung siehe Anhang II

Quelle: BMF

(2) Mit rd. 85,9 % bildeten die aBS-Ertragsanteile, die nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt wurden, den mit Abstand größten Teil der gesamten Gemeindeertragsanteile. Aus diesem Grund waren die Verteilungswirkungen auch stark von den Auswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels geprägt. Dies führte im Ergebnis grundsätzlich zu höheren Pro-Kopf-Beträgen in großen Gemeinden.

Mit rd. 4,8 % nahm der 30 %ige Unterschiedsbetrag nur einen kleinen Teil der gesamten Ertragsanteile ein.

Die Teilaggregate Getränkesteuerausgleich (rd. 6,3 % der gesamten Ertragsanteile) und Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich (rd. 0,9 % der gesamten Ertragsanteile) nahmen sowohl hinsichtlich ihrer Berechnung als auch ihrer Verteilungswirkungen eine Sonderrolle ein. Da die Berechnung laut FAG 2008 auf historischen Bezugsgrößen basierte, spiegelte sich die unterschiedliche historische Bedeutung dieser ehemaligen Gemeindeabgaben auch in der aktuellen Verteilung der Ertragsanteilsgrößen wider (siehe TZ 15).

Die Vorausanteile nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 machten rd. 4,4 % der gesamten Ertragsanteile aus (siehe auch TZ 15). Die Vorausanteile waren – ebenso wie der abgestufte Bevölkerungsschlüssel – stark abhängig von der Anzahl der Einwohner.

(3) Die Bedeutung der einzelnen Teilaggregate war in den Ländern unterschiedlich hoch (siehe Tabelle 7):

Tabelle 7: Anteile einzelner Teilaggregate an den Ertragsanteilen nach Ländern, 2013									
Land	30 % Unterschiedsbetrag	VA § 11 Abs. 5	VA § 11 Abs. 6	VA § 11 Abs. 8	Werbeabgabe	Getränkesteuerausgleich	aBS-Ertragsanteile	Landespflegegeld	EA gesamt
					in %				
B	3,6	1,9	0,3	0,3	0,7	5,5	90,9	- 3,2	100,0
K	4,7	2,9	1,6	0,6	0,6	7,7	84,4	- 2,6	100,0
NÖ	4,6	2,5	1,1	0,5	1,2	5,2	87,6	- 2,8	100,0
OÖ	5,0	2,5	1,4	0,6	0,9	5,2	86,1	- 1,6	100,0
S	5,3	2,5	1,6	0,8	1,0	7,7	82,9	- 1,8	100,0
St	5,2	2,7	1,4	0,5	0,7	5,8	86,5	- 2,8	100,0
T	4,5	2,2	1,3	0,4	0,6	9,4	83,3	- 1,6	100,0
V	4,3	2,9	1,7	0,8	0,6	5,8	85,5	- 1,6	100,0
<b>Summe (ohne Wien)</b>	<b>4,8</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>6,3</b>	<b>85,9</b>	<b>- 2,2</b>	<b>100,0</b>

EA = Ertragsanteile; VA = Vorausanteil

Quelle: BMF

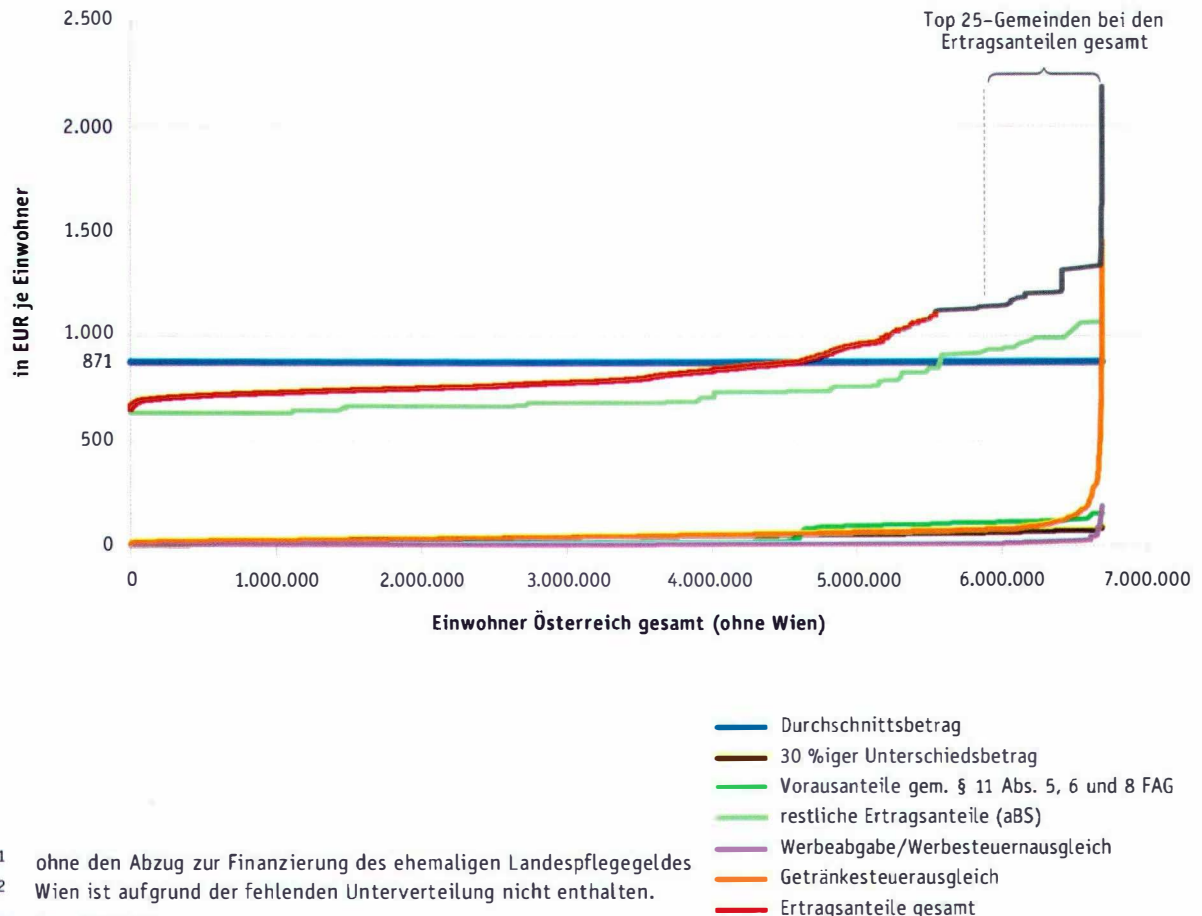
So nahmen bspw. im Burgenland die aBS-Ertragsanteile einen größeren Anteil (90,9 %) an den gesamten Ertragsanteilen ein als in den Ländern Kärnten (84,4 %), Tirol (83,3 %) und Salzburg (82,9 %), in denen der Getränkesteuer ausgleich eine stärkere Bedeutung hatte. Gerade im Burgenland, das zahlreiche Kleingemeinden aufwies (siehe dazu TZ 27), war daher die Abhängigkeit von der Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels besonders hoch.

Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene

15.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt, wie viele Ertragsanteile die insgesamt 6,69 Mio. Einwohner in Österreich (ohne Wien) im Jahr 2013 aus jedem einzelnen Teilaggregat und in Summe erhielten. Der Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes (siehe Anhang II) ist in dieser Darstellung unberücksichtigt, weil die diesbezüglich unterschiedlichen Regelungen in den Ländern die Verteilung verzerrt hätten:

### Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

Abbildung 7: Verteilungswirkung einzelner Teilaggregate<sup>1</sup> in EUR je Einwohner (ohne Wien<sup>2</sup>), 2013



Die über alle Teilaggregate hinweg durchschnittlichen Ertragsanteile je Einwohner (ohne Wien) – in der Abbildung als blaue waagrechte Linie dargestellt – betragen im Jahr 2013 871 EUR. Die rote Linie, die die Summe aller Teilaggregate darstellt, liegt im linken Teil der Abbildung unter dieser waagrechten Linie. Das bedeutet, dass rund zwei Drittel der Bevölkerung, die in 2.106 Gemeinden (89,5 % aller Gemeinden) lebten, weniger als die durchschnittlichen 871 EUR je Einwohner erhielten. Bis zu diesem Wert (Schnittpunkt) war die Verteilung relativ gleichmäßig, die Pro-Kopf-Beträge stiegen nur leicht an.

Insgesamt waren die Unterschiede vom niedrigsten zum höchsten Pro-Kopf-Betrag je Gemeinde beträchtlich: Die Spanne reichte von 653 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Grambach) bis 2.189 EUR je Einwohner (Einwohner der Gemeinde Tweng). Vor allem die höheren Beträge streuten stark.



Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

(2) Die folgende Tabelle quantifiziert die Ungleichheit der in Abbildung 7 dargestellten Verteilung näher; sie zeigt, dass sich die Ertragsanteile – wiederum insgesamt und nach Teilaggregaten – auf die drei Einwohnergruppen (oberstes Zehntel, Mittelteil und untere Hälfte) anders verteilen, als es eine theoretische Gleichverteilung erwarten ließe:

Tabelle 8: Anteile einzelner Teilaggregate <sup>1</sup> und insgesamt an den Ertragsanteilen, 2013								
	Einwohner	30 % Unterschiedsbetrag	VA § 11 Abs. 5, 6 und 8	Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	Getränkesteuer-ausgleich	aBS-Ertragsanteile	EA gesamt	theoretische Gleichverteilung
	in Mio.				in %			
oberstes Zehntel (> 90 % – 100 %)	0,67	16,6	33,6	34,6	28,6	13,7	15,4	10,0
Mittelteil (> 50 % – 90 %)	2,68	51,0	56,7	34,2	43,4	41,8	42,0	40,0
untere Hälfte (0 % – 50 %)	3,34	32,4	9,7	31,2	28,0	44,4	42,6	50,0

EA = Ertragsanteile; VA = Vorausanteile

<sup>1</sup> ohne den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes

Quelle: BMF

Auf die Gemeinden im obersten Zehntel entfielen 15,4 % der gesamten Ertragsanteile (bei einer theoretisch gleichmäßigen Verteilung wären es 10 %). Im Mittelteil der Verteilung (über 50 % bis 90 %) waren die Ertragsanteile mit 42,0 % geringfügig höher als bei einer theoretischen Gleichverteilung (40 %). Die Gemeinden in der unteren Hälfte der Verteilung bekamen vergleichsweise weniger Ertragsanteile (42,6 % anstatt 50,0 %).

### Der Anteil der Teilaggregate

- Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich: 34,6 %,
- Vorausanteile gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008: 33,6 % und
- Getränkesteuerausgleich: 28,6 %

war im obersten Zehntel der Einwohner jeweils wesentlich höher, was die Ungleichheit in der Verteilung der Ertragsanteile verstärkte. Zudem entfielen insbesondere bei den Vorausanteilen auf die untere Hälfte der Einwohner weniger als 10 % der Mittel aus diesem Teilaggregat. Beim Getränkesteuerausgleich waren es nur 28 % der Mittel und damit ebenfalls deutlich weniger als bei einer theoretischen Gleichverteilung.

### Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

(3) Die Einwohner im obersten Zehntel der Verteilung lebten in 22 Gemeinden.

Die folgende Tabelle zeigt die österreichweit 25 Gemeinden mit den höchsten Ertragsanteilen je Einwohner im Jahr 2013 (das sind die 22 Gemeinden, deren Einwohner das oberste Zehntel der Verteilung beanspruchten und die an das oberste Zehntel anschließenden drei weiteren Gemeinden). Gleichzeitig weist die Tabelle jene Teilaggregate aus, die maßgeblich zu den Spitzenwerten je Einwohner beitrugen:

**Tabelle 9: 25 Gemeinden mit den höchsten Ertragsanteilen je Einwohner, 2013**

Gemeinde	Land	Ertragsanteile je Einwohner	Einwohner	dominante Teilaggregate
		in EUR	Anzahl	
Tweng	S	2.189	280	Getränkesteuerausgleich
Warth	V	1.764	174	Getränkesteuerausgleich
Ischgl	T	1.677	1.540	Getränkesteuerausgleich
Untertauern	S	1.631	476	Getränkesteuerausgleich
Lech	V	1.606	1.549	Getränkesteuerausgleich
Saalbach-Hinterglemm	S	1.455	2.867	Getränkesteuerausgleich
Serfaus	T	1.434	1.074	Getränkesteuerausgleich
Sölden	T	1.426	3.365	Getränkesteuerausgleich
Salzburg	S	1.333	145.270	aBS, Vorausanteile
Innsbruck	T	1.321	119.617	aBS, Vorausanteile
Gerlos	T	1.312	779	Getränkesteuerausgleich
Damüls	V	1.275	326	Getränkesteuerausgleich
Grän	T	1.263	570	Getränkesteuerausgleich
St. Anton am Arlberg	T	1.218	2.490	Getränkesteuerausgleich
Fiss	T	1.211	920	Getränkesteuerausgleich
Wels	OÖ	1.208	58.591	aBS, Vorausanteile
Linz	OÖ	1.203	189.889	aBS, Vorausanteile
Tux	T	1.200	1.924	Getränkesteuerausgleich
Dornbirn	V	1.186	45.922	aBS, Vorausanteile
St. Pölten	NÖ	1.180	51.955	aBS, Vorausanteile
Galtür	T	1.169	780	Getränkesteuerausgleich
Feldkirch	V	1.158	30.943	aBS, Vorausanteile
Villach	K	1.146	59.324	aBS, Vorausanteile
Bregenz	V	1.144	27.831	aBS, Vorausanteile
Klagenfurt	K	1.142	94.483	aBS, Vorausanteile

Quellen: BMF; Statistik Austria



Die Ursachen für die Spitzenwerte lagen neben dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel vor allem am Getränkesteuerausgleich, in einzelnen Fällen auch an den Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008.

**15.2** Der RH wies darauf hin, dass einzelne Gemeinden durch die große Bedeutung des Getränkesteuerausgleichs für Tourismusgemeinden besonders hohe Pro-Kopf-Ertragsanteile erzielten, obwohl durch ihre Gemeindegröße aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels niedrigere Beträge vorgesehen waren. 15 der 25 Gemeinden mit den höchsten Pro-Kopf-Ertragsanteilen fielen in die erste Größenklasse des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bis 10.000 Einwohner, zwölf Gemeinden hatten sogar weniger als 2.000 Einwohner. Unter den Gemeinden mit hohen Ertragsanteileinnahmen je Einwohner befanden sich auch Landeshauptstädte (Salzburg, Innsbruck, Linz, St. Pölten, Bregenz und Klagenfurt) und größere Städte wie Wels, Dornbirn, Feldkirch und Villach.

**16.1** (1) Die vorstehende Abbildung 7 zeigt auch, welche Verteilungswirkungen die einzelnen Teilaggregate entfalteten:

(2) Verteilungswirkung 30 %iger Unterschiedsbetrag

Durch die Orientierung der Finanzkraft am jeweiligen Landesdurchschnitt (siehe Anhang II) erhielten Gemeinden mit geringer Finanzkraft in den Ländern mit im Durchschnitt finanzstarken Gemeinden (z.B. Salzburg, Tirol, Vorarlberg) höhere Einnahmen über den 30 %igen Unterschiedsbetrag. Da sich der Finanzbedarf einer Gemeinde gemäß § 11 Abs. 3 FAG 2008 aus der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft errechnete (siehe Anhang II), blieben allfällige Unterschiede bei den Investitionskosten der Gemeinden (z.B. aufgrund der unterschiedlichen Topografie) unberücksichtigt. Der höchste Pro-Kopf-Betrag aus diesem Teilaggregat betrug 87,48 EUR (Gemeinde Lessach, Salzburg). 117 Gemeinden (rd. 402.000 Einwohner) erhielten keine Mittel aus dem 30 %igen Unterschiedsbetrag.

(3) Verteilungswirkung Vorausanteile

Während für 2.271 Gemeinden (rd. 4,5 Mio. Einwohner) der Pro-Kopf-Betrag aus den Vorausanteilen nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 (siehe Anhang) unter 20 EUR blieb, stieg er für die restlichen 82 Gemeinden (rd. 2,1 Mio. Einwohner) auf bis zu 147,12 EUR (Krems an der Donau, Niederösterreich) an. Sämtliche 73 Gemeinden über 10.000 Einwohner befanden sich in der Gruppe mit mehr als 20 EUR je Einwohner.

## Kurz- und mittelfristige Verteilungswirkungen der Ertragsanteile

### (4) Verteilungswirkung Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich

Bei der Werbeabgabe/dem Werbesteuerausgleich entfiel auf mehr als 1.500 Gemeinden (rd. 2,65 Mio. Einwohner) konstant ein Sockelbetrag von 4,56 EUR je Einwohner und für weitere rd. 800 Gemeinden (rd. 3,38 Mio. Einwohner) ein Betrag von unter 10 EUR je Einwohner. Lediglich sieben Gemeinden (rd. 81.000 Einwohner) erhielten mehr als 30 EUR je Einwohner, wobei der höchste Wert bei 186,51 EUR je Einwohner (Tulln an der Donau, Niederösterreich) lag (siehe dazu auch Berechnung im Anhang II).

### (5) Verteilungswirkung Getränkesteuerausgleich

Die Ertragsanteile nach dem Getränkesteuerausgleich waren ähnlich ungleich verteilt. Die Spanne reichte von 5,94 EUR (Faggen, Tirol) bis 1.450,99 EUR (Tweng, Salzburg) je Einwohner, wobei auf 2.159 Gemeinden (bzw. 6,32 Mio. Einwohner) weniger als 100 EUR je Einwohner entfielen. Hohe Beträge (mehr als 500 EUR je Einwohner) erhielten vorwiegend einwohnerschwache Tourismusgemeinden.

**16.2** (1) Der RH hielt kritisch fest, dass aufgrund des geringen Umfangs und der geringen Verteilungsunterschiede beim 30 %igen Unterschiedsbetrag die beabsichtigte Wirkung – nämlich ein Finanzkraftausgleich – nicht sichergestellt war (siehe TZ 19).

(2) Der RH wies darauf hin, dass vor allem große Gemeinden von den Vorausanteilen nach § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008 profitierten und dass dadurch die Verteilungswirkungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zusätzlich verstärkt wurden.

(3) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass aus der Werbeabgabe/dem Werbesteuerausgleich und dem Getränkesteuerausgleich für die überwiegende Zahl der Gemeinden nahezu gleich hohe Mittel flossen und nur wenige Gemeinden deutlich höhere Beträge erhielten, wodurch diese Teilaggregate stark zur Ungleichheit der Verteilung beitrugen. Er bezweifelte die Zweckmäßigkeit der Zuteilung dieser Teilaggregate im Rahmen der Ertragsanteile und wiederholte seine Kritik an der allokativen Wirkung dieser Teilaggregate (TZ 4).

(4) Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs die unterschiedlichen Teilaggregate auf ihre Zweckmäßigkeit und Konsistenz zu überprüfen, indem ihre Wirkung der beabsichtigten Zielsetzung gegenübergestellt wird.

## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

### Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Ziele und  
Verfassungskonformität

17.1 (1) In den Finanzausgleichsgesetzen ab 1948 und den jeweiligen Gesetzesmaterialien gab es keine klar definierten Zielsetzungen für den abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

(2) Der erste Vorläufer des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fand sich im Gemeindeüberweisungsgesetz 1920<sup>20</sup> in Form der Gewährung einer einmaligen Dotation des Bundes an die Gemeinden. Laut Gesetzesmaterialien lag die Schwierigkeit darin, einen gerechten Aufteilungsschlüssel zu finden. Dafür wäre es notwendig gewesen, die „Haushalte der Gemeinden miteinander zu vergleichen und zu untersuchen, in welchem Ausmaß die Gemeinden im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit ihre bisherigen Steuerquellen ausgeschöpft haben“<sup>21</sup>.

Seit dem Abgabenteilungsgesetz von 1922<sup>22</sup> war der abgestufte Bevölkerungsschlüssel<sup>23</sup> fixer Bestandteil im Finanzausgleich für die Aufteilung von Ertragsanteilen.

(3) Der VfGH setzte sich mehrfach mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auseinander. In seinem Erkenntnis A7/1980<sup>24</sup> erachtete er die Verfassungsmäßigkeit der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel für solange gege-

<sup>20</sup> Gesetz über die Überweisung eines Teilertrages der Hauszinssteuer sowie der Erträge der Linienverzehrungssteuer einschließlich des staatlichen Biersteuerzuschlages und der Fleischsteuer und über eine einmalige Dotation an die Gemeinden (Gemeindeüberweisungsgesetz), StGBI. Nr. 364/1920

<sup>21</sup> Bericht des Finanz- und Budgetausschusses über die Vorlage der Staatsregierung (748 der Beilagen), betreffend das Gesetz über die Überweisung eines Teilertrages der Hauszinssteuer, sowie der Erträge der Linienverzehrungssteuer einschließlich des staatlichen Biersteuerzuschlages und der Fleischsteuer und über eine einmalige Dotation an die Gemeinden (Gemeindeüberweisungsgesetz), S. 2

<sup>22</sup> Bundesgesetz vom 3. März 1922 zur Durchführung des Bundes-Verfassungsgesetzes über die Regelung der finanziellen Angelegenheiten zwischen dem Bund und den Gemeinden (Abgabenteilungsgesetz), BGBl. Nr. 125/1922

<sup>23</sup> Diese Bezeichnung gab es erstmals im Bundesgesetz vom 28. Jänner 1931 betreffend einige Änderungen der zur Regelung des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Ländern (Gemeinden) erlassenen Gesetze (Finanzausgleichsgesetz 1931), BGBl. Nr. 46/1931

<sup>24</sup> VfGH A7/80 (VfSlg. 9280/1981)

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

ben, wie der Gesetzgeber sich „im Rahmen vertretbarer Zielsetzungen bewegt und keinen Exzess begeht“<sup>25</sup>.

Der VfGH hatte keine Bedenken gegen die sachliche Rechtfertigung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels in Verbindung mit anderen Verteilungsmechanismen des Finanzausgleichs und führte – diesbezüglich zusammenfassend – Folgendes aus: „Weder die Normierung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels an sich als einen der Schlüssel für die Verteilung der Erträge aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben [...] noch die konkrete Regelung, wie sie im FAG 1973 getroffen wurde (die Stellung dieses Schlüssels im System aller für die Verteilung gemeinschaftlicher Bundesabgaben in Betracht kommenden Schlüssel und im Rahmen der Einnahmen aus Gemeindeabgaben überhaupt sowie die Gestaltung dieses Schlüssels mit den vorgesehenen Möglichkeiten der Korrektur von Härten), gibt Anlass zu Bedenken, dass die Regelung gegen das Gleichheitsgebot verstieße. Ob die Regelung

<sup>25</sup> Im Erkenntnis G66/90 (VfSlg. 12.505/1990) hatte sich der VfGH erneut mit der Verfassungsmäßigkeit u.a. der Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (§ 10 Abs. 2 i.V.m. § 8 Abs. 3 FAG 1989) zu befassen. Er hielt dort fest, dass die von der Wissenschaft aus den empirischen Feststellungen gezogenen Schlussfolgerungen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den Kosten der Gemeinden (insbesondere für Infrastruktureinrichtungen) und ihrer Bevölkerungszahl kein einheitliches und eindeutiges Bild ergäben. Da überdies der Finanzbedarf der Gemeinden weitgehend von regionalen oder überregionalen politischen Willensbildungsprozessen abhängt und da der Finanzausgleich ein Gesamtsystem bilde, dessen Elemente im Prinzip nicht einzeln betrachtet werden könnten, erwiesen sich – für das FAG 1989 – die vorgebrachten Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (hinsichtlich der mangelnden Sachgerechtigkeit im Allgemeinen sowie der Größenklassen und der gewählten Multiplikatoren im Besonderen) als unzutreffend. Der VfGH hielt in diesem Erkenntnis allerdings auch fest, dass damit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel weder im Prinzip noch in seiner derzeitigen Ausformung attestiert sei, dass er auch in Zukunft vor dem Art. 7 B-VG oder dem § 4 F-VG 1948 (= allgemeines Gleichheitsgebot) Bestand haben werde. Vielmehr hätten die Partner der kommenden Finanzausgleichsverhandlungen zu überlegen, ob der eingeschlagene Weg einer Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fortzusetzen sein werde; außerdem werde auf die Einwände Bedacht zu nehmen sein, die im Zuge des (damaligen) Gesetzesprüfungsverfahrens und in der Literatur gegen den abgestuften Bevölkerungsschlüssel vorgebracht wurden.

Der VfGH stellte in der Folge im Erkenntnis A2088/90 (VfSlg. 12.667/1991) klar, dass ein Anspruch nach Art. 137 B-VG auf solche Pakte nicht gegründet werden könne, und er unterstrich wiederholt (VfSlg. 12.505/1990, 12.784/1991, 12.832/1991, 14.262/1995), dass finanzausgleichsrechtliche Regelungen, die auf eine Paktierung zurückgingen, keineswegs verfassungsrechtlich unangreifbar würden. Der VfGH brachte schließlich im Erkenntnis G17/97 (VfSlg. 15.039/1997) zum Ausdruck, dass die Judikatur so zu verstehen sei, dass ein auf Verhandlungen beruhender Finanzausgleich die Vermutung der Richtigkeitsgewähr auch unter dem Aspekt des Gleichheitssatzes für sich habe, dass aber dann, wenn finanzausgleichsrechtliche Regelungen nicht die Zustimmung aller Partner erhalten hätten, dies für sich allein nicht gegen § 4 F-VG 1948 verstoße, sondern lediglich bedeute, „dass die Regelung nicht automatisch eine Richtigkeitsgewähr in sich trägt und daher zusätzlich auf ihre Sachlichkeit zu prüfen ist“ (ebenso schon im Erkenntnis VfSlg. 14.262/1995).



Ziele des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

in jeder Hinsicht zweckmäßig ist, hat aus der Sicht des Gleichheitsgebotes außer Betracht zu bleiben<sup>26</sup>.“

- 17.2** Der RH kritisierte, dass die aktuellen Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels weder aus dem FAG 2008 noch den Gesetzesmaterialien ersichtlich waren.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, die Zielsetzungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels klar zu formulieren und seine Effektivität regelmäßigen Evaluierungen zu unterziehen.

- 17.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass neben einer Formulierung der Zielsetzung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels auch hinterfragt werden sollte, inwieweit Mehraufgaben größerer Gemeinden durch wirtschaftliche Vorteile aufgrund höherer Bevölkerungsdichte und aufgrund des Standortes von zentralen Einrichtungen ausgeglichen würden.*

- 17.4** Der RH verwies auf TZ 21, wo er die Schwächen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Ersatz für die Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben anhand von konkreten Beispielen aufzeigte. Die Heranziehung der Einwohnerzahl als alleiniges Kriterium zur Mittelverteilung war aus Sicht des RH nicht für alle Gemeinden zweckmäßig, weil dieses Kriterium nicht in jedem Fall mit einer Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben korrelierte.

Bestehende Überlegungen zur Reform des Finanzausgleichs

- 18** Das BMF beauftragte im Jahr 2010 mehrere wissenschaftliche Einrichtungen mit der Erstellung folgender Studien zur Reform des Finanzausgleichs:
- „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien“ (erstellt von TU Wien, WIFO, KDZ und IHS)<sup>27</sup>;
  - „Zur Stärkung der Abgabenaunomie subnationaler Gebietskörperschaften“ (erstellt von der Johannes Kepler Universität Linz)<sup>28</sup>;

<sup>26</sup> VfGH A7/80 (VfSlg. 9280/1981), S. 14

<sup>27</sup> Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011) (Studie im Auftrag des BMF)

<sup>28</sup> Achatz, Zur Stärkung der Abgabenaunomie subnationaler Gebietskörperschaften (2012) (Studie im Auftrag des BMF)

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

- „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Projekt Transfers und Kostentragung (erstellt von KDZ, TU Wien und WIFO)<sup>29</sup>;
- „Gemeindestruktur und Gemeindekooperation“ (erstellt von WIFO und KDZ)<sup>30</sup>;
- „Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung“ (erstellt von IHS, KDZ und TU Wien)<sup>31</sup>.

Die Ergebnisse der Studien veröffentlichte das BMF auf seiner Website. Die Studie „Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien“ schlug u.a. folgende Zielsetzungen für Finanzausgleichssysteme vor:

- Finanzkraftausgleich,
- regionaler Ausgleich,
- ausreichende Mittelausstattung – Aufgabenorientierung.

Der RH stellt im Folgenden die von ihm erhobenen Verteilungswirkungen der Ertragsanteile der Gemeinden diesen vom BMF als Ansatzpunkte für eine Reform des Finanzausgleichs veröffentlichten Zielsetzungen gegenüber.

### Ziel 1: Finanzkraftausgleich

- 19.1** (1) Damit in allen Gemeinden ein ähnlicher Umfang an öffentlichen Leistungen in vergleichbarer Qualität und bei vergleichbarer steuerlicher Belastung erbracht werden kann, sollte ein Ausgleich der finanziellen Leistungsfähigkeit erfolgen<sup>32</sup>.

Die Berechnung der Ertragsanteile nach dem FAG 2008 sah nach § 11 Abs. 2 Z 1 leg. cit. vor, Unterschiede bei den Steuereinnahmen der Gemeinden innerhalb der Länder durch den 30 %igen Unterschiedsbetrag zu reduzieren. Eine Gleichstellung der Finanzkraft der Gemeinden insgesamt war dabei nicht vorgesehen. Die Einnahmen im Rahmen des 30 %igen Unterschiedsbetrags spielten jedoch nur eine untergeordnete Rolle und betragen höchstens 5,7 % der Einnahmen<sup>33</sup> einer Gemeinde.

<sup>29</sup> Biwald et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Projekt „Transfers und Kostentragung“ (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

<sup>30</sup> Pitlik et al., Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

<sup>31</sup> Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF)

<sup>32</sup> siehe Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF) S. 6

<sup>33</sup> Einnahmen aus laufender und Vermögensgebarung (Kennziffer E80) im Rechnungsquerschnitt, d.h. ohne Abwicklung von Vorjahren

(2) Eine wesentlich stärkere Wirkung hinsichtlich eines finanziellen Ausgleichs übten andere Zahlungsströme aus (z.B. Bedarfszuweisungen und laufende Transfers), wie die folgende Tabelle zeigt:

**Tabelle 10: Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner nach eigenen Steuern, 30 %igem Unterschiedsbetrag, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach Steuereinkommenklassen<sup>1</sup>, 2013**

	Steuereinkommenklassen					alle
	< 100	101–250	251–500	501–1.000	> 1.000	
	in EUR je Einwohner österreichweit					
eigene Steuern	84,18	186,18	365,00	682,95	1.424,83	467,74
30 %iger Unterschiedsbetrag	55,21	54,90	43,55	32,01	1,55	40,82
in % der eigenen Steuern	65,6 %	29,5 %	11,9 %	4,7 %	0,1 %	8,7 %
Bedarfszuweisungen	227,78	175,09	107,66	75,21	78,30	111,36
in % der eigenen Steuern	270,6 %	94,0 %	29,5 %	11,0 %	5,5 %	23,8 %
laufende Transfers	252,02	194,18	131,21	139,74	119,28	149,42
in % der eigenen Steuern	299,4 %	104,3 %	35,9 %	20,5 %	8,4 %	31,9 %
Summe	619,19	610,35	647,41	929,91	1.623,96	769,33
in % der eigenen Steuern	635,6 %	227,8 %	77,4 %	36,2 %	14,0 %	64,5 %

<sup>1</sup> Steuereinkommenklassen: weniger als 100 EUR Steuereinkommen je Einwohner, zwischen 100 und 250 EUR Steuereinkommen je Einwohner usw.

Quellen: Statistik Austria; Ämter der Landesregierungen

Die finanzschwächsten Gemeinden (Steuereinkommen von weniger als 100 EUR je Einwohner) erhielten im Jahr 2013 im Rahmen der Ertragsanteile durch den 30 %igen Unterschiedsbetrag im Durchschnitt 55,21 EUR (+ 65,6 %) zusätzliche Einnahmen. Wesentlich deutlichere Zuwächse erhielten diese Gemeinden durch die Bedarfszuweisungen (227,78 EUR bzw. + 270,6 %) und durch laufende Transfers der öffentlichen Hand (252,02 EUR bzw. + 299,4 %). Die Summe von Steuereinkommen, 30 %igem Unterschiedsbetrag, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers lag bei den finanzschwächsten Gemeinden nach den Umverteilungsmaßnahmen im Durchschnitt über dem Mittelwert der nächst höheren Steuereinkommenklasse (101 bis 250 EUR je Einwohner).

(3) § 11 Abs. 3 FAG 2008 legte fest, dass ein Finanzausgleich nur innerhalb eines Landes anzustreben war. Dadurch ergaben sich deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, wie folgende Tabelle 11 zeigt:

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

**Tabelle 11: Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern und 30 %igem Unterschiedsbetrag bei Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner, 2013**

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
	in EUR je Einwohner in allen Gemeinden							
durchschnittliche Steuereinnahmen	320,73	434,07	425,45	503,99	577,10	444,97	497,09	539,56
	in EUR je Einwohner in Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner							
eigene Steuern	159,41	167,87	190,19	194,17	209,19	166,85	182,84	187,53
30 %iger Unterschiedsbetrag	37,56	52,79	50,17	64,06	71,47	54,04	63,71	61,95
in % der eigenen Steuern	23,6	31,4	26,4	33,0	34,2	32,4	34,8	33,0
<b>Summe</b>	<b>196,97</b>	<b>220,66</b>	<b>240,35</b>	<b>258,24</b>	<b>280,66</b>	<b>220,89</b>	<b>246,55</b>	<b>249,48</b>
	in %							
Anteil der Gemeinden mit Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner an allen Gemeinden	67,8	42,4	44,9	41,7	21,0	58,3	42,7	26,0

Quellen: Statistik Austria; Ämter der Landesregierungen

Die durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner einer Gemeinde waren – bei Berücksichtigung aller Gemeinden – in den Ländern Salzburg (577,10 EUR), Vorarlberg (539,56 EUR), Oberösterreich (503,99 EUR) und Tirol (497,09 EUR) am höchsten. In Salzburg und Vorarlberg erzielten nur 21,0 % bzw. 26,0 % der Gemeinden im Jahr 2013 Steuereinnahmen unter 250 EUR je Einwohner.

Allerdings erhielten die Gemeinden mit niedrigen Steuereinnahmen in diesen vier Ländern die höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Beträge im Rahmen des 30 %igen Unterschiedsbetrags (Salzburg 71,47 EUR je Einwohner, Oberösterreich 64,06 EUR, Tirol 63,71 EUR und Vorarlberg 61,95 EUR).

Im Gegensatz dazu wies das Burgenland den höchsten Anteil an Gemeinden mit niedrigen Steuereinnahmen (67,8 %) auf. Diese Gemeinden erhielten den geringsten Pro-Kopf-Betrag im Rahmen des 30 %igen Unterschiedsbetrags (37,56 EUR je Einwohner).

Gemeinden mit niedrigen Steuereinnahmen erhielten in Ländern mit durchschnittlich hohen Steuereinnahmen höhere Beträge über den 30 %igen Unterschiedsbetrag. Dadurch vergrößerte sich nach Berücksichtigung des 30 %igen Unterschiedsbetrags der durchschnittliche Abstand z.B. zwischen den burgenländischen und den Salzburger Gemeinden mit geringer Finanzkraft von 49,78 EUR je Einwohner





Ziele des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

(siehe Tabelle 11: 209,19 EUR bis 159,41 EUR) auf 83,69 EUR je Einwohner (280,66 EUR bis 196,97 EUR).

- 19.2** (1) Der RH wies darauf hin, dass im Rahmen des Finanzausgleichs auf mehreren Ebenen und durch mehrere vereinzelt Zahlungsströme ein Ausgleich der Finanzkraft verfolgt wurde und dass der 30 %ige Unterschiedsbetrag dabei im Vergleich zu Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers eine untergeordnete Rolle einnahm.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, die Transparenz und Planungssicherheit der Gemeinden durch eine Reduktion multipler Zahlungsflüsse zu verbessern.

(2) Der RH kritisierte zudem, dass sich der 30 %ige Unterschiedsbetrag aus einem fiktiven Finanzbedarf errechnete, der lediglich die Finanzkraftunterschiede innerhalb eines Landes berücksichtigte. Dadurch wirkte der 30 %ige Unterschiedsbetrag nicht finanzkraftausgleichend, sondern erhöhte aus gesamtstaatlicher Sicht sogar Finanzkraftunterschiede. Die Regelung des FAG 2008 verhinderte eine bundesweit effektive Allokation der dafür vorgesehenen Ertragsanteilmittel, indem die Mittel in „Länder-Töpfen“ gebunden waren (Besitzstandswahrung/Bestandsschutz).

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, bundeslandbezogene Einschränkungen im Rahmen eines Finanzkraftausgleichs aufzuheben, weil diese die effektive Verteilung und einen tatsächlichen Ausgleich der Finanzkraft verhinderten.

Ziel 2:  
Regionaler Ausgleich

- 20.1** Ein weiteres Ziel von Finanzausgleichssystemen kann laut der vom BMF beauftragten Studie die Verringerung regionaler Unterschiede sein.<sup>34</sup> Finanzausgleichssysteme haben die Möglichkeit, regionalpolitische und raumplanerische Strategien einfließen zu lassen.

Die derzeitige Berechnung der Ertragsanteile sah keine direkte Berücksichtigung des Umstandes vor, wo die Gemeinde gelegen war (Stadt- oder ländliche Region). Regionale Verteilungsunterschiede der Ertragsanteile erfolgten nur indirekt über den Einfluss der Bevölkerungszahl und der Finanzkraft.

Die folgende Tabelle 12 stellt die regionalen Effekte des Finanzausgleichs anhand der Ertragsanteile, der Bedarfszuweisungen und der laufenden Transfers dar, basierend auf dem Konzept der Stadtregi-

<sup>34</sup> siehe Bröthaler et al., Grundlegende Reform des Finanzausgleichs: Reformoptionen und Reformstrategien (2011), S. 14

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

onen. Dieses Konzept beruht auf einer Kategorisierung der Statistik Austria, die räumlich zusammengeschlossene oder einzelne Gemeinden mit einer hohen Dichte an Einwohnern und Beschäftigten als Stadtregionen einstuft<sup>35</sup>:

**Tabelle 12: Durchschnittliche Einnahmen je Einwohner aus eigenen Steuern, Ertragsanteilen, Bedarfszuweisungen und laufenden Transfers, nach regionaler Einteilung, 2013**

	Stadtregion (Kernzone)	Umland und ländliche Region
	in EUR je Einwohner österreichweit	
eigene Steuern	630,18	370,03
Ertragsanteile	1.005,16	769,88
in % der eigenen Steuern	159,5 %	208,1 %
Bedarfszuweisungen	60,94	141,69
in % der eigenen Steuern	9,7 %	38,3 %
laufende Transfers	132,12	159,83
in % der eigenen Steuern	21,0 %	43,2 %
<b>Summe</b>	<b>1.828,39</b>	<b>1.441,42</b>
in % der eigenen Steuern	190,1 %	289,5 %

Quellen: Statistik Austria; Ämter der Landesregierungen

Gemeinden in Stadtregionen verfügten im Durchschnitt über eine deutlich höhere finanzielle Ausstattung (Einnahmen aus eigenen Steuern). Auf einen Einwohner in einer Stadtregion entfielen 630,18 EUR an Steuereinnahmen, außerhalb der Stadtregion hingegen 370,03 EUR. Die Einbeziehung der Ertragsanteile von 1.005,16 EUR je Einwohner in Stadtregionen bzw. 769,88 EUR je Einwohner außerhalb der Stadtregionen glich diesen Unterschied teilweise aus. Die Ertragsanteile verbesserten die finanzielle Ausstattung in Stadtregionen um 159,5 %, außerhalb der Stadtregionen um 208,1 %. Andere Einnahmequellen – wie Bedarfszuweisungen und laufende Transfers – verstärkten diesen Ausgleich noch weiter.

Die ausgleichende Wirkung der Ertragsanteile beruhte aber ausschließlich auf Unterschieden hinsichtlich Bevölkerungszahl und Finanzkraft zwischen Stadtregionsgemeinden und Gemeinden in der ländlichen Region. Gemeinden mit ähnlicher Finanzkraft (Steuereinnahmen) und ähnlicher Bevölkerungszahl aus dem selben Land erhielten einen ähn-

<sup>35</sup> Die von der Statistik Austria als Satellitenstädte bezeichneten Gemeinden im Umland Wiens (z.B. Korneuburg) werden der Stadtregion zugeordnet, sonstige als Außenzone eingestufte Gemeinden der Kategorie Umland und ländliche Region.



Ziele des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

lichen Betrag an Ertragsanteilen, unabhängig davon, ob die Gemeinde in einer Stadtregion lag, wie folgendes Beispiel zeigt:

**Tabelle 13: Beispielgemeinden nach regionaler Einteilung, 2013**

	Baumkirchen Stadtregion Wattens/Innsbruck	Strengen ländliche Region Bezirk Landeck
	Anzahl	
Einwohner	1.149	1.214
	in EUR je Einwohner	
Steuereinnahmen	132,62	132,49
Ertragsanteile	806,11	819,01
davon:		
– 30 %iger Unterschiedsbetrag	68,45	71,82
– Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008	3,86	3,86
– Getränkesteuerausgleich	13,18	21,47
– Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	4,56	4,59
– aBS-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel)	728,82	728,82
– Abzug zur Finanzierung des ehem. Landespflegegeldes	– 12,75	– 11,55

Quellen: Statistik Austria; Amt der Tiroler Landesregierung

Die Gemeinde Baumkirchen – räumlich eingegliedert in der Stadtregion zwischen Innsbruck und Wattens – erzielt mit 806,11 EUR je Einwohner in etwa denselben Betrag an Ertragsanteilen wie die Gemeinde Strengen im Bezirk Landeck (819,01 EUR je Einwohner).

- 20.2** Der RH hielt fest, dass die Steuerung der regionalen Verteilungswirkung von Ertragsanteilen im derzeitigen Finanzausgleich nicht vorgesehen war, weil eine regional unterschiedliche Verteilungswirkung ausschließlich auf Unterschiede in der Bevölkerungszahl und in der Finanzkraft zurückzuführen war.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs zu prüfen, ob eine bundesweite regionalpolitische Strategie, die regionale Verteilungsziele klar und eindeutig festlegt, verfolgt werden soll.

### Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Ziel 3:  
Ausreichende Mittel-  
ausstattung – Auf-  
gabenorientierung

**21.1** In der Literatur und in einigen europäischen Ländern (bspw. Dänemark, Schweden, Norwegen, Schweiz) gewann das Prinzip der Aufgabenorientierung als zentrales Element einer Finanzausgleichsreform<sup>36</sup> in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung<sup>37</sup>. Im Gegensatz zum inputorientierten Ansatz steht bei der Aufgabenorientierung grundsätzlich der Output – also die Summe der Leistungen der Gebietskörperschaft – im Zentrum. Mischfinanzierungen und Transferverflechtungen sollten durch klare Zuordnungen zu Aufgaben zurückgedrängt werden. Kerngedanke einer aufgabenorientierten Reform ist, dass öffentliche Mittel dorthin fließen sollen, wo öffentliche Leistungen erstellt werden.

Voraussetzung für eine ausreichende Bereitstellung von Mitteln zur Aufgabenerfüllung ist die Festlegung jener öffentlichen Güter und Dienstleistungen (Aufgaben), die eine Gemeinde zu erbringen hat. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einigen Gemeinden zusätzliche Aufgaben zugeordnet werden sollten, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen (z.B. Bezirkshauptstädte).

Im FAG 2008 waren vereinzelt (z.B. Finanzausweisungen im Rahmen des Personennahverkehrs) aufgabenbezogene Geldflüsse geregelt. Ein umfassender „Aufgabenkatalog“ mit entsprechender Ausgaben-dotierung war jedoch nicht enthalten. Insbesondere bei der Verteilung der Ertragsanteile fanden aufgabenbezogene Verteilungskriterien keine Berücksichtigung. Mit der Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels ging das FAG 2008 davon aus, dass einwohnerstärkere Gemeinden mehr Mittel für ihre Aufgabenerfüllung benötigten.

Die fehlende Berücksichtigung von über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Aufgaben zeigte sich an jenen Gemeinden innerhalb eines Landes, die einen ähnlichen Betrag an Ertragsanteilen erhielten, unabhängig davon, ob der Gemeinde bspw. als Bezirkshauptstadt und lokales Zentrum eine zentralörtliche Funktion zukam oder ob sie an eine benachbarte Großgemeinde angrenzte (das erste Beispiel betrifft Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, das zweite eine Gemeinde mit über 10.000 Einwohnern):

<sup>36</sup> vgl. u.a. Lehner, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, in Rossmann (Hrsg.), Finanzausgleich wie geht es weiter? Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft (2005) S. 57 f.

<sup>37</sup> siehe bspw. Schuh et al., Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (2010) (Studie im Auftrag des BMF), S. 10 f. oder auch Mitterer, Der aufgabenorientierte Gemeindefinanzausgleich. Diskussionspapier zum Österreichischen Städtetag 2011, Arbeitskreis Aufgabenorientierung im Finanzausgleich (2011) S. 12 f.



Ziele des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

BMF

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

**Tabelle 14: Beispielgemeinden I nach zentralörtlichem Potenzial, 2013**

	<b>Melk</b>	<b>Katzelsdorf</b>
	Peripherie	Stadtregion
	Bezirkshauptstadt	Nachbargemeinde Wiener Neustadt
	Anzahl	
Einwohner	5.254	3.175
	in EUR je Einwohner	
Steuereinnahmen	606,20	208,97
Ertragsanteile	751,78	754,62
davon:		
– 30 %iger Unterschiedsbetrag	22,70	45,62
– Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008	11,13	9,23
– Getränkesteuerausgleich	67,48	52,35
– Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	13,19	4,59
– aBS-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel)	660,50	660,50
– Abzug zur Finanzierung des ehem. Landespflegegeldes	– 23,23	– 17,68

Quellen: Statistik Austria; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Gemeinde Melk als Bezirkshauptstadt im westlichen Niederösterreich und als lokales Zentrum mit kleineren umliegenden Gemeinden erzielte mit 751,78 EUR je Einwohner in etwa gleich viel Ertragsanteile wie die Gemeinde Katzelsdorf, die als deutlich kleinere Gemeinde an die Stadt Wiener Neustadt angrenzte (754,62 EUR je Einwohner).

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

**Tabelle 15: Beispielgemeinden II nach zentralörtlichem Potenzial, 2013**

	<b>Horn</b>	<b>Gerasdorf</b>
	Peripherie	Stadtregion
	Bezirkshauptstadt	Nachbargemeinde Wien
	Anzahl	
Einwohner	6.548	10.278
	in EUR je Einwohner	
Steuereinnahmen	605,06	677,04
Ertragsanteile	717,32	767,49
<i>davon:</i>		
– 30 %iger Unterschiedsbetrag	5,17	28,10
– Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5, 6 und 8 FAG 2008	11,05	31,99
– Getränkesteuerausgleich	57,74	41,98
– Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	7,53	4,56
– aBS-Ertragsanteile (abgestufter Bevölkerungsschlüssel)	660,50	682,92
– Abzug zur Finanzierung des ehem. Landespflegegeldes	– 24,66	– 22,07

Quellen: Statistik Austria; Amt der Niederösterreichischen Landesregierung

Die Gemeinde Horn als Bezirkshauptstadt im nördlichen Niederösterreich und als lokales Zentrum mit kleineren umliegenden Gemeinden erzielte mit 717,32 EUR je Einwohner geringere Ertragsanteile als die an Wien angrenzende Gemeinde Gerasdorf (767,49 EUR je Einwohner).

**21.2** Der RH hielt fest, dass eine Aufgabenorientierung bei der Berechnung der Ertragsanteile im FAG 2008 nicht vorgesehen war. Die Verwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels als Ersatz zur Abgeltung zentralörtlicher Aufgaben wies insbesondere bei einwohnerstarken Gemeinden an der Grenze zu größeren Städten sowie bei einwohner-schwachen regionalen Zentren mit zentralörtlichem Potenzial Schwächen auf.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, eine vorausgehende Aufgabenkritik und sachgerechte Aufgabenverteilung als Voraussetzung für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich vorzunehmen.



## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Aufgaben-,  
Ausgaben- und  
Finanzierungs-  
verantwortung



## Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

22.1 Mehrfach hatte der RH eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung als Teil einer Reform des Finanzausgleichs gefordert.<sup>38</sup> In der Sonderrolle der Städte mit eigenem Statut<sup>39</sup> manifestierte sich ein Beispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung: Städte mit eigenem Statut nahmen in der Bezirksverwaltung Aufgaben wahr, die ansonsten von der Länderverwaltung wahrzunehmen wären. Aus diesem Grund erhielten sie im Rahmen des FAG 2008 zusätzliche Mittel aus den Ertragsanteilen. Allerdings nicht, wie es von der Aufgabenzuordnung zu erwarten wäre, aus den Ertragsanteilen der Länder, sondern aus den Ertragsanteilen der Gemeinden. Zusätzliche Mittel für eine Statutarstadt gingen zu Lasten der übrigen Gemeinden im Land der Statutarstadt und nicht zu Lasten des Landes, für das die Statutarstadt Aufgaben übernahm.

Für die Statutarstädte unter 50.000 Einwohner ergaben sich aufgrund ihrer Sonderrolle folgende Zusatzeinnahmen<sup>40</sup>:

**Tabelle 16: Zusätzliche Ertragsanteile von Statutarstädten mit weniger als 50.000 Einwohnern, 2013**

	Einwohner	zusätzliche Ertrags- anteile nach aBS je Einwohner	zusätzliche Voraus- anteile gem. § 11 Abs. 5 und 6 FAG je Einwohner	zusätzliche Ertrags- anteile insgesamt je Einwohner	zusätzliche Ertragsan- teile insge- samt absolut
	Anzahl	in EUR			
Rust	1.896	150,52	89,37	239,89	454.833,62
Waidhofen a. d. Ybbs	11.455	136,58	7,39	143,97	1.649.224,87
Eisenstadt	13.101	129,29	12,09	141,38	1.852.219,38
Krems a. d. Donau	24.032	–	45,99	45,99	1.105.231,68
Steyr	38.205	–	45,99	45,99	1.757.047,95
Wiener Neustadt	41.305	–	45,99	45,99	1.899.616,95

aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen: BMF; FAG 2008

<sup>38</sup> siehe z.B. RH, „Verwaltungsreform 2011“. Reihe Positionen 2011/1, S. 141

<sup>39</sup> siehe dazu Mühlberger/Ott/Pilz/Sturmlechner, Das Abgabenrecht der Städte und Gemeinden (2014), S. 362 ff.

<sup>40</sup> Für Statutarstädte galten folgende Sonderregelungen im FAG 2008: 1) Statutarstädte bis 20.000 Einwohner wurden beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel und den Vorausanteilen gemäß § 11 Abs. 5 und 6 leg. cit. den Gemeinden von 20.001 bis 40.000 Einwohnern gleichgestellt. 2) Statutarstädte mit 20.001 bis 50.000 Einwohner erhielten einen zusätzlichen Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 und 6 leg. cit. 3) Für Statutarstädte mit mehr als 50.000 Einwohnern gab es keine zusätzlichen Regelungen, weil alle Städte mit über 50.000 Einwohnern Statutarstädte waren. Zu welchem Anteil diese Städte ihre Ertragsanteile aufgrund ihrer Zentralörtlichkeit oder aufgrund ihrer Aufgabenwahrnehmung als Statutarstadt erhielten, konnte aus dem FAG 2008 nicht eindeutig entnommen werden.

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Diese Zusatzeinnahmen verringerten die Gemeindeertragsanteile im Burgenland um rd. 2,31 Mio. EUR, in Niederösterreich um rd. 4,65 Mio. EUR und in Oberösterreich um rd. 1,76 Mio. EUR.

Für Städte über 50.000 Einwohner konnten die Zusatzeinnahmen nicht ausgewiesen werden, da alle Städte über ein Statut verfügten und das FAG 2008 die Sonderstellung aufgrund des Statuts nicht gesondert auswies.

- 22.2** Der RH kritisierte, dass die Übernahme von Länderaufgaben im Rahmen der Bezirksverwaltung durch die Städte mit eigenem Statut aus den Mitteln der Gemeindeertragsanteile abgegolten wurde und nicht der Aufgabenzugehörigkeit entsprechend durch Mittel aus den Landesertragsanteilen.

Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, im Zuge einer allfälligen Reform des Finanzausgleichs im Sinne der Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung die Übernahme von Länderaufgaben durch die Gemeinden aus Mitteln des Landes, nicht aus Gemeindemitteln zu finanzieren.

- 22.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine zukünftige Finanzierung der Aufgaben der Statutarstädte aus Ertragsanteilen der Länder durch eine Reduzierung der Ertragsanteile der Gemeinden kompensiert werde und daher lediglich einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursache.*

- 22.4** Der RH entgegnete dem Land Niederösterreich, dass die Regelung im FAG 2008 eine Abgeltung der von Statutarstädten im Rahmen der Bezirksverwaltung übernommenen Aufgaben aus Mitteln der Gemeindeertragsanteile vorsah. Dies stellte ein Beispiel für das Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung dar, weil die Statutarstädte dabei Länderaufgaben wahrnahmen. Er blieb daher bei seiner Empfehlung, Länderaufgaben aus Ländermitteln und nicht aus Gemeindemitteln zu finanzieren. Ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die Änderung der Finanzierung konnte vom RH hingegen nicht festgestellt werden.



Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

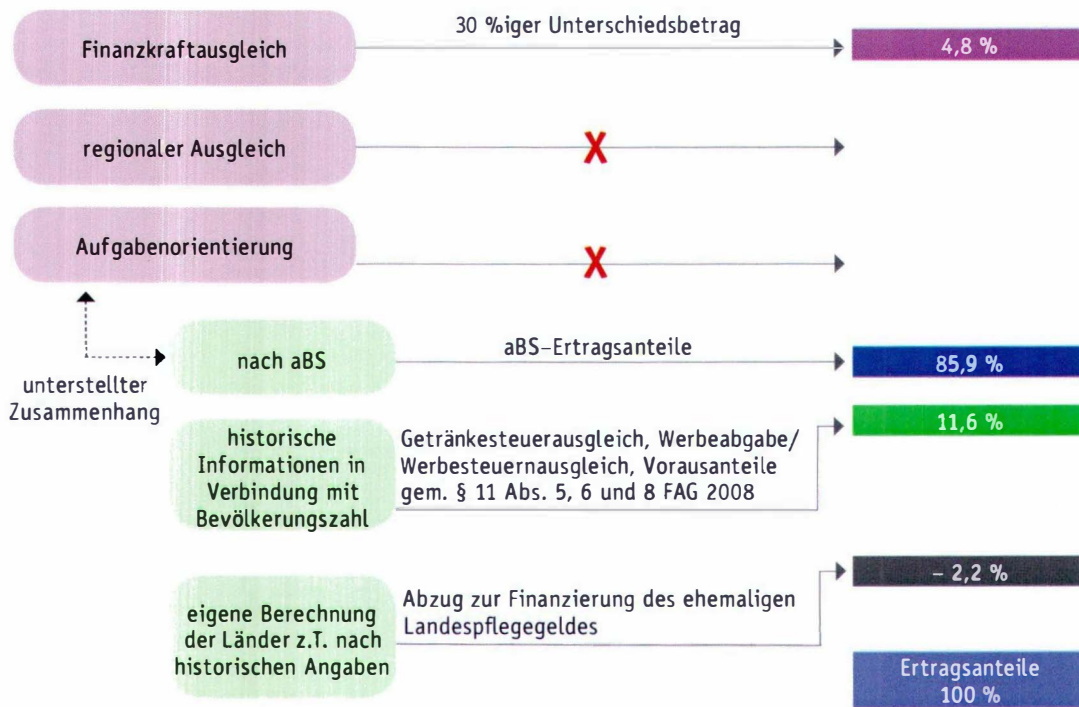
Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

Zusammenfassende Darstellung von Verteilungszielen und Verteilungswirkungen

- 23.1 Zusammenfassend hielt der RH fest, dass die vom BMF in Form einer Auftragsstudie veröffentlichten Verteilungsziele
- Finanzkraftausgleich,
  - regionaler Ausgleich und
  - ausreichende Mittelausstattung – Aufgabenorientierung

in der im Jahr 2013 angewendeten Verteilung der Ertragsanteile kaum Berücksichtigung fanden (siehe Abbildung 8):

Abbildung 8: Berücksichtigung von Verteilungszielen bei der Berechnung der Ertragsanteile, 2013



aBS = abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Quellen: FAG 2008; RH

Der Ausgleich der Finanzkraft in Form des 30 %igen Unterschiedsbetrags wurde nur mit rd. 4,8 % der Ertragsanteile berücksichtigt. Der regionale Ausgleich und die Aufgabenorientierung nahmen keinen direkten Einfluss auf die Berechnung der Ertragsanteile. Der größte Einfluss auf die Höhe der Ertragsanteile (85,9 %) kam dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zu. Die Literatur unterstellte einen Zusammenhang zwischen dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel und der

## Ziele des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

Aufgabenorientierung („Brecht'sches Gesetz“<sup>41</sup>) insofern, als einwohnerstarke Gemeinden eine zentralörtliche Funktion hätten; diese zentralörtliche Funktion war allerdings nicht in jedem Fall gegeben, wie der RH in TZ 21 aufzeigte.

- 23.2** Der RH hielt kritisch fest, dass im Zuge der Verteilung von Gemeindeertragsanteilen im Ausmaß von rd. 7,714 Mrd. EUR (2013) thematische Verteilungsziele weitgehend unberücksichtigt blieben und sich die Verteilung im Wesentlichen auf den abgestuften Bevölkerungsschlüssel als bedeutendstem Einflussfaktor für die Höhe der Ertragsanteile beschränkte.

Er empfahl dem BMF und den Ländern, im Sinne der Wirkungsorientierung ein strategisches Konzept für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile festzulegen, Verteilungsziele zu formulieren und die Kriterien für die Berechnung der Gemeindeertragsanteile danach auszurichten.

## Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevöl- kerungsschlüssels

- 24.1** (1) Tabelle 17 zeigt alle Änderungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit dem FAG 1948:

<sup>41</sup> Die Fachliteratur – v.a. der 1930er Jahre – begründete die Angemessenheit des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit einer mit steigender Bevölkerungszahl progressiven Steigerung der Ausgaben bzw. mit höheren Kosten bei der Aufgabenerfüllung in den Städten gegenüber den weniger dicht besiedelten ländlichen Regionen (siehe bspw. Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben (1932); Popitz, Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden (1932)).



Langfristige Entwicklung des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

**Tabelle 17: Veränderung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels im Zeitablauf seit 1948**

Größenklasse	FAG 1948	FAG Novelle 1952	FAG 1953	FAG Novelle 1955	FAG 1985	FAG 1989	FAG 1993	FAG 2005	FAG 2008, 2008 bis 2010	FAG 2008, 2011 bis 2016
Anzahl Einwohner							Vervielfacher			
1-1.000				1 1/6						
1-2.500	3	1	1							
1.001-10.000				1 1/3						
2.501-10.000	4	1 1/3	1 1/3							
1-10.000					1 1/3	1 1/3	1 1/3	1 1/2	1 1/2	1 41/67
10.001-20.000	5	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3	1 2/3
20.001-50.000 <sup>1</sup>	6	2	2	2	2	2	2	2	2	2
ab 50.001	7	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3	2 1/3
Sockelbetrag je Einwohner							1993: 7,43 EUR; 2004: 72,66 EUR			
Einschleifregelung: Bereichsgrenzen										
9.000-10.000 <sup>2</sup>							3 1/3	1 2/3	1 2/3	110/201
18.000-20.000 <sup>2</sup>							3 1/3	3 1/3	3 1/3	3 1/3
45.000-50.000							3 1/3	3 1/3	3 1/3	3 1/3

<sup>1</sup> inkl. Städte mit eigenem Statut mit höchstens 20.000 Einwohnern

<sup>2</sup> nicht bei Städten mit eigenem Statut

Quellen: FAG 1948 bis 2008

Die FAG-Änderungen seit dem Jahr 1948, insbesondere die Abschaffung der abgestuften Größenklassen unter 10.000 Einwohner im Jahr 1985 und die Annäherung der Größenklasse bis zu 10.000 Einwohner an jene zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner, führten zu einer sukzessiven Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels.

(2) Die Veränderung des sogenannten „Spannungsverhältnisses“ (Verhältnis vom kleinsten zum größten Vervielfacher) zeigt die sukzessive Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels noch deutlicher:

## Langfristige Entwicklung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels

**Tabelle 18: Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit 1948**

Jahr	Spannungsverhältnis
1948	1 : 2,33
1955	1 : 2,0
1985	1 : 1,75
2005	1 : 1,56
2011	1 : 1,45

Quellen: FAG 1948 (BGBl. Nr. 46/1948); FAG-Novelle 1952 (BGBl. Nr. 18/1952); FAG-Novelle 1955 (BGBl. Nr. 9/1955); FAG 1985 (BGBl. Nr. 544/1984); FAG 2005 (BGBl. I Nr. 156/2004); 248. Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Prozentsätze für die Verteilung der Ertragsanteile in den Jahren 2011 bis 2014 (BGBl. II Nr. 248/2011)

Das Spannungsverhältnis verringerte sich von 1 : 2,33 im Jahr 1948 auf 1 : 1,45 im Jahr 2011. Dies lag daran, dass der Vervielfacher für die Einwohner-Größenklassen 10.000 bis 20.000, 20.000 bis 50.000 und über 50.000 seit den 1950er Jahren unverändert blieb, während der Vervielfacher für die Einwohner-Größenklasse bis 10.000 von  $1 \frac{1}{3}$  im Jahr 1985 auf  $1 \frac{1}{2}$  im Jahr 2005 und weiter auf  $1 \frac{41}{67}$  (= rd.  $1 \frac{2}{3}$ ) im Jahr 2011 anstieg.

(3) Aus Sicht des Wirtschaftsforschungsinstituts ECO Austria<sup>42</sup> führte die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zu einer Verringerung des Anreizes kleinerer Gemeinden, die Effizienz ihrer Leistungserbringung durch Kooperation bzw. Fusion zu erhöhen.

**24.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden bot.

**24.3** *Das Land Niederösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass es Ziel des Finanzausgleichs sei, die jeweilige Gebietskörperschaft mit den Mitteln auszustatten, die sie zur Bewältigung ihrer Aufgaben benötige. Er diene nicht dazu, einen finanziellen Druck auf kleinere Gemeinden in Richtung Gemeindezusammenlegung auszuüben, zumal es keine Belege dafür gebe, dass größere Gemeinden effizienter und kostengünstiger arbeiten würden.*

<sup>42</sup> Berger/Graf/Schuh/Strohner, Förderung strukturschwacher Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (Dezember 2014), S. 60 f.



Langfristige Entwicklung des abgestuften  
Bevölkerungsschlüssels

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

- 24.4** Zum Argument des Landes Niederösterreich, es gebe keine Belege für Effizienz- bzw. Kostenvorteile größerer Gemeinden, verwies der RH auf statistische Auswertungen der Rechnungsabschlüsse des Jahres 2013, in welchen der RH Kostennachteile – insbesondere in den Haushaltsgruppen „Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung“ und „Öffentliche Ordnung und Sicherheit“ sowie bei Personalausgaben – von Gemeinden unter 1.000 Einwohnern feststellte.

Die Kritik des RH richtete sich aber in diesem Fall insbesondere gegen einen undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner, da ein solcher keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden bot.

- 25.1** Die folgende Tabelle 19 zeigt – für die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Größenklassen – die Saldi aus Gewinn und Verlust der Gemeinden aus Anlass der Reformen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels seit 1948. Die Berechnung beruht auf den Werten des Bundesvoranschlags 2011, d.h. der RH simulierte die historischen Änderungen auf Basis der veranschlagten Ertragsanteile des Jahres 2011. In roter Schrift sind für jeden Reformschritt jene Größenklassen markiert, in welchen es gleichzeitig Gewinner und Verlierer gab. Dies war insbesondere bei den ersten drei Reformen (1955, 1985 und 1989), aber auch 2005 und 2011 der Fall:



### Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

wohner Gewinner gab<sup>43</sup>. Mit 237,46 Mio. EUR brachte die FAG-Reform des Jahres 1955 die deutlichste Umschichtung von Ertragsanteilen. Die jüngsten FAG-Reformen aus den Jahren 2005 und 2011 brachten mit 80,53 Mio. EUR bzw. 100,72 Mio. EUR ebenfalls erhebliche Veränderungen.

- 25.2** Der RH wies darauf hin, dass vor allem die unterste Größenklasse (bis 9.000 Einwohner) aus den FAG-Reformen Nutzen ziehen konnte. Die Reformen seit 1948 führten zu einem Nettogewinn von 415,03 Mio. EUR für Gemeinden in der Größenklasse bis 9.000 Einwohner. Alle anderen Größenklassen hatten in Summe einen negativen Saldo aufzuweisen. Insbesondere die Gemeinden über 50.000 Einwohner verloren seit 1948 273,99 Mio. EUR an Ertragsanteilen.

### Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

Historische  
Gebietsstände

- 26.1** (1) In Österreich gab es laut Volkszählung im Jahr 1951 4.039 Gemeinden (siehe Tabelle 20). Durch Gemeindezusammenlegungen reduzierte sich diese Anzahl beträchtlich auf 2.301 Gemeinden im Jahr 1981. Die aktuellste Erhebung vom 1. Jänner 2015 wies den Tiefststand von 2.102 Gemeinden aus. Diese Erhebung berücksichtigte bereits die mit 1. Jänner 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturreform in der Steiermark. Insgesamt reduzierte sich in der Steiermark die Anzahl der Gemeinden von 542 im Jahr 2011 auf 287 im Jahr 2015.

<sup>43</sup> Mathematisch bedeutet dies, dass in den Reformjahren, in denen es keine gleichzeitigen Gewinner und Verlierer in einer Gemeindegrößenklasse gab, jeweils die Summe der Verluste der Verlierergemeinden und die Summe der Gewinne der Gewinnergemeinden gleich dem Reformvolumen war. In den Jahren, in denen es saldierte Effekte gab, war dies nicht der Fall – wie z.B. im Jahr 1955: 154,96 Mio. EUR Nettogewinne sind kleiner als das gesamte Transfervolumen von 237,46 Mio. EUR.

## Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

**Tabelle 20: Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Ländern**

	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2015
	Anzahl							
B	320	319	138	138	153	171	171	171
K	244	229	204	121	128	132	132	132
NÖ	1.584	1.652	814	559	569	573	573	573
OÖ	445	445	445	445	445	445	444	444
S	118	119	120	119	119	119	119	119
St	946	851	551	544	544	543	542	287
T	285	287	287	278	278	279	279	279
V	96	96	96	96	96	96	96	96
W	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>gesamt</b>	<b>4.039</b>	<b>3.999</b>	<b>2.656</b>	<b>2.301</b>	<b>2.333</b>	<b>2.359</b>	<b>2.357</b>	<b>2.102</b>

Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Während die Anzahl der Gemeinden in den Ländern Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg seit den 1950er Jahren konstant war, reduzierten die Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Steiermark insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren die Anzahl ihrer Gemeinden durch Gemeindezusammenlegungen erheblich.

(2) Die Verteilung der Gemeinden nach Größenklassen veränderte sich langfristig stark (siehe Tabelle 21; die 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturereform in der Steiermark ist darin noch nicht berücksichtigt): Kleinstgemeinden bis 500 Einwohner reduzierten sich massiv (– 88,8 %), ebenso Gemeinden in der nächsthöheren Größenklasse von 501 bis 1.000 Einwohner (– 59,7 %). Die Anzahl der Gemeinden mit über 1.000 Einwohnern stieg hingegen an, wobei die Steigerung mit jeder folgenden Größenklasse bis 20.000 Einwohner größer wurde. Insbesondere in der Größenklasse zwischen 10.001 und 20.000 Einwohner verdoppelte sich im Zeitraum 1951 bis 2011 die Anzahl der Gemeinden (+ 152,6 %).





Langfristige demografische Entwicklung –  
Veränderung der Gemeindestruktur

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

**Tabelle 21: Anzahl der Gemeinden nach historischen Gebietsständen und Größenklassen**

Einwohner- Größenklassen	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	Veränderung
								1951 bis 2011
	Anzahl Gemeinden							in %
Anzahl Einwohner								
bis 500	1.664	1.631	395	174	170	173	186	- 88,8
501 bis 1.000	1.075	1.028	543	404	432	426	433	- 59,7
1.001 bis 2.000	800	790	990	955	906	889	845	+ 5,6
2.001 bis 2.500	167	186	234	233	241	242	243	+ 45,5
2.501 bis 3.000	95	85	149	148	150	159	157	+ 65,3
3.001 bis 5.000	138	160	194	201	235	253	269	+ 94,9
5.001 bis 10.000	64	75	94	120	130	144	151	+ 135,9
10.001 bis 20.000	19	26	37	44	45	49	48	+ 152,6
20.001 bis 30.000	5	6	7	9	12	12	12	+ 140,0
30.001 bis 50.000	6	6	7	4	3	4	4	- 33,3
50.001 bis 100.000	2	1	1	4	4	3	4	+ 100,0
100.001 bis 200.000	2	3	2	3	2	3	3	+ 50,0
200.001 bis 500.000	1	1	2	1	2	1	1	0,0
über 1.000.000	1	1	1	1	1	1	1	0,0
<b>gesamt</b>	<b>4.039</b>	<b>3.999</b>	<b>2.656</b>	<b>2.301</b>	<b>2.333</b>	<b>2.359</b>	<b>2.357</b>	<b>- 41,6</b>

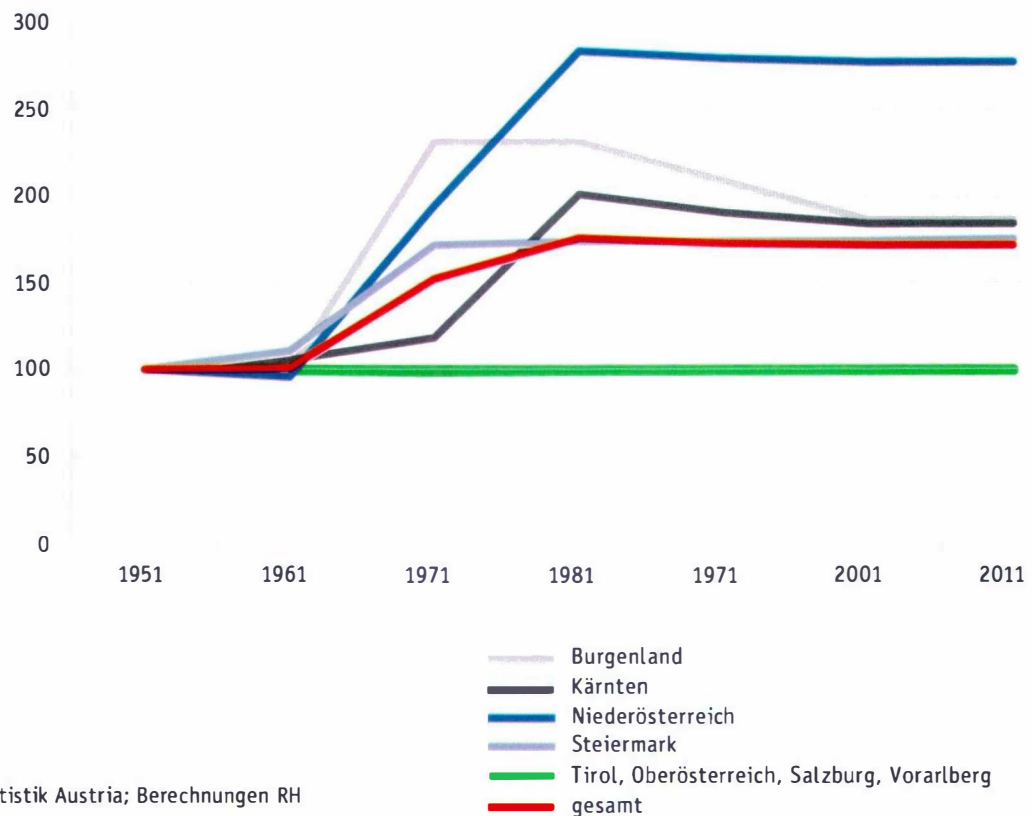
Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

Der Trend zu weniger Gemeinden, welcher fast ausnahmslos aus der Reduktion der Kleinstgemeinden resultierte, erfuhr seit den 1980er Jahren bis 2011 eine Stagnation bzw. sogar Umkehr. Insgesamt stieg die Anzahl der Gemeinden im Zeitraum 1981 bis 2011 von 2.301 auf 2.357 leicht an, die Kleinstgemeinden stiegen von 174 auf 186 in der Größenklasse bis 500 Einwohner und von 404 auf 433 in der Größenklasse von 501 bis 1.000 Einwohner.

(3) Noch deutlicher zeigte sich diese Trendumkehr bei der Analyse der durchschnittlichen Einwohnerzahlen je Gemeinde (die durchschnittlichen Einwohnerzahlen je Gemeinde bereinigte der RH durch Eliminierung des Bevölkerungswachstums im jeweiligen Land; als Basisjahr für den Index wählte er das Jahr 1951 (1951 = 100); die im Jahr 2015 in Kraft getretene Gemeindestrukturreform in der Steiermark ist nicht berücksichtigt):

### Langfristige demografische Entwicklung – Veränderung der Gemeindestruktur

Abbildung 9: Einwohner je Gemeinde ohne Bevölkerungsveränderung, 1951 bis 2011  
(Index 1951 = 100)



Quellen: Statistik Austria; Berechnungen RH

In den Ländern Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg blieben die Einwohnerzahlen je Gemeinde aufgrund gleichbleibender Gemeindeganzahl konstant. In den Ländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich und Steiermark stagnierten sie seit den 1980er Jahren.

**26.2** (1) Der RH hielt fest, dass die Entwicklung der Gemeindestruktur seit 1951 eine starke Tendenz zu größeren Gemeinden zeigte. Die Länder Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg waren von dieser Entwicklung ausgenommen.

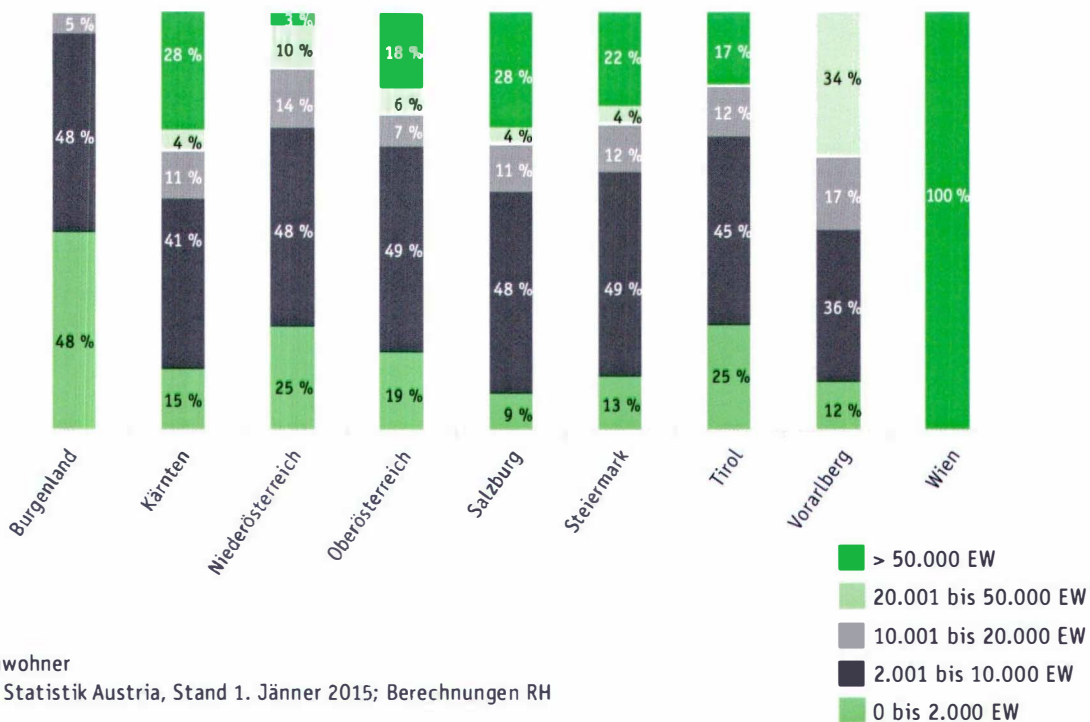
(2) Der RH wies auf die Trendumkehr bzw. Stagnation bei der Zusammenlegung von Kleinstgemeinden seit den 1980er Jahren hin. Diese Trendumkehr fiel zeitlich mit der Abschaffung der abgestuften Vielfacher in den Größenklassen bis 10.000 Einwohner durch die FAG-Änderung im Jahr 1985 zusammen.

(3) Der RH wies weiters darauf hin, dass innerhalb der Größenklasse bis 10.000 Einwohner in der Periode 1951 bis 2011 sehr unterschiedliche Tendenzen zu beobachten waren. Während die Anzahl der Kleinstgemeinden bis 1.000 Einwohner bis zum Jahr 1981 stark zurückging, stieg die Anzahl der Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern kontinuierlich an. Die seit dem Jahr 1985 in Anwendung befindliche Ausgestaltung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels – mit einem undifferenzierten Vervielfacher für alle Gemeinden bis 10.000 Einwohner – trug dieser Situation nicht Rechnung und bot keine ausreichenden Anreize zum Zusammenschluss von Klein- und Kleinstgemeinden.

Gebietsstand 2015

27.1 Die folgende Abbildung zeigt zum Stand 1. Jänner 2015 die Verteilung der Einwohner nach Größenklassen (entsprechend den Vervielfacher-Größenklassen und mit der zusätzlichen Größenklasse bis 2.000 Einwohner):

Abbildung 10: Verteilung der Einwohner nach Größenklassen und Ländern, Gebietsstand 1. Jänner 2015



Die Länder Kärnten und Vorarlberg (33 % bzw. 34 %) wiesen einen hohen Anteil von Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern auf. Im Burgenland lebten hingegen 95 % der Einwohner in Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern. Die burgenländischen Gemeinden erhielten folglich durch die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüs-

sels weniger Ertragsanteile als Länder mit größeren Gemeinden. Der Anteil der Kleinstgemeinden (bis 2.000 Einwohner) war im Burgenland mit 48 % besonders hoch.

- 27.2** Der RH hielt fest, dass die Länder stark unterschiedliche Gemeindestrukturen aufwiesen. Die Anwendung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels brachte in Ländern mit einer kleinstrukturierten Gemeindeflandschaft Nachteile bei der Verteilung der Ertragsanteile mit sich.

### **Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder**

Gesetzliche  
Grundlage

- 28** (1) Gemäß § 11 Abs. 2 FAG 2008 waren die (um die Bedarfszuweisungen gekürzten) Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben an die Länder zu überweisen und von diesen – außer in Wien – an die einzelnen Gemeinden nach dem unter TZ 5 beschriebenen Modus aufzuteilen.

Nach § 12 Abs. 1 FAG 2008 gebührten den Ländern und Gemeinden monatliche Vorschüsse auf die ihnen zustehenden Ertragsanteile. Die endgültige Abrechnung hatte aufgrund des Rechnungsabschlusses des Bundes zu erfolgen; doch musste, sobald die vorläufigen Ergebnisse des abgelaufenen Haushaltsjahres der Bundesfinanzverwaltung vorlagen, spätestens aber bis Ende März, eine Zwischenabrechnung durchgeführt werden. Bei der Zwischenabrechnung mussten – vorbehaltlich der endgültigen Abrechnung – den Ländern und Gemeinden allfällige Restguthaben ausbezahlt sowie allfällige Übergewinne im Wege der Einbehaltung von den Ertragsanteil-Vorschüssen hereingebracht werden. In der Praxis ersetzte die Zwischenabrechnung die gesetzlich vorgesehene endgültige Abrechnung, weil nach der Zwischenabrechnung keine Änderung der Vorausanteile mehr erfolgte.

Nach § 12 Abs. 3 FAG 2008 gebührten den Ländern und Gemeinden zusätzlich jährlich je 145,35 Mio. EUR als Vorschüsse auf die zu erwartenden Anteile an der Einkommensteuer. Der Bund hatte diese Vorschüsse an die Länder und diese die den Gemeinden gebührenden Anteile nach Abzug der Landesumlage den Gemeinden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel jeweils bis Ende Dezember zu überweisen.

(2) Der beschriebene Modus bedeutete in der praktischen Umsetzung, dass die Länder den Gemeinden die Ertragsanteile eines Jahres in Form von



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

BMF

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

- 13 Vorschüssen (zwölf Monate plus die Anteile an der Einkommensteuer im Dezember) und
- einer Zwischenabrechnung im Folgejahr

zur Verfügung stellten.

(3) Nach der Rechtsprechung des VfGH zu dieser Rechtslage hatte die einzelne Gemeinde einen Rechtsanspruch gegenüber dem jeweiligen Land auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile<sup>44</sup>.

Berechnung und Anweisung durch das BMF und die Länder

BMF

29.1 (1) Die vom BMF im Zeitraum 2009 bis 2013 an die Länder überwiesenen Gemeindeertragsanteile waren vom BMF korrekt in der gesetzlich vorgesehenen Höhe berechnet.

(2) Der RH bereinigte die Daten um die in TZ 28 genannten Zwischenabrechnungen, so dass die jährlichen Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden länderweise ersichtlich waren (siehe Tabelle 22):

**Tabelle 22: Ertragsanteil-Ansprüche der Gemeinden länderweise**

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V
	in Mio. EUR							
2009	164,65	407,13	1.052,87	1.006,94	443,25	813,33	549,28	292,19
2010	171,54	422,09	1.089,56	1.045,67	461,84	844,63	573,23	306,76
2011	187,91	454,58	1.190,61	1.134,39	499,65	922,59	624,69	334,79
2012	191,41	469,71	1.210,69	1.174,90	518,18	946,71	647,37	345,62
2013	199,02	480,93	1.271,51	1.219,50	529,38	972,08	670,35	357,43
<b>Summe</b>	<b>914,54</b>	<b>2.234,44</b>	<b>5.815,24</b>	<b>5.581,40</b>	<b>2.452,30</b>	<b>4.499,34</b>	<b>3.064,91</b>	<b>1.636,79</b>

Quelle: BMF

Der Ertragsanteil-Anspruch einer Gemeinde war einer Forderung der Gemeinde an das Land gleichzusetzen. Der Anspruch war von der bankmäßigen Überweisung der Ertragsanteile an die Gemeinde zu unterscheiden, die üblicherweise zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte und sich in der Höhe vom Ertragsanteil-Anspruch unterschied, weil das Land nach der Berechnung der Ansprüche seinerseits bestehende Forderungen an die Gemeinden (wie bspw. die Landesumlage) gegenverrechnete.

<sup>44</sup> vgl. VfGH A17/73 (VfSlg. 7644/1975), A7/80 (VfSlg. 9280/1981), A8/80 (VfSlg. 9281/1981) und A10/00 (VfSlg. 15.938/2000)

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

**29.2** Der RH hielt fest, dass das BMF die Gemeindeertragsanteile im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe berechnete und an die Länder überwies.

### Monitoring und Transparenz

**30.1** (1) Die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden durch die Länder war in fünf von acht überprüften Ländern fehlerhaft, in zwei Ländern war die Dokumentation lückenhaft (siehe Tabelle 23 und im Detail TZ 31 ff. sowie Anhang III):

**Tabelle 23: Fehler und Dokumentationslücken bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile**

Land	2009	2010	2011	2012	2013
<b>B</b>	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
<b>K</b>	Dokumentation unvollständig	Dokumentation unvollständig	falsch	richtig	richtig
<b>NÖ</b>	falsch	falsch	falsch	falsch	falsch
<b>OÖ</b>	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
<b>S</b>	Dokumentation unvollständig	falsch	falsch	falsch	falsch
<b>St</b>	richtig	richtig	falsch	richtig	richtig
<b>T</b>	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
<b>V</b>	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig

Quellen: Länder

(2) Aufgrund des Berechnungsmodus, der die Kenntnis aller Gemeindedaten eines Landes voraussetzte, war es einer einzelnen Gemeinde unmöglich, die Berechnung der Ertragsanteile im Detail nachzuvollziehen.

(3) Eine Kontroll- oder Monitoringfunktion durch das BMF war im FAG 2008 nicht vorgesehen.

**30.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Berechnung in fünf von acht Ländern (Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark) fehlerhaft war.

(2) Der RH kritisierte die Intransparenz der Berechnung, durch die es für die Gemeinden nicht möglich war, die korrekte Zuteilung der Ertragsanteile zu überprüfen.



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

(3) Der RH empfahl dem BMF und den Ländern, die Monitoring- und Koordinationsfunktion des BMF im gesamten Vollzug zu stärken. Sämtliche Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile sollten auf den Websites des BMF und der Länder veröffentlicht werden.

Der RH empfahl den Ländern, die Berechnung der Ertragsanteile spätestens zum Zeitpunkt der jährlichen Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen, um Berechnungsfehler zu vermeiden.

**30.3** (1) *Das Land Burgenland verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass die Berechnung der Gemeindeertragsanteile seit dem Jahr 2013 mit dem BMF abgeglichen würde und die RH-Empfehlung daher umgesetzt sei.*

(2) *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es seit dem Jahr 2015 einen Abgleich der Berechnung mit dem BMF durchführe.*

(3) *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei eine Veröffentlichung der Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile mit dem Ziel, die Nachvollziehbarkeit für Gemeinden zu erleichtern, aufgrund der Komplexität der Berechnungsmethodik wenig erfolgversprechend.*

(4) *Das Land Oberösterreich führte in seiner Stellungnahme aus, dass alle Teilaggregate der Gemeindeertragsanteile (z.B. Vorausanteile, die sich aufgrund einer Valorisierung veränderten) sofort neu berechnet würden, um einen Ausgleich während des Jahres zu gewährleisten. Damit erfülle das Land Oberösterreich die Vorgaben des RH und gewährleiste eine korrekte Darstellung der Finanzkraftwerte jeder Gemeinde.*

(5) *Wie das Land Steiermark in seiner Stellungnahme mitteilte, werde es die Empfehlung des RH, die Berechnung der Gemeindeertragsanteile spätestens zum Zeitpunkt der jährlichen Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen, umsetzen. Die Empfehlung des RH, sämtliche Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile auf der Website des Landes zu veröffentlichen, werde geprüft.*

**30.4** (1) Der RH anerkannte, dass die Länder Burgenland und Kärnten zwischenzeitig die Berechnung der Ertragsanteile zeitgerecht mit dem BMF abglichen und sie damit das Fehlerrisiko in der Berechnung verminderten.

(2) Zur vom Land Niederösterreich angeführten Komplexität der Berechnung der Gemeindeertragsanteile verwies der RH darauf, dass er in TZ 7, 9 und 40 eine grundlegende Vereinfachung derselben emp-

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

fohlen hatte. Aufgrund des Berechnungsmodus war es im überprüften Zeitraum für eine einzelne Gemeinde ohne Kenntnis aller Gemeindedaten eines Landes unmöglich, die Berechnung nachzuvollziehen. Die Veröffentlichung der Daten kann in einem ersten Schritt – solange eine Vereinfachung der Berechnung noch nicht umgesetzt ist – zur Transparenz der Berechnung beitragen. Er hielt daher seine Empfehlung zur Veröffentlichung der Berechnungsdaten als Maßnahme zur Erhöhung der Transparenz aufrecht.

(3) Gegenüber dem Land Oberösterreich verwies der RH auf seine Feststellung in TZ 31, wonach das Land Oberösterreich im überprüften Zeitraum die Ertragsanteile korrekt berechnet hatte. Um Berechnungsfehler auch in Zukunft auszuschließen, hielt er an seiner Empfehlung fest, die Berechnung der Ertragsanteile spätestens zum Zeitpunkt der Zwischenabrechnung mit dem BMF abzugleichen.

(4) Der RH nahm die Ausführungen des Landes Steiermark zur Kenntnis. Er betonte die Notwendigkeit, die Daten zur Berechnung der Gemeindeertragsanteile auf den Websites der Länder zu veröffentlichen, um die Transparenz der Zuteilung der Ertragsanteile zu erhöhen, und hielt daher seine diesbezügliche Empfehlung aufrecht.

### Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg

- 31.1** Die Länder Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg teilten den Gemeinden die Ertragsanteil-Ansprüche im überprüften Zeitraum in der gesetzlich vorgesehenen Höhe zu.
- 31.2** Der RH hob die korrekte Berechnung der Gemeindeertragsanteile in den Ländern Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg hervor.

### Burgenland

- 32.1** (1) Das Land Burgenland wich in den Jahren 2009 bis 2012 bei der Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Die einzelnen Abweichungen fasst die folgende Tabelle 24 zusammen (die detaillierte Darstellung der Abweichungen ist Anhang III zu entnehmen):



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel  
im Finanzausgleich

**Tabelle 24: Fehler bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile im Burgenland**

	2009	2010	2011	2012	2013
30 %iger Unterschiedsbetrag zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Vorausanteile gem. § 11 Abs. 5 und 6 FAG 2008	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5)	falsch (Abs. 5 und 6)	falsch (Abs. 5 und 6)	richtig
Getränkesteuerausgleich	richtig	richtig	richtig	richtig	richtig
Werbeabgabe/Werbesteuerausgleich	falsch	falsch	richtig	richtig	richtig
aBS-Ertragsanteile	falsch	falsch	falsch	falsch	richtig
Abzug ehemaliges Landespflegegeld	n.a.	n.a.	n.a.	falsch	falsch
<b>Ertragsanteil-Ansprüche der einzelnen Gemeinden</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>	<b>falsch</b>

Quelle: Land Burgenland

(2) Im Jahr 2013 musste das Land Burgenland die Berechnung der Abzüge des ehemaligen Landespflegegeldes aufgrund von Fehlern bei der Verbuchung der Kommunalsteuer korrigieren.

(3) Wegen finanzieller Schwierigkeiten eines burgenländischen Rettungsdienstes nahm das Land Burgenland in den Jahren 2008 und 2009 gemäß einer zwischen dem Land Burgenland und dem Burgenländischen Gemeindebund, dem Sozialdemokratischen Gemeindevertreterverband Burgenland und dem Österreichischen Städtebund vom 12. August 2008 abgeschlossenen Vereinbarung Abzüge bei den Ertragsanteilen in der Höhe von 525.000 EUR (2008) sowie 300.000 EUR (2009) vor. Diese Geldmittel überwies das Land an den Rettungsdienst. Das Land verpflichtete sich darüber hinaus zur Zahlung von Landesmitteln in der Höhe von 825.000 EUR<sup>45</sup>. Der gesamte Sanierungszuschuss betrug 1,65 Mio. EUR.

Während die Zahlung der Landesmittel nach Zustimmung durch den Landtag<sup>46</sup> erfolgte, gab es für den Abzug bei den Ertragsanteilen der Gemeinden keine rechtliche Grundlage durch vorangegangene Gemeinderatsbeschlüsse gemäß Burgenländischer Gemeindeordnung. Ebenso wenig erteilten die Gemeinden ihren Interessenvertretungen eine Vorausermächtigung zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung.

<sup>45</sup> Das Land verbuchte die Zahlungen in den Rechnungsabschlüssen 2008 und 2009 unter der Voranschlagsstelle 1/530015/7670-Rettungsdienst, Beitrag des Landes.

<sup>46</sup> jeweils durch die Nachtragsvoranschläge

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

(4) In den Jahren 2009 bis 2012 rundete das Land Burgenland die Landesdurchschnittskopfquote auf zwei Dezimalstellen, was zusätzlich zu Abweichungen mit finanziellen Auswirkungen führte (Details siehe Anhang III).

(5) Nach Angaben des Landes Burgenland im Zuge der Gebarungsüberprüfung beabsichtige es, die Zwischenabrechnungen der Jahre 2009 bis 2013 richtigzustellen.

**32.2** (1) Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche der Jahre 2009 bis 2013.

Er empfahl dem Land Burgenland, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden entsprechend zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Land Burgenland Rundungen bei der Landesdurchschnittskopfquote vornahm.

Er empfahl daher dem Land Burgenland, Rundungen zu unterlassen bzw. nur dann vorzunehmen, wenn diese keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen.

(3) Der RH kritisierte, dass das Land Burgenland Abzüge bei den Ertragsanteilen vornahm. Er wies wiederholt darauf hin, dass ein Rechtsanspruch der einzelnen Gemeinden auf Zuteilung der Gemeindeertragsanteile in der gesetzlich vorgesehenen Höhe bestand.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, derartige Abzüge in Hinkunft zu unterlassen.

(4) Der RH kritisierte weiters, dass das Land Burgenland eine schriftliche Vereinbarung mit den Interessenvertretungen der Gemeinden abschloss, ohne sicherzustellen, dass dafür eine rechtliche Grundlage in Form von Gemeinderatsbeschlüssen vorlag.

Er empfahl dem Land Burgenland, bei Vereinbarungen, die Interessenvertretungen der Gemeinden für ihre Mitglieder abschließen, auf das Vorliegen der dafür notwendigen Gemeinderatsbeschlüsse zu achten.

**32.3** *Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Burgenländische Landesregierung am 26. Jänner 2016 die Durchführung der Richtigstellung der Gemeindeertragsanteile beschlossen habe und die Korrektur im Zuge der Auszahlung der Ertragsanteil-Vorschüsse*



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

*im Jänner 2016 erfolgt sei. Die durch Rundungen entstandenen Fehler seien dabei ebenfalls behoben worden. Ab dem Jahr 2014 habe das Land keine Rundungen mehr vorgenommen.*

*Das Land Burgenland führte in seiner Stellungnahme weiter aus, dass die burgenländischen Gemeinden einem Rettungsdienst die Wahrnehmung des örtlichen Rettungsdienstes übertragen hätten und somit eine Finanzierungsverpflichtung der Gemeinden bestünde. Der Abzug von den Gemeindeertragsanteilen in der Höhe von 825.000 EUR sei notwendig und unumgänglich gewesen, um den unmittelbar drohenden Konkurs des Rettungsdienstes abzuwenden. Aufgrund der finanziellen Situation des Rettungsdienstes im Jahr 2008 wäre höchste Dringlichkeit geboten gewesen. Aus zeitlichen Gründen sei es daher unmöglich gewesen, Zustimmungserklärungen der einzelnen Gemeinden einzuholen. In Hinkunft werde das Land Burgenland keine derartigen Abzüge mehr vornehmen.*

- 32.4** Der RH wies mit Nachdruck darauf hin, dass die Gemeinden einen Rechtsanspruch auf Zuteilung der Ertragsanteile in der gesetzlich vorgesehenen Höhe hatten. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest, Abzüge von den Ertragsanteilen der Gemeinden zu unterlassen.
- 33.1** Zur Fehlerhäufigkeit bei der Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden im Burgenland gab das Land Burgenland an, dass ein Mitarbeiter der Gemeindeabteilung die Ertragsanteile im gesamten Zeitraum 2009 bis 2013 berechnete. Ein internes Kontrollsystem bestand im Zeitraum 2009 bis 2012 nicht. Ab dem Jahr 2013 überprüften zwei Mitarbeiter der Gemeindeabteilung die Berechnung. Nach dieser Überprüfung genehmigte das zuständige Mitglied der Landesregierung die Berechnungen und gab sie damit für die Buchhaltung frei.
- 33.2** Der RH kritisierte, dass im Zeitraum 2009 bis 2012 kein Internes Kontrollsystem bestand. Er empfahl dem Land Burgenland, den Kontrollprozess zu verbessern, indem die Wirksamkeit und Effizienz des IKS durch die Interne Revision des Landes bzw. externe unabhängige Kontrollorgane in regelmäßigen Abständen überprüft wird.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des Landes Burgenland habe es einen weiteren Kontrollschritt in der Abteilung für Finanzen und Buchhaltung geschafften.*

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

### Kärnten

**34.1** Die vom Land Kärnten an den RH übermittelten Daten zu den von der Gemeindeabteilung ermittelten Ertragsanteil-Ansprüchen waren betreffend die Jahre 2009 und 2010 unvollständig. Nach Angaben des Landes Kärnten lag die Unvollständigkeit der Daten an einer EDV-Umstellung.

**34.2** Der RH kritisierte die mangelnde Dokumentation der Berechnung für die Jahre 2009 und 2010.

Er empfahl dem Land Kärnten, im Falle von EDV-Umstellungen eine lückenlose Dokumentation anzulegen, damit die Berechnung der Ertragsanteile der Gemeinden im Detail überprüft werden kann.

**34.3** *Das Land Kärnten führte in seiner Stellungnahme aus, dass das bis zum Jahr 2010 verwendete EDV-System aufgrund des überraschenden krankheitsbedingten Ausscheidens eines Mitarbeiters nicht mehr hätte gewartet und angepasst werden können. Die aus dem Altsystem in die neue EDV-Applikation übernommenen Daten hätten für die Jahre 2009 und 2010 nur mehr als Gesamtsumme dargestellt werden können.*

**34.4** Um in Zukunft Lücken in der Dokumentation zu unterbinden, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

**35.1** Im Jahr 2011 wich das Land Kärnten bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags entsprach aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, die Berechnung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Der Gesamtbetrag der Ansprüche für alle Gemeinden war korrekt, die oben beschriebenen Fehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Klagenfurt im Jahr 2011 um rd. 36.834 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Millstatt am See um rd. 930 EUR zu hoch.

Im Rahmen der Gebarungsüberprüfung teilte das Land Kärnten mit, dass es die Zwischenabrechnung des Jahres 2011 im Juni 2015 richtiggestellt habe.



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

### 35.2 Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Jahr 2011.

Er empfahl dem Land Kärnten, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für das Jahr 2011 entsprechend zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

### 35.3 *Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, die vom RH aufgezeigten Fehler bereits im Mai 2015 aufgearbeitet zu haben; die Korrekturzahlungen seien mit der Abrechnung im Juni 2015 erfolgt.*

Niederösterreich

### 36.1 (1) In den Jahren 2009 bis 2013 wich das Land Niederösterreich bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Im Einzelnen stellte der RH folgende Abweichungen fest:

- Aufgrund falscher Bevölkerungswerte war der Vorausanteil gemäß § 11 Abs. 5 FAG 2008 im Jahr 2009 fehlerhaft.
- In den Jahren 2009 bis 2013 war die Berechnung der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs aufgrund eines falschen Berechnungsmodus<sup>47</sup> in der Zwischenabrechnung fehlerhaft.
- Im Falle der Werbeabgabe/des Werbesteuerausgleichs im Zeitraum 2009 bis 2013 und im Falle des Getränkesteuerausgleichs im Zeitraum 2009 bis 2010 unterschied das Land Niederösterreich in den monatlichen Mitteilungen an die Gemeinden nicht zwischen den Ansprüchen der Zwischenabrechnung und den Ansprüchen des laufenden Jahres (siehe dazu auch TZ 40). Dadurch war es den Gemeinden (und auch dem RH) unmöglich, die tatsächlichen Ansprüche eines bestimmten Jahres aus den Mitteilungen zu entnehmen bzw. die Berechnung nachzuvollziehen.

(2) Laut Angaben des Landes Niederösterreich habe die gesamte Abweichung für alle Gemeinden im Zeitraum 2009 bis 2013 199.324 EUR betragen.

<sup>47</sup> Das Land Niederösterreich bildete die Differenz aus zwölf Vorschüssen und dem zu verteilenden Gesamtbetrag und teilte die Differenz unter Verwendung des jeweils geltenden Schlüssels des Folgejahres, anstatt den Schlüssel des Jahres zu verwenden, auf das sich die Zwischenabrechnung bezog.

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Die beschriebenen Fehler zogen für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere hingegen zu niedrige Ansprüche nach sich. Zusätzlich ergaben sich durch den falschen Berechnungsmodus Verschiebungen zwischen den Jahren, so dass eine bestimmte Gemeinde in einem Jahr zu hohe, im darauffolgenden Jahr zu niedrige Ansprüche erhielt. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde St. Pölten im Jahr 2010 um rd. 44.270 EUR zu hoch, im Jahr 2011 um rd. 8.302 EUR zu niedrig. Die Ansprüche der Gemeinde Wiener Neustadt waren im Jahr 2012 um rd. 9.150 EUR zu hoch, im Jahr 2013 um rd. 12.940 EUR zu niedrig.

- 36.2** Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Zeitraum 2009 bis 2013.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28). Er empfahl weiters, die Mitteilungen an die Gemeinden so zu gestalten, dass die Ansprüche, die sich aus der Zwischenabrechnung des Vorjahres ergeben, klar ersichtlich sind.

- 36.3** *Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die aufgrund des Abrechnungssystems entstandenen Differenzen bei der Zwischenabrechnung des Werbesteuerenausgleichs im Jahr 2016 bereinigen werde. In den Verständigungsschreiben an die Gemeinden werde das Land Niederösterreich ab dem Jahr 2016 die Beträge für die Zwischenabrechnung getrennt von den Ertragsanteil-Vorschüssen ausweisen.*

### Salzburg

- 37.1** Das Land Salzburg verfügte für das Jahr 2009 über keine elektronisch verarbeitbaren Daten betreffend die Ertragsanteil-Ansprüche. Laut Angaben des Landes Salzburg sei eine EDV-Umstellung für das Fehlen der Daten verantwortlich.
- 37.2** Der RH kritisierte die mangelnde Verfügbarkeit elektronischer Daten für das Jahr 2009.

Er empfahl dem Land Salzburg, im Falle von EDV-Umstellungen den Altdatenbestand für mindestens sieben Jahre aufzubewahren bzw. elektronisch verfügbar zu machen.



Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

- 38.1** In den Jahren 2009 bis 2013 rundete das Land Salzburg den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf ganze Zahlen. Da der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Zuge der Berechnung der Ertragsanteil-Ansprüche mehrfach zur Anwendung kam (beim 30 %igen Unterschiedsbetrag, beim Getränkesteuerausgleich, bei der Verteilung der aBS-Ertragsanteile und beim ehemaligen Landespflegegeld), ergaben sich durch die Rundung auf ganze Zahlen falsche Werte für die Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden.

Der Gesamtbetrag der Ansprüche für alle Gemeinden war korrekt, die Fehler aus Rundungen zogen daher für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Salzburg Stadt im Jahr 2010 um rd. 5.049 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Hintersee um rd. 222 EUR zu hoch. Im Jahr 2011 waren die Ansprüche der Gemeinde Salzburg Stadt um rd. 3.098 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Saalbach-Hinterglemm um rd. 1.494 EUR zu hoch.

Das Land Salzburg teilte im Rahmen der Gebarungsprüfung mit, ab dem Jahr 2015 keine Rundungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels mehr vorzunehmen.

- 38.2** (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Land Salzburg bei der Berechnung der Gemeindeertragsanteile den abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf ganze Zahlen gerundet hatte.

Er empfahl daher dem Land Salzburg, Rundungen zu unterlassen bzw. nur dann vorzunehmen, wenn diese keine finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen.

(2) Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Zeitraum 2009 bis 2013.

Er empfahl dem Land Salzburg, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für die Jahre 2009 bis 2013 entsprechend zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

Steiermark

- 39.1** Im Jahr 2011 wich das Land Steiermark bei der Berechnung der Ansprüche für die einzelnen Gemeinden von den gesetzlichen Vorgaben ab. Die Berechnung des 30 %igen Unterschiedsbetrags entsprach aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, die Berech-

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

nung des Vorausanteils nach § 11 Abs. 6 FAG 2008 aufgrund falscher Pro-Kopf-Beträge nicht den gesetzlichen Vorgaben. Die Aufteilung der aBS-Ertragsanteile war aufgrund falscher Werte des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fehlerhaft.

Der Gesamtbetrag der Ansprüche für alle Gemeinden war korrekt, die beschriebenen Fehler zogen daher für bestimmte Gemeinden zu hohe Ansprüche, für andere zu niedrige Ansprüche nach sich. Beispielsweise waren die Ansprüche der Gemeinde Graz im Jahr 2011 um rd. 214.884 EUR zu niedrig, die Ansprüche der Gemeinde Fohnsdorf um rd. 2.590 EUR zu hoch.

Das Land Steiermark teilte im Rahmen der Gebarungsüberprüfung mit, dass es die Zwischenabrechnungen für das Jahr 2011 im März 2015 richtig gestellt habe.

### 39.2 Der RH kritisierte die falsche Ermittlung der Ansprüche im Jahr 2011.

Er empfahl dem Land Steiermark, die Zwischenabrechnungen der Gemeinden für das Jahr 2011 zu korrigieren, weil die Gemeinden einen rechtlichen Anspruch auf die korrekte Zuteilung von Ertragsanteilen hatten (siehe TZ 28).

### 39.3 *Das Land Steiermark teilte in seiner Stellungnahme mit, die vom RH aufgezeigten Fehler bereits im Zuge der Zwischenabrechnung bereinigt zu haben; die Korrekturzahlungen seien mit der Abrechnung im März 2015 erfolgt.*

Verbuchung der Ertragsanteile in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden

### 40.1 (1) Eine Gegenüberstellung der in den Jahren 2009 bis 2013 an die Gemeinden angewiesenen Ertragsanteile (gemäß den von den Ländern dem RH bekanntgegebenen Daten) mit jenen Beträgen, die die Gemeinden – laut ihren jährlichen Meldungen an die Statistik Austria – als Einnahme (auf dem Konto 859 Ertragsanteile) verbuchten, ergab folgende Differenzen (die Differenzbeträge enthalten positive und negative Einzelabweichungen der einzelnen Gemeinden, die sich teilweise ausgleichen):





Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel im Finanzausgleich

**Tabelle 25: Differenz zwischen der Anweisung der Ertragsanteile durch die Länder und der Verbuchung der Gemeinden, 2009 bis 2013<sup>1</sup>**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Anweisung der Länder an die Gemeinden, in EUR</b>					
B	168.988.782	167.759.539	187.187.821	191.111.482	200.260.457
K	k.A.	k.A.	450.483.176	469.635.859	487.162.782
NÖ	1.081.890.840	1.066.269.848	1.186.785.158	1.212.161.232	1.276.027.868
OÖ	1.034.229.126	1.023.313.085	1.130.932.096	1.175.222.012	1.224.652.647
S	k.A.	451.490.473	500.461.293	514.148.063	535.768.565
St	833.352.596	825.665.105	921.502.793	944.752.572	982.009.602
T	564.480.135	561.964.047	620.596.528	648.414.127	674.707.359
V	302.063.302	298.459.743	334.802.231	345.933.722	359.191.539
<b>gesamt</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>5.332.751.096</b>	<b>5.501.379.070</b>	<b>5.739.780.819</b>
<b>Verbuchung der Gemeinden laut Meldung an die Statistik Austria, in EUR</b>					
B	168.982.016	167.892.131	186.700.871	192.482.451	206.276.068
K	417.753.754	414.993.845	450.538.393	469.611.857	487.084.640
NÖ	1.088.031.748	1.066.453.546	1.181.539.864	1.210.644.464	1.267.011.841
OÖ	1.034.613.987	1.023.336.049	1.130.752.420	1.175.201.644	1.224.833.223
S	453.601.753	451.434.475	500.466.911	517.059.787	537.703.741
St	836.745.477	825.516.514	916.043.388	943.991.487	984.161.263
T	564.262.595	562.176.750	620.591.240	648.309.866	674.705.627
V	301.707.205	298.902.112	334.600.051	345.869.677	359.074.079
<b>gesamt</b>	<b>4.865.698.535</b>	<b>4.810.705.422</b>	<b>5.321.233.139</b>	<b>5.503.171.234</b>	<b>5.740.850.482</b>
<b>Differenz in EUR</b>					
B	- 6.766	132.592	- 486.950	1.370.969	6.015.611
K	k.A.	k.A.	55.217	- 24.002	- 78.143
NÖ	6.140.907	183.698	- 5.245.294	- 1.516.768	- 9.016.027
OÖ	384.862	22.965	- 179.676	- 20.368	180.575
S	k.A.	- 55.999	5.618	2.911.725	1.935.176
St	3.392.881	- 148.591	- 5.459.405	- 761.084	2.151.662
T	- 217.540	212.703	- 5.288	- 104.261	- 1.732
V	- 356.097	442.369	- 202.180	- 64.045	- 117.460
<b>gesamt</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>- 11.517.957</b>	<b>1.792.164</b>	<b>1.069.664</b>

<sup>1</sup> Das Land Kärnten konnte für die Jahre 2009 und 2010 keine Werte vorlegen, das Land Salzburg für das Jahr 2009.

Quellen: Ämter der Landesregierungen; BMF; Statistik Austria

Während in vier Ländern (Kärnten, Oberösterreich, Tirol und Vorarlberg) nur geringe Abweichungen vorlagen (unter 0,05 % im Jahr 2013), wiesen die anderen vier Länder (Burgenland, Niederösterreich, Salzburg und Steiermark) in einzelnen Jahren deutliche Abweichungen auf.

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

a) Im Burgenland verbuchten die Gemeinden im Jahr 2013 um 6,02 Mio. EUR mehr Einnahmen aus Ertragsanteilen, als das Land anwies. Dies entsprach einer Abweichung um 3 %. Das Land Burgenland schloss Transferzahlungen an die Gemeinden im Rahmen des Pflegesicherungsfonds in Höhe von 4,03 Mio. EUR in die Anweisungen der Ertragsanteile mit ein. Da das Land diese Transferleistungen in den Anweisungen an die Gemeinden nicht gesondert auswies und die Gemeinden dadurch nicht zwischen Ertragsanteilen und Transfers unterscheiden konnten, verbuchten die Gemeinden zu hohe Beträge auf das Konto Ertragsanteile. Als weitere Gründe für die großen Abweichungen nannte das Land Burgenland die erst im Jänner 2013 angewiesenen Einkommensteuervorschüsse des Jahres 2012 sowie die im Juni 2013 angewiesene Zwischenabrechnung des Jahres 2012 mit der Korrektur des ehemaligen Landespflegegeldes (siehe Anhang III).

b) In Niederösterreich verbuchten die Gemeinden im Jahr 2013 um 9,02 Mio. EUR weniger Einnahmen aus Ertragsanteilen, als das Land anwies. Dies entsprach einer Abweichung um 0,7 %. Das Land Niederösterreich begründete die Abweichungen mit Problemen bei der Jahresabgrenzung (einige Gemeinden verbuchten die Monatsanweisung vom Dezember erst im Folgejahr), mit vereinzelt fehlerhaften Buchungen in den Gemeinden sowie unterschiedlicher Verbuchung des Abzugs zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes.

c) Die Gemeinden in Salzburg und in der Steiermark verbuchten um 1,94 Mio. EUR bzw. um 2,15 Mio. EUR mehr Einnahmen aus Ertragsanteilen, als das Land an die Gemeinden anwies. Dies entsprach einer Abweichung um 0,4 % bzw. 0,2 %. Das Land Steiermark erklärte die Abweichungen hauptsächlich mit Jahresabgrenzungen. Als weitere Gründe führte das Land Steiermark Absetzungen von Abgaben ohne zeitliche Begrenzung an. Das Land Salzburg sah die Gründe für die Abweichungen in der Jahresabgrenzung sowie in fehlerhaften Buchungen (z.B. bei Rückerstattungen).

(2) Die folgende Tabelle zeigt Gemeinden mit hohen Abweichungen zwischen den Anweisungsbeträgen der Länder und den verbuchten Einnahmen der Gemeinden und die jeweiligen Gründe für die Abweichungen (wobei es im Rahmen der Gebarungüberprüfung nicht möglich war, sämtliche Gründe für die Abweichungen in allen Gemeinden zu erheben):

**Tabelle 26: Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden**

	Abweichung in EUR	Begründung	Detail	
<b>Burgenland</b>				
Eisenstadt (2013)	758.112	Fehlbuchung + unklare Abgrenzung	a) Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2012 sowie einen Ausgleichsbetrag des Jahres 2012 im Jahr 2013.	b) Die Gemeinde verbuchte den vom Land angewiesenen Betrag für den Pflegesicherungsfonds auf dem Konto der Ertragsanteile 895.
Mattersburg (2012)	17.759	Fehlbuchung + unklare Abgrenzung	a) Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2011 im Jahr 2012.	b) Die Gemeinde verbuchte den vom Land angewiesenen Betrag für den Pflegesicherungsfonds auf dem Konto der Ertragsanteile 895.
Oberwart (2011)	- 311.147	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte im Mai 2011 die angewiesenen Ertragsanteile nicht als Einnahme auf dem Konto 859.	
<b>Kärnten</b>				
Völkermarkt (2011)	12.307	Fehlbuchung	Die Gemeinde unterließ die Buchung von Ertragsanteilsabzügen.	
Millstatt (2012)	- 38.719	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde unterließ die Buchung der Ertragsanteile aus der Einkommensteuer.	b) Die Gemeinde unterließ die Buchung von Ertragsanteilsabzügen.
Krumpendorf (2011)	43.965	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde verbuchte Beträge (u.a. Ertragsanteile aus dem Vorjahr) fälschlicherweise im Jahr 2011.	b) Die Gemeinde unterließ die Verbuchung von Ertragsanteilsabzügen aus Abrechnungen mit den Vorjahren.
Stall (2013)	- 80.061	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde unterließ die Verbuchung der Ertragsanteile und die angewiesene Abrechnung im Monat August.	b) Die Gemeinde wies Fehlbuchungen bei den Vorausanteilen auf.
<b>Niederösterreich</b>				
Tulln (2013)	- 314.594	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den 30 %igen Unterschiedsbetrag nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/ Spielbankabgabe).	
Haag (2010)	- 201.836	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den 30 %igen Unterschiedsbetrag nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/ Spielbankabgabe).	
Ober-Grafendorf (2009)	- 124.897	Fehlbuchung	a) Die Gemeinde verbuchte den 30 %igen Unterschiedsbetrag nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/ Spielbankabgabe).	b) Die Gemeinde verbuchte Transfers an Unternehmen (Rückzahlungen der Getränkesteuer) auf dem Einnahmenkonto 859-Ertragsanteile als Negativbetrag.
Zwettl (2012)	226.454	unklare Regelung + Jahresabgrenzung	a) Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 751.	b) Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2012 die Anweisungen von Dezember 2011 bis November 2012.

## Berechnung und Zuteilung der Ertragsanteile durch das BMF und die Länder

### Fo tsetzung: Gründe für Abweichungen zwischen Anweisung und Verbuchung in ausgewählten Gemeinden

	Abweichung in EUR	Begründung	Detail
<b>Oberösterreich</b>			
Steyr (2013)	- 239.490	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2013 die Anweisungen von Dezember 2012 bis November 2013.
Sattledt (2012)	52.138	unklare Regelung	Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 751.
Aschach a. d. Donau (2011)	- 166.599	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte im Dezember 2011 die angewiesenen Ertragsanteile nicht als Einnahme auf dem Konto 859, sondern nur die mit den Ausgaben der Landesumlage saldierte Größe auf dem Konto 751.
<b>Salzburg</b>			
Salzburg (2013)	2.826.273	Jahresabgrenzung + unklare Regelung	a) Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2012 im Jahr 2013. b) Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 750.
Grödig (2013)	111.015	unklare Regelung	Die Gemeinde verbuchte den Abzug zur Finanzierung des ehemaligen Landespflegegeldes nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern als Ausgabe auf dem Konto 751.
Kuchl (2013)	- 1.013.160	keine Übereinstimmung mit Statistik Austria	Die Rechnungsabschlussdaten stimmten mit den Anweisungen des Landes überein, aber nicht mit der Meldung der Gemeinde an die Statistik Austria.
<b>Steiermark</b>			
Graz (2009)	1.110.292	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte Ertragsanteile von Dezember 2008 sowie einen Vorschuss auf Grundlage der Vorausanteile des Jahres 2008 im Jahr 2009.
Bruck (2009)	345.628	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2009 die Anweisungen von Dezember 2008 bis November 2009.
Judenburg (2010)	- 558.292	Fehlbuchung	Die Gemeinde stornierte fälschlicherweise die Monatsanweisung für Dezember 2010.
Leoben (2013)	- 113.393	Jahresabgrenzung	Die Gemeinde verbuchte im Jahr 2013 die Anweisungen von Dezember 2012 bis November 2013.
<b>Tirol</b>			
Kufstein (2012)	- 140.250	Fehlbuchung	Die Gemeinde verbuchte den Vorausanteil (§ 11 Abs. 6 FAG 2008) nicht auf dem vorgesehenen Konto 859, sondern auf 858 (Ertragsanteile/Spielbankabgabe)