
Geld sagt mehr als tausend Pläne

Finanzausgleich, Bedarfsszuweisungen, Steuern und ihre räumliche Wirkung

Johann Bröthaler

Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr.

Technische Universität Wien
Department für Raumplanung
Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik
www.ifip.tuwien.ac.at



ORTE - Symposium zur Raumplanung
Macht und Ohnmacht der Bürgermeister
Zur Rolle der Gemeinden in Niederösterreichs Siedlungsentwicklung
22. November 2018, St. Pölten

- 1. Kontext der Siedlungsentwicklung**
- 2. Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben und Einnahmen**
- 3. Handlungsspielraum der Gemeinden**
- 4. Räumliche fiskalische Wirkungen**
- 5. Schlussfolgerungen**

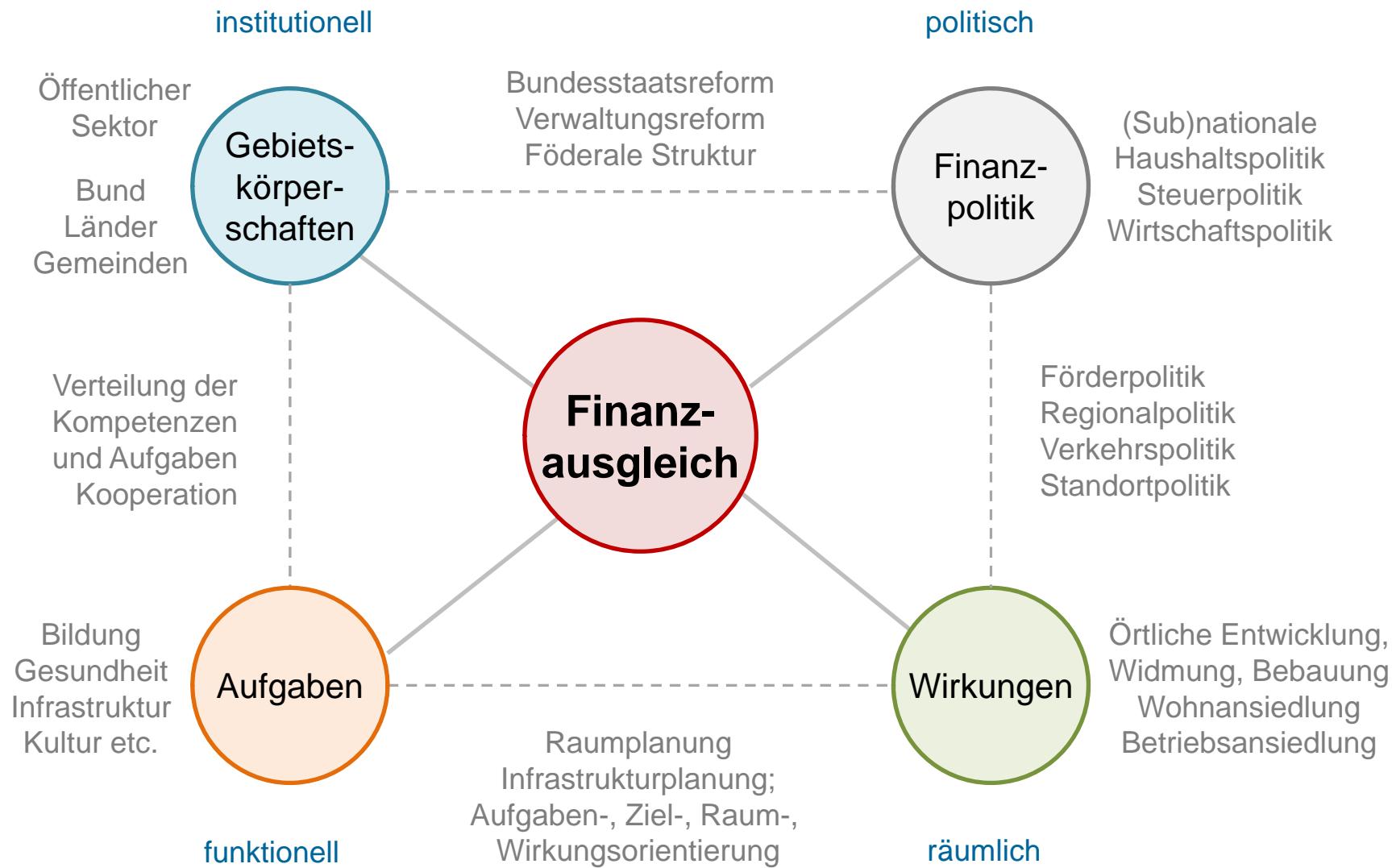


1. Kontext der Siedlungsentwicklung



Bröthaler (2017b)

Kontext des Finanzausgleichs



Bröthaler (2017)

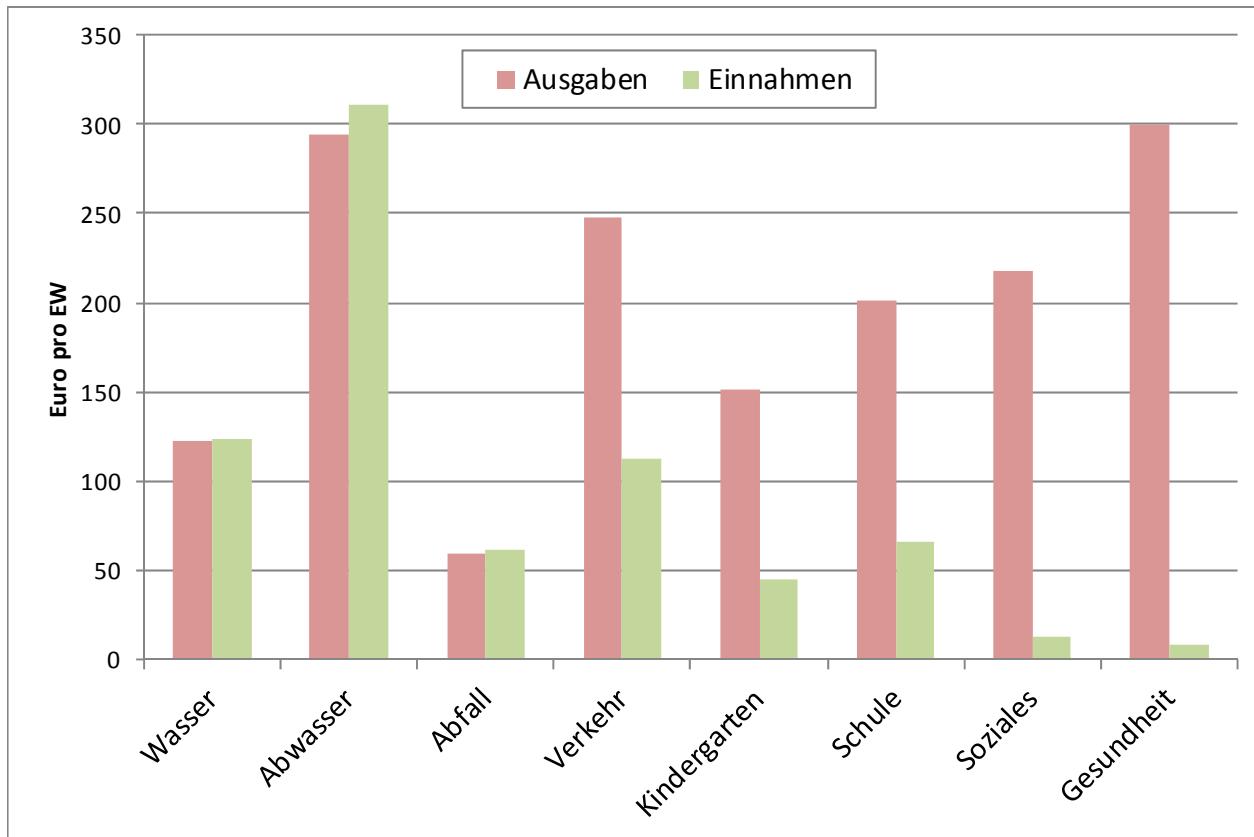
1. Kontext der Siedlungsentwicklung
- 2. Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben und Einnahmen**
3. Handlungsspielraum der Gemeinden
4. Räumliche fiskalische Wirkungen
5. Schlussfolgerungen



2. Siedlungsbezogene Ausgaben und Einnahmen

■ Ausgaben und Deckung durch funktionsspezifische Einnahmen

am Beispiel der niederösterreichischen Gemeinden (in Euro pro EW, 2017)



Augaben	%	% ges.
Wasser	8	5
Abwasser	18	11
Abfall	4	2
Verkehr	16	9
Kindergarten	10	6
Schule	13	7
Soziales	14	8
Gesundheit	19	11
Summe	100	59
AllgVerw		12
Öff. Ord		2
Kultur		3
Sonstige DL		13
Sonstige		9
Gesamt		100

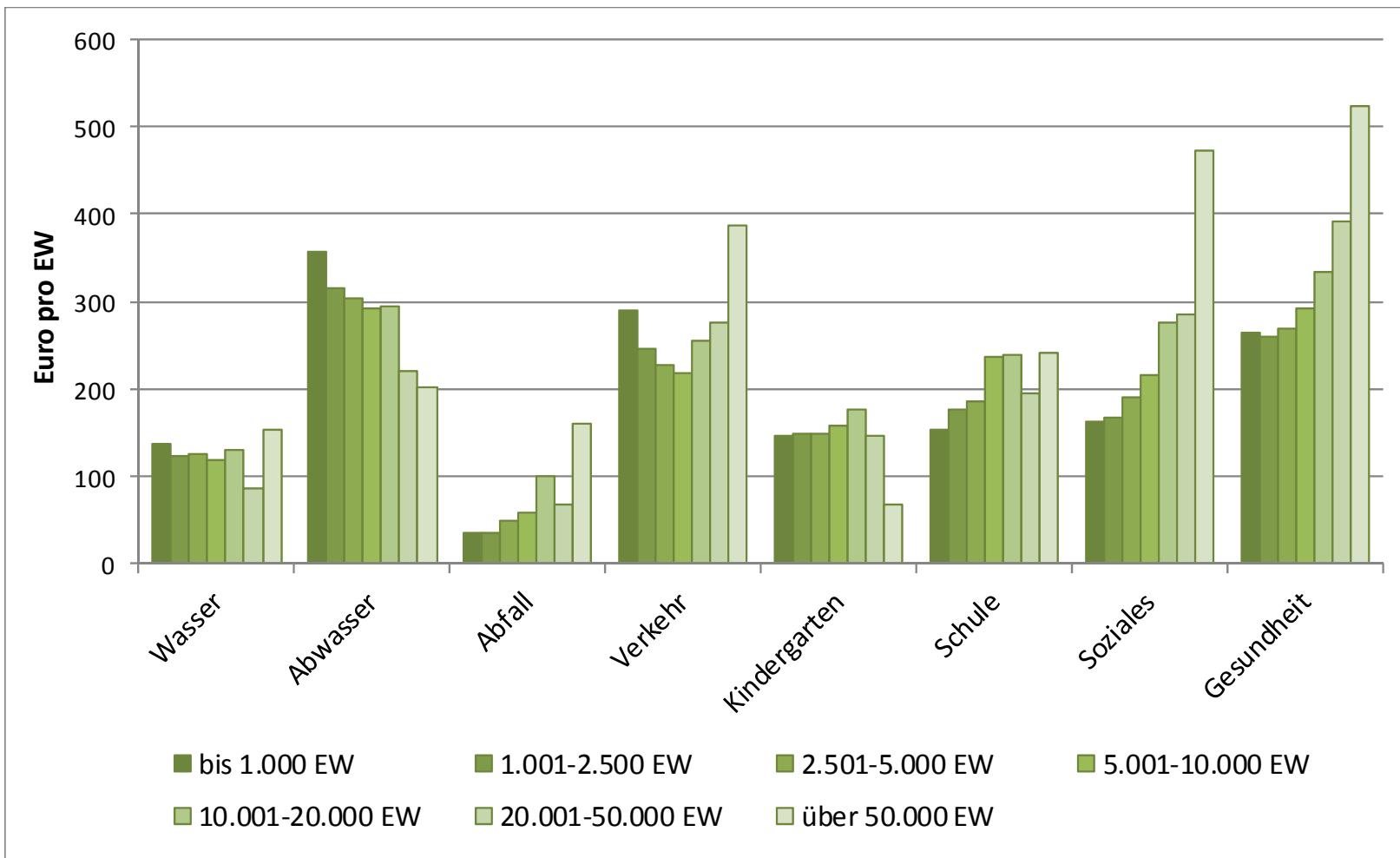
Eigene Darstellung (GemBon (2018)).

Siedlungsbezogene Ausgaben rund 60 % der Gesamtausgaben

Siedlungsbezogene Ausgaben

■ Ausgaben nach Größenklassen

am Beispiel der niederösterreichischen Gemeinden (in Euro pro EW, 2017)



Eigene Darstellung (GemBon (2018)).

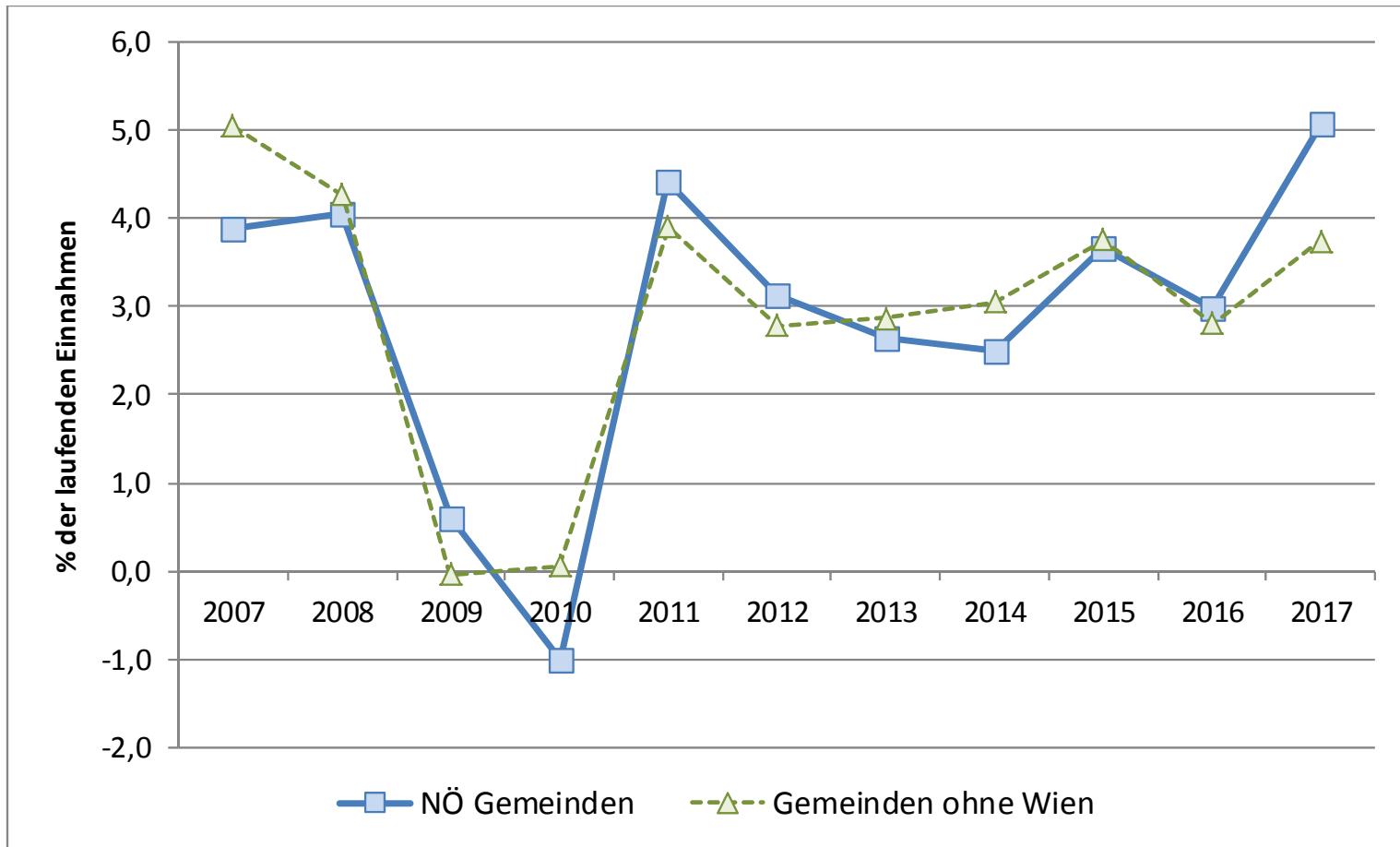
1. Kontext der Siedlungsentwicklung
2. Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben und Einnahmen
- 3. Handlungsspielraum der Gemeinden**
4. Räumliche fiskalische Wirkungen
5. Schlussfolgerungen



3. Handlungsspielraum der Gemeinden

■ Finanzierungsspielraum für investive Zwecke

am Beispiel der niederösterreichischen Gemeinden
(Freie Finanzspitze in % der laufenden Einnahmen, 2007-2017)

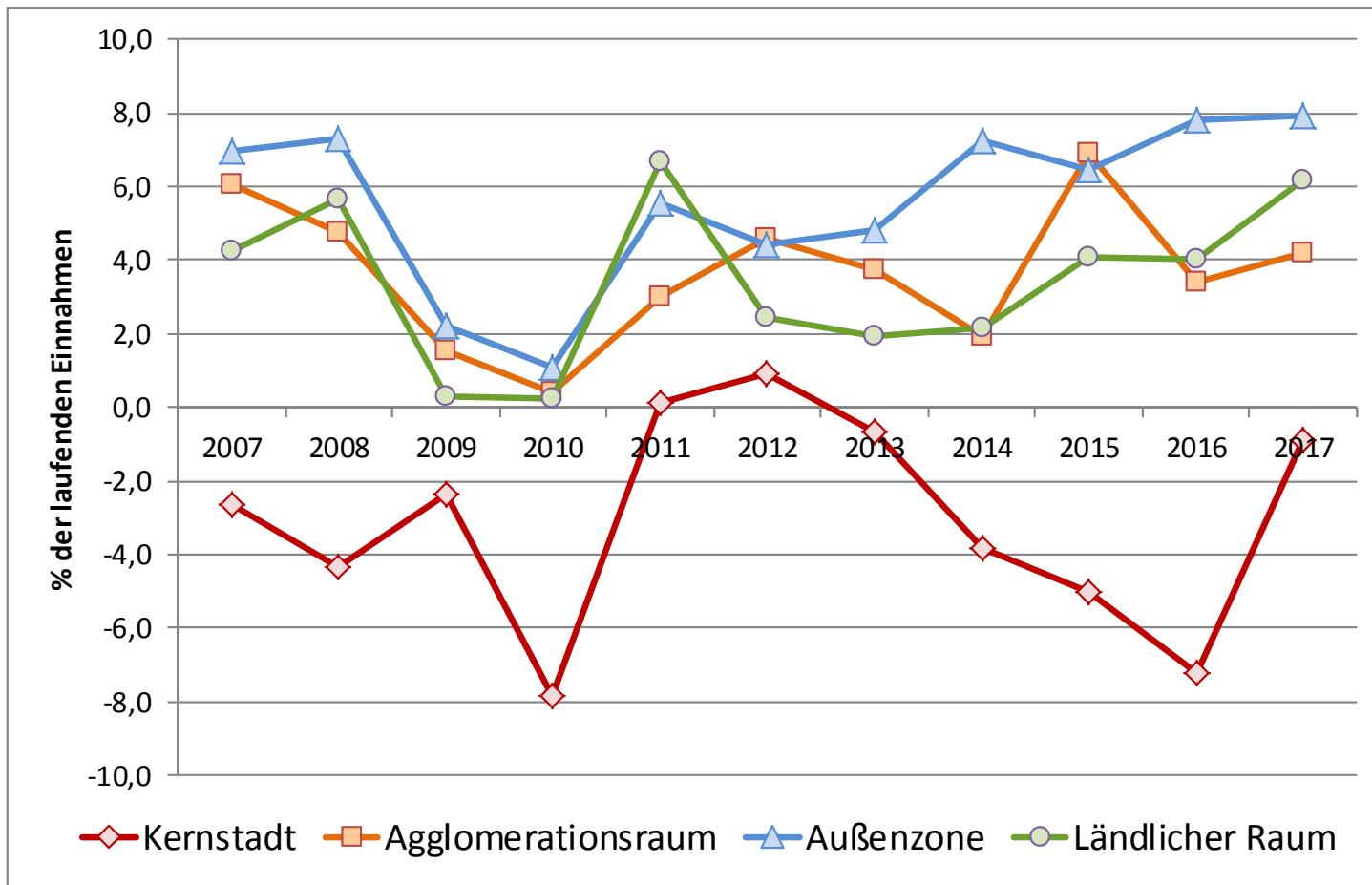


Eigene Darstellung (GemBon, 2018).

Handlungsspielraum der Gemeinden

■ Finanzierungsspielraum für investive Zwecke

am Beispiel der niederösterreichischen Gemeinden nach räumlicher Lage
(Freie Finanzspitze in % der laufenden Einnahmen, 2007-2017)

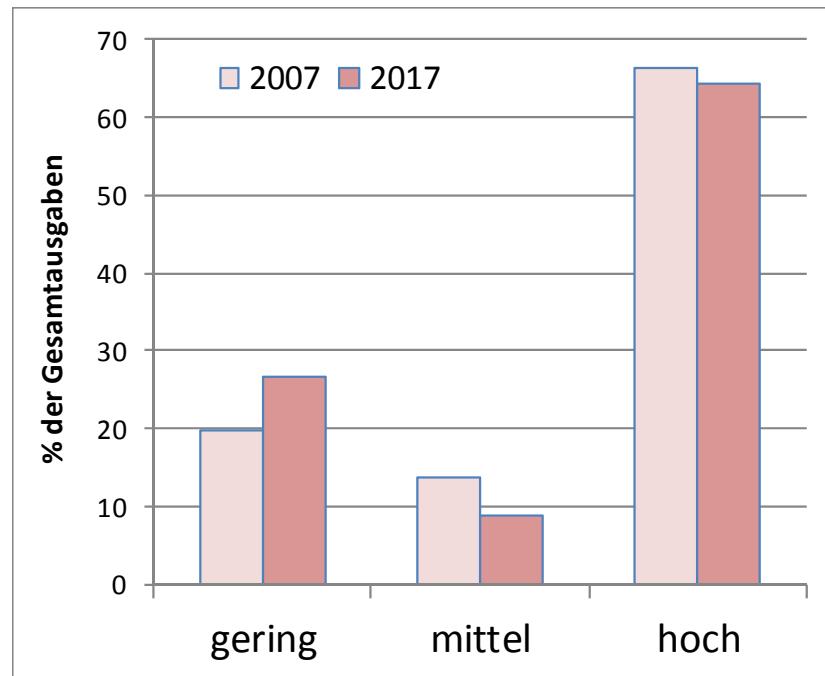


Eigene Darstellung (GemBon, 2018).

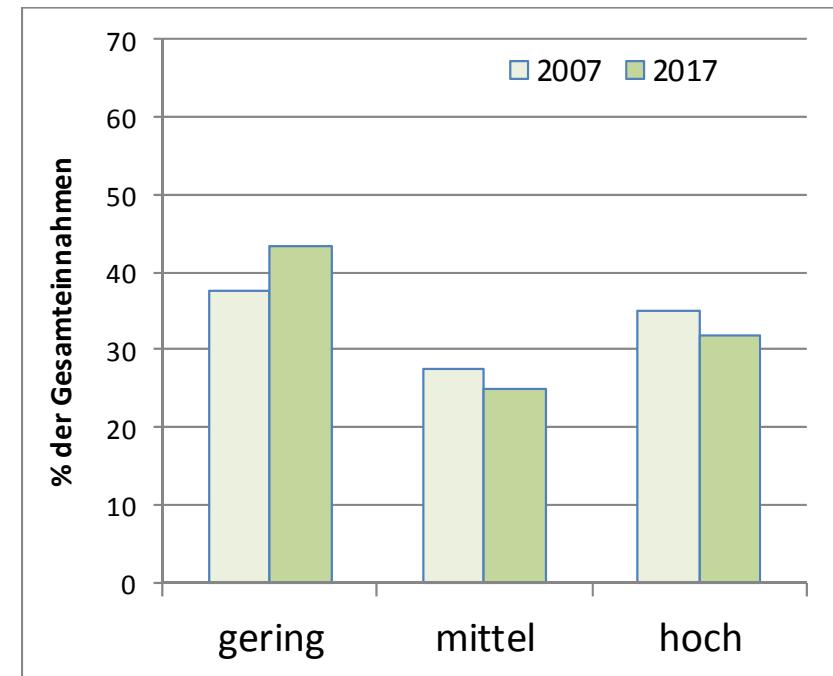
■ Einfluss auf Ausgaben und Einnahmen

am Beispiel der niederösterreichischen Gemeinden (in % von gesamt, 2017)

Ausgaben



Einnahmen



Anteil der Ausgaben/Einnahmen an Gesamtausgaben/-einnahmen, bei denen die Beeinflussbarkeit durch die Gemeinden gering/mittel/hoch ist (auf Basis einer Einschätzung der Ausgaben und Einnahmen nach ökonomischen Kategorien.
Eigene Einschätzung und Berechnung (Bröthaler, GemBon, 2018).

1. Kontext der Siedlungsentwicklung
2. Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben und Einnahmen
3. Handlungsspielraum der Gemeinden
- 4. Räumliche fiskalische Wirkungen**
5. Schlussfolgerungen



Befunde und Ansatzpunkte zu Handlungsspielraum und Raumrelevanz

4.1 Finanzausgleich

-----> Bund

4.2 Förderungen

-----> Land

4.3 Ökonomische Planung

-----> Gemeinde

■ Finanzausgleich im weiteren Sinn

- Kompetenzen der Gesetzgebung und Vollziehung, Ziele, Zuständigkeiten
- Verteilung der Aufgaben auf Gebietskörperschaftsebenen
- Verantwortung für Ausgaben und Finanzierung

■ Finanzausgleich im engeren Sinn

- Verteilung der Abgaben und bestimmter Transfers
- auf Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden
- soweit paktiert und im FAG geregelt

■ Regionaler Finanzausgleich

- landesintern/regional/interkommunal, vertikal/horizontal
- nach sonstigen gesetzlichen Bestimmungen oder Vereinbarungen
- mit verschiedenen, vielfach kooperativen Instrumenten, z.B.
- Ausgabenteilung, Kommunalsteuerteilung, interkommunale Transfers

Anknüpfungspunkte im Finanzausgleich

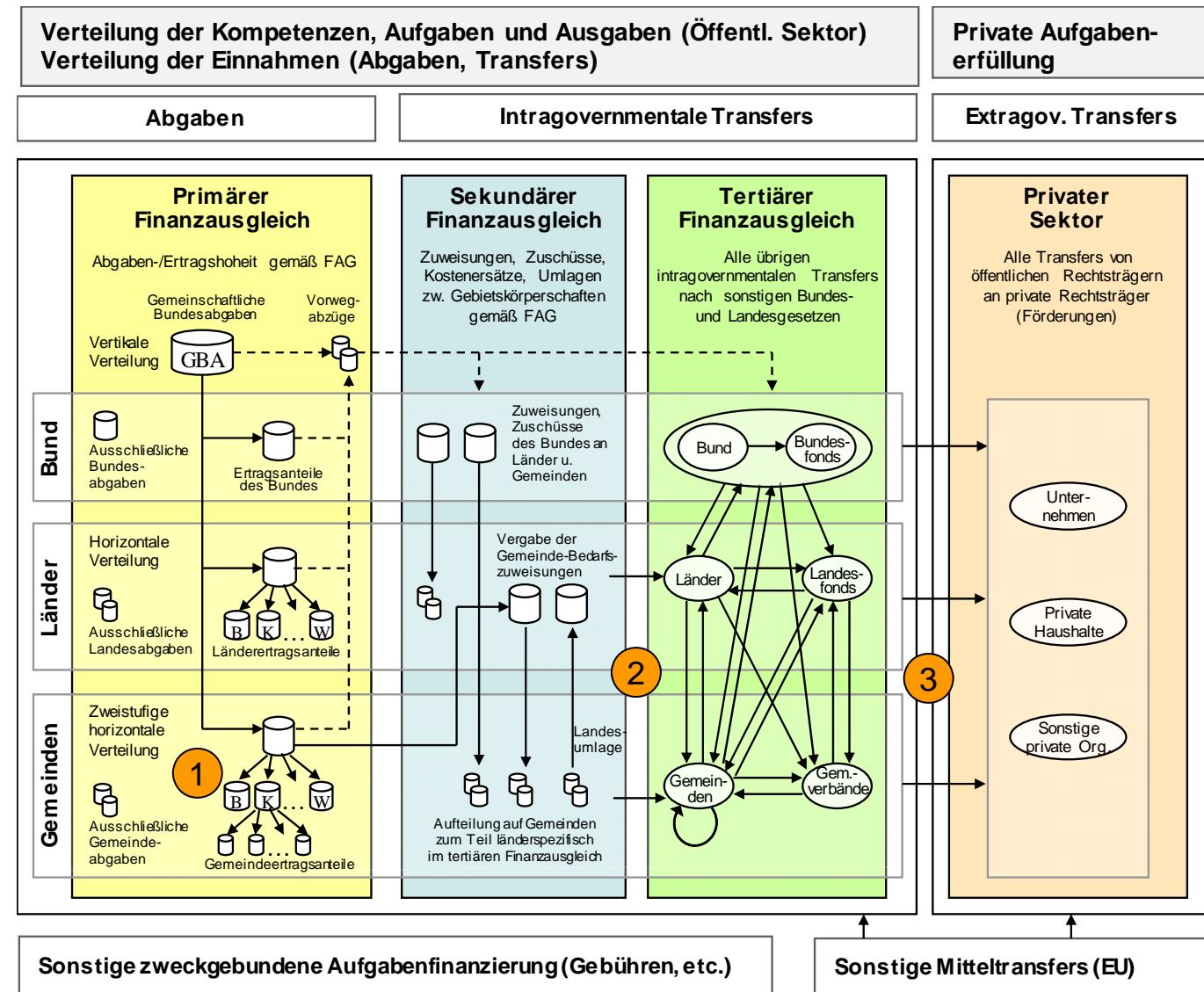
Kompetenzen
Aufgaben
Leistungen
Ausgaben

Eigene
Abgaben

Ertragsanteile
an gemein-
schaftlichen
Abgaben

Transfers
innerhalb
öffentl. Sektor

Sonstige
Einnahmen



■ Befund

- Kein kommunaler Handlungsspielraum (nur periodisch in Verhandlungen zum Finanzausgleich, zuletzt Ausweitung durch verminderte Zweckbindung)
- Keine Raumrelevanz (räumliche Lage, Flächeninanspruchnahme, Siedlungsstruktur/-entwicklung spielt keine Rolle)

■ Steuerautonomie

- Gestaltungsspielraum bei eigenen Abgaben (z.B. Grundsteuer)
- Abgabenerfindungsrecht (des Bundes und der Länder)

■ Abgabenteilung

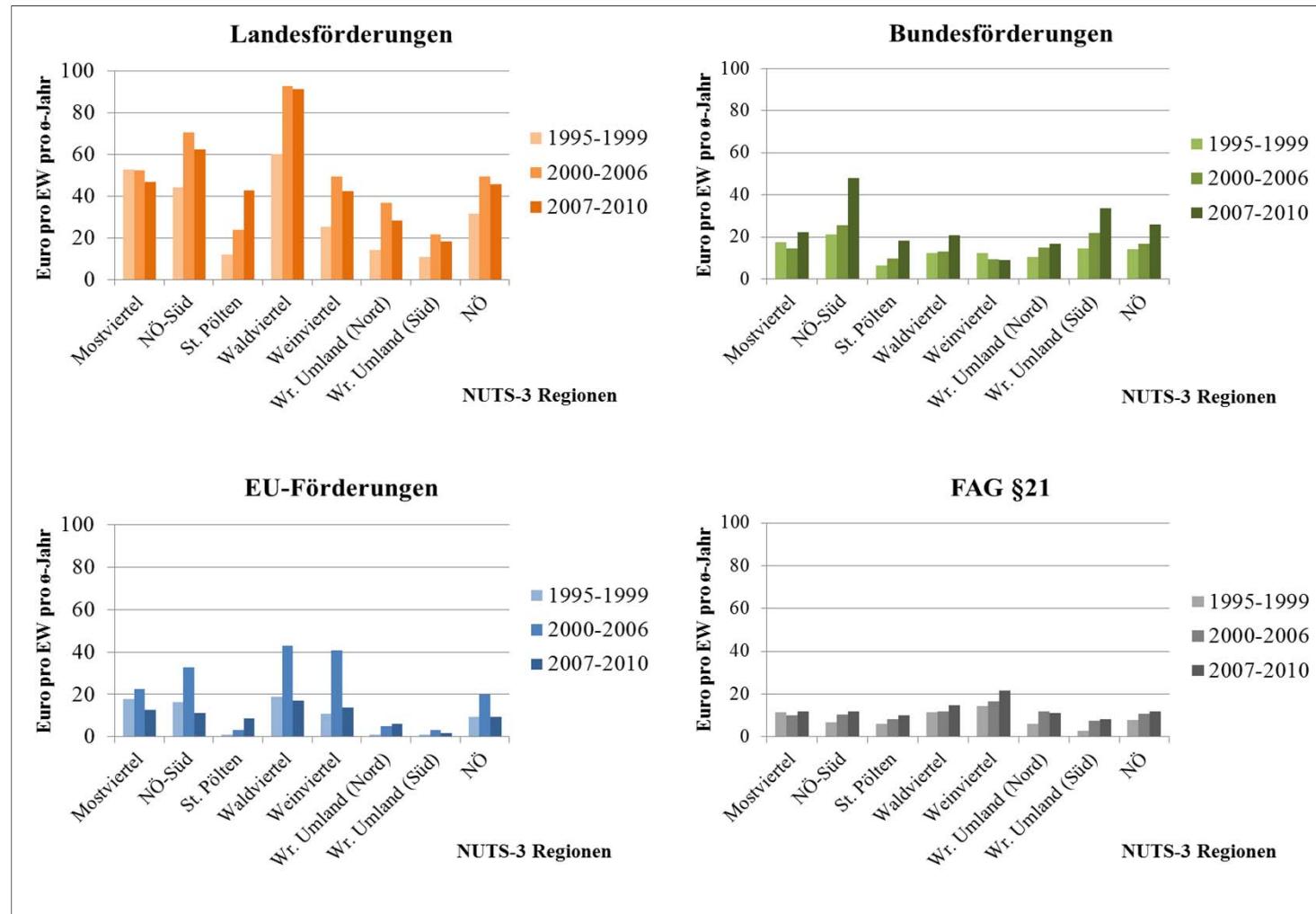
- Reform der horizontalen Verteilung auf Gemeinden durch
- Aufgabenorientierung der Mittelteilung (nur pauschale Teilung realistisch)
- Raumorientierung der Mittelteilung (operationale Indikatoren erforderlich)

■ Transfersystem

- Entflechtung (Reduktion durch Aufgaben-/Finanzierungsentflechtung)
- Trennung von distributiven und allokativen Transfers (Bündelung)
- Dotierung regionaler Versorgungsfunktionen (Spill-over-Abgeltung)
- Transparenz der Mittelzuteilung (Einfachheit, Publizität)

4.2 Förderungen an Gemeinden

Relevanz der Landesförderungen

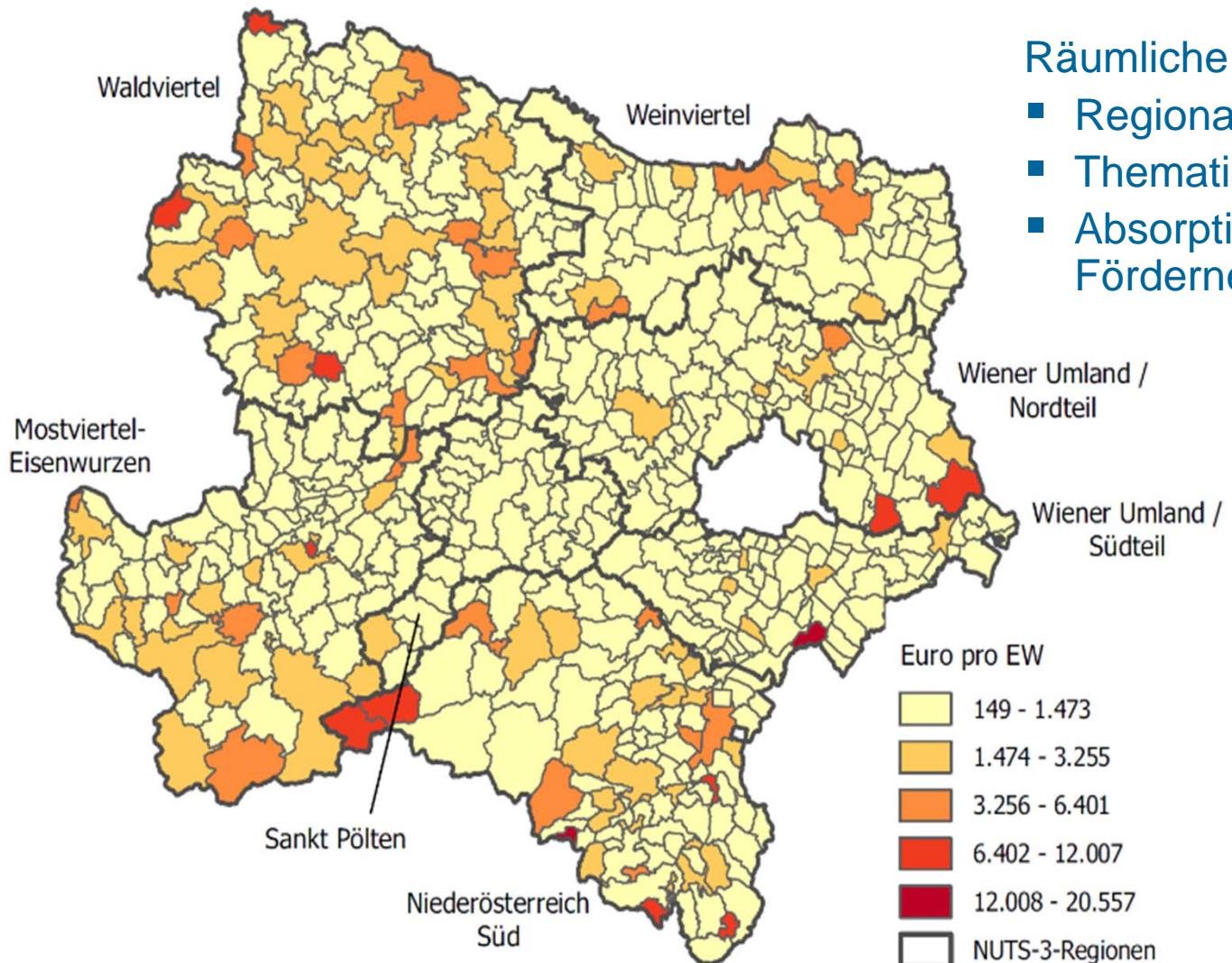


Beispiel NÖ
 Förderungen
 von Land, Bund,
 EU, §21 FAG,
 Euro pro EW
 pro Jahr
 (Mittel/Periode)
 1995-2010

Quelle: Plank/Bröthaler/
 Getzner/Gutheil (2018)

Förderungen an Gemeinden

Beispiel NÖ, Förderungen von Land, Bund, EU, §21 FAG, Euro pro Kopf & Jahr, 1995-2010



Räumliche Wirkungen:

- Regionale Schwerpunkte
- Thematische Schwerpunkte
- Absorptionsfähigkeit der Fördernehmer

Quelle: Plank/Bröthaler/Getzner/Gutheil (2018)

■ Befund

- Zentrale Rolle der Länder
- Steuerung durch zielkonforme Transfers
- Aufwand bei Vergabe und Abwicklung
- Abhängigkeit der Gemeinden

■ Gestaltung des Fördersystems

- Zielorientierte thematische/regionale (temporäre) Schwerpunkte
- Anreize für effiziente Siedlungsentwicklung/Aufgabenerfüllung
- Abstimmung zwischen Regional- und Finanzausgleichspolitik
- Einbeziehung regionaler/lokaler Akteure (Innovatoren/Multiplikatoren)

■ Beispiel Bedarfsszuweisungen (BZ)

- I: Finanzkraftausgleich
- II: Verringerung des Haushaltsabgangs
- III: Projektförderung und Haushaltshilfen
(Finanzbedarf, Strukturschwäche, raumordnungspolitische Bedeutung)
- IV: Gemeindekooperationen und -zusammenschlüsse

4.3 Ökonomisierung der Planung

■ Befund

- **Mangelnde Berücksichtigung** fiskalischer Wirkungen in Planung aufgrund
- Unsicherheiten (z.B. demografische/wirtschaftliche Rahmenbedingungen)
Komplexität (z.B. Effekte des Finanzausgleichs, direkte/indirekte Effekte)
Aufwand (z.B. methodisch, datenbezogen)
Freiwilligkeit (bislang im Planungs-/Entwicklungsprozess nicht verpflichtend)

■ Information

- **Bewusstseinsbildung** zu langfristigen fiskalischen Wirkungen
- **Kenntnis** der lokalen/ regionalen Mengen-, Infrastruktur-, Steuereffekte
- **Einschätzung** der Effekte von Kooperation, räuml./sektoraler Koordination

■ Abstimmung

- **Integration** raumplanerischer und fiskalischer Instrumente
- **Zeithorizont** Voranschlag (1 Jahr), Mittelfristige Finanzplanung (3-5 Jahre),
Fiskalische Wirkungsanalyse (10-50 Jahre)

■ Unterstützung

- **Tools** (standardisierte Werkzeuge, wie z.B. NIKK)
- **Beratung** durch Länder, Regionalmanagements, Planer etc.



NIKK, 2018

Beispiel: Steuereffekte der Siedlungsentwicklung

■ Steuereffekte sind „raumblind“

- Innerörtliche Lage spielt keine Rolle
- Regionale Lage der Gemeinden spielt keine Rolle

Beispiel: Innen- versus Außenentwicklung

Ausgaben	Innen	Außen
Immobilientransaktionen (Grundstückskäufe)		
Straßenerschließung (inkl. Beleuchtung, Signalanlagen)		
ÖPNV		
Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Abfall)		
Grünraum		
Institutionelle Kinderbetreuung		
Schulen		
Sonstige (einwohnerabhängige) Netto-Ausgaben		
Einnahmen		
Immobilientransaktionen (Grundstücksverkäufe)		
Gebühren, Beiträge (TechIS)		
Gebühren, Beiträge (ÖPNV)		
Gebühren, Beiträge (SozIS)		
Einnahmen aus eigenen Abgaben		
Aufkommenseffekte im Finanzausgleich (Ertragsanteile)		
Einwohnereffekte im Finanzausgleich (Ertragsanteile/ Trf.)		
Sonstige Einnahmen		

Quelle:
Fiwistep (2013)
Bröthaler (2017b)

Finanzausgleichseffekte

■ Verteilungseffekte

- durch zusätzliche Einwohner, Umverteilung bei Umzug
- höhere Ertragsanteile (aber auch höhere Ausgaben)

■ Eigene Abgabeneffekte

- Kommunalsteuer (abhängig von Anzahl, Flächenbedarf, Qualifikation der Arbeitsplätze)

■ Gemeinschaftliche Abgabeneffekte

- Zusätzliches Aufkommen an GBA wird auf alle Gebietskörperschaften verteilt
- Rückflüsse an Standortgemeinde quantitativ nicht relevant

■ Kompensationseffekte

- Höhere Finanzkraft (eigene Abgaben) führt zu
- verminderten Einnahmen aus Ertragsanteilen
- höheren Ausgaben (Umlagen)
- landesinterne Umverteilung

■ Multiplikatoreffekte

- Vorleistungsverflechtungen abhängig
- von lokaler/regionaler Wirtschaftsstruktur



1. Kontext der Siedlungsentwicklung
2. Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben und Einnahmen
3. Handlungsspielraum der Gemeinden
4. Räumliche fiskalische Wirkungen
5. **Schlussfolgerungen**



- **Handlungsspielraum**
 - Geringer finanzieller Handlungsspielraum
 - Unterschiedliche finanzielle Rahmenbedingungen und Problemlagen
- **Raumwirksamkeit**
 - Hohe Bedeutung siedlungsbezogener Ausgaben und Einnahmen
 - Geringe Raumsensibilität bei bestehender Gemeindefinanzierung
- **Siedlungsentwicklung**
 - Querschnittsmaterie zur Integration raumplanerischer und fiskalischer Instrumente
 - Abstimmung zwischen mittel- bis langfristig orientierter Raumplanung und kurz- bis mittelfristig orientierter Finanzwirtschaft
- **Planung**
 - Lernendes System (Rückkopplung zwischen Planung und fiskalischer Evaluierung)
 - Kultur der laufenden Beobachtung / Ex-post-Analyse von Planungsprozessen
- **Unterstützung**
 - Planungstools für vereinfachte Abschätzung langfristiger fiskalischer Effekte
 - Offene Bereitstellung und Weiterentwicklung für breiten Einsatz in der Planungspraxis.

- Bröthaler, J., Bauer, H., Schönbäck, W. (2006), Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung, Springer, Wien - New York.
- Bröthaler, J. (2017), Finanzausgleich – Raumplanung – Baukultur, Vortrag im Rahmen der 5. Sitzung des Beirats für Baukultur, Bundeskanzleramt, Wien, 2. März 2017.
- Bröthaler, J. (2017b), Wirtschaftliche Siedlungsentwicklung, Seminar „Effiziente Standortentwicklung für Gemeinden durch Raumplanung, ZT-Forum, Graz, 23. März 2017.
- Bröthaler, J., Haindl, A., Mitterer, K. (2017), Funktionsweisen und finanzielle Entwicklungen im Finanzausgleichs-system, in: Bauer, H., Biwald, P., Mitterer, K., Thöni, E., Hrsg. (2017), Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch - mit Kommentar zum FAG 2017, Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 19; NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, ISBN: 978-3-7083-1162-3, S. 79–116.
- FiWiStep (2013), Fiskalische Wirkungen von Stadtentwicklungsprojekten (FiWiStep-Modell, Version 1.3/2013), entwickelt von Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, „Department für Raumplanung, TU Wien (J. Bröthaler, G. Gutheil-Knopp-Kirchwald) und WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (P. Mayerhofer, S. Schönfelder) im Rahmen der Studie WIFO / TU Wien (2012), Fiskalische Wirkungen von Stadtentwicklungsprojekten, im Auftrag der Stadt Wien (MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung), Wien.
- GemBon (2018), Analyse- und Informationssystem zur Beurteilung der Bonität der österreichischen Gemeinden, GemBon Version 2.8/2018, Software des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-3) im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien (J. Bröthaler) auf Basis der Geburungsdaten aller österreichischen Gemeinden 1992-2017 (Statistik Austria), Wien.
- NIKK (2018), Niederösterreichischer Infrastruktur-Kosten-Kalkulator für Wohn-, Misch- und Betriebsgebiete (Entwicklungsstand Nov. 2018), www.raumordnung-noe.at, St. Pölten.
- OÖ (2018), Land Oberösterreich, Ausschnitt Bebauungsplan (Grafik), www.land-oberoesterreich.gv.at/23986.htm (Nov. 2018).
- Plank, L., Bröthaler, J., Getzner, M., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2018): Regionalökonomische Bewertung regionalpolitischer und fiskalischer Instrumente in Österreich, Lit-Verlag, New York/Wien.