

WIFO BERICHT

NEUER VERTEILUNGSSCHLÜSSEL DER LAUFENDEN LANDESZUWEISUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN SÜDTIROLS (EX PRO-KOPF QUOTE)

Alexander D'Andrea
Georg Lun
Thomas Schätzer

11.01.2016

WIFO

Institut für
Wirtschaftsforschung



HANDELS-, INDUSTRIE-,
HANDWERKS- UND LAND-
WIRTSCHAFTSKAMMER BOZEN

INHALT

Neuer Verteilungsschlüssel der laufenden Landeszuweisungen für die Gemeinden Südtirols (ex Pro-Kopf Quote), 2016

1.	EINLEITUNG	5
2.	GRUNDGERÜST DES NEUEN MODELLS ZUM FINANZAUSGLEICH	9
3.	THEORETISCHE EINNAHMEN (FINANZKRAFT)	10
	3.1 Theoretische Einnahmen aus der Gemeindeimmobiliensteuer (GIS)	10
	3.2 Theoretische Einnahmen aus der Stromproduktion	11
	3.3 Einnahmen aus dem Wasserzins	12
	3.4 Theoretische Einnahmen aus gemeindeeigenen Gebäuden	13
	3.5 Theoretische Einnahmen aus gemeindeeigenen Grundflächen	13
4.	THEORETISCHE AUSGABEN (FINANZBEDARF)	15
	4.1 Bedarfsermittlung basierend auf die Einwohnerzahl der Gemeinden	15
	4.2 Der Grundbetrag	15
5.	GEGENÜBERSTELLUNG UND (TEILWEISER) AUSGLEICH VON FINANZKRAFT UND - BEDARF	17
	5.1 Anwendung der neuen Modells für 2016	17
6.	MÖGLICHKEIT ZUR BERÜCKSICHTIGUNG VON ZUSÄTZLICHEN PARAMETERN BEI DER ERMITTLUNG DES FINANZBEDARFS	19
7.	ANHANG A: MULTIPLIKATOREN ZUR BERECHNUNG DER THEORETISCHEN EINNAHMEN AUS GEMEINDEGÜTERN	20
8.	ANHANG B: PARAMETEREINSTELLUNGEN FÜR 2016	21

1. EINLEITUNG

Das Koalitionsabkommen für die Legislaturperiode 2013-2018 sieht vor, dass bei der Neuregelung der Beziehungen zwischen Land, Bezirksgemeinschaften und Gemeinden unter anderem Folgendes gelten soll: „Der Grundsatz der Finanzautonomie nach dem Modell einer objektiven Aufteilung der Zuweisungen an die Gemeinden Südtirols, das den Finanzbedarf, die Eigenfinanzierungskapazität jeder Gemeinde und die Effizienz der Verwaltung berücksichtigt. Das Land garantiert jedenfalls die Ausgewogenheit des Systems, um unvermeidliche Verzerrungen bei der Aufteilung ebenso auszugleichen wie Benachteiligungen, die sich aus strukturellen Gründen ergeben. Zudem sind die finanziellen und sozialen Verpflichtungen der Gemeinde Bozen als Landeshauptstadt besonders zu berücksichtigen. Das Modell zur objektiven Aufteilung der Zuweisungen an die Gemeinden Südtirols soll dynamisch angelegt und in Absprache zwischen dem Rat der Gemeinden und der Landesregierung regelmäßig aktualisiert werden“. (Quelle: Koalitionsabkommen der Landesregierung für die Legislaturperiode 2013 bis 2018)

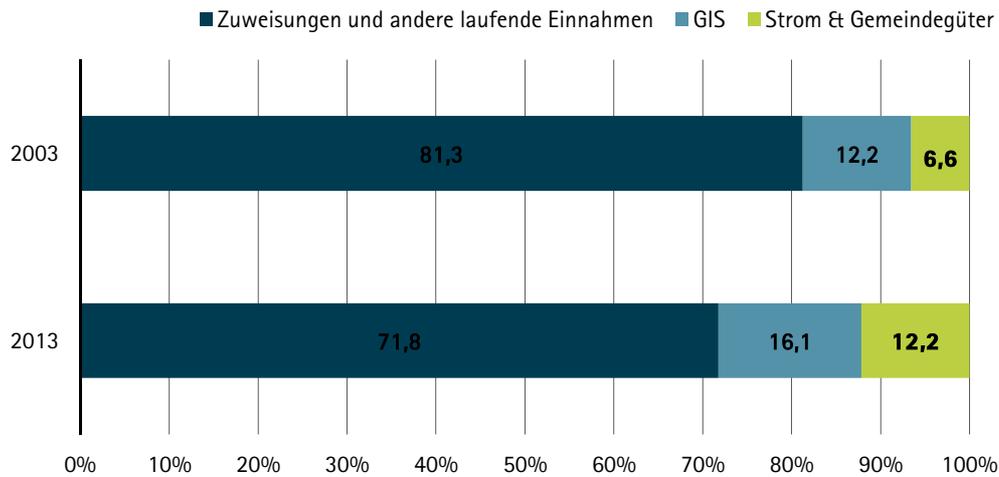
Im Auftrag des Ressorts für Örtliche Körperschaften der Provinz Bozen hat das WIFO – Institut für Wirtschaftsforschung der Handelskammer Bozen ein neues Modell für die Verteilung der laufenden Zuweisungen (ehemalige Pro-Kopf Quote) auf die Südtiroler Gemeinden ausgearbeitet. Das neue Modell berücksichtigt dabei die Vorgaben des Koalitionsabkommens. Die Rahmenbedingungen für die Finanzausstattung der Südtiroler Gemeinden haben sich im letzten Jahrzehnt zudem deutlich gewandelt. Die Bedeutung der Zuweisungen für die Höhe der Gemeindehaushalte hat beständig abgenommen, zum einen weil autonome Steuereinnahmen (GIS) jetzt eine größere Rolle spielen und zum anderen weil die Eigeneinnahmen der Gemeinden wegen der Stromproduktion aus Wasserkraft zugenommen haben. Zwischen 2003 und 2013 haben sich nämlich die Eigeneinnahmen der Südtiroler Gemeinden aus GIS, Strom und Einkünften aus Vermögen von insgesamt 107,8 Mio. Euro auf 230,3 Mio. Euro mehr als verdoppelt.¹

¹ Für die Berechnung der Einnahmen aus GIS wurden die Buchungen der Konten 1010030, 1010025 und 1010031, für Einnahmen aus Strom und Vermögen die Buchungen der Konten 3021650, 3011540, 2020760, 3021580, 3031660 und 3041670 verwendet. (Quelle: Südtiroler Gemeindenverband)

Abbildung 1

Gesamteinnahmen der Südtiroler Gemeinden - 2003 und 2013

Verteilung in Prozent



Quelle: Gemeindenverband Südtirol, Ausarbeitung WIFO

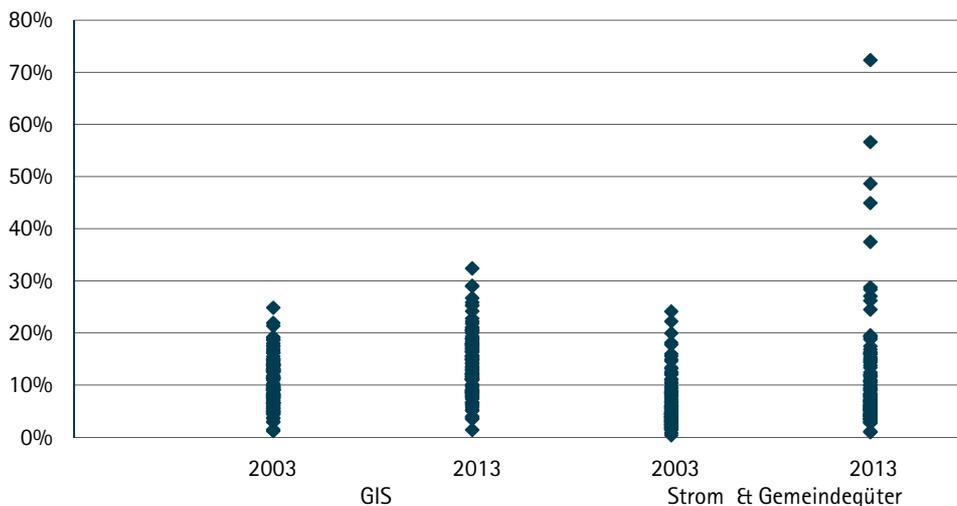
© 2016 WIFO

Dabei konzentriert sich ein Großteil des Zuwachses der Eigeneinnahmen auf einige wenige Gemeinden Südtirols: einerseits vom Tourismus geprägte Gemeinden, die naturgemäß höhere GIS-Einnahmen haben als weniger touristische Gemeinden und andererseits Gemeinden, die eigene Wasserkraftwerke besitzen. Diese Gemeinden haben in den vergangenen Jahren einen großen Anteil ihrer laufenden Einnahmen durch GIS-Einnahmen bzw. durch die eigene Stromproduktion erzielt. Dieser Anteil ist vor allem bei einigen „Stromgemeinden“ in den letzten Jahren stark angestiegen: 2013 erzielten fünf Südtiroler Gemeinden mehr als ein Drittel ihrer gesamten laufenden Einnahmen aus der Stromproduktion, aus Beteiligungen und aus Erträgen von Gemeindegütern.

Abbildung 2

Verteilung der Gemeinden bei GIS bzw. Strom & Gemeindegütern - 2003 und 2013

Anteil an den laufenden Einnahmen in Prozent



Quelle: Gemeindenverband Südtirol, Ausarbeitung WIFO

© 2016 WIFO

Diese asymmetrische Verteilung der Eigeneinnahmen auf einen bestimmten Teil der Südtiroler Gemeinden führt dazu, dass die Verteilung der Landeszuweisungen ausschließlich aufgrund des Finanzbedarfes nicht mehr der Lage vieler Gemeinden entspricht. Auch ist die Verteilung der Landeszuweisung anhand von einer Vielzahl von Indikatoren die den Finanzbedarf abbilden zwar theoretisch sinnvoll, hat sich in der Praxis aber als schwierig erwiesen, da die Komplexität der Berechnungen auf Kosten der Transparenz gehen und einen erheblichen bürokratischen Aufwand erfordern. Schließlich enthält der bis 2015 gültige Zuweisungsmechanismus kaum Anreize für die Gemeinden die erhaltenen Finanzmittel effizient und sparsam einzusetzen.

Für die Gemeindefinanzierung in anderen Regionen gibt es sehr unterschiedliche Modelle: im Trentino wird ein Standardkostenmodell angewandt, das auf den historischen Ausgaben der Gemeinden beruht. Der Nachteil dieses Ansatzes ist jedoch die relativ schwierige Messbarkeit der Ausgaben sowie ein hoher bürokratischer Aufwand.²

Ein alternatives Modell wird für die kommunalen Finanzausgleichssysteme in den deutschen Bundesländern verwendet. Dieses Modell sieht für die einzelnen Gemeinden die Gegenüberstellung von theoretischer Finanzkraft (theoretische Einnahmen) und theoretischem Finanzbedarf (theoretische Ausgaben) vor. Entsteht dabei eine Finanzierungslücke, so wird diese vom jeweiligen Bundesland in einem von der Politik bestimmten Ausmaß ausgeglichen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Finanzausgleichssystemen der einzelnen Bundesländer liegt in der Höhe der angewandten Ausgleichsquote (d.h. in welchem Ausmaß die Differenz zwischen Finanzkraft und -bedarf ausgeglichen wird). Sie weist je nach Bundesland eine Spannbreite von 50 Prozent bis 90 Prozent auf. Außerdem wird der Finanzbedarf einer Gemeinde je nach Bundesland unterschiedlich berechnet. In den meisten Bundesländern wird der Finanzbedarf anhand einer gewichteten Einwohnerzahl ermittelt, wobei die Gewichtung von Bundesland zu Bundesland stark variiert. Zusätzlich zur Einwohnerzahl werden in einigen Bundesländern sog. Sonderbedarfe (z.B. Gemeindefläche, Anzahl Nebenwohnsitze in der Gemeinde) in die Bedarfsermittlung mit einbezogen, welche sich ebenfalls stark zwischen den Bundesländern unterscheiden.³

² Die Berechnung der Standardkosten im Trentino sind im Anhang Nr.3 des "Protocollo d'intesa integrativo in materia di finanza locale per il 2012; Conferenza permanente per i rapporti tra la provincia e le autonomie locali; Intesa N.1/2012; Provincia autonoma di Trento" erläutert.

³ Für eine ausführliche Beschreibung der kommunalen Finanzausgleichssysteme in Deutschland siehe die Arbeitspapiere Nr. 25, 26 und 27 aus Lenk, T.; Rudolph, H.-J. (2003): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland; Universität Leipzig, Institut für Finanzen.

Insgesamt erweist sich das bundesdeutsche Modell als transparentes und relativ einfaches Modell, das sowohl Finanzbedarf als auch Finanzkraft einer Gemeinde berücksichtigt. Deshalb scheint es sinnvoll, bei der Ausarbeitung eines neuen Zuteilungsschlüssels für Südtirol, sich an diesem Modell zu orientieren. Außerdem erfüllt dieses Modell weitgehend die bereits genannten Vorgaben des Koalitionsabkommens, denn:

- » Es garantiert Objektivität: Zur Bestimmung von Finanzbedarf und Finanzkraft stützt sich das Modell auf objektive Kriterien, welche für alle Südtiroler Gemeinden im gleichen Ausmaß gelten. Weiters hat das Modell den Vorteil, dass es sich nicht auf die Buchhaltungsdaten der Gemeinden stützt: Erstens sind diese sehr inhomogen und zweitens wird dadurch verhindert, dass es zu Fehlanreizen bei den Buchungen der Gemeinden kommt.
- » Es berücksichtigt die Effizienz: Da für die Berechnung von Finanzkraft und -bedarf theoretische und nicht effektive Werte verwendet werden, werden effizient arbeitende bzw. sparsam wirtschaftende Gemeinden belohnt.
- » Es werden systematische Benachteiligungen vermieden: So können z. B. strukturelle Benachteiligungen von Kleingemeinden durch eine höhere Gewichtung im Modell berücksichtigt werden. Die Vorgaben für Ausgewogenheit und „Gerechtigkeit“ können von der Politik frei festgelegt werden.
- » Die finanziellen und sozialen Verpflichtungen der Gemeinde Bozen können eigens berücksichtigt werden: Durch eine entsprechende Gewichtung können die anfallenden zusätzlichen finanziellen und sozialen Verpflichtungen im Modell berücksichtigt werden.
- » Dynamisches Modell mit regelmäßiger Steuerung durch die Politik: Die Politik kann durch das Festlegen einiger weniger Parameter in allen drei Teilbereichen des Modells (Finanzbedarf, Finanzkraft, Ausgleich) auf einfache Weise Anpassungen vornehmen.

2. GRUNDGERÜST DES NEUEN MODELLS ZUM FINANZAUSGLEICH

Das in Anlehnung an die Finanzausgleichssysteme in den deutschen Bundesländern ausgearbeitete neue Modell sieht für die einzelnen Gemeinden in Südtirol die Gegenüberstellung von theoretischer Finanzkraft (theoretische Einnahmen) und theoretischem Finanzbedarf (theoretische Ausgaben) vor. Entsteht dabei eine Finanzierungslücke, so wird diese vom Land in einem frei zu bestimmenden Ausmaß ausgeglichen.

Das Modell besteht im Wesentlichen aus folgenden drei Teilbereichen:

1. Theoretische Einnahmen (**Finanzkraft**) einer Gemeinde
2. Theoretische Ausgaben (**Finanzbedarf**) einer Gemeinde
3. Gegenüberstellung und (teilweiser) **Ausgleich von Finanzkraft und Finanzbedarf**

Es werden **theoretische Ausgaben** und nicht die tatsächlich getätigten Ausgaben herangezogen, weil ausgabenfreudige Gemeinden nicht auf Kosten sparsam wirtschaftender Gemeinden bevorteilt werden sollen. Es werden **theoretische Einnahmen** herangezogen, damit Gemeinden, die ihre autonomen Einnahmemöglichkeiten nur teilweise ausschöpfen, nicht zu Lasten von Gemeinden bevorteilt werden, die ihr Einnahmepotential voll ausschöpfen.

In den folgenden Kapiteln werden die Berechnungen zu den drei Teilbereichen Finanzkraft, Finanzbedarf und Finanzausgleich näher beschrieben.

3. THEORETISCHE EINNAHMEN (FINANZKRAFT)

Zur Berechnung der theoretischen Einnahmen (Finanzkraft) werden nur Einnahmen herangezogen, welche zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde beitragen. Einnahmen, die lediglich zur Kostendeckung dienen (z.B. Einnahmen aus Müllgebühren), werden nicht berücksichtigt, da durch diese die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde nicht gesteigert wird.

Die theoretischen Einnahmen (Finanzkraft) einer Gemeinde setzen sich deshalb aus den folgenden vier Einnahmearten zusammen:

- Theoretische Einnahmen aus der Gemeindeimmobiliensteuer (GIS)
- Theoretische Einnahmen aus der Stromproduktion
- Einnahmen aus dem Wasserzins
- Theoretische Einnahmen aus Gemeindegütern (Gebäude und Flächen)

Die Summe dieser vier Einnahmearten ergibt für jede Gemeinde die theoretische Finanzkraft. Die Ermittlung der Finanzkraft einer Gemeinde basiert auf theoretische Werte, d.h. alle Einnahmen einer Gemeinde werden mit einheitlichen Steuersätzen (z.B. Hebesatz bei der Berechnung der Gemeindeimmobiliensteuer) bzw. einheitlichen Parametern (z.B. theoretische Jahresrendite je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung bei Stromproduktion) berechnet. Die tatsächlich eingehobenen Steuersätze der Gemeinden können stark variieren und spielen deshalb für die Berechnung keine Rolle. Damit wird gewährleistet, dass Gemeinden, die ihre Einnahmemöglichkeiten durch höhere Steuersätze stärker ausschöpfen, nicht gegenüber Gemeinden mit niedrigen Steuersätzen benachteiligt werden.

Da mit Ausnahme der Einnahmen aus dem Wasserzins alle Einnahmearten (GIS, Strom, und Gemeindegüter) auf theoretisch berechnete Werte beruhen, stimmen diese nicht mit den tatsächlich eingehobenen bzw. in den Gemeindebuchhaltungen eingetragenen Werten überein. Im Folgenden wird die Berechnung der theoretischen Einnahmen für jede Einnahmeart (GIS, Strom, Wasserzins und Gemeindegüter) einzeln beschrieben.

3.1 Theoretische Einnahmen aus der Gemeindeimmobiliensteuer (GIS)

Die theoretischen Einnahmen aus der Gemeindeimmobiliensteuer (GIS) werden vom Gemeindenverband nach dem gesetzlich festgelegten Maß ermittelt. Für Hauptwohnungen wird die GIS wie folgt berechnet: Hebesatz 4 Promille, Freibetrag für eine Wohnung der Katasterkategorie A/2 Klasse 1 bestehend aus 10 Räumen erhöht um 30 Prozent (falls mehrere Tarifzonen in einer Gemeinde sind, wird das arithmetische Mittel verwendet). Außerdem Erhöhung des Freibetrages um 50 Euro für das dritte und jedes weitere minderjährige Kind, sofern er/sie den gewöhnlichen Aufenthalt und den meldeamtlichen Wohnsitz in der Immobilieneinheit hat, welche als Hauptwohnung von der Familiengemeinschaft zweckbestimmt ist. Spezifische Regelungen laut Gemeindeverordnungen werden nicht berücksichtigt. (Quelle: Südtiroler Gemeindenverband)

3.2 Theoretische Einnahmen aus der Stromproduktion

Die theoretischen Einnahmen aus der Stromproduktion werden ebenfalls vom Gemeindenverband berechnet. Berücksichtigt werden alle am 31. Dezember 2014 in Betrieb befindlichen Wasserkraftwerke, die den Gemeinden oder einer Gesellschaft, Genossenschaft oder anderen Körperschaft gehören, welche aus Gemeinden bestehen oder an welcher Gemeinden direkt oder indirekt beteiligt sind. Zu diesem Zweck werden die Wasserkonzessionen, die vertraglich erworbenen Nutzungsrechte, die tatsächlichen Nutzungen und bei verfallenen Wasserkonzessionen, die provisorische Ermächtigung zur Inbetriebnahme berücksichtigt.

Falls das Ausmaß der Beteiligung nicht auf Grund der bei der Handelskammer aufliegenden Daten (Verzeichnis der Gesellschafter und Statuten) und aufgrund der CONSOC-Meldungen festgestellt werden kann, wird diese Beteiligung mit 30 Prozent berücksichtigt. Dies gilt nicht, wenn die Gemeinde eine Dokumentation der Genossenschaft vorlegt, aus der für das Jahr 2014 das Verhältnis zwischen der von der Gemeinde zu vergünstigten Tarifen bezogenen Strommenge und jener Strommenge, welche von allen Genossenschaftsmitgliedern, einschließlich der Gemeinde, zu vergünstigten Tarifen bezogen worden ist, hervorgeht.

Für die Berechnung der jährlichen Einkünfte aus der Stromproduktion werden theoretische Jahresrenditen der Wasserkraftanlagen verwendet. Diese theoretischen Jahresrenditen beruhen auf einer Studie der Ingenieure Patscheider & Partner (2015), welche im Auftrag des Gemeindenverbandes erstellt wurde. In der Studie werden 155 Wasserkraftwerke, welche sich zu einem großen Teil in Südtirol befinden, zunächst in Klassen nach ihrer Konzessionsnennleistung eingeteilt. Für jedes Kraftwerk wird dann mithilfe einer theoretischen Vollkostenrechnung die theoretische Jahresrendite in Euro je Kilowatt ermittelt. In die Vollkostenrechnung fließen dabei alle Investitions- und Betriebskosten sowie für Wasserkraftwerke anfallende Gebühren ein. Dabei werden die theoretischen Investitionskosten über 15 Jahre linear abgeschrieben. Der Durchschnittswert aus den errechneten Jahresrenditen der untersuchten Wasserkraftwerke ergibt schließlich die theoretische Jahresrendite. Diese wird für jede Leistungsklasse getrennt berechnet.

Für die Berechnung der jährlichen Einkünfte aus Stromproduktion der Gemeinden werden folgende theoretische Jahresrenditen je Leistungsklasse verwendet:

A) bei Werken, die vor Inkrafttreten des Ministerialdekretes vom 6.7.2012 über die Förderung der Produktion von elektrischer Energie aus erneuerbaren Energiequellen mit Ausnahme der Photovoltaik, das heißt vor dem 11.7.2012 in Betrieb waren oder vor dem 11.7.2012 im Besitz der Betriebsgenehmigung waren, innerhalb 30.4.2013 in Betrieb gegangen sind und für das vorherige Förderungssystem optiert haben:

A1) 204,71 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung von weniger als 1.000 Kilowatt;

A2) 118,20 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung zwischen 1.000 Kilowatt und 2.999 Kilowatt;

A3.1) 201,89 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen mit Förderung durch Grünzertifikate, ohne Umweltplan oder Umweltgelder mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung von 3.000 und mehr Kilowatt;

A3.2) 98,32 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen ohne Förderung durch Grünzertifikate, ohne Umweltplan oder Umweltgelder mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung von 3.000 und mehr Kilowatt;

A4.1) 173,14 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen mit Förderung durch Grünzertifikate mit Umweltplan oder Umweltgeldern mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung von 3.000 und mehr Kilowatt.

A4.2) 70,25 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen ohne Förderung durch Grünzertifikate mit Umweltplan oder Umweltgeldern mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung von 3.000 und mehr Kilowatt.

B) bei Werken, welche nach dem 11.7.2012 erstmals in Betrieb gegangen sind und im Sinne des Ministerialdekretes vom 6.7.2012 über die Förderung der Produktion von elektrischer Energie aus erneuerbaren Energiequellen mit Ausnahme der Photovoltaik, zur Förderung zugelassen sind:

B1) 217,27 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen ohne Umweltplan oder Umweltgelder mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung unter 500 Kilowatt;

B2) 139,94 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für Wasserkonzessionen ohne Umweltplan oder Umweltgelder mit genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung zwischen 500 Kilowatt und 2.999 Kilowatt.

C) bei Werken, welche nach dem 11.7.2012 erstmals in Betrieb gegangen sind und im Sinne des Ministerialdekretes vom 6.7.2012 über die Förderung der Produktion von elektrischer Energie aus erneuerbaren Energiequellen mit Ausnahme der Photovoltaik nicht zur Förderung zugelassen worden sind: 0,00 Euro je Kilowatt genehmigter oder anerkannter mittlerer Nennleistung für alle Wasserkonzessionen.

Die theoretischen Jahresrenditen laut den Buchstaben A) bis C) finden auch im Falle von Nutzungsrechten, tatsächlichen Nutzungen und der provisorischen Ermächtigungen zur Inbetriebnahme bei den verfallenen Konzessionen Anwendung. (Quelle: Südtiroler Gemeindenverband)

3.3 Einnahmen aus dem Wasserzins

Die Wasserzinsgelder von 2014, welche vom Land Südtirol laut Beschluss der Landesregierung Nr. 1292 vom 04.11.2014 unter den Gemeinden verteilt wurden, fließen vollständig als Einnahmen in die Berechnung der Finanzkraft einer Gemeinde ein.

Nach Absatz 6 des Artikels 19/bis des Landesgesetzes vom 20. Juli 2006, Nr. 7 werden mindestens 50 Prozent der von der Autonomen Provinz Bozen als jährliche Wasserzinse kassierten Beträge, nach Abzug der Beträge laut Absatz 5, aber auf jeden Fall der Betrag von 10,6 Millionen Euro, jährlich unter den Gemeinden gemäß den Zeiten und Modalitäten, wie sie von der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden festgelegt werden, verteilt. Dieser Betrag entspricht im Jahr 2014 10.999.999,64 Euro. Bei der Aufteilung des Betrags werden die Standortgemeinden von Stromerzeugungsanlagen aus Wasserkraft (d.h. Ufergemeinden, welche in den Konzessionen von Großwasserableitungen zur Produktion von elektrischer Energie mit

einer mittleren Nennleistung von mehr als 3000 Kilowatt angeführt werden) besonders berücksichtigt. Eine genaue Erklärung zur Aufteilung der Wasserzinsgelder von 2014 findet sich im Beschluss der Landesregierung Nr. 1292 vom 04.11.2014.

3.4 Theoretische Einnahmen aus gemeindeeigenen Gebäuden

Die Einnahmen aus gemeindeeigenen Gebäuden werden für jede Gemeinde auf Basis der Katastererträge der in Gemeindebesitz befindlichen Liegenschaften ermittelt. Für die Berechnung relevant sind die Liegenschaften der Gebäudekategorien A, C und D (für die genaue Auflistung der verwendeten Kategorien siehe Anhang), für welche die Gemeinde zum Stand 31.01.2015 als Besitzer im Gebäudekataster eingetragen ist. Nicht in die Berechnung mit einbezogen werden Liegenschaften der Gebäudekategorien B, E und F sowie Katastereinträge, denen kein Katasterertrag zugewiesen ist. Zudem wurden Gebäude in Besitz von Fraktionen mit Eigenverwaltung in Absprache mit dem Gemeindenverband aus der Liste der für die Berechnung relevanten Liegenschaften entfernt.

Da die Katasterwerte stark von den eigentlichen Marktpreisen abweichen, wird auf die Katastererträge der relevanten Gebäudekategorien (Kategorien A, C und D) ein Multiplikator entsprechend den Vorgaben des Gesetzesdekrets "Salva Italia" und des Ministero dell'Economia e delle Finanze angewandt. Dabei wird wie folgt vorgegangen:

- Zuerst wird mittels des Multiplikators "Salva Italia" laut Art. 13 des Gesetzesdekrets 201/2011 der Katasterertrag in einen Katasterwert umgerechnet.
- Um die Differenz zwischen Katasterwert und Marktwert auszugleichen, wird der Katasterwert mit dem Multiplikator "Marktwert" aufgewertet.⁴
- Anschließend wird dieser Wert mit dem gesetzlichen Zinssatz multipliziert um den aktuellen theoretischen Ertrag zu erhalten.

Zusammenfassend ergibt sich folgende Formel zur Berechnung des theoretischen Ertrages:

$$\text{Theoretischer Ertrag} = \text{Katasterertrag} * \text{Multiplikator}_{\text{Salva Italia}} * \text{Multiplikator}_{\text{Marktwert}} * \text{gesetzlicher Zinssatz}$$

Es besteht zudem die Möglichkeit, aufgrund politischer Überlegungen einzelne Kategorien in der Berechnung höher oder niedriger zu berücksichtigen. Die im Modell verwendeten Parameter zur Aufwertung der relevanten Gebäudekategorien sind im Anhang angegeben.

3.5 Theoretische Einnahmen aus gemeindeeigenen Grundflächen

Die theoretischen Einnahmen aus gemeindeeigenen Grundflächen werden für jede Gemeinde auf Basis der laut Grundkataster zum Stand 31.01.2015 in Gemeindebesitz befindlichen Flächen errechnet. Für die Berechnung relevant sind hierbei die Flächen der Flächenkategorien „Acker“, „Alm“, „Garten“, „Obstwiese“, „Wald“, „Weingarten“, „Weide“ und „Wiese“. Alle weiteren Flächenkategorien werden nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht in die Berechnung mit einbezogen werden Flächen in Besitz von Fraktionen mit Eigenverwaltung. Diese wurden in Zusammenarbeit mit dem Gemeindenverband aus der Liste der für die Berechnung relevanten Flächen entfernt.

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015): Distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare e flussi dei redditi delle locazioni; Gli immobili in Italia

Die theoretischen Einnahmen ergeben sich dabei aus der Summe von Boden- und Eigentumsertrag laut Grundkataster. Da die Werte des Grundkatasters auf Preise des Jahres 1992 basieren, werden die Werte in Preise von 2014 umgewandelt. Hierfür wird der von ISTAT veröffentlichte Aufwertungsfaktor zur Inflationsbereinigung verwendet.

Ähnlich wie bei den gemeindeeigenen Gebäuden besteht die Möglichkeit, aufgrund politischer Überlegungen einzelne Kategorien in der Berechnung höher oder niedriger zu berücksichtigen. Die im Modell verwendeten Parameter zur Aufwertung der relevanten Katasterkategorien sind im Anhang angegeben.

4. THEORETISCHE AUSGABEN (FINANZBEDARF)

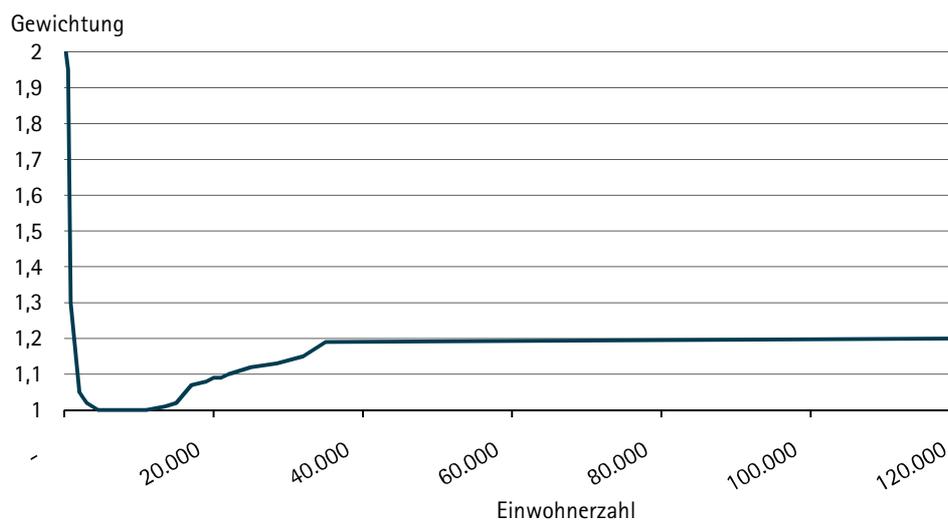
4.1 Bedarfsermittlung basierend auf die Einwohnerzahl der Gemeinden

Zur Ermittlung der theoretischen Ausgaben (Finanzbedarf) dient die Einwohnerzahl der Gemeinden als Grundlage. Dieser Ansatz ist dadurch begründet, dass der Einwohner einer Gemeinde Bedarfsverursacher bzw. Hauptnutzer der Leistungen einer Gemeinde ist.

Zur Berechnung des theoretischen Finanzbedarfs werden die Einwohner jeder Gemeinde anhand einer Gewichtungskurve gewichtet. Das bedeutet, je nach Einwohnerzahl einer Gemeinde, wird jedem Einwohner ein höheres oder niedrigeres Gewicht zugewiesen. Dabei wird eine stetige Gewichtungsskala verwendet, da es sonst (bei Einteilung in Gemeindegrößenklassen) zu Sprüngen in der Gewichtungskurve kommt. Die Werte zwischen den einzelnen Größenklassen werden deshalb linear interpoliert.

Abbildung 3

Gewichtungskurve der Einwohner nach Gemeindegröße - 2016



Quelle: Rat der Gemeinden und Landesregierung

© 2016 WIFO

Letztlich bleibt anzumerken, dass die Gewichtungskurve für den Finanzbedarf auf politische Entscheidungen aufbaut. Dadurch erklärt sich auch, dass sich die in den kommunalen Finanzausgleichssystemen Deutschlands verwendeten Gewichtungskurven stark zwischen den Bundesländern unterscheiden.⁵

4.2 Der Grundbetrag

Bei der Gesamtsumme der laufenden Landeszuweisungen handelt es sich um einen vorgegebenen Betrag, welcher zur Gänze unter den Südtiroler Gemeinden verteilt werden muss. Dies hat zur Folge, dass bei der Finanzbedarfsermittlung ein Zusammenhang mit eben dieser zu verteilenden Gesamtsumme erstellt werden muss.

⁵ Lenk, T.; Rudolph, H.-J. (2003) : Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland - Die Bestimmung des Finanzbedarfs; Universität Leipzig, Institut für Finanzen. Arbeitspapier 25

Zur Ermittlung des Finanzbedarfs einer Gemeinde wird deshalb die gewichtete Einwohnerzahl mit einem so genannten Grundbetrag multipliziert. Dieser Grundbetrag ist ein jährlich neu zu bestimmender Wert. Er hängt von der zu verteilenden Gesamtsumme der laufenden Landeszuweisungen, von der festgelegten Ausgleichsquote (zu der die Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft ausgeglichen wird) sowie von der gesamten theoretischen Finanzkraft der Gemeinden ab. Der Grundbetrag bildet demnach eine sog. endogene Größe im Modell, d.h. sie ergibt sich aus den anderen im Modell enthaltenen Größen. Diese endogene Größe ist im Modell deshalb notwendig, da die zur Verfügung stehende Gesamtsumme der laufenden Landeszuweisungen in voller Höhe unter den Südtiroler Gemeinden verteilt werden muss.

Der Grundbetrag wird mit folgender Formel ermittelt:

$$\text{Grundbetrag} = \frac{\text{Gesamtsumme Theoretische Finanzkraft} + \frac{\text{Summe der Zuweisungen}}{\text{Ausgleichsquote}}}{\text{Gesamtsumme gewichtete Einwohner}}$$

Die gewichtete Einwohnerzahl wird mit dem einheitlichen Grundbetrag multipliziert. Dadurch ergibt sich schließlich der theoretische Finanzbedarf einer Gemeinde in Euro. Laut obiger Formel wird der Grundbetrag (und infolgedessen auch der theoretische Finanzbedarf jeder Gemeinde) von drei Faktoren beeinflusst: bei einer Änderung der zu verteilenden Zuweisungen, bei einer Änderung der Ausgleichsquote sowie bei einer Änderung der theoretischen Finanzkraft der Gemeinden. Er muss deshalb jedes Jahr neu berechnet werden.

Wirkungskette für die drei Faktoren:

- » Steigt die theoretische Finanzkraft der Gemeinden an, so steigt parallel auch der Grundbetrag an (und somit der theoretische Finanzbedarf). Der höhere Grundbetrag sorgt dafür, dass trotz der erhöhten Finanzkraft die zu verteilenden Zuweisungen weiterhin vollständig ausgeschöpft und verteilt werden.
- » Eine Steigerung der Gesamtsumme der Zuweisungen wird ebenfalls über eine Steigerung des Grundbetrags (und somit des theoretischen Finanzbedarfs) im Modell ausgeglichen.
- » Schließlich bewirkt ein Anstieg der Ausgleichsquote eine Verminderung des Grundbetrags (und somit des theoretischen Finanzbedarfs). Die Wirkung der Ausgleichsquote wird im nachfolgenden Kapitel genauer beschrieben.

Die eben beschriebenen Wirkungsmechanismen zeigen deutlich, dass der im Modell ermittelte Grundbetrag (und somit der theoretische Finanzbedarf) eine theoretische Rechengröße ist, die nicht mit dem tatsächlichen Bedarf einer Gemeinde verglichen werden darf. Diese Rechengröße dient vielmehr dazu festzustellen, wie sich die Finanzbedarfe der Gemeinden relativ zueinander verhalten.

Insgesamt zeigt sich, dass das Modell den vorgegebenen, zu verteilenden Betrag so auf die Gemeinden aufteilt, dass die Unterschiede in der Finanzausstattung der Gemeinden nach den politischen Vorgaben bestmöglich ausgeglichen werden.

5. GEGENÜBERSTELLUNG UND (TEILWEISER) AUSGLEICH VON FINANZKRAFT UND -BEDARF

Nach der Berechnung von theoretischem Finanzbedarf und theoretischer Finanzkraft werden diese gegenübergestellt und die theoretische Finanzkraft vom theoretischen Finanzbedarf subtrahiert. Ist die Differenz positiv, d.h. der Finanzbedarf größer als die Finanzkraft, so erhält die Gemeinde einen Teil dieses Unterschiedsbetrags als Landeszuweisung. Ist die Differenz negativ, d.h. der Finanzbedarf ist kleiner als die Finanzkraft, so erhält die Gemeinde keine Zuweisung.

Die Höhe der Ausgleichsquote, d.h. wie viel Prozent der Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft mittels Landeszuweisungen ausgeglichen werden soll, gilt es von der Politik festzulegen. Wie bereits im vorherigen Kapitel erwähnt, wirkt diese Quote auch auf den Grundbetrag und somit auf den theoretischen Finanzbedarf der Gemeinden ein. Generell gilt:

- » Eine **höhere Ausgleichsquote** vermindert den Grundbetrag und somit den theoretischen Finanzbedarf **aller** Gemeinden. Die (nun geringere) Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft wird dadurch in stärkerem Maße durch die Landezuweisungen ausgeglichen. Dieser Mechanismus hat eine ausgleichende Wirkung (**redistributive Funktion**). Gemeinden mit einer geringen eigenen Finanzkraft werden so begünstigt.
- » Eine **geringe Ausgleichsquote** bewirkt eine Erhöhung des Grundbetrags und somit des theoretischen Finanzbedarfs aller Gemeinden. Die (nun größere) Differenz zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft wird lediglich teilweise durch die Landeszuweisungen ausgeglichen. Durch diesen Mechanismus werden Gemeinden mit einer hohen theoretischen Finanzkraft begünstigt und infolgedessen wird die Eigenverantwortung der Gemeinden gestärkt (**effizienzfördernde Funktion**).

Es gibt also bei der Festlegung der Ausgleichsquote einen Trade-off zwischen redistributiver und effizienzfördernder Funktion. Die Politik kann durch die Festlegung einer höheren Ausgleichsquote dem redistributiven Charakter des Finanzausgleichs mehr Gewicht verleihen bzw. mit einer niedrigen Ausgleichsquote die effizienzfördernde Funktion stärken.

5.1 Anwendung der neuen Modells für 2016

Für die Verteilung der laufenden Landeszuweisungen 2016 wurde vom Rat der Gemeinden und der Landesregierung die Ausgleichsquote auf 0,5 festgelegt. Um die Wirkungen des neuen Berechnungsmodells im positiven (Mehrzuweisungen) wie im negativen (Minderzuweisungen) abzufedern, werden die laufenden Landeszuweisungen 2016 noch nicht vollständig durch das neue Berechnungsmodell verteilt. Dazu wird zunächst der prozentuelle Anteil einer jeden Gemeinde an der Gesamtsumme der laufenden Landeszuweisungen 2015 (altes Modell) und 2016 (neues Modell) ermittelt. Die Differenz zwischen den jeweiligen Anteilen von 2015 und 2016 wird anschließend für jede Gemeinde zu 70 Prozent zur Anwendung gebracht. Für eine vollständige Berücksichtigung des neuen Modells müssten 100 Prozent dieser Differenz zur Anwendung gebracht werden.

Auf die laufenden Landeszuweisungen werden schließlich Abzüge für die Grundschuldienste und die Agentur für Wohnbauaufsicht, sowie verschiedene Ausgleichszuweisungen angewandt. Die Ausgleichszuweisungen beziehen sich auf die Minderzuweisungen des Landes für die Instandhaltung der Straßen und auf Mindereinnahmen der Gemeinden bei der GIS für die Hauptwohnung. Gemeinden mit (sehr) schwacher Bevölkerungsentwicklung und (sehr) schwacher Wirtschafts- und Sozialstruktur erhalten zusätzliche Ausgleichszuweisungen. Die 2016 angewandten Abzüge und Ausgleichszuweisungen sind in der Lokalfinanzvereinbarung vom 30.12.2015 genauer erläutert.

6. MÖGLICHKEIT ZUR BERÜCKSICHTIGUNG VON ZUSÄTZLICHEN PARAMETERN BEI DER ERMITTLUNG DES FINANZBEDARFS

Sollen neben der Einwohnerzahl andere bedarfsverursachende Faktoren berücksichtigt werden, können diese in die Berechnung des Finanzbedarfs leicht eingebaut werden.

Grundsätzlich kann zwischen personenbezogenen und nicht-personenbezogenen Indikatoren unterschieden werden. Personenbezogene Indikatoren sind beispielsweise der Pendlersaldo, die Anzahl an Nebenwohnsitzen oder die Anzahl von einpendelnden Oberschüler. Nicht-personenbezogene Indikatoren sind etwa die Gemeindefläche, die Meereshöhe oder das Straßennetz.

Im Folgenden wird gezeigt, wie der Pendlersaldo als bedarfsverursachender Indikator ins Modell eingebaut werden kann. Dazu muss der Indikator zuerst in Einwohnergleichwerte umgerechnet werden. Im Beispiel wird angenommen, dass ein Pendler nur zu 50 Prozent in die Berechnung einfließt (das bedeutet, zwei Pendler entsprechen einem zusätzlichen Einwohner). Addiert mit der gewichteten Einwohnerzahl erhält man die theoretische Gesamteinwohnerzahl welche, multipliziert mit dem Grundbetrag, den theoretischen Finanzbedarf einer Gemeinde ergibt.

Tabelle 1

Berechnung des Finanzbedarfs bei Berücksichtigung des Pendlersaldos

Einwohner Beispielgemeinde	2.000
Gewichtung Einwohner	1,05
Gewichtete Einwohner	2.100
Pendlersaldo	200
Gewichtung Pendlersaldo	0,5
Theoretische Einwohner gesamt	2.200
Grundbetrag pro Einwohner in Euro	1.001,3
Theoretischer Finanzbedarf Beispielgemeinde in Euro	2.202.794,0

Quelle: WIFO

© 2016 WIFO

7. ANHANG A: MULTIPLIKATOREN ZUR BERECHNUNG DER THEORETISCHEN EINNAHMEN AUS GEMEINDEGÜTERN

Tabella A1

Multiplikatoren zur Berechnung der theoretischen Einnahmen aus gemeindeeigenen Gebäuden

Multiplikator "Salva Italia" laut Art. 13 Gesetzesdekret 201/2011	
Gebäude in Katastergruppen A (ausgenommen A10) sowie C02, C06 und C07	168,00
Gebäude in Katastergruppe B sowie C03, C04 und C05	147,00
Gebäude in Katasterkategorien A10 und D05	84,00
Gebäude in Katastergruppe D (ausgenommen D05)	68,25
Gebäude in Katasterkategorie C01	57,75
Multiplikatoren Marktwert für die Region Trentino-Südtirol*	
Für Wohnungen	3,24
Für Nicht-Wohnungen	3,27
Gesetzlicher Zinssatz**	1,00%

*Quelle: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015): Distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare e flussi dei redditi delle locazioni; Gli immobili in Italia

**Quelle: www.provinz.bz.it/astat/de/preise-rechtliche-zinsen/aufwertung-rechtliche-zinsen.asp

© 2016 WIFO

8. ANHANG B: PARAMETEREINSTELLUNGEN FÜR 2016

Tabelle B1

Angewandte Multiplikatoren je Gebäudekategorie – 2016

Kategorie	Beschreibung	Angewandter Multiplikator
A02	Bürgerliche Wohnungen	2,00**
A03	Ökonomische Wohnungen	2,00**
A04	Volkswohnungen	2,00**
A05	Einfache Volkswohnungen	2,00**
A06	Bauerliche Wohnungen	2,00**
A07	Villenwohnungen	5,44*
A08	Landhäuser	5,44*
A09	Schlösser	5,44*
A10	Büros	2,72*
A11	Hütten	5,44*
C01	Geschäft	3,00**
C02	Magazin, Schuppen, Keller	5,66*
C03	Handwerkerlaboratorium	4,95*
C04	Sportanlage	0,00**
C06	Stall, Garage	5,66*
C07	Wetterdach	5,66*
D01	Produktionsstätte	2,30*
D02	Gasthöfe und Pensionen	2,30*
D03	Theater, Kinos, Arenen, Spielplätze	0,00**
D05	Kredit- und Versicherungsinstitute	2,83*
D06	Anlagen zur Ausübung des Sports	0,00**
D07	Für gewerbliche Tätigkeit bestimmte Gebäude	2,30*
D08	Für kommerzielle Tätigkeit bestimmte Gebäude	2,30*
D10	Gebäude für die Landwirtschaftliche Produktion	2,30*

*Angewandter Multiplikator entsprechend den Vorgaben des Gesetzesdekrets "Salva Italia" und des Ministero dell'Economia e delle Finanze.

**Angewandter Multiplikator aufgrund von zweckmäßigen Auf- und Abwertungen von Seiten des Rates der Gemeinden und der Landesregierung

© 2016 WIFO

Tabelle B2

Angewandte Multiplikatoren je Flächenkategorie – 2016

Kategorie	Acker	Alm	Garten	Obstwiese	Wald	Weingarten	Weide	Wiese
Angewandter Multiplikator*	1	0**	1	20**	1	20**	0**	1

*Da die Werte des Grundkatasters auf Preise des Jahres 1992 beruhen, wurden die Werte mit dem von ISTAT veröffentlichten Aufwertungsfaktor (1,679) in Preise von 2014 umgewandelt. Hierfür wird der von ISTAT veröffentlichte Aufwertungsfaktor verwendet.

**Angewandter Multiplikator aufgrund von zweckmäßigen Auf- und Abwertungen von Seiten des Rates der Gemeinden und der Landesregierung

© 2016 WIFO

Tabelle B3

Gewichtungsfaktoren für die Gewichtungskurve der Einwohner – 2016

Einwohner	Gewichtungsfaktor*
199	2,00
500	1,95
850	1,30
2.000	1,05
2.500	1,04
3.000	1,02
4.500	1,00
11.000	1,00
13.500	1,01
15.000	1,02
17.000	1,07
19.000	1,08
20.000	1,09
21.000	1,09
22.000	1,10
25.000	1,12
28.500	1,13
32.000	1,15
35.000	1,19
120.000	1,20

*Um eine stetige Gewichtungskurve sicherzustellen, werden die Gewichtungsfaktoren zwischen den angegebenen Einwohnergrenzen linear interpoliert.

Quelle: Rat der Gemeinden und Landesregierung

© 2016 WIFO

Autoren
Alexander D'Andrea
Georg Lun
Thomas Schatzer

Erscheinungsdatum
Jänner, 2016

Informationen
WIFO – Institut für Wirtschaftsforschung

I-39100 Bozen

Südtiroler Straße 60
T +39 0471 945 708
F +39 0471 945 712

wifo@handelskammer.bz.it
www.handelskammer.bz.it/wifo



