Österreichischer Städtebund

Stadtdialog

Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes
April 2016

Österreichische Gemeindefinanzen 2016 – Entwicklungen 2005 bis 2019

ZENTRUM FÜR VERWALTUNGS FORSCHUNG KDZ

Bank Austria
Member of UniCredit

Herausgeber:
Österreichischer Städtebund
1082 Wien, Rathaus
Tel.: 01/4000-89980, Fax: 01/4000-7135
E-Mail: post@staedtebund.gv.at
Internet: www.staedtebund.gv.at
Leitung: Dr. Thomas Weninger, MLS
Redaktion: Mag.a Saskia Sautner, Mag.a Michaela Bareis, MA

Gestaltung:
TrendCom Consulting Ges.m.b.H., 1080 Wien

Druck:
Universitätsdruckerei Klampfer, 8181 St. Ruprecht/Raab

Copyright für nicht (anders) bezeichnete Fotos: Österreichischer Städtebund

Wien, im April 2016

ISBN 978-3-9504255-0-5

© Copyright Österreichischer Städtebund/KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme/Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung der Autorinnen und Autoren. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

Österreichischer Städtebund

Inhalt

Österreichische Gemeindefinanzen 2016 – Entwicklung 2005 bis 2019

1. Gemeindefinanzen im Überblick ... Seite 7

1.1 Gesamtentwicklung anhand wichtiger Finanzkennzahlen ... Seite 7
1.2 Belastungen nach Aufgabenbereichen ... Seite 12

2. Gebarungsteile gemäß Rechnungsquerschnitt ... Seite 15

2.1 Die Salden der Querschnittsrechnung ... Seite 15
2.2 Die Gebarungsteile der Querschnittsrechnung ... Seite 17

3. Einnahmen der laufenden Gebarung ... Seite 19

3.1 Entwicklung der laufenden Einnahmen und Einnahmenstruktur ... Seite 19
3.2 Laufende Einnahmen nach EinwohnerInnen-Klassen ... Seite 20
3.3 Laufende Einnahmen nach Bundesländern ... Seite 22
3.4 Gemeindeabgaben und Ertragsanteile im Detail ... Seite 23

4. Ausgaben der laufenden Gebarung ... Seite 26

4.1 Entwicklung der laufenden Ausgaben und Ausgabenstruktur ... Seite 26
4.2 Laufende Ausgaben nach EinwohnerInnen-Klassen ... Seite 26
4.3 Laufende Ausgaben nach Bundesländern ... Seite 29
4.4 Personalstand und Personalausgaben im Detail ... Seite 30

5. Investitionstätigkeit ... Seite 31

5.1 Gemeindeinvestitionen gemäß Rechnungsabschluss ... Seite 31
5.2 Investitionstätigkeit der Gemeindeebene gemäß ESVG ... Seite 33

6. Verschuldungssituation ... Seite 35

6.1 Verschuldung, Schuldendienst und Haftungen gemäß Rechnungsabschluss ... Seite 36
6.2 Öffentliche Schulden der Gemeindeebene gemäß ESVG ... Seite 38

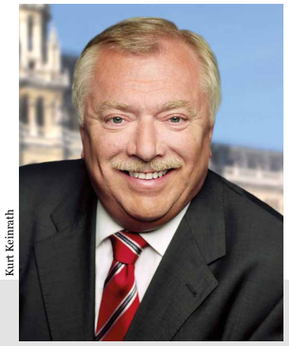
7. Länder-Gemeinde-Transfers ... Seite 40

7.1 Entwicklung im 10-Jahres-Rückblick ... Seite 41
7.2 Transfers nach Bundesländern ... Seite 42
7.3 Verteilungswirkungen des Transfersystems auf Gemeindeebene ... Seite 44

8. Schwerpunkt Öffentlicher Personennahverkehr ... Seite 46

9. Zusammenfassung und Ausblick ... Seite 50

9.1 Entwicklungen im Überblick ... Seite 50
9.2 Gemeindefinanzprognose bis 2019 ... Seite 52
9.3 Handlungserfordernisse und -optionen ... Seite 53



Kurt Keinrath

Reform der Städte- und Gemeindefinanzen dringend notwendig

Basierend auf aktuellen Konjunkturdaten berechnet das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung zweimal pro Jahr für den Österreichischen Städtebund die Auswirkungen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung auf die Finanzen der Städte und Gemeinden. Betrachtet man die aktuellen Gemeindefinanzen (Stand: März 2016), zeigt sich, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden trotz steigender Ertragsanteile das Vorkrisen-Niveau von 2010 nicht erreichen kann.

Die finanzielle Gesamtsituation einer Stadt oder Gemeinde bemisst sich vor allem am Ausmaß der Überschüsse im laufenden Betrieb – diese stehen theoretisch für Investitionen in die Infrastruktur einer Stadt zur Verfügung. Die komplexen Transferbeziehungen (Umlagen, Co-Finanzierungen) zwischen Gemeinden und Ländern führen jedoch dazu, dass frei werdende Finanzmittel in Umlagen fließen anstatt in zusätzliche Investitionen vor Ort. Um die Finanzen der Städte langfristig abzusichern, sind daher Reformschritte unerlässlich: Die Transferverflechtungen müssen abgebaut und klare Aufgabenverteilungen geschaffen werden. Und auch der Finanzausgleich muss sich verstärkt an den tatsächlichen Aufgaben anstatt an den Wohnsitzen orientieren. Diese Reformvorhaben sind jetzt – angesichts der laufenden Verhandlungen zu einem neuen Finanzausgleich – vordringlicher denn je.

Der Österreichische Städtebund wird sich weiterhin für wichtige Reformen starkmachen.

Die vorliegende Publikation ist in bereits bewährter Zusammenarbeit mit dem KDZ und der Bank Austria entstanden. Das vorliegende Heft soll – als jüngstes Produkt unserer Serie „Stadtdialog“ – auch als fundiertes Nachschlagewerk für alle Interessierten dienen.

Bürgermeister Dr. Michael Häupl
Präsident des Österreichischen Städtebundes

Österreichische Gemeindefinanzen 2016 – Entwicklungen 2005 bis 2019

Karoline Mitterer, Anita Haindl, Nikola Hochholdinger, Peter Biwald
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung ©

Derzeit wird der österreichische Finanzausgleich verhandelt, welcher wesentlichen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung der Gemeinden hat. Die zukünftige Entwicklung der österreichischen Gemeindefinanzen entscheidet dabei, inwiefern auch künftig das hohe Niveau an kommunalen Dienstleistungen und Infrastrukturen gehalten werden kann. Eine nähere Analyse der letzten zehn Jahre gibt Auskunft über die Entwicklung der erkennbaren Trends und zeigt Ansatzpunkte für mögliche Reformen auf. Der vorliegende Beitrag soll einen breiten Bogen von den bisherigen Entwicklungen der letzten zehn Jahre bis hin zu einer Prognose der Gemeindefinanzen bis 2019 spannen.
Es erfolgt zunächst eine Analyse der Gemeindefinanzen im Überblick (Kapitel 1). Darauf aufbauend werden Detailanalysen auf Basis des Voranschlags- und Rechnungsquerschnitts der Gemeinden in Österreich (Kapitel 2) und vertiefend in einzelnen Einnahmen- und Ausgabenbereichen der laufenden Gebarung (Kapitel 3 und 4) durchgeführt. Zusätzlich erfolgt eine nähere Analyse der kommunalen Investitionstätigkeit und Schuldenentwicklung (Kapitel 5 und 6) sowie eine Betrachtung der Entwicklungen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (Kapitel 7). Den finanziellen Entwicklungen im Öffentlichen Personennahverkehr ist ein vertiefendes Kapitel gewidmet. Abschließend (Kapitel 9) erstellen wir eine Prognose über die finanzielle Entwicklung der österreichischen Gemeinden bis 2019 und erläutern Entwicklungsperspektiven und -potenziale im Bereich der österreichischen Gemeindefinanzen.
Der umfassende Blick auf die Gemeindefinanzen ermöglicht dabei detaillierte Analysen nach EinwohnerInnenklassen (EW-Klassen) und Bundesländern[1] und liefert zahlreiche Hintergrundinformationen und Erklärungen zu den dargestellten Entwicklungen. Im Fokus steht dabei insbesondere eine rückblickende Betrachtung der Entwicklung des Zeitraums 2005 bis 2014, welche im Schlusskapitel um eine Prognose der Gemeindefinanzen bis zum Jahr 2019 ergänzt wird. Wien wird aufgrund der Doppelfunktion als Stadt und Land – und der damit mangelhaften Vergleichbarkeit mit den Gemeinden und Städten in Österreich – in der Analyse nicht berücksichtigt.

1. Gemeindefinanzen im Überblick

Um einen Überblick über die finanzielle Situation der Gemeinden zu geben, wird die Gesamtentwicklung einerseits anhand ausgewählter Finanzkennzahlen dargestellt, andererseits wird der Zuschussbedarf (Nettobelastung) in einzelnen Aufgabenbereichen näher betrachtet, um auch die Struktur und die Veränderungen im Leistungsgefüge zu berücksichtigen.

1.1 Gesamtentwicklung anhand wichtiger Finanzkennzahlen

Anhand weniger, ausgewählter Finanzkennzahlen kann ein erstes Bild zur Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden gezeichnet werden. Im Mittelpunkt stehen dabei Kennzahlen, welche Auskunft über die Ertragskraft, die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Investitionstätigkeit sowie die Schuldensituation einer Gemeinde geben.

Finanzielle Leistungsfähigkeit kann Vorkrisen-Niveau nicht erreichen

Die finanzielle Gesamtsituation einer Gemeinde bestimmt sich wesentlich über das Ausmaß an Überschüssen im laufenden Betrieb (daher in der laufenden Gebarung), welche zur (teilweisen) Finanzierung von Investitionen in die Gemeindeinfrastruktur bzw. für die Tilgung von Schulden zur Verfügung stehen.

Wesentliche Kenngröße hierzu ist die **Finanzkraft pro Kopf**[2], welche zeigt, in welchem Ausmaß eine Gemeinde auf eigene Steuern und Ertragsanteile zurückgreifen kann. Je höher die Finanzkraft pro Kopf ist, desto besser ist eine Gemeinde mit Finanzmitteln ausgestattet. Eine hohe Finanzkraft pro Kopf besagt jedoch noch nicht automatisch, dass eine Gemeinde deshalb auch mehr Mittel für den laufenden Betrieb und für Investitionen zur Verfügung hat, da die komplexen Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und

1) *Methodischer Hinweis zur Mittelwertberechnung: In der Regel wurde der Mittelwert aus den einzelnen Pro-Kopf-Werten bzw. Quoten berechnet. Klassifizierung nach Bevölkerungsstand 1.1.2014.*
2) *Summe der gemeindeeigenen Abgaben und der kommunalen Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.*

Ländern (v. a. Umlagen an die Länder, laufende Transfereinnahmen von den Ländern) zu deutlichen Verschiebungen bei der finanziellen Ausstattung der Gemeinden führen. Betrachtet man die Finanzkraft pro Kopf nach EW-Klassen (Tabelle 1), zeigt sich, dass sich die Finanzkraft im Zeitverlauf deutlich gesteigert hat. So stieg sie in allen Gemeindeklassen von 2005 bis 2014 zwischen 33 und 36 Prozent an. Nur bei den Gemeinden bis 500 EW zeigte sich mit einer Steigerung um 40 Prozent eine dynamischere Entwicklung, was auf vergleichsweise bessere Entwicklungen der eigenen Steuern (vor allem Interessentenbeiträge) zurückzuführen ist. Betrachtet man nur den Zeitraum 2010 bis 2014 zeigt sich, dass die Finanzkraft-Dynamik mit der Gemeindegröße abnimmt. So stieg die Finanzkraft pro Kopf bei den Kleinstgemeinden um 26 Prozent, bei den großen Städten um nur 15 Prozent. Dies ist einerseits auf die Annäherung der untersten Stufe des Abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf die Stufe der Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EW im Jahr 2011 zurückzuführen, andererseits ist auf die unterschiedliche Dynamik im Bereich der eigenen Steuern zu verweisen.[3]

Der **Saldo 1 (Saldo der laufenden Gebarung)** gibt darüber Auskunft, inwieweit die laufenden Einnahmen ausreichen, um die laufenden Ausgaben zu decken. Der Saldo 1 spiegelt neben den wesentlichen laufenden Einnahmequellen (Ertragsanteile und eigene Steuern) und den wichtigen laufenden Ausgabengrößen (Personalaufwand und Verwaltungs- und Betriebsaufwand) auch die laufenden Transferbeziehungen zu den Ländern wider. Hier zeigt sich seit 2004 eine Steigerung des Pro-Kopf-Wertes im Saldo 1 in der Höhe von 11 Prozent. Die Steigerung fiel damit deutlich niedriger aus als bei der Finanzkraft pro Kopf. Das ist zu einem wesentlichen Teil auf die besonders dynamische Entwicklung im Umlagenbereich (+55 Prozent) zurückzuführen.

3) Siehe hierzu Kapitel 3.2.

Tabelle 1: Ausgewählte Finanzkennzahlen zum laufenden Betrieb nach EW-Klassen 2005 bis 2014

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Finanzkennzahlen						Veränderung 2014 Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
Finanzkraft pro Kopf	in Euro							
0 bis 500 EW	824	913	1.007	1.033	1.089	1.152	140	126
501 bis 1.000 EW	798	874	968	1.001	1.042	1.077	135	123
1.001 bis 2.500 EW	817	913	1.001	1.035	1.075	1.115	136	122
2.501 bis 5.000 EW	890	1.004	1.096	1.131	1.172	1.202	135	120
5.001 bis 10.000 EW	973	1.094	1.189	1.224	1.263	1.297	133	119
10.001 bis 20.000 EW	1.079	1.248	1.327	1.369	1.415	1.446	134	116
20.001 bis 50.000 EW	1.196	1.382	1.483	1.534	1.584	1.628	136	118
50.001 bis 500.000 EW	1.451	1.693	1.791	1.852	1.916	1.943	134	115
Gemeinden gesamt	**848**	**947**	**1.038**	**1.072**	**1.114**	**1.152**	**136**	**122**
Saldo 1 pro Kopf	in Euro							
0 bis 500 EW	203	110	178	150	186	113	56	103
501 bis 1.000 EW	173	126	214	221	202	181	105	144
1.001 bis 2.500 EW	208	164	234	253	236	241	116	147
2.501 bis 5.000 EW	228	190	253	265	260	267	117	141
5.001 bis 10.000 EW	210	182	255	263	269	259	123	142
10.001 bis 20.000 EW	208	153	314	264	270	278	134	181
20.001 bis 50.000 EW	200	102	214	250	251	269	134	265
50.001 bis 500.000 EW	93	64	130	131	140	193	207	300
Gemeinden gesamt	**205**	**158**	**232**	**242**	**233**	**226**	**111**	**144**
Öffentliche Sparquote - ÖSQ	in Prozent							
0 bis 500 EW	18	8	12	10	11	7	39	89
501 bis 1.000 EW	17	10	15	16	14	12	72	125
1.001 bis 2.500 EW	21	13	18	19	17	17	83	131
2.501 bis 5.000 EW	20	14	18	18	17	17	85	126
5.001 bis 10.000 EW	16	11	15	15	15	15	90	129
10.001 bis 20.000 EW	13	9	17	14	14	14	109	153
20.001 bis 50.000 EW	11	6	10	11	11	11	104	204
50.001 bis 500.000 EW	4	3	5	5	5	7	155	251
Gemeinden gesamt	**19**	**12**	**16**	**17**	**16**	**15**	**79**	**127**
Quote Freie Finanzspitze - FSQ	in Prozent							
0 bis 500 EW	2	-7	-3	-5	-3	-9	-	137
501 bis 1.000 EW	4	-2	3	3	2	0	-6	-
1.001 bis 2.500 EW	8	2	6	6	5	5	63	256
2.501 bis 5.000 EW	9	4	8	8	7	8	80	174
5.001 bis 10.000 EW	7	4	7	6	7	7	94	184
10.001 bis 20.000 EW	5	1	7	6	6	6	123	562
20.001 bis 50.000 EW	3	-1	2	4	4	5	156	-
50.001 bis 500.000 EW	0	-1	1	1	1	2	-	-
Gemeinden gesamt	**7**	**1**	**5**	**5**	**4**	**4**	**51**	**332**

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Seit 2010 – dies ist das „letzte“ Krisenjahr – gab es mit +44 Prozent eine besonders positive Entwicklung des Saldo 1. Eine Betrachtung der einzelnen EW-Klassen bedarf einer differenzierten Betrachtung, da insbesondere bei den Gemeinden bis 500 EW sowie bei den Städten über 20.000 EW deutliche Schwankungen im Zeitverlauf bestehen. Tendenziell zeigt sich mit zunehmender Gemeindegröße eine nachhaltige Verbesserung des Überschusses in der laufenden Gebarung, was jedoch nicht auf gestiegene Einnahmen, sondern auf restriktive Ausgabeneinsparungen zurückzuführen ist, wie sich im Kapitel „Ausgaben der laufenden Gebarung“ zeigt.

Schließlich gibt die **Öffentliche Sparquote** darüber Auskunft, in welchem Ausmaß die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben übersteigen[4] und inwieweit freie Mittel für Investitionen oder den Schuldenabbau zur Verfügung stehen. Ergänzend dazu berücksichtigt die Kennzahl der **Quote der Freien Finanzspitze** zusätzlich auch Tilgungen, da diese die freien Mittel für Investitionen schmälern.[5]

In Tabelle 1 ist zu sehen, dass sowohl die Öffentliche Sparquote als auch die Quote der Freien Finanzspitze im Jahr 2010, bedingt durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, sehr niedrig ist. Seitdem haben sich die Werte zwar wieder erholt, sie liegen jedoch noch immer unter dem Vor-Krisen-Niveau.

4) Verhältnis Saldo der laufenden Gebarung zu den laufenden Ausgaben.
5) Verhältnis Saldo der laufenden Gebarung abzüglich Tilgungen zu den laufenden Einnahmen. Ein Beispiel: Eine Quote der Freien Finanzspitze von 5,5 Prozent besagt, dass ca. 5,5 Prozent der laufenden Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen.

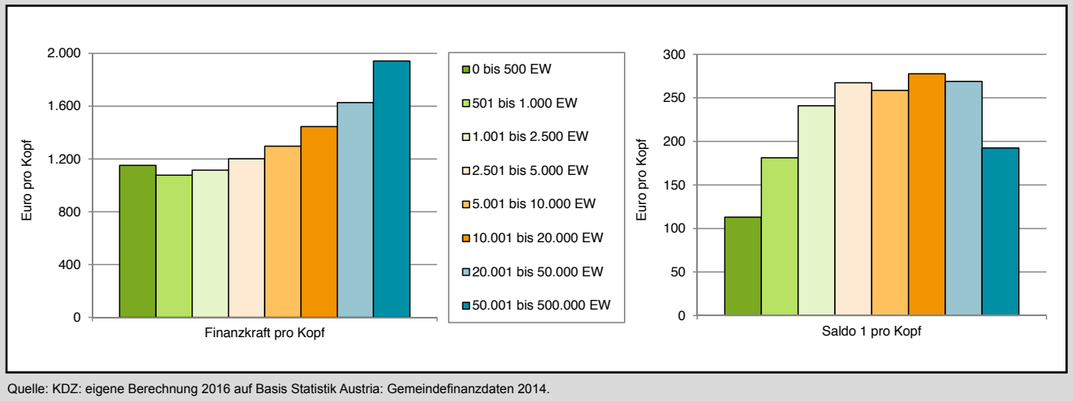
Aufgrund von empirischen Studien und der Beratungserfahrung des KDZ kann gesagt werden, dass eine Gemeinde über sehr gute finanzielle Spielräume verfügt, wenn die Öffentliche Sparquote über 25 Prozent und die Quote der Freien Finanzspitze über 15 Prozent liegt. Selbst in den finanziell stabileren Jahren vor der Finanzkrise konnten die österreichischen Gemeinden diese Werte im Durchschnitt nicht erreichen. Eine durchschnittliche Öffentliche Sparquote von 15 Prozent im Jahr 2014 ist gemäß diesen Beurteilungskriterien als befriedigend (= Schulnotenäquivalent 3) zu beurteilen, und eine durchschnittliche Quote der Freien Finanzspitze von 4 Prozent im selben Jahr entspricht nach diesen Bewertungskriterien einem genügenden Ergebnis (= Schulnotenäquivalent 4).

Dies zeigt, dass sich zwar die Einnahmensituation der Gemeinden wieder stabilisiert hat, dass sich jedoch das Verhältnis aus laufenden Einnahmen und Ausgaben weniger günstig entwickelt hat. Damit bestehen nach der Finanzkrise geringere finanzielle Spielräume als noch vor der Finanzkrise.

Betrachtet man die genannten Kennzahlen differenziert nach EW-Klassen, zeigt sich eine mit der EW-Klasse tendenziell steigende Finanzkraft pro Kopf – daher eine steigende Ausstattung mit Ertragsanteilen und eigenen Steuern. Hingegen besteht beim Saldo 1 ein umgekehrt U-förmiger Verlauf (Abbildung 1). Besonders die kleinsten und die größten Gemeinden weisen das ungünstigste Verhältnis zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben auf – und damit den niedrigsten Saldo 1 pro Kopf.

Dieses Ergebnis zeigt sich auch bei Betrachtung der Öffentlichen Sparquote und der Quote der Freien Finanzspitze, wo die Werte bei mittleren Gemeinden tendenziell besser sind

Abbildung 1: Finanzkraft und laufender Saldo nach EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

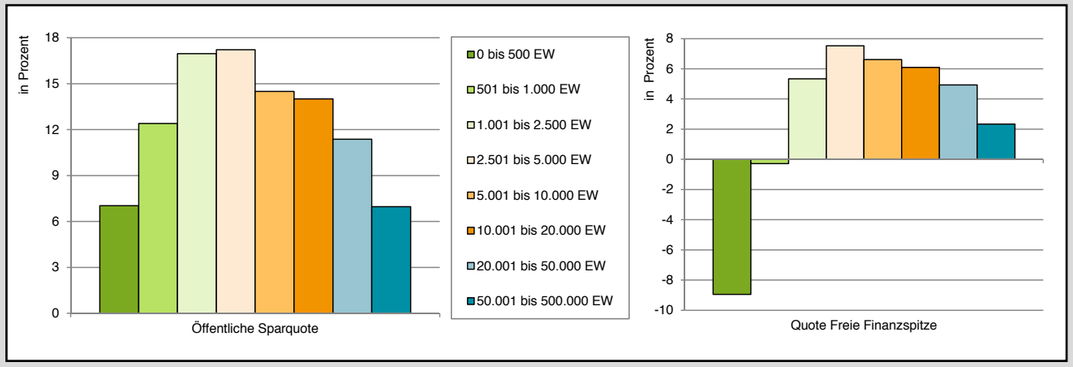
als bei ganz kleinen Gemeinden sowie größeren Städten. (Abbildung 2). So liegt die Öffentliche Sparquote im Jahr 2014 bei den Gemeinden von 501 bis 20.000 EW bei 12 bis 17 Prozent, bei den Städten von 20.001 bis 50.000 EW bei 11 Prozent und bei den Gemeinden unter 500 EW sowie bei den Städten über 50.000 EW bei nur 7 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Quote der Freien Finanzspitze, wobei die Gemeinden unter 500 EW sogar eine negative Freie Finanzspitze aufweisen.

Die negative Freie Finanzspitze bei den kleinsten Gemeinden ist ein Hinweis, dass hier bei besonders vielen Gemeinden die laufenden Ausgaben (inkl. Tilgungen) höher sind als die laufenden Einnahmen. Gründe hierfür können sich einerseits in der sehr kleinteiligen Gemeindestruktur (Nicht-Ausnutzen von Skaleneffekten), andererseits auch in den höheren Erhaltungskosten der Infrastruktur (großes Wegenetz, geringere Auslastung) finden. Der gegenüber den Vorjahren schlechte Wert bei den Kleinstgemeinden ist vorrangig auf wenige Gemeinden in der Steiermark zurückzuführen, welche mit der Gemeindestrukturreform künftig aufgelöst werden.

Größere Städte hingegen haben ein größeres Aufgabenspektrum abzudecken, da sie auch regionale Versorgungsfunktionen wahrnehmen müssen. Zusätzlich ist hier auch die Tilgungsbelastung aufgrund einer vergleichsweise hohen Anzahl an ausgelagerten Aufgabenbereichen niedriger.

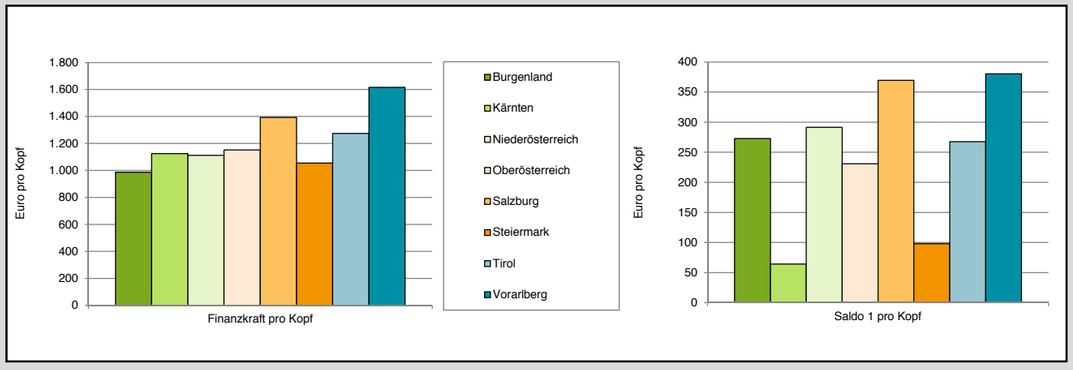
Nicht nur bei einer Betrachtung nach EW-Klassen zeigen sich deutliche Unterschiede bei den Finanzkennzahlen, sondern auch bei einer Zuordnung nach Bundesländern (Abbildung 3). So ist im Bereich der Finanzkraft pro Kopf tendenziell ein

Abbildung 2: Öffentliche Sparquote und Quote Freie Finanzspitze nach EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

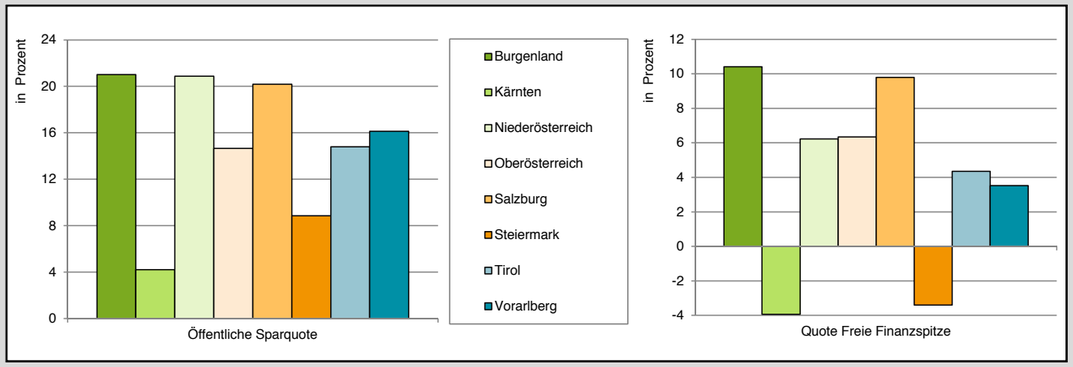
Abbildung 3: Finanzkraft und laufender Saldo nach Bundesländern 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

Österreichischer Städtebund

Abbildung 4: Öffentliche Sparquote und Quote Freie Finanzspitze nach Bundesländern 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

West-Ost-Gefälle erkennbar, da das regionale Steueraufkommen in den westlichen Bundesländern höher ausfällt und bei den Ertragsanteilen insbesondere der Getränkesteuerausgleich bei den westlichen Bundesländern höher ist als bei den östlichen Bundesländern. Deutlich größere Differenzen zeigen sich hingegen bei der Betrachtung des Saldos 1 pro Kopf. Hier schwanken die Werte im Jahr 2014 zwischen 64 Euro pro Kopf in Kärnten und 380 Euro pro Kopf in Vorarlberg.

Dass sich bei der Finanzkraft pro Kopf und beim laufenden Saldo pro Kopf ein sehr unterschiedliches Bild je nach Bundesland ergibt, ist in hohem Maße auch auf unterschiedliche Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden zurückzuführen.[6] Je nach Bundesland finden sich sehr unterschiedliche Belastungen durch Umlagen an die Landesebene. Es wirkt sich aber auch die unterschiedliche Förderpolitik der Länder aus.

Bei Betrachtung der Öffentlichen Sparquote und der Quote der Freien Finanzspitze sind ebenfalls deutliche Schwankungen nach Bundesland sichtbar (Abbildung 4). Die niedrigsten Werte finden sich hier in Kärnten und in der Steiermark, die höchsten im Burgenland und in Salzburg.

Wieder steigende Investitionen und stabile Gesamtverschuldung

Die sich verändernden finanziellen Spielräume der Gemeinden wirkten sich unmittelbar auf deren Investitionstätigkeit und Schuldensituation aus (Tabelle 2). Bei den Investitionen pro Kopf zeigt sich, dass es aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zu einem Einbruch gekommen ist, der sich bis zum Jahr 2013 nicht wesentlich verbesserte. Insofern ist interessant, dass es im Jahr 2014 quer über alle EW-Klassen zu einem deutlichen Anstieg der Investitionstätigkeit gekommen ist. Eine mögliche Erklärung ist, dass Investitionen aufgrund der längeren Vorplanungszeiten in der Regel zeitverzögert reagieren. Es ist jedoch auch nicht auszuschließen, dass in den letzten Jahren verstärkt im Rahmen von ausgelagerten Gesellschaften bzw. in Gemeindeverbänden investiert wurde.[7]

Neben den Investitionen interessiert auch, wie sich die Verschuldung entwickelt hat. Durch die Auslagerung von Gemeindeinvestitionen in gemeindeeigene Gesellschaften wurde auch ein wesentlicher Teil der Schulden ausgelagert und durch Haftungen „ersetzt“. In Tabelle 2 werden daher die Verschuldung und die von den Gemeinden eingegangenen Haftungen gemeinsam betrachtet. **Verschuldung und Haftungen pro Kopf**[8] sind von 2005 bis 2014 um 6 Prozent gestiegen. Betrachtet man diesen Zeitraum, fällt auf, dass die Verschuldung und die Haftungen in den Städten ab 20.001 EW deutlich stärker angestiegen sind als bei den anderen Gemeinden. So lagen die Pro-Kopf-Werte im Jahr 2005 bei den Städten ab 50.001 EW noch um 19 Prozent unter dem Durchschnitt der Gemeinden, im Jahr 2014 hingegen um 7 Prozent darüber. Diese Entwicklung ist insbesondere auf den starken Anstieg der Haftungen zurückzuführen.[9]

6) Siehe hierzu das Kapitel 7 Länder-Gemeinde-Transfers.

7) Siehe hierzu auch das Kapitel 5 Investitionstätigkeit.

8) Bei Betrachtung der Haftungen ist darauf hinzuweisen, dass nicht sämtliche Haftungen schlagend werden. Siehe hierzu auch das Kapitel 6 Verschuldungssituation.

9) Ein Teil des starken Anstiegs bei den Haftungen kann auch durch eine mit den Jahren verbesserte Erhebung durch die Bundesländer bzw. die Statistik Austria zurückgeführt werden. Bei rund 22 Prozent der Gemeinden sind derzeit keine Haftungen erfasst. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es nur vereinzelt Gemeinden ohne Haftungen geben dürfte.

Bei der Interpretation muss weiters berücksichtigt werden, dass es zur Beurteilung der Verschuldungs- und Investitionssituation notwendig wäre, auch die Vermögenssituation einer Gemeinde darzustellen. Da es hierzu jedoch noch kein aussagekräftiges und flächendeckendes statistisches Material gibt, fehlt dieser wichtige Bereich.

Betrachtet man die Investitionstätigkeit nach EW-Klassen (Abbildung 5), zeigen sich besonders hohe Pro-Kopf-Investitionen bei den Kleinstgemeinden, wohingegen die großen Städte deutlich unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen aufweisen. Die niedrigeren Pro-Kopf-Investitionen sind dabei insbesondere auf zwei Faktoren zurückzuführen: Kleingemeinden müssen dieselbe Infrastruktur für weniger Einwohnerinnen und Einwohner zur Verfügung stellen, sodass dies zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben führt. Andererseits steigt mit der Größenklasse das Ausmaß an ausgelagerten Dienstleistungen. Je größer eine Gemeinde ist, desto mehr Leistungen erbringt sie z. B. im Rahmen ihrer zentralörtlichen Funktion. Diese Leistungen werden aber zumeist in ausgegliederten Einheiten erbracht, sodass dieser Bereich nicht im Gemeindebudget abgebildet ist. Ein direkter Vergleich zwischen den Größenklassen ist daher nicht möglich, da hier eine konsolidierte Betrachtung (also inklusive ausgegliederter Einheiten) notwendig wäre.

Im Bereich der Verschuldung zeigt sich bei Einbezug der Haftungen, dass die Pro-Kopf-Werte der Gemeinden in einem ähnlichen Bereich liegen. Ausnahme hierbei sind die Kleinstgemeinden bis 500 EW, welche im Jahr 2014 um 33 Prozent über dem Durchschnitt liegen. Insgesamt ist erkennbar, dass die Verschuldung pro Kopf mit steigender Gemeindegröße abnimmt, die Haftungen pro Kopf hingegen zunehmen, sodass sich die Gesamtwerte insgesamt angleichen.

Ein ebenfalls differenziertes Bild zeigt sich bei Betrachtung von Verschuldung und Investionstätigkeit nach Bundesländern (Abbildung 6). Die Schwankungsbreite bei den Pro-Kopf-Investitionen im Jahr 2014 liegt zwischen 303 Euro in Kärnten und 598 Euro in Vorarlberg. Auch im Bereich der Pro-Kopf-Verschuldung besteht eine sehr große Spannbreite von 1.640 Euro im Burgenland bis 4.494 Euro in Vorarlberg. Die Gründe hierfür liegen beispielsweise in unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen, aber auch in der unterschiedlichen Förderungsstruktur der Bundesländer. In Vorarlberg sind vergleichsweise hohe Haftungen pro Kopf ausgewiesen.

1.2 Belastungen nach Aufgabenbereichen

Neben der Betrachtung zentraler Finanzkennzahlen lohnt sich auch die Analyse der Mittelverwendung in Form der Nettobelastung (Tabelle 3). Als Nettobelastung in diesem Sinne soll die Saldierung aus ordentlichen Einnahmen und Ausgaben bezeichnet werden. Diese gibt den Zuschussbedarf durch eigene Abgaben und Ertragsanteile wieder. Einmalige außerordentliche Vorhaben (insbesondere Investitionsvorhaben, Darlehensaufnahmen) werden daher nicht berücksichtigt.[10]

10) Hier nicht berücksichtigt ist die Gruppe 9 (Finanzwirtschaft), in welcher jene Finanzflüsse dargestellt werden, die einzelnen Aufgabenbereichen nicht zugeordnet werden können (z. B. eigene Steuern, Ertragsanteile).

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Finanzkennzahlen						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
Investitionen	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	749	457	403	455	473	582	*78*	*127*
501 bis 1.000 EW	427	370	354	351	366	480	*112*	*130*
1.001 bis 2.500 EW	382	333	297	315	353	426	*111*	*128*
2.501 bis 5.000 EW	343	299	276	292	309	379	*111*	*127*
5.001 bis 10.000 EW	272	239	226	263	293	338	*124*	*142*
10.001 bis 20.000 EW	303	244	227	251	290	304	*100*	*125*
20.001 bis 50.000 EW	390	283	240	282	286	305	*78*	*108*
50.001 bis 500.000 EW	208	158	137	166	177	179	*86*	*114*
Gemeinden gesamt	**404**	**335**	**305**	**323**	**351**	**430**	***107***	***129***
Verschuldung und Haftungen	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	3.238	3.518	3.563	3.495	3.419	3.332	*103*	*95*
501 bis 1.000 EW	2.559	2.796	2.783	2.705	2.616	2.546	*100*	*91*
1.001 bis 2.500 EW	2.240	2.523	2.522	2.460	2.417	2.409	*108*	*95*
2.501 bis 5.000 EW	2.159	2.378	2.428	2.421	2.414	2.371	*110*	*100*
5.001 bis 10.000 EW	2.045	2.257	2.266	2.307	2.322	2.277	*111*	*101*
10.001 bis 20.000 EW	2.158	2.397	2.336	2.520	2.530	2.446	*113*	*102*
20.001 bis 50.000 EW	2.211	2.568	2.528	2.694	3.116	3.059	*138*	*119*
50.001 bis 500.000 EW	1.902	2.387	2.719	2.647	2.727	2.671	*140*	*112*
Gemeinden gesamt	**2.349**	**2.608**	**2.617**	**2.576**	**2.537**	**2.500**	***106***	***96***

Tabelle 2: Ausgewählte Finanzkennzahlen – Investitionen und Verschuldung nach EW-Klassen 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Anmerkung: Investitionen umfassen den Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Vermögen sowie aktivierungsfähiger Rechte.

Österreichischer Städtebund

Eine besonders hohe Dynamik zeigt sich seit 2005 in der Gruppe 4 (Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung) und in der Gruppe 5 (Gesundheit). Die Nettobelastung erhöhte sich in diesen Gruppen von 2005 bis 2014 um 66 bzw. 47 Prozent, was in der hohen Dynamik der Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage begründet ist.

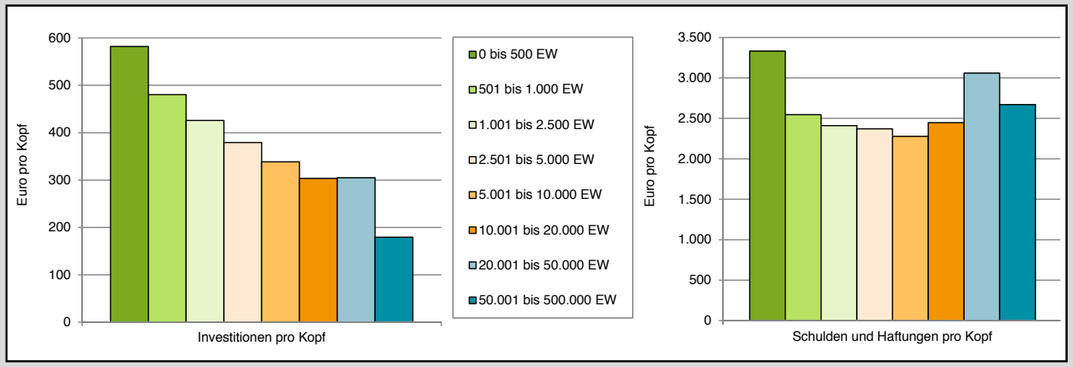
Weiters sehr dynamische Bereiche sind die Gruppe 2 (Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft) und die Gruppe 8 (Dienstleistungen) mit Steigerungen um 38 bzw. 39 Prozent. In den Bereich der Dienstleistungen entfallen vor allem öffentliche Einrichtungen, Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit und wirtschaftliche Unternehmungen (z. B. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Müllbeseitigung, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Stadtwerke).

In der Gruppe 2 wirkt sich die Ausbauoffensive im Kinderbetreuungsbereich aus.

Seit 2010 hingegen zeigt sich ein anderes Bild. Die stärksten Ausgabensteigerungen mit 19 Prozent finden sich hier in der Gruppe 2 (Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft) aufgrund der genannten Ausbauoffensive. Hingegen zeigt sich bei den Bereichen Soziales und Gesundheit eine in den letzten Jahren verlangsamte Entwicklung, was beispielsweise auf die Einführung des Pflegefonds zurückgeführt werden kann.

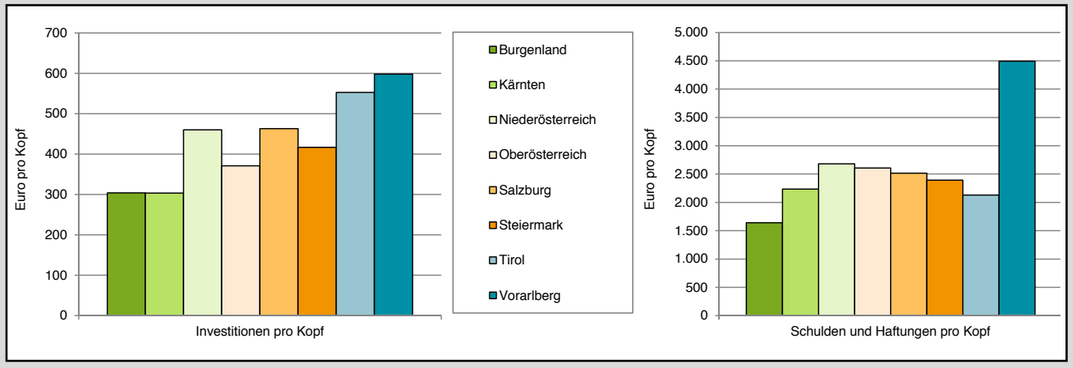
Der Zuschussbedarf (Nettobelastung) nach EW-Klassen (Abbildung 7) zeigt einen U-förmigen Verlauf. Dies bedeutet, dass sowohl die kleinsten Gemeinden bis 500 EW als

Abbildung 5: Investitionen und Verschuldung sowie Haftungen nach EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

Abbildung 6: Investitionen und Verschuldung sowie Haftungen nach Bundesländern 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

auch die großen Städte über 10.000 EW verstärkt auf allgemeine Steuermittel zurückgreifen müssen und ihre Leistungen nicht direkt über Leistungsentgelte oder Gebühren finanzieren können. Der geringste Zuschussbedarf besteht bei den Gemeinden zwischen 1.001 und 2.500 EW, deren Netto-Belastung beinahe nur halb so hoch ist wie jene der größten Städte ab 50.000 EW (ohne Wien).

Die Begründung für diese nach EW-Klassen sehr unterschiedliche Belastung findet sich insbesondere im Bereich der Gruppe 0 (Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung), wo der U-förmige Verlauf besonders ausgeprägt ist. So ist die Pro-Kopf-Belastung in den Kleinstgemeinden bis 500 EW und in den großen Städten über 50.000 EW gleich hoch, die Belastung der Gemeinden von 2.501 bis 5.000 EW hingegen nur halb so hoch. Bei sehr kleinen Gemeinden ist das tendenziell auf eine strukturelle Ineffizienz in der Infrastrukturbereitstellung und Leistungserbringung zurückzuführen. Schließlich muss jede Gemeinde – unabhängig von der Größe – eine gewisse Infrastruktur aufweisen und eine kommunale Grundversorgung erbringen (z. B. Gemeindestraßen, Wasser- und Kanalnetz, Rathaus, Mindestmaß an Verwaltungspersonal, BürgermeisterIn etc.).

Neben den unterschiedlichen Belastungen in der Gruppe 0 ist insbesondere ab einer EW-Klasse von 10.001 EW in den Bereichen Kultur (Gruppe 3), Soziale Wohlfahrt (Gruppe 4), Gesundheit (Gruppe 5) und im Bereich der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Gruppe 8) eine mit der EW-Klasse steigende Nettobelastung zu beobachten. Dies erklärt sich dadurch, dass diese Gemeinden auch Infrastruktur und Leistungen zur Verfügung stellen, die von Bürgerinnen und Bürgern umliegender Gemeinden genutzt werden. Die Finanzierung obliegt aber zu großen Teilen ausschließlich den Zentralorten, weshalb hier die Nettobelastung steigt. Solche Leistungen werden als zentralörtliche Aufgaben bezeichnet und umfassen zum Beispiel Leistungen im Bereich der Kultur (Kulturhäuser, Veranstaltungszentren), Musikschulen, im Sport, in der Kinderbetreuung, in Schulen, im Öffentlichen Verkehr etc.

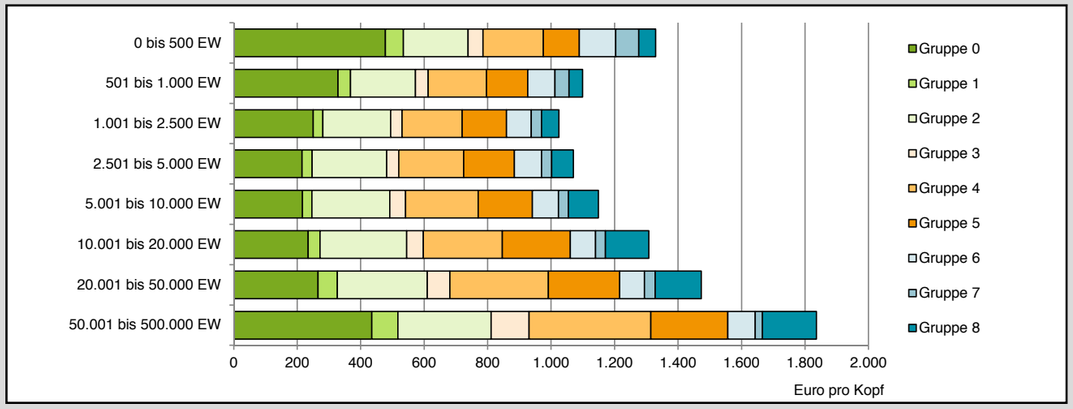
Tabelle 3: Nettobelastung der Gemeinden nach Gruppen 2005 bis 2014

Gruppen	Nettobelastung der Gemeinden nach Gruppen						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Mio. Euro							
Gruppe 0	1.429	1.680	1.694	1.754	1.788	1.852	*130*	*110*
Gruppe 1	230	264	264	280	292	290	*126*	*110*
Gruppe 2	1.203	1.401	1.465	1.569	1.617	1.661	*138*	*119*
Gruppe 3	306	346	354	368	380	395	*129*	*114*
Gruppe 4	992	1.470	1.529	1.490	1.541	1.648	*166*	*112*
Gruppe 5	786	981	1.002	1.076	1.102	1.153	*147*	*117*
Gruppe 6	472	520	515	561	584	569	*121*	*109*
Gruppe 7	200	212	216	225	223	213	*107*	*100*
Gruppe 8	460	559	544	636	658	639	*139*	*114*
Gruppen gesamt	**6.079**	**7.435**	**7.582**	**7.960**	**8.184**	**8.419**	***139***	***113***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.
Anmerkung: Nettobelastung ist die Differenz aus ordentlichen Einnahmen und Ausgaben.

Anmerkung:
Gruppe 0 = Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung;
Gruppe 1 = Öffentliche Ordnung und Sicherheit;
Gruppe 2 = Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft;
Gruppe 3 = Kunst, Kultur und Kultus;
Gruppe 4 = Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung;
Gruppe 5 = Gesundheit;
Gruppe 6 = Straßen- und Wasserbau, Verkehr;
Gruppe 7 = Wirtschaftsförderung;
Gruppe 8 = Dienstleistungen.

Abbildung 7: Nettobelastung der Gemeinden nach Gruppen und EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.
Anmerkung: Nettobelastung ist die Differenz aus ordentlichen Einnahmen und Ausgaben.
Anmerkung: Gruppe 0 = Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung; Gruppe 1 = Öffentliche Ordnung und Sicherheit; Gruppe 2 = Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft; Gruppe 3 = Kunst, Kultur und Kultus; Gruppe 4 = Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung; Gruppe 5 = Gesundheit; Gruppe 6 = Straßen- und Wasserbau, Verkehr; Gruppe 7 = Wirtschaftsförderung; Gruppe 8 = Dienstleistungen.

Österreichischer Städtebund

Besonders deutlich ist der Unterschied zwischen kleineren und größeren Gemeinden in den Gruppen 4 und 5 (Soziales, Gesundheit). Hier steigen die Ausgaben der Gemeinden deutlich mit der Gemeindegröße an. Dieser Ausgabenverlauf wird maßgeblich durch die Umlagenbelastung der Gemeinden bestimmt, welche mit einer höheren Finanzkraft steigt. Ohne diese starken Unterschiede in der Umlagenbelastung wäre die Kurve deutlich flacher.

2. Gebarungsteile gemäß Rechnungsquerschnitt

Der Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt für Gemeinden[11] ist gut für vertiefende Analysen der Gemeindefinanzen geeignet, da er alle Einnahmen und Ausgaben nach ökonomischen Gesichtspunkten gliedert. Der Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt besteht aus drei großen Teilbereichen:

- **Laufende Gebarung (Saldo 1):** Erfasst die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Betriebs
- **Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen (Saldo 2):** Erfasst Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Vermögenserwerb und -veräußerungen sowie Kapitaltransfers (z. B. Bedarfszuweisungen für Investitionen)
- **Finanztransaktionen (Saldo 3):** Erfasst Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Darlehensaufnahmen und -tilgungen sowie mit Rücklagen (Zuführen und Auflösen)

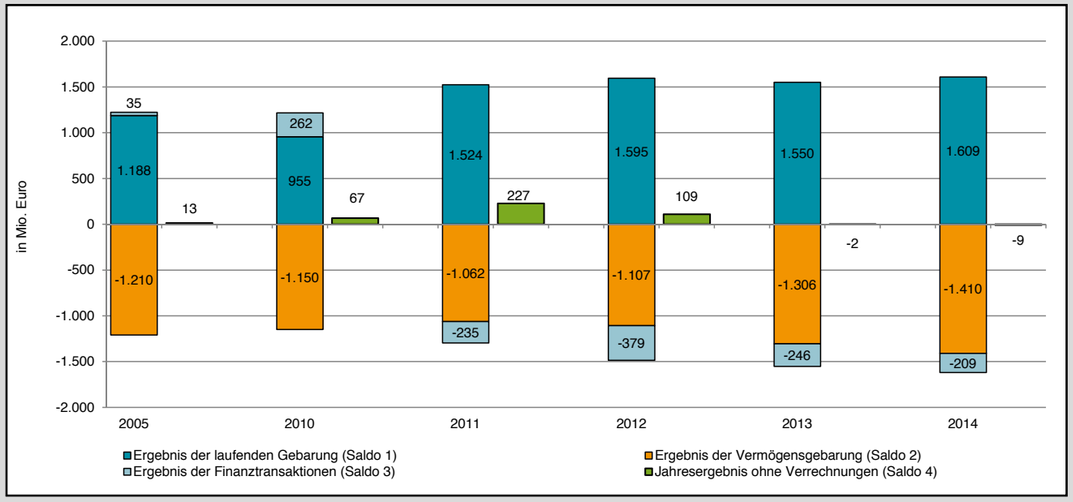
In den folgenden Abschnitten werden diese drei Gebarungsteile dargestellt und kommentiert. Die Angaben betreffen jeweils den ordentlichen und außerordentlichen Haushalt in Summe.

2.1 Die Salden der Querschnittsrechnung

Der Saldo der laufenden Gebarung (Saldo 1) gibt an, in welchem Umfang laufende Ausgaben (Personal, Betriebskosten, Transferzahlungen etc.) durch laufende Einnahmen (Steuern, Gebühren etc.) gedeckt sind. Im Saldo 1 sollte ein Überschuss erwirtschaftet werden, der zur (teilweisen)

11) *Gemäß Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung des Bundesministeriums für Finanzen 1997.*

Abbildung 8: Salden der Querschnittsrechnung und Jahresergebnisse 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Finanzierung von Investitionen und/oder zur Tilgung von Schulden bzw. Bildung von Rücklagen verwendet wird.

Der Saldo der Vermögensgebarung (Saldo 2) stellt Einnahmen aus Vermögensverkäufen und aus Zuschüssen Dritter zur Finanzierung der Investitionen den Ausgaben für Vermögenserwerb (Investitionsausgaben) gegenüber. Meist wird dieser Saldo negativ sein, da die Investitionen in Gemeindeinfrastrukturen in der Regel höher sind als die Veräußerungen[12].

Das Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) zeigt schließlich, in welchem Ausmaß Schulden- und Rücklagenstände in einem Jahr verändert werden. Ist der Saldo 3 positiv, so liegen mehr Einnahmen aus Finanztransaktionen vor als Ausgaben. Einnahmen kommen in der Regel aus Auflösung von Rücklagen und Aufnahme von Darlehen zustande, während Ausgaben aus der Rückzahlung von Darlehen bzw. Zuweisung von Rücklagen entstehen. Übersteigen die Einnahmen die Ausgaben (Saldo 3 ist positiv), dann erhöht sich der Schuldenstand oder die Rücklagenstände verringern sich. Ein negativer Saldo 3 steht für ein Verringern der Schulden bzw. ein Erhöhen der Rücklagen.

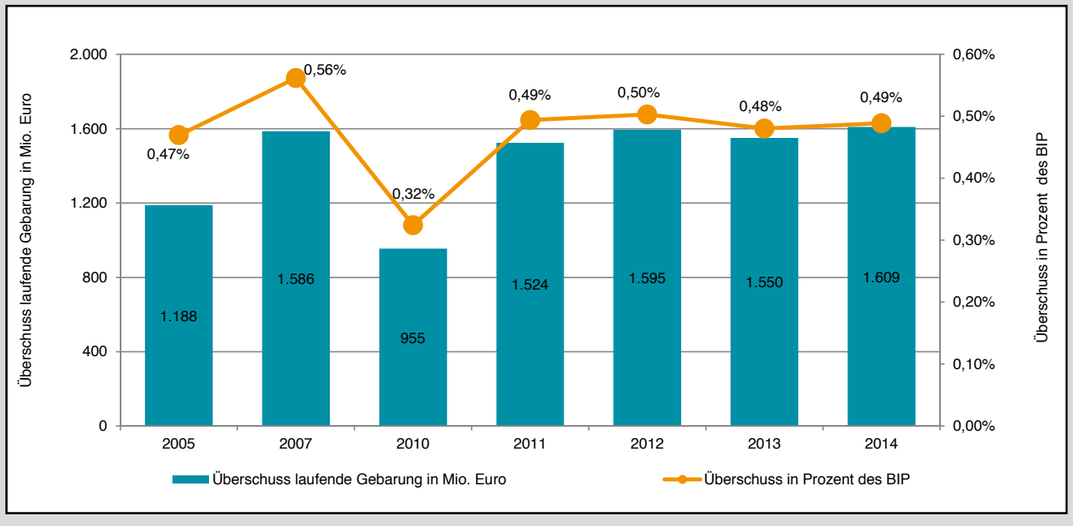
Die drei Ergebnisse der einzelnen Gebarungsteile zeigen zusammen das Jahresergebnis ohne die Verrechnungen zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt und ohne die Abwicklung der Vorjahre (Saldo 4). Dieses sollte – einen ausgeglichenen Haushalt vorausgesetzt – über einen längeren Zeitraum betrachtet in Summe null ergeben. Das heißt beispielsweise, dass sogar bei hohen Überschüssen im Saldo 1 Abgänge im Saldo 2 (hohe Investitionstätigkeit) und Saldo 3 (Schuldentilgung) bestehen können, ohne dass das Haushaltsgleichgewicht gefährdet ist. Ist der Saldo 1 allerdings gering oder gar negativ und es wird in der Gemeinde trotzdem viel investiert (hoher Abgang im Saldo 2), so muss der Saldo 3 entsprechend positiv sein (Aufnahme von Darlehen/Auflösung Rücklagen), um den Haushalt auszugleichen.

In den Jahren 2005 bis 2010 war der Saldo 1 meist niedriger als der Saldo 2.[13] Der Überschuss aus der laufenden Gebarung reichte daher nicht aus, um die Investitionen (nach Abzug von Vermögensveräußerungen) zu finanzieren, sodass Schulden aufgebaut wurden. 2011 und 2012 stieg der Saldo 1 deutlich an, seit dem Jahr 2013 verzeichnete er wieder einen leichten Rückgang. Insgesamt lag der Saldo 1 (laufender Betrieb) jedoch ab 2011 über dem Saldo 2 (Investitionen), sodass im Saldo 3 Schulden abgebaut werden konnten (Abbildung 8).

12) *Investitionen führen zu Ausgaben, Veräußerungen zu Einnahmen in der Vermögensgebarung.*

13) *Ausnahmen: 2006 und 2007.*

Abbildung 9: Saldo der laufenden Gebarung (Saldo 1) und Anteil am BIP 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: BIP und Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Tabelle 4: Entwicklung der laufenden Gebarung 2005 bis 2014

Bezeichnung	Laufende Gebarung der Gemeinden						Veränderung 2014 Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
Einnahmen der laufenden Gebarung	in Mio. Euro							
Eigene Steuern	2.412	2.800	2.920	3.028	3.128	3.210	*133*	*115*
Ertragsanteile	4.192	4.822	5.332	5.514	5.751	5.953	*142*	*123*
Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	1.369	1.602	1.687	1.760	1.814	1.854	*135*	*116*
Einnahmen aus Leistungen	1.191	1.376	1.417	1.469	1.509	1.550	*130*	*113*
Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	431	434	441	552	452	483	*112*	*111*
Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	874	982	1.024	976	999	1.021	*117*	*104*
Sonstige laufende Transfereinnahmen	138	197	196	201	175	177	*128*	*90*
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	171	231	231	241	266	287	*168*	*124*
Einnahmen aus Veräußerungen und sonstigen Einnahmen	514	603	600	599	576	620	*121*	*103*
Summe 1: Einnahmen der laufenden Gebarung	**11.292**	**13.047**	**13.849**	**14.339**	**14.671**	**15.152**	***134***	***116***
Ausgaben der laufenden Gebarung	in Mio. Euro							
Leistungen für Personal	2.643	3.143	3.166	3.257	3.351	3.416	*129*	*109*
Pensionen und sonstige Ruhebezüge	316	362	364	368	371	378	*119*	*104*
Bezüge der gewählten Organe	172	217	218	223	226	245	*142*	*113*
Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	372	398	395	417	428	413	*111*	*104*
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.168	3.690	3.742	3.950	4.096	4.175	*132*	*113*
Zinsen für Finanzschulden	266	195	224	206	171	180	*68*	*92*
Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.223	2.995	3.111	3.154	3.259	3.453	*155*	*115*
Sonstige laufende Transferausgaben	789	878	890	944	969	1.016	*129*	*116*
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	156	213	216	226	251	269	*172*	*126*
Summe 2: Ausgaben der laufenden Gebarung	**10.104**	**12.092**	**12.324**	**12.745**	**13.120**	**13.543**	***134***	***112***
Saldo 1: Ergebnis der laufenden Gebarung	**1.188**	**955**	**1.524**	**1.595**	**1.550**	**1.609**		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

2.2 Die Gebarungsteile der Querschnittsrechnung

Der Saldo 1 ist im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2014 deutlichen Schwankungen unterlegen (Abbildung 9). So stieg der Saldo 1 von 2005 bis 2007 von 1.188 Mio. Euro auf 1.586 Mio. Euro an. Danach brach er aufgrund der Wirtschaftskrise auf 870 Mio. Euro im Jahr 2009 sowie 955 Mio. Euro im Jahr 2010 ein. Seit dem Jahr 2011 bewegt sich der Saldo 1 mit 1.524 bis 1.609 Mio. Euro in einem ähnlichen Bereich. Mit dem Jahr 2014 konnte damit erstmals wieder das Vor-Krisen-Niveau im Jahr 2007 leicht überstiegen werden. Berücksichtigt man jedoch, dass die Inflation in diesem Zeitraum 16 Prozent[14] betrug, so ergibt sich ein deutlicher realer Verlust.

Der signifikante Einbruch aufgrund der Wirtschaftskrise zeigt sich grundsätzlich auch bei Betrachtung des Saldos in Prozent des BIP. Der laufende Saldo der Gemeinden betrug 2010 nur mehr 0,32 Prozent des BIP; 2005 war der Saldo mit 0,47 Prozent des BIP noch deutlich höher. Seit 2011 liegt der Anteil bei knapp 0,50 Prozent und bewegt sich damit unter dem Vor-Krisen-Niveau von 0,56 Prozent im Jahr 2007.

Eine nähere Betrachtung der laufenden Gebarung zeigt, dass sich die Summe der laufenden Einnahmen ähnlich entwickelt hat wie die Summe der laufenden Ausgaben (Tabelle 4). Die Summe der laufenden Einnahmen stieg seit 2005 um 34 Prozent, die Summe der laufenden Ausgaben ebenfalls.

Innerhalb der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien kam es zu differenzierten Ergebnissen. So sind bei einer längerfristigen Betrachtung insbesondere die Ertragsanteile seit 2005 mit 42 Prozent überdurchschnittlich gewachsen – und dies trotz des Einbruchs in den Jahren 2009 und 2010. Die Einnahmen aus Leistungen stiegen mit nur 30 Prozent unterdurchschnittlich. Betrachtet man nur die Entwicklungen der letzten fünf Jahre in den großen Einnahmenbereichen, zeigt sich ebenfalls eine überdurchschnittliche Entwicklung bei den Ertragsanteilen. Hingegen haben sich die Transfereinnahmen (laufende Förderungen) deutlich unterdurchschnittlich entwickelt.

Ausgabenseitig zeichnen sich die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden in den letzten zehn Jahren ab, das zeigt sich insbesondere in den vergleichsweise moderat wachsenden Personalausgaben in der Höhe von 29 Prozent.[15] Eine besonders starke Entwicklung ist hingegen im Bereich der laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts mit plus 55 Prozent zu beobachten. Bei diesen

14) *Gemäß Statistik Austria: Verbraucherpreisindex 2005.*

15) *Siehe hierzu Kapitel 4.4.*

handelt es sich hauptsächlich um Ausgabensteigerungen für Umlagen (v. a. Sozialhilfeumlage, Krankenanstaltenumlage, Landesumlage) der Gemeinden an die Länder und Gemeindeverbände.

Betrachtet man nur die letzten fünf Jahre, zeigt sich eine überdurchschnittliche Steigerung im Bereich der laufenden Transfers um 15 Prozent. Die Personalausgaben stiegen mit 9 Prozent unterdurchschnittlich, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand leicht überdurchschnittlich. Hinzuweisen

Tabelle 5: Entwicklung der Vermögensgebarung 2005 bis 2014

Bezeichnung	Vermögensgebarung der Gemeinden						Veränderung 2014	
							Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	in Mio. Euro							
Veräußerung von unbeweglichem Vermögen	417	267	256	265	177	216	*52*	*81*
Veräußerung von beweglichem Vermögen	3	4	3	4	4	5	*160*	*136*
Veräußerung von aktivierungsfähigen Rechten	7	1	0	0	0	1	*17*	*164*
Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	895	1.002	923	1.043	1.050	1.147	*128*	*114*
Sonstige Kapitaltransfereinnahmen	50	65	59	63	72	77	*156*	*119*
Summe 3: Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	**1.372**	**1.338**	**1.241**	**1.376**	**1.304**	**1.446**	***105***	***108***
Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	in Mio. Euro							
Erwerb von unbeweglichem Vermögen	1.916	1.593	1.448	1.578	1.713	2.009	*105*	*126*
Erwerb von beweglichem Vermögen	228	210	198	230	247	285	*125*	*135*
Erwerb von aktivierungsfähigen Rechten	9	11	6	5	6	6	*65*	*53*
Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	115	106	103	105	107	119	*104*	*112*
Sonstige Kapitaltransferausgaben	314	568	548	565	537	437	*139*	*77*
Summe 4: Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	**2.582**	**2.488**	**2.303**	**2.483**	**2.610**	**2.856**	***111***	***115***
Saldo 2: Ergebnis der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	**-1.210**	**-1.150**	**-1.062**	**-1.107**	**-1.306**	**-1.410**		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Tabelle 6: Entwicklung der Finanztransaktionen 2005 bis 2014

Bezeichnung	Finanztransaktionen der Gemeinden						Veränderung 2014	
							Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
Einnahmen aus Finanztransaktionen	in Mio. Euro							
Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren	31	88	112	74	77	59	*191*	*67*
Entnahmen aus Rücklagen	499	464	327	411	426	478	*96*	*103*
Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	12	15	7	17	5	15	*119*	*95*
Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	45	31	24	37	27	26	*58*	*83*
Aufnahme von Finanzschulden von Trägern des öffentlichen Rechts	91	59	54	53	50	71	*78*	*121*
Aufnahme von Finanzschulden von anderen Gruppen	1.133	1.053	907	858	1.069	1.023	*90*	*97*
Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde und der Gemeinde	153	134	139	154	161	170	*111*	*127*
Summe 5: Einnahmen aus Finanztransaktionen	**1.965**	**1.844**	**1.570**	**1.605**	**1.815**	**1.842**	***94***	***100***
Ausgaben aus Finanztransaktionen	in Mio. Euro							
Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren	157	72	119	80	181	45	*28*	*62*
Zuführungen an Rücklagen	495	385	509	505	540	631	*128*	*164*
Gewährung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	8	8	6	6	8	7	*86*	*90*
Gewährung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	48	22	35	30	24	26	*54*	*119*
Rückzahlung von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rechts	120	120	126	181	166	159	*132*	*132*
Rückzahlung von Finanzschulden bei anderen	935	828	859	1.016	963	988	*106*	*119*
Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde und der Gemeinde	167	146	151	165	178	194	*116*	*133*
Summe 6: Ausgaben aus Finanztransaktionen	**1.930**	**1.582**	**1.805**	**1.983**	**2.061**	**2.050**	***106***	***130***
Saldo 3: Ergebnis der Finanztransaktionen	**35**	**262**	**-235**	**-379**	**-246**	**-209**		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

ist auch auf die besonders niedrigen Ausgaben für die Zinsen für Finanzschulden, die auf das allgemein sehr niedrige Zinsniveau zurückzuführen sind. Insgesamt konnten die starken Entwicklungen bei den Umlagenzahlungen an die Länder durch moderates Wachstum bei den Personalausgaben sowie im laufenden Betrieb ausgeglichen werden.

Tabelle 5 zeigt die Struktur der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen der Gemeinden. Die Haupteinnahmen der Vermögensgebarung der Gemeinden sind die Kapitaltransferzahlungen von anderen öffentlichen Rechtsträgern, welche von 2005 auf 2014 um 28 Prozent gestiegen sind, wobei es insbesondere 2014 zu einem starken Anstieg gekommen ist. Kapitaltransfereinnahmen sind zu einem wesentlichen Teil Gemeinde-Bedarfszuweisungen der Länder, welche einen Vorwegabzug von den Gemeindeertragsanteilen darstellen. Zusätzlich zu den Gemeinde-Bedarfszuweisungen umfassen Kapitaltransfers auch einmalige Landesförderungen. Der Steigerung bei den Kapitaltransfereinnahmen steht auch ein gestiegenes Investitionsniveau[16] gegenüber.

Bei den Einnahmen aus der Veräußerung von unbeweglichem Vermögen besteht im Jahr 2014 mit 216 Mio. Euro ein eher niedriger Wert. Von 2010 bis 2012 bewegte sich dieser Wert bei rund 260 Mio. Euro.

Die Ausgaben der Vermögensgebarung der Gemeinden (ohne Wien) werden hauptsächlich durch den Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Vermögen, also die Durchführung von Investitionen, bestimmt. Im Jahr 2014 findet sich gegenüber den Vorjahren ein markanter Anstieg der Ausgaben zum Erwerb von unbeweglichem Vermögen. Damit ist dieser Wert auch erstmals wieder über dem Vor-Krisen-Niveau. Seit 2005 sind die Investitionen daher um 5 Prozent gestiegen, seit 2010 als Krisenjahr um 26 Prozent.[17]

Die Finanztransaktionen sind wesentlich durch die Aufnahme und Rückzahlung von Finanzschulden sowie durch die Entnahme und Zuführung von Rücklagen bestimmt (Tabelle 6). Seit dem Jahr 2011 sind die Ergebnisse der Finanztransaktionen negativ. Dies bedeutet, dass die Rückzahlung von Darlehen und die Bildung von Rücklagen die Auflösung von Rücklagen und die Aufnahme von Darlehen übersteigen: Schuldenstände sind also gesunken bzw. Rücklagen wurden aufgebaut. Dies ist insbesondere auf die Bemühungen im Rahmen des aktuellen Österreichischen Stabilitätspaktes zurückzuführen.

16) Siehe hierzu das Kapitel 5.

17) Siehe hierzu das Kapitel 5.

3. Einnahmen der laufenden Gebarung

Von besonderer Bedeutung für die finanzielle Situation der Gemeinden sind die Einnahmen der laufenden Gebarung. Nachfolgend werden die wichtigsten Einnahmenquellen in ihrer Entwicklung und Struktur interpretiert. Es erfolgt eine nähere Betrachtung der laufenden Einnahmen nach EW-Klassen und Bundesländern. Schließlich wird auf die wichtigsten Gemeindeabgaben und die Ertragsanteile im Detail eingegangen.

3.1 Entwicklung der laufenden Einnahmen und der Einnahmenstruktur

Die Summe der laufenden Einnahmen ist von 11.292 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 15.152 Mio. Euro im Jahr 2014 gestiegen (Abbildung 10). Dies entspricht einer Steigerung um 34 Prozent. Im Vergleich dazu ist das BIP in diesem Zeitraum um 30 Prozent und der Verbraucherpreisindex (VPI) um 20 Prozent gestiegen. Seit 2010 ist die Summe der laufenden Einnahmen um 16 Prozent gewachsen, demgegenüber erhöhte sich das BIP um 12 Prozent und der VPI um 10 Prozent.

Wichtigste Einnahmengröße sind die Ertragsanteile, gefolgt von den Gebühren, Einnahmen aus Leistungen sowie Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit. Weiters haben auch die eigenen Steuern einen wesentlichen Anteil. Die Einnahmen aus laufenden Transfereinnahmen und sonstigen laufenden Einnahmen sind betragsmäßig von geringerer Bedeutung.

Bei der Einnahmenstruktur (Abbildung 11) ist es in den letzten Jahren zu leichten Verschiebungen gekommen. So gewinnen die Ertragsanteile an Gewicht. Im Jahr 2012 war ein einmaliger Anstieg im Bereich der Gebühren sowie der Einnahmen aus Leistungen und Besitz sowie wirtschaftlicher Tätigkeit erkennbar. Das kann in hohem Maße durch den Verkauf der BEGAS-Anteile in den burgenländischen Gemeinden erklärt werden. Seit dem Jahr 2012 gehen die Anteile der Gebühren sowie Einnahmen aus Leistungen tendenziell zurück. Der Anteil der eigenen Steuern ist im Betrachtungszeitraum relativ stabil geblieben. Historisch betrachtet ist der Anteil an eigenen Steuern insbesondere aufgrund des Wegfalls der Getränkesteuer im Jahr 2001 stark gesunken.

3.2 Laufende Einnahmen nach EinwohnerInnen-Klassen

Die Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern (Kommunalsteuer, Grundsteuer etc.) pro Kopf (Abbildung 12) steigen mit der Gemeindegröße. Dies ist in hohem Maße auf das höhere Kommunalsteueraufkommen aufgrund der höheren Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in zentralen Orten zurückzuführen. Insgesamt sind die Einnahmen aus eigenen Steuern in Städten über 50.000 EW mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt. Die eigenen Steuern in den Kleinstgemeinden liegen 2014 um 10 Prozent unter dem Durchschnitt.

Die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sind die wichtigste Einnahmenquelle der Gemeinden. Es zeigt sich, dass die Ertragsanteile für die Gemeinden bis 10.000 EW ähnlich hoch sind. Die Gemeinden über 10.000 EW erreichen deutlich höhere Ertragsanteilseinnahmen pro Kopf. Dies ist auf den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel sowie weitere Detailregelungen des Finanzausgleichsgesetzes (z. B. Vorausanteile) zurückzuführen.

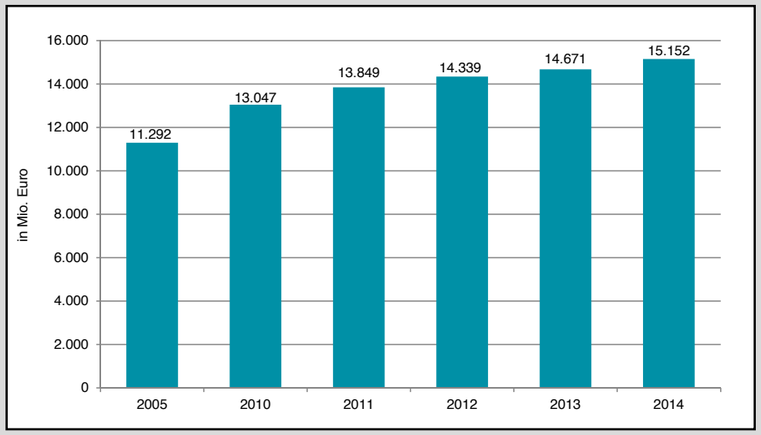
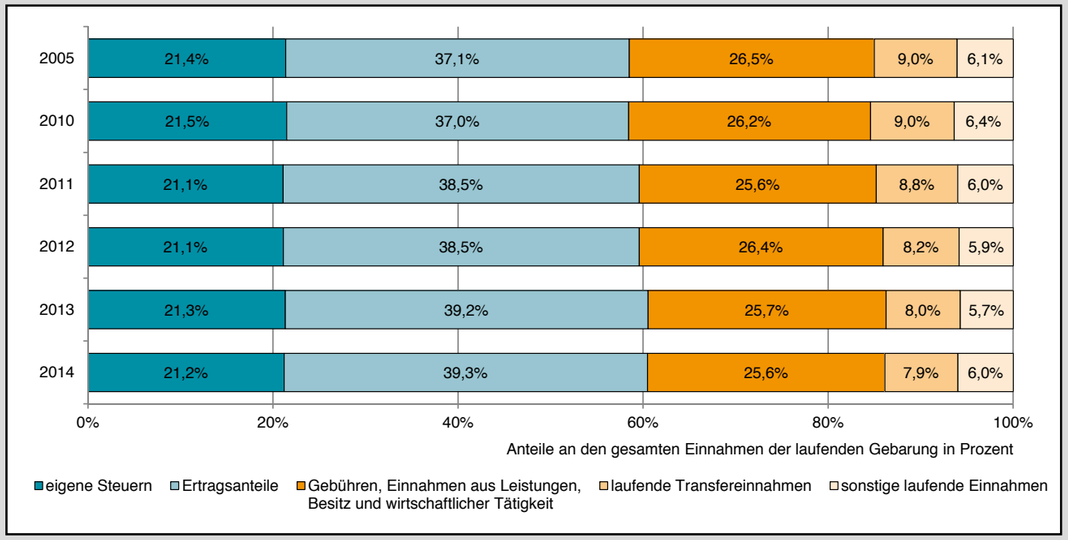


Abbildung 10: Entwicklung der laufenden Einnahmen 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Abbildung 11: Entwicklung der Einnahmenstruktur der laufenden Gebarung 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Die Einnahmen aus Gebühren und aus Leistungen sowie aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit betreffen vor allem Infrastruktur- und Dienstleistungen der Gemeinden, die von den Bürgerinnen und Bürgern in Form von Gebühren, von Entgelten, von Kostenbeiträgen sowie von Mieten und Pachten abgegolten werden. Insgesamt zeigt sich, dass dieser Einnahmenbereich mit der Gemeindegröße ansteigt, wobei dies auch auf das steigende Infrastrukturangebot in größeren Gemeinden und Städten zurückgeführt werden kann. Weiters ist auf zahlreiche Gemeindeverbände hinzuweisen, welche teilweise auch die Gebühreneinhebung übernehmen.

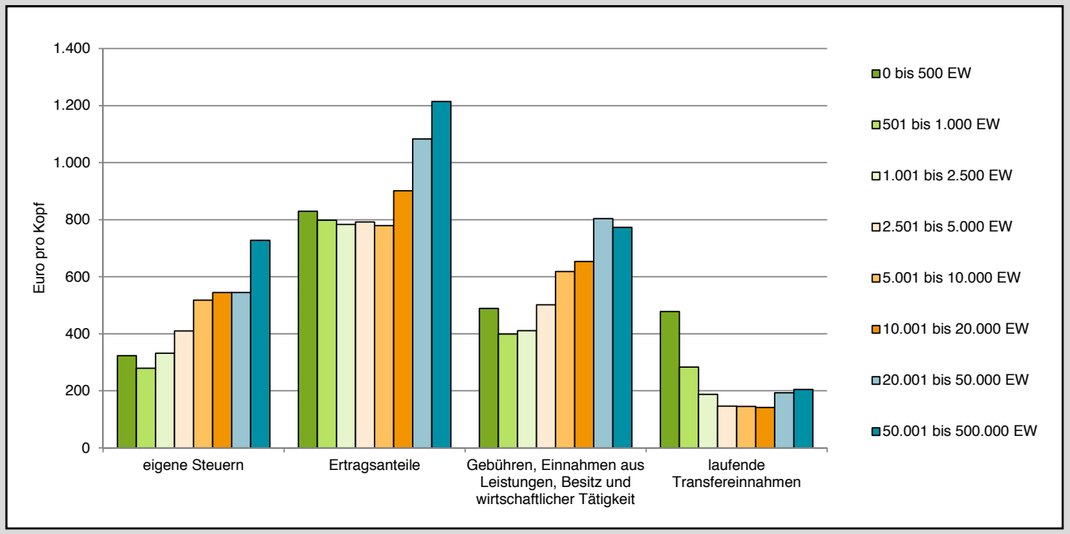
Laufende Transfereinnahmen sind in erster Linie laufende Zuschüsse von Bund und Ländern (insbesondere Bedarfszuweisungen zum Haushaltsausgleich sowie Zuschüsse für Kinderbetreuung, Feuerwehren und Schulen) sowie Kostenersätze von anderen Gemeinden (beispielsweise im Rahmen von Schulgemeindeverbänden u. ä). Die bei weitem höchsten laufenden Transfereinnahmen finden sich bei den Kleinstgemeinden. Daraus kann man schließen, dass es sehr oft Klein- und Kleinstgemeinden sind, die zur Finanzierung bestimmter Leistungen (Kinderbetreuung, Musikschulen etc.) wie auch zum Haushaltsausgleich auf Zuschüsse angewiesen sind.

Im Folgenden werden die wichtigsten laufenden Einnahmen der Gemeinden nach EW-Klassen für die Jahre 2005 bis 2014 dargestellt (Tabelle 7). Die Einnahmen aus eigenen Steuern sind insgesamt um 34 Prozent gewachsen. Tendenziell sind die eigenen Steuern bei den Gemeinden bis 10.000 EW stärker gewachsen als bei den Gemeinden über 10.000 EW. Die unterschiedliche Entwicklung zeigt sich auch seit dem Jahr 2010.

Bei den Ertragsanteilen ist zu erkennen, dass diese seit 2005 bei den Gemeinden über 10.000 EW stärker gestiegen sind als bei den Gemeinden unter 10.000 EW, seit 2010 hingegen verhält es sich umgekehrt. Dies ist auf Änderungen durch das Finanzausgleichsgesetz 2008 zurückzuführen, worauf später eingegangen wird. Insgesamt wirkt sich bei den Ertragsanteilen auch die Finanz- und Wirtschaftskrise aus, wodurch mit 2010 ein besonders niedriger Ausgangswert vorliegt.

Im Bereich der Einnahmen aus Gebühren, aus Leistungen, aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit zeigt sich die Finanz- und Wirtschaftskrise nur abgeschwächt. Hier gab es

Abbildung 12: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Einnahmen nach EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.
Anmerkung: Laufende Transfereinnahmen setzen sich aus laufenden Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts (KZ 15) sowie sonstigen laufenden Transfereinnahmen (KZ 16) zusammen.

2010 keine Rückgänge, sondern geringe Anstiege. Insgesamt zeigen sich seit 2005 bei den Gemeinden bis 5.000 EW jedoch deutlich stärkere Steigerungen dieses Einnahmenbereiches als bei den Gemeinden über 5.000 EW. Dies kann auch als Hinweis gedeutet werden, dass nun auch hier die Kostendeckungsgrade teils deutlich angehoben wurden.

Die Summe der laufenden Transfereinnahmen stagniert seit 2010, wobei sich die Entwicklungen nach EW-Klassen durchaus differenziert darstellen. Auffällig ist, dass seit 2005 die laufenden Transfereinnahmen in den Gemeinden bis 10.000 EW deutlicher gestiegen sind.

3.3 Laufende Einnahmen nach Bundesländern

Auch bei einer Betrachtung nach Bundesländern (Abbildung 13) zeigt sich eine unterschiedliche Finanzausstattung der Gemeinden. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Werte liegen bei den eigenen Steuern im Jahr 2014 in Vorarlberg 2,7-mal so hoch wie im Burgenland. Hauptverantwortlich für diese Differenzierung der Abgabenerträge ist, dass die eigenen Steuern – nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens – in wirtschaftsstarken Regionen höhere Pro-Kopf-Werte erbringen als in wirtschaftsschwachen Zonen. Auch besteht ein West-Ost-Gefälle bei den durchschnittlichen Gehältern, das wirkt sich auch auf die Kommunalsteuerhöhe aus.

Tabelle 7: Ausgewählte Einnahmen der laufenden Gebarung pro Kopf nach EW-Klassen 2005 bis 2014

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Einnahmen der laufenden Gebarung						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Euro pro Kopf							
eigene Steuern								
0 bis 500 EW	219	259	275	277	294	323	*147*	*125*
501 bis 1.000 EW	214	237	254	262	271	279	*131*	*118*
1.001 bis 2.500 EW	244	284	297	309	318	332	*136*	*117*
2.501 bis 5.000 EW	312	364	379	393	403	410	*131*	*113*
5.001 bis 10.000 EW	401	456	477	494	506	518	*129*	*114*
10.001 bis 20.000 EW	441	495	513	531	541	544	*123*	*110*
20.001 bis 50.000 EW	430	479	505	523	533	545	*127*	*114*
50.001 bis 500.000 EW	579	664	684	701	726	728	*126*	*110*
Gemeinden gesamt	**266**	**306**	**321**	**333**	**343**	**355**	***134***	***116***
Ertragsanteile								
0 bis 500 EW	604	655	732	756	796	829	*137*	*127*
501 bis 1.000 EW	585	637	714	739	771	798	*137*	*125*
1.001 bis 2.500 EW	573	628	704	726	757	783	*137*	*125*
2.501 bis 5.000 EW	578	641	717	737	769	792	*137*	*124*
5.001 bis 10.000 EW	572	638	713	730	756	779	*136*	*122*
10.001 bis 20.000 EW	638	753	814	838	873	902	*141*	*120*
20.001 bis 50.000 EW	766	903	978	1.010	1.051	1.083	*141*	*120*
50.001 bis 500.000 EW	872	1.029	1.107	1.151	1.190	1.215	*139*	*118*
Gemeinden gesamt	**583**	**641**	**717**	**739**	**771**	**797**	***137***	***124***
Gebühren, Einnahmen aus Leistungen, Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit								
0 bis 500 EW	340	418	423	440	468	489	*144*	*117*
501 bis 1.000 EW	278	337	358	395	386	399	*143*	*118*
1.001 bis 2.500 EW	296	349	369	414	398	411	*139*	*118*
2.501 bis 5.000 EW	377	437	456	492	491	501	*133*	*115*
5.001 bis 10.000 EW	489	544	573	595	607	618	*126*	*114*
10.001 bis 20.000 EW	560	605	613	642	639	654	*117*	*108*
20.001 bis 50.000 EW	718	737	750	790	788	804	*112*	*109*
50.001 bis 500.000 EW	662	729	742	759	757	773	*117*	*106*
Gemeinden gesamt	**333**	**391**	**410**	**447**	**441**	**454**	***136***	***116***
laufende Transfereinnahmen								
0 bis 500 EW	362	441	442	427	465	478	*132*	*109*
501 bis 1.000 EW	211	287	283	270	278	283	*134*	*99*
1.001 bis 2.500 EW	145	193	193	183	185	187	*129*	*97*
2.501 bis 5.000 EW	116	150	147	145	147	146	*126*	*97*
5.001 bis 10.000 EW	121	141	139	139	148	146	*120*	*104*
10.001 bis 20.000 EW	159	129	188	131	136	142	*89*	*110*
20.001 bis 50.000 EW	212	161	172	177	185	193	*91*	*120*
50.001 bis 500.000 EW	185	194	202	211	198	205	*111*	*106*
Gemeinden gesamt	**169**	**218**	**218**	**208**	**215**	**218**	***129***	***100***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Geringere Differenzen zeigen sich bei den Ertragsanteilen, wodurch der nivellierende Effekt im Finanzausgleich deutlich wird (Verteilung über die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner bzw. den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel). Dass beispielsweise die burgenländischen und steirischen Gemeinden dennoch niedrigere Pro-Kopf-Ertragsanteile aufweisen, ist unter anderem auch der kleinteiligen Gemeindestruktur geschuldet und den ergänzenden Verteilungsschlüsseln im Finanzausgleich. Dazu zählt vor allem der Getränkesteuerausgleich, welcher als Ausgleich für die im Jahr 2001 entfallene Getränkesteuer gilt und traditionell bei den westlichen Bundesländern höher ausfällt.

Bei den Gebühren, Einnahmen aus Leistungen sowie Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit zeigen sich je nach Bundesland ebenfalls sehr unterschiedliche Werte. So liegen die Einnahmen in den Vorarlberger Gemeinden doppelt so hoch wie in den burgenländischen Gemeinden. Hier ist auf unterschiedliche Organisationsformen der Gebührenbereiche hinzuweisen. Im Burgenland finden sich etwa flächendeckende Gemeindeverbände im Wasserver- und Abfallentsorgungsbereich.

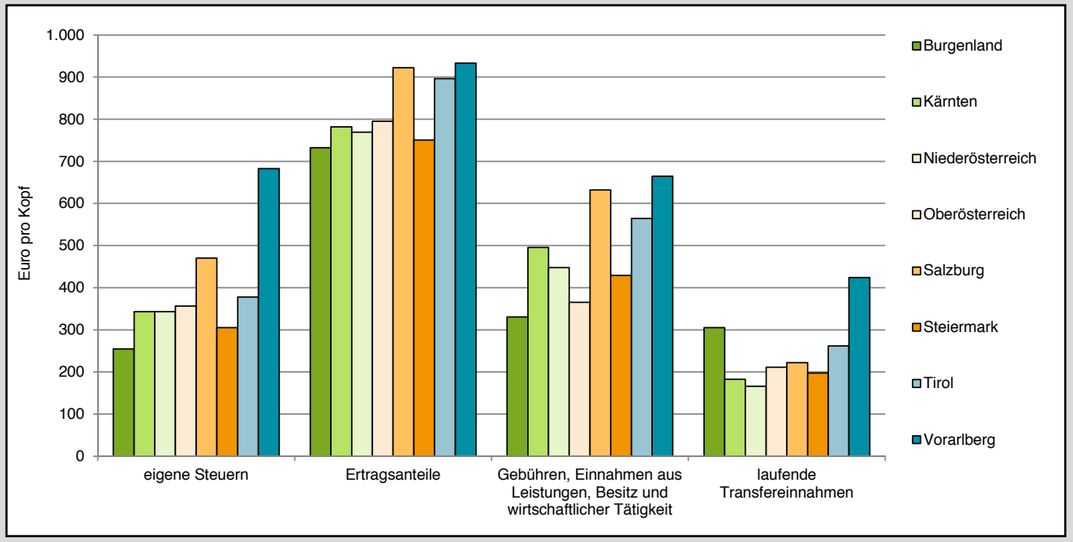
Auch bei den laufenden Transfereinnahmen steht Vorarlberg an der Spitze, wobei die Pro-Kopf-Einnahmen 2,6-fach so hoch sind wie in den niederösterreichischen Gemeinden. In diesen sehr unterschiedlichen Werten spiegeln sich insbesondere die je nach Bundesland sehr verschiedenen Förderregelungen wider, beispielsweise im Kinderbetreuungs- oder Schulbereich.

3.4 Gemeindeabgaben und Ertragsanteile im Detail

Ergänzend zu den bisherigen Ausführungen soll nachfolgend auf die beiden wichtigsten Einnahmenbereiche der eigenen Steuern und Ertragsanteile näher eingegangen werden. Der Großteil der eigenen Steuern der österreichischen Gemeinden (65 Prozent im Jahr 2014) ist auf Einnahmen aus der Kommunalsteuer zurückzuführen (Abbildung 14). Im Jahr 2005 lag der Anteil bei 61 Prozent. Zweitwichtigste Einnahmenart ist die Grundsteuer mit einem Anteil von 17 Prozent im Jahr 2014 bzw. 18 Prozent im Jahr 2005. Insgesamt ist ein Bedeutungsverlust der Grundsteuer wahrnehmbar.

Seit 2005 haben die Gemeindeabgaben um 34 Prozent zugenommen. Dabei war das Wachstum bis 2007 sehr dynamisch. Nach einem kurzfristigen Rückgang im Jahr 2009 (-1,2 Prozent) haben sich die Steigerungsraten bis 2011 auf 4,5 Prozent erhöht. Insbesondere Schwankungen in der Kommunalsteuer führten danach zu geringeren Steigerungsraten. Im Jahr 2014 erhöhten sich die Abgaben nur mehr um 2,6 Prozent.

Abbildung 13: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Einnahmen nach Bundesländern 2014



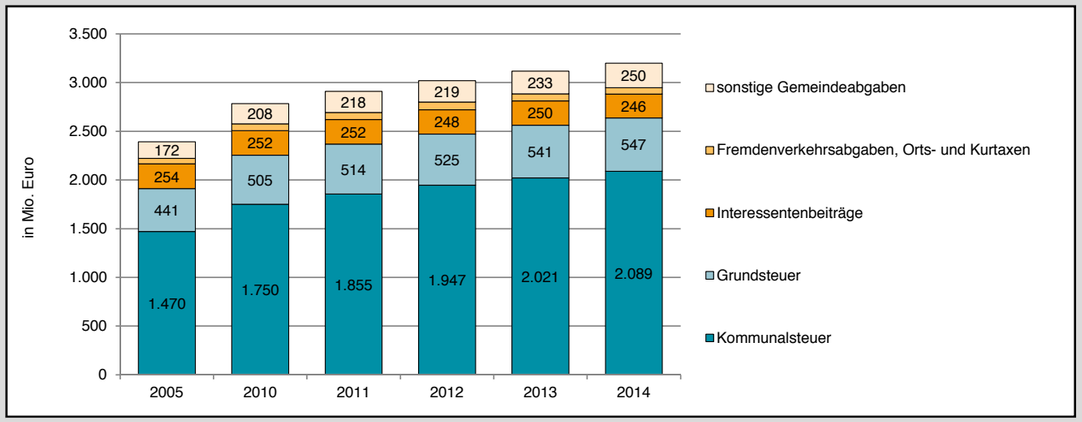
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

Die Einnahmen aus der Grundsteuer wachsen weniger stark (+24 Prozent seit 2005 bzw. +15 Prozent seit 2010). Bei den Interessentenbeiträgen zeigt sich insgesamt keine Dynamik. Stark zugenommen haben die Einnahmen aus Fremdenverkehrsabgabe, Orts- und Kurtaxen sowie sonstigen Gemeindeabgaben (+17 Prozent seit 2005), gegenüber 2010 kam es zu einem Rückgang um 5 Prozent. Es handelt sich um ein relativ geringes Gesamtvolumen, sodass die dynamische Entwicklung kaum Einfluss auf die Gesamtentwicklung hat.

Wichtigster laufender Einnahmenbereich sind die Ertragsanteile. In den letzten Jahren bewegte sich die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gebietskörperschaften in einem stabilen Bereich (Tabelle 8). Mit dem FAG 2008 wurden bei den Ländern Finanzzuweisungen in Ertragsanteile umgewandelt, weshalb es zu grundlegenden Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften kam. Länder erhielten ergänzend auch zusätzliche Finanzmittel im Bereich der LandeslehrerInnen, Spitäler, der Kinderbetreuung und als Ersatz für die Abschaffung der Selbstträgerschaft.

Zu beachten ist weiters, dass in der Tabelle 8 die Ertragsanteile ohne Vorwegabzüge dargestellt sind. Bei den Ertragsanteilen der Gemeinden sind daher noch die Bedarfszuweisungsmittel in der Höhe von 12,7 Prozent der ungekürzten Ertragsanteile abzuziehen.

Abbildung 14: Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.
Anmerkung: „Sonstige Gemeindeabgaben" umfassen die Abgaben von Anzeigen in Zeitungen, Getränkesteuer, Lustbarkeitsabgaben, Abgaben für das Halten von Tieren, Abgaben von Ankündigungen, Abgaben für den Gebrauch von öffentlichem Grund, Verwaltungsabgaben und sonstige Gemeindeabgaben.

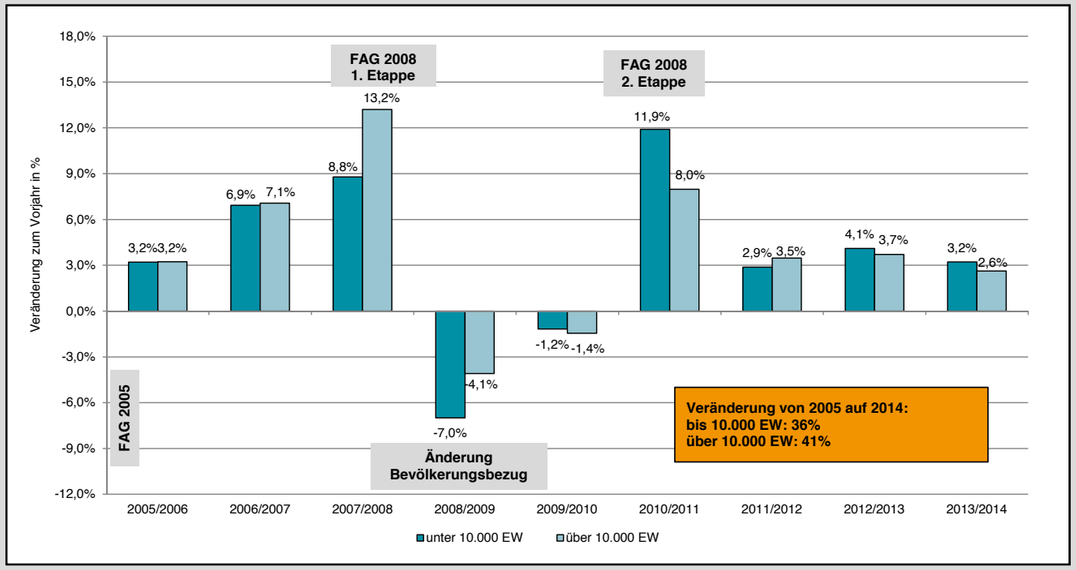
Tabelle 8: Entwicklung der Ertragsanteile bei Bund, Ländern und Gemeinden (ohne Vorweganteile) 2005 bis 2014

Gebietskörperschaften	Entwicklung der Ertragsanteile						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Mio. Euro							
Bund	37.731	40.033	42.637	44.304	46.717	48.171	*128*	*120*
Länder (ohne Wien)	5.710	9.865	10.640	10.857	11.449	11.820	*207*	*120*
Wien als Land	1.453	2.627	2.834	2.871	3.036	3.158	*217*	*120*
Wien als Gemeinde	1.637	1.973	2.099	2.235	2.302	2.395	*146*	*121*
Gemeinden (ohne Wien)	4.736	5.629	6.122	6.319	6.543	6.777	*143*	*120*
Gesamt	**51.266**	**60.126**	**64.332**	**66.585**	**70.047**	**72.321**	***141***	***120***
	Anteil in % an der Summe der Ertragsanteile							
Bund	73,6%	66,6%	66,3%	66,5%	66,7%	66,6%		
Länder (ohne Wien)	11,1%	16,4%	16,5%	16,3%	16,3%	16,3%		
Wien als Land	2,8%	4,4%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%		
Wien als Gemeinde	3,2%	3,3%	3,3%	3,4%	3,3%	3,3%		
Gemeinden (ohne Wien)	9,2%	9,4%	9,5%	9,5%	9,3%	9,4%		
Gesamt	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Abbildung 15: Jährliche Veränderung der Ertragsanteile pro Kopf der Gemeinden nach Jahren 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.
Anmerkung zur Berechnung der Pro-Kopf-Werte: Summe Ertragsanteile unter/über 10.000 EW bezogen auf die Gesamtbevölkerung unter/über 10.000 EW.

Durch das Finanzausgleichsgesetz 2008 kommt es bei den Gemeinden zu eindeutigen Veränderungen im Zeitverlauf. Dabei zeigt sich eine nach EW-Klassen sehr unterschiedliche Entwicklung. Abbildung 15 legt die jeweilige Veränderung zum Vorjahr bei den Ertragsanteilen pro Kopf, differenziert nach zwei EW-Klassen, dar. Die Entwicklung der Ertragsanteile pro Kopf in den einzelnen Jahren entwickelt sich dabei im Wesentlichen gemäß der wirtschaftlichen Gesamtlage. Die Rückgänge bei den Ertragsanteilen sind in den Jahren 2009 und 2010 aufgrund der Wirtschaftskrise gut zu erkennen.

Die Veränderungen betrafen nicht sämtliche Gemeinden im selben Ausmaß. Erstmals wird dies im Jahr 2008 offenkundig, in welchem die erste Etappe des FAG 2008 relevant wurde. Hier wurde der Ersatz für die Abschaffung der Selbstträgerschaft schlagend, welcher sämtlichen Gemeinden über 2.000 EW als Ausgleich dient und insgesamt 32 Mio. Euro betrug. Der Ausgleich entfällt mehrheitlich auf die Gemeinden über 10.000 EW. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diesen Einnahmen auch tatsächliche Ausgaben gegenüberstehen und diese Mehreinnahmen daher nicht zu einer Entlastung der Städtebudgets geführt haben.

Die nächste wesentliche Änderung ergibt sich im Jahr 2009 aufgrund der Verwendung der aktuellen Bevölkerungszahlen anstelle der bisherigen alle zehn Jahre erhobenen Volkszählungszahlen für den Finanzausgleich. Da es Wanderungsbewegungen von den kleineren Gemeinden zu den Ballungszentren und Städten gibt, fiel der Rückgang der Ertragsanteile aufgrund der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 bei den Gemeinden über 10.000 EW weniger stark aus als bei den restlichen Gemeinden.

Im Jahr 2011 trat schließlich die zweite Etappe des FAG 2008 in Kraft. Hier erfolgte eine Annäherung der untersten Stufe des Abgestuften Bevölkerungsschlüssels auf die Stufe der Gemeinden zwischen 10.001 und 20.000 EW. Die Verluste der Städte über 20.000 EW wurden dabei durch einen Vorausanteil grundsätzlich ausgeglichen. Dadurch ergibt sich, dass die Ertragsanteile für die Städte über 20.000 EW gleich geblieben sind, die Gemeinden unter 20.000 EW hingegen um 100 Mio. Euro mehr an Ertragsanteilen zur Verfügung haben, wodurch die unterschiedliche Entwicklung erklärt werden kann.

In Summe entwickelten sich damit die Ertragsanteile pro Kopf der Gemeinden bis 10.000 EW stärker als bei den Gemeinden über 10.000 EW. Diese stiegen von 2005 bis 2014 bei den Gemeinden bis 10.000 EW um 41 Prozent, bei den Gemeinden über 10.000 EW um nur 36 Prozent.

4. Ausgaben der laufenden Gebarung

Neben den laufenden Einnahmen bestimmen insbesondere die laufenden Ausgaben das finanzielle Gleichgewicht der Gemeinden. Nachfolgend werden die Ausgabenstruktur und deren Entwicklung seit 2005 näher betrachtet. Hier erfolgt ebenso eine detaillierte Betrachtung nach EW-Klassen und Bundesländern. Zusätzlich wird auf den Personalbereich als wichtigen Ausgabenbereich näher eingegangen. Dem Transferbereich – als betragsmäßig gewichtigstem Ausgabenbereich der laufenden Gebarung – wird ein eigenes Hauptkapitel (Kapitel 7) gewidmet.

4.1 Entwicklung der laufenden Ausgaben und Ausgabenstruktur

Die Summe der laufenden Ausgaben erhöhte sich von 2005 bis 2014 um insgesamt 34 Prozent (Abbildung 16), seit 2010 um 12 Prozent. Damit bewegen sie sich in einem ähnlichen Bereich wie die laufenden Einnahmen (+34 Prozent seit 2005). Mit einem Betrag von 13.543 Mio. Euro im Jahr 2014 lagen die laufenden Ausgaben damit bei 89 Prozent der laufenden Einnahmen.

Es zeigen sich bei der Ausgabenstruktur (Abbildung 17) strukturelle Veränderungen im Zeitverlauf, welche insbesondere auf die zahlreichen Konsolidierungsbemühungen zurückzuführen sind. Während das Ausgabenwachstum in den zentralen Bereichen der Personalausgaben sowie des Verwaltungs- und Betriebsaufwandes von den Gemeinden in den letzten Jahren unterdurchschnittlich wuchsen, sind vor allem die laufenden Transferausgaben[18] an Träger des öffentlichen Rechts überdurchschnittlich stark gewachsen. Von 2011 bis 2013 ist eine Stabilisierung des Anteils der Transferausgaben zu erkennen, die insbesondere auf die Einführung des Pflegefonds zurückzuführen ist. Mit dem Jahr 2014 kam es wieder zu einem deutlichen Anstieg, wodurch der Anteil erstmals bei 33 Prozent liegt.

Die Ausgaben für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand haben stetig an relativem Gewicht verloren. Das kann als Ergebnis der zahlreichen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung gewertet werden. Der Anteil der Ausgaben für Personal hat sich von 2010 auf 2014 von 26,0 auf 25,2 Prozent verringert – nicht zuletzt aufgrund von Ausgliederungen in gemeindeeigene Gesellschaften.

4.2 Laufende Ausgaben nach EinwohnerInnen-Klassen

Auch die Höhe der laufenden Ausgaben nach Ausgabenarten unterscheidet sich in den einzelnen Gemeinden. Betrachtet man die Gemeinden nach EW-Klassen (Abbildung 18), zeigt sich, dass insbesondere die Ausgaben für Personal und für laufende Transfers mit der EW-Klasse steigen. Der durchschnittliche (Pro-Kopf-)Aufwand für Verwaltung und Betrieb hingegen ist in einer Kleinstgemeinde (bis 500 EW) sogar höher als in den großen Städten, den niedrigsten Aufwand verzeichnen Gemeinden mit 1.001 bis 2.500 EW.

Die durchschnittlichen Personalausgaben der österreichischen Gemeinden sind lediglich halb so hoch wie die Personalausgaben der Gemeinden über 20.000 EW. Dies ist damit zu erklären, dass Gemeinden ab einer bestimmten Größe ein umfangreicheres Aufgabenportfolio haben als kleine Gemeinden. Bei den Gemeinden bis 1.000 EW bestehen höhere Pro-Kopf-Ausgaben für Personal als bei den Gemeinden von 1.001 bis 2.500 EW, weil es einen gewissen Mindeststand an Personal in der Verwaltung geben muss. Weiters ist auf das unterschiedliche Ausmaß an Leistungserbringung durch ausgelagerte Einheiten oder Gemeindeverbände hinzuweisen.

Beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand wird besonders deutlich, dass die Infrastrukturerhaltung in Klein- und Kleinstgemeinden sowie in Gemeinden ab 5.001 EW überdurchschnittlich teuer ist. Bei Klein- und Kleinstgemeinden hängt dies damit zusammen, dass die Fixkosten der Infrastruktur für verhältnismäßig wenige Einwohnerinnen und Einwohner getragen werden müssen und diese Gemeinden damit weniger effizient sind. Bei den größeren

18) „Laufende Transferausgaben" setzen sich aus laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts (Kennziffer 26) sowie sonstigen laufenden Transferausgaben (Kennziffer 27) zusammen.

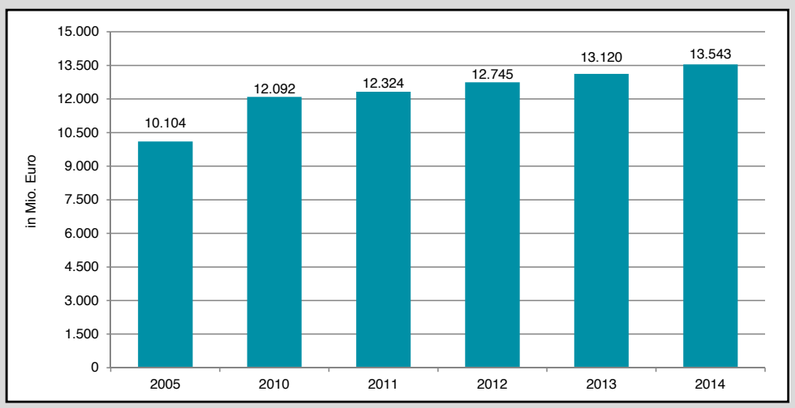
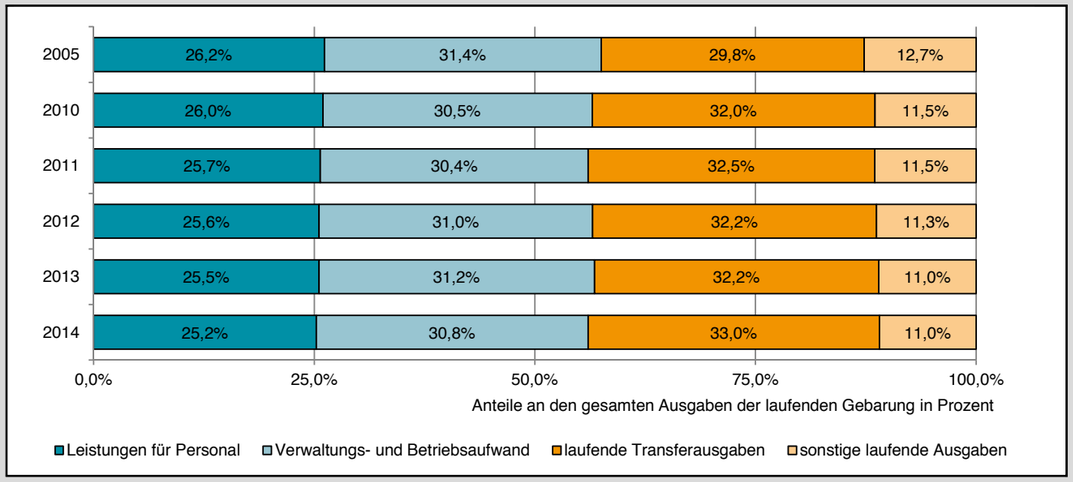


Abbildung 16: Entwicklung der laufenden Ausgaben 2005 bis 2014

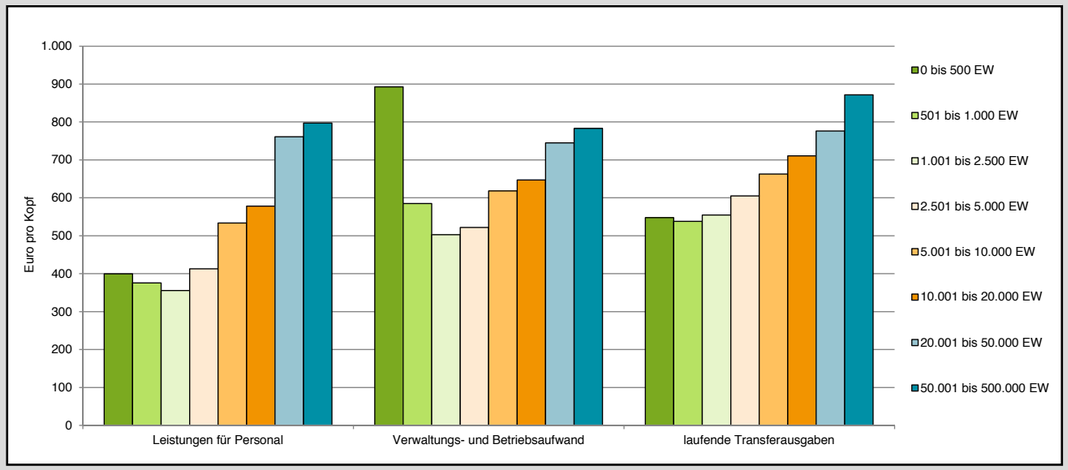
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Abbildung 17: Entwicklung der Ausgabenstruktur der laufenden Gebarung 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2016.

Abbildung 18: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Ausgaben nach EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

Gemeinden ist, aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion, in der Regel Infrastruktur in größerem Ausmaß vorhanden, die wiederum deutlich höhere Kosten verursacht. Diese werden lediglich auf die Gemeindebevölkerung aufgeteilt, obwohl auch die Bürgerinnen und Bürger der umliegenden Gemeinden bzw. der Region davon profitieren.

Die laufenden Transferausgaben sind in hohem Ausmaß von den bundeslandspezifischen Regelungen im Bereich der Umlagen abhängig, welche insbesondere die Finanzkraft als bestimmenden Faktor festlegen. So müssen finanzkräftigere Gemeinden einen größeren Anteil der Gesamtumlagenbelastung der Gemeinden eines Bundeslands tragen als Gemeinden mit einer geringeren Finanzkraft. Meist sind es größere Städte und Gemeinden, welche eine hohe Finanzkraft aufweisen. Deshalb ist die Pro-Kopf-Belastung der Gemeinden durch laufende Transferausgaben umso höher, je größer die Gemeinde ist. Eine Stadt ab 50.001 EW zahlte im Jahr 2014 pro Kopf um 59 Prozent mehr an Transfers als eine Gemeinde bis 500 EW.

In der Entwicklung zeigen sich wesentliche Unterschiede in Abhängigkeit von der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner. Tabelle 9 weist die Höhe und die Veränderung wichtiger laufender Ausgaben zwischen 2005 und 2014 aus. Dargestellt werden die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden. Die Personalausgaben stiegen von 2005 bis 2014 um 39 Prozent, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 37 Prozent und die laufenden Transferausgaben um 53 Prozent.

Bei den Personalausgaben und beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand fällt auf, dass diese umso deutlicher steigen, je kleiner die Gemeinden sind. Dies ist durch verstärkte Ausgliederungen bei den mittleren und großen Gemeinden zu erklären. Der starke Anstieg bei den Kleinst- und Kleingemeinden ist u. a. auch auf einen Leistungsausbau zurückzuführen (etwa im Kinderbetreuungsbereich). Beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand zeigt sich von 2013 auf 2014 bei den Gemeinden bis 500 EW ein deutlich überdurchschnittlicher Anstieg, der bei vorwiegend steirischen Gemeinden im Bereich des Straßenbaus begründet ist.

Tabelle 9: Ausgewählte Ausgaben der laufenden Gebarung pro Kopf nach EW-Klassen 2005 bis 2014

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Ausgaben der laufenden Gebarung						Veränderung 2014	
							Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
Leistungen für Personal	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	268	345	353	367	382	399	*149*	*116*
501 bis 1.000 EW	258	330	339	351	364	375	*145*	*114*
1.001 bis 2.500 EW	255	321	326	336	348	355	*139*	*111*
2.501 bis 5.000 EW	304	377	383	394	406	413	*136*	*110*
5.001 bis 10.000 EW	399	492	498	512	525	534	*134*	*108*
10.001 bis 20.000 EW	489	546	550	564	573	578	*118*	*106*
20.001 bis 50.000 EW	667	736	735	743	761	761	*114*	*103*
50.001 bis 500.000 EW	678	758	759	778	789	797	*118*	*105*
Gemeinden gesamt	**284**	**355**	**361**	**373**	**385**	**394**	***139***	***111***
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	571	690	689	738	778	893	*156*	*129*
501 bis 1.000 EW	419	491	480	512	550	585	*140*	*119*
1.001 bis 2.500 EW	366	421	427	459	490	503	*138*	*119*
2.501 bis 5.000 EW	388	451	462	491	521	522	*135*	*116*
5.001 bis 10.000 EW	514	568	581	612	606	618	*120*	*109*
10.001 bis 20.000 EW	533	592	579	618	644	647	*121*	*109*
20.001 bis 50.000 EW	628	673	674	711	737	745	*119*	*111*
50.001 bis 500.000 EW	652	748	762	793	787	783	*120*	*105*
Gemeinden gesamt	**412**	**477**	**481**	**513**	**543**	**566**	***137***	***119***
laufende Transferausgaben	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	339	474	488	486	514	548	*161*	*116*
501 bis 1.000 EW	344	467	482	491	503	538	*157*	*115*
1.001 bis 2.500 EW	361	482	506	510	523	555	*154*	*115*
2.501 bis 5.000 EW	401	528	547	562	578	605	*151*	*115*
5.001 bis 10.000 EW	460	573	590	598	618	663	*144*	*116*
10.001 bis 20.000 EW	518	648	648	662	677	711	*137*	*110*
20.001 bis 50.000 EW	572	696	705	711	734	776	*136*	*112*
50.001 bis 500.000 EW	613	761	800	831	856	872	*142*	*115*
Gemeinden gesamt	**375**	**499**	**518**	**525**	**541**	**573**	***153***	***115***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Im Zehnjahresvergleich fällt der überproportional starke Anstieg der laufenden Transferausgaben auf, welche seit 2005 um 53 Prozent gestiegen sind. Aufgrund der dynamischen Entwicklung stellen die laufenden Transferausgaben seit dem Jahr 2010 die betragsmäßig wesentlichste Ausgabengruppe dar. Seit dem Jahr 2010 sind die laufenden Transferausgaben um 15 Prozent gestiegen. Während sie im Jahr 2011 noch um 4 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen sind, waren es in den Jahren 2012 und 2013 – vor allem aufgrund der Einführung des Pflegefonds – nur 1,4 bzw. 2,9 Prozent. Mit dem Jahr 2014 sind die laufenden Transferausgaben mit 6 Prozent wieder sehr deutlich angestiegen. Dies deutet auf einen nur kurzfristigen Effekt des Pflegefonds hin.

Seit 2005 ist die Transferbelastung für die kleineren und mittleren Gemeinden deutlich stärker gewachsen als bei den Städten. Dies ist nicht zuletzt ein Hinweis auf die bessere Finanzkraftausstattung und die verbesserte Ausstattung der Kleingemeinden über die Finanzausgleichsgesetze 2005 und 2008.

4.3 Laufende Ausgaben nach Bundesländern

Werden die laufenden Ausgaben nach Bundesländern betrachtet, sind Unterschiede zu bemerken (Abbildung 19). Die Personalausgaben sind in Salzburg um 65 Prozent höher als in Niederösterreich, hier werden unterschiedliche Strukturen und gesetzliche Rahmenbedingungen in den Bundesländern deutlich. In Niederösterreich fallen etwa keine Ausgaben für Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen an, da das Personal vom Land angestellt wird.

Sehr deutliche Unterschiede bestehen auch beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Die Ausgaben in Vorarlberg sind mehr als doppelt so hoch als in Oberösterreich. Auch hier werden unterschiedliche Strukturen deutlich (z. B. unterschiedliches Ausmaß an Gemeindeverbänden oder Ausgliederungen).

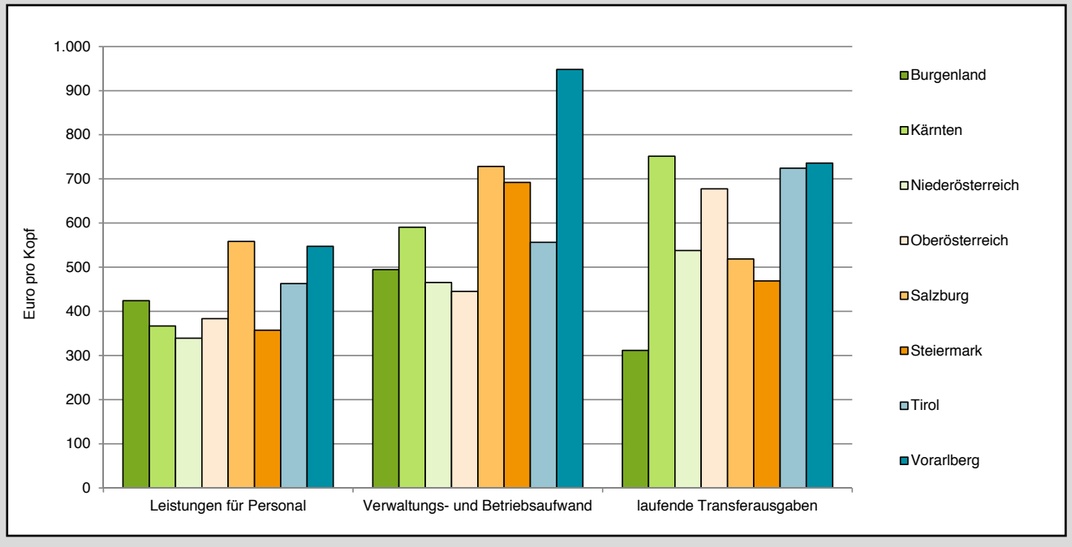
Ebenfalls sehr starke Differenzen sind bei den laufenden Transferausgaben erkennbar. So sind die Transferausgaben in Kärnten im Jahr 2014 2,4-mal so hoch wie im Burgenland. Insbesondere die unterschiedlichen Co-Finanzierungsregelungen der Bundesländer wirken sich in den Bereichen Gesundheit und Soziales aus.[19]

4.4 Personalstand und Personalausgaben im Detail

Die Personalausgaben stellen einen wesentlichen Ausgabenbereich dar, welcher nachfolgend näher betrachtet wird. Die Gemeinden beschäftigten im Jahr 2014 insgesamt

19) Näheres hierzu im Kapitel 7.

Abbildung 19: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Ausgaben nach Bundesländern 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

74.665 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Seit dem Jahr 2005 stagniert der Personalstand.

Bei näherer Betrachtung der Bedienstetenzahl nach EW-Klassen zeigt sich eine sehr unterschiedliche Entwicklung (Tabelle 10). Seit dem Jahr 2010 sind die Bedienstetenzahlen in den Gemeinden bis 5.000 EW leicht angestiegen, in den Gemeinden über 5.000 EW hingegen leicht zurückgegangen. Da den AutorInnen in diesem Zeitraum keine großen Auslagerungen der Städte bekannt sind, dürfte der leichte Rückgang bei den großen Städten insbesondere auf Konsolidierungsbemühungen zurückzuführen sein.

Auch bei Betrachtung des Bedienstetenstands nach Bundesländern (Tabelle 11) zeigt sich ein differenziertes Bild. Die Anzahl an Gemeindebediensteten in den Bundesländern Kärnten, Salzburg und Steiermark konnte seit 2005 reduziert werden. Bei dieser Betrachtung wirken sich ferner strukturelle Änderungen und Ausgliederungen stark aus. In der Kinderbetreuung haben aufgrund von Leistungssteigerungen die Personalstände zugenommen. Eine wichtige Begründung für die Stagnation in Niederösterreich liegt beispielsweise in der Übertragung von Gemeindespitälern an das Land.

Gegenläufig zum abnehmenden Personal entwickeln sich die diesbezüglichen Ausgaben. Seit 2005 haben die Personalausgaben der Gemeinden insgesamt um 29 Prozent zugenommen, bedingt durch die Altersstruktur, die Biennalsprünge im öffentlichen Dienst und die Inflation.

Abbildung 20 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben der Gemeinden nach Voranschlagsgruppen. Dabei fällt auf, dass jeweils rund ein Viertel der Personalausgaben in der Voranschlagsgruppe 0 (allgemeine Verwaltung und politische Organe), der Voranschlagsgruppe 2 (Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft) und in der Voranschlagsgruppe 8 (Dienstleistungen) anfällt. Die stärksten Zuwächse seit 2005 bestehen mit +71 Prozent in der Gruppe 5 (Gesundheit) und mit +46 Prozent in der Gruppe 2, in der insbesondere die Ausgaben für Kinderbetreuung und Schulen enthalten sind. Die Ausgaben in der Gruppe 0 sind um 28 Prozent gestiegen, die Ausgaben der Gruppe 8 – hierbei handelt es sich um Personal für die allgemeine Daseinsvorsorge (Wasser, Abwasser, Abfall etc.) – nur um vergleichsweise geringe 14 Prozent.

	Anzahl der Gemeindebediensteten						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	Bedienstete zum 31.12.							
0 bis 500 EW	568	545	550	551	555	564	*99*	*103*
501 bis 1.000 EW	2.627	2.764	2.778	2.881	2.906	2.950	*112*	*107*
1.001 bis 2.500 EW	12.945	13.615	13.694	13.830	14.126	14.282	*110*	*105*
2.501 bis 5.000 EW	12.852	13.509	13.559	13.595	13.767	13.968	*109*	*103*
5.001 bis 10.000 EW	12.104	12.449	12.615	12.603	12.262	12.154	*100*	*98*
10.001 bis 20.000 EW	8.329	8.709	8.764	8.593	8.682	8.536	*102*	*98*
20.001 bis 50.000 EW	8.712	8.002	7.773	7.851	7.875	7.546	*87*	*94*
50.001 bis 500.000 EW	16.822	15.435	14.088	14.182	14.128	14.664	*87*	*95*
Gemeinden gesamt	**74.960**	**75.028**	**73.821**	**74.086**	**74.302**	**74.665**	***100***	***100***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Tabelle 10: Entwicklung der Bedienstetenzahl der Gemeinden nach EW-Klassen 2005 bis 2014

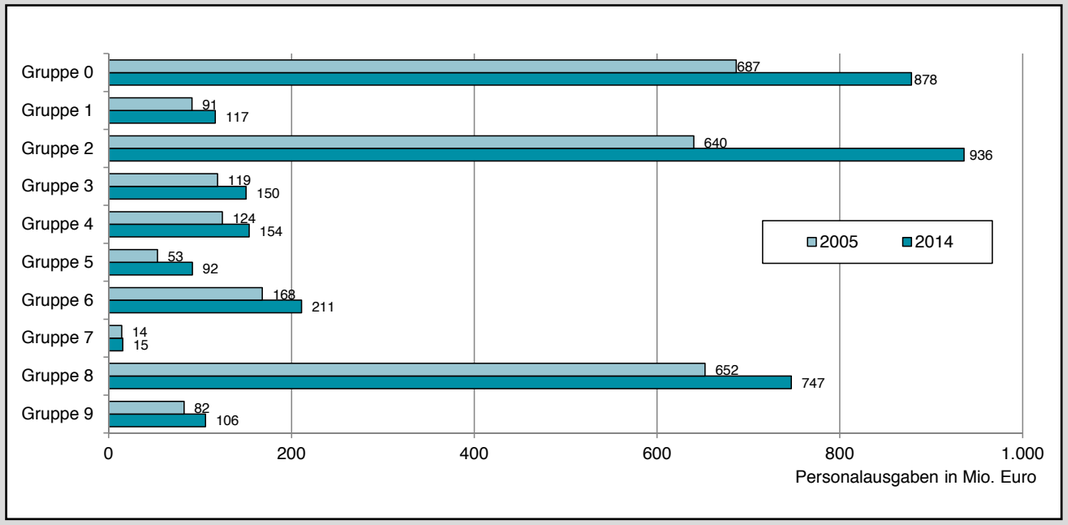
	Anzahl der Gemeindebediensteten						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	Bedienstete zum 31.12.							
Burgenland	2.800	3.130	3.037	3.130	3.220	3.274	*117*	*105*
Kärnten	5.906	5.743	5.429	5.398	5.376	5.642	*96*	*98*
Niederösterreich	16.742	16.804	16.763	16.704	16.953	16.831	*101*	*100*
Oberösterreich	15.354	14.525	14.350	14.453	14.501	15.290	*100*	*105*
Salzburg	8.586	8.897	9.213	9.466	8.820	8.376	*98*	*94*
Steiermark	13.271	13.274	12.141	12.057	12.150	11.798	*89*	*89*
Tirol	7.865	7.988	8.154	8.116	8.451	8.564	*109*	*107*
Vorarlberg	4.436	4.667	4.733	4.763	4.831	4.890	*110*	*105*
Gemeinden gesamt	**74.960**	**75.028**	**73.821**	**74.086**	**74.302**	**74.665**	***100***	***100***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Tabelle 11: Entwicklung der Bedienstetenzahl der Gemeinden nach Bundesländern 2005 bis 2014

Der Gesundheitsbereich ist bei einer langjährigen Betrachtung rückläufig. Dies ist auf die Ausgliederung der Spitäler in den Bereich der netto-budgetierten wirtschaftlichen Unternehmungen sowie auf die Übertragung von Gemeindespitälern an das Land (im Fall Niederösterreich) zurückzuführen. Von 2013 auf 2014 kam es erstmals wieder zu einem Anstieg, wobei dies auf eine der wenigen noch verbliebenen Gemeindekrankenanstalten zurückzuführen ist.

Abbildung 20: Personalausgaben der Gemeinden nach VA-Gruppen 2005 und 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 und 2014.
Anmerkung: Gruppe 0 = Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung; Gruppe 1 = Öffentliche Ordnung und Sicherheit; Gruppe 2 = Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft; Gruppe 3 = Kunst, Kultur und Kultus; Gruppe 4 = Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung; Gruppe 5 = Gesundheit; Gruppe 6 = Straßen- und Wasserbau, Verkehr; Gruppe 7 = Wirtschaftsförderung; Gruppe 8 = Dienstleistungen; Gruppe 9 = Finanzwirtschaft.

5. Investitionstätigkeit

Die Investitionstätigkeit der Gemeinden ist unter verschiedenen Gesichtspunkten zu beleuchten. Im Nachfolgenden wird ein Überblick über die Struktur der Gemeindeinvestitionen und zu regionalen Unterschieden gegeben.

5.1 Gemeindeinvestitionen gemäß Rechnungsabschluss

Die österreichischen Gemeinden investierten im Jahr 2014 2,3 Mrd. Euro (Abbildung 21), zusätzlich erwarben sie Wertpapiere und Beteiligungen in der Höhe von 157 Mio. Euro. Dies bedeutet sowohl gegenüber dem Jahr 2005 als auch gegenüber dem Jahr 2010 eine Steigerung. Bis zum Jahr 2011 zeigte sich ein langfristiger Trend zu einem Rückgang der Gemeindeinvestitionen, welcher mit den Einbrüchen in den Jahren 2010 und 2011 aufgrund der Wirtschaftskrise einen Tiefpunkt fand.

Dieser offensichtliche Rückgang der Gemeindeinvestitionen ist jedoch unter dem Blickwinkel der erfolgten Aus- und Umgliederungen kommunaler Aufgaben zu sehen. Somit sind die in den Gemeindehaushalten stattgefundenen Investitionsrückgänge nur zum Teil auf eine verringerte kommunale Investitionstätigkeit zurückzuführen, welche sich vielmehr in ausgegliederte Gesellschaften verlagert hat. Nach einer Erhebung für den Österreichischen Staatsschuldenausschuss beläuft sich das geschätzte außerbudgetäre Investitionsvolumen der Gemeindegesellschaften (ohne Wien) für das Jahr 2010 zwischen 1,2 und 1,6 Mrd. Euro. Damit würden sich die Gemeindeinvestitionen verdoppeln.[20]

20) Vgl. Staatsschuldenausschuss: Bericht über die öffentlichen Finanzen 2011, 2012, S. 153. Die Schätzung basiert auf einer Rücklaufquote von 14 Prozent bei der Befragung der österreichischen Gemeinden.

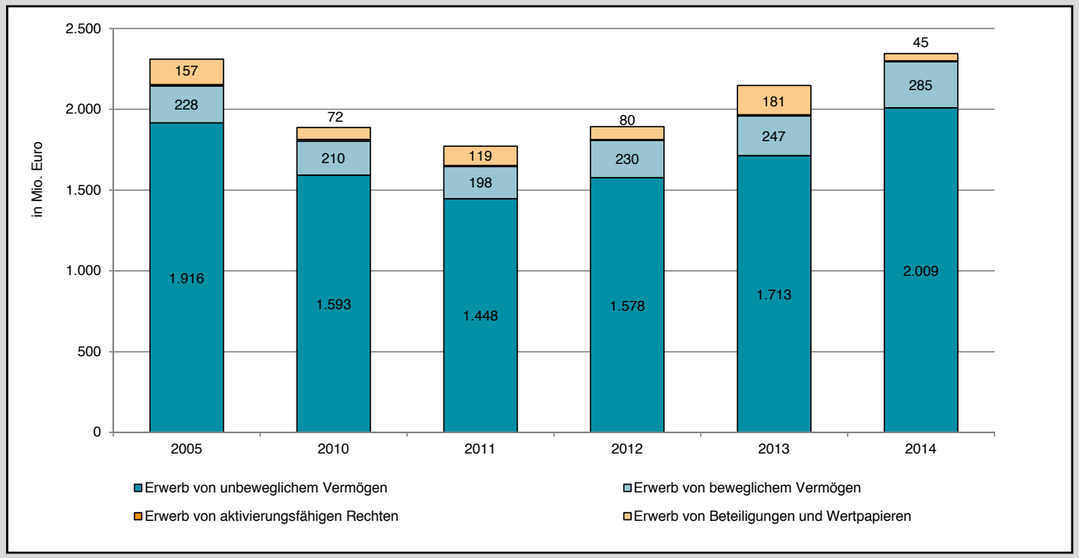
Erstmals mit 2012 erhöhten sich die Investitionen wieder und zeigen im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr einen besonders deutlichen Anstieg um 17 Prozent (ohne Wertpapiere). Diese besonders starke Steigerung ist dabei vor allem auf die Aufgabenbereiche Straßenbau (+79 Mio.), Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (+39 Mio.), Schulen (+38 Mio.) und die Kinderbetreuung (+28 Mio.) zurückzuführen.

Das durchschnittliche Investitionsvolumen pro Kopf[21] der Gemeinden lag im Jahr 2014 bei 430 Euro, 2005 lag es noch bei 404 Euro (Tabelle 12). Damit ist erstmals wieder ein klarer Anstieg der in den Gemeindehaushalten ausgewiesenen Investitionen im Zehnjahreszeitraum erkennbar. Insgesamt sinken die Pro-Kopf-Investitionen mit steigender Gemeindegröße. Wesentlicher Grund in den Kleinstgemeinden ist, dass die Infrastrukturleistung auf weniger Köpfe verteilt werden muss und es damit zu Ineffizienzen kommt. Es deutet aber auch auf einen verstärkten Infrastrukturausbau hin. Die niedrigen Pro-Kopf-Investitionen bei den Städten sind hingegen in hohem Maße auf die Auslagerung der Investitionen in ausgegliederte Gesellschaften zurückzuführen.

Betrachtet man die Investitionen nach EW-Klassen seit dem Jahr 2010, zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Investitionen in den Gemeinden bis 20.000 EW zwischen 25 und 42 Prozent angestiegen sind. Demgegenüber liegen die Zuwächse bei den größeren Städten mit 8 bzw. 14 Prozent in einem niedrigen Bereich. Hier ist darauf hinzuweisen, dass vor allem die großen Städte wesentliche Aufgabenbereiche in eigene Gesellschaften ausgelagert haben und dieser Investitionsbereich daher nicht dargestellt wird.

21) Ohne den Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren.

Abbildung 21: Entwicklung der Gemeindeinvestitionen 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Tabelle 12: Pro-Kopf-Investitionen nach EW-Klassen 2005 bis 2014

EinwohnerInnen-Klassen	Investitionen pro Kopf						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	749	457	403	455	473	582	*78*	*127*
501 bis 1.000 EW	427	370	354	351	366	480	*112*	*130*
1.001 bis 2.500 EW	382	333	297	315	353	426	*111*	*128*
2.501 bis 5.000 EW	343	299	276	292	309	379	*111*	*127*
5.001 bis 10.000 EW	272	239	226	263	293	338	*124*	*142*
10.001 bis 20.000 EW	303	244	227	251	290	304	*100*	*125*
20.001 bis 50.000 EW	390	283	240	282	286	305	*78*	*108*
50.001 bis 500.000 EW	208	158	137	166	177	179	*86*	*114*
Gemeinden gesamt	**404**	**335**	**305**	**323**	**351**	**430**	***107***	***129***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Bei einem Vergleich nach Bundesländern zeigen sich seit 2010 Zuwächse in allen Bundesländern zwischen 8 Prozent in Oberösterreich und 62 Prozent in Salzburg (Tabelle 13).

Deutliche Differenzen bestehen im Niveau der Pro-Kopf-Investitionen. Unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen finden sich 2014 in den Gemeinden im Burgenland und in Kärnten (29 Prozent unter dem Durchschnitt). Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen bestehen in den Vorarlberger Gemeinden (39 Prozent über dem Durchschnitt) und den Tiroler Gemeinden (29 Prozent über dem Durchschnitt). Die besonders hohen Pro-Kopf-Ausgaben im Burgenland im Jahr 2012 und auch noch 2013 sind auf einen einmaligen Effekt zurückzuführen (Verkauf der BEGAS-Anteile und damit mehr Mittel für Investitionen vorhanden).

Die regionale Verteilung der Investitionstätigkeit wird in Abbildung 22 sichtbar. Dabei wurden die Gemeinden entsprechend ihren durchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen im Zeitraum 2010 bis 2014 in fünf Quintile[22] eingeteilt. Es zeigt sich, dass in Niederösterreich flächendeckend relativ viele Gemeinden in höherem Maße investieren. Dabei zeigen sich regionale Cluster intensiver Investitionstätigkeit. Beispiel dafür sind Gemeinden des Waldviertels (Niederösterreich), Gemeinden im Drautal (Kärnten), Gemeinden zwischen Ried im Innkreis und Linz (Oberösterreich) sowie die Gemeinden am Arlberg (Tirol und Vorarlberg) und einige mehr. Es sind aber auch Regionen zu erkennen, in denen nur in geringem Ausmaß investiert wird. Beispielsweise sind dies der Bregenzerwald, Unterkärnten, die Obersteiermark sowie große Teile des Burgenlands.

Die Gründe für eine hohe Investitionstätigkeit sind vielfältig und regional stark unterschiedlich. So kann ein Grund für hohe Investitionen eine hohe Finanzkraft in einer Region sein. Andererseits kann ein besonders hohes Bevölkerungswachstum einen Investitionsbedarf auslösen. Schließlich weisen auch Tourismusgemeinden sehr oft hohe Investitionen pro Kopf aus, weil hohe Ansprüche an ihre Infrastruktur gestellt werden. In diesen Gemeinden wird sehr oft die Infrastruktur für weit mehr Menschen benötigt, als in diesen Gemeinden Hauptwohnsitze gemeldet sind, weil durch eine relativ hohe Hoteldichte die Bevölkerung saisonbedingt stark ansteigen kann (z. B. klassische Wintertourismusgemeinden in Vorarlberg, Tirol und Salzburg).

Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass bei der Interpretation unterschiedlicher Investitionstätigkeiten auch immer das Ausmaß der Ausgliederungen zu berücksichtigen ist. Sind wesentliche Bereiche ausgelagert (z. B. in rechtlich selbstständigen Einheiten oder in Gemeindeverbänden), finden sich diese Investitionen nicht mehr in den Gemeindehaushalten, weshalb es hier zu Verzerrungen kommen kann. Dies trifft insbesondere auf die häufig in Gemeindeverbänden organisierten Leistungen der Daseinsvorsorge zu (wie insbesondere Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Müllbeseitigung), weshalb es hier auch zu deutlichen Unterschieden zwischen den Bundesländern und Regionen kommen kann.

5.2 Investitionstätigkeit der Gemeindeebene gemäß ESVG

Zu bemerkenswerten Ergebnissen führt ein Zehnjahresvergleich der Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit der öffentlichen Haushalte mit dem gesamtwirtschaft-

22) Zur Bildung von Quintilen werden die österreichischen Gemeinden nach der Höhe der Pro-Kopf-Investitionen geordnet und in fünf gleich große Quintile geteilt. Im 1. Quintil finden sich demnach die 20 Prozent der Gemeinden mit den niedrigsten Pro-Kopf-Investitionen.

Tabelle 13: Pro-Kopf-Investitionen nach Bundesländern 2005 bis 2014

Bundesländer	Investitionen pro Kopf						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Euro pro Kopf							
Burgenland	296	240	227	338	284	304	*103*	*127*
Kärnten	328	241	226	241	254	303	*93*	*126*
Niederösterreich	456	400	365	364	393	460	*101*	*115*
Oberösterreich	415	343	298	275	312	371	*89*	*108*
Salzburg	311	287	318	375	346	463	*149*	*162*
Steiermark	336	274	214	234	264	417	*124*	*152*
Tirol	539	391	378	427	512	553	*103*	*141*
Vorarlberg	441	435	520	522	550	598	*136*	*137*
Bundesländer gesamt	**404**	**335**	**305**	**323**	**351**	**430**	***107***	***129***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

lichen Investitionsvolumen und dem BIP (Tabelle 14). Bei einer Betrachtung gemäß ESVG 2010 werden ausschließlich die dem Sektor Staat zugeordneten Gemeindeinvestitionen berücksichtigt, nicht enthalten sind daher Investitionen in marktbestimmte Betriebe. Sehr wohl sind hingegen Investitionen von ausgegliederten, dem öffentlichen Sektor zugeordneten Unternehmen (z. B. Immobiliengesellschaften, Errichtungs- und Betriebsgesellschaften) einbezogen. Im Jahr 2014 entsprach das Investitionsvolumen der Gemeindeebene (inkl. Wien)[23] 3,89 Prozent der Bruttoinvestitionen aller österreichischen Gebietskörperschaften[24], im Jahr 2005 lag der Anteil bei 3,57 Prozent. Der niedrigste Anteil wurde 2011 mit 3,00 Prozent erreicht.

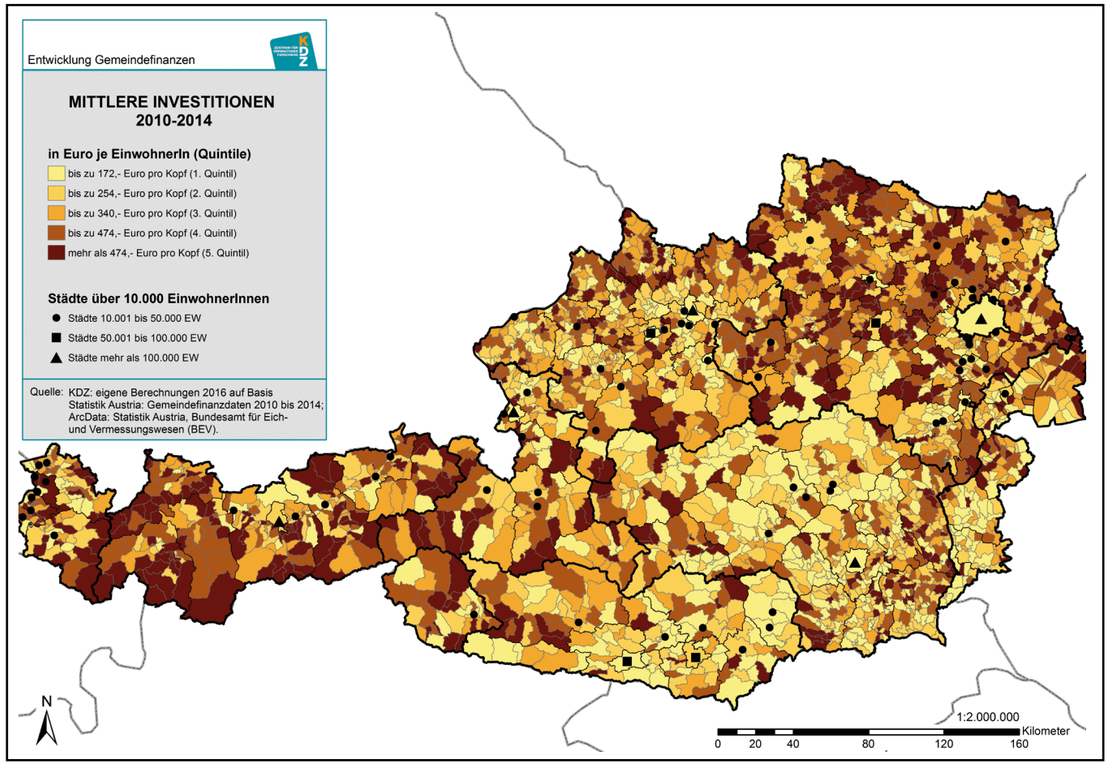
Die öffentlichen Investitionen der Gemeindeebene stiegen im Jahr 2014 deutlich an. Im Verhältnis zu 2010 ist ein Plus von 17 Prozent zu vermerken. Im Vergleich dazu erhöhten sich die gesamten Bruttoinvestitionen sowie das BIP um 12 Prozent.

Betrachtet man das Verhältnis von Gemeindeinvestitionen im öffentlichen Bereich inkl. Wien (gemäß ESVG) und Wirtschaftsleistung (BIP), zeigt sich, dass die Investitionen im Jahr 2014 mit 0,88 Prozent des BIP den bisher höchsten Wert seit 2010 erreichten (Abbildung 23). Dieser reduzierte sich dann im Jahr 2011 auf 0,73 Prozent des BIP und steigt seitdem wieder an.

Bei der Interpretation muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass hier – im Gegensatz zum Vorkapitel – auch die Stadt Wien enthalten ist, da es hier keine gesonderte Auswertung ohne Wien gibt. Weiters muss berücksichtigt werden, dass nur jene ausgegliederten Unternehmen einbezogen sind, welche dem Sektor Staat zugeordnet werden. Unternehmen, welche sich großteils selbst finanzieren (z. B. Gebührenbereiche) und ebenfalls ein sehr großes Investitionsvolumen haben, sind daher nicht miteinbezogen.

23) Die Daten zur Investitionstätigkeit werden von der Statistik Austria nur inkl. Wien veröffentlicht.
24) Die Bruttoinvestitionen aller Gebietskörperschaften umfassen neben dem Sektor Staat auch den Bereich der nichtfinanziellen sowie finanziellen Kapitalgesellschaften.

Abbildung 22: Durchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen der Gemeinden – Durchschnitt 2010 bis 2014



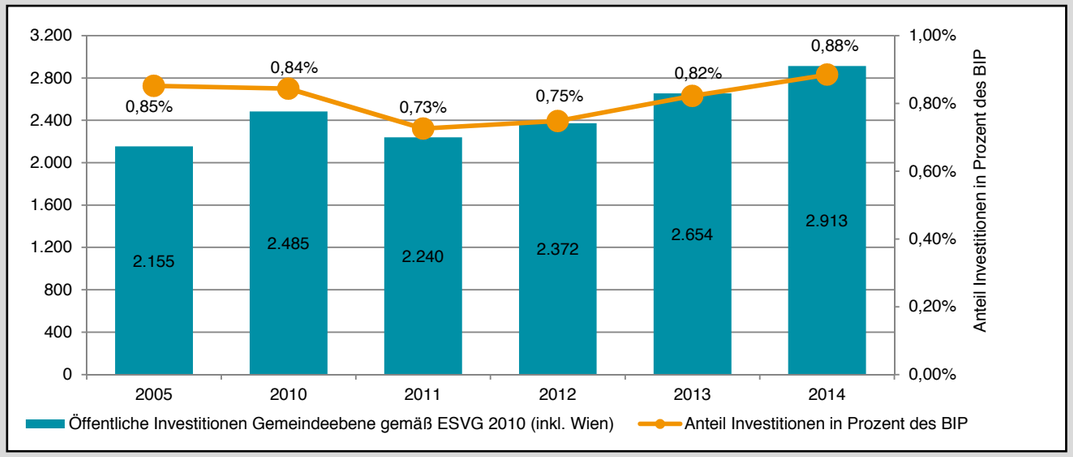
Österreichischer Städtebund

	Kommunale und volkswirtschaftliche Investitionstätigkeit laut ESVG 2010						Veränderung 2014	
							Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
	in Mio. Euro							
Bruttoinlandsprodukt - BIP	253.009	294.627	308.630	317.056	322.878	329.296	*130*	*112*
Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften gesamt gemäß VGR	60.433	66.744	74.612	76.113	75.106	74.940	*124*	*112*
Öffentliche Investitionen Gemeindeebene gemäß ESVG 2010 (inkl. Wien) [1)]	2.155	2.485	2.240	2.372	2.654	2.913	*135*	*117*
in Prozent des BIP	*0,85%*	*0,84%*	*0,73%*	*0,75%*	*0,82%*	*0,88%*		
in Prozent der Bruttoinvestitionen gesamt	*3,57%*	*3,72%*	*3,00%*	*3,12%*	*3,53%*	*3,89%*		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2005 bis 2014.
Anmerkung: 1) Öffentliche Investitionen Gemeindeebene: 2010 bis 2014: Stand 21.10.2015; 2005: Stand 30.09.2014.

Tabelle 14: Bruttoinlandsprodukt, Bruttoinvestitionen gemäß VGR, Investitionen der Gemeindeebene inkl. Wien gemäß ESVG 2010, 2005 bis 2014

Abbildung 23: Investitionen der Gemeindeebene inkl. Wien sowie in Prozent des BIP 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: BIP und Öffentliche Finanzen 2005 bis 2014.
Anmerkung: Öffentliche Investitionen Gemeindeebene: 2010 bis 2014: Stand 21.10.2015; 2005: Stand 30.09.2014.

6. Verschuldungssituation

Gerade in Zeiten, in denen die finanziellen Spielräume der Gemeinden tendenziell geringer werden, ist es unerlässlich, die Entwicklung der Verschuldung zu beobachten. Dies wird insbesondere durch die engen Vorgaben im Rahmen des Österreichischen Stabilitätspaktes relevant, wonach die Gemeinden nicht zur Netto-Neuverschuldung beitragen dürfen.

In Abbildung 24 wird ein Überblick über die Verschuldungssituation der österreichischen Gemeindeebene gegeben. Dabei können die öffentlichen Schulden der Gemeindeebene und die Gesamtschulden gemäß Rechnungsabschluss der Gemeinden dargestellt werden. Zur Berechnung der öffentlichen Schulden der Gemeindeebene werden von den Gesamtschulden der Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss die Schulden der Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Abschnitt 85 – 89, braun) abgezogen. Gleichzeitig werden zu den öffentlichen Schulden der Gemeinden (dunkelblau) jene Schulden von Gemeindeverbänden und gemeindeeigenen Gesellschaften hinzugezählt, welche dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden (hellblau). Die öffentlichen Schulden der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände und gemeindeeigenen Gesellschaften ergeben gemeinsam den öffentlichen Schuldenstand der Gemeindeebene.

Davon zu unterscheiden ist der Gesamtschuldenstand gemäß Rechnungsabschluss, in welchem auch die Schulden

der Eigenbetriebe enthalten sind. Der Gesamtschuldenstand setzt sich daher aus den Schulden der Gemeinden (dunkelblau) und den Schulden der Eigenbetriebe (braun) zusammen. Ebenfalls dargestellt sind die Haftungen (orange). Hier ist darauf hinzuweisen, dass Haftungen wesentlich zur Besicherung von Schulden in ausgelagerten Gesellschaften und Gemeindeverbänden dienen und sich daher in weiten Teilen mit den öffentlichen Schulden der Gemeindeverbände und gemeindeeigenen Gesellschaften überschneiden.

Während die Verschuldung der Eigenbetriebe (Nicht-Maastrichtschulden der Gemeinden) von 2005 auf 2014 um 9 Prozent zurückgegangen sind, stiegen die Maastrichtschulden der Gemeinden um 44 Prozent. Die in ausgegliederten Gesellschaften und Gemeindeverbänden bestehenden öffentlichen Schulden sind ebenfalls leicht angestiegen. Da die Werte der Gemeindeebene ohne Wien vor 2010 von der Statistik Austria jedoch nicht veröffentlicht werden, kann nur der Zeitraum ab 2010 betrachtet werden. Von 2010 bis 2014 wuchs die Verschuldung der sonstigen Gemeindeebene um 7 Prozent. In Summe stiegen die Maastrichtschulden (Gemeinden und sonstige Gemeindeebene) von 2010 bis 2014 um 11 Prozent in einem ähnlichen Bereich wie das BIP mit 12 Prozent. Die Haftungen (wobei hier auf Einschränkungen aufgrund der statistischen Erfassung hinzuweisen ist) sind von 2005 bis 2014 um 76 Prozent angestiegen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass es sich zu großen Teilen um Haftungen für die Maastrichtschulden der sonstigen Gemeindeebene handelt. Eine Addition der hier dargestellten Schulden und Haftungen ist daher nicht möglich.

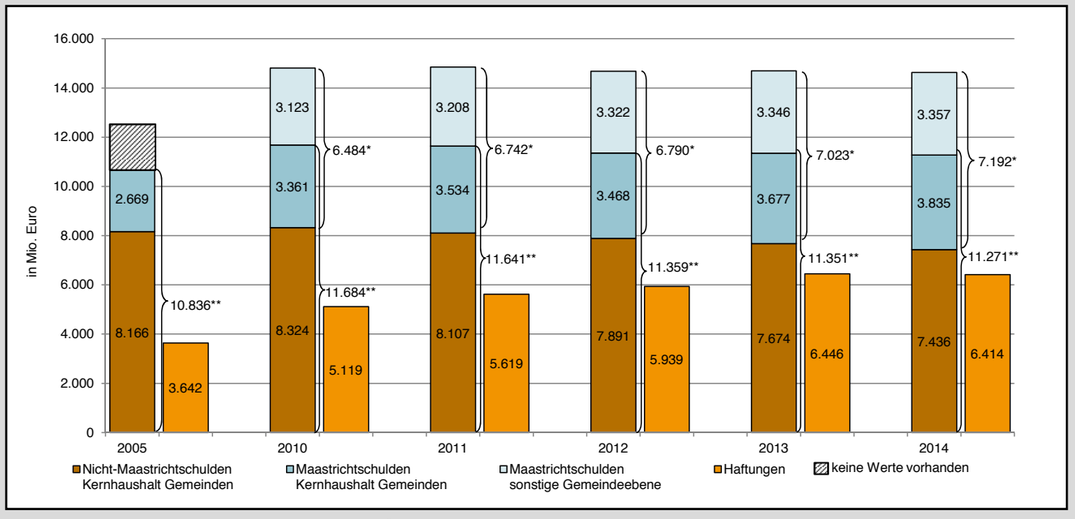
6.1 Verschuldung, Schuldendienst und Haftungen gemäß Rechnungsabschluss

Tabelle 15 zeigt die Entwicklung des Schuldenstandes sowie der Haftungen der Gemeinden in den letzten zehn Jahren. Der Schuldenstand erhöhte sich bis 2010 kontinuierlich und ist seitdem wieder zurückgegangen. Damit ist der Schuldenstand 2014 gegenüber dem Jahr 2005 um 4 Prozent gestiegen, im Vergleich zum Jahr 2010 um 4 Prozent zurückgegangen.

Der Rückgang des Schuldenstandes in den letzten Jahren ist nicht zuletzt auf die deutliche Dynamik des Schuldendienstes zurückzuführen. So erhöhte sich der Schuldendienst seit 2010 um 14 Prozent. Die aus den Schulden resultierende jährliche Belastung der Gemeinden variiert in Abhängigkeit vom jeweiligen Zinsniveau und den unterschiedlichen Tilgungsraten.

Seit dem Stabilitätspakt 2012 werden auch die Haftungen in die Beurteilung der Schuldensituation der Gemeinden miteinbezogen und es wurden Haftungsobergrenzen für die Gemeinden eingeführt.

Abbildung 24: Gesamtübersicht Verschuldung 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen und Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.
Anmerkung: Nicht-Maastrichtschulden der Gemeinden sind jene Schulden aus den UA 85 bis 89.
* Öffentlicher Schuldenstand der Gemeindeebene; ** Gesamtschuldenstand der Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss

Österreichischer Städtebund

Grundsätzlich ist in Bezug auf die Haftungen der Gemeinden zu beobachten, dass diese seit 2005 nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zu den Finanzschulden überproportional stark angewachsen sind. Betrugen die Haftungen der Gemeinden im Jahr 2005 noch rund 3,6 Mrd. Euro bzw. 34 Prozent bezogen auf die Schulden in diesem Jahr, so erreichten die Haftungen im Jahr 2014 mit rund 6,4 Mrd. Euro bereits 57 Prozent der Schulden der Gemeinden. Dieser starke Anstieg kann einerseits auf die steigende Anzahl an ausgegliederten Unternehmungen zurückgeführt werden. Andererseits muss auch darauf hingewiesen werden, dass sich die Qualität der Datenerfassung im Laufe der Jahre verbessert hat und damit auch vermehrt Gemeinden mit Haftungen überhaupt erfasst werden.

Die Betrachtung seit 2005 zeigt, dass die Haftungen im Jahr 2014 erstmals nicht angestiegen sind. Dies könnte auf die eingeführten Haftungsobergrenzen zurückgeführt werden. Es kann jedoch auch ein Hinweis sein, dass der Trend zur Ausgliederung von kommunalen Leistungen gebremst ist.

Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung ist bei den Kleinstgemeinden am höchsten und verringert sich mit steigender EW-Klasse (Tabelle 16). So ist die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung bei den Gemeinden bis 500 EW um 38 Prozent höher als bei den Städten über 50.000 EW. Auch hier muss darauf hingewiesen werden, dass einerseits die Infrastrukturleistungen – und damit verbundene Darlehensaufnahmen – bei Kleinstgemeinden auf weniger Köpfe aufgeteilt werden können, wodurch eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung entsteht. Andererseits wurden insbesondere bei den Städten verstärkt Schulden und Investitionen in gemeindeeigene Gesellschaften ausgelagert. Gemäß einer Schätzung des Österreichischen Staatsschuldenausschusses beträgt der außerbudgetäre Schuldenstand der Gemeindegesellschaften (ohne Wien) für das Jahr 2010 rund 7 bis 10 Mrd. Euro. Dieser Betrag läge daher noch deutlich über den bereits erfassten Haftungen.[25]

Auch nach Bundesländern (Tabelle 17) variiert die Pro-Kopf-Verschuldung. Eine vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung besteht in Vorarlberg, in Niederösterreich und in Oberösterreich. Unterdurchschnittliche Werte finden sich im Burgenland, in Kärnten und in Salzburg. Diese unterschiedlichen Werte sind auch auf divergierende Entwicklungen beim Schuldenstand zurückzuführen. Im Burgenland reduzierte sich der Schuldenstand seit 2005 deutlich um 14 Prozent, in Vorarlberg kam es hingegen zu einem Anstieg um 13 Prozent.

25) Vgl. Staatsschuldenausschuss: Bericht über die öffentlichen Finanzen 2011, 2012, S. 153. Die Schätzung basiert auf einer Rücklaufquote von 14 Prozent bei der Befragung der österreichischen Gemeinden.

	Verschuldung der Gemeinden						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Mio. Euro							
Schuldenstand	10.836	11.684	11.641	11.359	11.351	11.271	104	96
Schuldendienst	1.331	1.169	1.232	1.417	1.308	1.335	100	114
Haftungen	3.642	5.119	5.619	5.939	6.446	6.414	176	125

Tabelle 15: Schuldenstand, Schuldendienst und Haftungen 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

EinwohnerInnen-Klassen	Verschuldung pro Kopf						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Euro pro Kopf							
0 bis 500 EW	2.793	2.937	2.933	2.847	2.781	2.709	97	92
501 bis 1.000 EW	1.725	1.921	1.893	1.838	1.791	1.791	104	93
1.001 bis 2.500 EW	1.604	1.652	1.662	1.609	1.587	1.546	96	94
2.501 bis 5.000 EW	1.582	1.686	1.661	1.609	1.581	1.574	100	93
5.001 bis 10.000 EW	1.747	1.802	1.765	1.734	1.741	1.752	100	97
10.001 bis 20.000 EW	1.501	1.537	1.499	1.435	1.385	1.368	91	89
20.001 bis 50.000 EW	1.434	1.473	1.499	1.511	1.577	1.479	103	100
50.001 bis 500.000 EW	1.940	2.102	2.103	2.040	1.989	1.957	101	93
Gemeinden gesamt	**1.807**	**1.961**	**1.941**	**1.882**	**1.838**	**1.822**	**101**	**93**

Tabelle 16: Pro-Kopf-Verschuldung nach EW-Klassen 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

In der regionalen Verteilung (Abbildung 25) häufen sich die Gemeinden mit hoher Pro-Kopf-Verschuldung überwiegend in den weniger dicht besiedelten peripheren Regionen wie beispielsweise im nördlichen Mühlviertel, im Waldviertel und den Alpen. Die dichter besiedelten Gemeinden in zentralen Lagen weisen großteils eine niedrigere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Insbesondere bei den Städten ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Schulden ausgegliederter Betriebe in der Gemeindefinanzstatistik nicht erfasst werden und in dieser Darstellung folglich nicht berücksichtigt sind.[26]

6.2 Öffentliche Schulden der Gemeindeebene gemäß ESVG

Öffentlicher Schuldenstand

Seit dem Jahr 2013 gilt mit dem ESVG 2010 eine neue statistische Erfassung der öffentlichen Schulden der Gemeindeebene. Öffentliche Schulden sind dabei jene Schulden, welche dem Sektor Staat (staatliche Einheiten) zugeordnet werden. Gegenüber dem bis dahin geltenden ESVG 1995 kam es zu einer Verschiebung der Grenzen zwischen dem Sektor Staat und „nichtstaatlichen“ Einheiten bzw. zwischen Markt- und Nichtmarktproduzenten. So wurde der Begriff des „beherrschenden Einflusses“ neu definiert und es wurden nun auch „reine Hilfseinrichtungen“ zum Sektor Staat hinzugezählt. Für die Gemeindeebene bedeutet dies, dass nun v. a. auch diverse Errichtungs- und Betriebsgesellschaften dem öffentlichen Sektor zugeordnet werden.

Durch die neue statistische Erfassung gemäß ESVG 2010 hat sich die Anzahl der Gemeindeeinheiten deutlich gegenüber der bisherigen Erfassung gemäß ESVG 1995 erhöht. So waren in der vorherigen Regelung neben den 2.356 Gemeinden bereits 1.316 weitere Einheiten (hauptsächlich Gemeindeverbände und Gesellschaften der großen Städte) erfasst. Mit dem ESVG 2010 kamen 2014 weitere 1.276 Einheiten hinzu.[27] Dies hat zur Folge, dass sich auch der Schuldenstand der Gemeindeebene gegenüber der bisherigen Erfassung deutlich erhöht hat.

In der Tabelle 18 wird der öffentliche Schuldenstand des Gesamtstaates den Schulden der Gemeinden bzw. der Gemeindeebene gegenübergestellt. Die Verschuldung des Gesamtstaates gemäß ESVG 2010 hat sich seit 2005 um 60 Prozent erhöht. Demgegenüber stieg die öffentliche Verschuldung der Gemeinden (ohne ausgelagerte Einheiten) mit 44 Prozent in einem vergleichsweise geringen Ausmaß. Die Veröffentlichung der Werte für die Gemeindeebene (ohne Wien) erfolgt erst seit dem Jahr 2010. Für die Vorjahre wurden von der Statistik Austria keine Daten zur Verfügung gestellt. Von 2010 bis 2014 kam es zu einem Anstieg der Verschuldung auf der gesamten Gemeindeebene (ohne Wien) um 11 Prozent. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Verschuldung für die im ESVG 2010 neu erfassten ausgegliederten Gesellschaften für die Vorjahre zurückgerechnet wurde und daher keine genaue Erhebung zugrunde liegt.

Interessant ist ein Vergleich zwischen den Schuldenständen gemäß ESVG 1995 sowie ESVG 2010. Demnach erhöhte sich der Schuldenstand 2012 um 2,5 Mrd. Euro gegenüber dem Schuldenstand gemäß ESVG 1995.

Für den Österreichischen Stabilitätspakt von Relevanz ist dabei insbesondere die Relation der Verschuldung zum BIP. Bei den Gemeinden zeigt sich in den letzten Jahren ein relativ konstanter Anteil der Gemeinden an der Verschuldung (meist 1,1 Prozent des BIP). Die Gemeindeebene insgesamt weist nach ESVG 1995 einen Anteil von 1,3 bzw. 1,4 Prozent auf, nach ESVG 2010 einen Anteil von 2,1 bzw. 2,2 Prozent. Die gesamtstaatliche Verschuldung hingegen hat deutlich zugenommen und ist von 2005 bis 2014 von 68,3 auf 84,2 Prozent des BIP gestiegen (aufgrund des Bankenpaketes).

Öffentliches Defizit

Die zweite wesentliche Maßzahl der öffentlichen Verschuldung ist das „Maastricht-Defizit“ – auch öffentliches Defizit genannt – (gegebenenfalls auch ein Überschuss). Auch für diese Berechnung findet das neue ESVG 2010 seine Anwendung. Es drückt die Entwicklung der Finanzkraft der Verwaltungen ohne Eigenbetriebe (ausgenommen die Zuschüsse an oder die Ablieferungen von diesen) aus und stellt die Neuverschuldung (gegebenenfalls auch eine Entschuldung) der öffentlichen Haushalte ohne den Unternehmensbereich (Eigenbetriebe) nach Vornahme der Investitionen und Investitionsförderungen dar. Auch hier wird die Gemeindeebene insgesamt – inklusive relevanter Gemeindeverbände und gemeindeeigener Gesellschaften – dargestellt.

Über den gesamten Betrachtungszeitraum von zehn Jahren wurde ein gesamtstaatliches öffentliches Defizit erwirtschaftet. 2009 und 2010 war das Defizit aufgrund der ungünstigen konjunkturellen Lage trotz des strengeren Österreichischen Stabilitätspaktes besonders negativ und ist bis 2013 wieder

26) Zur Bildung von Quintilen werden die österreichischen Gemeinden nach der Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung geordnet und in fünf gleich große Quintile geteilt. Im 1. Quintil finden sich demnach die 20 Prozent der Gemeinden mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung.

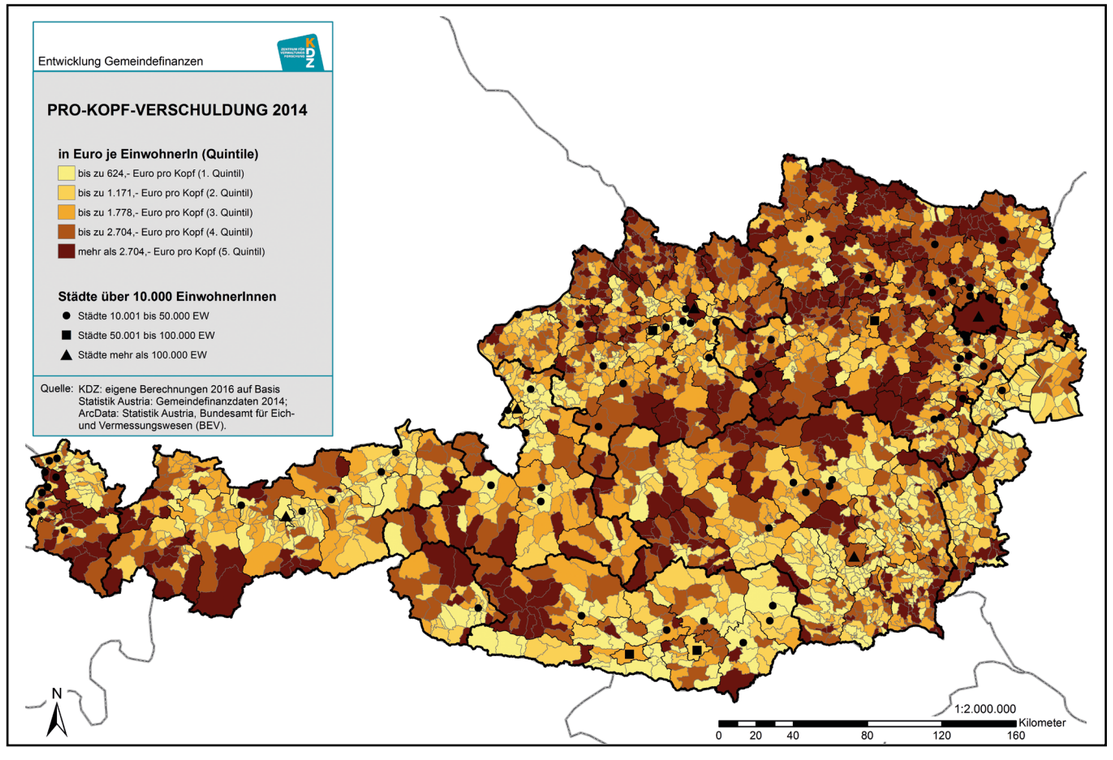
27) Vgl. Statistik Austria: Übersicht über die Einheiten des Öffentlichen Sektors gemäß ESVG – Stand September 2014. www.statistik.at.

Bundesländer	Verschuldung pro Kopf						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Euro pro Kopf							
Burgenland	1.380	1.279	1.224	1.162	1.129	1.097	*79*	*86*
Kärnten	1.185	1.488	1.432	1.434	1.406	1.471	*124*	*99*
Niederösterreich	2.175	2.403	2.378	2.317	2.281	2.271	*104*	*95*
Oberösterreich	1.861	2.239	2.244	2.145	2.036	1.942	*104*	*87*
Salzburg	1.647	1.550	1.508	1.495	1.436	1.425	*87*	*92*
Steiermark	1.636	1.709	1.689	1.634	1.592	1.589	*97*	*93*
Tirol	1.697	1.745	1.692	1.622	1.603	1.614	*95*	*93*
Vorarlberg	2.465	2.447	2.581	2.601	2.695	2.775	*113*	*113*
Bundesländer gesamt	**1.807**	**1.961**	**1.941**	**1.882**	**1.838**	**1.822**	***101***	***93***

Tabelle 17: Pro-Kopf-Verschuldung nach Bundesländern 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Abbildung 25: Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden 2014



Österreichischer Städtebund

Öffentlicher Schuldenstand	Gesamtwirtschaftlicher und kommunaler öffentlicher Schuldenstand						Veränderung 2014	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
	in Mio. Euro							
Gesamtstaat gemäß ESVG 2010	172.842	242.743	253.673	258.850	260.925	277.383	*160*	*114*
in Prozent des BIP	*68,3%*	*82,4%*	*82,2%*	*81,6%*	*80,8%*	*84,2%*		
Gemeinden laut ESVG 2010 (ohne Wien)	2.669	3.361	3.534	3.468	3.677	3.835	*144*	*114*
in Prozent des BIP	*1,1%*	*1,1%*	*1,1%*	*1,1%*	*1,1%*	*1,2%*		
Gemeindeebene laut ESVG 2010 (ohne Wien)[1)]	k.A.	6.484	6.742	6.790	7.023	7.192	-	*111*
in Prozent des BIP	-	-	*2,2%*	*2,1%*	*2,2%*	*2,2%*		
Gemeindeebene laut ESVG 1995 (ohne Wien)[2)]	k.A.	4.170	4.310	4.260	-	-	-	-
in Prozent des BIP	-	*1,4%*	*1,4%*	*1,3%*	-	-		

Tabelle 18: Gesamtwirtschaftlicher und kommunaler Schuldenstand gemäß ESVG, 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen, BIP und Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.
Anmerkungen: 1) Berechnungsstand für 2011 bis 2014: 21.10.2015; für 2010 und 2011: 30.09.2014; 2) Berechnungsstand 20.09.2013 (beides budgetäre Notifikationen); k.A. = keine Werte verfügbar

besser geworden. Im Jahr 2013 erreichte das Defizit mit nur -1,3 Prozent seinen bisher besten Wert. 2014 verschlechterte sich der Budgetsaldo aufgrund von Vermögenstransfers zur verstaatlichten Hypo Group Alpe-Adria nochmals deutlich. Für 2015 wird wieder eine Verbesserung erwartet.

In Abbildung 26 werden die Maastricht-Ergebnisse nach Gebietskörperschaften von 2005 bis 2014 gezeigt. Es ist zu sehen, dass vor allem das Maastricht-Ergebnis des Bundes stärkeren Schwankungen unterworfen ist und insgesamt deutlich negativer ausfällt als jenes der Länder und Gemeinden. Das insgesamt schwache Ergebnis der Jahre 2009 und 2010 (Defizit von -5,3 bzw. -4,4 Prozent) wurde von allen Gebietskörperschaften (mit Ausnahme der Sozialversicherungsträger) mitbegründet. Die Gemeinden erreichten mit Ausnahme der beiden negativen Jahre 2009 und 2010 immer ein ausgeglichenes oder positives Ergebnis. Die Länder weisen seit 2013 ebenfalls ein ausgeglichenes Ergebnis aus.

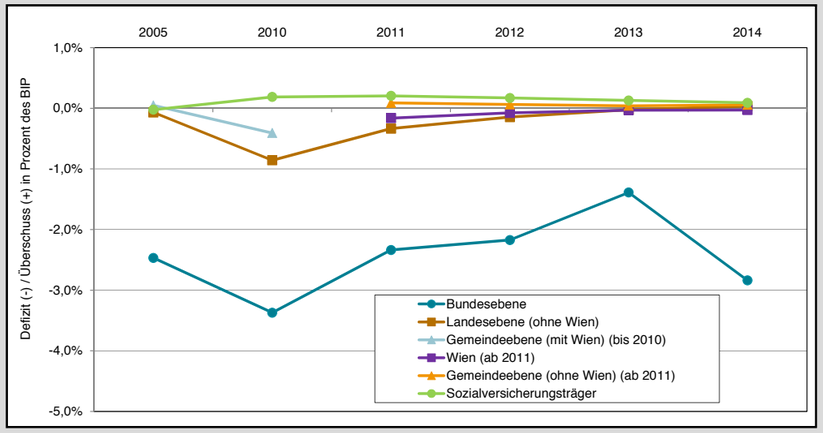


Abbildung 26: Öffentliches Defizit nach Teilsektoren des Staates 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Budgetäre Notifikation. Daten gemäß ESVG 2010. Bundesländer einschließlich außerbudgetärer Einheiten. Landeskammern sind den einzelnen Bundesländern zugeordnet. (Stand 21.10.2015)

7. Länder-Gemeinde-Transfers

Die Transferverflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden sind je nach Bundesland sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die wichtigsten Umlagen (Landes-, Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage) sind in den einzelnen Bundesländern meist verschiedenartig geregelt (sowohl hinsichtlich der Höhe als auch in Bezug auf die Berechnungsgrundlage), weiters bestehen zahlreiche Förderungen (laufende Transfereinnahmen, Bedarfszuweisungen und andere einmalige Kapitaltransfers), die ebenfalls divers geregelt und gehandhabt werden.

Das Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden zeigt folgende Struktur bzw. Finanz- sowie Transferströme (Abbildung 27):

- Im Jahr 2014 haben die Gemeinden (ohne Wien) aus dem Finanzausgleich 6.819 Mio. Euro erhalten.
- Davon gingen 866 Mio. Euro als Vorwegabzug (Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel) an die Länder (1), 5.953 Mio. Euro gingen als Ertragsanteile direkt an die Gemeinden (2).
- Die Gemeinden erhielten von den Ländern 715 Mio. Euro an laufenden Transferzahlungen, z. B. für Kinderbetreuung, aber auch für den Haushaltsausgleich (3).
- In einem nächsten Schritt (4) gingen 3.088 Mio. Euro als Umlagen (Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage) an die Länder (in einzelnen Bundesländern auch an Sozialhilfeverbände bzw. Landesfonds).
- Schließlich wurden Kapitaltransfers in Höhe von 958 Mio. Euro von den Ländern an die Gemeinden überwiesen (5).
- Insgesamt ergibt sich damit ein negativer Transfersaldo für die Gemeinden von -1.416 Mio. Euro.

Bei dieser Betrachtung müssen die Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel gesondert berücksichtigt werden. Diese werden im Rahmen eines Vorwegabzugs bei den Gemeinde-Ertragsanteilen an die Länder zur Weitergabe an die Gemeinden überwiesen und stellen eigentliche Gemeindemittel dar, weshalb die Transfereinnahmen der Gemeinden im Ausmaß der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel (1) in Höhe von 866 Mio. Euro zu reduzieren sind. Somit beläuft sich der

negative Transfersaldo auf -2.282 Mio. Euro, das sind 33,5 Prozent der Gemeinde-Ertragsanteile.

Weiters muss berücksichtigt werden, dass die hier dargestellten Transferbeziehungen ausschließlich die Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern bzw. anderen den Ländern zuordenbaren Einheiten[28] darstellen. Bei den hier ausgewiesenen Transfers werden grundsätzlich die tatsächlich geflossenen Transferströme einberechnet. Es wurde einbezogen, dass einzelne Statutarstädte gleichzeitig auch Sozialhilfeverband sind und direkt für die Ausgaben aufkommen (und daher keine bzw. eine betragsmäßig stark reduzierte Umlage ausgewiesen wird). Diese Nettoausgaben für Sozialhilfe wurden als fiktive Transferzahlungen an das jeweilige Land als Träger ermittelt und in den folgenden Auswertungen berücksichtigt.[29] Transfers von den Ländern an ausgegliederte Gesellschaften sind explizit nicht enthalten.

28) Zum Beispiel wird die Sozialhilfeumlage in Oberösterreich und in der Steiermark als Transfer an die Sozialhilfeverbände (daher Gemeindeverbände) verbucht. Auch bei den Krankenanstalten wird die Umlage nicht durchgängig als Transfer an die Länder verbucht.

29) Für die Berechnung der fiktiven Sozialhilfeumlage wurden 76 Prozent der Nettoausgaben der Gruppe 4 (ohne AB 48 Wohnbauförderung) bei diesen Statutarstädte herangezogen.

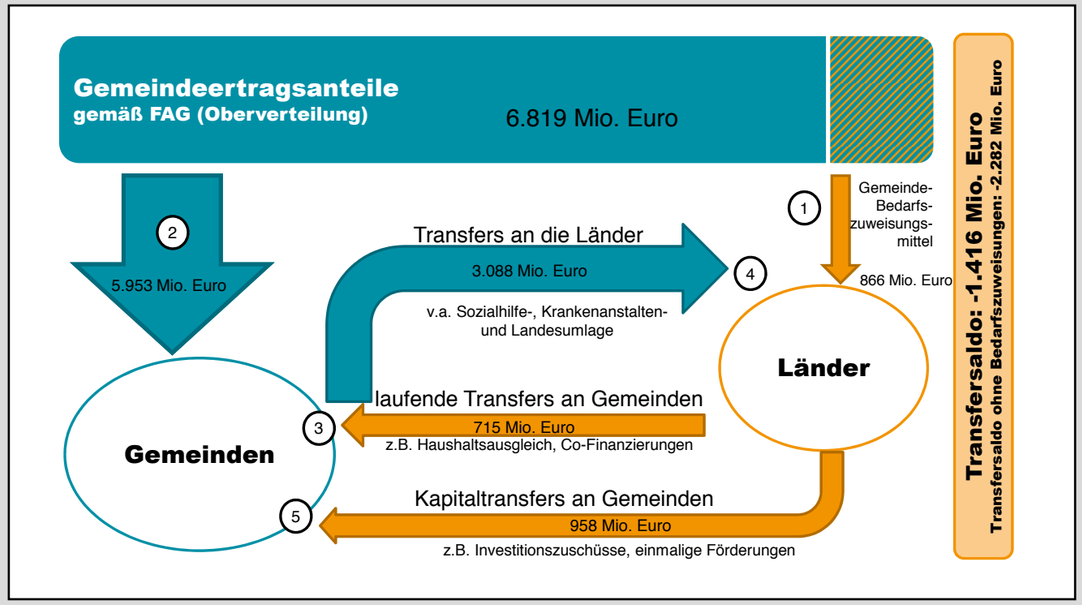
7.1 Entwicklung im 10-Jahres-Rückblick

Der negative Transfersaldo[30] zwischen Gemeinden und Ländern hat sich seit 2005 von 661 Mio. Euro auf 1.416 Mio. Euro (2014) erhöht und damit mehr als verdoppelt (Abbildung 28). Wichtiger Grund hierfür ist die unterschiedliche Entwicklung von Transfereinnahmen und Transferausgaben. Die Transferausgaben stiegen von 2005 bis 2014 um 61 Prozent bzw. 1.175 Mio. Euro an, die Transfereinnahmen zeigten hingegen mit 34 Prozent bzw. 420 Mio. Euro eine geringe Dynamik. Die starken Zuwächse bei den Transferausgaben sind insbesondere auf die Steigerungen der Krankenanstaltenumlage (+402 Mio. Euro bzw. +64 Prozent) sowie bei der Sozialhilfeumlage (+571 Mio. Euro bzw. +68 Prozent) zurückzuführen.

Aufgrund der hohen Dynamik bei den Transferausgaben interessiert auch ein Vergleich mit der Entwicklung der Ertragsanteile. Diese sind in den letzten zehn Jahren nur um 42 Prozent gestiegen, der aus Gemeindesicht negative Transfersaldo um 114 Prozent. Wurden 2005 nur 16 Prozent der Ertragsanteile als Nettotransfers an die Länder gezahlt, waren es 2014 bereits 24 Prozent. Damit ist fast die Hälfte

30) Saldo sämtlicher Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden.

Abbildung 27: Gemeindeertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

des Anstiegs der Ertragsanteile der Gemeinden in den letzten zehn Jahren über höhere Transfers an die Länder geflossen.

7.2 Transfers nach Bundesländern

Transfersaldo

Der Transfersaldo – als Differenz aus Transfereinnahmen und -ausgaben – unterscheidet sich je nach Bundesland aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen sehr deutlich (Tabelle 19). Den höchsten negativen Transfersaldo pro Kopf weisen im Jahr 2014 die Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich und Kärnten aus.

Insgesamt kam es von 2005 bis 2014 zu einem Anstieg des negativen Transfersaldos in sämtlichen Bundesländern. Die Finanzierungslast nahm daher deutlich zu, am höchsten in Kärnten (+186 Euro pro Kopf), in Oberösterreich (+142 Euro pro Kopf) sowie in Niederösterreich (+140 Euro pro Kopf). In Salzburg ist der Transfersaldo zwischen 2011 und 2013 stark gesunken, um 2014 wieder auf dem Niveau von 2011 zu liegen. In absoluten Zahlen wies das Burgenland den geringsten Anstieg des Transfersaldos auf.

Nach den starken Anstiegen bis zum Jahr 2011 kam es 2012 erstmals zu einem Rückgang des Transfersaldos. Dies ist die Folge der Neuorganisation des Landespflegegelds sowie des Pflegefonds, wofür die Gemeinden jedoch höhere Vorwegabzüge bei den Ertragsanteilen hinnehmen mussten. So konnte die Dynamik der Umlagen gedämpft werden. 2014 haben die Umlagen mit plus 6,1 Prozent wieder stärker zugenommen.

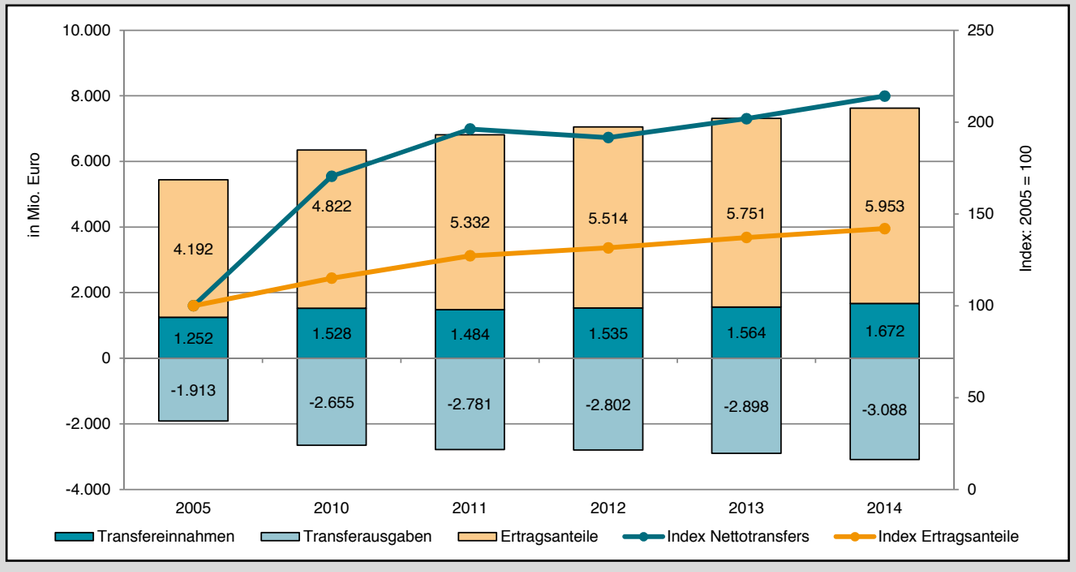
Umlagen

Die unterschiedlich hohen Transferlasten der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern sind die Folge der acht unterschiedlichen Transfersysteme. Sie differieren insbesondere hinsichtlich folgender Parameter:

- Anzahl der Umlagen: Alle Bundesländer heben Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage ein; davon ausgenommen sind Niederösterreich (keine Landesumlage) sowie die Steiermark (keine Krankenanstaltenumlage);
- Höhe der Umlagen: Die Landesumlage schwankt zwischen 0 und 7,6 Prozent der Ertragsanteile, der Anteil der Gemeinden an den Krankenanstalten-Betriebsabgängen zwischen 10 und 40 Prozent, der Anteil der Gemeinden an der Sozialhilfe zwischen 30 und 50 Prozent;
- Unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen: In Oberösterreich und der Steiermark sind Statutarstädte zugleich Sozialhilfeverband und zahlen keine Umlagen an sich selbst.[31]

31) Für die Statutarstädte in Oberösterreich und in der Steiermark wurde eine fiktive Sozialhilfeumlage im Rahmen von 76 Prozent der Nettoausgaben im Sozialbereich berechnet.

Abbildung 28: Entwicklung des Transfereinnahmen und -ausgaben und der Ertragsanteile 2005 bis 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Tabelle 19: Transfersaldo der Gemeinden vom/zum Land nach Bundesländern 2005 bis 2014

Bundesländer	Transfersaldo der Gemeinden vom/zum Land						Veränderung 2014	
							Index	
	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2005 = 100	2010 = 100
	in Mio. Euro							
Burgenland	1	2	-9	-6	-10	-9	-	-
Kärnten	-67	-121	-144	-139	-145	-170	*253*	*141*
Niederösterreich	-124	-269	-288	-317	-360	-356	*287*	*132*
Oberösterreich	-259	-423	-453	-439	-441	-467	*180*	*110*
Salzburg	-87	-92	-108	-85	-85	-111	*128*	*120*
Steiermark	-24	-53	-76	-84	-105	-81	*336*	*151*
Tirol	-73	-116	-159	-133	-135	-151	*207*	*129*
Vorarlberg	-28	-54	-59	-64	-52	-72	*255*	*134*
Gemeinden gesamt	**-661**	**-1.127**	**-1.297**	**-1.266**	**-1.334**	**-1.416**	***214***	***126***
	in Euro pro Kopf							
Burgenland	2	8	-32	-20	-36	-32	-	-
Kärnten	-120	-217	-258	-249	-261	-306	*254*	*141*
Niederösterreich	-79	-168	-179	-197	-222	-219	*277*	*130*
Oberösterreich	-186	-300	-321	-311	-311	-328	*176*	*109*
Salzburg	-166	-175	-204	-161	-160	-208	*125*	*118*
Steiermark	-20	-44	-63	-69	-87	-66	*331*	*150*
Tirol	-105	-165	-225	-187	-189	-209	*198*	*126*
Vorarlberg	-79	-146	-161	-172	-140	-192	*244*	*131*
Gemeinden gesamt	**-101**	**-169**	**-194**	**-189**	**-199**	**-210**	***209***	***124***

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Anmerkung Berechnung Pro-Kopf-Werte: Summe Transfersaldo der Gemeinden im Bundesland bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Bundesland.

- Umfang des Leistungsangebots im Bereich der Sozialhilfe und der Krankenanstalten und damit verbunden höhere oder niedrigere Lasten.

Damit zeigt die Umlagenhöhe für die Gemeinden eine sehr große Bandbreite (Abbildung 29). Im Jahr 2014 zahlten die oberösterreichischen Gemeinden 555 Euro pro Kopf, die Belastung der burgenländischen sowie der steirischen Gemeinden war mit rund 253 bzw. 294 Euro pro Kopf nur halb so hoch. Während die Krankenanstaltenumlage im Burgenland 22 Euro pro Kopf betrug, lag sie in Oberösterreich bei 207 Euro pro Kopf, in Niederösterreich sogar bei 236 Euro pro Kopf. In der Steiermark wird gänzlich auf die Einhebung einer Krankenanstaltenumlage verzichtet. In Niederösterreich gibt es keine Landesumlage, sodass die Umlagenbelastung der niederösterreichischen Gemeinden im Mittelfeld liegt.

Neben der sehr unterschiedlichen Belastung in den Bundesländern besteht auch eine differierende Dynamik bei den einzelnen Umlagen (Tabelle 20). In Summe sind die Umlagen im Jahr 2014 mit 2.833 Mio. Euro um 1.088 Mio. Euro bzw. 62 Prozent über dem Wert von 2005. Gegenüber 2010 haben die Umlagen um 399 Mio. Euro zugenommen. Die Sozialhilfeumlage ist seit 2005 um 575 Mio. Euro bzw. 68 Prozent auf 1.408 Mio. Euro gestiegen, die Krankenanstaltenumlage hat um 402 Mio. Euro bzw. 64 Prozent auf 1.030 Mio. Euro zugenommen. Aufgrund des Einbruchs der Ertragsanteile in den Jahren 2008 und 2009 ist die Landesumlage etwas geringer, nämlich nur um 116 Mio. Euro bzw. 41 Prozent auf 396 Mio. Euro gestiegen.

Die Umlagen haben in den letzten zehn Jahren zwischen 31 und 89 Prozent zugenommen. In Salzburg war die Zunahme aufgrund einer Änderung der Gemeindeanteile bei der Krankenanstalten- wie auch bei der Sozialhilfeumlage mit 31 Prozent verhältnismäßig gering. Die höchsten Zuwächse weisen burgenländische und steirische Gemeinden mit 89 bzw. 80 Prozent auf.

Die Sozialhilfeumlage erhöhte sich im Burgenland auf mehr als das Doppelte, wobei hier die Gemeinden mit 166 Euro pro Kopf im Jahr 2014 den drittniedrigsten Wert im Bundesländervergleich aufweisen. Den geringsten Anstieg bei der Sozialhilfe zeigt Salzburg mit +22 Prozent, mit 181 Euro pro Kopf liegt die Sozialhilfebelastung hier im Mittelfeld.

Die Krankenanstaltenumlage stieg in Kärnten auf mehr als das Doppelte und liegt 2014 mit 149 Euro pro Kopf im Mittelfeld. Die geringsten Anstiege zeigen sich im Burgenland mit 37 Prozent und in Salzburg mit 38 Prozent, wobei in beiden Ländern die Leistungen der Gemeinden für Krankenanstalten im Bundesländervergleich in der unteren Hälfte liegen.

7.3 Verteilungswirkungen des Transfersystems auf Gemeindeebene

Die erfolgte Finanzkraftausstattung der Gemeinden im primären Finanzausgleich (Ertragsanteile und gemeindeeigene Steuern) wird durch den sekundären (Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel, Landesumlage) sowie den tertiären Finanzausgleich (Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage, Landesförderungen) massiv verändert.

Die Finanzkraftausstattung (Abbildung 30) aus dem primären Finanzausgleich (1) zeigt eine gleich hohe Finanzkraft pro Kopf[32] bei den Gemeinden bis 2.500 EW, danach steigt die Finanzkraft kontinuierlich an. Das ist auf die höheren gemeindeeigenen Steuern sowie ab 10.000 EW auch auf den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel zurückzuführen.

Die laufenden Transfereinnahmen (2) verbessern die Finanzkraft der Gemeinden bis 1.000 EW aufgrund der Finanzkraft als primärer Verteilungsschlüssel der drei Umlagen zwischen den Gemeinden. Nach den laufenden Transferausgaben (3) haben die kleinen Gemeinden folglich mehr Mittel als die Gemeinden zwischen 1.001 und 10.000 EW.

32) Ertragsanteile zuzüglich gemeindeeigener Abgaben.

Bundesländer	2005	2010	2011	2012	2013	2014	Index 2005 = 100	Index 2010 = 100
Summe Umlagen			in Mio. Euro					
Burgenland	-38	-59	-66	-62	-71	-73	*189*	*124*
Kärnten	-162	-223	-230	-230	-246	-255	*157*	*114*
Niederösterreich	-382	-531	-567	-585	-625	-657	*172*	*124*
Oberösterreich	-505	-722	-736	-753	-759	-791	*156*	*109*
Salzburg	-159	-186	-192	-188	-198	-207	*131*	*111*
Steiermark	-199	-318	-335	-319	-322	-357	*180*	*112*
Tirol	-186	-243	-274	-271	-282	-307	*165*	*126*
Vorarlberg	-113	-151	-157	-159	-167	-187	*165*	*124*
Gemeinden gesamt	**-1.745**	**-2.434**	**-2.558**	**-2.568**	**-2.670**	**-2.833**	***162***	***116***
Sozialhilfeumlage			in Mio. Euro					
Burgenland	-21	-39	-44	-40	-46	-48	*233*	*124*
Kärnten	-92	-124	-118	-113	-124	-128	*139*	*104*
Niederösterreich	-159	-224	-255	-246	-259	-273	*172*	*122*
Oberösterreich	-245	-367	-361	-374	-381	-393	*160*	*107*
Salzburg	-79	-95	-96	-88	-93	-97	*122*	*102*
Steiermark	-135	-248	-256	-236	-235	-267	*198*	*108*
Tirol	-56	-90	-111	-99	-100	-116	*208*	*130*
Vorarlberg	-49	-79	-81	-78	-80	-85	*173*	*108*
Gemeinden gesamt	**-837**	**-1.264**	**-1.322**	**-1.273**	**-1.318**	**-1.408**	***168***	***111***
Krankenanstaltenumlage			in Mio. Euro					
Burgenland	-5	-6	-6	-6	-6	-6	*137*	*113*
Kärnten	-38	-63	-73	-76	-79	-83	*220*	*130*
Niederösterreich	-223	-307	-312	-339	-366	-384	*172*	*125*
Oberösterreich	-188	-276	-288	-287	-281	-294	*156*	*107*
Salzburg	-45	-53	-54	-55	-58	-62	*138*	*118*
Steiermark	0	0	0	0	0	0	-	-
Tirol	-88	-106	-111	-116	-124	-131	*149*	*123*
Vorarlberg	-41	-47	-48	-51	-56	-70	*169*	*149*
Gemeinden gesamt	**-628**	**-858**	**-891**	**-930**	**-971**	**-1.030**	***164***	***120***
Landesumlage			in Mio. Euro					
Burgenland	-13	-14	-16	-16	-18	-19	*140*	*129*
Kärnten	-32	-36	-39	-41	-43	-44	*134*	*123*
Niederösterreich	0	0	0	0	0	0	-	-
Oberösterreich	-72	-80	-88	-93	-97	-103	*143*	*130*
Salzburg	-34	-38	-43	-45	-47	-48	*140*	*125*
Steiermark	-63	-71	-79	-83	-87	-90	*142*	*127*
Tirol	-42	-48	-52	-56	-58	-60	*142*	*126*
Vorarlberg	-23	-26	-29	-30	-31	-33	*142*	*128*
Gemeinden gesamt	**-280**	**-312**	**-345**	**-365**	**-381**	**-396**	***141***	***127***

Tabelle 20: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesländern 2005 bis 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2005 bis 2014.

Österreichischer Städtebund

Unter Berücksichtigung der Kapitaltransfers (4) verfügen die Gemeinden bis 1.000 EW über mehr Finanzmittel aus dem Finanzausgleich als die Gemeinden zwischen 10.001 und 20.000 EW. Während die Finanzkraftausstattung der Gemeinden bis 1.000 EW von rund 1.100 Euro pro Kopf vor Transfers auf 1.219 bis 1.494 Euro pro Kopf nach Transfers steigt, geht jene der Gemeinden zwischen 10.001 und 50.000 EW von 1.459 bis 1.951 Euro pro Kopf auf 1.097 bis 1.554 Euro pro Kopf zurück. Den größeren Gemeinden verbleiben somit weniger Mittel zur Finanzierung der Kernaufgaben wie auch der zentralörtlichen Aufgaben. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Städte über 50.000 EW über gleich viele Mittel je EW wie die Gemeinden unter 500 EW verfügen. Die Gemeinden zwischen 5.001 und 50.000 EW haben um 300 bis 700 Euro je EW weniger Mittel aus dem Finanzausgleich als die kleinsten Gemeinden.

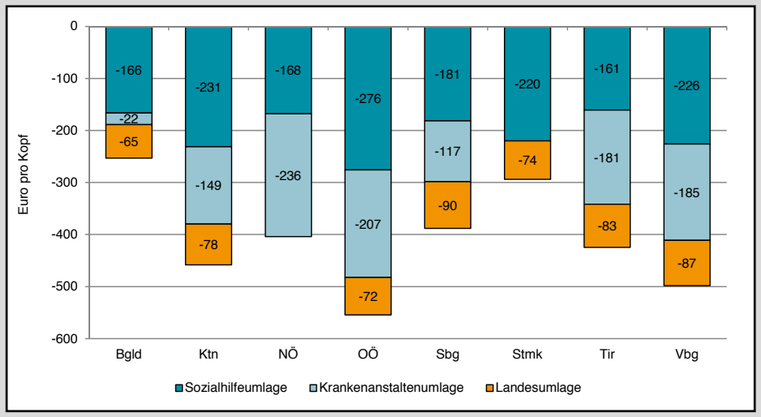
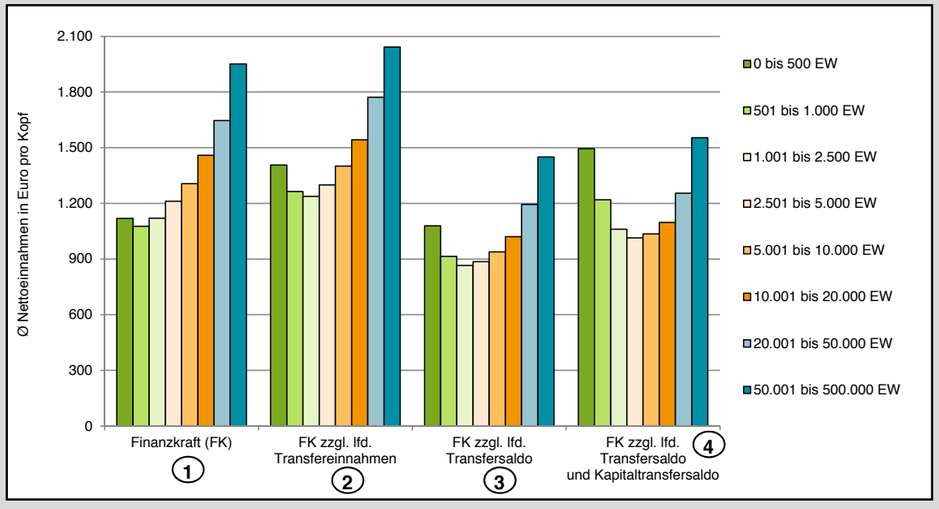


Abbildung 29: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesland und Umlagenart 2014

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.

Anmerkung Berechnung Pro-Kopf-Werte: Summe Transfersaldo der Gemeinden im Bundesland bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Bundesland.

Abbildung 30: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach EW-Klassen 2014



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2014.
Anmerkung Berechnung Pro-Kopf-Werte: Summe Transfersaldo der Gemeinden im Bundesland bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Bundesland.

8. Schwerpunkt Öffentlicher Personennahverkehr

Die österreichischen Städte investieren in hohem Maße in den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und tragen dabei eine immer größer werdende Finanzierungslast. Es ist ein schwieriges Unterfangen, die komplexen Finanzierungsverflechtungen im städtischen ÖPNV darzustellen und hier eine gesamthafte Sichtweise zur finanziellen Situation zu erhalten.

Im Rahmen einer Studie für den Österreichischen Städtebund[33] hat sich das KDZ mit den Finanzierungsverflechtungen und -notwendigkeiten im städtischen ÖPNV auseinandergesetzt. Einerseits wurden die Transferbeziehungen im ÖPNV generell dargestellt. Andererseits wurden die Einnahmen, Ausgaben sowie der Zuschussbedarf der Städte für den ÖPNV erhoben. Bei der Erhebung wurden sämtliche Städte über 30.000 EinwohnerInnen sowie die österreichischen Landeshauptstädte miteinbezogen.[34] Die Erhebung erfasst sowohl die Städte selbst als auch die gemeindeeigenen ÖPNV-Gesellschaften im Zeitraum 2008 bis 2014.

Vielfältige Akteure und Finanzierungsverflechtungen

Grundsätzlich tragen alle drei Gebietskörperschaftsebenen zur Finanzierung des ÖPNV bei. Der Bund finanziert einerseits das Grundangebot Schiene (671 Mio. Euro im Jahr 2013), andererseits werden im Rahmen der SchülerInnen- und Lehrlingsfreifahrt (392 Mio. Euro) wesentliche Mittel für den ÖPNV bereitgestellt. Hinzu kommen Transfers für die Grund- und Finanzierungsverträge (75 Mio. Euro) sowie die Bestellerförderung[35] (7 Mio. Euro), welche an die Länder, Verkehrsverbünde bzw. Verkehrsunternehmen gehen. Im Rahmen des Finanzausgleichs (§ 20 FAG 2008) werden den Städten rund 80 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, zusätzlich bestehen projektspezifische Bundeszuschüsse (89 Mio. Euro), beispielsweise für den U-Bahn-Bau in Wien.

33) *Mitterer, Hochholdinger, Raicher: Finanzierungsströme im städtischen ÖPNV. Finanzierungsverflechtungen und Finanzierungslücken. Wien 2016.*

34) *Zuschüsse bis zu 50 Prozent der jährlichen Betriebskosten bei regionalen Verkehrsmöglichkeiten.*

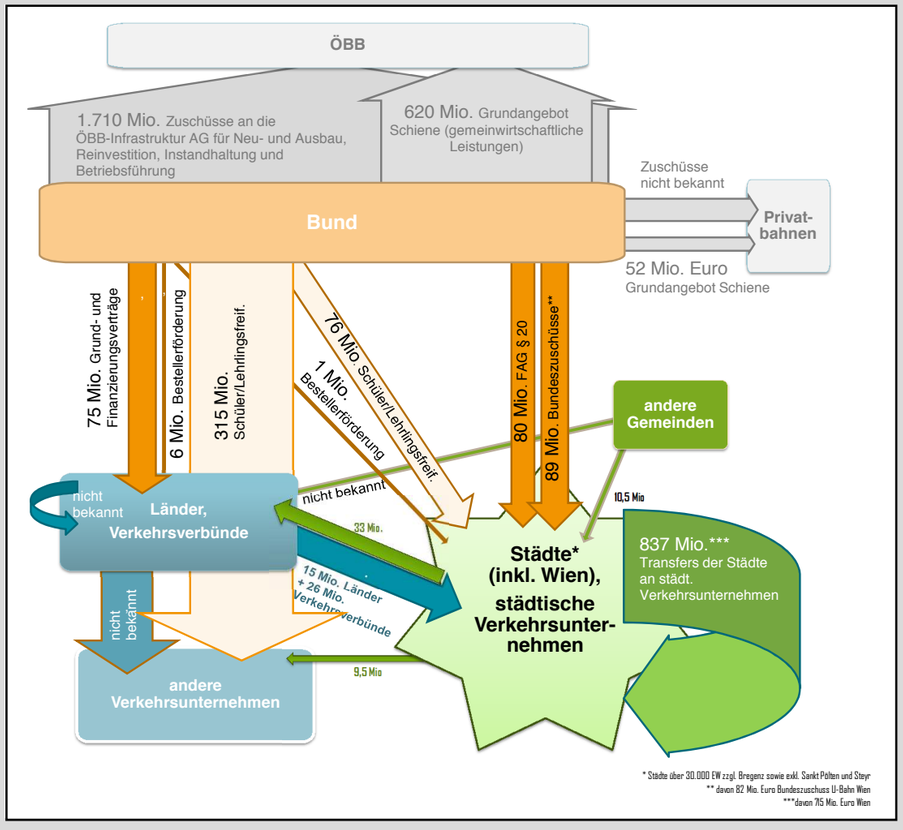


Abbildung 31: Transferströme des österreichischen ÖPNV, 2013

Anmerkungen: Transferströme sind nicht transferbereinigt.

Quelle: Mitterer, Hochholdinger, Raicher: Finanzierungsströme im städtischen ÖPNV, 2016.

Hinzu kommen Finanzierungsbeiträge der Länder, welche an die Verkehrsverbünde bzw. teilweise auch direkt an Städte (15 Mio. Euro) gehen. Es bestehen Transfers von den Verkehrsverbünden an städtische Verkehrsunternehmen bzw. Städte (26 Mio. Euro), welche vorrangig der Bestellung von Verkehrsdienstleistungen dienen. Hinsichtlich der Transferbeziehungen zwischen Ländern, Verkehrsverbünden und Verkehrsunternehmen besteht noch keine Datentransparenz.

Schließlich nehmen die Städte einen Teil der Finanzierung des ÖPNV in Österreich wahr. Die Transfers von den Städten an die städtischen Verkehrsunternehmen liegen bei 837 Mio. Euro. Davon entfällt der Großteil (715 Mio. Euro) auf die Stadt Wien. Die in Abbildung 31 dargestellten Transferströme von den Städten und städtischen Verkehrsunternehmen basieren auf der vom KDZ durchgeführten Erhebung.

Städte sind wichtige Partner im ÖPNV

Mit dem städtischen ÖPNV nehmen die Städte eine wichtige regionale Versorgungsfunktion wahr. Von den Angeboten des städtischen ÖPNV profitiert nicht nur die stadteigene Bevölkerung, sondern sie kommen einer gesamten Region zugute. Das Angebot reicht von Straßenbahnen über O-Busse und Autobusse bis hin zu Citybussen.

Steigende Finanzierungsbelastungen für Städte

Die konsolidierten und transferbereinigten[36] Ausgaben im ÖPNV haben sich von 2008 auf 2014 um 6,9 Prozent erhöht. Sie stiegen damit von 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf 1,8 Mrd. Euro im Jahr 2014. Wichtigster Ausgabenbereich sind die laufenden Betriebs- und Investitionsausgaben, welche insgesamt um 19,7 Prozent gestiegen sind. Bei den Investitionsausgaben zeigen sich hingegen deutliche Schwankungen mit einer grundsätzlich rückgängigen Tendenz.

Die kontinuierlichen Ausgabensteigerungen im laufenden Betrieb können auf mehrere Faktoren zurückgeführt werden. So besteht im Öffentlichen Verkehr auf der Ausgabenseite verhältnismäßig wenig Effizienzsteigerungspotenzial. Die Leistungserbringung ist einerseits personalintensiv (Fahrzeuge müssen durch Personen geführt werden, deren Gehälter sich jährlich erhöhen) und andererseits vor allem in den letzten Jahren massiv von den steigenden Energiekosten betroffen.

Die Ausgabenstruktur ist in Abbildung 32 dargestellt. Insgesamt ist der Anteil der laufenden Betriebsausgaben an den gesamten Ausgaben von 2008 bis 2014 von 54 Prozent auf 61 Prozent gestiegen. Die Investitionsausgaben verloren

35) *In die Erhebung wurden sämtliche Städte über 30.000 EW miteinbezogen (nicht teilgenommen: St. Pölten und Steyr).*

36) *Die nachfolgenden Ergebnisse betreffen alle Städte über 30.000 EW (inkl. Wien) und Landeshauptstädte – ausgenommen St. Pölten, Steyr und Eisenstadt.*

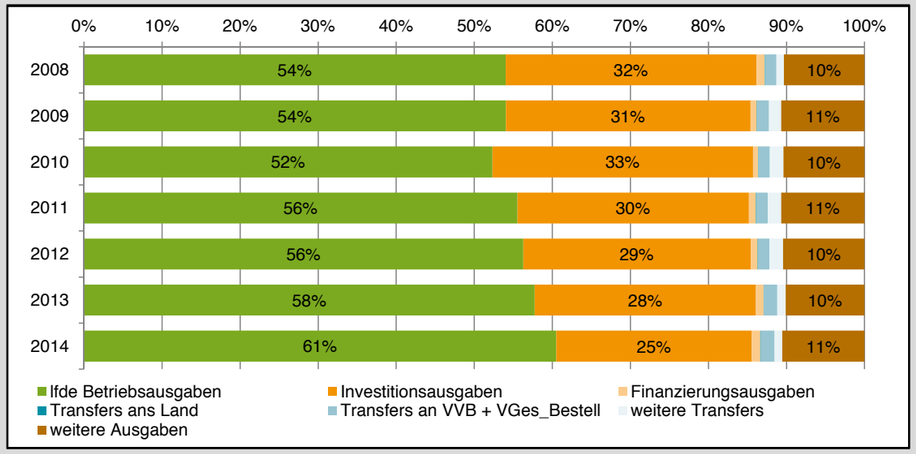


Abbildung 32: Konsolidierte und transferbereinigte Ausgabenstruktur der Städte über 30.000 EW und gemeindeeigenen Gesellschaften im ÖPNV – inkl. Wien

Quelle: Mitterer, Hochholdinger, Raicher: Finanzierungsströme im städtischen ÖPNV, 2016.

hingegen 7 Prozentpunkte. Die weiteren Ausgabenbereiche verlaufenden weitgehend stabil.

Hingegen stagnierten die Einnahmen seit dem Jahr 2008 bzw. sind sogar leicht um 1,3 Prozent gesunken. Sie lagen im Jahr 2014 bei 1,1 Mrd. Euro. Um die steigenden Ausgaben zu decken, mussten die allgemeinen Deckungsmittel kontinuierlich erhöht werden. Der konsolidierte und transferbereinigte Zuschussbedarf erhöhte sich daher um 22,2 Prozent von 599 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 731 Mio. Euro im Jahr 2014.

Insgesamt sind die stagnierenden Einnahmen auf rückgängige Investitionen und damit verbundene geringere Investitionszuschüsse durch die Länder zurückzuführen.

In Abbildung 33 werden sowohl die direkt dem ÖPNV-Bereich zuordenbaren Einnahmen als auch die allgemeinen Deckungsmittel dargestellt, welche zur Finanzierung der Ausgaben notwendig sind. Es ist zu sehen, dass der Anteil an Einnahmen von Privaten (z. B. aus Tarifeinnahmen, Marketing etc.) im Zeitverlauf von 27 Prozent im Jahr 2010 auf 30 Prozent im Jahr 2014 gestiegen ist. Gleichzeitig sinkt der Anteil an weiteren Transfers und Einnahmen von 26 Prozent im Jahr 2010 auf 20 Prozent im Jahr 2014 sehr stark. Um die steigenden Ausgaben ausgleichen zu können, stiegen damit die allgemeinen Deckungsmittel von 35 Prozent im Jahr 2010 auf 40 Prozent im Jahr 2014.

Während die Einnahmen stagnierten, haben sich die Ausgaben um 6,9 Prozent erhöht. Der konsolidierte und transferbereinigte Zuschussbedarf (Abbildung 34) der befragten Städte stieg somit um 22 Prozent von 599 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 731 Mio. Euro im Jahr 2014. Ein wesentlicher Anteil des Zuschussbedarfes entfällt dabei auf Wien (Straßenbahnen und U-Bahn), daneben weisen vorrangig die Städte mit Straßenbahnen einen hohen Zuschussbedarf auf.

Eine Betrachtung des Zuschussbedarfes pro Kopf nach EW-Klassen zeigt, dass dieser in den Städten ab einer Größe von 100.000 EW deutlich höher ist. Dies ist auf das größere (und immer größer werdende) Angebot der Städte Graz, Linz, Innsbruck und Salzburg im Bereich des öffentlichen Verkehrs zurückzuführen. Hier bestehen hohe finanzielle Anforderungen in den Bereichen Investition, Erhaltung und Betrieb. Wien weist – nicht zuletzt aufgrund der U-Bahn – den höchsten Zuschussbedarf pro Kopf auf.

Der Zuschussbedarf dient zur Finanzierung des laufenden Betriebes und der getätigten Investitionen. Während sich der gesamte Zuschussbedarf bis zum Jahr 2012 erhöhte und danach wieder leicht zurückging, erhöhte sich hingegen der Zuschussbedarf für den laufenden Betrieb kontinuierlich. Der Rückgang in den Jahren 2013 und 2014 ist daher ausschließlich auf ein geringeres Investitionsniveau zurückzuführen.

Zukünftige Investitionen

Für die Zukunft sind umfangreiche Investitionen geplant. Die Aufwendungen in den Städten werden einerseits für betriebsnotwendige Investitionen (Sanierung, Bestand Fahrzeuge), andererseits für zusätzliche Investitionen (Ausbau von Personal und Fahrzeugen bzw. Strecken) verwendet. Treibende

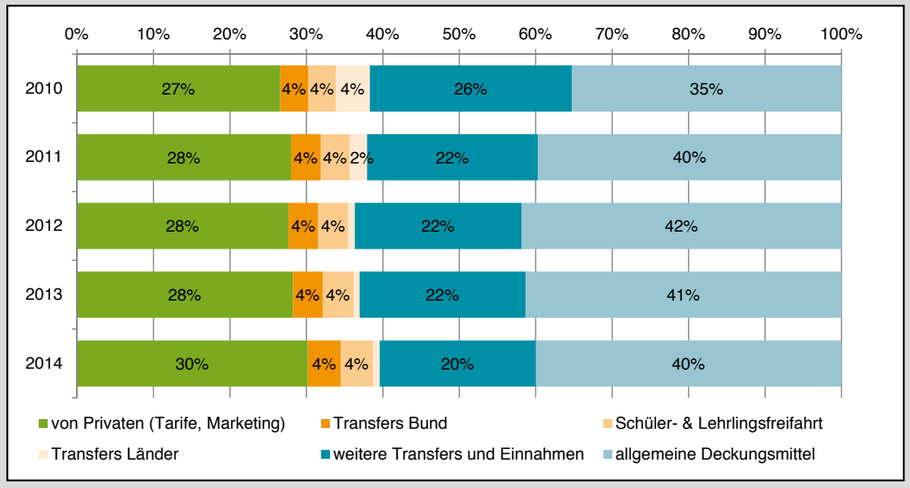


Abbildung 33: Konsolidierte und transferbereinigte Einnahmenstruktur der Städte über 30.000 EW und gemeindeeigenen Gesellschaften im ÖPNV – inkl. Wien

Quelle: Mitterer, Hochholdinger, Raicher: Finanzierungsströme im städtischen ÖPNV, 2016.

Österreichischer Städtebund

Kraft ist hierbei die steigende Bevölkerungsentwicklung in den Städten, aber auch im Stadt-Umland. Hinzu kommen die Ausgaben für den laufenden Betrieb, die aufgrund der hohen Personalintensität eine hohe Dynamik aufweisen.

Im Rahmen der Befragung wurde auch die Höhe der geplanten Investitionen (exkl. Umsatzsteuer) abgefragt. Diese erhöhen sich von 488 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 572 Mio. Euro im Jahr 2020. Dies ist ein Plus von 17 Prozent. Gleichzeitig steigen die vertraglich zugesicherten Förderungen von 410 Mio. Euro im Jahr 2014 auf 499 Mio. Euro im Jahr 2020, das entspricht einer Steigerung von 22 Prozent.

Unsichere Finanzierung

Als große Schwierigkeit wird von den Städten die zukünftige Entwicklung der Bundes- und Landeszuschüsse gesehen. Hier mangelt es an Planbarkeit und es wird grundsätzlich eine Reduktion der Zuschüsse befürchtet. In den Städten wird erwartet, dass sich der aktuelle Trend fortsetzt und sich die Finanzierung weiter zulasten der Städte entwickeln wird.

Veränderungsbedarf

Da neben den Bevölkerungszahlen auch die Pendlerverflechtungen innerhalb der gesamten Stadtregion zunehmen, bedarf es einer Stärkung des ÖPNV (insbesondere auch gegenüber dem Individualverkehr). Die Abstimmung zwischen den gesamtstädtischen Verkehrsplanungen und lokalen Interessen ist hier zu berücksichtigen, die auch Folgen für die Allokation der Mittel nach sich zieht. Bei der Zuteilung der Mittel ist einerseits die Erweiterung des Netzes in Stadtentwicklungsgebieten notwendig, andererseits sollen Mittel zur Entlastung bzw. Verbesserung des Bestandnetzes zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Studie wurden von den Städten die folgenden Aspekte genannt, die jedenfalls verändert werden sollten:

- Gemeinsame ÖPNV-Strategie von Bund, Ländern und Gemeinden. Dies soll zu einer zukunftsgerichteten Finanzierung und zur Weiterentwicklung nachhaltiger Mobilitätssysteme (v. a. in Städten) führen
- Gewährleisten der Planungs- und Finanzierungssicherheit für den städtischen ÖPNV. Längerfristige und verbindliche Förderungszusagen von Seiten des Landes und des Bundes
- Fixieren der Aufgabenträgerschaft für innerstädtischen ÖPNV bei Städten und Gemeinden
- Dauerhafte Co-Finanzierung der Aufgabenträgerschaft der Städte, z. B. durch den Bund über das Finanzausgleichsgesetz
- Völlige Transparenz der Förderungen durch Bund und Länder im gesamten Öffentlichen Verkehr

Finanzierung des städtischen ÖPNV sichern

Um auch in Zukunft die Finanzierbarkeit des städtischen ÖPNV zu sichern, ist ein koordiniertes Vorgehen zwischen allen Beteiligten notwendig. Optimal wären eine vollständige Transparenz der Transferströme im öffentlichen Verkehrsbereich, eine gemeinsame ÖPNV-Strategie der Gebietskörperschaften und eine verbesserte Planungs- und Finanzierungssicherheit für die Städte. Der bisherige Trend, dass ein immer größerer Teil der Ausgaben von den Städten bezuschusst werden muss, sollte beendet werden.

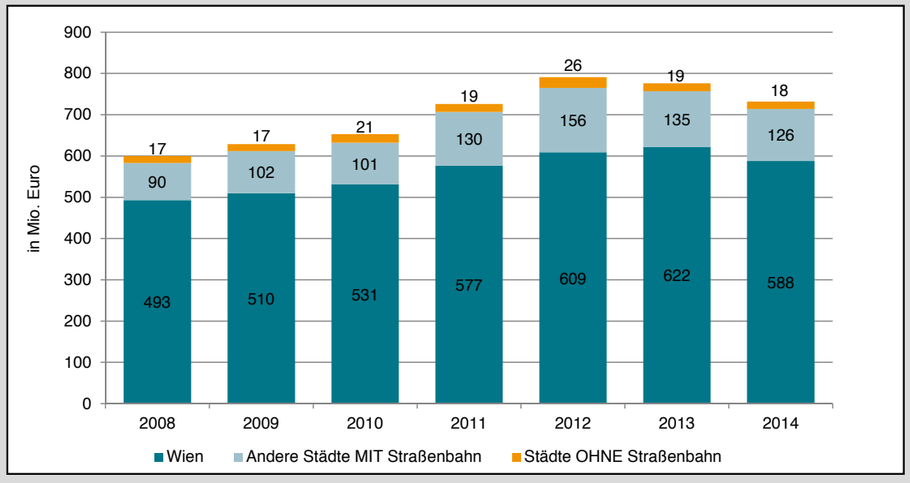


Abbildung 34: Zuschussbedarf der Städte über 30.000 EW und gemeindeeigenen Gesellschaften im ÖPNV

Quelle: Mitterer, Hochholdinger, Raicher: Finanzierungsströme im städtischen ÖPNV, 2016.

9. Zusammenfassung und Ausblick

Nachfolgend wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Entwicklungen der Gemeindefinanzen geboten. Danach werden die Ergebnisse der Gemeindefinanzprognose bis zum Jahr 2019 dargestellt und es wird auf zentrale Handlungserfordernisse und -optionen eingegangen.

9.1 Entwicklungen im Überblick

Betrachtet man die Gemeindefinanzen 2014, zeigt sich grundsätzlich eine Verbesserung der Finanzsituation. Erkennbar sind eine leicht gesunkene Gesamtverschuldung und deutlich steigende Investitionen. Es zeigt sich jedoch auch, dass es in der laufenden Gebarung zu keiner nachhaltigen Verbesserung gekommen ist, das ist nicht zuletzt auf die gegenüber dem Vorjahr wieder deutlich angestiegene Umlagenbelastung zurückzuführen. Mit den stagnierenden Überschüssen aus der laufenden Gebarung wurden vermehrt Investitionen getätigt, wogegen sich der Schuldenstand nur minimal verringert hat.

Tendenziell sinkende finanzielle Spielräume

Der Saldo der laufenden Gebarung (Saldo 1) ist von 2013 auf 2014 um 59 Mio. Euro leicht gestiegen und liegt mit 1.609 Mio. Euro leicht über dem Niveau von 2012 mit 1.595 Mio. Euro. Der Wert im Jahr 2012 war jedoch vom Effekt des Verkaufes der BEGAS-Anteile bei den burgenländischen Gemeinden geprägt, welcher – obwohl es sich um einen einmaligen Effekt handelte – im Rahmen der laufenden Gebarung verbucht wurde. Der Verkaufserlös lag bei rund 100 Mio. Euro. Bereinigt man den Saldo der laufenden Gebarung im Jahr 2012 um diesen Betrag, so hat sich der Saldo der laufenden Gebarung im Jahr 2014 auch gegenüber dem Jahr 2012 erhöht – und zwar um 114 Mio. Euro.

Dieser grundsätzlich positive Trend verteilt sich jedoch nicht auf alle Gemeinden im gleichen Ausmaß, das zeigt sich bei der Betrachtung des Ergebnisses pro Kopf. So sank der Saldo der laufenden Gebarung der durchschnittlichen Gemeinden von 233 Euro pro Kopf im Jahr 2013 auf 226 Euro pro Kopf im Jahr 2014. Im Jahr 2012 lagen die Pro-Kopf-Werte noch bei 242 Euro. Dies zeigt, dass die finanziellen Spielräume aus der laufenden Gebarung für den Großteil der Gemeinden tendenziell geringer werden.

Diese grundsätzlich negative Tendenz verstärkt sich noch, wenn man berücksichtigt, dass sich die Gemeinden nach der Finanz- und Wirtschaftskrise nur sehr langsam erholen. Im Jahr 2007 – als Vorkrisenjahr – wurde mit 1.586 Mio. Euro ein sehr positiver Saldo der laufenden Gebarung erreicht. Danach brach dieser aufgrund der Wirtschaftskrise auf 870 Mio. Euro im Jahr 2009 ein. Mit dem Jahr 2014 konnte nun erstmals wieder das Vor-Krisen-Niveau im Jahr 2007 leicht überstiegen werden (+1 Prozent). Berücksichtigt man jedoch, dass die Inflation in diesem Zeitraum 16 Prozent[37] betrug, so ergibt sich ein deutlicher realer Verlust.

Dass die Akutphase der Wirtschaftskrise im Wesentlichen überwunden ist, bestätigt sich auch bei den Kennzahlen, da diese seit 2011 in einem ähnlichen Bereich liegen. Es zeigen sich daher weder wesentliche Verbesserungen noch wesentliche Verschlechterungen. Die Werte aus den Vorkrisen-Jahren konnten jedoch nicht mehr erreicht werden.

Wieder starker Anstieg der Umlagen

Nachdem die Dynamik der Umlagenbelastung (v. a. Landes-, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) im Jahr 2012 aufgrund der Einführung des Pflegefonds und des Wegfalls des Landespflegegeldes deutlich gebremst worden ist, ergibt sich mit dem Jahr 2014 mit +6,1 Prozent wieder eine deutliche Umlagensteigerung. Im Jahr 2013 lag die Steigerung bei 4,4 Prozent. Damit bestehen nun wieder ähnliche Steigerungsraten wie in den Jahren vor 2011 (zwischen 5 und 8 Prozent pro Jahr). Damit ist klar, dass der Pflegefonds nur eine kurze Verschnaufpause gebracht hat, langfristig jedoch keine Entlastung zu erwarten ist.

In diesem Zusammenhang muss jedoch auch darauf verwiesen werden, dass diese Entlastung 2012 tatsächlich nicht erfolgte, da für diese Zwecke Vorwegabzüge bei den Ertragsanteilen vorgenommen werden. Die geringeren Transferausgaben gehen daher auch mit geringeren Einnahmen über die Ertragsanteile in der gleichen Höhe einher.

Betrachtet man einen längeren Zeitraum, ist eindeutig eine überproportionale Belastung der Gemeindehaushalte im Transferbereich zu erkennen. Insgesamt bestand im Jahr 2014 ein negativer Transfersaldo der Gemeinden von/zu den Ländern in der Höhe von 1.416 Mio. Euro. Im Jahr 2004 lag die Belastung noch bei 661 Mio. Euro, sodass sich der negative Transfersaldo mehr als verdoppelt hat (+114 Prozent bzw. +755 Mio. Euro). Seit dem Jahr 2010 ist der negative Transfersaldo um 26 Prozent gestiegen. Im Vergleich dazu sind die Ertragsanteile seit 2005 um nur 42 Prozent (+1.761 Mio. Euro) gestiegen, seit 2010 um 23 Prozent (+1.131 Mio. Euro). Reduziert man den Transfersaldo weiters um die Gemeinde-Bedarfszuweisungen, welche den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs zustehen, erhöht sich der negative Saldo sogar auf 2.282 Mio. Euro.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Gemeinden je nach Bundesland in sehr unterschiedlichem Ausmaß mit Umlagen durch die Länder belastet werden.

37) Gemäß Statistik Austria: Verbraucherpreisindex 2005.

Dynamische Entwicklung der Investitionen

Die Investitionen[38] sind 2014 gegenüber dem Vorjahr um 17 Prozent auf 2,3 Mrd. Euro deutlich gestiegen. Diese besonders starke Steigerung ist dabei vor allem auf die Aufgabenbereiche Straßenbau (+79 Mio.), Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (+39 Mio.), Schulen (+38 Mio.) und Kinderbetreuung (+28 Mio.) zurückzuführen. Dieses deutliche Plus ist vor allem durch die Investitionstätigkeit der Gemeinden bis 5.000 EW erklärbar. Die Investitionen der Städte über 50.000 EW stagnieren hingegen, wobei hier auf ein hohes Maß an ausgelagerten Gesellschaften hinzuweisen ist, wo der Großteil der städtischen Investitionen abgewickelt wird.

2010 lagen die Investitionen bei 1,8 Mrd. Euro und erreichten 2011 mit 1,65 Mrd. Euro einen Tiefpunkt. Seitdem gibt es entgegen dem langjährigen Trend wieder Zuwächse. Mit dem Jahr 2014 konnte erstmals wieder an das Vor-Krisen-Niveau angeknüpft werden.

Stabile Verschuldung

Seit 2005 erhöhten sich die Finanzschulden um 4 Prozent. Seit dem Jahr 2011 sinken die Finanzschulden der Gemeinden – nicht zuletzt aufgrund der strengeren Regelungen des geltenden Österreichischen Stabilitätspaktes. Von 2013 auf 2014 kam es – wie auch im Vorjahr – zu einem minimalen Rückgang. Bei den Haftungen hingegen ist ein klarer Anstieg um 76 Prozent seit 2005 bzw. um 25 Prozent seit 2010 erkennbar. 2014 bestand erstmals kein deutlicher Anstieg bei den Haftungen. In Summe weisen die Gemeinden Finanzschulden von 11,3 Mrd. Euro sowie Haftungen von 6,4 Mrd. Euro auf.

Zusätzlich ist noch auf außerbudgetäre Schulden aufgrund der zahlreichen Ausgliederungen und Gemeindeverbände hinzuweisen. Hier kommen nochmals 3,4 Mrd. Euro an Maastricht-relevanten Schulden für den Gemeindesektor hinzu. Zur weiteren Verschuldung ausgegliederter Gesellschaften, welche nicht dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden, bestehen keine Daten.

Die Gemeinden erreichten mit Ausnahme der beiden negativen Jahre 2009 und 2010 immer ein ausgeglichenes oder positives Maastricht-Ergebnis.

Regionale Unterschiede

Bei den Einnahmen sind klare regionale Unterschiede zu erkennen. Grundsätzlich sind die Einnahmen im Westen Österreichs höher als im Osten (ohne Wien). Dies liegt insbesondere auch an der unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangssituation. In wirtschaftsstarken Regionen können höhere Pro-Kopf-Einnahmen erzielt werden als in wirtschaftsschwachen Gemeinden. Während bei den eigenen Abgaben und Gebühren sehr starke Differenzen bei den Gemeinden nach Bundesländern bestehen, fällt der Differenzbetrag bei den Ertragsanteilen – aufgrund der nivellierenden Effekte des Finanzausgleichsgesetzes – geringer aus.

Auch auf der Ausgabenseite zeigt sich ein West-Ost-Gefälle. Zusätzlich ist jedoch auch auf die sehr unterschiedlich hohe Belastung an Umlagen je Bundesland hinzuweisen. Die Umlagenbelastung ist bei den drei zentralen Umlagen (Landesumlage, Sozialhilfe und Krankenanstalten) deutlich gestiegen. Die höchste Belastung pro Kopf befindet sich dabei 2014 in Oberösterreich, Vorarlberg und Kärnten. Im Österreichschnitt stiegen die drei Umlagen seit 2005 um 1.088 Mio. Euro (62 Prozent), seit 2010 um 399 Mio. Euro (16 Prozent).

Gemeindegröße beeinflusst Finanzausstattung

Finanziell besonders enge Spielräume finden sich einerseits bei den sehr kleinen Gemeinden bis 500 EW, andererseits bei den Städten ab 20.000 EW. Besonders deutlich wird dies bei Betrachtung der Öffentlichen Sparquote und der Quote der Freien Finanzspitze. Während die Gemeinden zwischen 1.001 und 20.000 EW im Jahr 2014 Öffentliche Sparquoten zwischen 14 und 17 Prozent aufweisen, liegen die Werte bei den Kleinstgemeinden und den Städten über 50.000 EW bei 7 Prozent. Ein ähnliches Bild zeigt auch die Quote der Freien Finanzspitze. Hier ergibt sich für die Kleinstgemeinden ein negativer, für die Gemeinden von 501 bis 1.000 EW sowie für die Städte über 50.000 EW ein nur schwach positiver Wert. Demgegenüber liegen die Quoten der anderen Gemeinden bei 5 bis 8 Prozent.

Die Pro-Kopf-Einnahmen im Bereich der eigenen Steuern sind bei den Großstädten ab 50.000 EW etwa 2,3-mal so hoch wie bei den Kleinstgemeinden bis 500 EW. Weniger starke Differenzen bestehen im Bereich der Ertragsanteile, wo aufgrund des Abgestuften Bevölkerungsschlüssels die Städte ab 10.000 EW verstärkt profitieren. Laufende Transfereinnahmen gehen zugunsten der kleineren Gemeinden. Auf der Ausgabenseite steigen insbesondere die Personalausgaben sowie die laufenden Transferausgaben mit der EW-Klasse. Beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand ist ein U-förmiger Verlauf erkennbar. In Summe weisen die Gemeinden bis 1.000 EW im Jahr 2014 deutlich höhere Netto-Ausgaben pro Kopf auf als die Gemeinden von 1.001 bis 10.000 EW. Im Verwaltungsbereich sind die Netto-Ausgaben der kleinen Gemeinden bis 1.000 EW pro Kopf höher als bei den Gemeinden bis 50.000 EW.

Sowohl bei der Verschuldung als auch bei den Investitionen sinken die Pro-Kopf-Werte mit der EW-Klasse. So sind die

38) Erwerb von beweglichem und unbeweglichem Vermögen und aktivierungsfähigen Rechten.

Pro-Kopf-Investitionen bei den Kleinstgemeinden bis 500 EW seit 2010 etwa 2,7-fach bis 3,2-fach so hoch wie bei den Städten über 50.000 EW. Die Pro-Kopf-Verschuldung bei Kleinstgemeinden ist um 72 Prozent höher als bei den Großstädten. Hier muss berücksichtigt werden, dass das Ausmaß an Ausgliederungen für kommunale Aufgabenbereiche mit der EW-Klasse steigt und daher nur ein Teil der Investitionen und der Verschuldung, für welche die Gemeindepolitik verantwortlich ist, dargestellt werden.

Insgesamt keine bedeutende Verbesserung
Grundsätzlich ist keine substanzielle Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinden zu erkennen. Das Ergebnis der laufenden Gebarung und auch die Freie Finanzspitze können nicht an die Vor-Krisen-Werte anknüpfen. Obwohl die Gemeinden ihre Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand gedämpft haben, können diese die Steigerungen im Umlagenbereich bestenfalls auffangen. Dennoch konnten die Gemeinden in vielen Bereichen auch einen Ausbau des Leistungsangebotes erreichen – wie beispielsweise im Kinderbetreuungsbereich.

Die gestiegene Investitionstätigkeit war nur aufgrund ebenfalls gestiegener Investitionszuschüsse durch die Länder möglich und betrifft dabei in erster Linie nur kleinere und mittlere Gemeinden. Die Finanzschulden verringern sich nur aufgrund von Ausgliederungen und einem damit verbundenen Anstieg der Haftungen. Schließlich ist auf den realen Rückgang an Investitionen und Schuldentilgungen hinzuweisen.

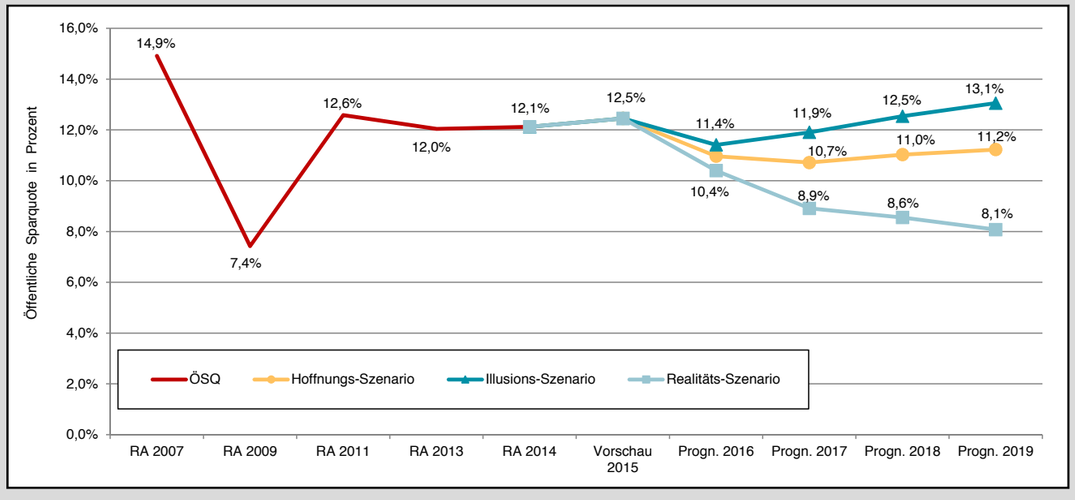
9.2 Gemeindefinanzprognose bis 2019

Um die zukünftige Entwicklung der Gemeindefinanzen einschätzen zu können, werden nachfolgend die Ergebnisse der Gemeindefinanzprognose von Dezember 2015 vorgestellt, welche im Ausgangsszenario (Hoffnungs-Szenario) auf aktuellen Prognosewerten von Bund (betreffend Ertragsanteile), Ländern (betreffend Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) sowie Forschungsinstituten (WIFO und IHS betreffend Konjunkturentwicklung, Entwicklung Löhne und Gehälter sowie Verbraucherpreis-Index) basiert.[39]

Die Steuerreform entzieht den Gemeinden (ohne Wien) 2016 rund 4 Prozent der Ertragsanteile, das bedeutet 250 Mio. Euro weniger Einnahmen. Gleichzeitig nehmen die laufenden Transfers an Träger des öffentlichen Rechts (Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage) weiter um 97 Mio. Euro zu. Der Überschuss der laufenden Gebarung (Einnahmen minus Ausgaben) wird somit 2016 um 166 Mio. Euro geringer sein. Knapp 10 Prozent werden den Gemeinden 2016 aus der laufenden Gebarung für Investitionen und Schuldentilgungen übrig bleiben – 2007 waren dies noch 15, 2012 fast 13 Prozent. Dies ist eine Mehrbelastung, die auf Kosten der Investitionen und des Schuldenabbaus geht.

39) WIFO-Prognose 10/2015; BMF-Ertragsanteilsprognose 04/2015 und 10/2015; IHS-Prognose 09/2015; Umfrage bei Ländern zu Transferentwicklung Herbst 2015.

Abbildung 35: Entwicklungstrend der Gemeindefinanzen bis 2019 – am Beispiel Überschuss der laufenden Gebarung in Prozent der laufenden Ausgaben (Öffentliche Sparquote)



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2016 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2014, aktuelle Prognosewerte von BMF, WIFO, IHS und Bundesländern.

Die Prognose bis 2019 erfolgt in drei verschiedenen Szenarien:

- **Hoffnungs-Szenario:** Dieses Szenario entspricht den aktuellen Prognosewerten. Es wird davon ausgegangen, dass die Gegenfinanzierung der Steuerreform voll umgesetzt wird und dass die Umlagensteigerungen nur moderat ausfallen.
- **Realitäts-Szenario:** Es wird angenommen, dass die Sozialausgaben wie vom Fiskalrat prognostiziert steigen werden (Annahme: Umlagen steigen um 2 Prozentpunkte stärker als prognostiziert). Zusätzlich wird erwartet, dass die Gemeinden die Steuerreform aufgrund geringerer Gegenfinanzierung in noch größerem Maße mittragen und die Konjunktur schwächer ausfällt (Annahme: Ertragsanteile und eigene Steuern wachsen ab 2017 um 1 Prozentpunkt weniger als prognostiziert).
- **Illusions-Szenario:** Hier besteht die Annahme, dass sich die Einnahmen aus Ertragsanteilen 2016 und 2017 um 1 Prozentpunkt besser entwickeln als prognostiziert. Ergänzend werden weitere Konsolidierungsmaßnahmen und damit verbundene geringere Ausgaben für Personal sowie Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 0,5 Prozentpunkte jährlich erwartet.

Im Hoffnungs-Szenario pendelt sich der Überschuss der laufenden Gebarung bis 2019 auf 1,7 Mrd. Euro bzw. 11,2 Prozent der laufenden Ausgaben ein. Dieser Wert liegt real noch ein Viertel unter jenem von 2007.

Im Realitäts-Szenario sinkt der Überschuss der laufenden Gebarung – als zentrale Größe, die den Gemeinden für Investitionen und Schuldentilgungen zur Verfügung steht – bis 2019 auf 1,2 Mrd. Euro bzw. auf 8,1 Prozent Öffentliche Sparquote (Anteil an den laufenden Ausgaben). Dieser Wert liegt in etwa auf der Höhe der Krisenjahre 2009/2010.

Das Illusions-Szenario geht von einer grundsätzlich positiven Entwicklung aus. Der Saldo der laufenden Gebarung würde sich dann auf 2,0 Mrd. Euro bzw. 13,1 Prozent Öffentliche Sparquote erhöhen.

9.3 Handlungserfordernisse und -optionen

Nachfolgend werden zentrale Handlungserfordernisse und -optionen vom KDZ zusammengeführt und dargestellt:
Für das Jahr 2016 wird ein österreichweit negatives Maastricht-Ergebnis erwartet.[40] Gründe hierfür liegen unter anderem in den geringeren Einnahmen aufgrund der Steuerreform und in den Mehrausgaben aufgrund der Betreuung von Flüchtlingen und Asylberechtigten. Daraus werden auch negative Ergebnisse für die Gemeindefinanzen resultieren.

40) Siehe hierzu die Herbstprognose des Fiskalrates (Dezember 2015).

Den Gemeinden werden 4 Prozent der Ertragsanteile (250 Mio. Euro) durch die Steuerreform entzogen.

Der Fiskalrat erwartet für 2016 Mehrausgaben von 1 Mrd. Euro für die Betreuung und Unterbringung von Asylwerbenden. Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung soll um 0,7 Mrd. Euro anwachsen. Hier wird auf die Gemeindeebene eine Mehrbelastung zukommen, da sie zwischen 40 und 50 Prozent mitfinanziert. Es wird eine Mehrbelastung für Städte und Gemeinden (ohne Wien) von 210 bis 280 Mio. Euro erwartet und mit einem Plus von 15 bis 20 Prozent bei der Sozialhilfeumlage gerechnet.[41] Vor allem die Städte werden durch die Flüchtlingsströme besonders belastet, da ein Großteil der Asylberechtigten in die Städte zieht.

Nachhaltiger Schuldenabbau und zukunftsgerichtete Investitionen
Auch ist weiterhin mit einem minimalen Schuldenabbau auf Gemeindeebene zu rechnen. Ohne konsequenten, nachhaltigen Konsolidierungskurs und damit verbundene grundlegende Reformen kann jedoch kein nachhaltiger Schuldenabbau erwartet werden. Hinzu kommen die aktuell umfassenden Regelungen des Österreichischen Stabilitätspaktes 2016, deren Komplexität vor allem für die Länder- und Gemeindeebene zu reduzieren wäre, wie dies auch der Fiskalrat betont.[42]

Gleichzeitig bedarf es ausreichender finanzieller Spielräume und daher einer Umschichtung von Ressourcen hin zu zukunftsgerichteten Bereichen wie insbesondere Bildung und effizienten öffentlichen Investitionen. Dies bietet sich gerade vor dem Hintergrund geringer fiskalischer Spielräume an, um langfristige Wachstumspotenziale zu heben.

Herausforderung Haushaltsrechtsreform
Mittelfristig sollte die Haushaltsrechtsreform neue Erkenntnisse zur finanziellen Situation der Gemeinden bringen. Insbesondere Aussagen zum Vermögensstand sollten hier wesentlich zur Verbesserung beitragen. Das Thema der Wirkungsorientierung wurde hingegen im Rahmen der Haushaltsrechtsreform nicht verankert. Für die weitere Konkretisierung der Haushaltsrechtsreform wird es wichtig sein, österreichweit einheitliche Standards zu schaffen. Es gilt, eine weitgehende Harmonisierung der Verbuchungspraxis zu erreichen, beispielsweise im Rahmen eines erweiterten Kontierungsleitfadens für Gemeinden und eines neuen Leitfadens für die Länder. Ebenso bedarf es eines Leitfadens zur Vermögensbewertung sowie einer der Realität entsprechen-

41) Fiskalrat: Bericht zur Einschätzung der Budgetentwicklung 2015 – 2016, 2015.
42) Siehe hierzu auch die Empfehlungen des Fiskalrates (Dezember 2015).

den Bandbreite betreffend die Nutzungsdauer für einzelne Vermögensgegenstände.

Chance: Reformierter Finanzausgleich
Ein Großteil der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden wird über den Finanzausgleich bestimmt. Die laufenden Finanzausgleichsverhandlungen bieten die Chance, grundlegende Reformen durchzuführen. Gemäß Empfehlungen des Fiskalrates sind hierbei insbesondere die folgenden Aspekte von Bedeutung:[43]

- Möglichst einfaches, aufgabenorientiertes Finanzausgleichssystem mit gestärkter Eigenverantwortung
- Aufgabenentflechtung auf allen Ebenen
- Durchführen vorgelagerter Ist- und Sollanalysen für gebietskörperschaftsübergreifende Aufgabenbereiche (z. B. Bildung, Förderungen, Nahverkehr, Gesundheitswesen, Pflege) sowie Nutzen von Studienergebnissen, die bestehende Strukturen, Ziele und Finanzströme hinterfragen
- Herstellen der fiskalischen Äquivalenz (Übereinstimmung von Nutznießer und Kostenträger)
- Herstellen der Konnexität (Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung)
- Bedachtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften, z. B. durch einen Ressourcenausgleich für strukturschwache Regionen
- Kompromisse zum Abgleich unterschiedlicher Interessen in Form von „Paketlösungen“
- Transparente, umfassende Darstellung der Finanzströme

„Geld folgt Aufgabe“
Eine grundsätzliche Finanzausgleichsreform bietet die Chance, dass sowohl ein treffsicherer Lastenausgleich als auch ein Ausgleich zwischen Lasten- und Ressourcenausgleich geschaffen werden kann. Auf diese Weise könnte die Finanzierbarkeit des unterschiedlichen Leistungsangebotes trotz verschiedener finanzieller Ausstattung sichergestellt werden. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei, dass der Finanzausgleich nicht nur als Verteilung der Ertragsanteile auf Länder und Gemeinden verstanden wird, sondern dass insbesondere auch die Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden in die Betrachtung miteinbezogen werden. Aus unserer Sicht wären für die Gemeinden daher die folgenden Reformaspekte besonders relevant:[44]

- Gesamthafte Betrachtung aller Finanzausgleichselemente (v. a. Ertragsanteile und Länder-Gemeinde-Transfers)
- Evaluierung der Länder-Gemeinde-Transfers und massives Reduzieren der Transferverflechtungen (Entfall der Umlagen), Ländertransfers sollen ausschließlich als Instrument der Feinsteuerung dienen
- Aufgabenorientierte Mittelverteilung im Rahmen der Ertragsanteile (z. B. Pilotprojekt Kinderbetreuung)[45]
- Gesonderter Ausgleich für regionale Versorgungsfunktionen sowohl von Städten als auch von kleinregionalen Zentren im ländlichen Raum
- Ressourcenausgleich ausschließlich im Rahmen der Ertragsanteilsverteilung mithilfe eines einzigen gebündelten Ressourcenausgleichs
- Ausbau der kommunalen Abgabenautonomie (z. B. durch eine Grundsteuerreform).

43) Empfehlungen des Fiskalrates (Dezember 2015).

44) Näheres zu Reformoptionen im Gemeinde-Finanzausgleich in Mitterer, Biwald, Haindl: Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen, KDZ-Studie 2016 oder Mitterer, Haindl, Hödl: Aufgabenerfordernisse der Gemeinden und Mittelverteilung im Gemeinde-Finanzausgleich. Österreichischer Städtetag 2014, S. 86 ff.

45) Siehe hierzu einen konkreten Vorschlag von Mitterer, Haindl: Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung, KDZ-Studie 2015.

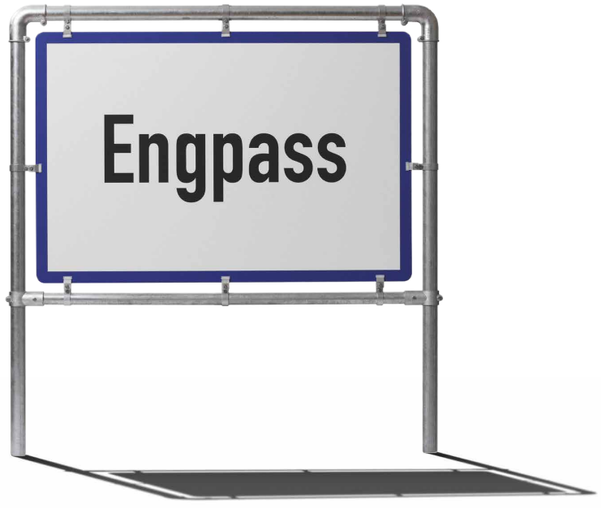
Das **KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung** ist Kompetenzzentrum und Wissensplattform für

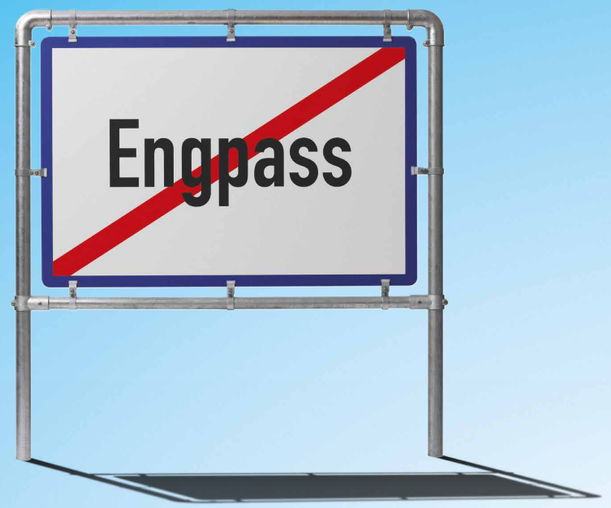
- Public Management/Governance
- Finanzwirtschaft
- Stadtwirtschaft

Das KDZ ist ein gemeinnütziger Verein mit Sitz in Wien, der seit 1969 dem öffentlichen Sektor angewandte Forschung, Beratung und Weiterbildung anbietet. Das Denken und Handeln der Organisation ist ganzheitlich und interdisziplinär. Die Sichtweise umfasst Städte und Gemeinden, Länder, Bund und die europäische Ebene.
Geschäftsführer: Mag. Peter Biwald

www.kdz.or.at

Viele Gemeinden
haben ähnliche Probleme.





Wir helfen, sie
zu meistern.

Die Bank Austria steht Ihnen zur Seite. Mit einem eigenen Beratungsteam, das sich auf die Anforderungen des öffentlichen Sektors spezialisiert hat. Deshalb kennen wir die aktuellen Herausforderungen genau und bieten Ihnen bedürfnisorientierte Lösungen und Finanzierungen.
publicsector.bankaustria.at

Das Leben ist voller Höhen
und Tiefen. Wir sind für Sie da.

Willkommen bei der
Bank Austria
Member of UniCredit

• Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung • Wirtschaftsbetriebe • Internationale Beziehungen • Gärten und Grünflächen • Meldewesen • Facility Management • Gesundheitseinrichtungen • E-Government • Abfallwirtschaft • energy contracting • Wasserversorgung • Bauangelegenheiten • Veterinärwesen • Europapolitik • Gemeindeautonomie • Öffentlichkeitsarbeit • Straßenverwaltung •

Österreichischer
Städtebund

ISBN 978-3-9504255-0-5