



Österreichischer
Städtebund

Stadtdialog

Schriftenreihe des
Österreichischen Städtebundes
Februar 2018

Österreichische Gemeindefinanzen 2018 – Entwicklungen 2007 bis 2021





Stadt Wien/FPD/Ian Ehm

Pflegefinanzierung als größte finanzielle Herausforderung

Basierend auf aktuellen Konjunkturdaten berechnet das KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung regelmäßig für den Österreichischen Städtebund die Auswirkungen der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung auf die Finanzen der Städte und Gemeinden.

Auch diesmal haben Städte und Gemeinden gut gewirtschaftet und das Nulldefizit eingehalten.

Die komplexen Transferbeziehungen (Umlagen, Co-Finanzierungen) zwischen Gemeinden und Ländern führen jedoch dazu, dass frei werdende Finanzmittel in Umlagen fließen anstatt in zusätzliche Investitionen. Dies zeigt sich nun auch bei der Finanzierung der Pflege, die zu einem großen Teil direkt und indirekt durch die Städte und Gemeinden erfolgt.

Nach Abschaffung des Pflegeregresses ab 1.1.2018 ist derzeit nur eine Abgeltung von 100 Millionen Euro an die Bundesländer vorgesehen. Mit diesem Beitrag werden allerdings nicht einmal die unmittelbaren Einnahmefälle aus der Abschaffung des Pflegeregresses abgedeckt, denn es ist anzunehmen, dass in Zukunft institutionelle Pflege viel stärker beansprucht wird als bisher – die Kosten könnten daher um ein Vielfaches steigen.

Auch das zweite verpflichtende Kindergartenjahr, das ausdrücklich begrüßt wird, wird durch Städte und Gemeinden nicht zu finanzieren sein ohne die entsprechende Gegenfinanzierung. Der Österreichische Städtebund erwartet daher die Neuaufnahme von Verhandlungen mit Ländern und Gemeinden zu einer nachhaltigen Finanzierung von Pflege und Kinderbetreuung.

Diese Publikation ist in bereits bewährter Zusammenarbeit mit dem KDZ 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

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:

live relations PR und Networking GmbH

Media Quarter Marx 3.2

Maria-Jacobi-Gasse 1, 1030 Wien

Druck:

Bauer Medien Produktions- & Handels-GmbH

Baumannstraße 3/19, 1030 Wien

Copyright für nicht (anders) bezeichnete Fotos: Österreichischer Städtebund

Wien, im Februar 2018

ISBN 978-3-9502038-2-0

Inhalt

Österreichische Gemeindefinanzen 2018 – Entwicklungen 2007 bis 2021

1. Gemeindefinanzen im Überblick	Seite	5
1.1 Gesamtentwicklung anhand wichtiger Finanzkennzahlen	Seite	5
1.2 Belastungen nach Aufgabenbereichen	Seite	11
2. Gebarungsteile gemäß Rechnungsquerschnitt	Seite	13
2.1 Die Salden der Querschnittsrechnung	Seite	13
2.2 Die Gebarungsteile der Querschnittsrechnung	Seite	14
3. Einnahmen der laufenden Gebarung	Seite	17
3.1 Entwicklung der laufenden Einnahmen und Einnahmenstruktur	Seite	17
3.2 Laufende Einnahmen nach EinwohnerInnen-Klassen	Seite	17
3.3 Laufende Einnahmen nach Bundesländern	Seite	19
3.4 Gemeindeabgaben und Ertragsanteile im Detail	Seite	20
4. Ausgaben der laufenden Gebarung	Seite	23
4.1 Entwicklung der laufenden Ausgaben und Ausgabenstruktur	Seite	23
4.2 Laufende Ausgaben nach EinwohnerInnen-Klassen	Seite	24
4.3 Laufende Ausgaben nach Bundesländern	Seite	27
4.4 Personalstand und Personalausgaben im Detail	Seite	27
5. Investitionstätigkeit	Seite	29
5.1 Gemeindeinvestitionen gemäß Rechnungsabschluss	Seite	29
5.2 Investitionstätigkeit der Gemeindeebene gemäß ESVG	Seite	31
6. Verschuldungssituation	Seite	33
6.1 Verschuldung, Schuldendienst und Haftungen gemäß Rechnungsabschluss	Seite	34
6.2 Öffentliche Verschuldung der Gemeindeebene gemäß ESVG	Seite	36
7. Länder-Gemeinde-Transfers	Seite	38
7.1 Entwicklung im 10-Jahres-Rückblick	Seite	39
7.2 Transfers nach Bundesländern	Seite	40
7.3 Verteilungswirkungen des Transfersystems auf Gemeindeebene	Seite	42
8. Schwerpunktthema Pflegefinanzierung	Seite	44
9. Zusammenfassung und Ausblick	Seite	49
9.1 Entwicklungen im Überblick	Seite	49
9.2 Gemeindefinanzprognose bis 2021	Seite	51
9.3 Ausgabendynamik im Pflege- und Gesundheitsbereich	Seite	51
9.4 Handlungserfordernisse und -optionen	Seite	52

Österreichische Gemeindefinanzen 2018 – Entwicklungen 2007 bis 2021

Karoline Mitterer, Peter Biwald, Anita Haindl, Nikola Hochholding, Marion Seisenbacher
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung ©

Die letzte große Steuerreform hat zu merkbareren Einnahmerückgängen bei den Gemeinden geführt, das wird vor allem im Jahr 2017 spürbar sein. Die aktuellen positiven Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung müssen nun dazu beitragen, diesen Einnahmentgang zurückzuführen und die finanzielle Situation der Gemeinden wieder auf das Niveau der Vorjahre zu heben. Die vorliegende Publikation spannt einen breiten Bogen von den bisherigen Entwicklungen der letzten zehn Jahre bis hin zu einer Prognose der Gemeindefinanzen bis 2021. Die nähere Analyse der Vergangenheit gibt Auskunft über bestehende Entwicklungen und zeigt Ansatzpunkte für mögliche Reformen. Ein Blick in die Zukunft soll ermöglichen, rechtzeitig Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen, um die finanzielle Selbstständigkeit der Gemeinden weiterhin zu gewährleisten.

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 Betrachtung der kommunalen Investitionstätigkeit und Schuldenentwicklung (Kapitel 5 und 6) sowie eine Beobachtung der Entwicklungen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (Kapitel 7). Im Sonderkapitel erfolgt eine Schwerpunktsetzung zur Finanzierung der Pflege (Kapitel 8). Abschließend (Kapitel 9) erstellen wir eine Prognose über die finanzielle Entwicklung der österreichischen Gemeinden bis 2021 und erläutern Entwicklungsperspektiven und -potenziale dazu.

Der umfassende Blick auf die Gemeindefinanzen ermöglicht dabei detaillierte Analysen nach Einwohnerinnen- und Einwohnerklassen (EW-Klassen) und Bundesländern¹ und liefert zahlreiche Hintergrundinformationen und Erklärungen zu den dargestellten Entwicklungen. Im Fokus steht dabei insbesondere eine rückblickende Betrachtung der Entwicklung des Zeitraums 2007 bis 2016, welche im Schlusskapitel um eine Prognose der Gemeindefinanzen bis zum Jahr 2021 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

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

Die finanzielle Gesamtsituation einer Gemeinde bestimmt sich wesentlich über das Ausmaß an Überschüssen im laufenden Betrieb (laufende 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**, 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

1) *Methodischer Hinweis zur Mittelwertberechnung: In der Regel wurde der Mittelwert aus den einzelnen Pro-Kopf-Werten bzw. Quoten berechnet. Klassifizierung nach Bevölkerungsstand 1.1.2016.*

2) *Summe der gemeindeeigenen Abgaben und der kommunalen Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben.*

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 Ländern (v. a. Umlagen an die Länder, laufende Transfereinnahmen von den Ländern) zu deutlichen Verschiebungen bei der finanziellen Ausstattung der Gemeinden führen. Die Entwicklung der Finanzkraft pro Kopf nach EW-Klassen (Tabelle 1) zeigt, dass sie sich im Zeitverlauf deutlich erhöht hat. So stieg sie in allen EW-Klassen seit 2007 zwischen 26 und 32 Prozent. 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 2007 eine

Steigerung des Pro-Kopf-Wertes im Saldo 1 in der Höhe von 14 Prozent. Die Steigerung fiel damit deutlich geringer aus als bei der Finanzkraft pro Kopf. Das ist zu einem wesentlichen Teil auf die besonders dynamische Entwicklung im Umlagenbereich (+54 Prozent) zurückzuführen.

Die **Öffentliche Sparquote (ÖSQ)** gibt darüber Auskunft, in welchem Ausmaß die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben übersteigen³ und inwieweit freie Mittel für Investitionen oder den Schuldenabbau zur Verfügung stehen. Ergänzend dazu berücksichtigt die Kennzahl der **Quote der Freien Finanzspitze (FSQ)** zusätzlich auch Tilgungen, da diese die freien Mittel für Investitionen schmälern.⁴

- 3) Verhältnis Saldo 1 zu den laufenden Ausgaben.
4) Verhältnis Saldo 1 abzüglich der ordentlichen Tilgungen zu den laufenden Einnahmen. Eine Quote der Freien Finanzspitze von 5,5 Prozent besagt, dass ca. 5,5 Prozent der laufenden Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen.

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Finanzkennzahlen							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 =100	2012 =100
Finanzkraft pro Kopf in Euro									
0 bis 500 EW	1.020	1.046	1.159	1.224	1.288	1.327	1.345	132	116
501 bis 1.000 EW	915	904	1.033	1.078	1.114	1.142	1.153	126	112
1.001 bis 2.500 EW	904	912	1.035	1.076	1.113	1.137	1.158	128	112
2.501 bis 5.000 EW	965	985	1.115	1.154	1.186	1.211	1.233	128	111
5.001 bis 10.000 EW	1.047	1.064	1.201	1.242	1.278	1.296	1.318	126	110
10.001 bis 20.000 EW	1.156	1.219	1.343	1.388	1.421	1.474	1.496	129	111
20.001 bis 50.000 EW	1.318	1.388	1.531	1.581	1.625	1.672	1.687	128	110
50.001 bis 500.000 EW	1.589	1.684	1.852	1.916	1.943	1.978	1.998	126	108
Gemeinden gesamt	950	961	1.088	1.130	1.168	1.194	1.214	128	112
Saldo 1 pro Kopf in Euro									
0 bis 500 EW	218	133	177	254	296	239	283	130	160
501 bis 1.000 EW	217	113	236	209	247	261	261	121	111
1.001 bis 2.500 EW	238	145	253	235	249	252	261	109	103
2.501 bis 5.000 EW	239	159	264	258	256	286	291	122	110
5.001 bis 10.000 EW	253	146	257	267	244	286	266	105	104
10.001 bis 20.000 EW	242	153	262	263	264	304	283	117	108
20.001 bis 50.000 EW	413	164	250	251	269	260	274	66	110
50.001 bis 500.000 EW	184	48	131	140	193	185	129	70	98
Gemeinden gesamt	237	143	249	240	251	262	269	114	108
Öffentliche Sparquote - OSQ in Prozent									
0 bis 500 EW	17	9	10	14	15	11	13	75	127
501 bis 1.000 EW	18	9	16	14	16	15	16	87	96
1.001 bis 2.500 EW	21	12	19	17	17	17	17	82	92
2.501 bis 5.000 EW	19	12	18	17	17	18	18	91	98
5.001 bis 10.000 EW	18	10	15	15	14	16	15	85	99
10.001 bis 20.000 EW	16	9	14	14	13	15	14	89	98
20.001 bis 50.000 EW	18	8	11	11	11	11	11	63	103
50.001 bis 500.000 EW	8	2	5	5	7	7	5	61	97
Gemeinden gesamt	20	11	17	16	16	16	17	85	96
Quote Freie Finanzspitze - FSQ in Prozent									
0 bis 500 EW	0	-4	-5	-1	0	-3	-1	-	16
501 bis 1.000 EW	6	-2	2	2	2	3	3	59	158
1.001 bis 2.500 EW	9	1	6	5	6	6	6	61	91
2.501 bis 5.000 EW	9	3	8	7	7	8	8	84	99
5.001 bis 10.000 EW	9	2	6	7	6	7	7	81	110
10.001 bis 20.000 EW	6	2	6	6	6	7	6	112	107
20.001 bis 50.000 EW	9	1	4	4	5	5	5	57	126
50.001 bis 500.000 EW	4	-1	1	1	2	3	-1	-	-
Gemeinden gesamt	8	1	5	5	5	5	5	69	104

Tabelle 1: Ausgewählte Finanzkennzahlen zum laufenden Betrieb nach EW-Klassen 2007 bis 2016

Abbildung 1 zeigt, dass die Finanzkraft pro Kopf nach EW-Klassen tendenziell mit zunehmender Gemeindegröße steigt. Eine Ausnahme stellen die Kleinstgemeinden bis 500 EW dar, da in dieser EW-Klasse etwa auch zahlreiche wirtschaftsstarke Tourismusgemeinden vertreten sind. Der Verlauf des Saldos 1 nach EW-Klassen hat sich aufgrund der Gemeindestrukturreform 2015 verändert. Zuvor war

Abbildung 1: Finanzkraft und laufender Saldo nach EW-Klassen 2016

Basierend auf empirischen Studien und der Projekterfahrung des KDZ verfügt eine Gemeinde über sehr gute finanzielle Spielräume, 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 17 Prozent im Jahr 2016 ist gemäß dieser Beurteilungskriterien als befriedigend (= Schulnotenäquivalent 3) zu beurteilen, und eine durchschnittliche Quote der Freien Finanzspitze von 5 Prozent im selben Jahr entspricht nach diesen Bewertungskriterien ebenso einem befriedigenden Ergebnis.

In Tabelle 1 ist zu sehen, dass sowohl die Öffentliche Sparquote als auch die Quote der Freien Finanzspitze im Jahr 2009, bedingt durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, sehr gering waren. Seitdem haben sich die Werte zwar wieder erholt, sie liegen jedoch noch immer unter dem Vor-Krisen-Niveau.

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 nach wie vor geringere finanzielle Spielräume für Investitionen und Schuldentilgungen.

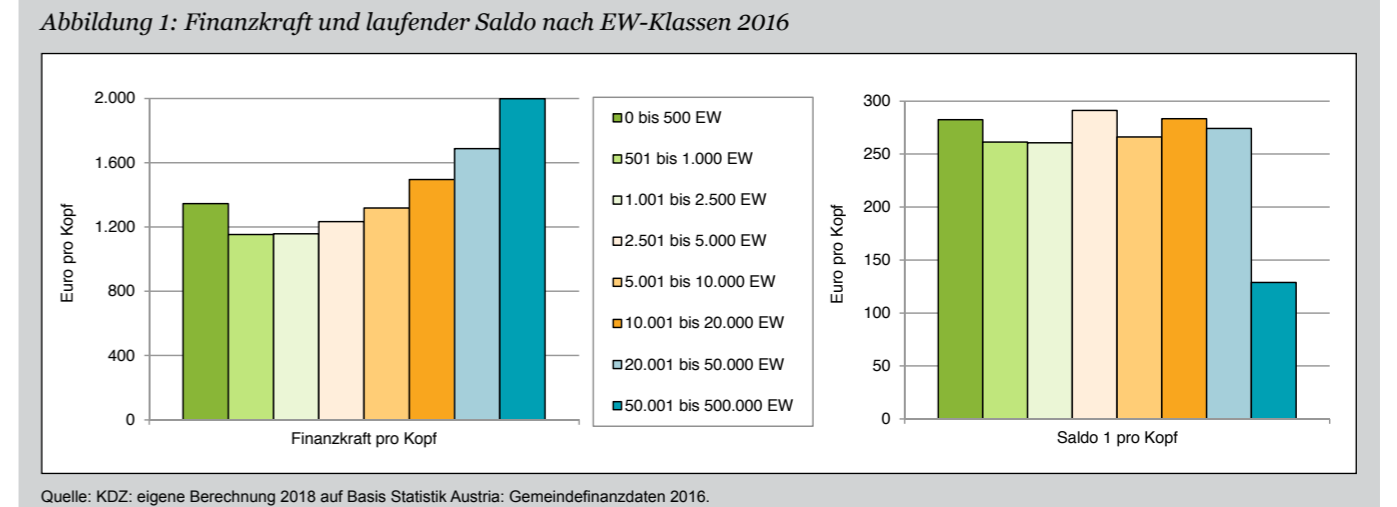
Abbildung 1 zeigt, dass die Finanzkraft pro Kopf nach EW-Klassen tendenziell mit zunehmender Gemeindegröße steigt. Eine Ausnahme stellen die Kleinstgemeinden bis 500 EW dar, da in dieser EW-Klasse etwa auch zahlreiche wirtschaftsstarke Tourismusgemeinden vertreten sind. Der Verlauf des Saldos 1 nach EW-Klassen hat sich aufgrund der Gemeindestrukturreform 2015 verändert. Zuvor war

ein konkaver Verlauf zwischen den EW-Klassen sichtbar.⁵ Durch Gemeindefusionen, durch die zahlreiche finanzschwache Gemeinden bis 2.500 EW mit größeren Gemeinden zusammengefasst wurden, ergibt sich 2016 beim Saldo 1 eine deutliche Annäherung bei den kleineren Gemeinden an den Durchschnittswert. Der Saldo 1 pro Kopf variiert in den Gemeinden bis 10.000 EW nur um 30 Euro pro Kopf. Die Gemeinden ab 50.000 EW weisen mit 129 Euro pro Kopf den deutlich niedrigsten Saldo 1 auf. Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich damit der Wert für die Städte über 50.000 EW deutlich (2015: 185 Euro pro Kopf). Das ist auf einen einmaligen Effekt einer Stadt zurückzuführen. Bei einer Betrachtung ohne diese Stadt läge der Saldo 1 bei 177 Euro pro Kopf.

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich, wenn man die Öffentliche Sparquote und die Quote der Freien Finanzspitze interpretiert, wo die Werte bei mittleren Gemeinden tendenziell besser sind als bei den größeren Städten. (Abbildung 2). So liegt die Öffentliche Sparquote im Jahr 2016 bei den Gemeinden bis 20.000 EW zwischen 13 und 18 Prozent, bei den Städten von 20.001 bis 50.000 EW bei 11 Prozent und bei Städten über 50.000 EW bei nur 5 Prozent.

Die Quote der Freien Finanzspitze war im Jahr 2016 bei den Kleinstgemeinden unter 500 EW und den Städten über 50.000 EW erstmals negativ, was ebenfalls auf den bereits oben erwähnten Einmaleffekt einer Stadt zurückzuführen ist. 2015 lag die Quote der Freien Finanzspitze bei den Städten über 50.000 noch bei 3 Prozent. Bei den Gemeinden bis 500 EW ergab sich hingegen eine Verbesserung der Quote der Freien Finanzspitze, welche sich von -3 Prozent

5) Siehe hierzu die Publikation aus dem Vorjahr: Österreichische Gemeindefinanzen 2017 (Stattdialog 02/2017).



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

im Jahr 2015 auf -1 Prozent im Jahr 2016 verbesserte. Eine negative Freie Finanzspitze ist ein Hinweis, dass der Saldo 1 nicht ausreicht, um die Tilgungen zu decken.

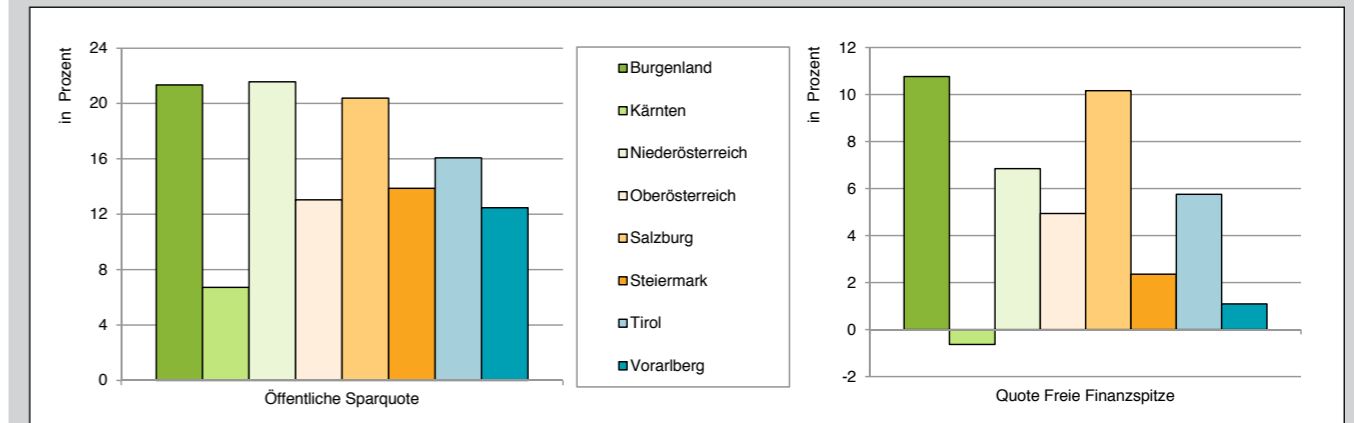
Die differenzierte Darstellung nach Bundesländern (Abbildung 3) gibt vor allem über länderspezifische Besonderheiten Auskunft, wie beispielsweise die Förderpolitik, aber auch darüber, ob es sich um wirtschaftsstarke bzw. wirtschaftschwache Regionen handelt. Bei der Finanzkraft pro Kopf ist tendenziell ein West-Ost-Gefälle erkennbar, da das regionale Steueraufkommen in den westlichen Bundesländern höher ausfällt und bei den Ertragsanteilen insbesondere der Getränkesteuerausgleich in den westlichen Bundesländern höher ist als in den östlichen. Deutlich größere Differenzen zeigen sich hingegen bei der Betrachtung des Saldos 1 pro Kopf. Hier schwanken die Werte im Jahr 2016 zwischen 126 Euro pro Kopf in Kärnten und 403 Euro pro Kopf in Salzburg.

Dass sich bei der Finanzkraft pro Kopf und beim Saldo 1 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 unterschiedliche Belastungen, die durch entsprechende Umlagen an die Landesebene entstehen. Weiters wirken sich die unterschiedlichen Förderpolitiken der Länder aus.

Die Öffentliche Sparquote und die Quote der Freien Finanzspitze der österreichischen Gemeinden variieren sehr stark nach Bundesland (Abbildung 4). Die niedrigsten Werte finden sich hier in Kärnten, die höchsten im Burgenland und in Niederösterreich. In der Steiermark bestand vor der Gemeindestrukturreform im Jahr 2015 ebenfalls eine negative freie Finanzspitze. Da zahlreiche sehr finanzschwache

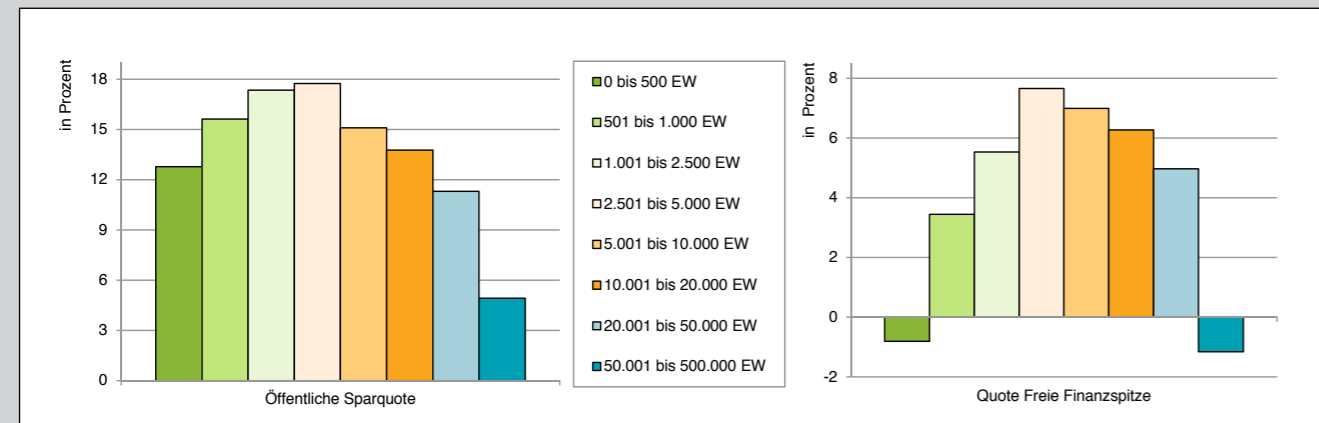
6) Siehe hierzu Kapitel 7.

Abbildung 4: Öffentliche Sparquote und Quote Freie Finanzspitze nach Bundesländern 2016



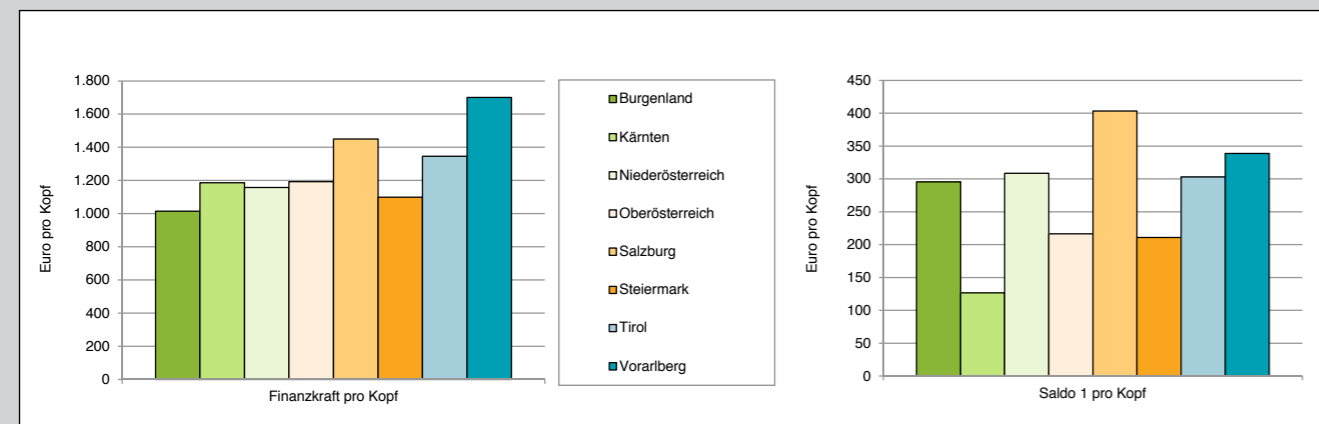
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

Abbildung 2: Öffentliche Sparquote und Quote Freie Finanzspitze nach EW-Klassen 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

Abbildung 3: Finanzkraft und laufender Saldo nach Bundesländern 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

Kleinstgemeinden mit größeren Gemeinden fusionierten, kann seit 2015 auch in der Steiermark ein positiver Saldo 1 verzeichnet werden.

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, welcher sich bis zum Jahr 2013 nicht wesentlich verbesserte. Seit 2014 ist es zu einem deutlichen Anstieg der Investitionstätigkeit

gekommen, das bedeutet eine Erhöhung um 33 Prozent seit 2012. Eine mögliche Erklärung ist, dass Investitionen aufgrund der längeren Vorplanungszeiten in der Regel zeitverzögert reagieren. Es ist jedoch auch ein Faktum, dass in den letzten Jahren verstärkt im Rahmen von ausgelagerten Gesellschaften bzw. in Gemeindeverbänden investiert wurde, aufgrund der steuerlichen Änderungen wurde diese Praktik ab 2013 weniger angewandt.⁷ Bei den Kleinstgemeinden unter 500 EW ist der Anstieg bei den Investitionen erst seit 2015 deutlich erkennbar.

7) Siehe hierzu Kapitel 5.1.

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Finanzkennzahlen							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 =100	2012 =100
Investitionen in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	532	663	621	648	619	782	790	148	127
501 bis 1.000 EW	455	458	379	402	477	491	517	114	137
1.001 bis 2.500 EW	407	415	324	359	425	453	432	106	133
2.501 bis 5.000 EW	342	367	284	307	387	378	384	112	135
5.001 bis 10.000 EW	315	312	277	295	359	315	321	102	116
10.001 bis 20.000 EW	325	326	246	284	306	334	360	111	146
20.001 bis 50.000 EW	281	326	282	285	304	306	276	98	98
50.001 bis 500.000 EW	200	160	166	177	179	156	176	88	106
Gemeinden gesamt	395	411	332	361	424	443	440	111	133
Verschuldung und Haftungen in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	3.774	3.867	3.928	3.928	3.873	3.734	3.562	94	91
501 bis 1.000 EW	2.795	2.924	2.828	2.745	2.666	2.574	2.523	90	89
1.001 bis 2.500 EW	2.322	2.498	2.452	2.411	2.401	2.331	2.243	97	91
2.501 bis 5.000 EW	2.258	2.356	2.462	2.426	2.388	2.346	2.237	99	91
5.001 bis 10.000 EW	2.162	2.241	2.322	2.388	2.339	2.247	2.176	101	94
10.001 bis 20.000 EW	2.223	2.373	2.438	2.426	2.355	2.310	2.247	101	92
20.001 bis 50.000 EW	2.318	2.423	2.694	3.116	3.059	2.961	2.826	122	105
50.001 bis 500.000 EW	2.041	2.252	2.647	2.727	2.671	2.653	2.603	128	98
Gemeinden gesamt	2.439	2.578	2.580	2.549	2.515	2.443	2.354	97	91

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Anmerkung: Investitionen umfassen den Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Vermögen sowie aktivierungsfähigen Rechten.

Tabelle 2: Ausgewählte Finanzkennzahlen – Investitionen und Verschuldung nach EW-Klassen 2007 bis 2016

Die Entwicklung der Verschuldung zeigt ein deutlich anderes Bild. 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 seit 2007 um 3 Prozent bzw. seit 2012 um 9 Prozent gesunken, wobei zwischen den Gemeinden starke Unterschiede bestehen. In den Städten über 20.000 EW ist die Verschuldung um über 22 Prozent angestiegen. Diese Entwicklung ist insbesondere auf den starken Anstieg der Haftungen zurückzuführen.⁹

Bei der Interpretation muss auch berücksichtigt werden, dass es zur Beurteilung der Verschuldungs- und Investi-

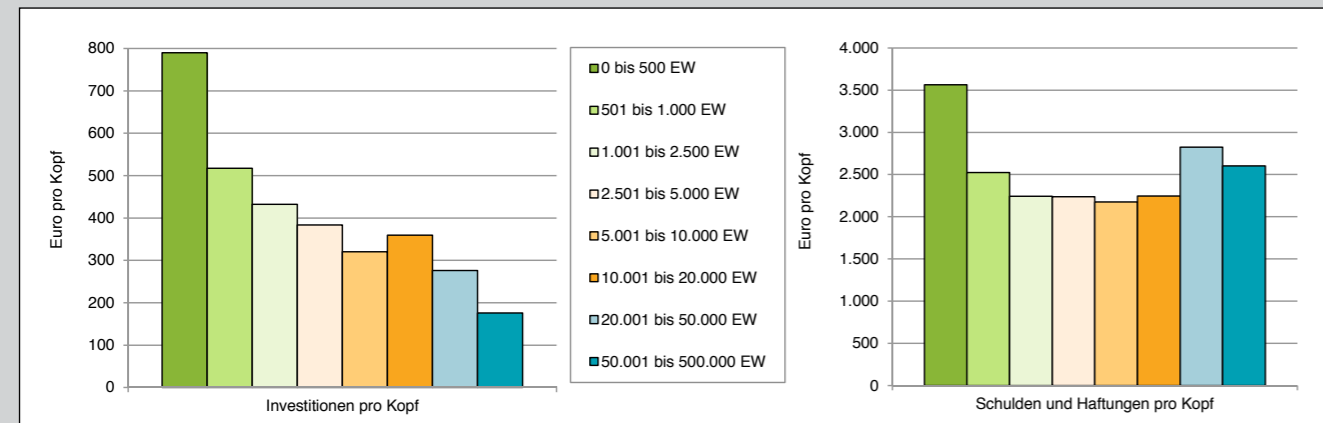
8) Bei Betrachtung der Haftungen ist darauf hinzuweisen, dass nicht sämtliche Haftungen schlagend werden.

onstätigkeiten notwendig wäre, die Vermögenssituation der Gemeinden vollständig darzustellen. Dies wird erst durch die neuen Regelungen der VRV 2015 ab dem Jahr 2020 möglich sein.

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 Infrastruktur für verhältnismäßig weniger Einwohnerinnen und Einwohner zur Verfügung

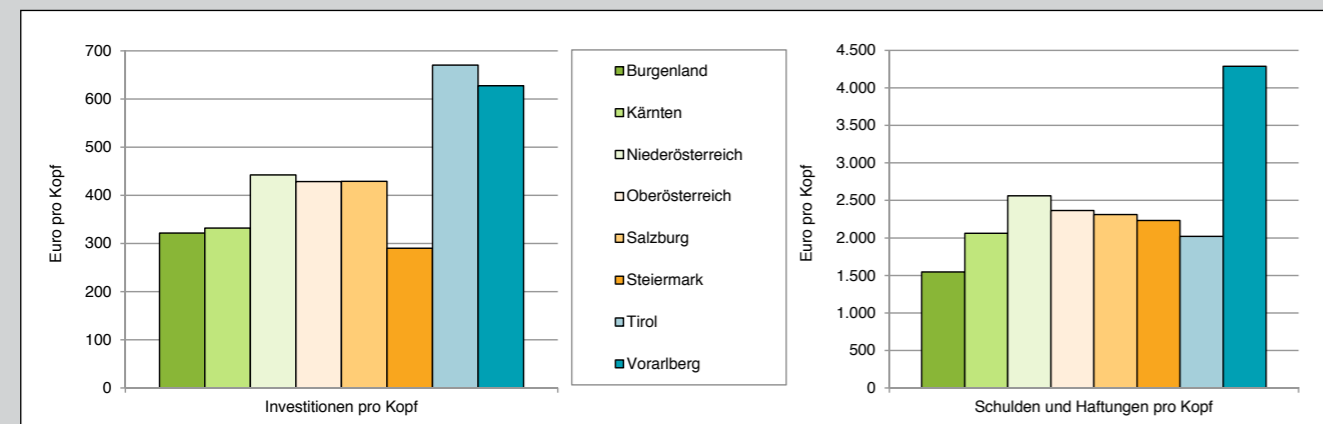
9) Ein Teil des starken Anstiegs bei den Haftungen kann auch auf eine mit den Jahren verbesserte Erhebung durch die Bundesländer bzw. die Statistik Austria zurückgeführt werden. Bei rund 22 Prozent der Gemeinden sind derzeit keine Haftungen erfasst.

Abbildung 5: Investitionen und Verschuldung sowie Haftungen nach EW-Klassen 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

Abbildung 6: Investitionen und Verschuldung sowie Haftungen nach Bundesländern 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

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.

Die Schulden und Haftungen pro Kopf liegen bei den Kleinstgemeinden bis 500 EW mit 3.562 Euro weit über dem Durchschnitt der anderen EW-Klassen von rund 2.400 Euro. Infrastrukturleistungen und die damit verbundenen Schuldaufnahmen werden bei diesen Gemeinden auf weniger Köpfe aufgeteilt, wodurch es zum überdurchschnittlich hohen Pro-Kopf-Wert kommt.

Ein ebenfalls differenziertes Bild zeigt sich, wenn die Verschuldung und die Investitionstätigkeit nach Bundesländern (Abbildung 6) analysiert werden. Die Schwankungsbreite bei den Pro-Kopf-Investitionen im Jahr 2016 liegt zwischen 290 Euro in der Steiermark und 670 Euro in Tirol. Auch im Bereich der Pro-Kopf-Verschuldung besteht eine große Spannbreite von 1.547 Euro im Burgenland und 4.286 Euro in Vorarlberg. Gründe hierfür liegen beispielsweise in unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen, aber auch in der unterschiedlichen Förderungsstruktur der Bundesländer.

1.2 Belastungen nach Aufgabenbereichen

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

Eine besonders hohe Dynamik seit 2007 zeigt sich in der Gruppe 4 (Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung) und in der Gruppe 5 (Gesundheit). Die Nettobelastung erhöhte sich in diesen Gruppen von 2007 bis 2016 um 58 bzw. um 46 Prozent, vor allem aufgrund der hohen Dynamik der Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlage.

Sehr dynamische Bereiche sind auch die Gruppe 2 (Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft) und die Gruppe 8 (Dienstleistungen) mit Steigerungen um je 34 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.

Die Nettobelastung ist seit 2012 in der Gruppe 4 (Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung) mit 22 Prozent so-

10) Die Gruppe 9 (Finanzwirtschaft), in welcher jene Finanzflüsse dargestellt werden, die einzelnen Aufgabenbereichen nicht zugeordnet werden können (z. B. eigene Steuern, Ertragsanteile), wird hier nicht aufgezeigt.

Gruppen	Nettobelastung der Gemeinden nach Gruppen							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Mio. Euro									
Gruppe 0	1.513	1.683	1.754	1.788	1.852	1.859	1.909	126	109
Gruppe 1	248	262	280	292	290	297	305	123	109
Gruppe 2	1.322	1.425	1.569	1.617	1.661	1.695	1.766	134	113
Gruppe 3	336	351	368	380	395	400	428	127	116
Gruppe 4	1.154	1.358	1.490	1.541	1.648	1.758	1.822	158	122
Gruppe 5	843	934	1.076	1.102	1.153	1.178	1.234	146	115
Gruppe 6	481	578	561	584	569	535	630	131	112
Gruppe 7	215	226	225	223	213	199	206	96	91
Gruppe 8	508	580	636	658	639	667	680	134	107
Gruppen gesamt	6.619	7.397	7.960	8.184	8.419	8.589	8.981	136	113

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

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.

Tabelle 3: Nettobelastung der Gemeinden nach Gruppen 2007 bis 2016

wohl im Verhältnis am stärksten gestiegen als auch betragsmäßig mit einem Anstieg von 332 Mio. Euro.

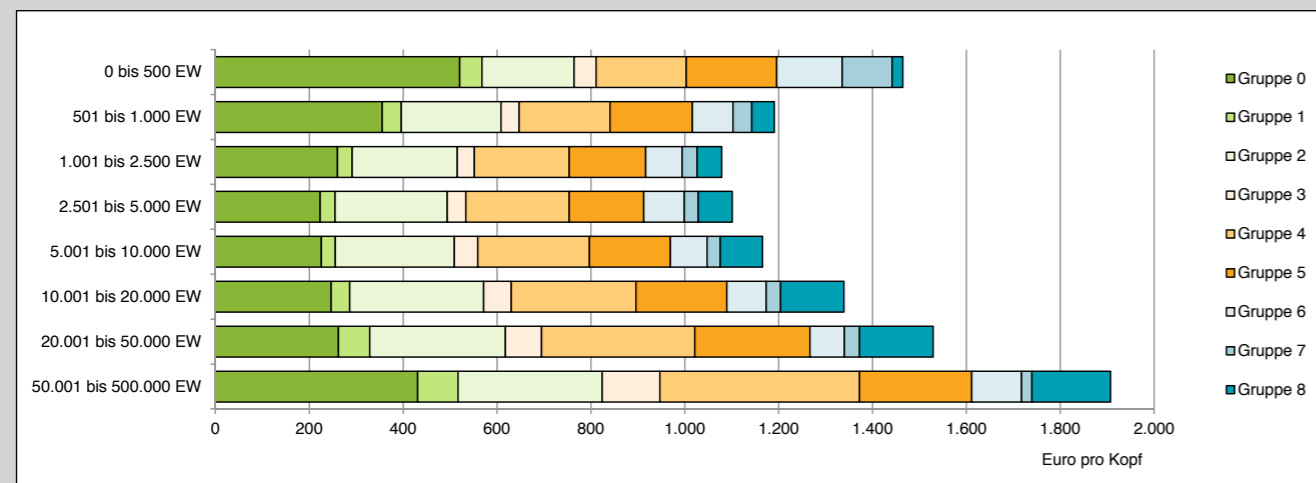
Der Zuschussbedarf (Nettobelastung) nach EW-Klassen (Abbildung 7) zeigt einen U-förmigen Verlauf. Dies bedeutet, dass sowohl die kleinsten Gemeinden bis 500 EW als auch die großen Städte mit über 20.000 EW verstärkt auf allgemeine Steuermittel zurückgreifen müssen und ihre Leistungen nicht direkt über Leistungsentgelte oder Gebühren finanzieren können. Der geringste Zuschussbedarf besteht bei den Gemeinden zwischen 1.001 und 2.500 EW. 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-Nettobelastung in den Kleinstgemeinden bis 500 EW mit 520 Euro pro Kopf am höchsten. Dies ist tendenziell auf strukturelle Ineffizienzen im Verwaltungsapparat zurückzuführen. Schließlich muss jede Gemeinde – unabhängig von der Größe – ein gewisses Grundangebot in der Verwaltung erbringen (z. B. Gemeindeamt, Mindestmaß an Verwaltungspersonal, Bürgermeister bzw. 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 Leistungen im Bereich der Kultur (Kulturhäuser, Veranstaltungszentren), Musikschulen, im Sport, in der Kinderbetreuung, in Schulen, im öffentlichen Verkehr u. v. m.

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 zunehmender Finanzkraft steigt. Ohne diese starken Unterschiede in der Umlagenbelastung wäre der Verlauf der Kurve deutlich flacher.

Abbildung 7: Nettobelastung der Gemeinden nach Gruppen und EW-Klassen 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.
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.

2. Gebarungsteile gemäß Rechnungsquerschnitt

Der Voranschlags- und Rechnungsquerschnitt für Gemeinden¹¹ eignet sich gut für vertiefende Analysen der Gemeindefinanzen, da er alle Einnahmen und Ausgaben nach ökonomischen Gesichtspunkten gliedert. Er unterteilt sich in folgende drei Gebarungen:

- **Laufende Gebarung (Saldo 1):** erfasst die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Betriebs (z. B. Ertragsanteile, Personalausgaben).
- **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 Gebarungen 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, Betriebs-

kosten, Transferzahlungen etc.) durch laufende Einnahmen (Steuern, Gebühren etc.) gedeckt sind. Im Saldo 1 sollte ein Überschuss erwirtschaftet werden, der zur (teilweisen) Finanzierung von Investitionen und/oder zur Tilgung von Schulden bzw. Bildung von Rücklagen verwendet wird.

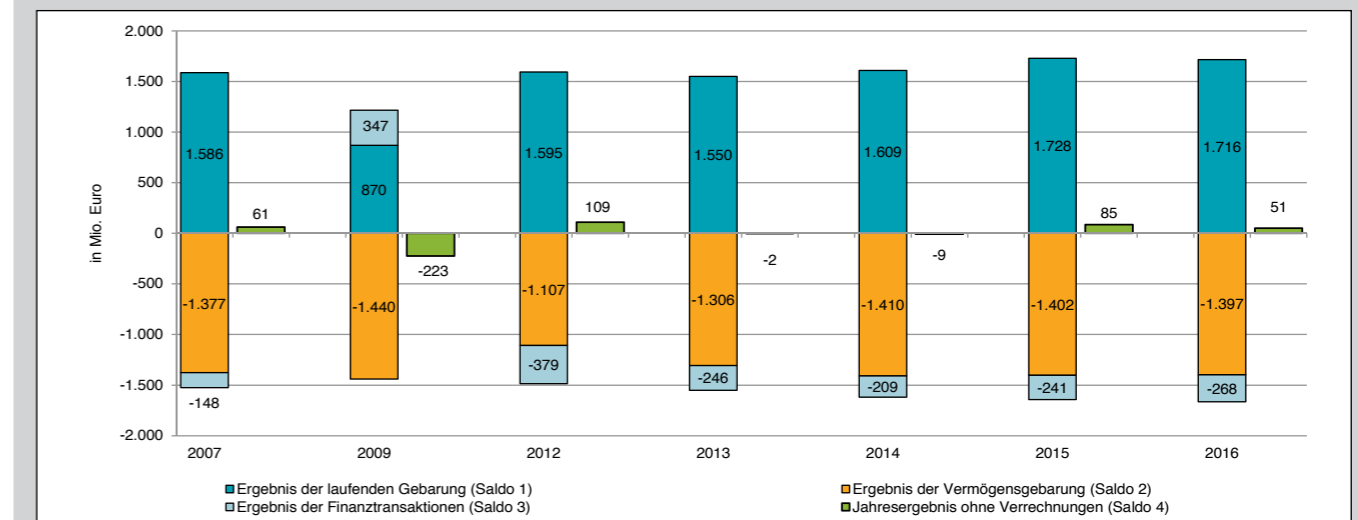
Der Saldo der Vermögensgebarung (Saldo 2) stellt Einnahmen aus Vermögensveräußerungen und aus Zuschüssen Dritter zur Finanzierung der Investitionen den Ausgaben für Vermögenserwerb (Investitionsausgaben) gegenüber. Meist wird dieser Saldo negativ sein, da die Investitionen in Gemeindeinfrastrukturen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

Das Ergebnis der Finanztransaktionen (Saldo 3) zeigt schließlich, in welchem Ausmaß die Schulden- und Rücklagenstände in einem Jahr verändert werden. Einnahmen kommen in der Regel aus Auflösung von Rücklagen und durch 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 Ergebnisse der drei Gebarungsteile zeigen zusammen das Jahresergebnis ohne die Verrechnungen zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt und ohne

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

Abbildung 8: Salden der Querschnittsrechnung und Jahresergebnisse 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

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 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 einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen.

Seit 2007, mit Ausnahme von 2009 und 2010, war der Saldo 1 (laufender Betrieb) höher als der Saldo 2 (Vermögensgebarung). Der Überschuss aus der laufenden Gebarung reichte somit aus, um die Investitionen (nach Abzug von Vermögensveräußerungen) zu finanzieren, ohne weitere Schulden aufbauen zu müssen. Gleichzeitig konnte der negative Saldo 3 seit 2012 mittels Schuldenabbau bzw. Rücklagenzuführungen bis 2014 reduziert werden und steigt seither wieder leicht an. 2009 und 2010 wurde ein positiver Saldo 3 durch die hohe Aufnahme von Finanzschulden bei gleichzeitig erhöhter Auflösung von Rücklagen im Krisenjahr verursacht (Abbildung 8).

2.2 Die Gebarungsteile der Querschnittsrechnung

Der Saldo 1 unterlag im Betrachtungszeitraum 2007 bis 2016 aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise Schwankungen (Abbildung 9). Ausgehend vom Vor-Krisen-

Niveau erzielten die Gemeinden im Jahr 2007 einen Saldo 1 in der Höhe von 1.586 Mio. Euro. Danach brach er aufgrund der Krise auf 870 Mio. Euro im Jahr 2009 ein. Seit dem Jahr 2012 wurden wieder leichte Anstiege des Saldo 1 erreicht. Im Finanzjahr 2016 betrug er 1.716 Mio. Euro.

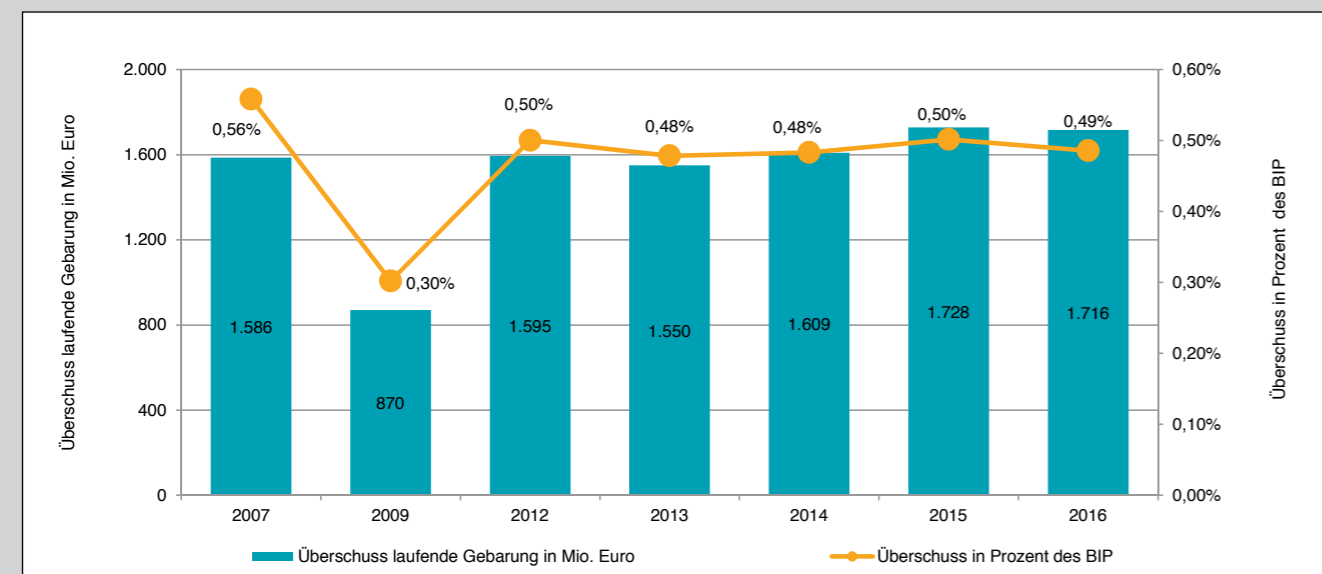
Der starke Einbruch aufgrund der Wirtschaftskrise zeigt sich auch bei Betrachtung des Saldos in Prozent des BIP. Der laufende Saldo der Gemeinden betrug vor und nach der Krise zwischen 0,48 und 0,56 Prozent des BIP, im Krisenjahr 2009 erreichte er nur 0,30 Prozent des BIP.

Tabelle 4 zeigt, dass die Summe der laufenden Einnahmen seit 2007 um 29 Prozent gestiegen ist, während sich im selben Zeitraum die Summe der laufenden Ausgaben um 32 Prozent erhöht hat. Die Betrachtung der letzten fünf Jahre zeigt seit 2012 ein Wachstum bei der Summe der laufenden Einnahmen um 11 Prozent und bei der Summe der laufenden Ausgaben um 12 Prozent. Innerhalb der einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien kam es zu differenzierten Ergebnissen.

Insbesondere sind seit 2007 die Ertragsanteile und die Einnahmen aus Leistungen mit 34 Prozent überdurchschnittlich gewachsen. Hingegen haben sich die Transfer-einnahmen (laufende Förderungen) mit nur 22 bzw. 25 Prozent unterdurchschnittlich entwickelt.

In Summe stiegen die laufenden Ausgaben seit 2007 mit 32 Prozent stärker als die laufenden Einnahmen. Eine besonders starke Entwicklung ist im Bereich der laufenden

Abbildung 9: Saldo der laufenden Gebarung (Saldo 1) und Anteil am BIP 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: BIP und Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Gebarungsteile gemäß Rechnungsquerschnitt

Tabelle 4: Entwicklung der laufenden Gebarung 2007 bis 2016

Bezeichnung	Laufende Gebarung der Gemeinden							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2016 = 100
in Mio. Euro									
Einnahmen der laufenden Gebarung									
Eigene Steuern	2.650	2.710	3.028	3.128	3.210	3.286	3.421	129	113
Ertragsanteile	4.668	4.879	5.514	5.751	5.953	6.146	6.249	134	113
Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	1.486	1.558	1.760	1.814	1.854	1.895	1.962	132	111
Einnahmen aus Leistungen	1.239	1.323	1.469	1.509	1.550	1.608	1.662	134	113
Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	567	448	552	452	483	456	465	82	84
Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	885	872	976	999	1.021	1.049	1.110	125	114
Sonstige laufende Transfereinnahmen	154	191	201	175	177	178	187	122	93
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	173	201	241	266	287	278	288	166	119
Einnahmen aus Veräußerungen und sonstigen Einnahmen	555	581	599	576	620	691	622	112	104
Summe 1: Einnahmen der laufenden Gebarung	12.377	12.762	14.339	14.671	15.152	15.587	15.967	129	111
in Mio. Euro									
Ausgaben der laufenden Gebarung									
Leistungen für Personal	2.756	3.083	3.257	3.351	3.416	3.526	3.656	133	112
Pensionen und sonstige Ruhebezüge	328	358	368	371	378	380	383	117	104
Bezüge der gewählten Organe	180	212	223	226	245	237	246	137	110
Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	370	386	417	428	413	417	418	113	100
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.369	3.699	3.950	4.096	4.175	4.269	4.366	130	111
Zinsen für Finanzschulden	370	295	206	171	180	158	147	40	72
Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.501	2.816	3.154	3.259	3.453	3.575	3.716	149	118
Sonstige laufende Transferausgaben	754	858	944	969	1.016	1.035	1.045	139	111
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	162	185	226	251	269	261	274	170	121
Summe 2: Ausgaben der laufenden Gebarung	10.791	11.892	12.745	13.120	13.543	13.858	14.251	132	112
Saldo 1: Ergebnis der laufenden Gebarung	1.586	870	1.595	1.550	1.609	1.728	1.716		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts mit plus 49 Prozent zu beobachten. Bei diesen handelt es sich hauptsächlich um Ausgabensteigerungen für Umlagen der Gemeinden an die Länder (v. a. Sozialhilfeumlage, Krankenanstaltenumlage, Landesumlage)¹². Die Gemeinden haben es geschafft, die starken Zuwächse bei den Umlagenzahlungen an die Länder durch ein moderates Wachstum der Personalausgaben und des sonstigen laufenden Betriebs auszugleichen. Die Zinsen für Finanzschulden haben sich aufgrund des allgemein sehr niedrigen Zinsniveaus seit 2007 mehr als halbiert.

Die Struktur der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen der Gemeinden zeigt sich in Tabelle 5. Die Haupteinnahmen der Vermögensgebarung der Gemeinden sind die Kapitaltransferzahlungen von anderen öffentlichen Rechtsträgern. Diese sind von 2007 auf 2016 um 24 Prozent gestiegen. 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 Investitionsniveau¹³ gegenüber.

12) Siehe hierzu Kapitel 7.2.

13) Siehe hierzu Kapitel 5.

Die zentralen Ausgaben der Vermögensgebarung der Gemeinden sind der Erwerb von unbeweglichem und beweglichem Vermögen im Rahmen von Investitionen. Im Jahr 2014 findet sich gegenüber den Vorjahren ein markanter Anstieg der Ausgaben beim Erwerb von unbeweglichem Vermögen. Seit 2007 sind die Investitionen um 11 Prozent gestiegen, seit 2012 um 33 Prozent.¹⁴

Die Finanztransaktionen sind wesentlich durch die Aufnahme und das Rückzahlen von Finanzschulden sowie durch die Entnahme und das Zuführen von Rücklagen bestimmt (Tabelle 6). Die Ergebnisse der Finanztransaktionen sind seit 2007 – mit Ausnahme der Krisenjahre 2009 und 2010 – immer negativ. Dies bedeutet, dass die Rückzahlung von Darlehen sowie die Bildung von Rücklagen die Auflösung von Rücklagen und die Aufnahme von Darlehen übersteigen: Die Schuldenstände sind also gesunken bzw. Rücklagen wurden aufgebaut. Dies ist insbesondere auf die Bemühungen im Rahmen des aktuellen Österreichischen Stabilitätspaktes zurückzuführen. Der positive Saldo in den Krisenjahren 2009 und 2010 ist durch die hohe Aufnahme von Finanzschulden bei gleichzeitig erhöhter Entnahme von Rücklagen verursacht worden.

14) Siehe hierzu Kapitel 5.1.

Tabelle 5: Entwicklung der Vermögensgebarung 2007 bis 2016

Bezeichnung	Vermögensgebarung der Gemeinden							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 =100	2012 =100
Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen in Mio. Euro									
Veräußerung von unbeweglichem Vermögen	352	293	265	177	216	210	238	68	90
Veräußerung von beweglichem Vermögen	4	4	4	4	5	4	5	121	114
Veräußerung von aktivierungsfähigen Rechten	3	0	0	0	1	0	1	26	419
Kapitaltransferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	919	1.087	1.043	1.050	1.147	1.194	1.137	124	109
Sonstige Kapitaltransfereinnahmen	54	67	63	72	77	111	116	215	184
Summe 3: Einnahmen der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	1.331	1.452	1.376	1.304	1.446	1.519	1.496	112	109
Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen in Mio. Euro									
Erwerb von unbeweglichem Vermögen	1.921	1.945	1.578	1.713	2.009	2.033	2.075	108	132
Erwerb von beweglichem Vermögen	223	253	230	247	285	269	274	123	119
Erwerb von aktivierungsfähigen Rechten	6	7	5	6	6	6	7	128	137
Kapitaltransferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	127	108	105	107	119	114	102	81	98
Sonstige Kapitaltransfereinnahmen	432	578	565	537	437	500	435	101	77
Summe 4: Ausgaben der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	2.709	2.892	2.483	2.610	2.856	2.922	2.893	107	117
Saldo 2: Ergebnis der Vermögensgebarung ohne Finanztransaktionen	-1.377	-1.440	-1.107	-1.306	-1.410	-1.402	-1.397		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Tabelle 6: Entwicklung der Finanztransaktionen 2007 bis 2016

Bezeichnung	Finanztransaktionen der Gemeinden							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 =100	2012 =100
Einnahmen aus Finanztransaktionen in Mio. Euro									
Veräußerung von Beteiligungen und Wertpapieren	78	110	74	77	59	50	279	356	375
Entnahmen aus Rücklagen	447	573	411	426	478	493	570	127	139
Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	8	8	17	5	15	5	13	168	75
Einnahmen aus der Rückzahlung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	18	14	37	27	26	33	28	153	74
Aufnahme von Finanzschulden von Trägern des öffentlichen Rechts	79	75	53	50	71	38	32	41	61
Aufnahme von Finanzschulden von anderen Gruppen	987	1.081	858	1.069	1.023	1.032	1.147	116	134
Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde und der Gemeinde	187	153	154	161	170	169	164	88	107
Summe 5: Einnahmen aus Finanztransaktionen	1.805	2.014	1.605	1.815	1.842	1.820	2.232	124	139
Ausgaben aus Finanztransaktionen in Mio. Euro									
Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren	155	131	80	181	45	152	172	111	215
Zuführungen an Rücklagen	596	399	505	540	631	555	835	140	165
Gewährung von Darlehen an Träger des öffentlichen Rechts	10	12	6	8	7	8	7	72	121
Gewährung von Darlehen an andere und von Bezugsvorschüssen	31	79	30	24	26	15	30	97	100
Rückzahlung von Finanzschulden bei Trägern des öffentlichen Rechts	124	134	181	166	159	163	147	119	81
Rückzahlung von Finanzschulden bei anderen	839	743	1.016	963	988	981	1.120	134	110
Investitions- und Tilgungszuschüsse zwischen Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde und der Gemeinde	199	169	165	178	194	186	188	94	113
Summe 6: Ausgaben aus Finanztransaktionen	1.953	1.667	1.983	2.061	2.050	2.061	2.500	128	126
Saldo 3: Ergebnis der Finanztransaktionen	-148	347	-379	-246	-209	-241	-268		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

3. Einnahmen der laufenden Gebarung

Die laufenden Einnahmen bestimmen neben den laufenden Ausgaben maßgeblich die finanzielle Situation der Gemeinden. Nachfolgend werden einerseits die gesamthafte Entwicklung sowie die Veränderung der Einnahmenstruktur dargestellt, andererseits werden Unterschiede zwischen den EW-Klassen und Bundesländern nähergebracht. Abschließend wird auf die wichtigsten Gemeindeabgaben und die Ertragsanteile im Detail eingegangen.

3.1 Entwicklung der laufenden Einnahmen und Einnahmenstruktur

Die Summe der laufenden Einnahmen ist von 12.377 Mio. Euro im Jahr 2007 auf 15.967 Mio. Euro im Jahr 2016 gestiegen (Abbildung 10). Dies entspricht einer Steigerung um 29 Prozent. Im Vergleich dazu sind im selben Zeitraum das BIP um 24 Prozent und der Verbraucherpreisindex (VPI) um 19 Prozentpunkte gestiegen. Seit 2012 ist die Summe der laufenden Einnahmen um 11 Prozent gewachsen, demgegenüber erhöhte sich das BIP um 11 Prozent und der VPI um 6 Prozentpunkte.

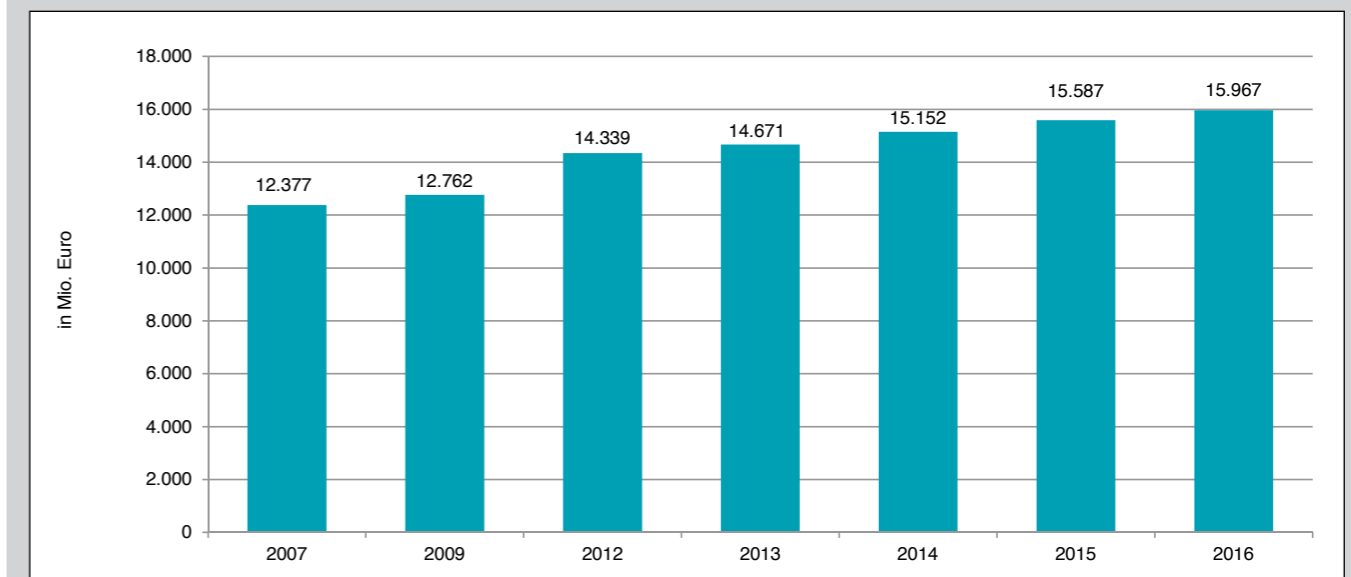
Wichtigste Einnahmegröße sind die Ertragsanteile, gefolgt von den Gebühren, Einnahmen aus Leistungen sowie Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit sowie von den eigenen Steuern. Die Einnahmen aus laufenden Transfereinnahmen und sonstigen laufenden Einnahmen sind betragsmäßig von geringerer Bedeutung.

Abbildung 11 zeigt, in welchem Ausmaß es in den letzten Jahren zu Verschiebungen in der Einnahmenstruktur gekommen ist. Die Ertragsanteile gewinnen im Zeitverlauf grundsätzlich an Bedeutung. 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 im Verhältnis des Anstiegs bei den Ertragsanteilen tendenziell zurück. Der Anteil der eigenen Steuern ist im Betrachtungszeitraum relativ stabil geblieben.

3.2 Laufende Einnahmen nach EW-Klassen

Im Folgenden werden die wichtigsten laufenden Einnahmen der Gemeinden differenziert nach EW-Klassen dargestellt. Die Einnahmen aus gemeindeeigenen Steuern (Kommunalsteuer, Grundsteuer etc.) pro Kopf steigen grundsätzlich mit der Gemeindegröße (Abbildung 12). Dies ist in hohem Maße auf das höhere Kommunalsteueraufkommen aufgrund der höheren Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in zentralen Orten zurückzuführen. Eine Ausnahme stellen die Kleinstgemeinden bis 500 EW dar, da in dieser EW-Klasse zahlreiche wirtschaftsstarke Tourismusgemeinden mit hohen Kommunalsteuereinnahmen vertreten sind.

Abbildung 10: Entwicklung der laufenden Einnahmen 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Die Ertragsanteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sind die wichtigste Einnahmenquelle der Gemeinden. Die Ertragsanteile der Gemeinden bis 10.000 EW sind ähnlich hoch. Jene der Kleinstgemeinden bis 500 EW sind mit 904 Euro pro Kopf aufgrund des Getränkesteuer-ausgleichs in den Tourismusgemeinden in den westlichen Bundesländern überdurchschnittlich hoch. Die Gemeinden über 10.000 EW erreichen höhere Ertragsanteilseinnahmen pro Kopf. Dies ist auf den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel sowie weitere Detailregelungen des Finanzausgleichsgesetzes (z. B. Vorausanteile) zurückzuführen.

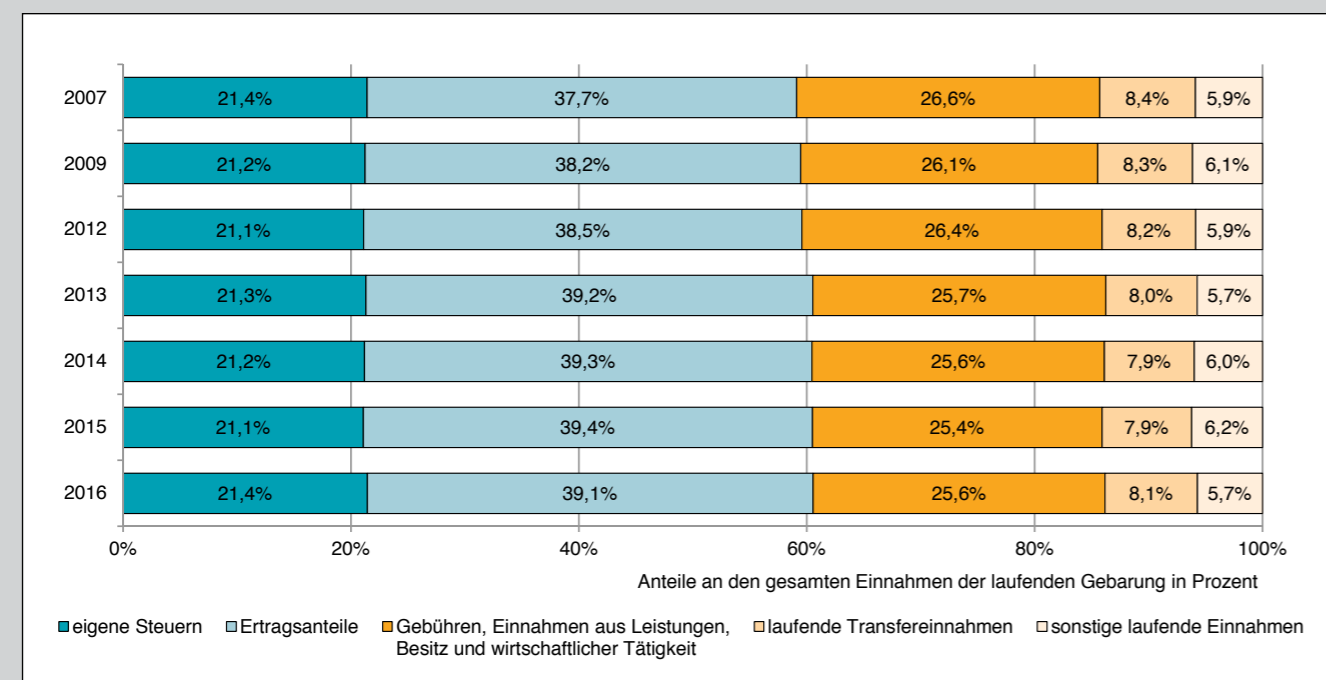
Die Einnahmen aus Gebühren und aus Leistungen sowie aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit betreffen vor allem Infrastrukturen und Dienstleistungen der Gemeinden, die von den Bürgerinnen und Bürgern in Form von Gebühren, Entgelten, Kostenbeiträgen sowie Mieten und Pachten abgegolten werden. Insgesamt zeigt sich, dass dieser Einnahmenbereich mit der Gemeindegröße ansteigt, wobei dies auch auf das steigende Infrastrukturangebot in größeren Gemeinden und Städten zurückgeführt werden kann. Eine Ausnahme stellen wieder die Kleinstgemeinden bis 500 EW dar, da in dieser EW-Klasse zahlreiche wirtschaftsstarke Gemeinden vertreten sind. Weiters ist auf zahlreiche Gemeindeverbände hinzuweisen, welche teilweise auch die Gebührenerhebung übernehmen, wodurch diese Einnahmen aus Gebühren nicht in den Gemeindehaushalten aufscheinen.

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 Schulgemeinerverbänden 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.) als auch zum Haushaltsausgleich auf Zuschüsse angewiesen sind.

Im Folgenden wird die Entwicklung der wichtigsten laufenden Einnahmen der Gemeinden nach EW-Klassen für die Jahre 2007 bis 2016 dargestellt (Tabelle 7). Die Einnahmen aus eigenen Steuern sind seit 2007 insgesamt um 28 Prozent gewachsen. Tendenziell sind die eigenen Steuern bei den Gemeinden bis 10.000 EW stärker gewachsen als bei den Gemeinden über 10.000 EW.

Bei den Ertragsanteilen, die seit 2007 um durchschnittlich 28 Prozent gestiegen sind, ist zu erkennen, dass diese seit 2007 bei den Gemeinden über 10.000 EW stärker gestiegen sind als bei den Gemeinden unter 10.000 EW. Mit dem Jahr 2011 traten mehrere Änderungen des FAG 2008 in Kraft, die sich unterschiedlich auf die Gemeinden nach EW-Klassen

Abbildung 11: Entwicklung der Einnahmenstruktur der laufenden Gebarung 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Einnahmen der laufenden Gebarung

auswirkten. Seitdem ist ein ähnlicher Verlauf der EW-Klassen zu verzeichnen. Der nächste Bruch ist dann mit dem Jahr 2017 zu erwarten, wenn das FAG 2017 in Kraft tritt.

Im Bereich der Einnahmen aus Gebühren, aus Leistungen, aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit fällt auf, dass seit 2007 die Gemeinden bis 5.000 EW deutlich stärkere Steigerungen in diesem Einnahmenbereich als Gemeinden darüber erzielten. Dies kann als Hinweis gedeutet werden, dass die Kostendeckungsgrade stärker angehoben wurden.

Die laufenden Transfereinnahmen sind nicht nur betragsmäßig bei den Kleinstgemeinden unter 500 EW mit rund 600 Euro pro Kopf am höchsten, sie sind in diesen Gemeinden seit 2007 mit 35 Prozent auch am stärksten gestiegen. Städte über 10.000 EW erhielten seit 2007 nur leicht erhöhte und teilweise sogar sinkende laufende Transfereinnahmen. Im Durchschnitt gab es bei den laufenden Transfereinnahmen seit 2007 einen Anstieg um 28 bzw. seit 2012 um 11 Prozent.

3.3 Laufende Einnahmen nach Bundesländern

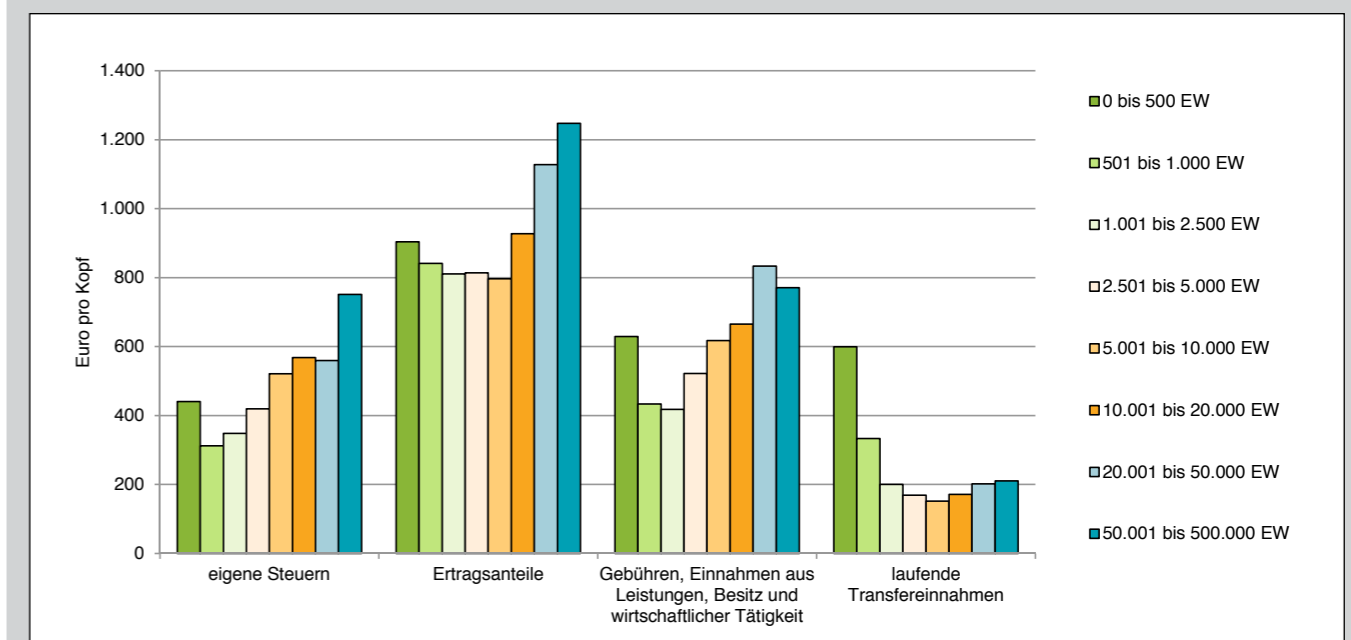
Die laufenden Einnahmen differenziert nach Bundesländern (Abbildung 13) zeigen eine unterschiedliche Finanzausstattung der Gemeinden. So sind beispielsweise die Einnahmen aus eigenen Steuern – nach dem Prinzip des örtlichen Aufkommens – in Vorarlberg mehr als doppelt so hoch wie

im Burgenland. Dies ist auch auf das West-Ost-Gefälle bei den durchschnittlichen Gehältern zurückzuführen, das sich wiederum auf die Kommunalsteuerhöhe auswirkt.

Deutlich homogener sind die Pro-Kopf-Werte der Ertragsanteile zwischen den Bundesländern verteilt, wobei der nivellierende Effekt im Finanzausgleich deutlich wird (Verteilung über die Bevölkerungszahl bzw. den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel). Die niedrigeren Pro-Kopf-Ertragsanteile in den burgenländischen und steirischen Gemeinden sind der kleinteiligen Gemeindestruktur und den ergänzenden Verteilungsschlüsseln (z. B. Getränkesteuerausgleich) im Finanzausgleich geschuldet. Der Wert in der Steiermark hat sich trotz der Gemeindestrukturereform im Jahr 2015 kaum erhöht, da sich dies bei der Bildung der länderweisen Ertragsanteilstöpfen der Gemeinden aufgrund der Verteilungsregelungen des FAG 2008 nur gering auswirkt. Die hohen Ertragsanteile in Salzburg, Tirol und Vorarlberg resultieren vorwiegend aus dem Getränkesteuerausgleich.

Bei den Gebühren, Einnahmen aus Leistungen sowie Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit zeigen sich je nach Bundesland ebenfalls sehr unterschiedliche Werte, die vorwiegend aufgrund der unterschiedlichen Organisationsformen der Gebührenbereiche bestehen. Im Burgenland finden sich etwa flächendeckende Gemeindeverbände im Wasserversorgungs- und Abfallentsorgungsbereich, wodurch

Abbildung 12: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Einnahmen nach EW-Klassen 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

Anmerkung: Laufende Transfereinnahmen setzen sich aus laufenden Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts (KZ 15) sowie sonstigen laufenden Transfereinnahmen (KZ 16) zusammen.

die Einnahmen in den Gemeindehaushalten verhältnismäßig gering sind.

Die laufenden Transfereinnahmen spiegeln vor allem die unterschiedlichen Förderpolitiken der Länder wider (z. B. für Kinderbetreuung oder im Schulbereich). Die niederösterreichischen Gemeinden erhalten geringe laufende Transfers, da sie im Gegensatz zu den anderen Bundesländern nicht für die Personalkosten der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen aufkommen müssen. Die burgenländischen Gemeinden erhalten mit 331 Euro pro Kopf überdurchschnittlich hohe laufende Transfereinnahmen, allerdings liegen sie bei den gesamten Transfereinnahmen (laufende plus Kapitaltransfers) im Mittelfeld, da sie im Gegenzug sehr geringe Kapitaltransfereinnahmen erhalten.

3.4 Gemeindeabgaben und Ertragsanteile im Detail

Die Kommunalsteuer in der Höhe von 2.235 Mio. Euro ist mit 66 Prozent (2016) die bedeutsamste Einnahmequelle bei den gemeindeeigenen Steuern (Abbildung 14). Im Jahr 2007 lag der Anteil an den eigenen Abgaben bei 62 Prozent. Zweitwichtigste Steuereinnahmenart ist die Grundsteuer mit einem Anteil von 17 Prozent im Jahr 2016.

Seit 2007 sind die Gemeindeabgaben um 30 Prozent gestiegen. Dies ist vor allem auf das starke Wachstum von 37 Prozent (2007) bzw. 15 Prozent (2012) bei den Einnahmen aus der Kommunalsteuer zurückzuführen. Die Einnahmen aus der Grundsteuer sind hingegen im selben Zeitraum weniger stark gewachsen (+23 Prozent seit 2007 bzw. +8 Prozent seit 2012). Die Interessentenbeiträge verzeichnen 2016 erstmals einen deutlichen Anstieg um 29 Mio. Euro bzw.

Tabelle 7: Ausgewählte Einnahmen der laufenden Gebarung pro Kopf nach EW-Klassen 2007 bis 2016

EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Einnahmen der laufenden Gebarung							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Euro pro Kopf									
eigene Steuern									
0 bis 500 EW	302	339	358	377	411	428	441	146	123
501 bis 1.000 EW	248	247	278	289	299	306	312	126	112
1.001 bis 2.500 EW	268	272	306	315	326	334	348	130	114
2.501 bis 5.000 EW	329	338	379	388	395	405	419	128	111
5.001 bis 10.000 EW	420	422	474	488	501	505	521	124	110
10.001 bis 20.000 EW	473	476	529	540	546	559	568	120	107
20.001 bis 50.000 EW	469	472	521	531	543	555	559	119	107
50.001 bis 500.000 EW	625	644	701	726	728	730	751	120	107
Gemeinden gesamt	301	307	343	354	365	374	386	128	112
Ertragsanteile									
0 bis 500 EW	718	706	801	846	877	899	904	126	113
501 bis 1.000 EW	667	656	755	788	815	836	841	126	111
1.001 bis 2.500 EW	636	639	730	761	787	803	810	127	111
2.501 bis 5.000 EW	637	646	735	767	791	807	814	128	111
5.001 bis 10.000 EW	626	642	727	754	777	791	797	127	110
10.001 bis 20.000 EW	683	743	814	848	875	915	927	136	114
20.001 bis 50.000 EW	849	917	1.009	1.050	1.082	1.117	1.128	133	112
50.001 bis 500.000 EW	965	1.040	1.151	1.190	1.215	1.248	1.247	129	108
Gemeinden gesamt	649	654	745	777	803	820	827	128	111
Gebühren, Einnahmen aus Leistungen, Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit									
0 bis 500 EW	462	507	537	583	610	621	629	136	117
501 bis 1.000 EW	317	340	409	393	410	425	433	137	106
1.001 bis 2.500 EW	317	334	405	387	399	408	417	132	103
2.501 bis 5.000 EW	402	425	490	489	500	506	522	130	107
5.001 bis 10.000 EW	500	506	570	583	593	598	618	124	108
10.001 bis 20.000 EW	559	585	637	636	650	654	665	119	104
20.001 bis 50.000 EW	876	734	788	786	802	813	833	95	106
50.001 bis 500.000 EW	702	697	759	757	773	769	770	110	102
Gemeinden gesamt	371	389	455	448	461	470	481	130	106
laufende Transfereinnahmen									
0 bis 500 EW	442	482	497	550	576	570	599	135	121
501 bis 1.000 EW	261	274	307	315	323	320	333	128	109
1.001 bis 2.500 EW	157	169	185	188	189	190	200	127	108
2.501 bis 5.000 EW	129	139	152	154	153	161	169	131	111
5.001 bis 10.000 EW	120	123	134	142	139	145	152	126	114
10.001 bis 20.000 EW	157	139	148	151	158	163	171	109	115
20.001 bis 50.000 EW	210	168	176	185	192	192	202	96	115
50.001 bis 500.000 EW	186	184	211	198	205	207	210	113	100
Gemeinden gesamt	179	190	207	214	217	219	229	128	111

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Einnahmen der laufenden Gebarung

12 Prozent zum Vorjahr. Gegenüber 2007 haben sich die sonstigen Gemeindeabgaben um 30 Prozent erhöht.

Wichtigste laufende Einnahmenart sind die Ertragsanteile. In der nachfolgenden Tabelle 8 wird ein Überblick über die Entwicklung der Ertragsanteilsverteilung auf die einzelnen Gebietskörperschaften gegeben. Hierbei handelt es sich um jene Ertragsanteile, welche den Gebietskörperschaften im jeweiligen Jahr zustehen. Damit unterscheiden sich die Ergebnisse von den weiteren Auswertungen dieser Publikation, denen die tatsächlich verbuchten Ertragsanteile zugrunde liegen. Da bei Letzteren auch die Nachverrechnungen aus dem Vorjahr enthalten sind, zeigen sich in den Rechnungsabschlüssen die Auswirkungen der Steuerreform im Jahr 2016 noch nicht. In Tabelle 8 ist hingegen im Jahr 2016 – erstmals seit den Wirtschaftskrisen Jahren – ein merkbarer Rückgang der Ertragsanteile um 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr zu erkennen. Die Steuerreform wird sich in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden daher erst mit dem Jahr 2017 auswirken.

Seit dem Jahr 2008 bewegte sich die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gebietskörperschaften in einem stabilen Bereich. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2008 wurden bei den Ländern Finanzzuweisungen in Ertragsanteile umgewandelt, weshalb es zu grundlegenden Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften zwischen 2007 und 2008 kam. Länder erhielten auch zusätzliche Finanzmittel im Bereich der Landeslehrerinnen und -lehrer, Spitäler, Kinderbetreuung

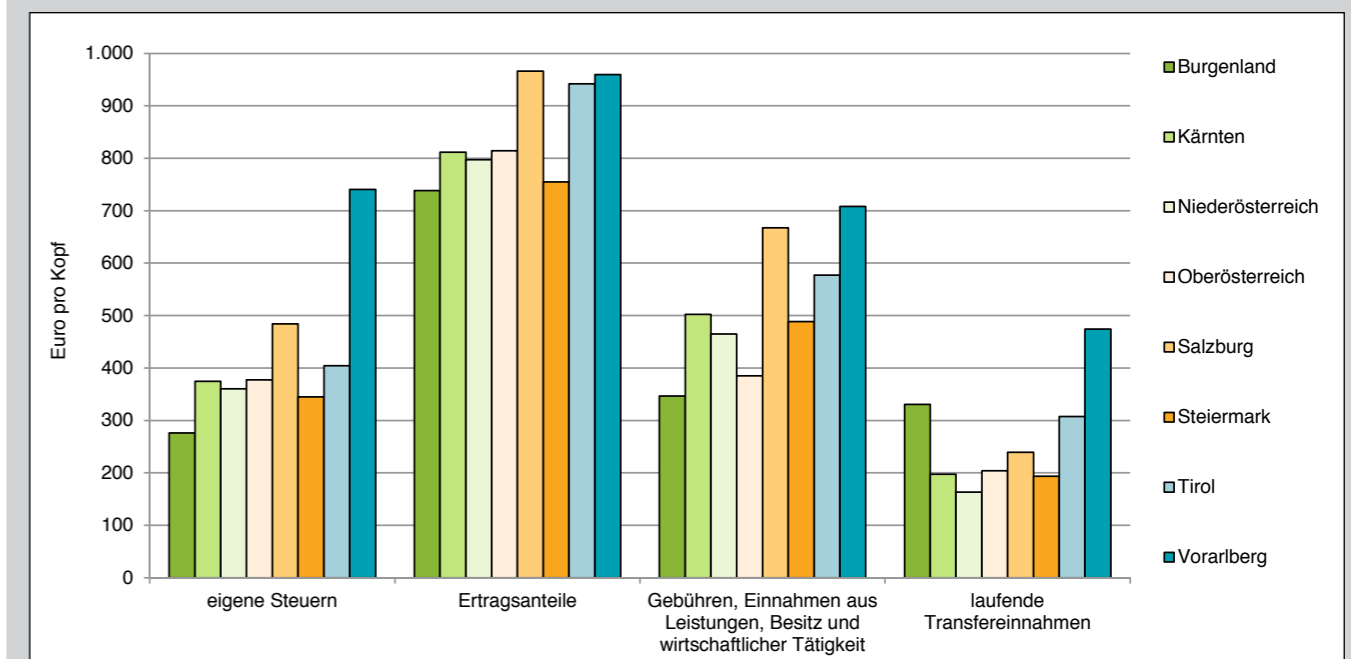
und der Abschaffung der Selbstträgerschaft. Durch das FAG 2017 sind keine Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften zu erwarten.

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

Durch das FAG 2008 kam 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 alle 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 beträgt. Der Ausgleich entfällt mehrheitlich auf die Gemeinden über

Abbildung 13: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Einnahmen nach Bundesländern 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

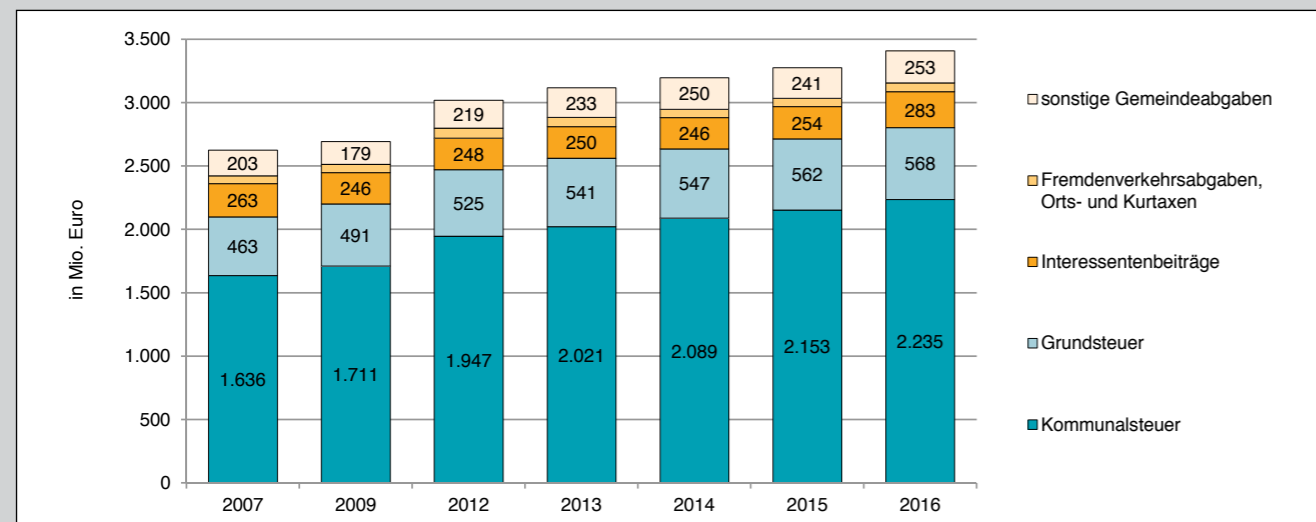
10.000 EW. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass diesen Einnahmen auch tatsächliche Ausgaben gegenüberstehen und diese Mehreinnahmen daher nicht zu einer Entlastung der Städtebudgets geführt haben.

Die nächste wesentliche Änderung ergab sich im Jahr 2009 aufgrund eines Methodenwechsels. Für die Berechnung des Finanzausgleichs wird seither die aktuelle Bevölkerungszahl herangezogen und nicht wie bis 2008 die Volkszählungszahlen (wurden 10-jährig erhoben). 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.

Seit 2007 sind die Ertragsanteile pro Kopf der Gemeinden über 10.000 EW stärker gestiegen (+31 Prozent) als bei den Gemeinden bis 10.000 EW (+27 Prozent).

Abbildung 14: Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben 2007 bis 2016



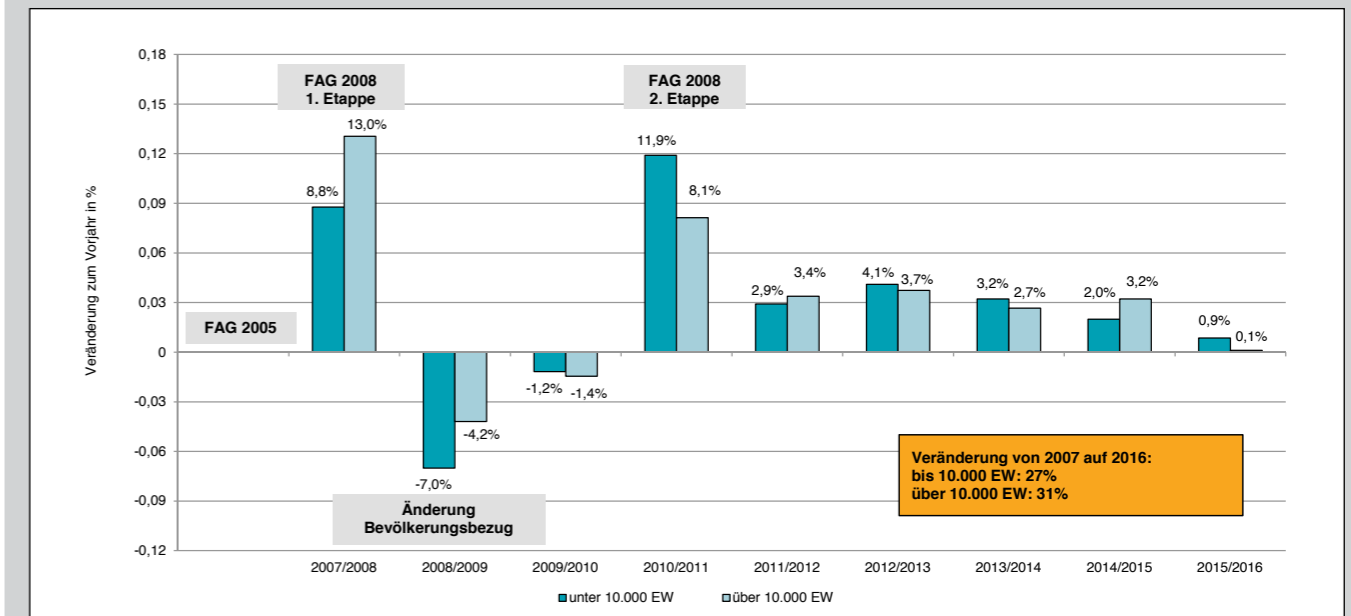
Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016. Anmerkung: „Sonstige Gemeindeabgaben“ umfassen die Abgaben von Anzeigen in Zeitungen, Getränkesteuer, Lustbarkeitsabgaben, Abgaben für das Halten von Tieren, Abgaben von Ankündigungen, Abgaben für den Gebrauch von öffentlichem Grund, Verwaltungsabgaben und sonstige Gemeindeabgaben.

Gebietskörperschaften	Entwicklung der Ertragsanteile							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 =100	2016 =100
in Mio. Euro									
Bund	42.596	38.838	44.304	46.717	48.171	50.290	49.222	116	111
Länder (ohne Wien)	6.569	9.592	10.857	11.449	11.820	12.390	12.099	184	111
Wien als Land	1.672	2.552	2.871	3.036	3.158	3.328	3.277	196	114
Wien als Gemeinde	1.864	1.876	2.235	2.302	2.395	2.552	2.526	136	113
Gemeinden (ohne Wien)	5.393	5.418	6.319	6.543	6.777	7.141	7.032	130	111
Gesamt	58.094	58.276	66.585	70.047	72.321	75.700	74.157	128	111
Anteil in % an der Summe der Ertragsanteile									
Bund	73,3%	66,6%	66,5%	66,7%	66,6%	66,4%	66,4%		
Länder (ohne Wien)	11,3%	16,5%	16,3%	16,3%	16,3%	16,4%	16,3%		
Wien als Land	2,9%	4,4%	4,3%	4,3%	4,4%	4,4%	4,4%		
Wien als Gemeinde	3,2%	3,2%	3,4%	3,3%	3,3%	3,4%	3,4%		
Gemeinden (ohne Wien)	9,3%	9,3%	9,5%	9,3%	9,4%	9,4%	9,5%		
Gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Tabelle 8: Entwicklung der Ertragsanteile bei Bund, Ländern und Gemeinden (ohne Vorwegabzüge) 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen 2007 bis 2016.

Abbildung 15: Jährliche Veränderung der Ertragsanteile pro Kopf der Gemeinden nach Jahren 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016. Anmerkung zur Berechnung der Pro-Kopf-Werte: Summe Ertragsanteile unter/über 10.000 EW bezogen auf die Gesamtbevölkerung unter/über 10.000 EW.

4. Ausgaben der laufenden Gebarung

Um den Einblick in die laufende Gebarung zu vervollständigen, widmet sich dieses Kapitel den laufenden Ausgaben. Nachfolgend werden die gesamthafte Entwicklung, die Veränderung der Ausgabenstruktur sowie eine differenzierte Darstellung nach EW-Klassen und Bundesländern gezeigt. Zusätzlich wird auf den Personalbereich als wichtigen Ausgabenbereich näher eingegangen. Den Transferleistungen – 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 belief sich im Jahr 2016 auf 14.251 Mio. Euro und erhöhte sich von 2007 bis 2016 um insgesamt 32 Prozent (Abbildung 16), seit 2012 um 12 Prozent. Damit entwickelten sie sich leicht höher als die laufenden Einnahmen (+29 Prozent seit 2007). Die laufenden Ausgaben betragen 89 Prozent der laufenden Einnahmen.

Im Zeitverlauf zeigen sich bei der Ausgabenstruktur strukturelle Veränderungen (Abbildung 17), welche insbesondere auf 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 stieg, sind vor allem die laufenden Transferausgaben an Träger des öffentlichen Rechts überdurchschnittlich stark gewachsen. Etwas gebremst wurde die Dynamik der Jahre 2012 und 2013 durch die Einführung des Pflegefonds. In den Jahren 2014 und 2015 kam es wieder zu einem deutlichen Anstieg. Im Jahr 2016 fiel der Anstieg der Transfers erstmals vergleichsweise moderat aus.¹⁵ Im längeren Zeitverlauf steigt der Anteil der laufenden Transferausgaben jedoch kontinuierlich und liegt 2016 aktuell bei 33,4 Prozent.

Der Anteil der Personalausgaben hat sich zwischen 2009 und 2014 jährlich leicht verringert und steigt seit 2015 leicht an. Die Ausgaben für den Verwaltungs- und Betriebsaufwand haben im Betrachtungszeitraum an relativem Gewicht verloren. Das kann als Ergebnis der zahlreichen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung gewertet werden.

¹⁵ Siehe Kapitel 7.

4.2 Laufende Ausgaben nach EW-Klassen

Im Folgenden werden die wichtigsten laufenden Ausgaben der Gemeinden differenziert nach EW-Klassen dargestellt. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die Ausgaben für Personal und für laufende Transfers mit der EW-Klasse steigen (Abbildung 18). Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Verwaltung und Betrieb hingegen sind in einer Kleinstgemeinde (bis 500 EW) deutlich höher als in den großen Städten, die niedrigsten Ausgaben verzeichnen Gemeinden mit 1.001 bis 2.500 EW.

Die Pro-Kopf-Werte der Personalausgaben der österreichischen Gemeinden steigen mit zunehmender Gemeinde-

größe. Dies ist damit zu erklären, dass Gemeinden ab einer bestimmten Größe ein umfangreicheres Aufgabenportfolio haben als kleinere Gemeinden, wodurch auch mehr Personal benötigt wird. Bei den Gemeinden bis 1.000 EW bestehen hingegen höhere Pro-Kopf-Ausgaben für Personal als bei den Gemeinden von 1.001 bis 2.500 EW, da es eine gewisse Anzahl an Personal in der Verwaltung geben muss.

Beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand wird besonders deutlich, dass die Infrastrukturerhaltung in Kleinstgemeinden sowie in Gemeinden ab 5.001 EW überdurchschnittlich teuer ist. Bei Kleinstgemeinden müssen Fixkosten der Infrastruktur für verhältnismäßig wenige Einwohnerinnen

Ausgaben der laufenden Gebarung

und Einwohner getragen werden und sind somit weniger effizient. In dieser Kategorie finden sich verstärkt Tourismusgemeinden, welche die Infrastruktur nicht nur für die eigene Bevölkerung, sondern auch für den Fremdenverkehr zur Verfügung stellen. Größere Gemeinden übernehmen zentralörtliche Funktionen mit entsprechend höherer Infrastruktur, welche 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.

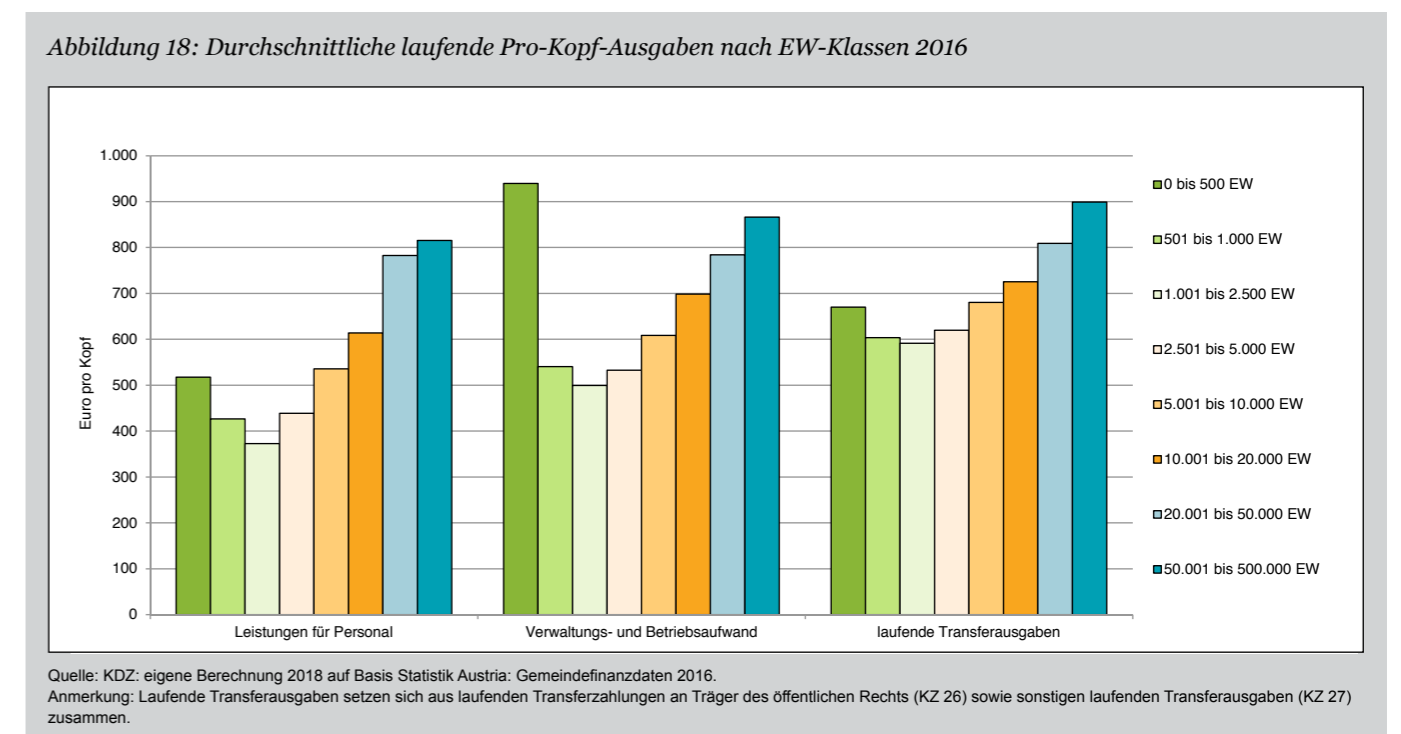
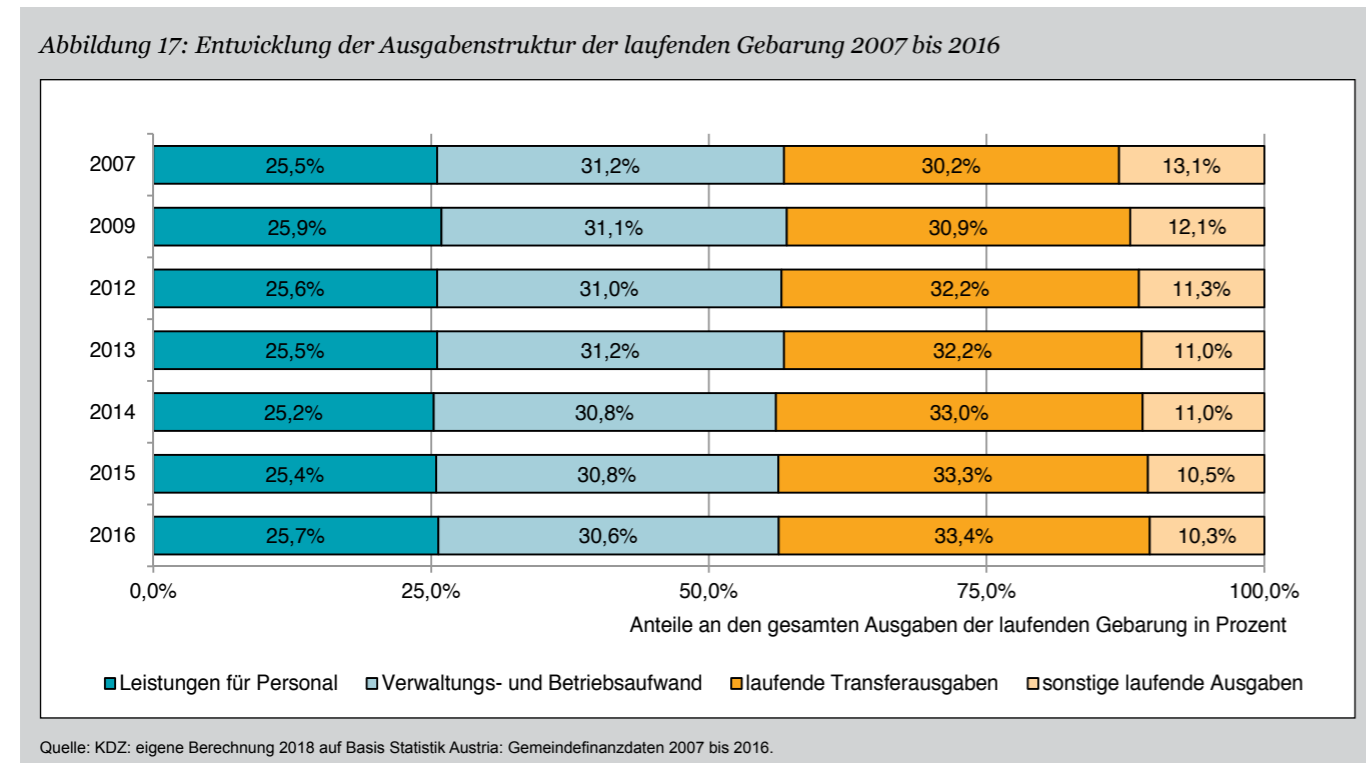
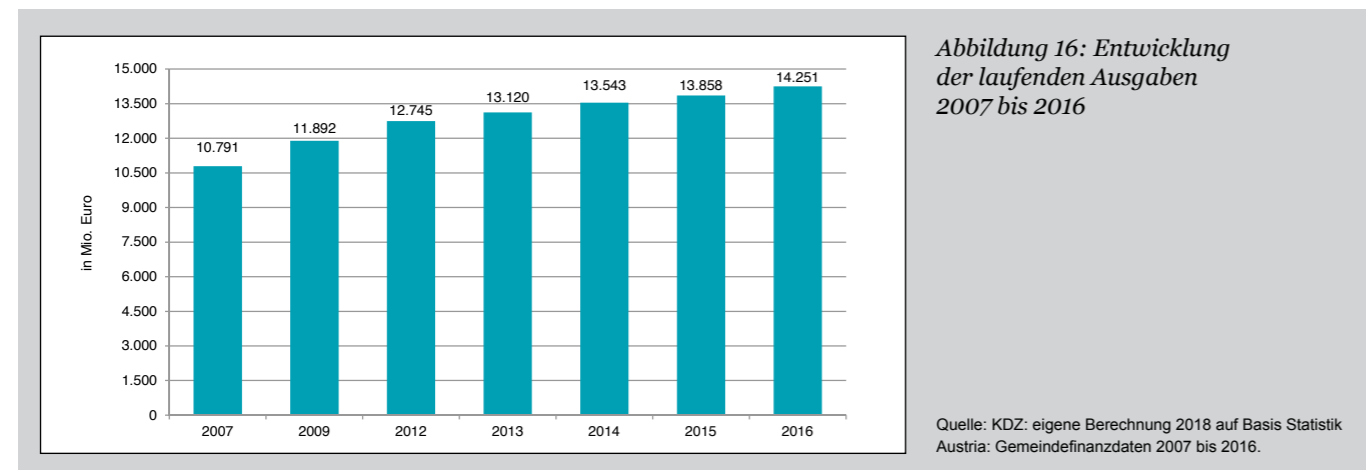
Die laufenden Transferausgaben sind in hohem Ausmaß von den bundeslandspezifischen Regelungen im Bereich der Umlagen abhängig, welche insbesondere die Finanzkraft als bestimmenden Faktor festlegen. So müssen finanzkräftigere Gemeinden einen größeren Anteil der Gesamtumlagenbelastung der Gemeinden eines 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.

Tabelle 9 weist die Höhe und die Veränderung wichtiger laufender Ausgaben zwischen 2007 und 2016 pro Kopf nach EW-Klassen der Gemeinden aus. Die Personalausgaben stiegen von 2007 bis 2016 um 37 Prozent, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 29 Prozent und die laufenden Transferausgaben um 43 Prozent.

Bei den Personalausgaben und beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand fällt auf, dass diese umso deutlicher steigen, je kleiner die Gemeinden sind. Dies ist – zumindest teilweise – 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 (beispielsweise im Kinderbetreuungsbereich).

Im Zehnjahresvergleich fällt der überproportional starke Anstieg um 43 Prozent bei den laufenden Transferausgaben auf. Aufgrund der dynamischen Entwicklung stellen die laufenden Transferausgaben seit dem Jahr 2012 die betragsmäßig wesentlichste Ausgabenruppe dar und sind seither um 14 Prozent gestiegen. Gründe für diesen starken Zuwachs sind die starken Erhöhungen der Sozialhilfeumlage (+61 Prozent seit 2007 bzw. +23 Prozent seit 2012) sowie der Krankenanstaltenumlage (+53 Prozent seit 2007 bzw. +20 Prozent seit 2012).

Der Anstieg der laufenden Transferausgaben beträgt seit 2007 durchschnittlich 43 Prozent und schwankt zwischen 38 Prozent bei den großen Städten und 44 Prozent bei den Gemeinden mit 1.001 bis 2.500 EW. Betragsmäßig bestehen bei den laufenden Transferausgaben jedoch starke Unterschiede, indem Gemeinden mit 501 bis 2.500 EW mit rund 600 Euro pro Kopf und Städte über 50.000 EW mit rund 900 Euro pro Kopf belastet werden.

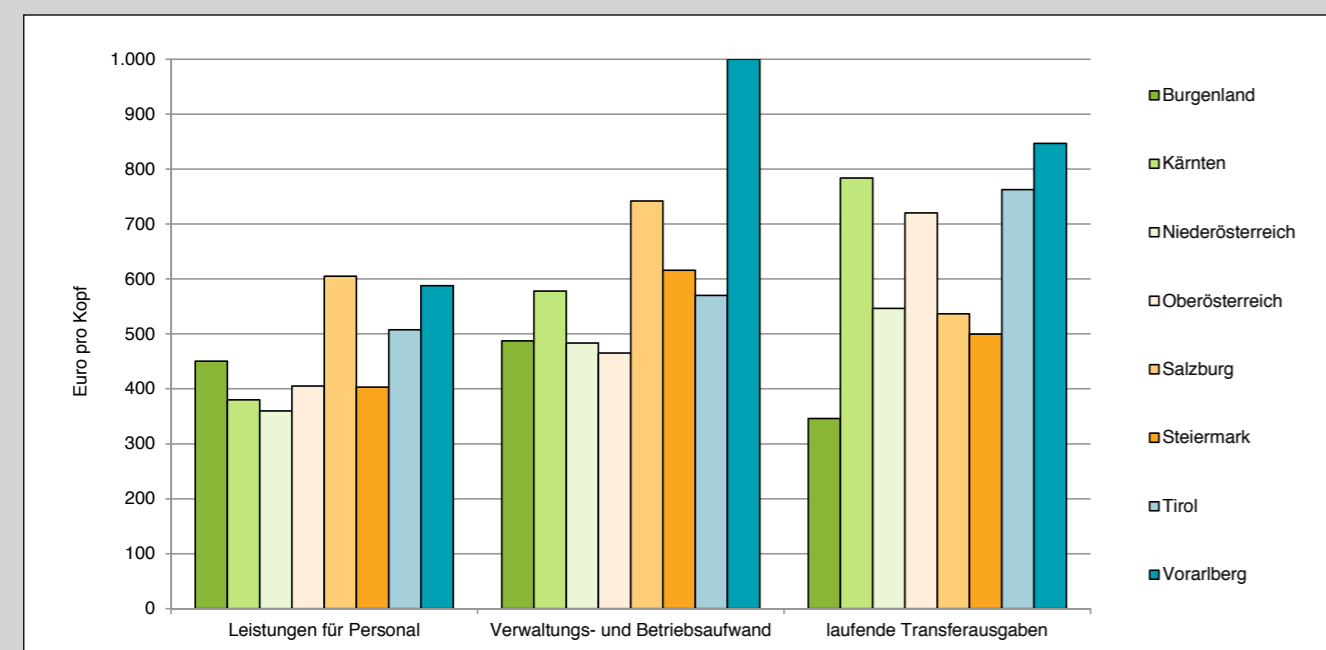


EinwohnerInnen-Klassen	Mittelwerte ausgewählter Ausgaben der laufenden Gebarung							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
Leistungen für Personal in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	342	399	439	458	477	497	518	152	118
501 bis 1.000 EW	304	339	375	389	398	411	427	140	114
1.001 bis 2.500 EW	271	307	331	343	349	361	373	137	112
2.501 bis 5.000 EW	322	364	390	402	410	425	439	136	113
5.001 bis 10.000 EW	403	456	485	498	507	519	536	133	110
10.001 bis 20.000 EW	487	539	564	574	580	597	614	126	109
20.001 bis 50.000 EW	693	725	741	759	760	769	783	113	106
50.001 bis 500.000 EW	671	750	778	789	797	809	815	121	105
Gemeinden gesamt	313	353	380	393	401	414	428	137	112
Verwaltungs- und Betriebsaufwand in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	698	759	824	854	899	970	940	135	114
501 bis 1.000 EW	428	489	512	549	555	550	541	126	106
1.001 bis 2.500 EW	372	416	449	478	485	495	499	134	111
2.501 bis 5.000 EW	424	469	493	523	533	537	533	126	108
5.001 bis 10.000 EW	529	557	590	587	604	606	608	115	103
10.001 bis 20.000 EW	573	630	637	665	677	694	698	122	110
20.001 bis 50.000 EW	635	672	710	735	744	778	784	124	110
50.001 bis 500.000 EW	680	727	793	787	783	792	866	127	109
Gemeinden gesamt	430	477	508	536	546	555	554	129	109
laufende Transferausgaben in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	468	548	578	620	636	653	670	143	116
501 bis 1.000 EW	424	472	528	545	572	588	604	142	114
1.001 bis 2.500 EW	410	464	516	531	557	573	591	144	114
2.501 bis 5.000 EW	438	494	551	565	595	609	620	142	113
5.001 bis 10.000 EW	479	536	590	608	660	661	680	142	115
10.001 bis 20.000 EW	519	574	637	649	685	704	725	140	114
20.001 bis 50.000 EW	570	639	708	731	774	788	809	142	114
50.001 bis 500.000 EW	652	751	831	856	872	898	899	138	108
Gemeinden gesamt	432	487	541	558	586	601	617	143	114

Tabelle 9: Ausgewählte Ausgaben der laufenden Gebarung pro Kopf nach EW-Klassen 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Abbildung 19: Durchschnittliche laufende Pro-Kopf-Ausgaben nach Bundesländern 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

4.3 Laufende Ausgaben nach Bundesländern

Abbildung 19 zeigt starke Unterschiede bei den ausgewählten laufenden Ausgaben aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und gesetzlichen Rahmenbedingungen in den Bundesländern. In Niederösterreich sind z. B. die Personalausgaben mit 360 Euro pro Kopf am geringsten, da beispielsweise die Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen beim Land Niederösterreich angestellt sind.

Ebenso bestehen beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand sehr deutliche Unterschiede. Die Ausgaben in Vorarlberg sind mehr als doppelt so hoch als im Burgenland, in Niederösterreich und Oberösterreich. Auch hier werden unterschiedliche Strukturen deutlich (z. B. Ausmaß an Gemeindeverbänden oder Ausgliederungen).

Weitere sehr starke Differenzen sind bei den laufenden Transferausgaben erkennbar. Insbesondere die unterschiedlichen Co-Finanzierungsregelungen zwischen den Bundesländern wirken sich in den Bereichen Soziales und Gesundheit aus. Im Burgenland beträgt die Kranken-

staltenumlage nur 10 Prozent, während sie in den anderen Bundesländern im Schnitt 40 Prozent beträgt.¹⁶

4.4 Personalstand und Personalausgaben im Detail

Die Personalausgaben stellen einen wesentlichen Ausgabebereich des laufenden Betriebs dar. Die Kosten von Personal in ausgelagerten Gemeindeeinheiten und Gemeindeverbänden sind in den Gemeindehaushaltsdaten nicht enthalten. Die Gemeinden beschäftigten im Jahr 2016 insgesamt 74.649 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Seit dem Jahr 2007 stagniert der Personalstand. Die Betrachtung der Bedienstetenzahl nach EW-Klassen zeigt, dass die Entwicklung in den Gemeinden recht unterschiedlich war (Tabelle 10).

Seit dem Jahr 2007 sind die Bedienstetenzahlen in den Gemeinden bis 10.000 EW leicht angestiegen, in den Kleinstgemeinden unter 500 EW und in den Gemeinden mit 1.001 bis 2.500 EW sogar um 14 Prozent. Demgegenüber ist der Personalstand in Gemeinden über 20.000 EW um 13 bis 15 Prozent zurückgegangen. Diese Entwicklung bei den großen Städten dürfte insbesondere auf Konsolidierungsbemühungen und Ausgliederungen zurückzuführen sein.

16) Siehe hierzu Kapitel 7.2.

	Anzahl der Gemeindebediensteten							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
Bedienstete zum 31.12.									
0 bis 500 EW	342	363	362	366	372	377	391	114	108
501 bis 1.000 EW	1.984	2.055	2.186	2.217	2.251	2.200	2.225	112	102
1.001 bis 2.500 EW	11.378	11.901	12.178	12.450	12.602	12.748	12.929	114	106
2.501 bis 5.000 EW	13.753	14.239	14.372	14.551	14.751	15.047	15.272	111	106
5.001 bis 10.000 EW	12.125	12.465	12.819	12.500	12.369	12.460	12.604	104	98
10.001 bis 20.000 EW	10.136	10.239	10.125	10.203	10.096	10.240	10.415	103	103
20.001 bis 50.000 EW	8.561	8.225	7.863	7.888	7.559	7.482	7.482	87	95
50.001 bis 500.000 EW	15.755	15.443	14.182	14.128	14.664	13.531	13.329	85	94
Gemeinden gesamt	74.033	74.930	74.086	74.302	74.665	74.085	74.649	101	101

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

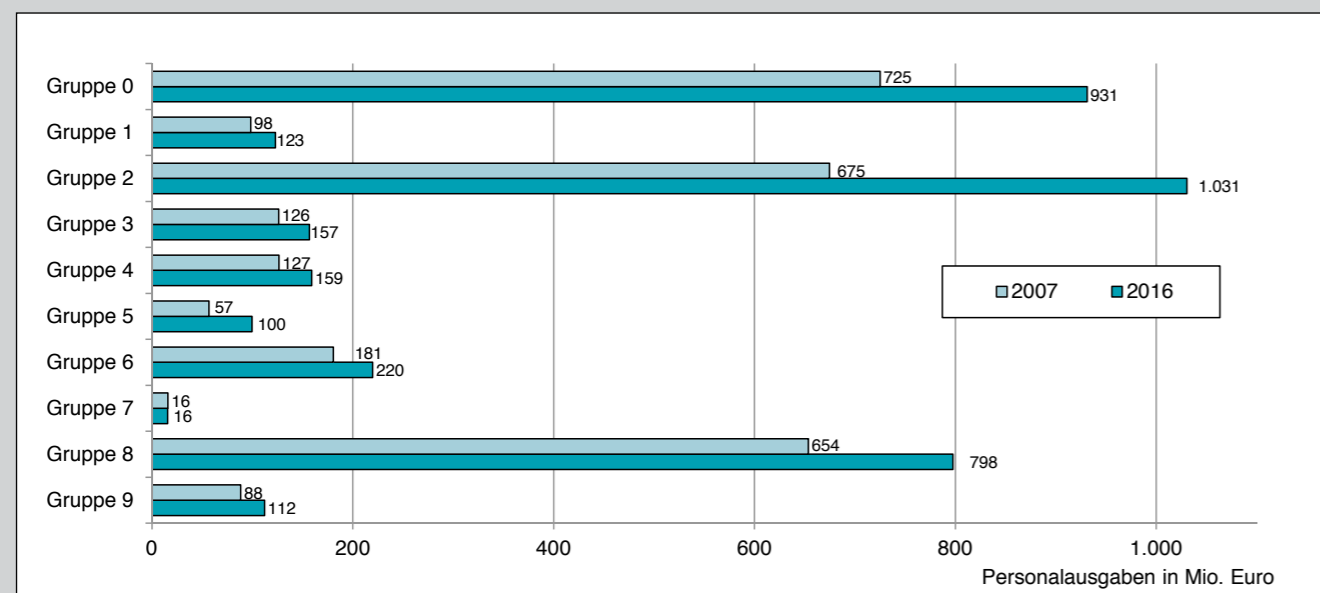
Tabelle 10: Entwicklung der Bedienstetenzahl der Gemeinden nach EW-Klassen 2007 bis 2016

	Anzahl der Gemeindebediensteten							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
Bedienstete zum 31.12.									
Burgenland	2.868	3.093	3.130	3.220	3.274	3.341	3.323	116	106
Kärnten	5.813	5.722	5.398	5.376	5.642	5.547	5.384	93	100
Niederösterreich	16.449	16.674	16.704	16.953	16.831	16.693	16.728	102	100
Oberösterreich	14.745	14.385	14.453	14.501	15.290	14.426	14.574	99	101
Salzburg	8.685	8.825	9.466	8.820	8.376	8.588	8.710	100	92
Steiermark	13.268	13.317	12.057	12.150	11.798	11.772	11.896	90	99
Tirol	7.791	8.028	8.116	8.451	8.564	8.718	8.957	115	110
Vorarlberg	4.414	4.886	4.763	4.831	4.890	5.000	5.078	115	107
Gemeinden gesamt	74.033	74.930	74.086	74.302	74.665	74.085	74.649	101	101

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Tabelle 11: Entwicklung der Bedienstetenzahl der Gemeinden nach Bundesländern 2007 bis 2016

Abbildung 20: Personalausgaben der Gemeinden nach VA-Gruppen 2007 und 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 und 2016.

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.

Auch bei Betrachtung nach Bundesländern (Tabelle 11) zeigt sich ein differenziertes Bild. Die Anzahl an Bediensteten in den Bundesländern Kärnten und Steiermark wurde seit 2007 um 7 bis 10 Prozent reduziert. Die burgenländischen, Tiroler und Vorarlberger Gemeinden haben hingegen ihr Personal seit 2007 um 15 bis 16 Prozent sowie seit 2012 um 6 bis 10 Prozent aufgestockt. Bei dieser Betrachtung wirken sich strukturelle Änderungen und Ausgliederungen stark aus. In der Kinderbetreuung haben aufgrund von Leistungssteigerungen die Personalstände zugenommen.

Gegenläufig zum stagnierenden Personal entwickeln sich die diesbezüglichen Ausgaben. Seit 2007 haben die Personalausgaben der Gemeinden insgesamt um 33 Prozent zugenommen, bedingt durch die Altersstruktur, die Biennalsprünge im öffentlichen Dienst und die Gehaltsanpas-

sungen. Abbildung 20 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben der Gemeinden nach Voranschlagsgruppen (VA-Gruppen). Dabei fällt auf, dass die Personalausgaben der VA-Gruppe 0 Allgemeine Verwaltung und politische Organe (26 Prozent), der VA-Gruppe 2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (28 Prozent) und in der VA-Gruppe 8 Dienstleistungen (allgemeine Daseinsvorsorge, wie z. B. Wasser, Abwasser, Abfall) (26 Prozent) drei Viertel der gesamten Personalausgaben ausmachen. Die stärksten Zuwächse seit 2007 bestehen mit 76 Prozent in der VA-Gruppe 5 (Gesundheit) und mit 53 Prozent in der VA-Gruppe 2, wo insbesondere die Ausgaben für Kinderbetreuung und Schulen enthalten sind. Dieser Anstieg der Personalausgaben von 356 Mio. Euro bei der Kinderbetreuung belastet die Gemeindebudgets am stärksten.

5. Investitionstätigkeit

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die Struktur der Gemeindeinvestitionen und über die regionalen Unterschiede in der Investitionstätigkeit.

5.1 Gemeindeinvestitionen gemäß Rechnungsabschluss

Die österreichischen Gemeinden investierten im Jahr 2016 2,4 Mrd. Euro (Abbildung 21), zusätzlich erwarben sie Wertpapiere und Beteiligungen in der Höhe von 172 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2011 zeigte sich ein langfristiger Trend mit rückläufigen Gemeindeinvestitionen, welcher mit den Einbrüchen in den Jahren 2010 und 2011 aufgrund der Wirtschaftskrise einen Tiefpunkt fand. Seitdem findet eine langsame Erholung statt.

Bei der Interpretation der Investitionen ist auch das nicht zu vernachlässigende Ausmaß an ausgelagerten Gesellschaften zu berücksichtigen. Nach einer Erhebung für den Österreichischen Staatsschuldenausschuss belief 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.¹⁷ Neuere Schätzungen existieren derzeit nicht.

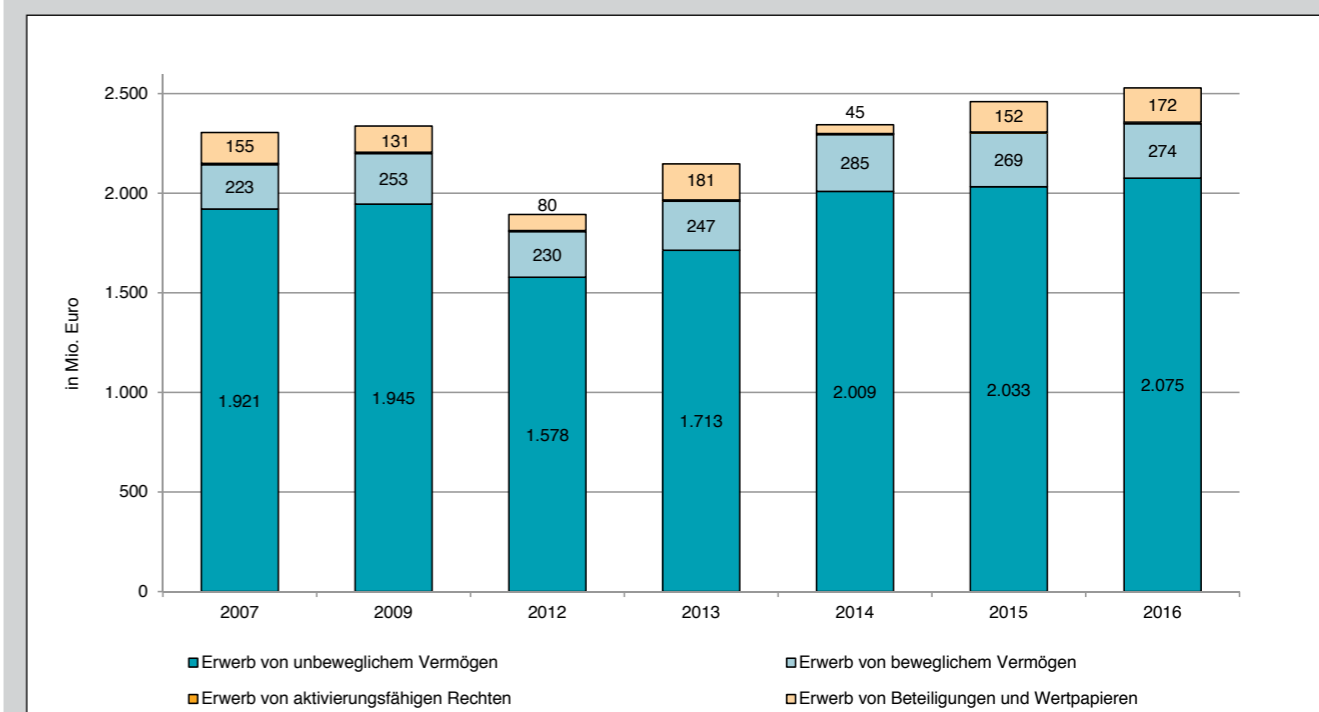
Erstmals mit 2012 erhöhten sich die Investitionen exkl. dem Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren wieder. Stärkere Zuwächse bestanden insbesondere 2013 (+8 Prozent gegenüber dem Vorjahr) und 2014 (+17 Prozent), dabei handelt es sich möglicherweise um das Nachholen des Investitionsrückstandes in den Krisenjahren. 2015 stagnierten hingegen die Investitionen wieder, 2016 ist ein nur kleiner Zuwachs von 2 Prozent zu verzeichnen. Die wichtigsten Investitionsbereiche betreffen den Straßenbau, Schulen und die Kinderbetreuung.

Das durchschnittliche Investitionsvolumen der Gemeinden pro Kopf¹⁸ lag im Jahr 2016 bei 440 Euro, 2007 lag es bei 395 Euro (Tabelle 12). Damit liegen die Investitionen pro Kopf (seit dem Jahr 2014) absolut wieder über den Werten vor der Wirtschaftskrise. Seit 2007 stiegen die Investitionen um 11 Prozent. Dem gegenüber beträgt der inflationäre Anstieg im Zeitraum 2007 bis 2016 17,9 Prozent. Der

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

18) Ohne den Erwerb von Beteiligungen und Wertpapieren.

Abbildung 21: Entwicklung der Gemeindeinvestitionen 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Baukostenindex ist in diesem Zeitraum sogar um 20,2 Prozent gestiegen. Es konnte daher noch nicht an das Vorkrisenniveau angeschlossen werden.

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 im hohen Maße darauf zurückzuführen, dass die Investitionen in ausgegliederte Gesellschaften ausgelagert wurden.

Betrachtet man die Investitionen nach EW-Klassen seit dem Jahr 2012, zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Investitionen – mit Ausnahme der Gemeinden zwischen 5.001 und 10.000 EW – in den Gemeinden bis 20.000 EW mit 27 bis 46 Prozent über der Inflation angestiegen sind. Hingegen wurde bei den größeren Städten mit -2 bzw. +6 Prozent die Inflationsrate deutlich verfehlt.

Bei einem Vergleich nach Bundesländern zeigen sich seit 2012 Zuwächse zwischen 15 Prozent in Salzburg und 56 Prozent in Oberösterreich (Tabelle 13). Im Burgenland kam

es zu einem Rückgang. Bei dieser Betrachtung ist darauf hinzuweisen, dass das jährliche Investitionsvolumen nach Bundesland Schwankungen unterlegen ist und dies daher nur eine Momentaufnahme ist.

Deutliche Differenzen bestehen im Niveau der Pro-Kopf-Investitionen. Unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen finden sich 2016 in den Gemeinden in der Steiermark (34 Prozent unter dem Durchschnitt), im Burgenland (27 Prozent) und in Kärnten (25 Prozent). Überdurchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen bestanden in den Vorarlberger und Tiroler Gemeinden (43 bzw. 52 Prozent über dem Durchschnitt). In Oberösterreich kam es mit dem Jahr 2015 zu einem deutlichen Anstieg.

Die regionale Verteilung der Investitionstätigkeit wird in Abbildung 22 sichtbar. Dabei wurden die Gemeinden entsprechend ihrer durchschnittlichen Pro-Kopf-Investitionen im Zeitraum 2012 bis 2016 in fünf Quintile¹⁹ eingeteilt.

19) 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.

EinwohnerInnen-Klassen	Investitionen pro Kopf							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	532	663	621	648	619	782	790	148	127
501 bis 1.000 EW	455	458	379	402	477	491	517	114	137
1.001 bis 2.500 EW	407	415	324	359	425	453	432	106	133
2.501 bis 5.000 EW	342	367	284	307	387	378	384	112	135
5.001 bis 10.000 EW	315	312	277	295	359	315	321	102	116
10.001 bis 20.000 EW	325	326	246	284	306	334	360	111	146
20.001 bis 50.000 EW	281	326	282	285	304	306	276	98	98
50.001 bis 500.000 EW	200	160	166	177	179	156	176	88	106
Gemeinden gesamt	395	411	332	361	424	443	440	111	133

Tabelle 12: Pro-Kopf-Investitionen nach EW-Klassen 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Bundesländer	Investitionen pro Kopf							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Euro pro Kopf									
Burgenland	290	267	338	284	304	306	322	111	95
Kärnten	375	292	241	254	303	279	332	89	138
Niederösterreich	465	494	364	393	460	445	442	95	122
Oberösterreich	411	466	275	312	370	471	429	104	156
Salzburg	287	295	375	346	463	423	429	150	115
Steiermark	286	294	222	261	363	298	290	102	131
Tirol	469	476	427	512	553	627	670	143	157
Vorarlberg	370	397	522	550	598	691	627	169	120
Bundesländer gesamt	395	411	332	361	424	443	440	111	133

Tabelle 13: Pro-Kopf-Investitionen nach Bundesländern 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Investitionstätigkeit

Dabei zeigen sich regionale Cluster intensiver Investitionstätigkeit verstärkt in touristisch geprägten Regionen, aber auch in Teilen Niederösterreichs. Regionen mit geringeren Investitionen finden sich in Unterkärnten, in der Obersteiermark sowie im Süden des Burgenlands.

Die Gründe für eine hohe Investitionstätigkeit sind vielfältig und regional unterschiedlich, wie insbesondere eine hohe Finanzkraft in der Region oder auch ein besonders starkes Bevölkerungswachstum. Vor allem Tourismusgemeinden weisen sehr oft hohe Investitionen pro Kopf aus. In diesen Gemeinden wird die Infrastruktur saisonbedingt für weit mehr Menschen benötigt.

Die erkennbaren Unterschiede nach Bundesländern sind auch auf organisatorische Gründe zurückzuführen. 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 Wasser-

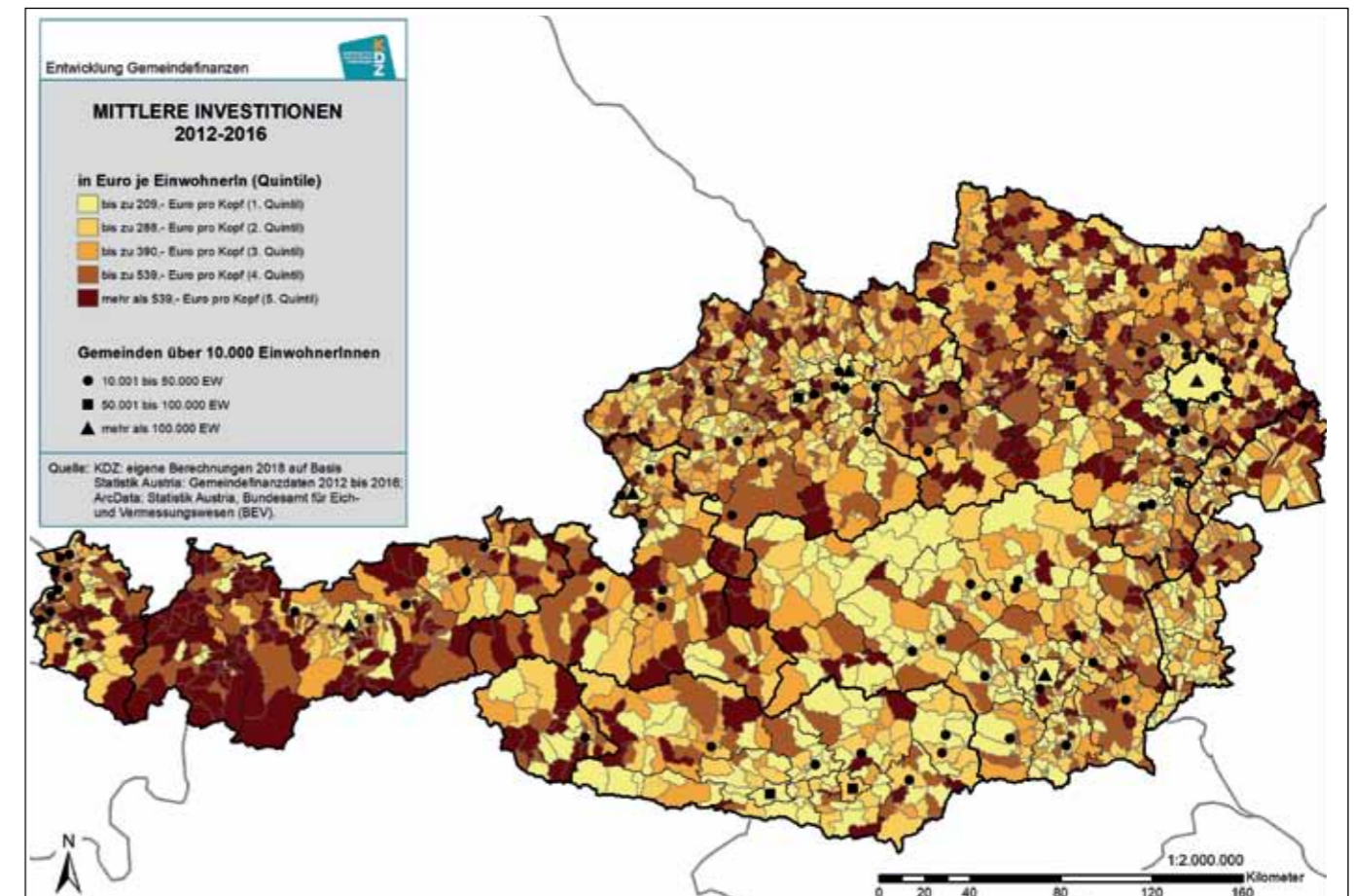
versorgung, Abwasserentsorgung und Müllbeseitigung), weshalb es hier auch zu deutlichen Unterschieden zwischen den Bundesländern und Regionen kommen kann.

5.2 Investitionstätigkeit der Gemeindeebene gemäß ESVG

Zu bemerkenswerten Ergebnissen führt das Betrachten der Entwicklung der kommunalen Investitionstätigkeit der öffentlichen Haushalte mit dem gesamtwirtschaftlichen Investitionsvolumen und dem BIP über zehn Jahre hinweg (Tabelle 14). 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 2016 entsprach das Investitionsvolumen der Gemeindeebene (inkl. Wien)²⁰ 3,43 Prozent der Bruttoinvestitionen

20) Die Daten zur Investitionstätigkeit werden von der Statistik Austria nur inkl. Wien veröffentlicht.

Abbildung 22: Durchschnittliche Pro-Kopf-Investitionen der Gemeinden – Durchschnitt 2012 bis 2016



aller österreichischen Gebietskörperschaften²¹, im Jahr 2007 lag der Anteil bei 3,24 Prozent. Der niedrigste Anteil wurde 2011 mit 3 Prozent erreicht.

Während in den Jahren 2013 und 2014 bei den öffentlichen Investitionen der Gemeindeebene deutliche Anstiege gegenüber dem Vorjahr bestanden (12 bzw. 9 Prozent), wurde der Trend im Jahr 2015 mit einer Steigerung von nur 4 Prozent gegenüber dem Vorjahr gebremst und kam 2016 mit -2 Prozent zum Stillstand. Seit 2007 wuchsen die öffentlichen Investitionen der Gemeinden dennoch mit 29 Prozent stärker

21) Die Bruttoinvestitionen aller Gebietskörperschaften umfassen neben dem Sektor Staat auch den Bereich der nichtfinanziellen sowie finanziellen Kapitalgesellschaften.

an als die Bruttoinvestitionen aller Gebietskörperschaften (22 Prozent). Vergleicht man hingegen die Entwicklung seit 2009 (als letztes Vorkrisenjahr), zeigt sich, dass sich die Investitionen aller Gebietskörperschaften um 30 Prozent erhöhten, die Investitionen der Gemeinden nur um zehn Prozent.

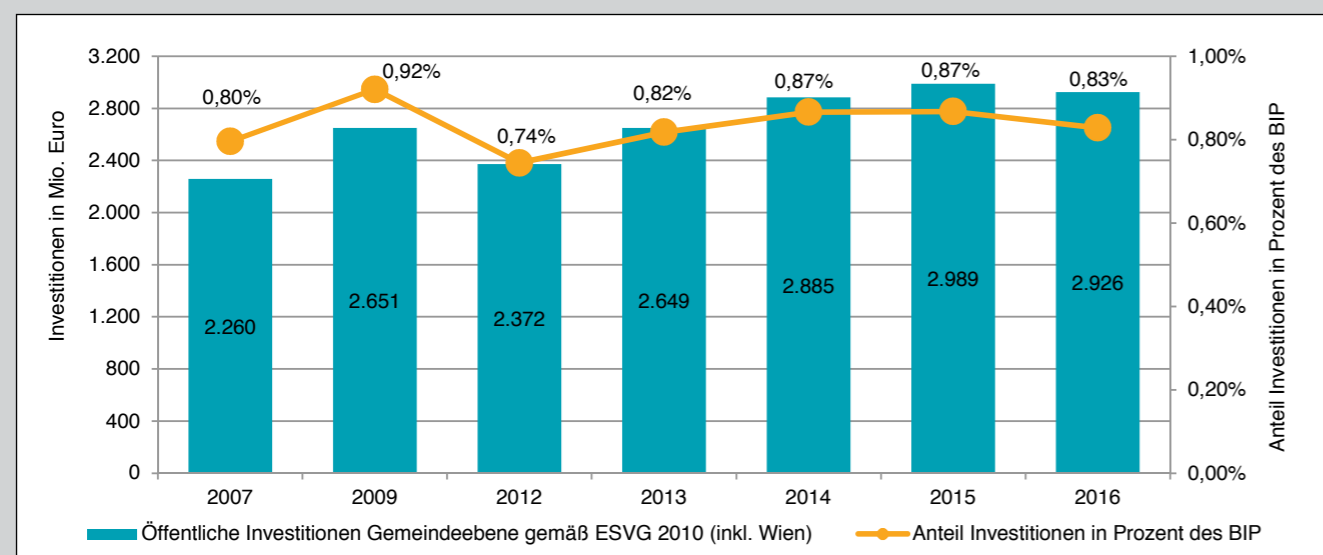
Betrachtet man das Verhältnis von Gemeindeinvestitionen im öffentlichen Bereich inkl. Wien (gemäß ESVG) und Wirtschaftsleistung (BIP) (Abbildung 23), zeigt sich, dass die Investitionen im Jahr 2015 mit 0,87 Prozent des BIP den bisher höchsten Wert seit 2010 erreichten, 2009 hat er noch 0,92 Prozent betragen. Im Jahr 2016 sind die Investitionen erstmals wieder zurückgegangen – und zwar auf 0,83 Prozent des BIP.

Tabelle 14: Bruttoinlandsprodukt, Bruttoinvestitionen gemäß VGR, Investitionen der Gemeindeebene inkl. Wien gemäß ESVG 2010, 2007 bis 2016

	Kommunale und volkswirtschaftliche Investitionstätigkeit laut ESVG 2010						Index 2016		
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Mio. Euro									
Bruttoinlandsprodukt - BIP	283.978	288.044	318.653	323.910	333.063	344.493	353.297	124	111
Gesamtwirtschaftliche Bruttoinvestitionen gemäß VGR	69.814	65.603	76.404	76.842	78.333	81.199	85.209	122	112
Öffentliche Investitionen Gemeindeebene gemäß ESVG 2010 (inkl. Wien) 1)	2.260	2.651	2.372	2.649	2.885	2.989	2.926	129	123
in Prozent des BIP	0,80%	0,92%	0,74%	0,82%	0,87%	0,87%	0,83%		
in Prozent der Bruttoinvestitionen gesamt	3,24%	4,04%	3,10%	3,45%	3,68%	3,68%	3,43%		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2007 bis 2016.
Anmerkung: 1) Öffentliche Investitionen Gemeindeebene: Stand 28.09.2017

Abbildung 23: Investitionen der Gemeindeebene inkl. Wien sowie in Prozent des BIP 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: BIP und Öffentliche Finanzen 2007 bis 2016.
Anmerkung: Öffentliche Investitionen Gemeindeebene: Stand 28.09.2017

6. Verschuldungssituation

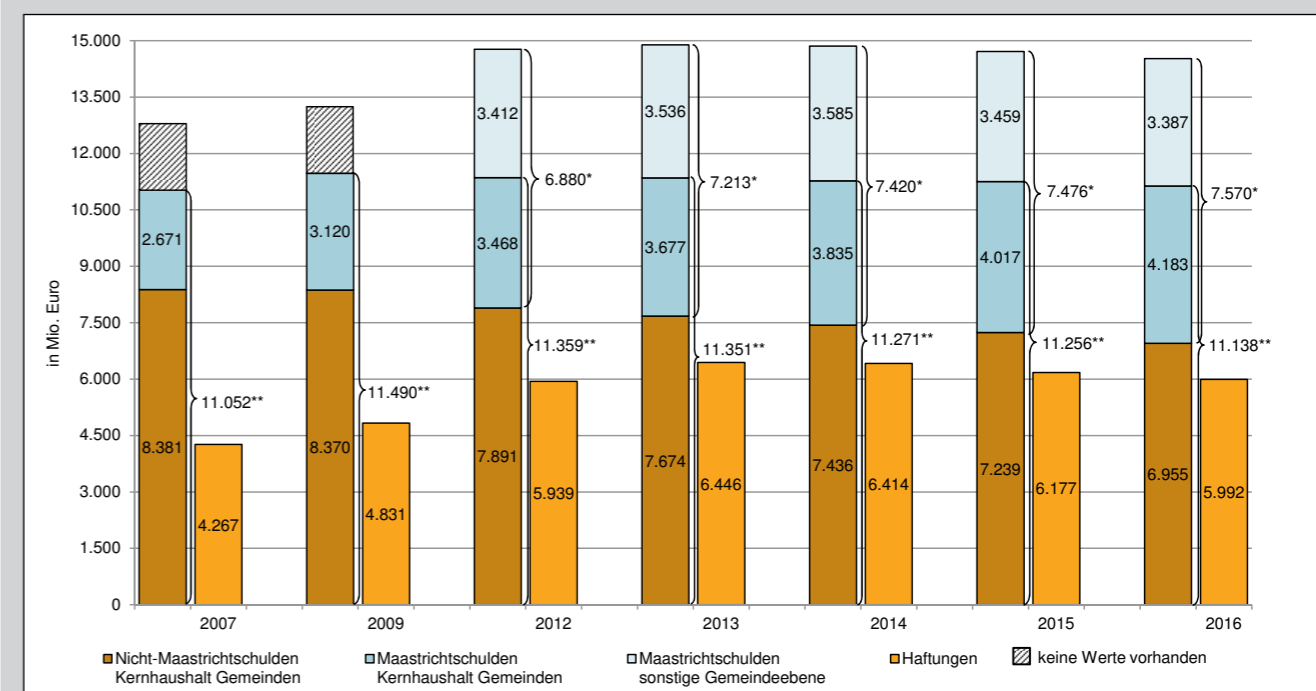
Eine Analyse der Verschuldung wird insbesondere durch die engen Vorgaben im Rahmen des Österreichischen Stabilitätspaktes relevant, wonach die Gemeinden nicht zur Nettoneuverschuldung beitragen dürfen.

In Abbildung 24 wird ein Überblick über die Verschuldungssituation der österreichischen Gemeindeebene gegeben. Dabei werden die öffentlichen Schulden der Gemeindeebene und die Gesamtschulden gemäß Rechnungsabschluss der Gemeinden dargestellt. 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) abgezogen (braun). Gleichzeitig werden zu den öffentlichen Schulden der Gemeinden (dunkelblau) jene Schulden von Gemeindeverbänden und gemeindeeigenen Gesellschaften hinzugezählt, welche dem öffentlichen Sektor zugewiesen 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 Sicherung 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 2007 auf 2016 um 17 Prozent zurückgegangen sind, stiegen die Maastrichtschulden der Gemeinden um 57 Prozent. Bei den öffentlichen Schulden der ausgegliederten Gesellschaften und Gemeindeverbände ist eine Betrachtung ohne Wien erst ab dem Jahr 2010 möglich, da die Werte ohne Wien von der Statistik Austria nicht veröffentlicht werden. Von 2010 bis 2014 wuchs die Verschuldung der sonstigen Gemeindeebene um 5 Prozent, seitdem sind die Schulden wieder um 5 Prozent gefallen. Mit 2016 erreichen sie daher in etwa wieder das Niveau von 2010.

Abbildung 24: Gesamtübersicht Verschuldung 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen und Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Anmerkung: Nicht-Maastrichtschulden der Gemeinden sind jene Schulden aus den UA 85 bis 89.

* Öffentlicher Schuldenstand der Gemeindeebene; ** Gesamtschuldenstand der Gemeinden gemäß Rechnungsabschluss

In Summe stiegen die Maastrichtschulden (Gemeinden und sonstige Gemeindeebene) von 2010 bis 2016 auf 16,8 Prozent, dieser Wert liegt unterhalb des BIP (19,4 Prozent). Die Haftungen sind bis 2014 stets angestiegen (wobei hier auf Einschränkungen aufgrund der statistischen Erfassung hinzuweisen ist), seit 2015 zeigt sich ein rückläufiger Trend (Entwicklung 2007 bis 2016: +40 Prozent). Hier handelt es sich zu großen Teilen um Haftungen für die Maastrichtschulden der sonstigen Gemeindeebene, weshalb sich eine ähnliche Entwicklung zeigt.

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 stetig und ist seit 2011 kontinuierlich zurückgegangen. Mit 2016 wird daher in etwa wieder der Schuldenstand des Jahres 2007 erreicht. Dies ist nicht zuletzt auf die stärkere Dynamik des Schuldendienstes zurückzuführen. So erhöhte sich der Schuldendienst seit 2012 um 5 Prozent – trotz des sehr niedrigen Zinsniveaus in den letzten Jahren.

Seit dem Stabilitätspakt 2012 werden auch die Haftungen in die Beurteilung der Schuldsituation der Gemeinden miteinbezogen. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurden Haftungsobergrenzen für die Gemeinden eingeführt.

Grundsätzlich ist in Bezug auf die Haftungen der Gemeinden zu beobachten, dass diese seit 2007 nicht nur abso-

	Verschuldung der Gemeinden						Index 2016		
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Mio. Euro									
Schuldenstand	11.052	11.491	11.359	11.351	11.271	11.256	11.138	101	98
Schuldendienst	1.349	1.182	1.417	1.308	1.335	1.309	1.421	105	100
Haftungen	4.267	4.831	5.939	6.446	6.414	6.177	5.992	140	101

Tabelle 15: Schuldenstand, Schuldendienst und Haftungen 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

EinwohnerInnen-Klassen	Verschuldung pro Kopf							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Euro pro Kopf									
0 bis 500 EW	3.316	3.410	3.365	3.335	3.280	3.151	3.030	91	90
501 bis 1.000 EW	2.242	2.349	2.272	2.213	2.166	2.093	2.060	92	91
1.001 bis 2.500 EW	1.825	1.931	1.868	1.821	1.814	1.799	1.745	96	93
2.501 bis 5.000 EW	1.635	1.695	1.651	1.620	1.615	1.579	1.557	95	94
5.001 bis 10.000 EW	1.544	1.542	1.462	1.411	1.398	1.374	1.359	88	93
10.001 bis 20.000 EW	1.536	1.553	1.479	1.451	1.419	1.419	1.405	91	95
20.001 bis 50.000 EW	1.723	1.709	1.737	1.744	1.754	1.721	1.688	98	97
50.001 bis 500.000 EW	1.355	1.421	1.511	1.577	1.479	1.528	1.459	108	97
Gemeinden gesamt	1.891	1.974	1.914	1.870	1.854	1.820	1.777	94	93

Tabelle 16: Pro-Kopf-Verschuldung nach EW-Klassen 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Bundesländer	Verschuldung pro Kopf							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Euro pro Kopf									
Burgenland	1.341	1.309	1.162	1.129	1.097	1.080	1.048	78	90
Kärnten	1.300	1.444	1.434	1.406	1.471	1.446	1.410	108	98
Niederösterreich	2.285	2.372	2.317	2.281	2.271	2.223	2.169	95	94
Oberösterreich	1.986	2.170	2.144	2.035	1.940	1.880	1.798	91	84
Salzburg	1.592	1.593	1.495	1.436	1.425	1.396	1.335	84	89
Steiermark	1.699	1.751	1.651	1.617	1.620	1.606	1.565	92	95
Tirol	1.716	1.748	1.622	1.603	1.614	1.590	1.595	93	98
Vorarlberg	2.342	2.411	2.601	2.695	2.775	2.799	2.855	122	110
Bundesländer gesamt	1.891	1.974	1.914	1.870	1.854	1.820	1.777	94	93

Tabelle 17: Pro-Kopf-Verschuldung nach Bundesländern 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Verschuldungssituation

lut, sondern auch im Verhältnis zu den Finanzschulden überproportional stark angewachsen sind. Betragen die Haftungen der Gemeinden im Jahr 2007 noch 37 Prozent bezogen auf die Schulden in diesem Jahr, so erreichten die Haftungen im Jahr 2014 mit einem Anteil von 57 Prozent am Schuldenstand einen Höhepunkt. Dieser Anteil reduzierte sich seitdem und liegt 2016 bei 54 Prozent.

Grund für die seit zwei Jahren bestehende Trendwende könnte die im Stabilitätspakt vereinbarte Haftungsobergrenze sein. Weiters ist dies ein Anzeichen, dass der Trend zur Ausgliederung von kommunalen Leistungen gebremst ist. Andererseits muss auch darauf hingewiesen werden, dass sich die Qualität der Datenerfassung in der Gemeindefinanzstatistik im Laufe der Jahre verbessert hat.

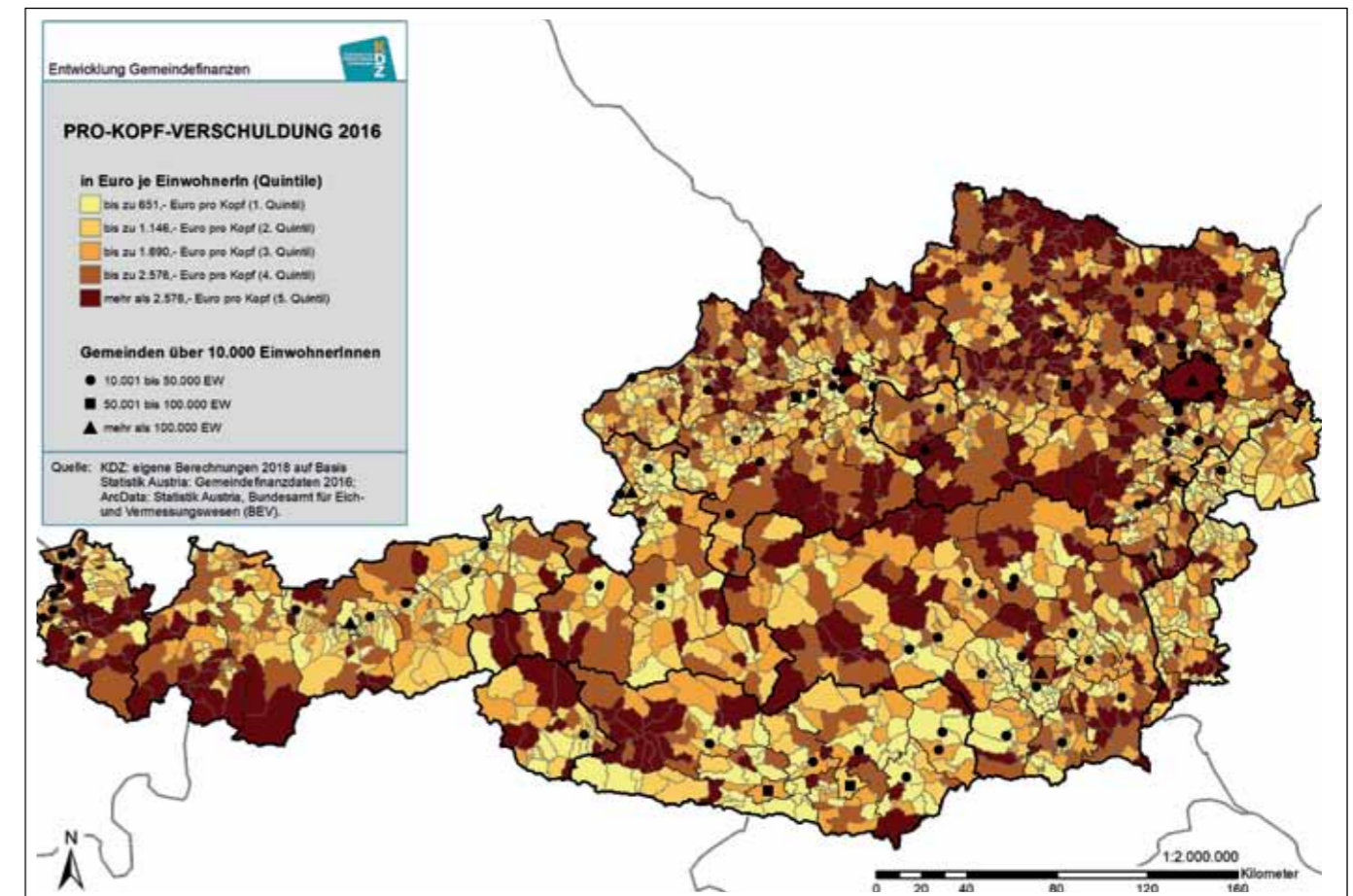
Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung ist bei den Kleinstgemeinden doppelt so hoch wie bei den Städten über 50.000 EW (Tabelle 16). Infrastrukturleistungen – und damit verbundene Darlehensaufnahmen – werden bei Kleinstgemeinden auf weniger Köpfe aufgeteilt, wodurch eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung entsteht. Anderer-

seits wurden insbesondere bei den Städten Schulden und Investitionen verstärkt in gemeindeeigene Gesellschaften ausgelagert.

Auch nach Bundesländern (Tabelle 17) variiert die Pro-Kopf-Verschuldung. Eine vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung liegt in Vorarlberg und in Niederösterreich vor. 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 2007 deutlich um 22 Prozent, in Vorarlberg kam es hingegen zu einem Anstieg von 22 Prozent.

In der regionalen Verteilung 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 (Abbildung 25). Die dichter besiedelten Gemeinden in zentralen Lagen weisen großteils eine niedrigere Pro-Kopf-Verschuldung auf. Insbesondere bei den Städten ist

Abbildung 25: Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden 2016



jedoch zu berücksichtigen, dass die Schulden ausgegliederter Betriebe in der Gemeindefinanzstatistik nicht erfasst werden und in dieser Darstellung folglich nicht berücksichtigt sind.²²

6.2 Öffentliche Verschuldung 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 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. diverse Errichtungs- und Betriebsgesellschaften dem öffentlichen Sektor zugeordnet werden.

In 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 2007 um 61 Prozent erhöht. Demgegenüber stieg die öffentliche Verschuldung der Gemeinden (ohne ausgelagerte Einheiten) mit 57 Prozent in einem geringeren Ausmaß. Die Veröffentlichung der Werte für die Gemeindeebene (ohne Wien) erfolgt durch

22) 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.

die Statistik Austria erst seit dem Jahr 2010. Von 2012 bis 2014 kam es zu einem Anstieg der Verschuldung auf der gesamten Gemeindeebene (ohne Wien) um 10 Prozent.

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 bzw. 1,2 Prozent des BIP). Die Gemeindeebene (d. h. inklusive ausgegliederter Gesellschaften) insgesamt weist einen Anteil von 2,1 bzw. 2,2 Prozent auf. Die gesamtstaatliche Verschuldung hingegen hat deutlich zugenommen und ist von 2007 auf 2016 von 64,7 Prozent auf 83,6 Prozent des BIP gestiegen – zuletzt vor allem aufgrund des Bankenpaketes.

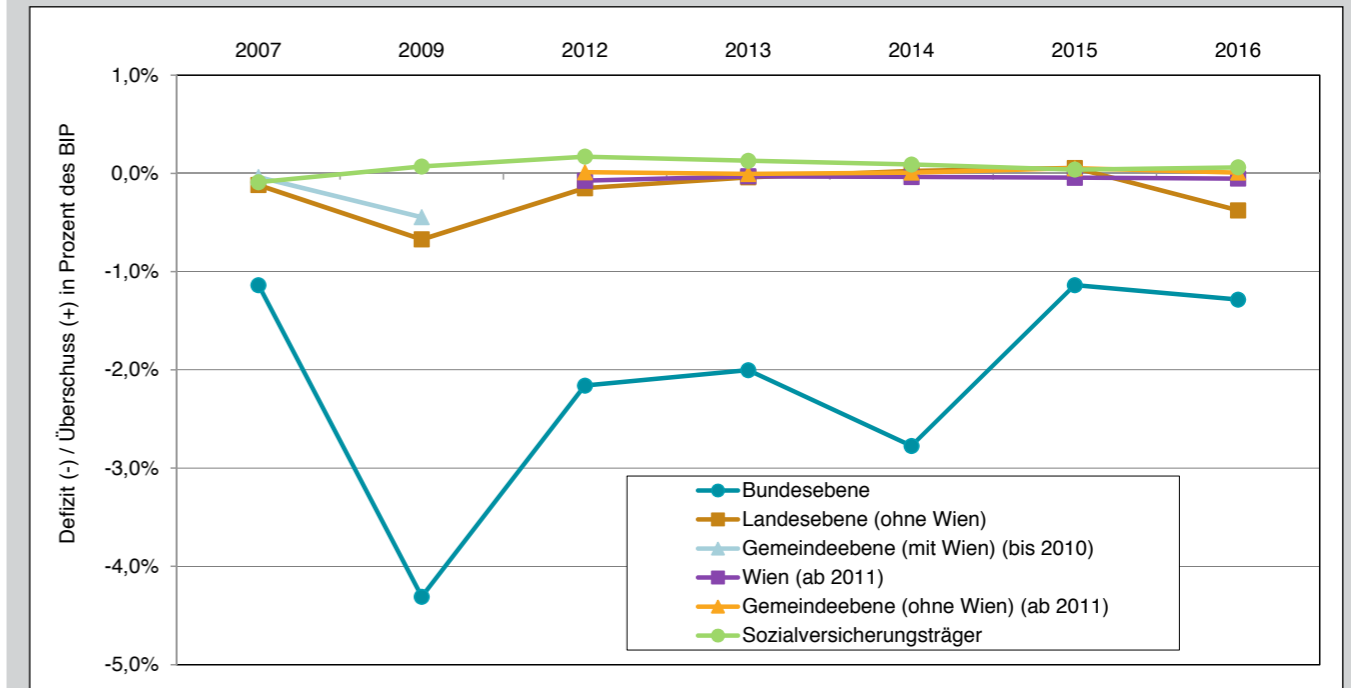
Öffentliches Defizit

Die zweite wesentliche Maßzahl der öffentlichen Verschuldung ist das „Maastricht-Defizit“ – auch öffentliches Defizit genannt – (gegebenenfalls auch ein Überschuss). Es drückt die Entwicklung der Finanzkraft der Verwaltungen ohne Eigenbetriebe aus (ausgenommen die Zuschüsse an diese oder die Ablieferungen von diesen) 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 dargestellt – inkl. relevanter Gemeindeverbände und gemeindeeigener Gesellschaften.

In Abbildung 26 werden die Maastricht-Ergebnisse nach Gebietskörperschaften von 2007 bis 2016 gezeigt. 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 strengem Österreichischem

Verschuldungssituation

Abbildung 26: Öffentliches Defizit nach Teilsektoren des Staates 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Budgetäre Notifikation. Daten gemäß ESVG 2010. Bundesländer einschließlich außerbudgetärer Einheiten. Landeskammern sind den einzelnen Bundesländern zugeordnet. (Stand 28.09.2017)

Stabilitätspakt besonders negativ. Wenngleich der Bund den größten Anteil am Defizit hatte, wurde das hohe Defizit von allen Gebietskörperschaften (mit Ausnahme der Sozialversicherungsträger) gemeinsam verursacht.

Seit 2011 besteht zwar insgesamt noch immer ein Defizit. Das Maastricht-Ergebnis des Bundes ist dabei jedoch stärkeren Schwankungen unterworfen. Nach einer neuerlichen Verschlechterung im Jahr 2014 aufgrund von Vermögenstransfers zur verstaatlichten Hypo Group Alpe Adria erreichte das Defizit im Jahr 2015 für die gesamte staatliche

Ebene mit -1,1 Prozent des BIP seinen besten Wert seit der Wirtschaftskrise. 2016 liegt das Maastricht-Ergebnis bei -1,3 Prozent des BIP.

Die Gemeinden erreichten seit 2011 immer ein ausgeglichenes Ergebnis. Die Länder wiesen im Zeitraum 2013 bis 2015 ebenfalls ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Im Jahr 2016 bestand für die Länder inkl. Wien ein negatives Maastricht-Ergebnis von -0,5 Prozent.

Tabelle 18: Gesamtwirtschaftlicher und kommunaler Schuldenstand gemäß ESVG, 2007 bis 2016

Öffentlicher Schuldenstand	Gesamtwirtschaftlicher und kommunaler öffentlicher Schuldenstand							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
	in Mio. Euro								
Gesamtstaat gemäß ESVG 2010	183.849	229.189	260.215	262.404	279.036	290.567	295.245	161	113
in Prozent des BIP	64,7%	79,6%	81,7%	81,0%	83,8%	84,3%	83,6%		
Gemeinden laut ESVG 2010 (ohne Wien)	2.671	3.120	3.468	3.677	3.835	4.017	4.183	157	121
in Prozent des BIP	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%		
Gemeindeebene laut ESVG 2010 (ohne Wien) ¹⁾	k.A.	k.A.	6.880	7.213	7.420	7.476	7.570	-	110
in Prozent des BIP	-	-	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,1%		

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Öffentliche Finanzen, BIP und Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016. Anmerkungen: 1) Berechnungsstand für 2012 bis 2016: 28.09.2017; für 2011: 30.09.2014; k.A. = keine Werte verfügbar

7. Länder-Gemeinde-Transfers

Die Transerverflechtungen 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 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. Mit dem Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde die Chance einer Neuordnung der äußerst vielfältigen Transferbeziehungen nicht genutzt.

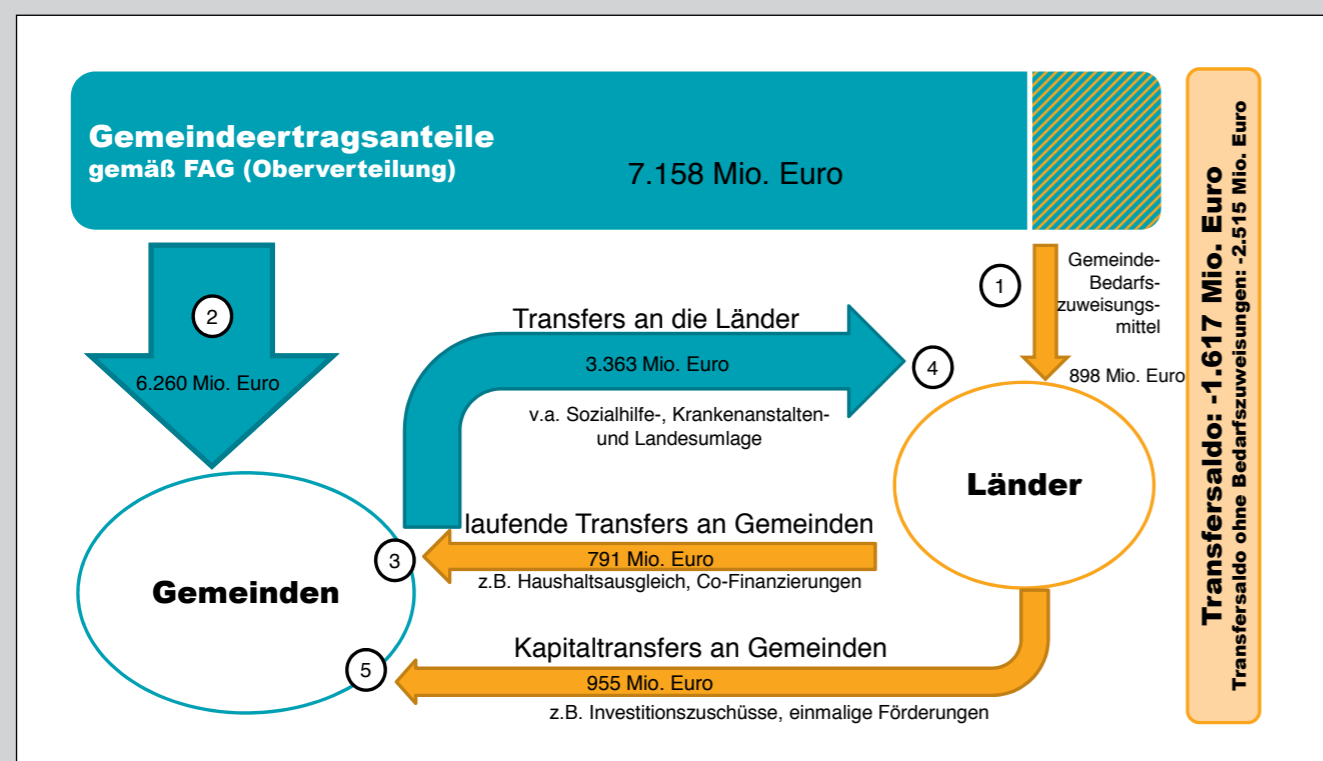
Das Transfersystem zwischen Ländern und Gemeinden zeigt folgende Struktur bzw. Finanz- sowie Transferströme (Abbildung 27):

- Im Jahr 2016 haben die Gemeinden (ohne Wien) aus dem Finanzausgleich 7.158 Mio. Euro erhalten.
- Davon gingen 898 Mio. Euro als Vorwegabzug (Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel) an die Länder (1), 6.260 Mio. Euro gingen als Ertragsanteile direkt an die Gemeinden (2).

- Die Gemeinden erhielten von den Ländern 791 Mio. Euro an laufenden Transferzahlungen, z. B. für Kinderbetreuung, aber auch für den Haushaltsausgleich (3).
- In einem nächsten Schritt (4) gingen 3.363 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 955 Mio. Euro von den Ländern an die Gemeinden überwiesen (5).
- Insgesamt ergibt sich damit ein negativer Transfersaldo für die Gemeinden von 1.617 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 eigentlich Gemeindemittel dar, weshalb die Transfereinnahmen der Gemeinden im Ausmaß der Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel (1) in Höhe von 898 Mio. Euro zu reduzieren sind. Somit beläuft sich der negative Transfersaldo auf 2.515 Mio. Euro, das sind

Abbildung 27: Gemeindeertragsanteile und Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.

Länder-Gemeinde-Transfers

35,1 Prozent der Gemeinde-Ertragsanteile. Im Jahr 2012 waren dies erst rund 30 Prozent.

Weiters muss berücksichtigt werden, dass die hier dargestellten Transferbeziehungen ausschließlich die Transferbeziehungen zwischen Gemeinden und Ländern bzw. anderen den Ländern zuordenbare Einheiten²³ 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.²⁴ Transfers von den Ländern an ausgegliederte Gesellschaften sind explizit nicht enthalten.

²³ Zum Beispiel wird die Sozialhilfeumlage in Oberösterreich und in der Steiermark als Transfer an die Sozialhilfeverbände (daher Gemeindeverbände) verbucht. Bei den Krankenanstalten wird die Umlage bundesweit nicht durchgängig als Transfers an die Länder verbucht.

7.1 Entwicklung im 10-Jahres-Rückblick

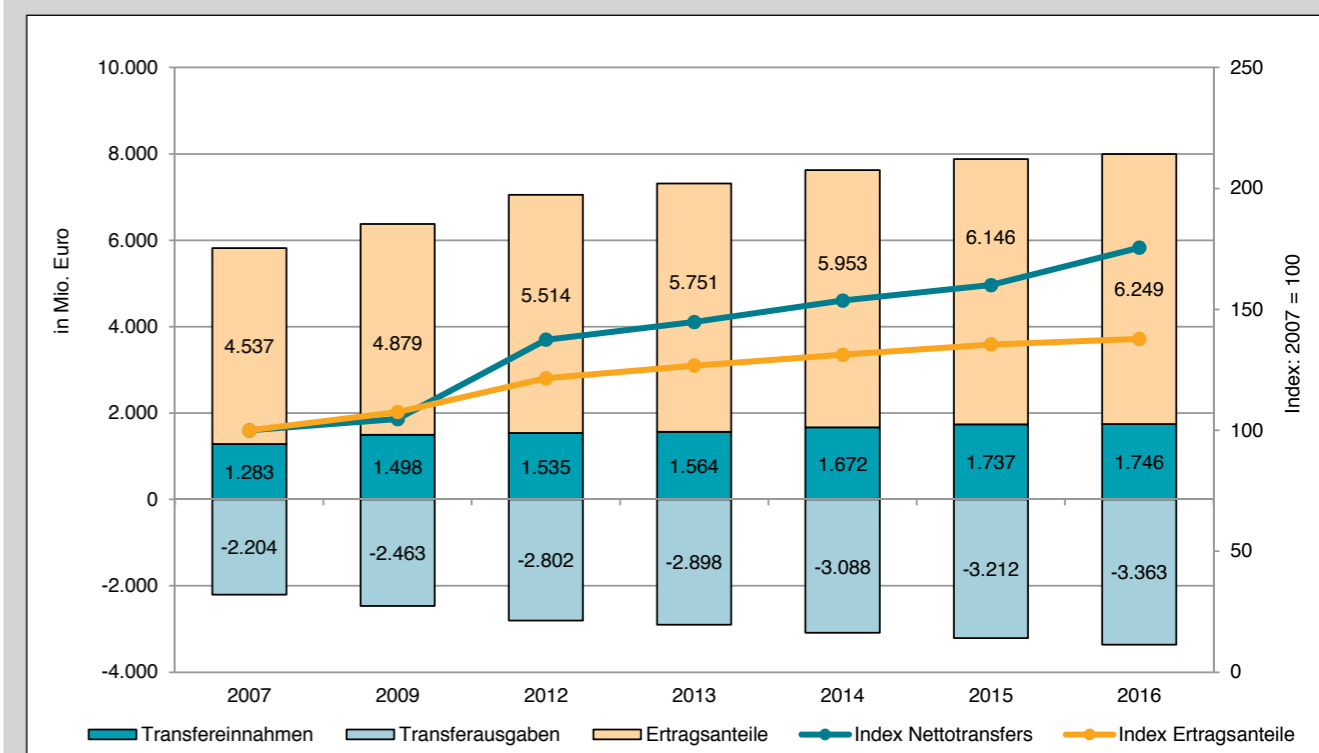
Der negative Transfersaldo²⁵ zwischen Gemeinden und Ländern hat sich seit 2007 von 922 Mio. Euro auf 1.617 Mio. Euro (2016) erhöht und somit fast verdoppelt (Abbildung 28). Wichtiger Grund hierfür ist die unterschiedliche Entwicklung von Transfereinnahmen und Transferausgaben. Die Transferausgaben stiegen von 2007 bis 2016 um 53 Prozent bzw. 1.159 Mio. Euro an, die Transfereinnahmen zeigten hingegen mit 36 Prozent bzw. 463 Mio. Euro eine geringe Dynamik. Die starken Zuwächse bei den Transferausgaben sind insbesondere auf die Steigerungen der Krankenanstaltenumlage (+386 Mio. Euro bzw. +53 Prozent) sowie bei der Sozialhilfeumlage (+593 Mio. Euro bzw. +61 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

²⁴ Für die Berechnung der fiktiven Sozialhilfeumlage in den steirischen und oberösterreichischen Statutarstädten wurden 76 Prozent der Nettoausgaben im Sozialbereich (Gruppe 4 ohne AB 48 Wohnbauförderung) herangezogen. Dies entspricht dem Durchschnittswert der anderen Städte über 50.000 EW.

²⁵ Saldo sämtlicher Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden und Länder von und an Länder.

Abbildung 28: Entwicklung der Transfereinnahmen und -ausgaben und der Ertragsanteile 2007 bis 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

um 38 Prozent gestiegen, was aus Gemeindesicht zu einer Steigerung des negativen Transfersaldos um 76 Prozent führt. Wurden 2007 nur 20 Prozent der Ertragsanteile als Nettotransfers an die Länder gezahlt, waren es 2015 bereits 26 Prozent. Damit sind rund 40 Prozent des Anstiegs der Ertragsanteile der Gemeinden in den letzten zehn Jahren über höhere Transfers an die Länder wieder zurückgeflossen.

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 2016 die Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich und Kärnten aus.

Insgesamt kam es von 2007 bis 2016 zu einem Anstieg des negativen Transfersaldos in allen Bundesländern. Die Finanzierungslast nahm daher deutlich zu, am höchsten in Vorarlberg (+147 Euro pro Kopf), in Niederösterreich (+128 Euro pro Kopf) sowie in Kärnten (+114 Euro pro Kopf). Salzburg wies den geringsten Anstieg des Transfersaldos (+19 Euro pro Kopf) auf.

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.²⁶

26) Siehe Mitterer, Biwald u. Haindl: *Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen; Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden. KDZ-Studie. Wien 2016.*

27) Für die Berechnung der fiktiven Sozialhilfeumlage in den steirischen und oberösterreichischen Statutarstädten wurden 76 Prozent der Nettoausgaben im Sozialbereich (Gruppe 4 ohne AB 48 Wohnbauförderung) herangezogen. Dies entspricht dem Durchschnittswert der anderen Städte über 50.000 EW.

Tabelle 19: Transfersaldo der Gemeinden vom/zum Land nach Bundesländern 2007 bis 2016

Bundesländer	Transfersaldo der Gemeinden vom/zum Land							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
in Mio. Euro									
Burgenland	-7	-4	-6	-10	-9	-14	-16	224	289
Kärnten	-97	-115	-139	-145	-170	-171	-162	166	117
Niederösterreich	-205	-168	-317	-360	-356	-396	-425	207	134
Oberösterreich	-355	-393	-439	-441	-467	-431	-522	147	119
Salzburg	-110	-97	-85	-85	-111	-116	-124	113	146
Steiermark	-42	-46	-84	-105	-81	-128	-146	350	175
Tirol	-75	-101	-133	-135	-151	-150	-134	178	101
Vorarlberg	-30	-40	-64	-52	-72	-69	-88	295	138
Gemeinden gesamt	-922	-964	-1.266	-1.334	-1.416	-1.475	-1.617	176	128
in Euro pro Kopf									
Burgenland	-26	-16	-20	-36	-32	-47	-56	216	284
Kärnten	-174	-205	-249	-261	-306	-307	-288	166	116
Niederösterreich	-129	-105	-197	-222	-219	-242	-257	199	131
Oberösterreich	-253	-279	-311	-311	-328	-300	-359	142	115
Salzburg	-209	-184	-161	-160	-208	-215	-228	109	142
Steiermark	-35	-38	-69	-87	-66	-105	-119	342	171
Tirol	-108	-143	-187	-189	-209	-206	-182	168	97
Vorarlberg	-82	-110	-172	-140	-192	-182	-229	280	133
Gemeinden gesamt	-139	-145	-189	-199	-210	-217	-236	169	125

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.
Anmerkung Berechnung Pro-Kopf-Werte: Summe Transfersaldo der Gemeinden im Bundesland bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Bundesland.

Länder-Gemeinde-Transfers

- Unterschiedliche organisatorische Rahmenbedingungen: In Oberösterreich und der Steiermark sind Statutarstädte zugleich Sozialhilfeverband und zahlen keine Umlagen an sich selbst.²⁷
- Umfang des Leistungsangebots im Bereich der Sozialhilfe und Krankenanstalten und damit verbunden höhere oder niedrigere Lasten.

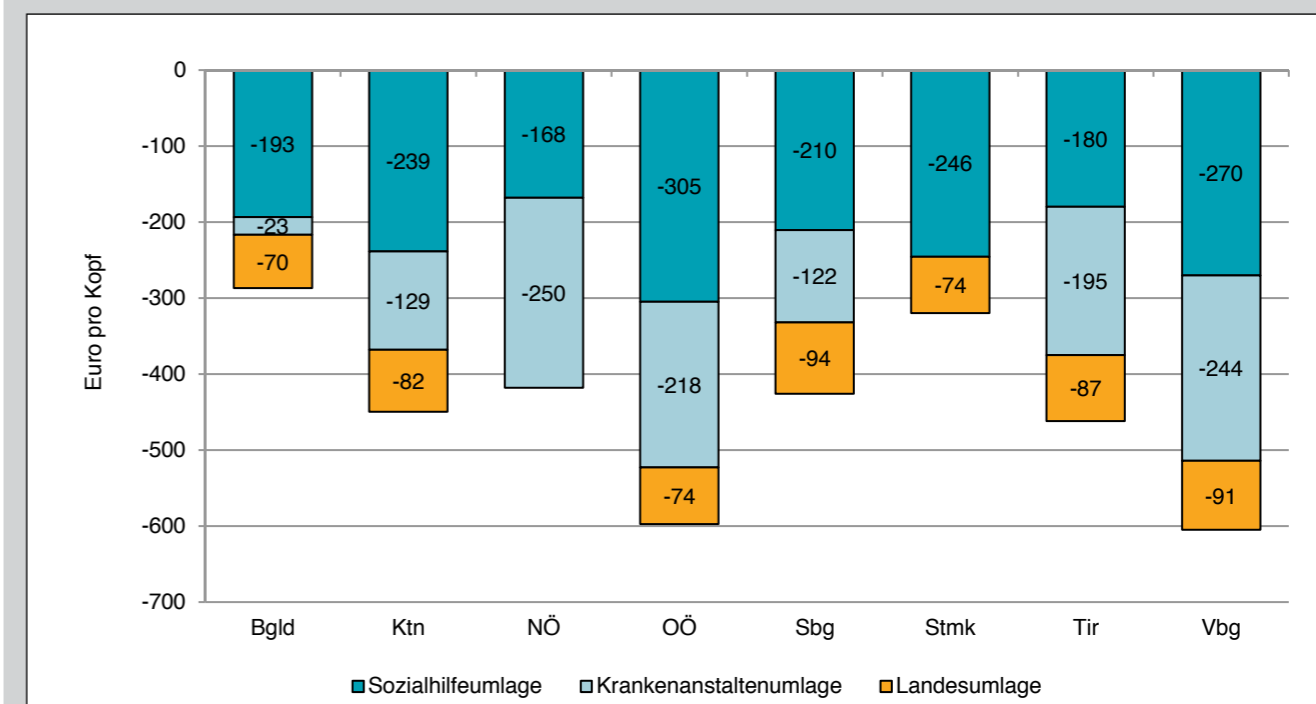
Damit zeigt die Umlagenhöhe für die Gemeinden eine sehr große Bandbreite (Abbildung 29). Im Jahr 2016 zahlten die Vorarlberger Gemeinden 605 Euro pro Kopf, die oberösterreichischen Gemeinden 597 Euro pro Kopf sowie die Tiroler Gemeinden 462 Euro pro Kopf. Im Gegensatz dazu war die Belastung der burgenländischen sowie der steirischen Gemeinden mit rund 286 bzw. 320 Euro pro Kopf fast nur halb so hoch. Während die Krankenanstaltenumlage im Burgenland 23 Euro pro Kopf betrug, lag sie in Vorarlberg bei 244 Euro pro Kopf, in Niederösterreich sogar bei 250 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 inhomogene Dynamik bei den einzelnen Umlagen (Tabelle 20). In Summe sind die Umlagen im Jahr 2016 mit 3.096 Mio. Euro um 1.084 Mio. Euro bzw. 54 Prozent über dem Wert von 2007. Gegenüber 2012 haben die Umlagen um 528 Mio. Euro zugenommen. Die Sozialhilfeumlage ist seit 2007 um 593 Mio. Euro bzw. 61 Prozent auf 1.565 Mio. Euro gestiegen, die Krankenanstaltenumlage hat um 386 Mio. Euro bzw. 53 Prozent auf 1.114 Mio. Euro zugenommen. Aufgrund des Einbruchs der Ertragsanteile in den Jahren 2008 und 2009 ist die Landesumlage etwas geringer, nämlich nur um 104 Mio. Euro bzw. 33 Prozent auf 416 Mio. Euro gestiegen.

Die Umlagen haben in den letzten zehn Jahren zwischen 30 und 94 Prozent zugenommen. In Salzburg war die Zunahme mit 30 Prozent verhältnismäßig gering, da es Änderungen bei den Gemeindeanteilen bei der Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage gab. Die höchsten Zuwächse weisen die burgenländischen und Vorarlberger Gemeinden mit 70 bzw. 94 Prozent auf.

Die Sozialhilfeumlage erhöhte sich in Tirol um mehr als das Doppelte, wobei hier die Gemeinden mit 180 Euro pro Kopf im Jahr 2015 den zweitniedrigsten Wert im Bundesländer-

Abbildung 29: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesland und Umlagenart 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016.
Anmerkung Berechnung Pro-Kopf-Werte: Summe Umlagenbelastung der Gemeinden im Bundesland bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Bundesland.

vergleich aufweisen. Den geringsten Anstieg bei der Sozialhilfe zeigt Salzburg mit +23 Prozent, mit 210 Euro pro Kopf liegt die Sozialhilfebelastung hier im Mittelfeld.

Die Krankenanstaltenumlage stieg in Vorarlberg um mehr als das Doppelte und liegt 2016 mit 244 Euro pro Kopf knapp hinter Niederösterreich (250 Euro pro Kopf) an der Spitze. Die geringsten Anstiege zeigen sich im Burgenland mit 30 Prozent und in Salzburg mit 41 Prozent, wobei in beiden Ländern die Leistungen der Gemeinden für Krankenanstalten im Bundesländervergleich in der unteren Hälfte liegen.

7.3 Verteilungswirkungen des Transfer-systems auf Gemeindeebene

Die erfolgte Finanzkraftausstattung der Gemeinden im primären Finanzausgleich (Ertragsanteile und gemeinde-eigene 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 Kopf²⁸ bei den Gemeinden bis 2.500 EW, danach steigt

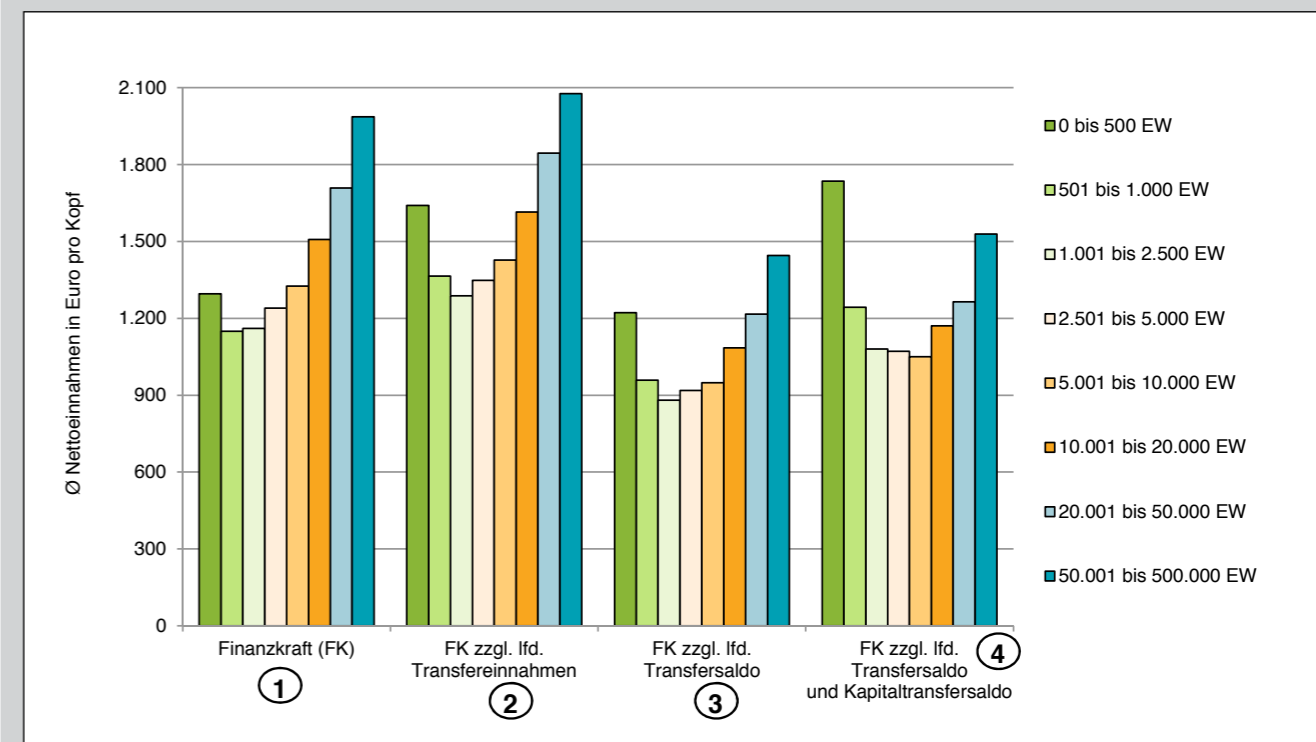
28) Ertragsanteile zuzüglich gemeindeeigener Abgaben

Bundesländer	Umlagen							Index 2016	
	2007	2009	2012	2013	2014	2015	2016	2007 = 100	2012 = 100
Summe Umlagen	in Mio. Euro								
Burgenland	-49	-52	-62	-71	-73	-76	-84	170	134
Kärnten	-191	-216	-230	-246	-255	-266	-252	132	109
Niederösterreich	-450	-464	-585	-625	-657	-681	-691	154	118
Oberösterreich	-583	-681	-753	-759	-791	-821	-869	149	115
Salzburg	-179	-185	-188	-198	-207	-217	-232	130	124
Steiermark	-237	-285	-319	-322	-357	-386	-394	166	124
Tirol	-203	-229	-271	-282	-307	-318	-341	168	126
Vorarlberg	-120	-140	-159	-167	-187	-204	-232	194	146
Gemeinden gesamt	-2.012	-2.253	-2.568	-2.670	-2.833	-2.970	-3.096	154	121
Sozialhilfeumlage	in Mio. Euro								
Burgenland	-29	-32	-40	-46	-48	-51	-56	192	140
Kärnten	-106	-121	-113	-124	-128	-146	-134	126	118
Niederösterreich	-174	-193	-246	-259	-273	-284	-278	160	113
Oberösterreich	-283	-344	-374	-381	-393	-419	-443	157	119
Salzburg	-94	-96	-88	-93	-97	-103	-115	123	131
Steiermark	-166	-213	-236	-235	-267	-294	-303	183	128
Tirol	-66	-79	-99	-100	-116	-118	-133	201	135
Vorarlberg	-54	-73	-78	-80	-85	-94	-104	192	133
Gemeinden gesamt	-972	-1.150	-1.273	-1.318	-1.408	-1.509	-1.565	161	123
Krankenanstaltenumlage	in Mio. Euro								
Burgenland	-5	-6	-6	-6	-6	-7	-7	130	113
Kärnten	-49	-59	-76	-79	-83	-76	-73	149	96
Niederösterreich	-276	-272	-339	-366	-384	-397	-413	150	122
Oberösterreich	-220	-257	-287	-281	-294	-295	-317	144	111
Salzburg	-47	-51	-55	-58	-62	-64	-66	141	120
Steiermark	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Tirol	-91	-102	-116	-124	-131	-137	-144	159	124
Vorarlberg	-40	-42	-51	-56	-70	-75	-94	235	185
Gemeinden gesamt	-728	-788	-930	-971	-1.030	-1.051	-1.114	153	120
Landesumlage	in Mio. Euro								
Burgenland	-15	-14	-16	-18	-19	-19	-20	139	127
Kärnten	-36	-36	-41	-43	-44	-45	-46	128	111
Niederösterreich	0	0	0	0	0	0	0	-	-
Oberösterreich	-80	-81	-93	-97	-103	-107	-108	136	116
Salzburg	-38	-39	-45	-47	-48	-50	-51	133	114
Steiermark	-71	-72	-83	-87	-90	-92	-92	128	110
Tirol	-46	-48	-56	-58	-60	-63	-64	139	115
Vorarlberg	-26	-26	-30	-31	-33	-34	-35	136	116
Gemeinden gesamt	-312	-315	-365	-381	-396	-410	-416	133	114

Tabelle 20: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesländern 2007 bis 2016

Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2007 bis 2016.

Abbildung 30: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach EW-Klassen 2016



Quelle: KDZ: eigene Berechnung 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016. Anmerkung Berechnung Pro-Kopf-Werte: Summe Finanzkraft der Gemeinden im Bundesland bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Bundesland.

die Finanzkraft kontinuierlich an. Das ist auf die höheren gemeindeeigenen Steuern sowie auch auf den Abgestuften Bevölkerungsschlüssel ab 10.000 EW zurückzuführen.

Die laufenden Transfereinnahmen (2) verbessern die Finanzkraft der Gemeinden bis 1.000 EW, da sie in hohem Maße von laufenden Zuschüssen und dem Haushaltsausgleich profitieren. Nach den laufenden Transferausgaben (3) haben die kleinsten Gemeinden folglich mehr Mittel als die Gemeinden zwischen 1.001 und 10.000 EW, da die Finanzkraft der primäre Verteilungsschlüssel zwischen den Gemeinden bei den drei Umlagen ist.

Unter Berücksichtigung der Kapitaltransfers (4) verfügen die Gemeinden bis 1.000 EW über mehr Finanzmittel aus dem Finanzausgleich als die Gemeinden zwischen 1.001 und 20.000 EW. Während die Finanzkraftausstattung der Gemeinden mit 501 bis 1.000 EW von rund 1.149 Euro pro Kopf vor Transfers auf 1.243 Euro pro Kopf nach Transfers steigt, geht jene der Gemeinden zwischen 10.001 und 50.000 EW von 1.508 bis 1.709 Euro pro Kopf auf 1.171 bis 1.264 Euro pro Kopf zurück. Den größeren Gemeinden verbleiben somit weniger Mittel zur Finanzierung der Kernaufgaben wie auch der zentralörtlichen Aufgaben.

Die Gemeinden zwischen 5.001 und 20.000 EW haben um 180 bis 560 Euro je EW weniger Mittel aus dem Finanzausgleich als die kleinsten Gemeinden.

8. Schwerpunktthema Pflegefinanzierung

Die Gemeinden tragen nicht nur direkt über die Errichtung und das Betreiben von Pflegeheimen, teilweise auch über mobile Dienste, Essen auf Rädern oder sonstige Pflegedienstleistungen, sondern vor allem über die Sozialhilfumlage wesentlich zur Organisation und Finanzierung des Pflegebereiches bei. Dabei ist die Berechnung der Höhe der Sozialhilfumlage durch die Länder zumeist intransparent und die Dynamik nicht nachvollziehbar. Auch der mit dem Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017 vereinbarte Kostendämpfungspfad gilt für die Sozialhilfumlage nicht. Im Nachfolgenden soll ein Überblick gegeben werden, wie die Finanzierungsströme im Pflegebereich verlaufen und welche Faktoren die Dynamik der Pflegeausgaben der Gemeinden bestimmen.

Hauptverantwortliche für die Organisation und die flächendeckende Bereitstellung der Pflegedienstleistungen sind in der Regel die Länder im Rahmen ihrer Funktion als Sozialhilfeträger. Dies betrifft insbesondere stationäre, mobile und teilstationäre Dienste, aber auch alternative Wohnformen oder die Kurzzeitpflege. Das Pflegegeld und die 24-Stunden-Betreuung werden über den Bund abgewickelt. Die Gemeinden sind in der Regel Ko-Finanzier, betreiben aber teilweise auch selbst Einrichtungen (insbesondere

Städte). Eine stärkere Mitsprachemöglichkeit der Gemeinden zeigt sich in Oberösterreich und der Steiermark, wo der Pflegebereich in die Zuständigkeit von Sozialhilfverbänden (formal Gemeindeverbände) fällt.

Finanzierungsströme

Abbildung 31 gibt einen Überblick über die Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften im Jahr 2016. Der Pflegefonds wird als gebietskörperschaftsübergreifender Fonds gesondert dargestellt. Der Pflegefonds besteht seit 2011 und wird im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes über Vorwegabzüge bei den Ertragsanteilen der Gebietskörperschaften abgezogen. Dieser wird von **Bund, Ländern und Gemeinden** finanziert und dann den Ländern zur Bedeckung der Pflegedienstleistungen zur Verfügung gestellt. Ziel des Pflegefonds ist es, die Ausgabendynamik von Ländern und Gemeinden zu bremsen, indem auch der Bund Mittel in den Pflegefonds einspeist. Die Dotierung des Pflegefonds lag 2011 noch bei 100 Mio. Euro und erhöhte sich seitdem kontinuierlich. Mit dem Jahr 2016 wurden 350 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Bis 2021 wird sich die jährliche Dotierung auf 417 Mio. Euro zzgl. 18 Mio. Euro für die Hospiz- und Palliativbetreuung erhöht haben.

Neben den Mitteln für den Pflegefonds stehen den Ländern auch die Ko-Finanzierungsbeiträge der Gemeinden zur Verfügung. Die **Sozialhilfumlage** umfasst neben dem Pflegebereich auch weitere Bereiche, wie insbesondere die Kinder- und Jugendhilfe, die Behindertenhilfe oder die bedarfsorientierte Mindestsicherung. Es wird angenommen, dass rund die Hälfte der Sozialhilfumlage auf den Pflegebereich entfällt.²⁹ Für das Jahr 2016 bedeutet dies eine Umlage von 783 Mio. Euro für den Pflegebereich³⁰, welche von den Ländern von den Ertragsanteilen der Gemeinden in Abzug gebracht wird. Die Sozialhilfumlage ist in der Regel ein reines Ko-Finanzierungsinstrument, die Gemeinden haben daher keine Mitsprachemöglichkeit.

Die **Nettoausgaben³¹ für die Pflegedienstleistungen der Länder** beliefen sich 2016 auf 1.405 Mio. Euro für die stationären Dienste und auf 399 Mio. Euro für die mobilen Dienste. Weitere 137 Mio. Euro teilen sich auf teilstationäre Dienste (24,6 Mio. Euro), auf alternative Wohnformen (83,6 Mio. Euro), auf die Kurzzeitpflege (17,2 Mio. Euro) und das Case- und Care-Management (11,6 Mio. Euro) auf.³² Diese Mittel kommen den Betreibern von Pflegedienstleistungen zugute. Dies sind in hohem Maße Landes-einrichtungen, aber auch kommunale oder private Dienstleister.³³ Davon gesondert zu sehen ist der Bereich der **24-Stunden-Betreuung**, welcher von Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 finanziert wird. Das Gesamtvolumen liegt hier bei 151 Mio. Euro.

im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes über den Weg von Vorwegabzügen bei den Ertragsanteilen von Ländern und Gemeinden abgezogen werden. Die Ausgaben für das Pflegegeld lagen 2016 bei 2.587 Mio. Euro, die Vorwegabzüge für das Landespflegegeld über den Finanzausgleich sind seit 2012 mit 372 Mio. Euro eingefroren (245 Mio. Euro Länder, 127 Mio. Euro Gemeinden).

Insgesamt ergibt sich dadurch eine **Nettobelastung** in der Höhe von 4.680 Mio. Euro, die sich folgendermaßen auf die Gebietskörperschaften aufteilt: Die höchsten Nettoausgaben bestehen mit 2.542 Mio. Euro beim Bund (54,3 Prozent), gefolgt von den Ländern mit 1.187 Mio. Euro (25,4 Prozent) und den Gemeinden mit 951 Mio. Euro (20,3 Prozent). Das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden liegt bei 56 zu 44 Prozent.

Einflussfaktoren

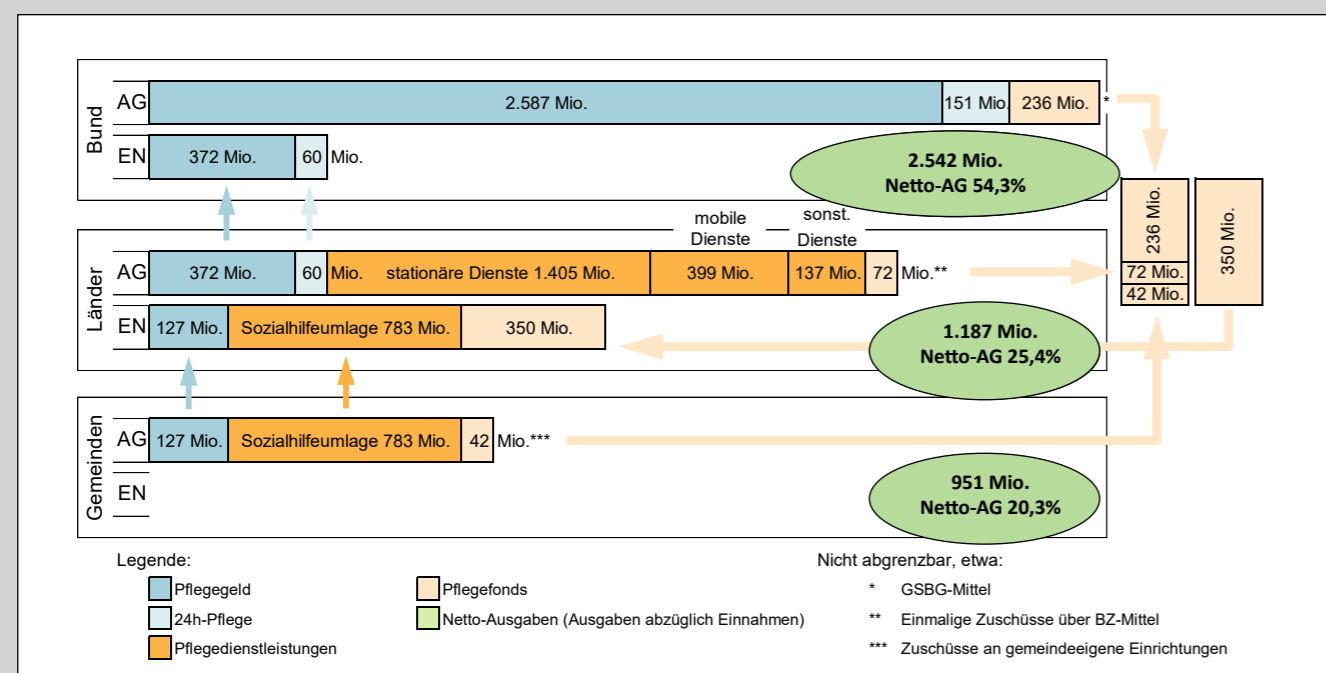
Wie sich die Ausgaben der Gemeinden in der Zukunft entwickeln werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab, wie in Abbildung 32 exemplarisch dargestellt wird.³⁴ Einerseits wirken sich gesetzliche Maßnahmen auf die Ausgabenverhältnisse zwischen den Gebietskörperschaften sowie die Ausgabenentwicklung insgesamt aus. Andererseits ist die Entwicklung der Ausgaben von gesellschaftlichen, demografischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig sowie von den konkreten inhaltlichen Strategien im Pflegebereich.

Ein besonders komplexer Bereich ist die Finanzierung des **Pflegegeldes**. Bis zum Jahr 2011 wurde zwischen dem Bundespflegegeld und einem Landespflegegeld unterschieden, wobei bei letzterem auch die Gemeinden mitfinanzierten. Mit 2012 wurde das Landespflegegeld in das Bundespflegegeld überführt und Finanzierungsbeiträge von Ländern und Gemeinden wurden vereinbart, welche

Wichtige Faktoren sind die **demografische Entwicklung** sowie die Entwicklung des **Gesundheitszustandes**. Wir bewegen uns auf eine weiterhin alternde Gesellschaft zu, deren Bevölkerungszuwächse in erster Linie auf Wanderungsbewegungen zurückzuführen sind. Die „Baby-Boomer“-Generation erreicht in den Jahren 2025 bis 2030 die Altersgrenze von 60 Jahren. Wichtiges Kriterium ist auch die Entwicklung des Gesundheitszustandes, welcher die Anzahl an Pflegejahren in Relation zur steigenden Lebenserwartung beeinflusst.

Die Pflegeausgaben werden weiters davon bestimmt, welche Arten von Pflegedienstleistungen in welchem Ausmaß in Anspruch genommen werden. Bereits seit längerem ist ein

Abbildung 31: Einnahmen und Ausgaben im Pflegebereich, 2016



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2018; auf Basis: BMASK: Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2016; Pflegefondsgesetz BGBl. 57/2011; Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2016. Anmerkung: Ausgaben der Länder für Pflegedienstleistungen sind Nettoausgaben (daher abzüglich Beiträge und Ersätze von Privaten sowie sonstiger Einnahmen).

29) Diese Grobschätzung basiert auf aktuellen Abrechnungen in zwei Bundesländern. Eine transparente Trennung ist auf Basis der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden und verfügbaren Berichte der Länder in den meisten Bundesländern jedoch nicht möglich.

30) Die gesamten Sozialhilfumlagen beliefen sich im Jahr 2016 auf 1,57 Mrd. Euro.

31) Nettoausgaben gemäß Pflegevorsorgebericht: Summe der Sozialhilfe-/Mindestsicherungsausgaben bzw. sonstiger öffentlicher Mittel im Berichtszeitraum, die nicht durch Beiträge und Ersätze sowie sonstige Einnahmen gedeckt sind. Bei den Nettoausgaben der Länder sind die Einnahmen aus den Sozialhilfumlagen noch nicht berücksichtigt.

32) Bei den weiteren Ausgaben werden von den Ländern im Rahmen der Pflegedienstleistungsstatistik teils unterschiedliche Abgrenzungen vorgenommen.

33) Eine Abgrenzung der Ausgaben für die Pflegedienstleistungen nach einzelnen Gebietskörperschaften bzw. privaten Einrichtungen ist nicht möglich.

34) Vgl. Grossmann u. Schuster: Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung, 2017, S. 30 ff.; Brückner, Haindl u. Mitterer: Aufgabenfinanzierung und Transferbeziehungen im tertiären Finanzausgleich, in: Bauer et al. (Hrsg.): Finanzausgleich 2017: Ein Handbuch, 2017, S. 161 ff.; BMASK: Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2016; Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017, aktuelle Entwicklungen und Pressemitteilungen von Österreichischem Städtebund und Österreichischem Gemeindebund zum Thema Pflegeregress; KDZ: eigene Berechnung zum Thema Pflegegeld.

Rückgang der informellen Pflege zu verzeichnen. Dies ist etwa begründet in einer stärkeren Arbeitsmarktbelastung von Frauen, einem relativen Rückgang des Frauenanteils im Alter von 40 bis 59 Jahren (rund 80 Prozent der pflegenden Angehörigen sind weiblich!) sowie in der Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße bzw. dem überdurchschnittlichen Anstieg an Einpersonenhaushalten. Durch den Wegfall an informeller Pflege entsteht eine Verschiebung in den teureren formellen Pflegebereich.

Bei der **Struktur der Pflegedienstleistungen** zeigt sich ein Trend zu mehr mobiler oder teilstationärer Pflege, um die teurere stationäre Pflege einzudämmen. Auch eine Stärkung von alternativen Wohnformen kann hier Entlastung bringen. Wie schnell dieser Strukturwandel im Bereich der Pflegedienstleistungen erfolgen kann, wird letztlich von den Konzepten der Länder und den bundesgesetzlichen Maßnahmen abhängen. Der Beschluss zum Entfall des Pflegeregresses schafft jedenfalls Anreize, verstärkt stationäre Betreuungseinrichtungen in Anspruch zu nehmen.

Die Dynamisierung der Ausgaben wird auch durch die **Preisentwicklung** beeinflusst. Zu nennen ist hier insbesondere die Lohnentwicklung des Pflegepersonals, aber auch die Anpassung von Qualitätsstandards (z. B. Betreuungsschlüssel). In den nächsten Jahren kann von einer relativen Verknappung des Pflegepersonals ausgegangen werden („relativer“ Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter bei gleichzeitigem Anstieg der über 65-Jährigen). Auch eine Erhöhung der Qualifizierungsstandards für Pflegeberufe wird zu überdurchschnittlichen Anstiegen der Pflegeausgaben führen.

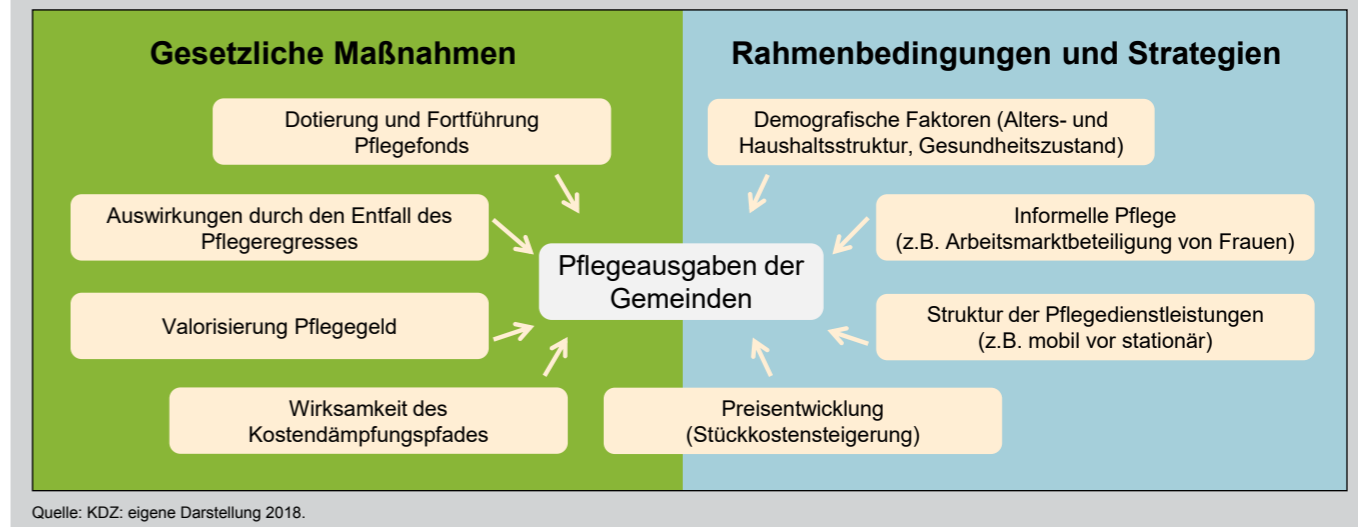
Neben diesen demografischen, gesellschaftlichen und strukturellen Einflussfaktoren werden die Pflegeausgaben der Gemeinden auch von gesetzlichen Maßnahmen oder von Verschiebungen der Ausgaben zwischen den Gebietskörperschaften beeinflusst. Mit dem Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017 wurde eine Verlängerung des Pflegefonds bis zum Jahr 2021 beschlossen, die Dotierung steigt dabei kontinuierlich. Inwieweit der **Pflegefonds** auch über das Jahr 2021 fortgeführt wird oder ob eine Reform der Pflegefinanzierung angegangen wird, ist nicht abschätzbar.

Noch nicht konkret bestimmbar sind die finanziellen Auswirkungen des im Nationalratsplenarium Ende Juni 2017 beschlossenen Initiativantrags über den Entfall des **Pflegeregresses**. Hier entstehen Einnahmenentgänge, die in der Regel gemeinschaftlich von Ländern und Gemeinden getragen werden. In Oberösterreich und in der Steiermark sind die Städte und Gemeinden als Kostenträger unmittelbar betroffen. Nach Schätzungen des Städtebundes werden die Mehrausgaben für die Länder und Gemeinden gemeinsam zwischen 400 und 500 Mio. Euro liegen.³⁵ Für die Gemeinden (ohne Wien) bedeutet dies eine zusätzliche Belastung von 138 bis 173 Mio. Euro.³⁶ Wien selbst rechnet mit mindestens 100 Mio. Euro zusätzlicher Belastung. In sämtlichen Modellen sind Mehrausgaben aufgrund einer stärkeren Nutzung von stationären Einrichtungen noch nicht eingerechnet, wodurch nochmals deutliche Ausgabensteigerungen erwartet werden können. Dem gegenüber steht eine vom Bund vorgesehene Kompensation in Höhe von 100 Mio. Euro.

Ein weiterer seit langem kritischer Aspekt ist die fehlende **Valorisierung des Pflegegeldes**. Das Pflegegeld wurde in den letzten zehn Jahren nur zweimal valorisiert (2009 je nach Stufe 4–6 Prozent und 2016 um 2 Prozent). Dies entspricht einer Steigerung von 0,6 bis 1 Prozent pro Jahr, während die Inflation in den letzten zehn Jahren durchschnittlich 2 Prozent betrug. Wäre es im Zeitraum 2009 bis 2016 zu einer laufenden Inflationsanpassung des Pflegegeldes gekommen, hätten die Ausgaben des Bundes um rund 300 Mio. Euro steigen müssen.³⁷ Dies hätte im gleichen Ausmaß weniger Ausgaben von Ländern und Gemeinden für Pflegedienstleistungen bedeutet. Durch die mangelnde Valorisierung sind alleine den Gemeinden rund 120 Mio. Euro an Mehrausgaben im Zeitraum 2009 bis 2016 entstanden.³⁸

Schließlich wird die Entwicklung der Pflegeausgaben auch davon abhängen, ob der im Paktum zum Finanzausgleichsgesetz 2017 vereinbarte **Ausgabendämpfungspfad** im Pflegebereich im Ausmaß von jährlich 4,6 Prozent greift bzw. ob sich dieser auch auf die Sozialhilfeumlage der Gemeinden niederschlagen wird.³⁹

Abbildung 32: Auswahl an aktuell relevanten Einflussfaktoren der Pflegeausgaben auf Gemeindeebene



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2018.

Angebot an Pflegedienstleistungen

Die Struktur der angebotenen Pflegedienstleistungen unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern (Abbildung 33). So werden von den insgesamt betreuten Personen⁴⁰ zwischen 52 Prozent in Wien und 70 Prozent in Vorarlberg im Rahmen der mobilen Pflege betreut. Bei den stationären Diensten schwankt der Anteil zwischen 20 Prozent in Vorarlberg und 37 Prozent in Kärnten. Die teilstationären Dienste weisen vor allem in Salzburg hohe Anteile auf, die Kurzzeitpflege in Niederösterreich und alternative Wohnformen in Wien. Hinzu kommt noch das Case- und Care-Management, welches in den letzten Jahren als Beratungs- und Unterstützungsangebot für pflegebedürftige Personen und ihre Angehörigen zunehmend an Bedeutung gewonnen hat. Bei dieser Betrachtung ist jedoch auf Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Pflegedienstleistungen hinzuweisen.⁴¹

Die von den Ländern gesteuerten Angebote an Pflegedienstleistungen sind daher durchaus vielfältig. Dies zeigt sich insbesondere im Verhältnis zwischen mobil und stationär betreuten Personen. So kommen in Wien auf eine stationär betreute Person 3,5 mobil betreute Personen. In Kärnten hingegen sind es nur 1,5 mobil betreute Personen, der Österreich-Durchschnitt liegt bei 1,9 mobil betreuten Personen pro stationär betreuter Person.⁴² Das Konzept „Mobil vor stationär“ wurde daher in den Bundesländern bisher in sehr unterschiedlichem Ausmaß umgesetzt.

Ausblick

Gemäß einer Prognose für den Fiskalrat von Grossmann und Schuster⁴³ erhöht sich die Anzahl an Pflegedienstleistungsbeziehenden und -bezieherinnen in der optimistischen Variante von 2015 auf 2060 um 100 Prozent, in der pessimistischen Variante um 260 Prozent. Bei letzterer wird ein stärkerer Wegfall der informellen Pflege angenommen. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Pflegekosten für den Zeitraum 2015 bis 2030 liegt, abhängig vom Szenario, zwischen 4,4 und 6,2 Prozent. Während die Ausgaben für das Pflegegeld mit durchschnittlich jährlich 2,5 bis 5,2 Prozent wachsen, entwickeln sich die Nettoausgaben⁴⁴ für Pflegedienstleistungen mit jährlich 5,8 bis 7,8 Prozent deutlich dynamischer. Ebenfalls eine überdurchschnittliche Entwicklung wird im Bereich der geförderten 24-Stunden-Pflege mit jährlich 4,2 bis 7,0 Prozent prognostiziert. Diese Szenarien verdeutlichen klar die Notwendigkeit von Gegenmaßnahmen. Die prognostizierten Nettoausgaben für Pflegedienstleistungen von 5,8 bis 7,8 Prozent übersteigen den vereinbarten Ausgabendämpfungspfad von jährlich 4,6 Prozent recht deutlich. Eine stärker wirkungsorientierte Steuerung mit klaren Konzepten ist von höchster Wichtigkeit, um mit Strukturreformen trotz der bestehenden demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen eine Ausgabendämpfung zu erreichen. Daran sollte eine Reform der derzeit sehr zersplitterten Finanzierungsverantwortlichkeiten sowie eine grundsätzliche Lösung der Langzeitfinanzierung gekoppelt werden.

35) Siehe Presseausendung des Österreichischen Städtebundes vom 29.11.2017. Der Kostenschätzung liegt eine Hochrechnung basierend auf mehreren Städten zugrunde.

36) Basierend auf den Kostenanteilen der Gemeinden in den einzelnen Bundesländern an den Sozialhilfeausgaben: 50 Prozent im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich und Salzburg; 40 Prozent in Oberösterreich, der Steiermark und in Vorarlberg; 35 Prozent in Tirol. Ohne Berücksichtigung von Wien.

37) KDZ: eigene Berechnungen 2017; Differenz aus tatsächlicher Steigerung 2009 bis 2016 (auf Basis Bundespflegegeldgesetz BGBl. Nr. 110/1993 idgF) gegenüber angenommener Steigerung im Ausmaß der Inflation (auf Basis Statistik Austria: Verbraucherpreisindex).

38) Bei einem Anteil der Gemeinden von 40 Prozent an den Nettoausgaben der Länder für den Pflegebereich gemäß vorstehender Abbildung.

39) Siehe hierzu nähere Ausführungen im nächsten Kapitel.

40) Jahressummen.

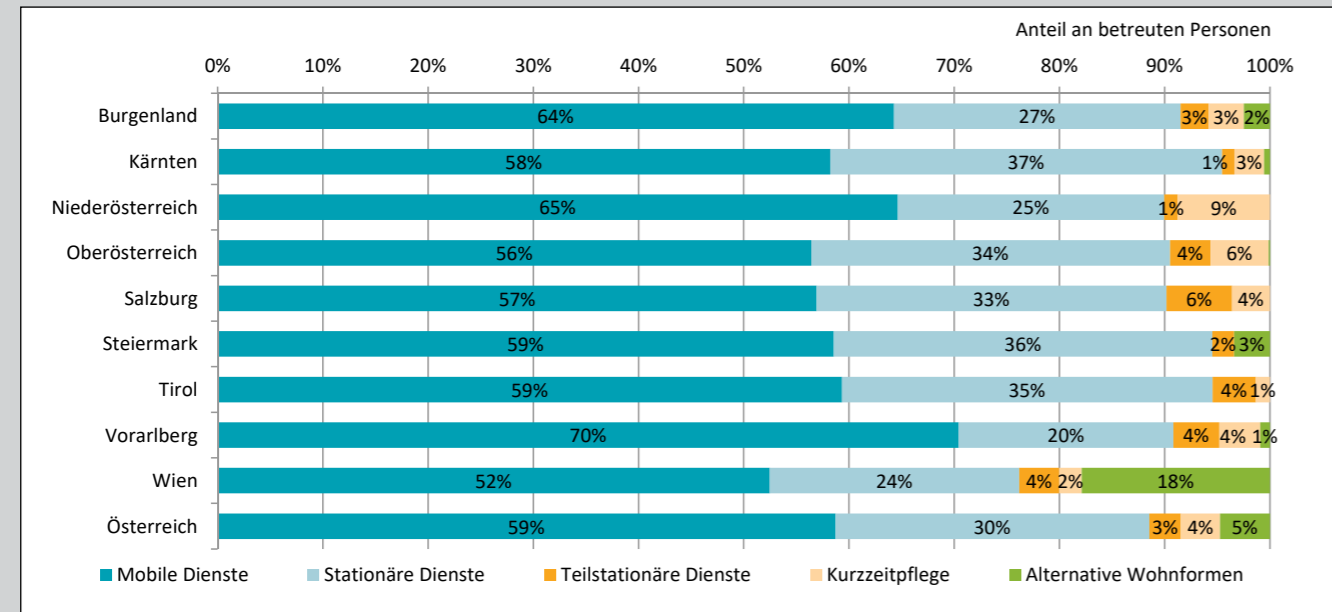
41) V. a. zwischen stationären Diensten, teilstationären Diensten und Kurzzeitpflege.

42) Basierend auf Statistik Austria: Pflegedienstleistungsstatistik 2016.

43) Vgl. Grossmann u. Schuster: Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung, 2017, S. 36 ff.

44) Noch ohne Berücksichtigung der Sozialhilfeumlagen.

Abbildung 33: Struktur der Pflegedienstleistungen nach Bundesland, 2016



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2018 auf Basis Statistik Austria: Pflegedienstleistungsstatistik 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 2021 dargestellt und es wird auf zentrale Handlungserfordernisse und -optionen eingegangen.

9.1 Entwicklungen im Überblick

Betrachtet man die Gemeindefinanzen 2016, zeigt sich grundsätzlich eine Fortführung der Entwicklungen der Vorjahre. In den stagnierenden Finanzkennzahlen spiegelt sich wider, dass es in der laufenden Gebarung keine nachhaltige Verbesserung gibt. Das ist nicht zuletzt auf die nach wie vor steigende Umlagenbelastung zurückzuführen. Auch hat die Steuerreform dazu geführt, dass es 2016 zu keiner Steigerung bei den Ertragsanteilen kam. Mit den stagnierenden Überschüssen aus der laufenden Gebarung wurden die nur mäßig angestiegenen Investitionen getätigt, der Schuldenstand verringerte sich minimal.

Gleichbleibende finanzielle Spielräume

Der Saldo der laufenden Gebarung (Saldo 1) ist von 2015 auf 2016 um 12 Mio. Euro geringfügig gesunken und liegt nun mit 1.716 Mio. Euro absolut um 8,2 Prozent höher als im Jahr 2007 (Vorkrisenjahr). Im Jahr 2007 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 dann erstmals wieder das Vorkrisenniveau im Jahr 2007 leicht überstiegen werden (+1 Prozent). Berücksichtigt man jedoch, dass die Inflation in diesem Zeitraum 17,9 Prozent⁴⁵ betragen hat, entstand ein deutlicher realer Rückgang des Finanzierungsspielraums der Gemeinden.

Insgesamt zeigt sich seit 2012 eine stabile Kennzahlenentwicklung, gleichzeitig liegen die Kennzahlenwerte jedoch deutlich unter den Werten der Vorkrisenjahre. Dieser Trend verteilt sich jedoch nicht auf alle Gemeinden im gleichen Ausmaß. So stieg der Saldo der laufenden Gebarung der durchschnittlichen Gemeinden bis 5.000 EW sowie der Gemeinden von 20.000 bis 50.000 EW gegenüber dem Vorjahr, wohingegen er bei den restlichen Gemeinden sank. Besonders starke Rückgänge verzeichnen die Städte über 50.000 EW. So stiegen bei den kleineren Gemeinden etwa wesentliche Einnahmenbereiche (wie insbesondere eigene Steuern und Gebühren) stärker als bei den Städten.

Wieder starker Anstieg der Umlagen

Die Umlagenentwicklung bleibt dynamisch (dies sind v. a. Landes-, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage). Diese wurde zwar 2012 durch die Einführung des Pflegefonds und des Wegfalls des Landespflegegeldes gebremst, danach kam es aber wieder zu ähnlichen Steigerungsraten wie in den Jahren vor 2011 (zwischen 5 und 8 Prozent pro Jahr). Im Jahr 2016 fiel der Anstieg der Transfers erstmals wieder vergleichsweise moderat aus.

Betrachtet man einen längeren Zeitraum, ist eine überproportionale Belastung der Gemeindehaushalte im Transferbereich klar zu erkennen. Insgesamt bestand im Jahr 2016 ein negativer Transfersaldo der Gemeinden von den/zur den Ländern in der Höhe von 1.617 Mio. Euro. Im Jahr 2007 lag die Belastung noch bei 922 Mio. Euro, sodass sich der negative Transfersaldo beinahe verdoppelt hat (+76 Prozent bzw. +695 Mio. Euro). Seit dem Jahr 2012 ist der negative Transfersaldo um 28 Prozent gestiegen. Im Vergleich dazu sind die Ertragsanteile seit 2007 um nur 34 Prozent (+1.581 Mio. Euro) gestiegen, seit 2012 um 13 Prozent (+735 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 2.515 Mio. Euro im Jahr 2016. Das sind 35,1 Prozent der Gemeinde-Ertragsanteile. Im Jahr 2012 waren dies erst rund 30 Prozent. Insgesamt ist festzustellen, dass die Gemeinden je nach Bundesland in sehr unterschiedlichem Ausmaß mit Umlagen durch die Bundesländer belastet werden.

Entwicklung der Investitionen unterhalb der Inflation

Die Investitionen⁴⁶ sind 2016 nach dem Stagnationsjahr 2015 geringfügig um 2 Prozent gewachsen. Die wichtigsten Investitionsbereiche betreffen den Straßenbau, Schulen und die Kinderbetreuung. Betrachtet man die Investitionen nach EW-Klassen seit dem Jahr 2012, zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Investitionen in den Gemeinden bis 20.000 EW – mit Ausnahme der Gemeinden zwischen 5.001 und 10.000 EW – mit 27 bis 46 Prozent über der Inflation angestiegen sind. Hingegen wurde bei den größeren Städten (Rückgänge von 2 Prozent bei den Städten von 20.001 bis 50.000 EW bzw. Zuwächse von 6 Prozent bei den Städten über 50.000 EW seit 2012) die Inflationsrate deutlich verfehlt.⁴⁷ Seit 2007 stiegen die Investitionen um 11 Prozent. Dem

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

47) Bei den Städten ist auf ein höheres Maß an ausgelagerten Gesellschaften hinzuweisen, wo ein Teil der Investitionen stattfindet.

45) Gemäß Statistik Austria: Verbraucherpreisindex 2005.

gegenüber beträgt der inflationäre Anstieg im Zeitraum 2007 bis 2016 17,9 Prozent. Der Baukostenindex ist in diesem Zeitraum sogar um 20,2 Prozent gestiegen. Es konnte daher noch nicht an das Vorkrisenniveau angeschlossen werden. 2011 erreichten die Investitionen in den Erwerb von Vermögen mit 1,65 Mrd. Euro einen Tiefpunkt. 2016 lagen die Investitionen bei 2,35 Mrd. Euro.

Leichter Schuldenabbau

Der Schuldenstand erhöhte sich von 2007 bis 2010 stetig und ist seit 2011 kontinuierlich zurückgegangen – nicht zuletzt aufgrund der strengeren Regelungen des geltenden Österreichischen Stabilitätspaktes. Mit 2016 wird nun in etwa wieder der Schuldenstand des Jahres 2007 erreicht. Dies ist nicht zuletzt auf die stärkere Dynamik des Schuldendienstes zurückzuführen. So erhöhte sich der Schuldendienst seit 2012 um 5 Prozent – auch begründet im niedrigen Zinsniveau in den letzten Jahren.

Gleichzeitig sind die Haftungen seit 2007 nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zu den Finanzschulden überproportional stark angewachsen. Betrugen die Haftungen der Gemeinden im Jahr 2007 noch 37 Prozent bezogen auf die Schulden in diesem Jahr, so erreichten die Haftungen im Jahr 2014 mit einem Anteil von 57 Prozent am Schuldenstand einen Höhepunkt. Dieser Anteil reduzierte sich seitdem und liegt 2016 bei 54 Prozent. In Summe weisen die Gemeinden Finanzschulden von 11,1 Mrd. Euro sowie Haftungen von 6,0 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 Gemeindefinanzsektor hinzu, welche jedoch teilweise mit Haftungen der Gemeinden gedeckt sind. Zu den weiteren Verschuldungsdaten ausgegliederter Gesellschaften, welche nicht dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden, stehen keine Daten zur Verfügung.

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, was teilweise auf unterschiedlich hohe Lebenshaltungskosten zurückzuführen ist. Zusätzlich ist jedoch auch auf die 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 2015 dabei in Oberösterreich, Vorarlberg und Kärnten.

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 bis 20.000 EW im Jahr 2016 Öffentliche Sparquoten zwischen 13 und 18 Prozent aufweisen, liegen die Werte bei den Kleinstgemeinden und den Städten über 20.000 EW bei 11 bzw. 5 Prozent. Bei der Quote der Freien Finanzspitze zeigt sich bei den Kleinstgemeinden sowie den Städten über 50.000 EW ein negativer, für die Gemeinden von 501 bis 50.000 EW ein positiver Wert zwischen 3 und 8 Prozent.

Die Pro-Kopf-Einnahmen im Bereich der eigenen Steuern sind bei den Großstädten ab 50.000 EW um 70 Prozent höher als 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 2016 deutlich höhere Nettoaussgaben pro Kopf auf als die Gemeinden von 1.001 bis 10.000 EW. Im Verwaltungsbereich sind die Nettoaussgaben der kleinen Gemeinden bis 1.000 EW pro Kopf am höchsten.

Sowohl bei der Verschuldung als auch bei den Investitionen sinken die Pro-Kopf-Werte mit der EW-Klasse. Gleichzeitig steigt die Spanne bei den Pro-Kopf-Investitionen deutlich. Lagen die Pro-Kopf-Investitionen im Jahr 2007 bei den Kleinstgemeinden beim 2,6-Fachen der Städte über 50.000 EW, so liegt der Wert 2016 beim 4,5-Fachen. Die Pro-Kopf-Verschuldung bei Kleinstgemeinden lag 2016 beim 2,1-Fachen der Verschuldung der Großstädte. Hier muss berücksichtigt werden, dass das Ausmaß an Ausglie-

derungen für kommunale Aufgabenbereiche mit der EW-Klasse steigt und daher nur ein Teil der Investitionen und Verschuldung, für welche die Gemeindepolitik verantwortlich ist, dargestellt wird.

Insgesamt keine Vergrößerung der finanziellen Spielräume

Grundsätzlich ist keine substantielle Verbesserung der finanziellen Situation der Gemeinden zu erkennen. Obwohl die Gemeinden ihre Ausgaben für Personal und Verwaltungs- und Betriebsaufwand gedämpft haben, können diese die Steigerungen im Umlagenbereich nicht vollständig ausgleichen. 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. Schließlich ist auf den realen Rückgang an Investitionen und Schuldentilgungen hinzuweisen.

9.2 Gemeindefinanzprognose bis 2021

Um die zukünftige Entwicklung der Gemeindefinanzen einschätzen zu können, werden nachfolgend die Ergebnisse der Gemeindefinanzprognose von Dezember 2017 vorgestellt, welche im Hauptszenario auf aktuellen Prognosewerten von Bund (betreffend Ertragsanteile), Ländern (betreffend Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) sowie Forschungsinstituten (WIFO und IHS betreffend Konjunktur- und Entwicklung Löhne und Gehälter sowie Verbraucherpreis-Index) basiert.⁴⁸

Stagnierenden Ertragsanteilen im Jahr 2017 stehen ab 2018 wieder steigende Umlagen von 4 Prozent und mehr pro Jahr gegenüber. Die laufenden Transfers an Träger des öffentlichen Rechts (Krankenanstalten-, Sozialhilfe- und Landesumlage) werden 2018 um voraussichtlich 165 Mio. Euro zunehmen. Der Überschuss der laufenden Gebarung (Einnahmen minus Ausgaben) wird somit 2018 mit voraussichtlich 1.700 Mio. Euro auf dem Niveau der Jahre 2015/2016 sein. Knapp 11,4 Prozent werden den Gemeinden 2018 aus der laufenden Gebarung für Investitionen und Schuldentilgungen überbleiben – 2007 waren dies noch 15 Prozent, 2015 fast 13 Prozent. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben wird auch 2018 nicht geschlossen.

⁴⁸ WIFO-Prognose 10/2017; BMF-Ertragsanteilsprognose 07/2017 inkl. aktualisierte Werte für 2017 (11/2017); IHS-Prognose 07/2017; Umfrage bei Ländern zu Transferentwicklung Herbst 2017.

Die Prognose bis 2021 erfolgt in 3 verschiedenen Szenarien:

- **Hauptszenario:** Dieses Szenario entspricht den aktuellen Prognosewerten. Es wird davon ausgegangen, dass die Ertragsanteil-Einnahmen wieder um 4 Prozent p. a. wachsen und die Umlagensteigerungen aufgrund der im Finanzausgleich vereinbarten Kostendämpfungspfade für die Bereiche Gesundheit und Pflege moderat nur mit 3,8 bis 4,3 Prozent p. a. steigen.
- **Worst-Case-Szenario:** Es wird angenommen, dass die Ertragsanteile aufgrund der Senkung der Abgabenquote in Richtung 40 Prozent (d. h. um 3 Prozentpunkte) um einen Prozentpunkt geringer ausfällt, als im Hauptszenario festgehalten. Ebenso liegt diesem Szenario zugrunde, dass die Kostendämpfungspfade Gesundheit (wie schon in der Vergangenheit) und Pflege (aufgrund Wegfall Pflegeregress) für die Gemeinden nicht vollständig eingehalten werden und damit die Umlagen um 5 Prozentpunkte p. a. steigen.
- **Best-Case-Szenario:** Hier besteht die Annahme, dass die Kostendämpfungspfade Gesundheit und Pflege vollständig umgesetzt werden und ab 2018 die Umlagen um 0,5 bis 1 Prozentpunkte geringer steigen.

Im Hauptszenario steigt der Überschuss der laufenden Gebarung bis 2021 auf 2,0 Mrd. Euro bzw. 12,5 Prozent der laufenden Ausgaben. Dieser Wert liegt auf dem Niveau 2015/2016 und weiterhin real ein Fünftel unter jenem von 2007.

Im Worst-Case-Szenario sinkt der Überschuss der laufenden Gebarung bis 2021 auf 1,6 Mrd. Euro bzw. auf 9,6 Prozent der laufenden Ausgaben. Dieser Wert liegt ein Drittel unter den Werten 2012 bis 2016.

Das Best-Case-Szenario geht von einer grundsätzlich positiven Entwicklung aus. Der Saldo der laufenden Gebarung würde sich dann auf 2,2 Mrd. Euro bzw. 13,8 Prozent Öffentliche Sparquote erhöhen – dies wäre leicht über dem Niveau 2012 bis 2016.

Ob das Hauptszenario auch eintreffen wird, ist wesentlich davon bestimmt, wie weit die Kostendämpfungspfade Gesundheit und Pflege auch für die Gemeinden relevant sind und erreicht werden. Ist dies wie in der Vergangenheit nicht der Fall und tragen die Gemeinden die geplante Senkung der Abgabenquote mit, werden sich die Gemeindefinanzen in den nächsten Jahren in Richtung Worst-Case-Szenario bewegen.

9.3 Ausgabendynamik im Pflege- und Gesundheitsbereich

Der starke Anstieg der Transfers ist eng mit der dynamischen Entwicklung im Bereich der Krankenanstaltenumlage

sowie der Sozialhilfeumlage verbunden. So ist seit 2012 die Sozialhilfeumlage (für Pflege, Mindestsicherung, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe) um 290 Mio. Euro (bzw. 5,3 Prozent p. a.) gestiegen, die Krankenanstaltenumlage nahm um 185 Mio. Euro (bzw. 4,9 Prozent p. a.) zu. In diesen beiden Bereichen sind die Städte und Gemeinden primär Mitfinanziers. Die Planung, Gesetzgebung und Steuerung obliegen dabei Bund und Ländern. Der kommunalen Ebene fehlen die Mitgestaltungsmöglichkeiten.

Herausforderung Gesundheitsfinanzierung

Die Vereinbarung von Bund und Ländern zur Zielsteuerung Gesundheit aus dem Jahr 2012 (festgehalten in einer Art. 15a-Vereinbarung) sollte den Anstieg der Gesundheitsausgaben bis 2016 auf +3,6 Prozent p. a. zurückführen. Davon war auf Gemeindeebene noch nichts zu spüren. Statt einem Plus von 15,3 Prozent (2012 bis 2016) lt. Vereinbarung ist die Krankenanstaltenumlage der Gemeinden um insgesamt 19,8 Prozent (bzw. +4,7 Prozent p. a.) gestiegen. Dies bedeutet einen Mehranstieg von 42 Mio. Euro im Zeitraum 2012 bis 2016 gegenüber der Vereinbarung.

Im Finanzausgleich 2017 wurde vereinbart, die Gesundheitsausgaben künftig nur um 3,2 bis 3,6 Prozent p. a. steigen zu lassen. Für die Jahre 2017/2018 werden auf Gemeindeebene +7,6 Prozent bzw. +5,0 Prozent erwartet – womit auch künftig die im FAG 2017 vereinbarten Werte für die Städte und Gemeinden nicht gelten. Dies führt zu weiteren Mehrausgaben der Gemeinden von bis zu 60 Mio. Euro.

Herausforderung Pflegefinanzierung

Im Finanzausgleichs-Paktum 2017 wurde für die Pflegeausgaben eine Ausgabenobergrenze von 4,6 Prozent p. a. vereinbart. Die Sozialhilfeumlage der Gemeinden ist zwischen 2012 bis 2016 um +5,3 Prozent p. a. gestiegen. Für die beiden nächsten Jahre werden +4,3 Prozent (2017) bzw. +4,9 Prozent (2018) prognostiziert.

Die Pflegeausgaben für die Länder und Gemeinden werden auf Basis des im Finanzausgleich 2017 vereinbarten Dämpfungspfads von 3,6 Mrd. Euro (2016) auf 4,5 Mrd. Euro (2021) steigen – das ist ein Plus von 25 Prozent. Eine aktuelle Prognose des Büros des Fiskalrats sieht auch bis zu 5,2 Mrd. Euro (2021) für möglich an. Der Wegfall des Pflege regresses bringt Mindereinnahmen und Mehrausgaben von bis zu 600 Mio. Euro für Länder und Gemeinden, die in der Prognose des Fiskalrats nicht berücksichtigt sind.

9.4 Handlungserfordernisse und -optionen

Nachfolgend werden zentrale Handlungserfordernisse und -optionen vom KDZ zusammengeführt und dargestellt.

Aufgabenorientierung Elementarbildung und Pflichtschulen umsetzen

Mit dem FAG 2017 wurden zwei Pilotprojekte der Aufgabenorientierung vorgesehen. Bereits ab 2018 sollte ein Teil der Ertragsanteile aufgabenorientiert für die Elementarbildung (den Kinderbetreuungsbereich) verteilt werden, wozu eine Arbeitsgruppe im Jahr 2017 einen ersten Vorschlag liefern sollte. Der Abschluss der Arbeitsgruppe wurde jedoch auf das Jahr 2018 verschoben, da es unter anderem an einer

validen Datengrundlage mangelte. Ab 2019 soll die Umsetzung für den Pflichtschulbereich erfolgen. Die dafür notwendigen Abstimmungen sind ebenfalls für das Jahr 2018 geplant. Bei der Umsetzung wären insbesondere die folgenden Aspekte zu berücksichtigen:

- Festlegen von sachpolitischen Zielsetzungen (z. B. regionale Versorgungsziele, Effizienzziele, Integrationsziele) und Auswahl der Indikatoren und deren Gewichtungen an den Zielen.
- Trennung der Sicherung des laufenden Betriebs und des Ausbaus des Angebotes durch gesonderte Instrumente, um die Wirksamkeit der Instrumente evaluieren zu können.
- Ausreichende Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit anderen Finanzausgleichsinstrumenten (z. B. Abgestufter Bevölkerungsschlüssel, Personalkostenzuschüsse der Länder an die Gemeinden).
- Entwickeln adäquater Übergangsregelungen.

Neugestaltung der zusätzlichen Gemeinde-Bedarfszuweisungsmittel

Mit dem FAG 2017 haben die Länder mehr Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Gemeinde-Bedarfszuweisungen. Dies betrifft vor allem das Zusammenführen und Neuordnen des Ressourcenausgleichs (Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden) und zusätzliche Mittel für neue Verwendungszwecke (Interkommunale Zusammenarbeit, Gemeindegemeinschaften, strukturschwache Gebiete und landesinterner Finanzkraftausgleich). Für das Jahr 2018 ergibt sich dadurch:

- Erarbeiten eines reformierten Ressourcenausgleichs zwischen den Gemeinden, welcher auf alle bestehenden landesrechtlichen Finanzkraftregelungen Bezug nimmt (und daher z. B. auch die ressourcenausgleichende Wirkung der Umlagen oder der bestehenden Gemeinde-Bedarfszuweisungen berücksichtigt).
- Erstellen und Bereitstellen von transparenten Vergaberichtlinien der neuen Gemeinde-Bedarfszuweisungen, mit strategischen, nachvollziehbaren Zielsetzungen.

Umlagedynamik bremsen – Gesundheits- und Pflegefinanzierung reformieren

Wie auch in den vergangenen Jahren kann auch zukünftig von einer dynamischen Umlagenentwicklung im Bereich Gesundheit und Soziales ausgegangen werden. Um dem entgegenzuwirken, wären die folgenden Maßnahmen wichtig:

- Mitfinanzierung ohne Mitgestaltung ist insbesondere dann ein untragbarer Zustand, wenn die damit verbundenen Ausgaben laufend stärker steigen als vereinbart bzw. durch steigende Einnahmen nicht abdeckbar sind.

Es bedarf daher einer Aufgabenreform auf allen Ebenen, die in zentralen Bereichen die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenführen. Dies ist insbesondere für die Bereiche Kinderbetreuung, Bildung, Gesundheit und Soziales sinnvoll. Beispielsweise wäre dann die Kinderbetreuung Gemeindegemeinschaft bei einer bundesweit einheitlichen Rahmengesetzgebung.

- Im Gesundheitsbereich sollte zur Umsetzung der angesprochenen Aufgabenreform die Ausgabenobergrenze auch für die Krankenanstalten-Umlagen der Städte und Gemeinden verbindlich gelten.
- Im Pflegebereich sind die Mehrausgaben aus der Abschaffung des Pflege regresses durch die auslösende Gebietskörperschaft – den Bund – zu decken. Damit wird dem Prinzip „Wer zahlt, schafft an“ Genüge getan. Aufgaben- und Strukturreformen sollen zur Ausgaben-dämpfung beitragen, die Pflegefinanzierung ist mittelfristig neu aufzustellen.

Finalisierung der Grundsteuerreform

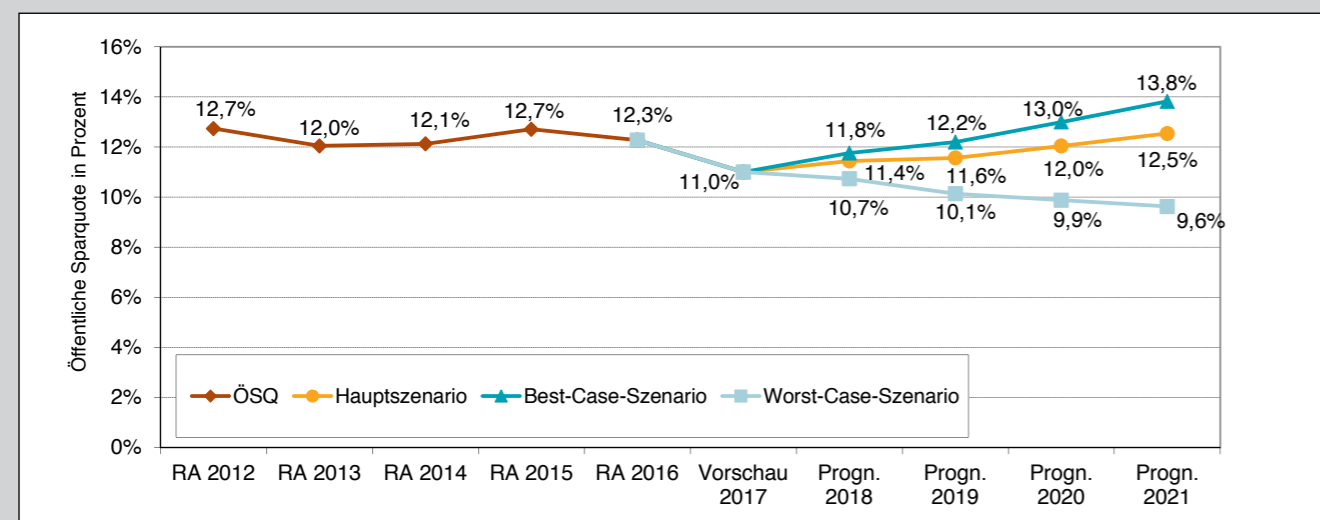
Nach wie vor an der Arbeit ist eine Arbeitsgruppe „Grundsteuer“. Erste Ergebnisse werden 2018 erwartet.

Neue Steuerung

Mit dem Finanzausgleich 2017 wurde erneut eine Bundesstaatsreform angesprochen und neue Steuerungsinstrumente wie Spending Reviews und Benchmarking als Instrumente der Aufgabenkritik vereinbart, welche ab dem Jahr 2018 umgesetzt werden sollen. Sie bilden u. a. Voraussetzungen für das Realisieren von Effizienzpotenzialen sowie das Entflechten von Trägerschaft und Finanzierung bei einzelnen gemeinschaftlich wahrgenommenen Aufgaben.

Insbesondere Spending Reviews stellen ein Instrument dar, in welches alle betroffenen Gebietskörperschaften einzubeziehen sind. Zur erfolgreichen Umsetzung bedarf es jedoch Konkretisierungen der Inhalte in Zusammenhang mit der zu untersuchenden Maßnahme. Zentral sollte eine kritische Sicht auf die mit der Maßnahme verbundenen Zielsetzungen (z. B.: Bestehen bereits Wirkungsziele? Sind die Ziele noch zeitgemäß?) und die Zielerreichung sein (d. h.: Ist die Maßnahme geeignet, um das Ziel zu erreichen?). Weitere Schwerpunkte sind die Effizienz der Leistungserbringung (z. B. Notwendigkeit der Höhe des Aufwandes, mögliche Verbesserung von Abläufen) und das Hinterfragen der kooperativen Strukturen (z. B.: Welche Gebietskörperschaft sollte welche Aufgabe/Kompetenz wahrnehmen?). Schließlich sollte die Maßnahme hinsichtlich ihrer Komplexität (Ist diese zweckmäßig?) und ihrer Transparenz (Ist diese ausreichend?) hinterfragt werden.

Abbildung 34: Entwicklungstrend der Gemeindefinanzen bis 2021 – am Beispiel Überschuss der laufenden Gebarung in Prozent der laufenden Ausgaben (Öffentliche Sparquote)



Quelle: KDZ: eigene Berechnungen 2018 auf Basis Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2012 bis 2016, aktuelle Prognosewerte von BMF, WIFO, IHS und Bundesländern.

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

- Public Management und Consulting
- Finanzwirtschaft
- Europäische Governance und Städtepolitik
- Weiterbildung

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



Österreichischer
Städtebund

ISBN 978-3-9502038-2-0