



Finanzierung der Städte nach der Krise

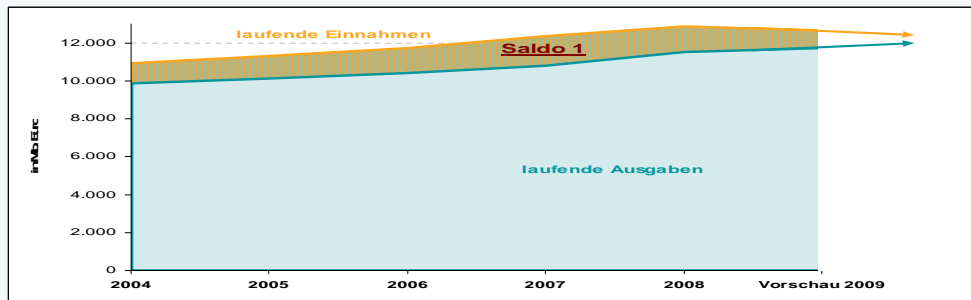
Österreichischer Städtetag 2010 – AG 1
Villach, 27. Mai 2010
Mag. Peter Biwald



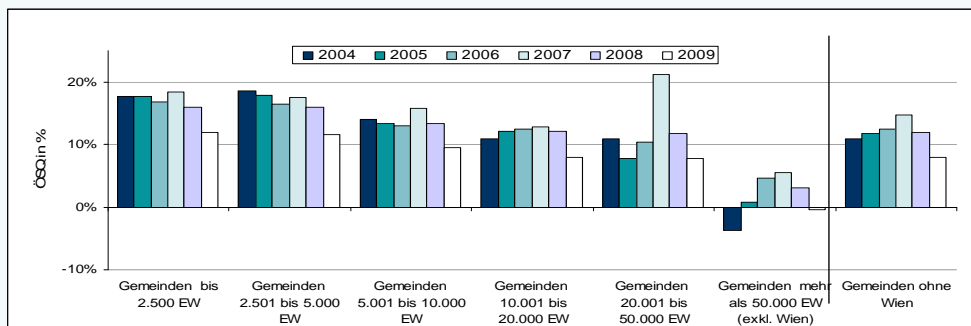
Themen

- **Gemeindefinanzen 2004 bis 2009**
- **Prognose bis 2013**
- **Positive und kritische Aspekte**
- **Konsolidierungsbedarf**
- **Lösungsansätze**
 - Intern
 - Rahmenbedingungen

Entwicklung der laufenden Gebarung



Differenziert nach Größenklassen



Ursachen für diese Entwicklung 2004 - 2009

■ **Lfd. Einnahmen plus 1,7 Mrd. Euro bzw. 15 %**

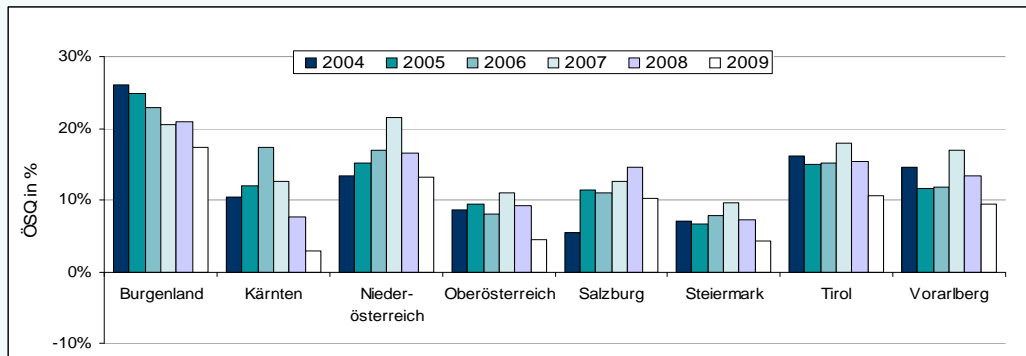
■ **Lfd. Ausgaben plus 1,9 Mrd. Euro bzw. 20 %**

- Personal plus 360 Mio Euro bzw. 10 %
- Verwaltungs-/Betriebsaufwand + 540 Mio Euro bzw. 20 %
- Lfd. Transfers an TöR plus 810 Mio Euro bzw. 40 %

■ **Steigende Nettolasten**

- Bildung/Kinderbetreuung + 244 Mio Euro bzw. 21 %
- Soziale Wohlfahrt + 302 Mio Euro bzw. 32 %
- Gesundheit + 137 Mio Euro bzw. 18 %
- Straßen, Verkehr + 155 Mio Euro bzw. 37 %
- Verwaltung + 194 Mio Euro bzw. 14 %

■ ÖSQ nach Bundesländern



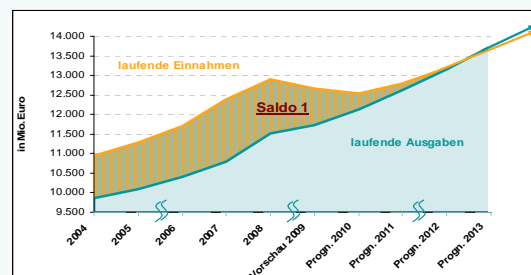
■ Ursachen

- Strukturelle Probleme
- Anteil der lfd. Transfers an Träger öffentlichen Rechts

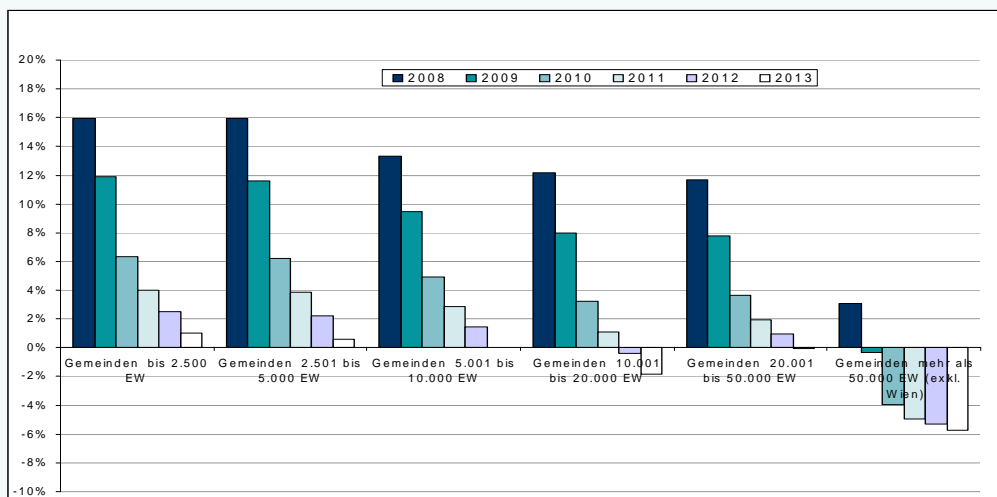
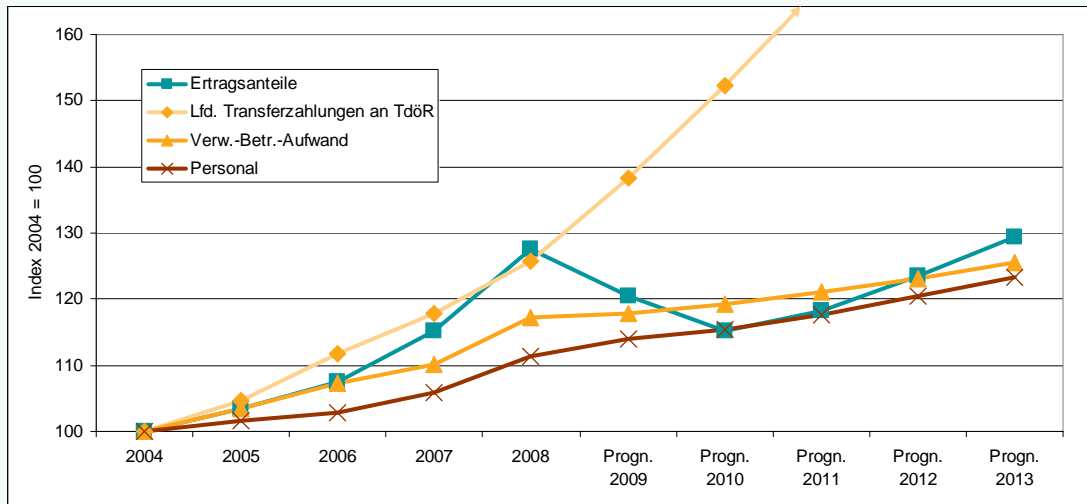
Bezeichnung	Vorschau 2009	Progn. 2010	Progn. 2011	Progn. 2012	Progn. 2013	Veränderung pro Jahr in %** (2009 zu 2013)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
Einnahmen der laufenden Gebarung						
in Mio. Euro						
Eigene Steuern	2.781	2.811	2.871	2.950	3.036	2,2
Ertragsanteile	4.879	4.665	4.786	5.005	5.244	1,8
Gebühren und Leistungserlöse	2.823	2.860	2.903	2.952	3.008	1,6
Sonstige laufende Einnahmen	2.178	2.206	2.239	2.277	2.320	1,6
Laufende Einnahmen	12.661	12.541	12.798	13.184	13.608	1,8
Ausgaben der laufenden Gebarung						
in Mio. Euro						
Leistungen für Personal	2.968	3.003	3.061	3.134	3.212	2,0
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.602	3.649	3.703	3.766	3.838	1,6
Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.935	3.228	3.551	3.906	4.297	10,0
Zinsen für Finanzschulden	283	299	319	330	341	4,9
Sonstige laufende Ausgaben	1.935	1.960	1.990	2.023	2.062	1,6
laufende Ausgaben	11.722	12.140	12.623	13.160	13.750	4,1
Ergebnis der laufenden Gebarung (Öffentliches Sparen)	939	402	175	24	-142	

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; ** geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2009

Überschuss der lfd. Gebarung ab 2013 im Minus
Kein Spielraum für Investitionen



- Ertragsanteile entwickeln sich entsprechend Personal-, Verwaltungs- und Betriebsaufwand
- Steigende Transfers an TöR sind durch Einnahmen nicht gedeckt

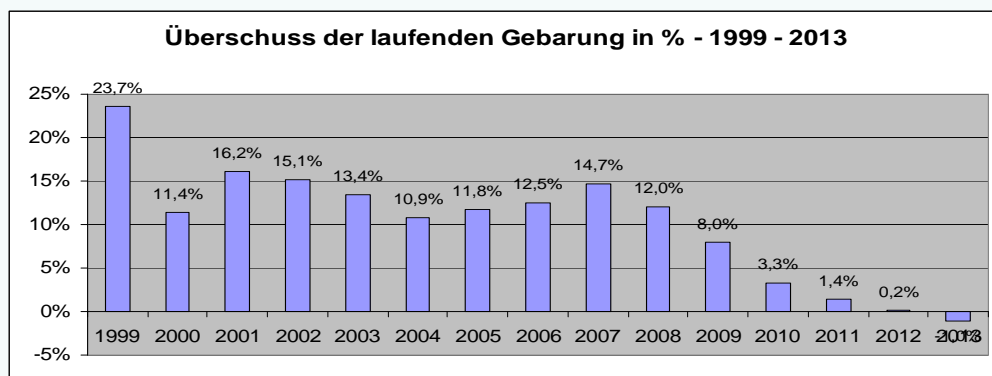


Quelle: KDZ – Biwald, Köfel, Maimer, März 2010

- Je größer die Gemeinde, desto geringer der Überschuss der laufenden Gebarung, weil
 - Sonderlasten aus sozio-demografischen Entwicklungen
 - Zentralörtliche Funktion
 - Im bestehenden Finanzausgleich nicht ausreichend abgedeckt werden
- für große Städte negativer Saldo 1 ab 2010

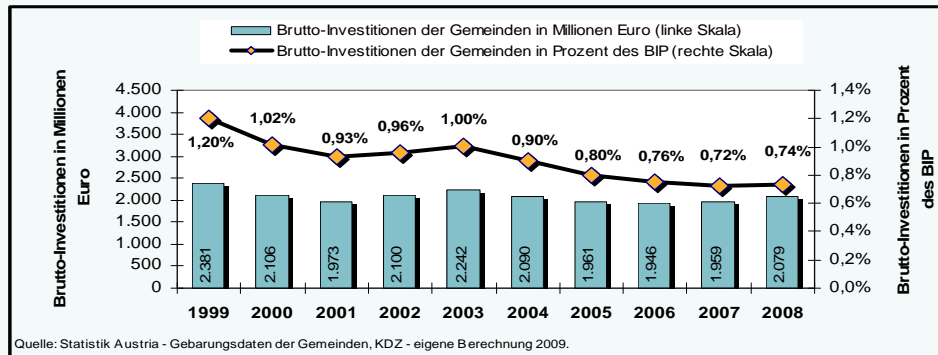
- **Funktionierende Daseinsvorsorge**
 - Ordentliche Ausgaben technische Infrastruktur rund 4,8 Mrd. Euro p.a.
- **Kommunale Investitionen als Wirtschaftsmotoren**
 - Brutto-Invest rund 2,3 Mrd. Euro p.a.
- **Stabilitätspakt eingehalten**
 - Null-Defizit erreicht – leichter Maastricht-Überschuss
- **Rolle bei Verwaltungsreform**
 - Bürgerservice ausgebaut
 - Mehr Leistung bei gleich bleibenden Personalständen
 - Insgesamt ist Anzahl der Gemeindebediensteten rückläufig

- **ÖSQ sinkt in 15 Jahr um 25 Prozentpunkte**



- **sinkender Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben - rund 4 bis 5 %-Punkte des Rückgangs**
- **steigende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts - rund 10 Prozentpunkte**
- **Ausbau der Infrastruktur und die wachsende Nachfrage in einigen Leistungsbereichen, wie in der Kinderbetreuung - insgesamt rund 10 Prozentpunkte**

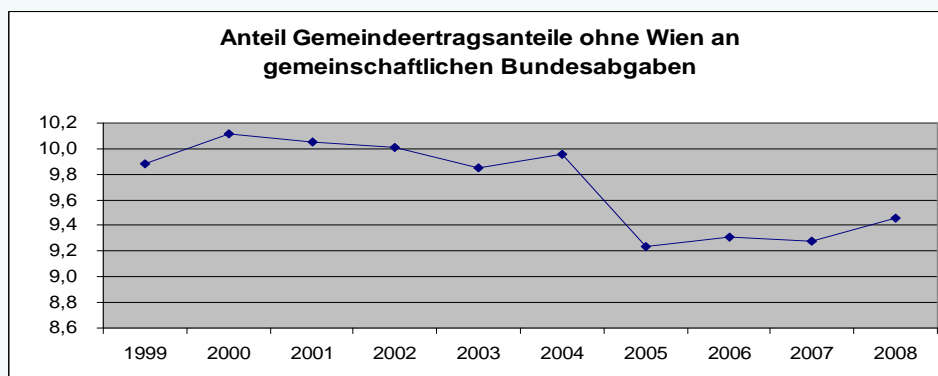
■ Sinkende Investitionen



■ Steigende Zahl an Abgangsgemeinden

- 2007 – 40 Prozent, die ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen, 7 % negativer Saldo 1
- 2013 – fast 100 %, die ordentlichen HH nicht ausgleichen, 50 % mit negativen Saldo 1

■ Anteil an gemeinschaftlichen Bundesabgaben geht zurück



- Anteil der gemeindeeigenen Steuern sinkt von 40% auf 20 % der Abgabenerträge (in den letzten 30 Jahren)
- Am Beispiel Kinderbetreuung, Schulen, Nachmittagsbetreuung, Soziales und Gesundheit Mehraufwand von 700 Mio Euro (2004 – 2008)

- **Konsolidierungsbedarf steigt zwischen 2010 und 2013 von 1 Mrd. Euro auf rund 1,5 Mrd. Euro,**
 - wenn weiterhin Investitionsniveau von 1,4 Mrd. Euro (netto)
- **15 und 20 % der lfd. Gebarung (exkl. Transfers an TöR)**
 - mit der Einnahmenentwicklung bis 2013 nur die Ausgabenentwicklung im eigenen Wirkungsbereich abdecken.
 - Steigende Ko-Finanzierung im Zuge der Transfer an die Länder in Höhe von 1,6 Mrd. Euro von 2008 bis 2013 geht auf Kosten auf eines sinkenden Überschusses der laufenden Gebarung
- **ausgabenseitige Konsolidierung im Ausmaß von 15 %**
 - künftig um 11.000 Vollzeitstellen (von 74.000) weniger in den Gemeinden besetzt
 - Sachausgaben um ebenfalls ein Sechstel reduzieren

Einnahmenseitige Maßnahmen

**Steuerbasis
erweitern**

**Sonderregelungen
abbauen**

**Gebührensätze
anpassen**

Maßnahmen

**Verwaltungs-
organisation
optimieren**

**Prioritäten bei pol.
Programmen und
Investitionen
setzen**

**Aufgaben- und
Produktkritik
durchführen**

Ausgabenseitige Maßnahmen

Produktkatalog
Produkte mit Ergebnissen (Mengen, Qualität), Ressourcen (Personal, Sachbereich) und Wirkungsbeiträgen (zu den strategischen Zielen) versehen.
ABC-Analyse
Reihung der Produkte nach dem Ressourceneinsatz.
Reihung der Produkte nach der Zielgruppenerreichung und der Leistungsnotwendigkeit.
Wie weit werden die Zielgruppen erreicht? Wie weit sind die Leistungen für die Zielgruppen notwendig?
Zielkatalog
Strategische Ziele der Stadt – welche strategischen Stossrichtungen werden verfolgt?
Welche Prioritäten haben Ziele/Stossrichtungen?
Wirkungs- und Portfolioanalyse
Welchen Beitrag leisten die einzelnen Produkte zu den Zielen?
In welchem Entwicklungsfeld befinden sich die einzelnen Produkte?
Halten/Ausbauen; Halten, aber Kosten senken; Standards hinterfragen; Abbeziehungsweise Rückbauen.
Prozessanalyse
Passen die Prozesse hinsichtlich Wertschöpfung, Kundenbeziehung und Schnittstellen?
Prozesse optimieren und vereinfachen.

- **BürgerInnen haben die Möglichkeit ihre Bedürfnisse direkt einzubringen und mitzubestimmen**
- **Verständnis von Politik und Verwaltung für die Anliegen und Probleme der BürgerInnen wird gefördert**
- **Prioritätensetzung der Gemeinde wird transparent und für BürgerInnen und Verwaltung besser nachvollziehbar**

Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Bürgerhaushaltstypologien

Unterscheidungskriterium	Ausprägung		
	Beteiligung auf VertreterInnen von institutionalisierten Interessensvertretungen beschränkt	Außerordentliche Gemeindeausgaben (Projektmittel)	Ordentliche Gemeindeausgaben (laufende Ausgaben für öffentliche Leistungen)
Zielgruppe			direkte Bürgerbeteiligung
Herkunft der Mittel	Private Finanzierung (Unternehmen, Spenden, etc.)	Außerordentliche Gemeindeausgaben (Projektmittel)	Ordentliche Gemeindeausgaben (laufende Ausgaben für öffentliche Leistungen)
Gegenstand der Mittelverwendung	Investitionsprojekte	Öffentliche Dienstleistungen	Politische Programme
Entscheidungskompetenz der Beteiligten	BürgerInnen als Informationsempfänger (inkl. Diskussionsmöglichkeit)	BürgerInnen als Berater der Politik/Verwaltung	BürgerInnen als EntscheiderInnen

- **Faktum: kleinteilige Strukturen in Österreich**
- **Optionen**
 - Ausbau der Kooperationen in loser Form
 - Status quo wird fortgeschrieben, jedoch intensiviert
 - Kooperationen in strukturierter Form
 - Ansatz 1 – Gemeinden – Kleinregionen – Regionen
 - Ansatz 2 – „5 Gemeinden = 1 Verwaltung“
 - Fusionen
 - Aktueller Vorschlag am Bsp. OÖ: von 444 auf 222 Gemeinden
 - Oder doch auf 111 oder 333 ?
 - Es gibt keine objektiv richtige Gemeindegröße!
 - Jedoch können größere Einheiten leistungsfähiger sein

Flächendeckend kooperieren - „5 Gemeinden = 1 Verwaltung“

- **eine Gemeindeverwaltung für fünf bis zehn Gemeinden,**
 - in jeder der Gemeinden eine Bürgerservicestelle, in der die häufig nachgefragten, direkt zu erledigenden Leistungen angeboten werden.
- **Fachleistungen, die eine höhere Spezialität erfordern, werden in sog. Kompetenzzentren gebündelt (z.B. Bauen, Bildung, Soziales, Kultur, Finanzen, technische Infrastruktur) –**
 - nicht alle Kompetenzzentren in einer Gemeinde angesiedelt
 - abhängig von der personellen und räumlichen Gegebenheiten auf die beteiligten Gemeinden aufgeteilt.
- **auch in den Bereichen der Bildung, sozialen, kulturellen sowie technischen Daseinsvorsorge gemeinsame Einheiten**
 - konkrete Leistungserbringung jedoch dezentral (z.B. Schulen, Kindergärten in den Gemeinden),
 - Personal und Sachressourcen allerdings gemeinsam geplant und geführt.
- **Umsetzung kann nur schrittweise erfolgen - einen Zeitraum von 3 bis 5 Jahren erfordern**
- **Chance: Effizienzsteigerung, Sicherung der Leistungsqualität**

Geänderte Rahmenbedingungen sind erforderlich

- **Schaffen eines Lastenausgleich für zusätzliche Leistungen der Gemeinden**
- **Stärken der gemeindeeigenen Steuern**
 - Abschaffen der Grundsteuerbefreiungen
 - Reform der Grundsteuer
- **Ertragsanteile stärken**
 - Anpassen auf den Anteil im Jahr 2000 = 5 % mehr
 - Reduzieren der Abzüge für Bedarfszuweisungen von derzeit 12,7 auf 6 Prozent = + 7 %
- **Transferentflechtungen**
 - Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung zusammenführen
 - Ertragsanteile gegen Transfers abtauschen
- **Finanzausgleichreform**
 - Gemeinsam mit Aufgabenreform
 - Aufgabenorientierung

Transferentflechtungen

- **Abbau der Ko-Finanzierungserfordernisse der Gemeinden zu Länderaufgaben**
- **Aufgabenmäßige Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden weitgehend abbauen**
- **durch Zuordnen von heute in gemischter Trägerschaft wahrgenommenen Aufgaben auf jeweils eine einzige Ebene - zum Beispiel**
 - Länderaufgaben sind die Führung von Krankenanstalten und die Sozialhilfe i. w. S.
 - Gemeindeaufgaben sind jedenfalls die Kinderbetreuung und das Bereitstellen von Pflichtschulen (Infrastruktur)
- **Bei Mitfinanzierung der Gemeinden von Länderaufgaben binden der Höhe an Einnahmengröße bzw. Index**

Aufgabenorientierter Finanzausgleich

- **Aufgabenorientierung setzt auf der Seite der Ausgaben bei der Aufgabenerfüllung an**
- **Aufgaben und damit auch Ausgaben werden von überwiegend demografischen, sozioökonomischen und topografischen Faktoren bestimmt**
- **Aufgabenorientierung kann heißen**
 - Abgeltung der Basisaufgaben pro Kopf
 - Abgeltung der sozio-demografischen und topografischen Sondernlasten auf Basis von Indikatoren
 - differenzierte Abgeltung für Lasten der zentralörtlichen Aufgaben

Aufgaben- und Finanzreform – Beispiel Schweiz

- **Aufgaben entweder den Gemeinden oder den Kantonen zugeteilt**
- **Finanzströme getrennt – „Wer befiehlt, muss bezahlen“**
- **Sämtliche Gemeinden verfügen über eine größere Finanzautonomie**
- **In den verbleibenden Verbundaufgaben sind neue Finanzierungsformen mit geringen Fehlanreizen eingeführt**
- **Fusionen von Gemeinden werden angestoßen, weil die Gemeinde nun für ganze Aufgabengebiete eigenständig verantwortlich sind**
- **Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden wird weiter entwickelt.**

→ Quelle: Neue Zürcher Zeitung, 8.4.2010, S. 26

- **Interne Optimierungen**
 - Prozessoptimierungen, Standardanpassungen sowie Aufgaben- und Produktkritik bis zu 5 Prozent der laufenden Ausgaben (exkl. Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts) mobilisieren
- **Einnahmen stärken**
 - Anpassung des Gemeindeanteils an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf den Wert des Jahres 2000 brächte bis 2011 rund 300 Mio Euro und bis 2013 rund 330 Mio Euro
 - Reduktion des Vorwegabzugs für Bedarfszuweisungen von 12,7 Prozent auf 6 Prozent bereits ab 2011 rund 365 Mio Euro an zusätzlichen Ertragsanteilen für Gemeinden
 - Wegfall der Grundsteuerbefreiungen könnte bis zu 50 Mio Euro an zusätzlichen Einnahmen bringen
 - Liquiditätsstärkung in Form von niedrigverzinsten Überbrückungskrediten könnte die Zinslast der betroffenen Gemeinden reduzieren.
- **Ausgaben reduzieren**
 - Bindung der laufenden Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts an die Entwicklung der Ertragsanteile würde für 2011 rund 200 Mio. Euro und bis 2013 um rund 600 Mio. geringere Ausgaben bedeuten.

Gemeindefinanzen sind zu stärken

- **Einnahmenseitige und ausgabenseitige Maßnahmen**

Ohne Strukturreform nachhaltig nicht möglich

- **Gemeindesteuern ausbauen**
- **Transfers abbauen/abtauschen**
- **Aufgabenorientierter Finanzausgleich**
- **Gemeindestrukturreform**

■ **Mag. Peter Biwald**

- 01-8923492/15
- 0676/4848102
- biwald@kdz.or.at



■ **www.kdz.or.at**

■ **KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
1110 Wien, Guglgasse 13**