



www.kdz.or.at

Finanzierung der Städte nach der Krise

Analyse der Gemeindefinanzen 2004 –
2008 – Prognose bis 2013

Endbericht

KDZ

Zentrum für Verwaltungsforschung

1110 Wien, Guglgasse 13

Tel.: +43 1 8923492, Fax: +43 1 8923492-20

E-Mail: institut@kdz.or.at, Internet: www.kdz.or.at

Wien, am 7. Mai 2010



www.kdz.or.at

Finanzierung der Städte nach der Krise

Analyse der Gemeindefinanzen 2004 –
2008 – Prognose bis 2013

Endbericht

Verfasst von

Mag. Peter Biwald
DI Nikola Hochholdinginger
Mag. Manuel Köfel
Mag. Alexander Maimer

Inhaltsverzeichnis

Projektauftrag	4
1 Ausgangssituation und Projektziele.....	4
2 Projekthinhalte	4
Finanzielle Lage und Entwicklung der Gemeinden	6
1 Gemeindefinanzen 2004 - 2009	6
2 Prognose Gemeindefinanzen bis 2013	19
Positive Aspekte der Städteentwicklung	25
1 Funktionierende Daseinsvorsorge – Lebenswerte Städte	25
2 Kommunale Investitionen als Wirtschaftsmotoren	27
3 Stabilitätspakt eingehalten.....	29
4 Wichtige Rolle bei Verwaltungsreform.....	30
Kritische Aspekte der Städteentwicklung	32
1 Saldo 1 geht gegen Null	32
2 Investitionsabnahme.....	33
3 Zunahme der Abgangsgemeinden – steigende Verschuldung	33
4 Zentralisierungstrend der öffentlichen Budgets.....	33
5 Zusätzliche Aufgaben/Leistungen werden nicht abgegolten.....	34
6 Stark steigender Konsolidierungsbedarf	34
Probleme und Lösungsansätze	35
1 Stagnierende Ertragsanteilsentwicklung	35
2 Stagnierende eigene Abgaben	38
3 Explodierende Sozial- und Gesundheitsausgaben	40
4 Transferverflechtungen.....	43
5 Aufgabenübertragungen und Einnahmenschmälerungen	45
6 Gemeindestrukturen	45
7 Demografische Entwicklung	47
Ansätze für die Städtepraxis	49
1 Konsolidierung der laufenden Gebarung.....	49
2 Aufgabenkritik	51
3 Bürgerbeteiligung bei der Haushaltserstellung.....	53
4 Strukturreformen	58
Zusammenfassung und Ausblick	62
Verzeichnisse	65
1 Literaturverzeichnis.....	65
2 Abbildungsverzeichnis	67
3 Tabellenverzeichnis	68
4 Abkürzungen.....	69

Projektauftrag

1 Ausgangssituation und Projektziele

Die Entwicklung der Gemeindefinanzen wird vor allem von der aktuellen Wirtschaftskrise, aber auch von demografischen sowie sozio-demografischen Faktoren beeinflusst. So werden für die Jahre 2009 und 2010 rückgängige Ertragsanteile prognostiziert, auch die Lohn- und Gehaltssumme (ein wesentlicher Indikator für die Entwicklung der Kommunalsteuer) wird sich schwächer (als bisher angenommen) entwickeln. Hingegen ist von deutlichen Steigerungsraten bei den Transferleistungen an die Länder – und hier insbesondere bei der Sozialhilfe-Umlage – auszugehen. Bei den Personalausgaben kommt es aufgrund der Vorrückungen zu kräftigen Steigerungen.

Wichtige Einnahmen wie die Ertragsanteile gehen um insgesamt 10 Prozent im Jahr 2009 und 2010 zurück, die Kommunalsteuer wird bestenfalls gleich bleiben. Gleichzeitig sind stark steigende Ausgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich gegeben. 5 Prozent weniger Ertragsanteilen im Jahr 2010 stehen 10 bis 30 Prozent höhere Transferzahlungen der Gemeinden gegenüber. Der Überschuss der laufenden Gebarung wird in den nächsten Jahren gegen Null gehen und damit wird kein Spielraum für Investitionen gegeben sein.

Auf dieser Grundlage wurde für den Österreichischen Städtetag 2010 vorliegendes Grundlagenpapier zur künftigen Finanzierung der Städte erarbeitet.

Mit diesem Projekt sind folgende Ziele verknüpft:

- Finanzielle Situation der Gemeindehaushalte festhalten,
- Ursachen für die negative Entwicklung herausarbeiten,
- Herausarbeiten der finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden aufgrund der Veränderung der Aufgabenzuordnung im Gesamtstaat,
- Möglichkeiten zur Konsolidierung reflektieren,
- zentrale Instrumente – wie z.B. die Stärkung der Gemeindeabgaben, der aufgabenorientierte Finanzausgleich mit Transferentflechtungen sowie die Aufgaben- und Produktkritik und den Bürgerhaushalt – vertiefend darstellen,
- Forderungskatalog und Handlungsleitfaden für Österreichs Städte entwickeln.

2 Projekthinhalte

Auf Basis der Projektziele stehen folgende Inhalte im Mittelpunkt:

a) Finanzielle Situation der Gemeinden

In diesem Kapitel werden die Ausgangssituation und die möglichen Entwicklungsperspektiven mit folgenden Schwerpunkten bearbeitet:

- Entwicklung der Finanzen 2004 bis 2009 auf Basis der Daten der Statistik Austria differenziert nach Bundesländern und Größenklassen,
- Prognose 2010 bis 2013 – auf Basis von Prognosewerten, dargestellt in Gesamtsicht, wie auch differenziert nach Bundesländern und Größenklassen.

b) Positive und kritische Aspekte der Städteentwicklung

In diesem Abschnitt werden Potenziale der Städte aufgezeigt. Es wird die wichtige Rolle der Städte in der Daseinsvorsorge, als Wirtschaftsmotoren und als wesentliche Stakeholder im

öffentlichen Sektor und der öffentlichen Verwaltung erläutert. Gleichzeitig wird aber auch dargestellt, welche Aspekte ein Risiko für die Stadtentwicklung darstellen. Die erwarteten Einnahmerückgänge und die zusätzlich zu erfüllenden Ausgaben der Städte führen dazu, dass kaum freie Mittel für Investitionen bleiben. Demnach könnte sich die Investitionstätigkeit der Städte verringern bzw. sich die Verschuldung deutlich erhöhen. Insgesamt ist auf Basis der Entwicklung der Rahmenbedingungen bei den Städten künftig also ein deutlicher Konsolidierungsbedarf gegeben.

c) Probleme und Lösungsansätze

Bevor konkrete Strategien zur Konsolidierung ausgearbeitet werden können, empfiehlt es sich jedoch, die Ursachen, die zum Konsolidierungsbedarf geführt haben, genauer zu betrachten. Dabei ergeben sich im vorliegenden Bericht folgende Schwerpunkte:

- Stagnierende Einnahmenentwicklung durch sinkende bzw. nur langsam wachsende Ertragsanteilseinnahmen und nur sehr schwach wachsende Einnahmen aus eigenen Steuern.
- Starke Ausgabensteigerungen im Sozialbereich und damit verbundene Mehrausgaben für Transferzahlungen an die Länder.
- Ausgabensteigerungen durch Ausweitung der von Gemeinden zu finanzierenden Leistungen und die größere Leistungsnachfrage aufgrund der demografischen Entwicklung.
- Ein komplexes System der Finanzierungsströme, das nur noch schwer zu durchschauen und kaum steuerbar ist sowie strukturelle Rahmenbedingungen, die ein solches Finanzierungssystem erfordern und zu ineffizienter Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung beitragen.

Im vorliegenden Grundlagenpapier werden die Ursachen jeweils analysiert und erste Lösungsansätze für das jeweilige Problemfeld angeboten. Diese Lösungsansätze können allerdings oft nicht ausschließlich von Städten und Gemeinden umgesetzt werden. Hier werden umfassendere Reformmaßnahmen notwendig, die alle Gebietskörperschaften betreffen.

d) Konsolidierungsstrategien für die kommunalen Haushalte

Der letzte Abschnitt widmet sich konkreter Konsolidierungsstrategien für Städte und Gemeinden. Ansatzpunkte der Einnahmen- und Ausgabenkonsolidierung sind dabei folgende Bereiche:

- Aufgaben- und Leistungskritik, wobei näher beleuchtet werden soll welche Leistungen eine Gemeinde erbringen muss. Dabei wird differenziert zwischen gesetzlichen Pflichtleistungen, Muss-Leistungen der Daseinsvorsorge sowie disponiblen Leistungen.
Konsolidierungsoptionen werden hinsichtlich folgender Kriterien dargestellt:
Leistungscharakter, Finanzierung, Form und Intensität der Leistungserbringung sowie schleichende Delegation von Aufgaben und damit verbundene Abgeltung durch andere Gebietskörperschaften.
- Bürgerhaushalt-Ansatz wird hinsichtlich seiner Konzeption dargestellt sowie der Einsatz in der Haushaltskonsolidierung unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen analysiert.
- Optionen hinsichtlich Strukturreformen werden durch interkommunale Kooperation, der Schaffung größerer Einheiten sowie Stadtregionen und der Finanzierung und Steuerung im Sozialbereich näher analysiert.

Neben vorliegender Langfassung des Berichts werden die wesentlichen Ergebnisse in einer gesonderten **Management-Summary** festgehalten.

Finanzielle Lage und Entwicklung der Gemeinden

1 Gemeindefinanzen 2004 - 2009

1.1 Entwicklung der laufenden Gebarung

Die Gemeindefinanzen entwickelten sich in den Jahre 2004 bis 2008 durchwegs positiv. Die vorherrschende Wirtschaftskrise, deren Folgen erstmals in der zweiten Jahreshälfte 2008 bemerkbar wurden, bewirkte allerdings eine Trendumkehr. Während die laufenden Ausgaben weiter anstiegen, war es vor allem der Rückgang der Einnahmen, der bewirkte, dass sich der Saldo der laufenden Gebarung bei nahezu allen Gemeinden von 2008 auf 2009 negativ entwickelte.

Laufende Einnahmen

2007 und 2008 waren für die Gemeinden (ohne Wien) aufgrund der guten Konjunktur und der aus diesem Grund erhöhten und stark wachsenden Einnahmen aus Ertragsanteilen finanziell noch sehr gute Jahre: Die Einnahmen stiegen insbesondere im Jahr 2007 überproportional stark um etwa 659 Mio. Euro bzw. etwa 5,6 Prozent an und auch im Jahr 2008 konnte noch ein sehr starker Zuwachs von etwa 512 Mio. Euro bzw. 4,1 Prozent verzeichnet werden. Im Jahr 2009 kam es aufgrund konjunkturbedingter Rückgänge des allgemeinen Steueraufkommens dazu, dass die Einnahmen der Gemeinden im Vergleich zu 2008 rückläufig sind. In Summe sind die Einnahmen um 230 Mio. Euro¹ geringer als noch 2008, was rund zwei Prozent der Einnahmen in der laufenden Gebarung entspricht.

Tabelle 1: Entwicklung der laufenden Einnahmen 2004-2008, Vorschau 2009

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung	Vorschau 2009
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	pro Jahr (2004 zu 2008)	Summe o + aoH
Einnahmen der laufenden Gebarung	in Mio. Euro					in %*	in Mio. Euro
Eigene Steuern	2.350	2.412	2.514	2.650	2.745	4,0	2.781
Ertragsanteile	4.050	4.192	4.350	4.668	5.169	6,3	4.879
Gebühren und Leistungserlöse	2.553	2.560	2.605	2.725	2.809	2,4	2.823
Sonstige laufende Einnahmen	1.986	2.127	2.249	2.334	2.167	2,2	2.178
Laufende Einnahmen	10.939	11.292	11.718	12.377	12.889	4,2	12.661

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Ausschlaggebend für die Entwicklung der Einnahmen ist in erster Linie die Entwicklung der Ertragsanteile, welche für den Großteil der Gemeinden die wichtigste Einnahmequelle darstellen. Die Einnahmen aus Ertragsanteilen entsprechen 2008 rund 40 Prozent aller laufenden Einnahmen der Gemeinden in Österreich (bei den Kleinstgemeinden sogar rund 44 Prozent). Im Mittel sind die Ertragsanteileinnahmen zwischen 2004 und 2008 jährlich um 6,3 Prozent angestiegen. 2009 wird aber bereits von einem kräftigen Rückgang der Ertragsanteile um mehr als 5,5 Prozent im Vergleich zum Vorjahr ausgegangen². Frühestens im Jahr 2011 werden wieder leicht ansteigende Ertragsanteile erwartet. Erst 2013 werden die Einnahmen aus Ertragsanteilen nominell wieder das Niveau von 2008 erreichen.

¹ Prognose des KDZ siehe Abschnitt 2.1.

² Quelle: Ertragsanteilsprognose des Bundesministeriums für Finanzen, Oktober 2009.

Die eigenen Steuern, die 2008 etwa ein Fünftel der laufenden Einnahmen betragen und daher ebenfalls großen Einfluss auf die Einnahmenentwicklung der Gemeinden haben, sind zwischen 2004 und 2008 im Mittel rund 4 Prozent p.a. gestiegen. 2009 wird hier jedoch von einer deutlich gedämpfteren Entwicklung mit etwa +1,3 Prozent³ ausgegangen. Diese ergibt sich im Wesentlichen aus geringerer Beschäftigung (Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit etc.) infolge der konjunkturellen Entwicklung, welche sich in geringeren Kommunalsteuereinnahmen der Gemeinden niederschlägt.

Die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Leistungserlösen bzw. sonstigen laufenden Einnahmen steigen im Zeitraum 2004 bis 2008 in etwa im Ausmaß der Verbraucherpreise⁴ und werden sich auch in den Folgejahren dementsprechend entwickeln.

Laufende Ausgaben

Die Gesamtausgaben der Gemeinden sind im Zeitraum 2004 bis 2008 durchschnittlich etwas schwächer gewachsen als die im selben Zeitraum sehr stark steigenden Einnahmen. Doch bereits 2008 wuchsen die Ausgaben deutlich stärker als die Einnahmen und überproportional stärker als in den Vorjahren, sodass sich der Überschuss der laufenden Gebarung stark reduzierte.

Tabelle 2: Entwicklung der laufenden Ausgaben und Nettobelastung 2004-2008, Vorschau 2009

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr (2004 zu 2008)	Vorschau 2009
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH		
Ausgaben der laufenden Gebarung	in Mio. Euro					in%*	in Mio. Euro
Leistungen für Personal	2.603	2.643	2.680	2.756	2.901	2,7	2.968
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.060	3.168	3.297	3.369	3.584	4,0	3.602
Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.121	2.223	2.371	2.501	2.668	5,9	2.935
Zinsen für Finanzschulden	274	266	297	370	435	12,3	283
Sonstige laufende Ausgaben	1.810	1.804	1.774	1.794	1.925	1,6	1.935
laufende Ausgaben	9.868	10.104	10.419	10.791	11.513	3,9	11.722
Ergebnis der laufenden Gebarung (Öffentliches Sparen)	1.071	1.188	1.299	1.586	1.376		939

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Diese überproportionalen Ausgabensteigerungen ergeben sich vor allem bei den laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts, im Verwaltungs- und Betriebsaufwand und bei den Belastungen durch Ausgaben für Zinsen für Finanzschulden. Die laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts sind Transferzahlungen an andere Gebietskörperschaften (insbesondere die Länder). Sie bestehen zu einem sehr großen Teil aus Sozialhilfe- oder Krankenanstaltenumlagen der Gemeinden an die Länder, welche, infolge der sehr stark steigenden Ausgaben im Sozial- und Gesundheitswesen, entsprechend zugenommen haben. Die Steigerungen im Verwaltungs- und Betriebsaufwand sind im Wesentlichen auf notwendige Instandhaltungsausgaben und auf Folgekosten im Zuge von Investitionen in die Infrastruktur zurückzuführen. Die Steigerung der Ausgaben für Zinsen hat teilweise mit steigender Gemeindeverschuldung zu tun⁵, ist aber großteils auf die allgemeine Zinsentwicklung zurückzuführen. Besonders in den Jahren 2007 und 2008 waren sehr hohe allgemeine Zinssätze zu beobachten, die bei varia-

³ Prognose des KDZ siehe Abschnitt 2.1.

⁴ Vgl. Baumgartner, Kaniovski, Pitlik: Allmähliche Erholung, 2010, S. 48.

⁵ Diese ist von 2004 bis 2008 um jährlich ca. 1 Prozent gestiegen.

bel verzinnten Darlehen zu höheren Ausgaben für Zinsen führen. Insgesamt haben allerdings die Zinsen für Finanzschulden nur geringe Bedeutung für die Entwicklung der laufenden Gebarung, weil sie einen relativ geringen Anteil der laufenden Ausgaben ausmachen.

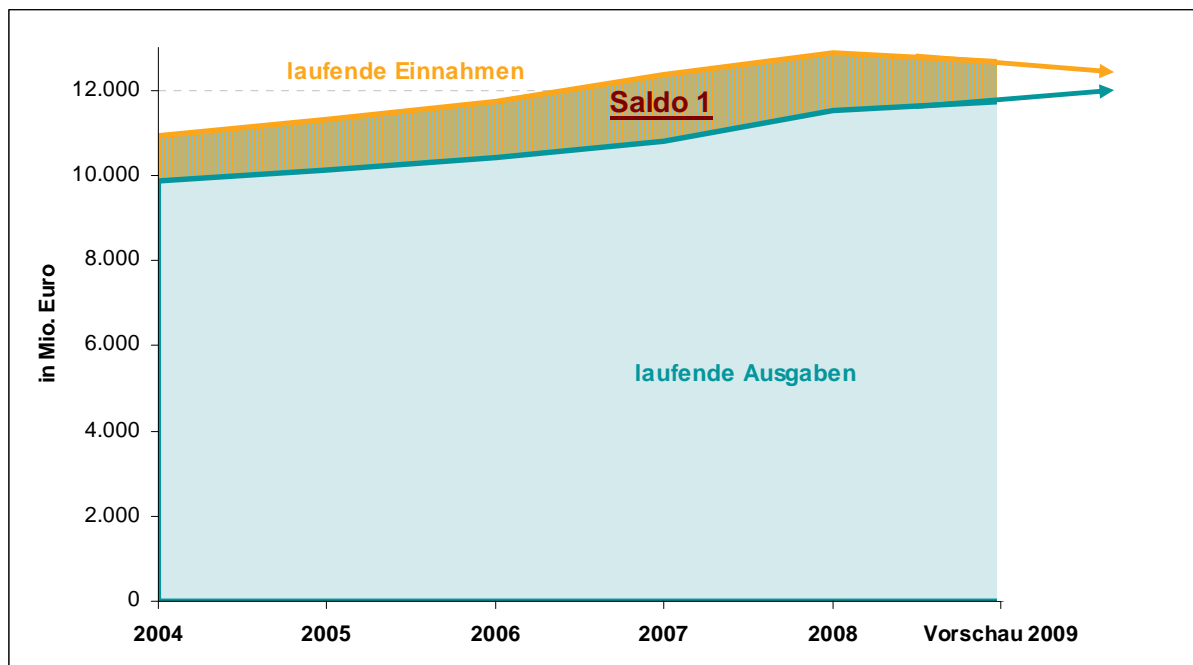
Vergleichsweise gering ist der Zuwachs bei den Leistungen für Personal - allerdings zeigen sich hier bedeutende Unterschiede in den Größenklassen der Gemeinden. Kleine Gemeinden verzeichneten deutlich stärkere Zuwächse, in großen Gemeinden stagnierten diese Ausgaben oder waren – wie in den Städten über 50.000 EinwohnerInnen – sogar rückläufig. Letzteres dürfte allerdings auch auf Ausgliederungen zurückzuführen sein, die hauptsächlich in größeren Städten erfolgt sind.

Auch im Jahr 2009 sind die Ausgaben bei stark gesunkenen Einnahmen weiter angestiegen. Der Anstieg bei den Personalausgaben und im Verwaltungs- und Betriebsaufwand konnte zwar eingedämmt werden und die Zinsbelastung war aufgrund der sinkenden allgemeinen Verzinsung wieder rückläufig. Die laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts entwickeln sich allerdings noch dynamischer als in den Vorjahren, so dass sich der Saldo 1 weiter stark verringert.

Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1)

Das Ergebnis der laufenden Gebarung (Saldo 1) kann im Falle eines Überschusses von Gemeinden zumindest teilweise dafür verwendet werden, Investitionen zu finanzieren bzw. Schulden zu tilgen. Verringert sich der Saldo 1, so stehen weniger Mittel zur Finanzierung von Investitionen und zur Schuldentilgung zur Verfügung.

Abbildung 1: Entwicklung der laufenden Gebarung der Gemeinden 2004-2008, Vorschau 2009



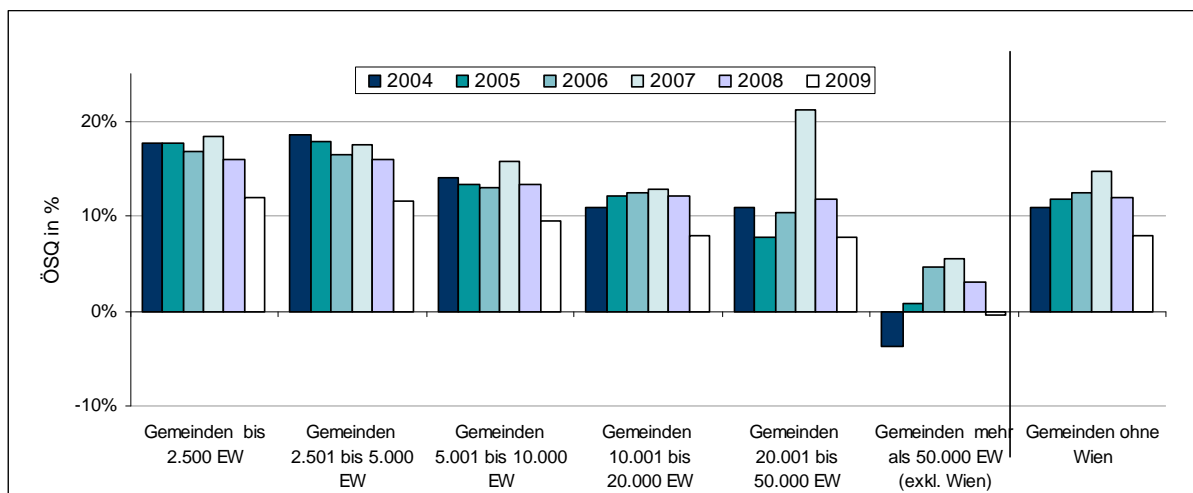
Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

In Abbildung 1 ist die Entwicklung der laufenden Einnahmen und Ausgaben in Summe aller Gemeinden in Österreich von 2004 bis 2008 dargestellt. Die schraffierte Fläche zwischen Einnahmen und Ausgaben entspricht dabei dem Überschuss der laufenden Gebarung (Saldo 1). Es

ist zu sehen, dass der Überschuss bis 2007 tendenziell größer wird. Durch die stark steigenden Ausgaben von 2007 auf 2008 und die Einnahmerückgänge von 2008 auf 2009 ist allerdings ab 2008 eine deutliche Reduktion des Überschusses abzulesen. Es deutet sich hier bereits an, dass sich die finanziellen Spielräume der Gemeinden künftig verringern werden.

Betrachtet man das Ergebnis der laufenden Gebarung differenziert nach Größenklassen, so zeichnet sich ab, dass die Überschüsse der laufenden Gebarung geringer werden, je größer eine Gemeinde ist. Abbildung 2 zeigt die Öffentliche Sparquote (ÖSQ) der Gemeinden ohne Wien im Zeitraum 2004 bis 2008. Die ÖSQ stellt das Verhältnis zwischen dem Saldo 1 und den laufenden Ausgaben dar und ermöglicht somit eine Beurteilung des Ergebnisses der laufenden Gebarung. Je größer die ÖSQ, desto mehr Mittel stehen den Gemeinden für Investitionen bzw. Schuldentilgung und Rücklagenbildung zur Verfügung. Seit 1999 ist der Überschuss der laufenden Gebarung von 24 Prozent auf knapp 8 Prozent 2009 gesunken. Damit hat der Spielraum für Investitionen um zwei Drittel abgenommen.

Abbildung 2: ÖSQ der Gemeinden ohne Wien in Prozent nach Einwohnerklassen 2004-2008, Vorschau 2009



Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

In den Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen weichen die Entwicklungen der ÖSQ im Zeitraum 2004 bis 2008 teilweise deutlich voneinander ab. Bei den Gemeinden bis 5.000 EinwohnerInnen ist sie seit 2004 von hohem Niveau ausgehend rückläufig. Bei den Gemeinden zwischen 5.001 und 10.000 EinwohnerInnen sind die Jahre 2007 und 2008 gegen den Trend positiv, insgesamt ist der Überschuss deutlich schlechter als bei den kleineren Gemeinden. Gemeinden mit 10.001 bis 50.000 EinwohnerInnen entwickeln sich von 2004 bis 2007 zwar tendenziell positiv, liegen aber unter dem Durchschnitt.

Ungeachtet der unterschiedlichen Entwicklungstrends liegen die Ergebnisse der größeren Gemeinden auf einem deutlich niedrigeren Niveau als jene der kleineren Gemeinden. Dies hat damit zu tun, dass zwar die größeren Gemeinden auch finanzkräftiger sind, jedoch auch wesentlich mehr Ausgaben zu tätigen haben, als kleinere Gemeinden. Kleinere Gemeinden erbringen in der Regel Leistungen, von denen lediglich BürgerInnen der eigenen Gemeinde profitieren. Größere Gemeinden erbringen oft auch Leistungen (Infrastruktur, Schulen, Kultur etc.) von denen auch BürgerInnen der umliegenden Gemeinden oder der gesamten Regionen profitieren. Für die Mehrausgaben erhalten die größeren Gemeinden allerdings keinen vollständigen finanziellen Ausgleich von den umliegenden Gemeinden, sodass diese zentralörtlichen Aufgaben zulasten

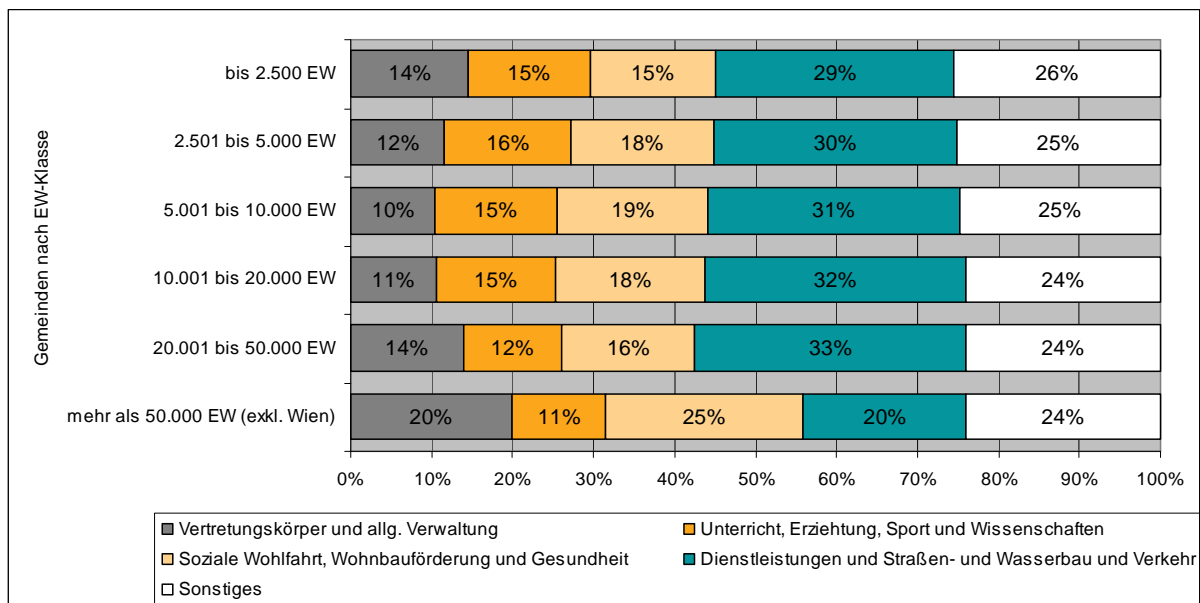
der Haushalte der größeren Gemeinden gehen. Dies führt zu den deutlich schlechteren Ergebnissen der Gemeinden in größeren Einwohnerklassen.

Besonders negativ ist das Ergebnis der laufenden Gebarung bei Gemeinden mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen. Deren öffentliche Sparquote ist in den Jahren 2004 und 2009 bereits negativ und liegt in den Jahren dazwischen kaum über 5 Prozent. Neben der zentralörtlichen Funktion, die diese großen Städte zweifellos zu erfüllen haben, weisen sie, wegen ihrer großen Siedlungsdichte, in der Regel auch Mehrkosten im Bereich der Instandhaltung und Infrastruktur auf und erbringen mehr öffentliche Leistungen als kleinere Städte und Gemeinden⁶, was mit höheren Ausgaben ohne entsprechende Mehreinnahmen einher geht.

1.2 Entwicklung in einzelnen Abschnitten

Die Ursachen für die Entwicklung der laufenden Gebarung sind besser nachzuvollziehen, wenn man die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben in einzelnen Abschnitten betrachtet. Dadurch kann man erkennen, in welchen Aufgabenbereichen der Gemeinden im Beobachtungszeitraum Mehreinnahmen oder –ausgaben entstanden sind. Dabei kann die Betrachtung auf einige Aufgabenbereiche beschränkt werden, die aufgrund ihres Ausgabenvolumens wesentlichen Einfluss auf die Haushaltsentwicklung haben (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Verteilung der ordentlichen Ausgaben 2008 auf die Gruppen nach EW-Klassen



Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Mit rund 4 Mrd. Euro bzw. etwa 29 Prozent (2008) aller ordentlichen Ausgaben beanspruchen die so genannten Dienstleistungen den größten Teil der finanziellen Mittel der Gemeinden. Dies sind zum überwiegenden Teil (60 Prozent) Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit, die Aufgaben wie die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Müllbeseitigung aber auch den Betrieb und die Errichtung von Wohn- und Geschäftsgebäuden übernehmen. Bei Städten mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen hat diese Ausgabenkategorie eine etwas geringere Bedeutung, weil hier viele der Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit in ausgliederter Form (als AG, GmbH etc.) geführt

⁶ Vgl. Seitz: Bevölkerungsdichte, 2002

werden, und damit nicht im Gemeindehaushalt aufscheinen. Für die Nettobelastung der Gemeinden hat der Bereich der Dienstleistungen aufgrund eines relativ hohen Deckungsgrades der Ausgaben durch Einnahmen jedenfalls eher untergeordnete Bedeutung.

Nach den Ausgaben für Dienstleistungen haben Ausgaben für soziale Wohlfahrt, Wohnbauförderung und Gesundheit den nächst größeren Anteil an den Gesamtausgaben. Bei den größten Gemeinden sind sie sogar die bedeutendste Ausgabenart. Dies hat einerseits damit zu tun, dass in größeren Ballungsräumen mehr Sozialleistungen nachgefragt werden, und dass andererseits größere Städte in der Regel finanzkräftiger sind als kleinere Gemeinden. Dies führt in den meisten Bundesländern dazu, dass sie stärker mit Transferzahlungen (Soziales, Krankenanstalten etc.) belastet werden, die in dieser Ausgabenkategorie zu erfassen sind.

Was die Ausgaben für Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung betrifft spiegelt sich hier das theoretische Konzept des U-förmigen Verwaltungskostenverlaufs wider⁷. Demnach sind die Verwaltungskosten in größeren Gemeinden aufgrund von Skaleneffekten niedriger als in kleineren, steigen aber ab einer gewissen Größenordnung wieder an, weil mit der Einwohnerzahl und – dichte auch der Verwaltungsaufwand wieder steigt.

Der überproportional hohe Anteil der Ausgaben für Vertretungskörper und der allgemeinen Verwaltung sowie für Soziale Wohlfahrt, Wohnbauförderung und Gesundheit in der Größenklasse der Gemeinden mit über 50.000 EinwohnerInnen hängt aber tendenziell auch damit zusammen, dass in den Gemeinden dieser Größenklasse sehr viele Betriebe im Bereich der Dienstleistungen ausgelagert sind. Demnach ist der Ausgabenanteil für Dienstleistungen gering, sodass den anderen Ausgabenbereichen mehr Gewicht zukommt.

Die Ausgaben für Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft haben bei den Gemeinden mit bis zu 20.000 EinwohnerInnen eine ähnlich hohe Bedeutung, die bei den größeren Gemeinden allerdings abnimmt. Vor allem die Finanzierung von Schulinfrastruktur und Kinderbetreuung sind Aufgaben, die von nahezu jeder Gemeinde, ungeachtet ihrer Größe, wahrgenommen werden. Die Tatsache, dass deren Bedeutung mit der Größe der Gemeinde abnimmt spricht dafür, dass größere Gemeinden, aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktion noch zusätzliche Aufgaben übernehmen, die nicht von allen Gemeinden erbracht werden.

Tabelle 3: Entwicklung der Nettobelastungen 2004-2008 (ordentliche Ausgaben abzüglich ordentlicher Einnahmen) nach Voranschlagsgruppen

Gruppen	Werte in Mio. Euro 2004-2008					Entwicklung 2004-2008 Mehrbelastung		Anteile (in %)	
	2004	2005	2006	2007	2008	in Mio. Euro	in Prozent (2004=100)	Ausgaben 2008	Mehrbelastung 2004-2008
Nettoausgaben									
Vertretungskörper und allg. Verwaltung	-1.416	-1.429	-1.478	-1.513	-1.610	194	14%	23%	15%
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	-215	-230	-236	-248	-261	45	21%	4%	3%
Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	-1.160	-1.203	-1.265	-1.322	-1.404	244	21%	20%	19%
Kunst, Kultur und Kultus	-305	-306	-323	-336	-358	53	17%	5%	4%
Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	-947	-992	-1.064	-1.154	-1.248	302	32%	17%	23%
Gesundheit	-741	-786	-775	-843	-878	137	18%	12%	11%
Straßen- und Wasserbau, Verkehr	-423	-472	-503	-481	-579	155	37%	8%	12%
Wirtschaftsförderung	-201	-200	-208	-215	-231	30	15%	3%	2%
Dienstleistungen	-429	-460	-488	-508	-565	137	32%	8%	11%
Nettoausgaben gesamt	-5.837	-6.079	-6.338	-6.619	-7.134	1.297	22%	100%	100%

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

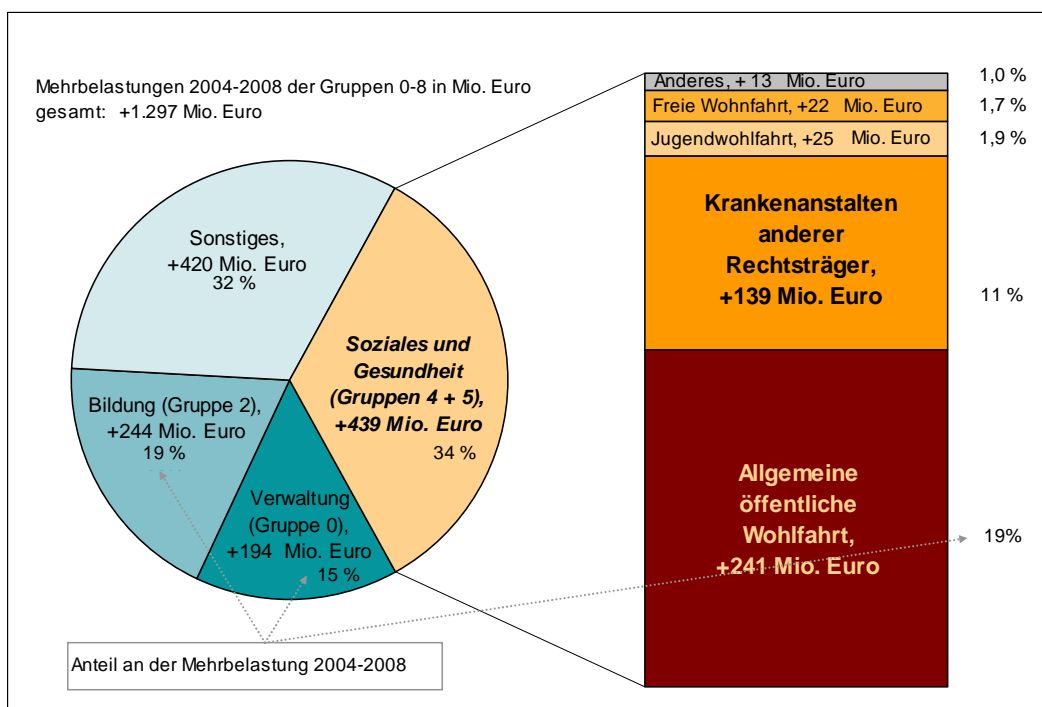
⁷ Vgl. dazu bspw. Bennet: Geography, 1990 bzw. Ladd: Fiscal, 1994; beide zitiert nach Seitz: Bevölkerungsdichte, 2002, S. 21.

Betrachtet man nun die Entwicklung des Saldos der Einnahmen und Ausgaben dieser relevanten Ausgabengruppen (Tabelle 3), fällt folgendes besonders auf:

- Die betragsmäßig größten Zuwächse sind in den Bereichen Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft (Gruppe 2) sowie Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung (Gruppe 4) zu finden.
- Die Ausgaben für Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung (Gruppe 1) steigen ebenfalls deutlich.
- Diese drei Kategorien haben somit den größten Einfluss auf die Gesamtentwicklung der Nettoausgaben.
- Die Bereiche mit den prozentuell größten Nettoausgabensteigerungen haben aufgrund ihres Ausgabengewichts eine untergeordnete Bedeutung für die gesamte Nettoausgabenentwicklung.

Abbildung 4 stellt die Zuwächse im Zeitraum 2004 bis 2008 in den Gruppen mit dem größten Ausgabengewicht nochmals grafisch dar. Hier ist zu sehen, dass die größten Zuwächse im Bereich Soziales und Gesundheit stattgefunden haben. Diese setzen sich mehrheitlich durch Ausgabensteigerungen im Bereich der allgemeinen öffentlichen Wohlfahrt und der Krankenanstalten zusammen. In beiden Kategorien werden hauptsächlich Ausgaben für Transferleistungen an die Länder erfasst. Diese sind im Zeitraum 2004 bis 2008 deutlich angestiegen⁸. Ausgabensteigerungen in der Jugendwohlfahrt und der freien Wohlfahrt haben nur untergeordnete Bedeutung.

Abbildung 4: Veränderung der Nettoausgaben des ordentlichen Haushalts 2004-2008 nach den wichtigsten Gruppen und Abschnitten

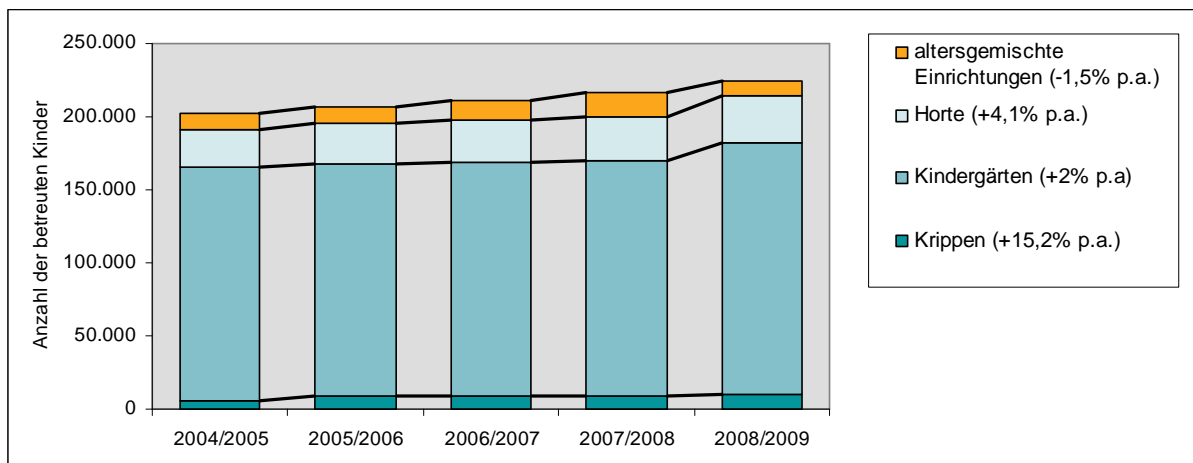


Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

⁸ Für nähere Ausführungen dazu vgl. Kapitel 3 „Explodierende Sozial- und Gesundheitsausgaben“ ab S. 40 in diesem Bericht.

Die Ausgabensteigerungen im Bereich der Bildung beruhen hauptsächlich auf deutlichen Mehrausgaben im Bereich der vorschulischen Erziehung (Krippen und Kindergärten) und der Schülerbetreuung (Horte etc.). Diese sind zu einem großen Teil auf Mengenwachstum infolge von Angebotserweiterungen (Gratis-Kindergarten, Aufnahme von 2,5-Jährigen in den Kindergarten), aber auch auf Qualitätsverbesserungen im Bereich der Kinderbetreuung zurückzuführen. In nachfolgender Grafik (Abbildung 5) ist deutlich abzulesen, dass die Erweiterung der Kinderbetreuung in erster Linie im Segment der Krippenbetreuung stattgefunden hat. (+15,2 Prozent jährlich). Der starke Zuwachs bei den betreuten Kindern unter drei Jahren erfordert aufgrund eines niedrigeren Betreuungsschlüssels und kleinerer Gruppengrößen einen erhöhten Raum-, Personal- und Sachmittelbedarf. Somit hat die verstärkte Betreuung von sehr kleinen Kindern ein überproportionales Wachstum der Ausgaben (pro Kind) zur Folge. Neben den höheren laufenden Kosten, die aus der Betreuung einer größeren Kinderzahl entstehen, wurden auch Investitionen in die bestehende Infrastruktur notwendig, um der Nachfragesteigerung gerecht zu werden. Diese ziehen wiederum höhere laufende Betriebskosten nach sich.

Abbildung 5: Entwicklung der betreuten Kinder 2004-2008 (alle Gemeinden ohne Wien)



Quelle: Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Doch auch im Bereich der Verwaltung wurden bedeutende Ausgabenzuwächse verzeichnet. Diese sind auf Mehrausgaben im Bereich der Pensionen (25 Prozent der Mehrausgaben) und der Hauptverwaltung (über 60 Prozent der Mehrausgaben). Weitere 14 Prozent der Mehrausgaben werden durch erhöhte Bezüge der gewählten Organe verursacht, die vor allem von 2007 auf 2008 um sechs Prozent steigen. Insgesamt fällt im Bereich der Ausgaben für Verwaltung auf, dass diese von 2004 bis 2006 nur moderat steigen und ab 2007 relativ stark wachsen.

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass in den Jahren 2004 bis 2008 vor allem die Ausgaben in den Bereichen Soziales und Kinderbetreuung stark angestiegen sind. Die Verwaltungsausgaben sind insbesondere in den Jahren 2007 bis 2008 verhältnismäßig stark gestiegen, während sie in den Jahren zuvor nur in geringem Ausmaß gewachsen sind. Bei gleichzeitiger Einnahmensteigerung haben sich die teilweise starken Ausgabensteigerungen allerdings nur geringfügig auf die Gemeindehaushalte ausgewirkt. Es ist allerdings zu erwarten, dass die Ausgaben in den genannten Bereichen, eventuell mit Ausnahme der Verwaltung, nahezu konjunkturabhängig weiter ansteigen, sodass bei rückläufigen Einnahmen eine Verschlechterung der Finanzsituation der Gemeinden zu erwarten ist.

1.3 Entwicklung von Investitionen und Verschuldung

Bruttoinvestitionsausgaben

Insgesamt hat sich die Investitionstätigkeit der Gemeinden in Summe von 2004 auf 2008 kaum verändert. Anhand der Bruttoinvestitionsausgaben (=Summe der Ausgaben der Vermögensgebarung der Gemeinden ohne Wien; siehe Tabelle 4) ist zu erkennen, dass lediglich in den Jahren 2005 bis 2007 etwas weniger investiert wurde als 2004 und 2008. Die deutlichen Unterschiede in der Summe der Investitionsausgaben in den unterschiedlichen Größenklassen sind auf die Anzahl der Gemeinden zurückzuführen, die der jeweiligen Einwohnerklasse zuzuordnen sind⁹.

Tabelle 4: Entwicklung der Investitionsausgaben aller Gemeinden in Mio. Euro 2004-2008 nach Einwohnerklassen

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr* (2004 zu 2008)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
	in Mio. Euro					in %*
Gemeinden bis 2.500 EW	906	842	815	844	901	-0,1
Gemeinden 2.501 bis 5.000 EW	516	481	470	488	501	-0,8
Gemeinden 5.001 bis 10.000 EW	311	280	317	326	345	2,6
Gemeinden 10.001 bis 20.000 EW	204	185	192	197	224	2,4
Gemeinden 20.001 bis 50.000 EW	144	175	148	125	140	-0,7
Gemeinden mehr als 50.000 EW (exkl. Wien)	204	189	172	170	153	-7,0
Bruttoinvestitionen gesamt der Gemeinden	2.287	2.153	2.114	2.149	2.264	-0,2

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Tabelle 5 macht anhand der Bruttoinvestitionen pro Kopf vergleichbar, wie sich die Investitionstätigkeit der Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen von 2004 bis 2008 entwickelte. Vor allem die Investitionsausgaben der größten Gemeinden waren 2004 deutlich höher als 2008. Doch auch die anderen Gemeinden, mit Ausnahme der Gemeinden mit 5.001 bis 20.000 EinwohnerInnen, haben 2004 weniger investiert als 2008. Bis 2006 nehmen die Investitionsausgaben in Summe ab, um ab 2007 vor allem in kleineren Gemeinden wieder stark anzusteigen und in größeren Gemeinden weiter zu sinken.

Die Investitionsausgaben verlaufen ähnlich zur Entwicklung der zuvor dargestellten öffentlichen Sparquote. Ist diese hoch, wird tendenziell mehr investiert, ist sie geringer, werden weniger Investitionen vorgenommen. Bei den größeren Städten verlaufen Investitionsausgaben und öffentliche Sparquote tendenziell gegenläufig. Dies ist darauf zurückzuführen, dass gerade in größeren Städten im Beobachtungszeitraum einige Ausgliederungen vollzogen wurden, wonach die Investitionen dann nicht mehr von der Stadt sondern von den ausgegliederten Betrieben durchgeführt wurden, die sich im vollständigen oder zumindest Mehrheitseigentum der jeweiligen Stadt befinden. Investitionsausgaben und auch die damit in Verbindung stehende Verschuldung scheinen dadurch allerdings nicht mehr im Gemeindehaushalt auf und können auch nicht im Rahmen der Gebarungsstatistik der Gemeinden erfasst werden. Es fällt in diesem Zusammenhang lediglich auf, dass laufende sonstige Transferzahlungen bei größeren Städten und Gemeinden ein deutlich größeres Gewicht haben als bei kleineren. Daraus kann man wiederum schließen, dass die Investitionen von den ausgegliederten Betrieben getätigt werden

⁹ So sind beispielsweise der Einwohnerklasse bis 2.500 EinwohnerInnen 72 Prozent aller Gemeinden in Österreich zuzuordnen, während sich in den Klassen mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen in Summe nur 3 Prozent aller Gemeinden befinden.

und auch die Verschuldung in diesen Betrieben liegt, die Gemeinden allerdings zumindest Teile des laufenden Betriebs und/oder des Schuldendienstes dieser ausgelagerten Betriebe übernehmen.

Tabelle 5: Entwicklung der Investitionsausgaben in Euro pro Kopf 2004-2008 nach Einwohnerklassen

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr* (2004 zu 2008)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
Einwohnerklasse	Euro pro Kopf					in %*
Gemeinden bis 2.500 EW	422	391	378	391	417	-0,3
Gemeinden 2.501 bis 5.000 EW	365	339	330	341	348	-1,2
Gemeinden 5.001 bis 10.000 EW	301	270	304	311	328	2,1
Gemeinden 10.001 bis 20.000 EW	344	310	320	327	370	1,8
Gemeinden 20.001 bis 50.000 EW	332	400	338	284	318	-1,1
Gemeinden mehr als 50.000 EW (exkl. Wien)	216	198	179	176	157	-7,7
Bruttoinvestitionen pro Kopf der Gemeinden ohne Wien	348,1	326,1	319,3	323,5	339,5	-0,6

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Wenn man nun also an den in Tabelle 5 dargestellten Bruttoinvestitionsausgaben pro Kopf erkennt, dass größere Städte und Gemeinden deutlich weniger pro-Kopf-Investitionen vornehmen als kleinere, so kann man daraus nur bedingt schließen, dass sie auch weniger neue Infrastruktur für die Bevölkerung zur Verfügung stellen bzw. weniger Mittel zur Erhaltung der Infrastruktur verwenden. Vielmehr werden diese Infrastrukturleistungen von ausgelagerten Betrieben erbracht, die sich im Gemeindeeigentum befinden und sich aus eigenen Mitteln oder Zuweisungen der Gemeinden finanzieren. Das genaue Ausmaß dieser Infrastrukturleistungen kann mit den vorhandenen statistischen Instrumenten allerdings nicht hinlänglich erfasst werden.

Finanzierung der Investitionsausgaben

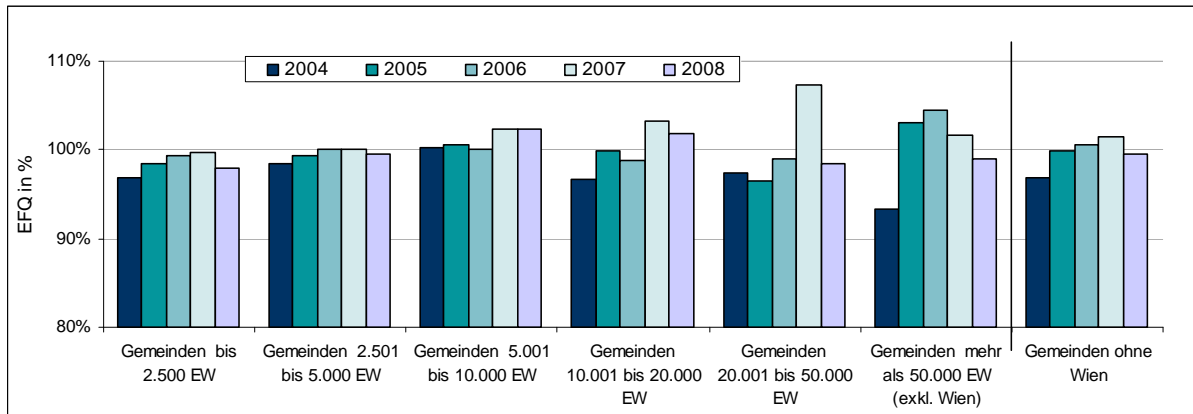
Idealerweise können die Nettoinvestitionsausgaben¹⁰ durch Überschüsse der laufenden Gebarung finanziert werden, sodass für Investitionen keine Rücklagenauflösung oder Neuverschuldung notwendig wird. Mit Ausnahme der Jahre 2006 und 2007 ist die Summe der Salden der laufenden Gebarung und der Vermögensgebarung aller Gemeinden ohne Wien allerdings negativ. Das heißt, dass der Überschuss der laufenden Gebarung nicht vollständig ausreicht, um die Ausgaben der Vermögensgebarung abzudecken. Die Gemeinden waren also auf Finanztransaktionen (Kreditaufnahmen, Rücklagenauflösung) angewiesen, um die erforderlichen Investitionen zu finanzieren. Das ist insofern bemerkenswert, da die Überschüsse der laufenden Gebarung aufgrund der günstigen Einnahmentwicklung im Beobachtungszeitraum verhältnismäßig hoch waren.

Inwieweit die Vermögensgebarung einer Gemeinde durch die laufende Gebarung gedeckt ist, wird durch die Kennzahl der Eigenfinanzierungsquote (EFQ) dargestellt. Liegt diese über 100 Prozent, so kann der Saldo aus Vermögenseinnahmen und –ausgaben durch Überschüsse der

¹⁰ Saldo aus Einnahmen der Vermögensgebarung (etwa aus Vermögensverkäufen oder Kapitaltransfers) und Ausgaben der Vermögensgebarung (z.B.: Vermögenserwerb).

laufenden Gebarung gedeckt werden. Ein Ergebnis unter 100 weist darauf hin, dass Neuverschuldung oder Rücklagenauflösung notwendig wird, um die Vermögensgebarung zu finanzieren.

Abbildung 6: EFQ der Gemeinden ohne Wien in % nach Einwohnerklassen 2004-2008



Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Es ist in Abbildung 6 zu sehen, dass lediglich die Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen eine konstante EFQ über bzw. bis nahezu 100 Prozent aufweisen. Hier ist ein Zusammenhang mit der relativ geringen Investitionstätigkeit und den überdurchschnittlichen Ergebnissen der laufenden Gebarung in dieser Einwohnergrößenklasse zu erkennen. Auch die Gemeinden mit mehr als 50.000 EinwohnerInnen erzielen eine relativ günstige EFQ. Sie haben verhältnismäßig geringe Überschüsse aus der laufenden Gebarung, investieren allerdings auch relativ wenig, sodass die geringe Investitionstätigkeit durch die geringen Überschüsse der laufenden Gebarung, zumindest in den Jahren 2005 bis 2007, gedeckt werden können. Eine besonders ungünstige EFQ erzielen Gemeinden mit bis zu 2.500 EinwohnerInnen und Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 EinwohnerInnen.

Verschuldung der Gemeinden

Die Verschuldung steigt in Summe aller Gemeinden jährlich im Schnitt um ca. 1 Prozent an. Besonders stark wächst allerdings die Verschuldung der Klein- und Kleinstgemeinden, die ohnehin pro Kopf schon auf relativ hohem Verschuldungsniveau liegen.

Tabelle 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung 2004-2008, Vorschau 2009

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr (2004 zu 2008)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
Einwohnerklasse	Euro pro Kopf					in %*
Gemeinden bis 2.500 EW	1.723	1.771	1.806	1.835	1.884	2,3
Gemeinden 2.501 bis 5.000 EW	1.562	1.582	1.598	1.616	1.626	1,0
Gemeinden 5.001 bis 10.000 EW	1.507	1.512	1.535	1.527	1.536	0,5
Gemeinden 10.001 bis 20.000 EW	1.567	1.577	1.610	1.648	1.611	0,7
Gemeinden 20.001 bis 50.000 EW	1.769	1.871	1.955	1.844	1.791	0,3
Gemeinden mehr als 50.000 EW (exkl. Wien)	1.575	1.512	1.446	1.428	1.480	-1,5
Finanzschulden pro Kopf der Gemeinden ohne Wien	1.622	1.641	1.658	1.664	1.684	0,9

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Es ist auffällig, dass die Verschuldung der größten Gemeinden auf verhältnismäßig niedrigem Niveau liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein bedeutender Teil der Investitionen in größeren Städten von ausgelagerten Betrieben durchgeführt wird, die sich im Eigentum der Städte befinden.

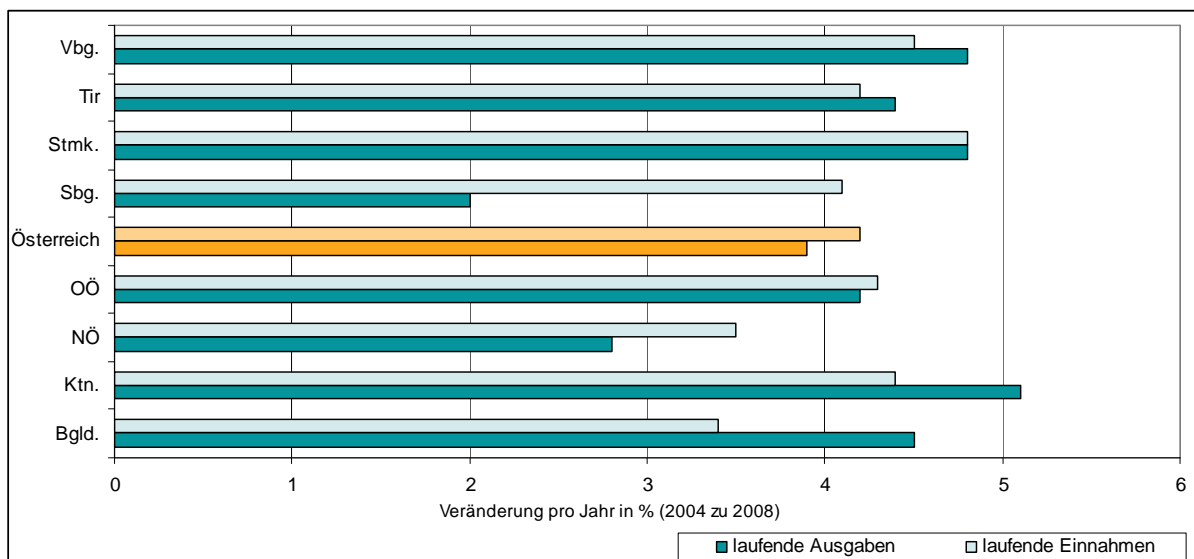
1.4 Regionale Unterschiede - Betrachtung nach Bundesländern

Bisher wurde die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Durchschnitt aller Gemeinden in Österreich dargestellt. Die spezifischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern bewirken allerdings bemerkenswerte Unterschiede in den Gebarungsergebnissen der Gemeinden.

Laufende Gebarung

Besonders divergent entwickeln sich die laufenden Ausgaben. Während sie bei den Gemeinden in Salzburg lediglich um durchschnittlich 2 Prozent pro Jahr wachsen, steigen sie bei den Gemeinden in Kärnten um durchschnittlich 5,1 Prozent pro Jahr. Entscheidend sind hier die Ausgaben für Verwaltungs- und Betriebsaufwand sowie die Ausgaben für Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts. In jenen Bundesländern, in denen die laufenden Ausgaben der Gemeinden überproportional stark steigen, steigen beide oder zumindest eine dieser beiden Ausgabenkategorien besonders stark.

Abbildung 7: Entwicklung der laufenden Gebarung nach Bundesländern (ohne Wien) 2004-2008

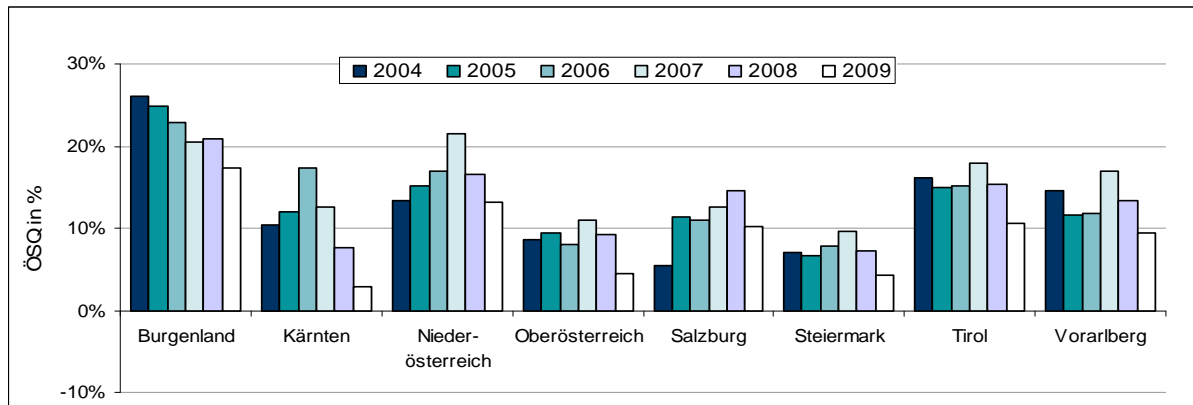


Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Bei den laufenden Einnahmen ist die Schwankungsbreite nicht so hoch. Hier ist der Anstieg bei den Gemeinden im Burgenland am geringsten (+3,4 Prozent) und bei den Gemeinden in der Steiermark am höchsten (+4,8 Prozent). Die Einnahmen der Gemeinden im Burgenland und in Niederösterreich sind deshalb nicht so stark gestiegen, weil jeweils Einnahmen aus einzelnen Kategorien sogar deutlich rückläufig sind (Einnahmen aus Veräußerungen und sonstige Einnahmen bzw. Einnahmen aus Leistungen). Das überdurchschnittlich starke Einnahmenwachstum ist in der Steiermark auf überdurchschnittliche Mehreinnahmen aus eigenen Steuern und Ertragsanteilen und in Vorarlberg auf starke Steigerungen bei den Einnahmen aus Leistungen zurückzuführen.

In der Abbildung ist außerdem zu sehen, dass in einigen Bundesländern die Einnahmen deutlich stärker wachsen als die Ausgaben, sich in einigen Bundesländern die Ausgaben dynamischer entwickeln und sich in einigen Bundesländern die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ähnlich verhält.

Abbildung 8: ÖSQ der Gemeinden ohne Wien nach Bundesland 2004-2008, Vorschau 2009



Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Entsprechend dieser Entwicklung verläuft auch die ÖSQ bei den Gemeinden, die negativste Entwicklung nehmen die Gemeinden im Burgenland und in Kärnten. Hier ist die Differenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenwachstum am größten. In Oberösterreich und Niederösterreich verbessert sich die finanzielle Situation der Gemeinden im Vergleich 2004 zu 2008 sogar und verschlechtert sich erst durch den Einnahmerückgang ab 2009. Insgesamt ergibt sich bei den Gemeinden im Burgenland, in Niederösterreich und in Tirol eine deutlich höhere ÖSQ als bei den Gemeinden in der Steiermark, in Oberösterreich und in Kärnten.

In jedem Bundesland gibt es spezielle Einflussfaktoren, die die Höhe und Entwicklung des Ergebnisses der laufenden Gebarung bestimmen. Diese können an dieser Stelle nicht explizit herausgearbeitet werden. Es kann nur an Referenzprojekte verwiesen werden, die das KDZ für einige Bundesländer durchgeführt hat.

Investitionen und Verschuldung

Auch betreffend Investitionstätigkeit und Verschuldung gibt es, entsprechend dem Ergebnis der laufenden Gebarung, Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die Investitionen pro Kopf sind in Gemeinden jener Bundesländer verhältnismäßig hoch, die auch eine verhältnismäßig hohe ÖSQ aufweisen. Eine Ausnahme bilden hier Gemeinden aus dem Burgenland, die trotz hoher ÖSQ vergleichsweise geringe Investitionsausgaben pro Kopf ausweisen und die Gemeinden aus Oberösterreich, die verhältnismäßig hohe Investitionsausgaben ausweisen, obwohl die ÖSQ verhältnismäßig gering ist. Hier spielt das Ausmaß, in dem von den Gemeinden des jeweiligen Bundeslandes Kapitaltransferzahlungen (meist Bedarfszuweisungen des Landes) eingenommen werden, eine nicht unwesentliche Rolle. Gemeinden in Oberösterreich erhalten beispielsweise Kapitaltransfers, die etwa in der Höhe des Überschusses der laufenden Gebarung sind bzw. 10 Prozent der laufenden Einnahmen ausmachen. Aus diesem Grund können Gemeinden in Oberösterreich deutlich mehr investieren als ihnen die Überschüsse der laufenden Gebarung alleine erlauben würden. Währenddessen nehmen die Gemeinden im Burgenland Kapitaltransfers von weniger als 20 Prozent des Überschusses der laufenden Gebarung oder 3 Prozent der laufenden Einnahmen ein, sodass der Großteil der Investitionen durch die Gemeinden selbst zu finanzieren ist.

Tabelle 7: Pro-Kopf-Investitionen nach Bundesland, 2004-2008

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr* (2004 zu 2008)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
Einwohnerklasse	Euro pro Kopf					in %*
Burgenland	288	276	269	292	280	-0,7
Kärnten	288	273	309	338	310	1,8
Niederösterreich	420	394	384	408	440	1,2
Oberösterreich	366	319	300	301	329	-2,6
Salzburg	272	261	231	239	260	-1,2
Steiermark	292	269	258	248	259	-2,9
Tirol	360	350	359	354	355	-0,3
Vorarlberg	380	416	419	359	382	0,1
Bruttoinvestitionen pro Kopf der Gemeinden ohne Wien	348	326	319	323	340	-0,6

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Jene Gemeinden, die sehr viel investieren, weisen in der Regel auch eine höhere Verschuldung aus. Die größte pro Kopf Verschuldung verzeichnen Gemeinden in Niederösterreich gefolgt von den Gemeinden in Vorarlberg und Oberösterreich. Die Gemeinden der selben Bundesländer tätigen auch die höchsten Investitionsausgaben. Lediglich die Gemeinden in Tirol bilden eine Ausnahme. Ihren überdurchschnittlichen pro Kopf Ausgaben für Investitionen steht die geringste pro Kopf Verschuldung gegenüber.

Tabelle 8: Pro-Kopf-Verschuldung nach Bundesland, 2004-2008

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr (2004 zu 2008)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
Bundesland	Euro pro Kopf					in %*
Burgenland	1.378	1.349	1.333	1.319	1.302	-1,4
Kärnten	1.143	1.156	1.155	1.211	1.225	1,7
Niederösterreich	2.195	2.213	2.281	2.287	2.270	0,8
Oberösterreich	1.548	1.581	1.599	1.639	1.697	2,3
Salzburg	1.311	1.323	1.268	1.276	1.255	-1,1
Steiermark	1.638	1.653	1.654	1.623	1.677	0,6
Tirol	1.114	1.123	1.138	1.125	1.144	0,7
Vorarlberg	1.711	1.771	1.762	1.716	1.740	0,4
Finanzschulden pro Kopf der Gemeinden ohne Wien	1.622	1.641	1.658	1.664	1.684	0,9

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

2 Prognose Gemeindefinanzen bis 2013

2.1 Festlegung der Prognosefaktoren

Um die Entwicklung der laufenden Gebarung der Gemeinden in den Jahren 2009 bis 2013 abschätzen zu können, hat das KDZ, auf Basis von Prognosewerten des Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO)¹¹ und des Bundesministerium für Finanzen (BMF)¹² sowie unter eigenen Annah-

¹¹ Vgl. Baumgartner, Kaniovski, Pitlik: Allmähliche Erholung, 2010.

¹² Vgl. BMF: Österreichisches Stabilitätsprogramm, 2010.

men, die im Anhang erläuterten Prognosewerte für die einzelnen Positionen der laufenden Gebahrung festgelegt. Anhand dieser Werte werden die Gemeindefinanzen schließlich ausgehend vom Rechnungsabschluss 2008¹³ für die Jahre 2009 bis 2013 hochgerechnet.

Folgende Prognosewerte werden angenommen:

Tabelle 9: Prognosefaktoren für die Entwicklung der lfd. Gebahrung der Jahre 2009 bis 2013

Einnahmen der laufenden Gebahrung	Prognose					Quelle
	2009	2010	2011	2012	2013	
10 Eigene Steuern	1,32%	1,08%	2,12%	2,76%	2,92%	Mischsatz: 80%: Entwicklung der Lohn- und Gehaltssumme - WIFO-Prognose Jänner 2010; 20%: 1 % (entspricht erwartetem Wachstum aus Grundsteuereinnahmen)
11 Ertragsanteile	-5,60%	-4,40%	2,60%	4,58%	4,77%	2009 u. 2010 BMF-Prognose von Oktober 2009; 2011 Prognosen der Gemeindeabteilungen ; ab 2012 BMF Stabilitätsprogramm 2010 - Entwicklung der Steuereinnahmen
12 Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
13 Einnahmen aus Leistungen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
14 Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
15 Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
16 Sonstige laufende Transferereinnahmen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
17 Ablieferungen von nettoveranschlagten wirtschaftlichen Unternehmungen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
18 Einnahmen aus Veräußerung und sonstige Einnahmen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
Ausgaben der laufenden Gebahrung	2009	2010	2011	2012	2013	
20 Leistungen für Personal	2,30%	1,20%	1,90%	2,40%	2,50%	Lohn- und Gehaltssumme pro Kopf - WIFO-Prognose Jänner 2010
21 Pensionen und sonstige Ruhebezüge	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
22 Bezüge der gewählten Organe	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
23 Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
24 Verwaltungs- und Betriebsaufwand	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
25 Zinsen für Finanzschulden	-35,00%	5,88%	6,58%	3,40%	3,60%	BMF Stabilitätsprogramm 2010 - Entwicklung der tatsächlich geleisteten Zinsausgaben; jedoch 2009 -35% wegen der gesunkenen Zinsen gegenüber 2008
26 Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	Mischsatz: 40%: Entwicklung der Sozialhilfeumlage - Annahme: +13% p.a.; 60%: Verbleibende Transfers - Annahme: +8% p.a.
27 Sonstige laufende Transferzahlungen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010
28 Zuschüsse an nettoveranschlagte wirtschaftliche Unternehmungen	0,50%	1,30%	1,50%	1,70%	1,90%	Verbraucherpreise - WIFO-Prognose Jänner 2010

Quelle: KDZ: eigene Erstellung, 2010.

2.2 Entwicklung der laufenden Gebahrung 2009-2013

In Tabelle 10 ist die Entwicklung der laufenden Gebahrung für die Jahre 2009 bis 2013 dargestellt, die sich aus den zuvor erläuterten Prognosewerten ergibt. Es ist hauptsächlich auf die stark steigenden laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts zurückzuführen, dass sich das Ergebnis der laufenden Gebahrung in Summe aller Gemeinden in Österreich deutlich verschlechtert. Ab 2013 wird die Summe der Einnahmen aus der laufenden Gebahrung nicht mehr dazu ausreichen, die Ausgaben der laufenden Gebahrung der Gemeinden in Österreich zu decken.

¹³ Entspricht der aktuellsten Gemeindegebahrungsstatistik der Statistik Austria.

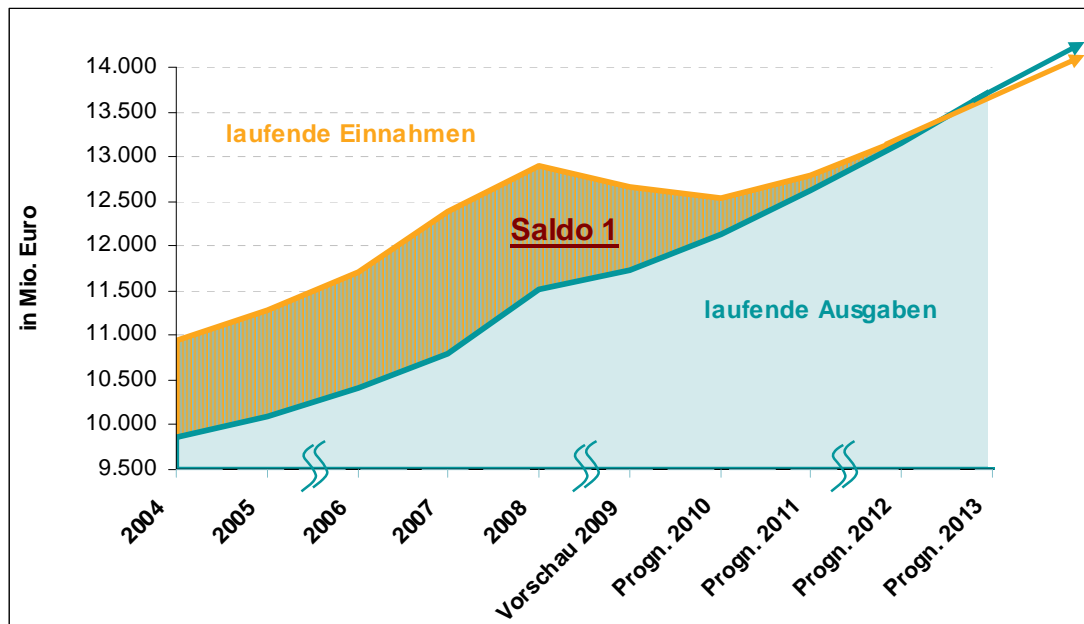
Tabelle 10: Prognose der Entwicklung der laufenden Gebarung 2009-2013

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

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

In Abbildung 9 wird veranschaulicht, dass die laufenden Ausgaben deutlich stärker steigen, als die laufenden Einnahmen. Der Überschuss der laufenden Einnahmen, der bereits 2008 aufgrund von Einnahmerückgängen deutlich geringer wurde, wird aufgrund der ab 2010 deutlich steigenden Ausgaben immer kleiner. Ab 2013 wird der Saldo 1 negativ, obwohl die Einnahmen ab 2011 wieder leicht steigen.

Abbildung 9: Prognose der laufenden Gebarung der Gemeinden bis 2013


Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Bei dieser Prognose sind allfällige zusätzliche Steuereinnahmen aus neuen Steuern noch nicht berücksichtigt. Diese könnten das Ergebnis noch verbessern. Gleichzeitig bestehen allerdings einige Risiken dafür, dass die Ausgabenentwicklung noch dynamischer und die Einnahmentwicklung noch geringer ist:

- **Entwicklung der eigenen Steuern**

Angesichts der mittelfristig zu erwartenden hohen Arbeitslosigkeit und der verringerten Lohnsumme, die durch Kurzarbeit und ähnliche Maßnahmen entstehen, könnte die Entwicklung der eigenen Steuern, vor allem für Gemeinden, die hohe Kommunalsteuereinnahmen haben, in der Prognose noch unterschätzt worden sein. Einzelne Gemeinden werden hier durchaus auch Rückgänge zu erwarten haben.

- **Entwicklung der Ertragsanteile**

Die Entwicklung der Ertragsanteile ist ab 2012 durchaus optimistisch eingeschätzt. Angesichts der zögerlichen konjunkturellen Entwicklung besteht die Möglichkeit, dass die Einnahmensteigerungen hier geringer ausfallen.

- **Ausgaben für Personal sowie Verwaltungs- und Betriebsaufwand**

Hier wird angenommen, dass die Ausgaben auf dem Niveau von 2008 verbleiben und lediglich um die Preis- bzw. Lohnentwicklung angepasst werden. Es ist allerdings durchaus möglich, dass die Summe des beschäftigten Personals steigt oder zusätzliche Investitionen vorgenommen werden. Beides würde zu einer deutlichen Steigerung der entsprechenden Ausgaben führen.

- **Ausgaben für Zinsen für Finanzschulden**

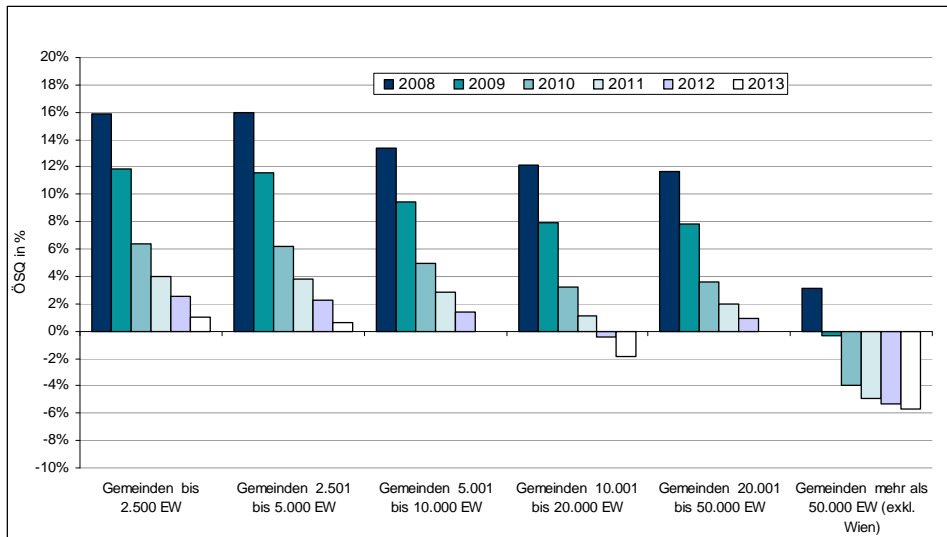
Bei der Entwicklung des Zinsaufwandes wird davon ausgegangen, dass das Zinsniveau im Betrachtungszeitraum stabil bleibt und eine gegebenenfalls notwendige Netto-Neuverschuldung ist nur teilweise berücksichtigt. Demnach besteht auch hier durchaus die Möglichkeit stärkerer Ausgabensteigerungen, bei zunehmender Verschuldung der Gemeinden und ansteigendem Zinsniveau.

Treten diese Risiken ein, würde sich das Ergebnis der laufenden Gebarung noch deutlicher verschlechtern als bereits in der Prognose vorgesehen. Betroffen sind dabei alle Gemeinden gleichermaßen. Natürlich ist die Ausgangsposition in jenen Gemeinden, die 2008 noch größere Überschüsse erwirtschaftet haben, besser, sodass sie vielleicht sogar 2013 noch einen kleinen Überschuss erwirtschaften. Sind die Überschüsse allerdings schon 2008 gering, so werden in der laufenden Gebarung, gesetzt den Fall, es werden keine Konsolidierungsmaßnahmen vorgenommen, in den nächsten Jahren kaum noch Überschüsse zu erzielen sein.

Dies ist auch zu sehen, wenn man, wie in Abbildung 10, die prognostizierte Entwicklung der ÖSQ der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen betrachtet. Am stärksten negativ betroffen sind die Städte mit über 50.000 EinwohnerInnen. Deren ÖSQ war schon 2008 nur knapp positiv und wird bereits 2009 negativ sein. 2013 wird in diesen Gemeinden eine bedeutende Neuverschuldung zur Finanzierung der laufenden Gebarung notwendig sein. Spielräume für zusätzliche Investitionen sind praktisch nicht vorhanden. Über diese verfügen aber auch kleinere Gemeinden 2013 nicht mehr. Sie sind aber noch in der Lage, zumindest die laufende Gebarung mit eigenen Mitteln zu finanzieren.

Dies trifft nicht ganz für die Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EinwohnerInnen zu. Obwohl deren ÖSQ 2008 deutlich besser war als jene der Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 EinwohnerInnen, werden sie 2008, im Gegensatz zur nächst größeren Einwohnergrößenklasse, einen Abgang der laufenden Gebarung in der Höhe von 2 Prozent der laufenden Ausgaben ausweisen. Der Haushalt der Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EinwohnerInnen entwickelt sich deshalb deutlich schlechter, weil der Anteil der Transfers an Träger des öffentlichen Rechts an den Gesamtausgaben bei den Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 EinwohnerInnen höher ist als in der nächst größeren Einwohnergrößenklasse. Da diese Ausgaben am stärksten wachsen werden, entwickelt sich der Saldo 1 deutlich ungünstiger.

Abbildung 10: Prognose der Quote öffentliches Sparen für alle Gemeinden ohne Wien nach EW-Klasse 2008 bis 2013

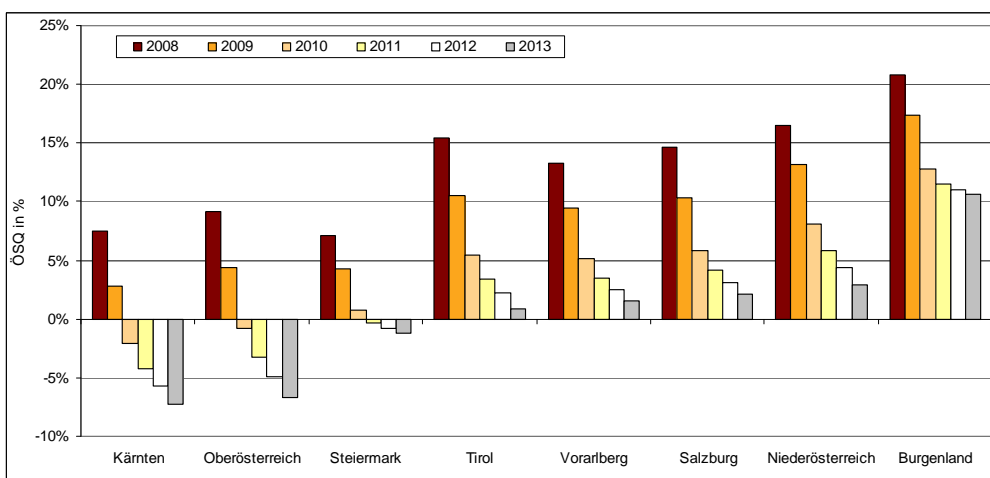


Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Der Anteil der laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts an den Gesamtausgaben bestimmt auch in den einzelnen Bundesländern das unterschiedliche Ergebnis der Prognose. Besonders stark betroffen sind hier die Gemeinden in Oberösterreich und Kärnten. Dies sind auch jene Bundesländer, in denen die Gemeinden 2008 einen besonders hohen Anteil der laufenden Ausgaben für Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts verwendet haben, sodass sie von den erwarteten Ausgabensteigerungen in diesem Bereich am stärksten betroffen sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die größeren Gemeinden - aufgrund ihres größeren Aufgabenspektrums mit dem die Finanzierung nicht mithält – gefährdeter sind, in eine negative laufende Gebarung zu rutschen.

Abbildung 11: Prognose der Quote öffentliches Sparen für alle Gemeinden ohne Wien nach Bundesländer 2008 bis 2013



Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Resümee zur Prognose

Es ist zu erwarten, dass sich die finanziellen Spielräume der Gemeinden über alle Größenklasse und Bundesländer hinweg künftig vor allem aufgrund starker Ausgabensteigerungen im Bereich der Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts verringern werden. Die starken Ausgabensteigerungen fallen besonders ins Gewicht, weil keine entsprechenden Einnahmensteigerungen im selben Zeitraum zu erwarten sind, was vor allem auf die negative Entwicklung der Steuereinnahmen aufgrund der Wirtschaftskrise zurückzuführen ist.

Dies führt schließlich dazu, dass Gemeinden künftig kaum freie Mittel für Investitionen oder neue Projekte zur Verfügung haben. Außerordentliche Ausgaben sind nur über Fremdkapital oder Rücklagenauflösung zu finanzieren, was mittelfristig zu einer deutlich höheren Verschuldung der Gemeinden in Österreich führen würde.

Die Prognose trifft natürlich nur zu, wenn im Prognosezeitraum keine maßgeblichen Konsolidierungsmaßnahmen seitens der Gemeinden (z.B.: Aufgabenkritik, Strukturreform) oder nachhaltige Veränderungen der Finanzierungsstrukturen der öffentlichen Leistungen (z.B.: System des Finanzausgleichs, neue oder höhere Steuern) erfolgen.

Positive Aspekte der Städteentwicklung

1 Funktionierende Daseinsvorsorge – Lebenswerte Städte

Die Städte haben eine bedeutende Funktion und damit auch große Verantwortung für die Versorgung nicht nur der ansässigen Bevölkerung, sondern ebenso der Bevölkerung in der umgebenden Region mit Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Daseinsvorsorge ist die Versorgung der Bevölkerung mit wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Infrastrukturleistungen¹⁴ von allgemeinem öffentlichen Interesse zur Befriedigung der menschlichen Grundbedürfnisse. Zur Daseinsvorsorge zählen die Ver- und Entsorgung (Wasser, Energie, Müll, Bestattung) ebenso wie das Verkehrswesen (Transport, Mobilität), die gesundheitliche und soziale Grundversorgung (Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Kinderbetreuung ...) sowie Einrichtungen für Bildung, Sport und Kultur.

Insbesondere die Bereitstellung der Infrastruktur zur Ver- und Entsorgung und zur Sicherstellung der Mobilität von Gütern und Personen dient neben der Versorgung der Wohnbevölkerung auch als unabdingbare Basis für die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde bzw. Stadt. Gut funktionierende Infrastrukturnetze gelten als positiver Faktor für die Standortqualität. Die regionale Infrastruktur liegt im Wesentlichen im Aufgabenbereich der Gemeinden und soll folglich als Hauptsäule der kommunalen bzw. regionalen Daseinsvorsorge in diesem Abschnitt näher betrachtet werden.

Die Errichtung und Instandhaltung von Straßen und Grünanlagen ist in den meisten Fällen innerhalb der Verwaltungsorganisation der Gemeinde angesiedelt, die Aufgaben des ÖPNV in großen Städten hingegen werden überwiegend von privaten oder freien Trägern, häufig aber auch innerhalb der Stadtverwaltung erfüllt.¹⁵ Die Betreuung der Infrastruktur ist Teil der Privatwirtschaftsverwaltung und wird mehrheitlich – vor allem im bedeutenden Bereich der Ver- und Entsorgung (Wasser, Abwasser, Müll) - von eigenen Betrieben der Gemeinden, aber auch in Form von Verbänden oder von wirtschaftlichen Unternehmungen geleistet.

Dementsprechend stellen Dienstleistungen, welche in erster Linie von marktbestimmten Betrieben erfüllte Aufgaben der Ver- und Entsorgung umfassen, mit rund 30 Prozent den größten Teil der kommunalen Ausgaben im ordentlichen Haushalt. Gemeinsam mit den Ausgaben für den Straßen-, Wasserbau und Verkehr werden mehr als ein Drittel der kommunalen Ausgaben des ordentlichen Haushalts (rund 36 Prozent) für den Ausbau, die Instandhaltung und Wartung der Infrastrukturnetze und öffentlichen Räume verwendet. Der entsprechende Anteil ist in den kleineren und mittleren Gemeinden tendenziell höher, da ausgegliederte Unternehmen in den Gemeindehaushalten nicht enthalten sind (Verteilung der Ausgaben auf die Gruppen nach EW-Klasse siehe Abbildung 3 auf Seite 10).

Insgesamt lässt die Entwicklung der ordentlichen Ausgaben der Gemeinden und Städte zwischen 2004 und 2008 auf eine deutliche Erweiterung des Straßennetzes sowie der Ver- und Entsorgungsstruktur schließen: Immerhin rund 4,83 Mrd. Euro wurden 2008 für den Straßen- und Wasserbau, Verkehr und Dienstleistungen ausgegeben (ordentlicher Haushalt), um rund 583 Mio. Euro mehr als im Jahr 2004. Dies entspricht einer mittleren jährlichen Steigerung um etwa 3,3 Prozent.

¹⁴ Vgl. dazu: Segalla: Daseinsvorsorge, 2006, S159.

¹⁵ Vgl. dazu: Biwald, Hödl, Maimer: Kommunale Infrastrukturbetriebe, 2009, S. 24.

Tabelle 11: Entwicklung der ordentlichen Ausgaben nach Gruppen 2004-2008

Gruppen	2004	2005	2006	2007	2008	Verteilung 2008	Veränderung
							pro Jahr* (2004 zu 2008)
ord. AUSGABEN	in Mio. EURO						in %*
0 Vertretungskörper und allg. Verwaltung	1.710	1.718	1.771	1.823	1.932	14%	3,1
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	268	279	288	295	317	2%	4,3
2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	1.627	1.681	1.754	1.837	1.961	14%	4,8
3 Kunst, Kultur und Kultus	430	429	449	470	495	4%	3,6
4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	1.231	1.281	1.376	1.468	1.595	12%	6,7
5 Gesundheit	912	936	934	985	980	7%	1,8
6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	655	713	775	756	867	6%	7,2
7 Wirtschaftsförderung	234	235	244	250	270	2%	3,6
8 Dienstleistungen	3.592	3.658	3.741	3.841	3.963	29%	2,5
9 Finanzwirtschaft	1.115	1.237	1.166	1.356	1.480	11%	7,3
ord. AUSGABEN gesamt	11.774	12.168	12.497	13.081	13.861	100%	4,2

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Bei den Dienstleistungen liegt jedoch die mittlere Steigerungsrate mit 2,5 Prozent jährlich deutlich unter dem Durchschnitt, so dass auf eine gewisse Zurückhaltung bei den Instandhaltungsinvestitionen geschlossen werden kann. Infolge der Explosion der Sozialausgaben bei insgesamt beschränkten Mitteln und der bestehenden Tendenz zu Ausgliederungen sank die anteilmäßige Bedeutung der Infrastrukturausgaben seit 2004 leicht ab. Der starke Anstieg der Ausgaben im Bereich der Gruppe 6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr im Jahr 2008 ist überwiegend auf ein Einzelereignis in der steirischen Landeshauptstadt Graz zurückzuführen.

Die Dienstleistungen werden zum überwiegenden Teil bzw. zu zwei Drittel von eigenen Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit oder in Form von wirtschaftlichen Unternehmungen erbracht. In nachstehender Tabelle ist die deutlich gedämpftere Entwicklung der Ausgaben in diesen Betrieben zumeist der Ver- und Entsorgung abzulesen (Lediglich +1,9 Prozent mittlerer jährlicher Zuwachs). Wiederum haben sich kleinere Gemeinden deutlich dynamischer entwickelt als die mittleren und großen Städte. Dies ist einerseits verursacht durch die flächenintensive Bebauung in den kleineren Gemeinden und die daraus resultierenden langen und kostspieligen Ver- und Entsorgungsleitungen und andererseits aber auch die Ausgliederung der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur an private Träger. Städte mit mehr als 20.000 EinwohnerInnen haben in der Regel ausgegliederte Kommunalbetriebe, wo große Investitionen gebunden sind.

Tabelle 12: Entwicklung der ordentlichen Ausgaben von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit (AB85), Land- und forstwirtschaftliche Betriebe (AB86) sowie wirtschaftlichen Unternehmungen (AB89)

Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung	Anteil an den gesamten ordentlichen Ausgaben
	ordentliche Ausgaben	ordentliche Ausgaben	ordentliche Ausgaben	ordentliche Ausgaben	ordentliche Ausgaben	pro Jahr* (2004 zu 2008)	in %
Einwohnerklasse	in Mio. Euro					in %*	in %
Gemeinden bis 2.500 EW	650	654	697	731	774	4,5	0,6%
Gemeinden 2.501 bis 5.000 EW	455	474	492	528	538	4,3	2,0%
Gemeinden 5.001 bis 10.000 EW	374	395	422	445	442	4,2	3,4%
Gemeinden 10.001 bis 20.000 EW	291	301	289	293	300	0,8	-0,2%
Gemeinden 20.001 bis 50.000 EW	284	294	307	326	324	3,4	1,8%
Gemeinden mehr als 50.000 EW (exkl. Wien)	453	369	331	324	323	-8,1	2,8%
Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit und wirtschaftliche Unternehmungen	2.507	2.486	2.538	2.649	2.701	1,9	19,5%

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Der starke Rückgang 2005 bei den Großstädten um mittlere 8,1 Prozent jährlich ist wiederum bedingt durch die Nachwirkungen der Kulturhauptstadt Graz im Jahr 2003 (-60 Mio. Euro) sowie einer Reduktion der Mittel in Salzburg (-50 Mio. Euro). Zu beachten ist jedoch, dass in den großen Städten ein hoher Teil der infrastrukturellen Leistungen insbesondere im Bereich der Ver- und Entsorgung durch ausgegliederte Unternehmen erfüllt wird, welche in obiger Statistik nicht enthalten sind.¹⁶

Die insgesamt gut funktionierende Daseinsvorsorge und die daraus resultierende sehr gute Lebensqualität in Österreichs Städten zeugen von einer erfolgreichen Erfüllung dieser Aufgabe durch die Stadtverwaltungen in den vergangenen Jahren. Es wurde eine Vielzahl langlebiger Infrastruktureinrichtungen und –anlagen geschaffen, welche das Funktionieren von Städten und Gemeinden bzw. ganzer Regionen als Lebens- und Wirtschaftsstandort garantieren. Infolge der Finanzkrise und dem Einnahmefall für Länder und Gemeinden besteht jedoch auch im Bereich der Daseinsvorsorge ein erhöhter Spardruck, welcher insbesondere in denjenigen Bereichen der lokalen Daseinsvorsorge, für die keine eigenen Gebühren lukriert werden können, bereits derzeit und verstärkt in den kommenden Jahren dazu führen wird, dass Leistungen hinsichtlich Quantität und Qualität sowie Investitionen zurückgestellt werden.

2 Kommunale Investitionen als Wirtschaftsmotoren

Städte entstanden ursprünglich an Kreuzungspunkten von Handelsrouten und sind bis heute Zentren erhöhter wirtschaftlicher Aktivität. Das Zusammentreffen einer Vielzahl von Akteuren aus den unterschiedlichsten Bereichen führt zu einer Akkumulation von Unternehmungen und Arbeitsplätzen sowie Humankapital und Wissen. Den Stadtverwaltungen kommt hier eine entscheidende Rolle zu, optimale Bedingungen für die Aktivierung und Ausschöpfung dieses Potenzials zu schaffen. Durch gezielte Wirtschaftsförderung und Infrastrukturinvestitionen können sie nachhaltig zur Erhöhung der Standortqualität und der städtischen Wirtschaftskraft beitragen.

Insgesamt gaben die Städte über 10.000 EinwohnerInnen ohne Wien 2008 rund 6 Mrd. Euro aus, das entspricht in etwa 2,2 Prozent des BIP. 518 Mio. Euro waren Investitionen in unbewegliches und bewegliches Vermögen sowie aktivierungsfähige Rechte. Zu beachten ist jedoch, dass ausgegliederte Unternehmen in dieser Statistik nicht enthalten sind, weshalb insbesondere in den Städten über 20.000 EinwohnerInnen sowie in Wien relativ niedrige Investitionen ausgewiesen sind. So hat eine beispielhafte Untersuchung des KDZ¹⁷ ergeben, dass die großen ausgegliederten Infrastrukturbetriebe der großen Städte in der Regel fast doppelt und mehr investieren als die Städte im Rahmen ihres eigenen Budgets. (z.B.: Stadtwerke Graz AG: ca. 48 Mio. Euro Investitionen im Jahr 2007¹⁸, Linz AG: ca. 131 Mio. Euro Investitionen im Jahr 2007¹⁹, Innsbrucker Kommunalbetriebe (IKB): ca. 15,5 Mio. Euro Investitionen im Jahr 2007²⁰)

¹⁶ Beispiele für Ausgliederungen in den großen Städten siehe Abschnitt 2 Investitionen als Wirtschaftsmotor.

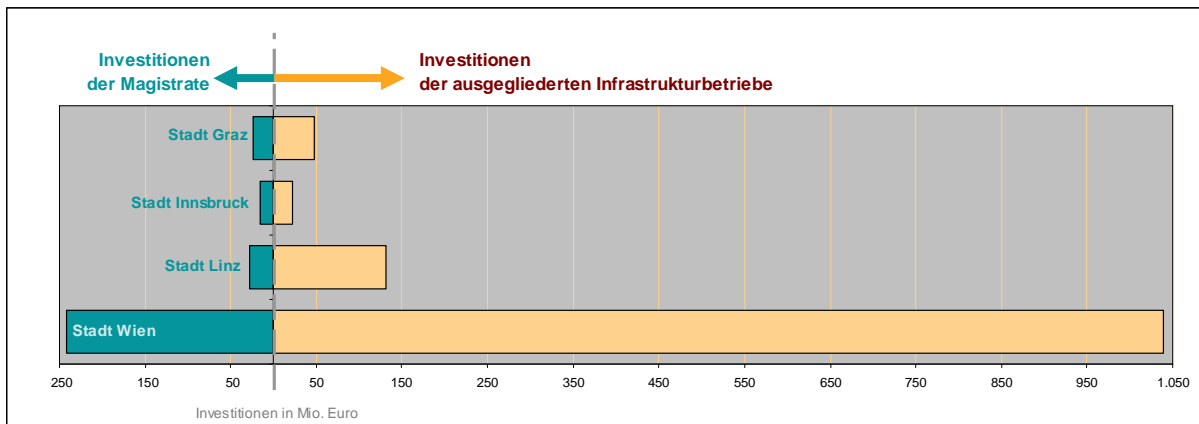
¹⁷ Vgl. dazu: Biwald, Hödl, Maimer, Kommunale Infrastrukturbetriebe, 2009, S.23.

¹⁸ Vgl. dazu: Geschäftsbericht Stadtwerke Graz 2007, 2008.

¹⁹ Vgl. dazu: <http://www.linzag.at> [Download: 06.02.2009].

²⁰ Vgl. dazu: <http://www.ikb.at> [Download: 06.02.2009]

Abbildung 12: Investitionstätigkeit ausgewählter Infrastrukturbetriebe in ausgewählten Städten



Quelle: Rechnungsabschlüsse der Städte Wien, Linz, Salzburg und Graz 2007 sowie Geschäftsberichte der jeweiligen Infrastrukturbetriebe 2007; KDZ: eigene Darstellung.

Gerade in Krisenzeiten sind die Städte gefordert, durch erhöhte Investitionstätigkeit den Rückgang der privaten Investitionen abzufedern. Die aktuelle Statistik (siehe Tabelle 13) zeigt jedoch einen anderen Trend: Insgesamt betrachtet stagnierten die Investitionen der Gemeinden (ohne Wien) zwischen 2004 und 2008, moderate Zuwächse von etwa 2,5 Prozent jährlich verzeichneten lediglich die mittleren Gemeinden bzw. Städte zwischen 5.000 und 20.000 EinwohnerInnen. Bei den großen Städten zeigt sich infolge der Ausgliederung großer Bereiche sogar ein starker Rückgang der städtischen Investitionen. Auch die Investitionen pro Kopf sind im Zeitraum zwischen 2004 und 2008 infolge der knapper werdenden Mittel nicht nur in den großen Städten, sondern auch insgesamt zurückgegangen, wobei jedoch insgesamt in den „guten“ Jahren 2007 und 2008 vorübergehend ein leichter Anstieg zu beobachten war. Zu beachten ist wiederum, dass die ausgegliederten Betriebe in dieser Statistik nicht enthalten sind und auch keine Statistiken darüber verfügbar sind. Gerade in großen Städten besteht jedoch in den letzten Jahren ein zunehmender Trend zur Ausgliederung kommunaler Betriebe, so dass in den hier ausgewerteten Gebärungsdaten der Gemeinden über 20.000 EinwohnerInnen nur ein Teil der Investitionen enthalten und ausgewiesen ist.

Tabelle 13: Entwicklung der Investitionen 2004-2008

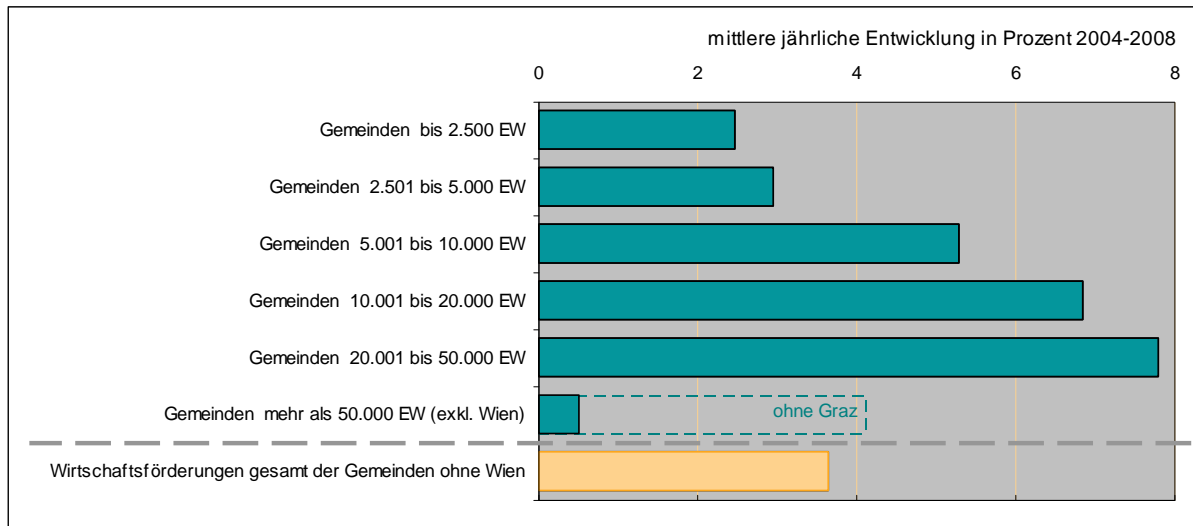
Bezeichnung	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung pro Jahr* (2004 zu 2008)
	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	Summe o + aoH	
	in Mio. Euro					in %*
Bruttoinvestitionen gesamt der Gemeinden ohne Wien	2.287	2.153	2.114	2.149	2.264	-0,2
	Euro pro Kopf					in %*
Bruttoinvestitionen pro Kopf der Gemeinden ohne Wien	348	326	319	323	340	-0,6

Anmerkung: Summe der Gemeinden ohne Wien; * geometrisches Mittel mit dem Basisjahr 2004

Geht es den Städten wirtschaftlich gut, profitiert das ganze Land. Die Prosperität der Städte strahlt infolge der vielfältigen Beziehungen (z.B.: Arbeitspendler, Zulieferer, ...) weit ins Umland und die umgebende Region aus. Damit wirken Städte auch als Wirtschaftsmotoren für die Region und das Land. Ein Indiz für die gesteigerten Anstrengungen der Städte zur Förderung der lokalen Wirtschaft ist der überproportionale Anstieg der Ausgaben für Wirtschaftsförderungen insbesondere der Mittelstädte zwischen 10.000 und 50.000 EinwohnerInnen in den letzten 5 Jahren. Um im Mittel 7 bis 8 Prozent pro Jahr wurden diese Mittel angehoben. Insgesamt wurden 2008 in

etwa 2 Prozent aller ordentlichen Ausgaben – rund 270 Mio. Euro – für Wirtschaftsförderungen verwendet.

Abbildung 13: Entwicklung der Wirtschaftsförderungen (Gruppe 7) 2004-2008 nach EW-Klasse



Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004-2008; KDZ: eigene Berechnungen, 2010.

Der starke Einbruch der Förderungen 2005 in den österreichischen Großstädten (über 50.000 EinwohnerInnen) ist in erster Linie verursacht durch eine starke Reduktion der Mittel in der steirischen Landeshauptstadt Graz, welche 2003 Kulturhauptstadt war.²¹ Ohne die Stadt Graz liegt das jährliche Wachstum der Wirtschaftsförderungen der Städte über 50.000 EinwohnerInnen ebenso bei etwa 4 Prozent.

Aufgrund der knapper werdenden finanziellen Ressourcen ist zu befürchten, dass die Städte immer weniger ihrer Aufgabe als Wirtschaftsförderer nachkommen können und die Städte dadurch an Attraktivität als Wirtschaftsstandort und in weiterer Folge Wirtschaftskraft und Lebensqualität verlieren. Dies hätte nicht nur negative Folgen für die Städte selbst, sondern aufgrund ihrer tragenden, zentralen wirtschaftlichen Funktion auch für die Regionen und das Land insgesamt. Daher ist eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Städte speziell für Investitionen unabdingbare Voraussetzung für eine prosperierende Entwicklung des gesamten Landes.

3 Stabilitätspakt eingehalten

Der Stabilitätspakt 2008 regelt die innerstaatliche Haushaltskoordinierung, die mittelfristige Orientierung der Haushalte und die Aufteilung von Defizitquoten und Sanktionslasten.

Hintergrund für den Stabilitätspakt war die Verpflichtung gegenüber der Europäischen Union, gesamtstaatlich ausgeglichene oder beinahe ausgeglichene Budgets zu erzielen. Im Stabilitätspakt sind Defizitquoten und Überschüsse geregelt.

Die Gemeinden insgesamt haben in den Jahren 2008, 2009 sowie laut Stabilitätspakt 2008 auch für die Jahre 2010 bis 2013 ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis zu erwirtschaften. Dies ist

²¹ Unter Ausschluss der Werte der Stadt Graz lägen die jährlichen Steigerungsraten dieser Klasse ebenso über 4 Prozent.

den Gemeinden insgesamt bisher auch gelungen, jedoch wird es für die Jahre ab 2010 sicher neue Defizitquoten geben²².

Tabelle 14: Maastricht-Ergebnis 1999 - 2008

Rechtsträger	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	in Millionen €									
Bund	- 4.733	- 3.524	- 1.888	- 2.430	- 3.425	- 10.743	- 4.222	- 3.995	- 1.686	- 1.615
Länder ohne Wien	586	251	983	653	44	118	- 30	- 652	- 93	93
Gemeinden ohne Wien	- 126	- 75	219	213	80	12	194	194	227	63
Wien	113	195	344	339	317	332	133	144	91	122
	in Prozent des BIP									
<i>Bund</i>	- 2,39	- 1,70	- 0,89	- 1,11	- 1,53	- 4,61	- 1,73	- 1,56	- 0,62	- 0,57
<i>Länder ohne Wien</i>	0,30	0,12	0,46	0,30	0,02	0,05	- 0,01	- 0,25	- 0,03	0,03
<i>Gemeinden ohne Wien</i>	- 0,06	- 0,04	0,10	0,10	0,04	0,01	0,08	0,08	0,08	0,02
<i>Wien</i>	0,06	0,09	0,16	0,15	0,14	0,14	0,05	0,06	0,03	0,04

Quelle: Statistik Austria - Budgetäre Notifikation. Berechnungsstand 30. 9. 2009.

4 Wichtige Rolle bei Verwaltungsreform

Österreichs Städte sind ein wesentlicher Motor und Initiator von Verwaltungsreformprojekten. Ein großer Teil der Städte mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen hat sich bereits intensiv mit den Instrumenten des Public Management auseinandergesetzt.

Instrumente zur betriebswirtschaftlichen Planung und Steuerung (wie z. B. mittelfristige Finanz- und Investitionsplanung und Kosten- und Leistungsrechnung) zählen in der Mehrzahl der Städte mittlerweile zu Standardinstrumenten.

Diese Instrumente erleichtern die wirtschaftliche Steuerung und sind eine wesentliche Informationsgrundlage für allfällige Konsolidierungsmaßnahmen.

Gleichzeitig werden in den Städten auch intensiv Instrumente zur Verbesserung der Kommunikation und Interaktion (E-Government) mit den BürgerInnen sowie Möglichkeiten zur Erleichterung der Kontaktaufnahme (One-Stop-Shops, Bürgerbüros) eingeführt.

Bereits 2007 hat die Bürgermeisterbefragung im Rahmen des Städtetages gezeigt, dass die Verwaltungsreform bei den Städten einen hohen Stellenwert hat. Wesentliche Themen waren insbesondere die Weiterentwicklung der Verwaltungsorganisation, E-Government und die Schaffung von barrierefreien Homepages sowie die betriebswirtschaftliche Steuerung.

Grundsätzlich zeigt sich auch bei den Personalständen insofern eine stabile Entwicklung, als nach den großen Ausgliederungen bzw. Überführungen – unter anderem im Bereich der Krankenanstalten in Niederösterreich in den Jahren 2003 und 2004 - die Personalaufwendungen konstant sind. Dies bedeutet, dass die Mehrbedarfe im Bereich der Kinderbetreuung, öffentliche Ordnung/Sicherheitsverwaltung und der betriebsähnlichen Einrichtungen durch Ausgliederungen (Krankenanstalten, aber auch Kinderbetreuung) sowie Einsparungen (z.B. Allgemeine Verwaltung, Kulturverwaltung) kompensiert werden konnte.

²² Die in der Tabelle 14 dargestellten Werte des Maastricht-Ergebnisses der Länder und damit auch von Wien ab dem Jahr 2007 beruhen auf einer rückwirkenden Änderung der Auslegungsregeln im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung. Die Änderung wurde einseitig von der Statistik Austria vorgenommen.

Tabelle 15: Entwicklung der Gemeinde-Bediensteten nach Bundesländern 2001-2008

	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Gemeinden ohne Wien	Wien
Bedienstete zum 31.12.										
2001	2.685	5.751	21.927	15.372	8.578	13.533	7.407	5.620	80.876	84.430
2002	2.654	5.782	20.540	15.345	9.424	13.848	7.386	5.391	80.370	82.661
2003	2.752	5.925	20.508	15.422	8.782	14.189	7.353	4.638	79.569	81.122
2004	2.721	5.629	17.494	14.896	8.499	13.645	7.518	4.508	74.910	80.629
2005	2.800	5.906	16.742	15.354	8.586	13.271	7.865	4.436	74.960	80.156
2006	2.836	5.792	16.292	14.162	8.675	13.411	7.785	4.400	73.354	79.480
2007	2.868	5.813	16.449	14.745	8.685	13.268	7.791	4.414	74.033	78.674
2008	3.003	5.782	16.524	13.840	8.712	13.413	7.915	5.137	74.326	78.473
Indices										
2001-2002	98,9	100,5	93,7	99,8	109,9	102,3	99,7	95,9	99,4	97,9
2002-2003	103,7	102,5	99,8	100,5	93,2	102,5	99,6	86,0	99,0	98,1
2003-2004	98,9	95,0	85,3	96,6	96,8	96,2	102,2	97,2	94,1	99,4
2004-2005	102,9	104,9	95,7	103,1	101,0	97,3	104,6	98,4	100,1	99,4
2005-2006	101,3	98,1	97,3	92,2	101,0	101,1	99,0	99,2	97,9	99,2
2006-2007	101,1	100,4	101,0	104,1	100,1	98,9	100,1	100,3	100,9	99,0
2007-2008	104,7	99,5	100,5	93,9	100,3	101,1	101,6	116,4	100,4	99,7

Quelle: Statistik Austria - Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ - eigene Berechnung 2009.

Anmerkung: Wien: Angaben inklusive der ausgegliederten Unternehmen gemäß Auskunft der Statistik Austria.

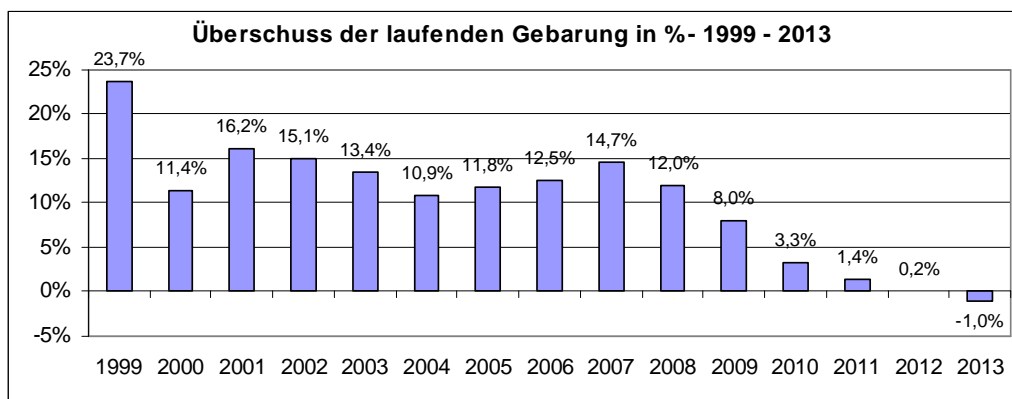
Kritische Aspekte der Städteentwicklung

1 Saldo 1 geht gegen Null

Der Überschuss der laufenden Gebarung ist seit Ende der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts bis 2009 von 27 Prozent der laufenden Ausgaben auf 8 Prozent gesunken. Dieser Rückgang wird sich ohne Gegensteuerung bis 2013 fortsetzen, wo der Saldo 1 im negativen Bereich liegen wird.

In 15 Jahren wird sich der Überschuss von mehr als einem Viertel der laufenden Ausgaben auf Null reduzieren. Dies ist insbesondere auf den sinkenden Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben (rund 4 bis 5 Prozentpunkte des Rückgangs), die steigenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts (rund 10 Prozentpunkte) sowie den Ausbau der Infrastruktur und die wachsende Nachfrage in einigen Leistungsbereichen, wie in der Kinderbetreuung, (insgesamt rund 10 Prozentpunkte) zurückzuführen. Es stehen dann nicht nur keine Mittel zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung, es wären sogar für den laufenden Betrieb Darlehen aufzunehmen.

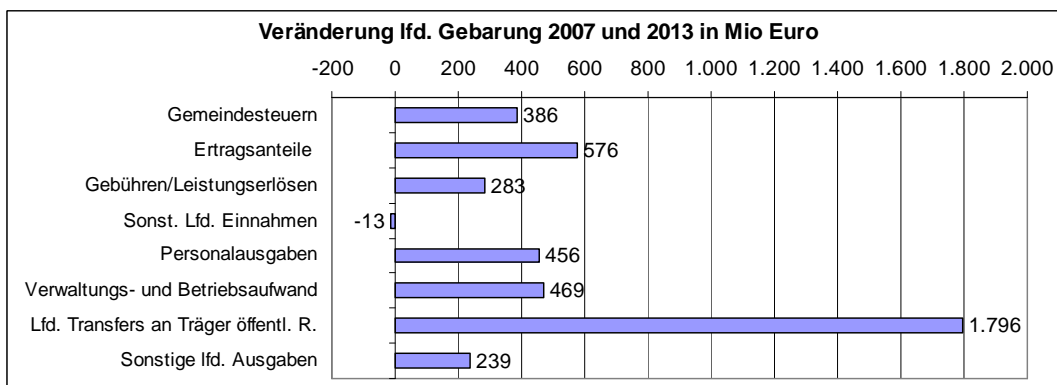
Abbildung 14: Entwicklung des Ergebnisses der laufenden Gebarung 1999-2013



Quelle: KDZ, 2010.

Seit dem letzten Höhepunkt 2007 und 2013 werden sich die wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenpositionen voraussichtlich wie folgt entwickeln. Der Anstieg der Gemeindesteuern und Ertragsanteile reicht nur für die Hälfte der Mehrausgaben für lfd. Transfers an Träger öffentlichen Rechts. Der Mehrbedarf für Personal-, Verwaltungs- und Betriebsaufwand macht die Hälfte des Anstiegs der laufenden Transfers aus.

Abbildung 15: Veränderung der lfd. Gebarung 2007 bis 2013



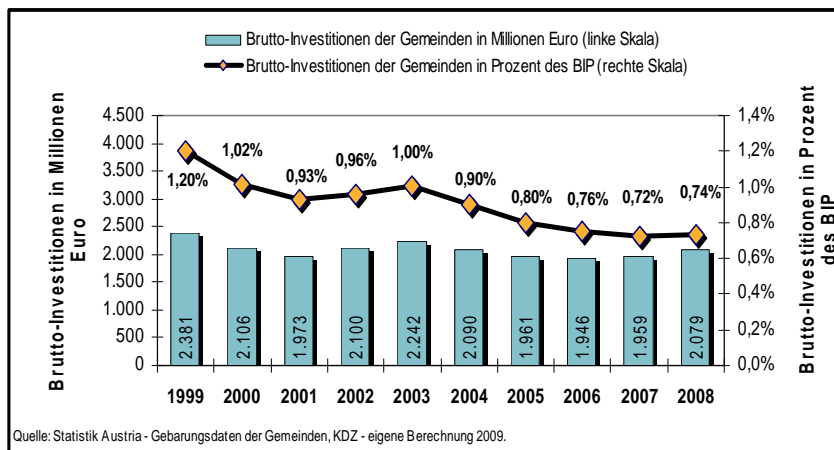
Quelle: KDZ, 2010.

Diese Entwicklung wird mit der zunehmenden Größe der Gemeinde noch dramatischer.

2 Investitionsabnahme

Die Gemeindeinvestitionen waren seit 1999 rückläufig und beliefen sich 2008 auf rund 90 Prozent. Der Anteil am BIP ging um mehr als ein Drittel zurück. Angesichts der finanziellen Lage ist für die kommenden Jahre mit weiteren Rückgängen zu rechnen.

Abbildung 16: Entwicklung der Investitionen der Gemeinden 1999-2008



Quelle: KDZ, 2010.

3 Zunahme der Abgangsgemeinden – steigende Verschuldung

Die Anzahl der Abgangsgemeinden belief sich im Jahr 2007²³ – dem Jahr mit dem höchsten Überschuss der laufenden Gebarung – auf 40 Prozent, die den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen konnten bzw. auf 7 Prozent, die eine Unterdeckung der laufenden Gebarung hatten. Bis 2013 wird de facto keine Gemeinde den ordentlichen Haushalt mehr ausgleichen können, jedenfalls die Hälfte der Gemeinden wird einen negativen Saldo 1 aufweisen.

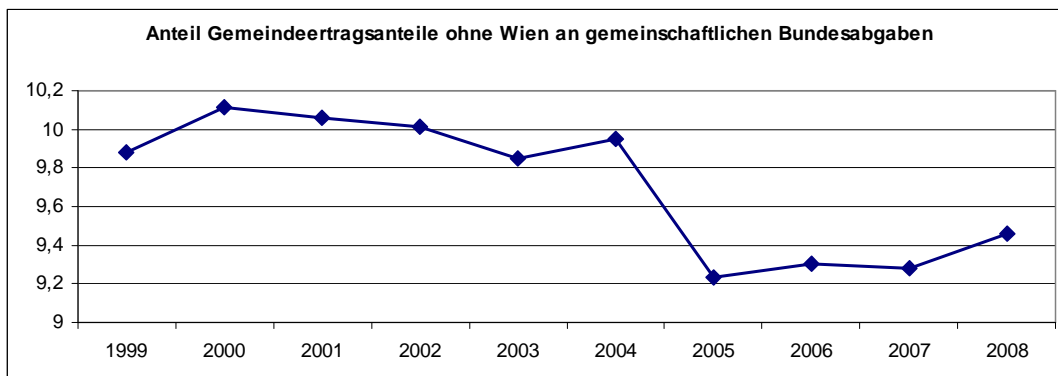
Die Finanzschulden der Gemeinden ohne Wien haben seit 1999 um 21,7 Prozent zugenommen und belaufen sich Ende 2008 auf rund 11,2 Mrd. Euro, wovon rund 3,3 Mrd. Euro öffentliche Schulden sind.

4 Zentralisierungstrend der öffentlichen Budgets

Dieser Trend zeigt sich insbesondere am Rückgang der Bedeutung der gemeindeeigenen Steuern an den gesamten Gemeindeabgabenerträgen sowie dem sinkenden Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Während der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den Gesamtabgabenerträgen zwischen 1999 und 2008 von ca. 30 auf ca. 20 Prozent der Gesamtabgabenerträge gesunken ist, hat sich der Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen 2000 und 2008 von 10,1 Prozent auf 9,5 Prozent ebenfalls reduziert. Dieser Rückgang bedeutet rund 325 Mio. Euro Ertragsanteile pro Jahr weniger für die Gemeinden, obwohl die Gemeindeaufgaben in diesem Zeitraum quantitativ und qualitativ gestiegen sind.

²³ Vgl. Mitterer, Köfel: Abgangsgemeinden, 2009.

Abbildung 17: Entwicklung der Ertragsanteile der Gemeinden 1999-2008



Quelle: KDZ, 2010.

5 Zusätzliche Aufgaben/Leistungen werden nicht abgegolten

In den letzten Jahren sind zusätzliche Leistungs- und Finanzierungserfordernisse auf die Gemeinden zugekommen, die in der Finanzausstattung (siehe den sinkenden Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben) nicht berücksichtigt wurden. An dieser Stelle sollen vier Bereiche genannt werden:

- Kinderbetreuung – mit wachsendem Betreuungsangebot, bei steigenden Standards (z.B. Gruppengrößen) und reduzierter Eigenfinanzierungsmöglichkeiten über Elternbeiträge;
- Schulen und Nachmittagsbetreuung – trotz sinkender Schülerzahlen steigen aufgrund höherer Standards (reduzierte Klassenschülerzahl, Unterrichtsanforderungen) die Belastungen der Gemeinden als Infrastrukturerhalter;
- Soziales – steigende Nachfrage und höhere Standards führen zu stark steigenden Mitfinanzierungsbeiträgen der Gemeinden an die Länder;
- Gesundheit – steigende Mitfinanzierungszahlungen an die Länder.

In Summe sind in den vier genannten Bereichen zusätzliche Belastungen der Gemeinden von 680 Mio. Euro zwischen 2004 und 2008 angefallen, die mit den sinkenden Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nicht bzw. bestenfalls teilweise abgegolten sind.

6 Stark steigender Konsolidierungsbedarf

Der Konsolidierungsbedarf steigt zwischen 2010 und 2013 von 1 Mrd. Euro auf rund 1,5 Mrd. Euro, wenn die Gemeinden auch in den nächsten Jahren ihr Investitionsniveau von 1,4 Mrd. Euro (netto – nach Abzug der Bedarfszuweisungen und Vermögensveräußerungen) halten sollen.

Dies sind zwischen 15 und 20 Prozent der laufenden Gebarung (exklusive der Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts) und somit ohne Leistungskürzungen wie auch geänderte Rahmenbedingungen nicht bewältigbar.

Die Städte und Gemeinden können mit der Einnahmenentwicklung bis 2013 nur die Ausgabenentwicklung im eigenen Wirkungsbereich abdecken. Die steigende Ko-Finanzierung im Zuge der Transfers an die Länder in Höhe von 1,6 Mrd. Euro von 2008 bis 2013 geht auf Kosten eines sinkenden Überschusses der laufenden Gebarung in den negativen Bereich.

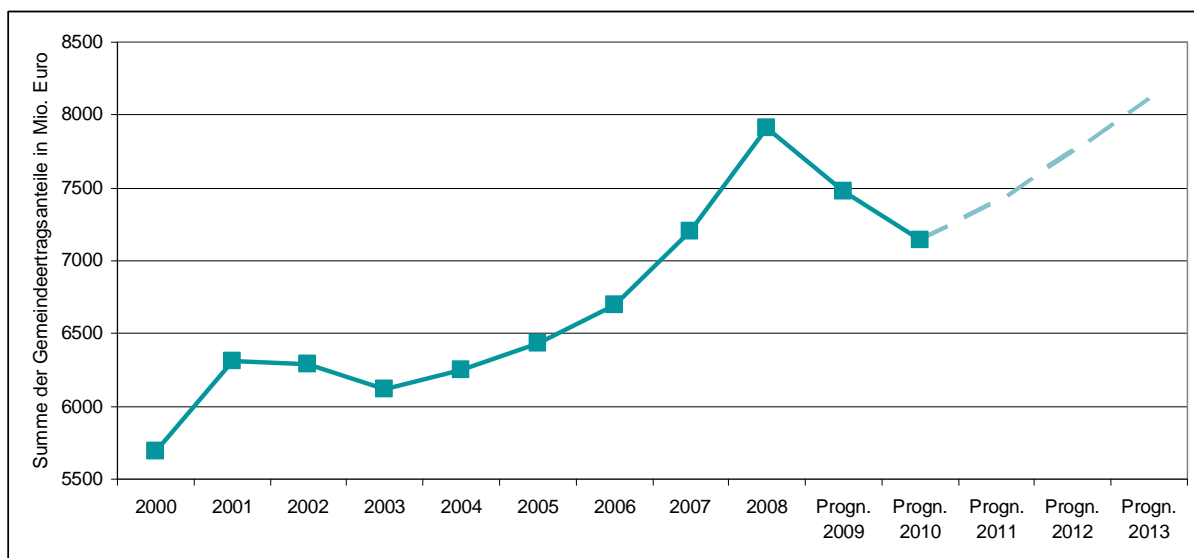
Eine ausgabenseitige Konsolidierung im Ausmaß von 15 Prozent würde bedeuten, dass künftig um 11.000 Vollzeitstellen (von 74.000) weniger in den Gemeinden besetzt wären.

Probleme und Lösungsansätze

1 Stagnierende Ertragsanteilsentwicklung

Wie Abbildung 18 zeigt, steigen die Gemeindeertragsanteile²⁴ im Zeitraum 2003 bis 2008 kontinuierlich an. Sie entwickeln sich besonders ab 2006 besonders dynamisch positiv. Zurückzuführen ist dies auf die besonders günstige wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zeitraum, die insgesamt zu besonders hohen Steuereinnahmen führte.

Abbildung 18: Entwicklung der Summe der Gemeindeertragsanteile 2000 bis 2013 in Mio. Euro



Quelle: Bis 2010: Bundesministerium für Finanzen: Ertragsanteilsprognose, 2009; Ab 2011: In Anlehnung an Bundesministerium für Finanzen: Stabilitätsprogramm, 2010; KDZ: eigene Darstellung

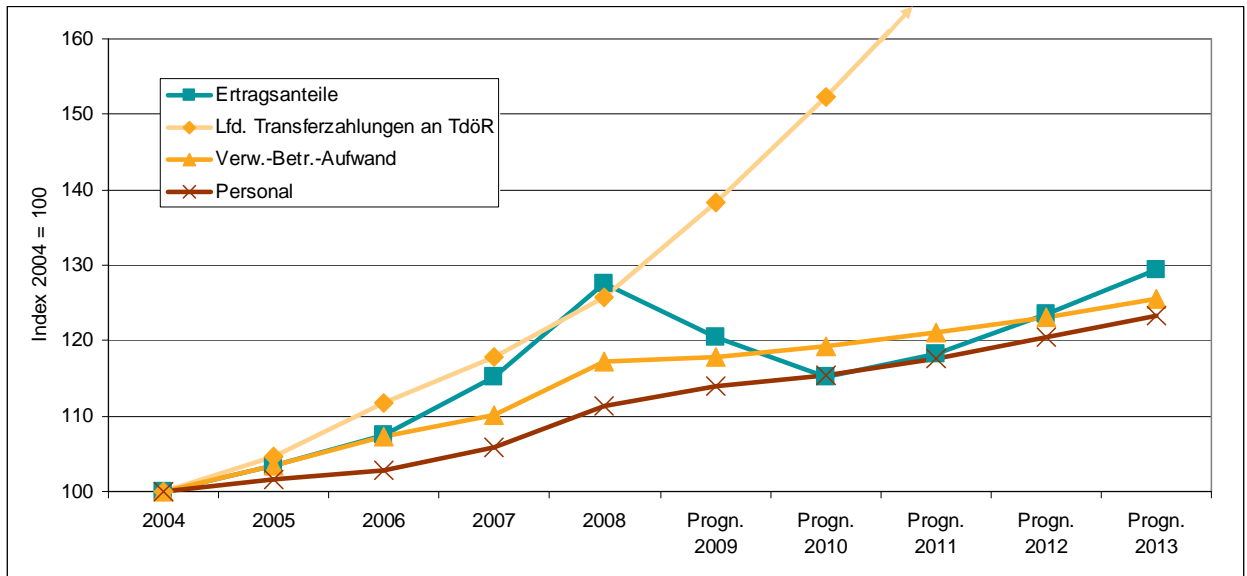
1.1 Problemskizze

Da Ertragsanteile eine wesentliche Einnahmenkategorie der Gemeinden ausmachen, haben sich die finanziellen Spielräume der Gemeinden von 2004 bis 2008 wesentlich vergrößert. Wie zuvor gezeigt wurde, hat sich die öffentliche Sparquote in diesem Zeitraum stetig verbessert. Was aufgrund dieses soliden Einnahmenwachstums aber häufig nicht bemerkt wurde, waren die starken Zuwächse auf der Ausgabenseite. Abbildung 19 zeigt, dass bereits im Zeitraum 2004 bis 2008 die laufenden Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts wesentlich stärker gewachsen sind als die Ertragsanteile und dass auch die Personalausgaben und die Ausgaben für Verwaltungs- und Betriebsaufwand stark steigen, wenngleich sie nicht mit dem überaus starken Wachstum der Ertragsanteile und Transferzahlungen mithalten.

Was man daraus aber erkennen kann ist, dass der Trend, in dessen Folge sich die Gemeindefinanzen in den nächsten Jahren entsprechend negativ entwickeln werden, bereits seit einigen Jahren besteht. Nur wurden die starken Ausgabensteigerungen wenig beachtet, solange auch die Einnahmen entsprechend mitgewachsen sind. Dieses starke Einnahmenwachstum nahm mit Eintritt der Wirtschaftskrise in der zweiten Jahreshälfte 2008 ein Ende und in den Folgejahren muss sogar mit einem Einnahmenrückgang gerechnet werden.

²⁴ Dies sind die Anteile der gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die auf die Gemeinden entfallen.

Abbildung 19: Entwicklung der Summe der Gemeindeertragsanteile und wesentlicher Ausgaben 2004 bis 2013; Index 2004



Quelle: Bundesministerium für Finanzen: Ertragsanteilsprognose, 2009; Statistik Austria: Gebarungsdaten der Gemeinden, 2008; KDZ: eigene Annahmen und eigene Darstellung.

Gleichzeitig sind die Ausgaben, vor allem für Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts (hier sind zu einem großen Teil Sozialhilfumlagen und Krankenanstaltenumlagen enthalten) wenig konjunkturabhängig oder wirken sogar antizyklisch²⁵. Das heißt, dass sie in wirtschaftlich schlechten Zeiten besonders stark ansteigen und in wirtschaftlich besseren Zeiten weniger stark wachsen müssten. Man kann also davon ausgehen, dass sich die Ausgabenentwicklung im Transferbereich nach 2008 noch dynamischer fortsetzt. Die Einnahmen gehen aber zurück bzw. brauchen mindestens bis 2013, bis sie nominell wieder das Niveau von 2008 erreicht haben. Und selbst das setzt ein relativ starkes Wachstum der Ertragsanteileinnahmen ab 2011 voraus, dessen Eintreten durchaus noch unsicher erscheint. Bis dahin werden sich die Ausgaben allerdings schon auf einem wesentlichen höheren Niveau als noch 2008 befinden, weil sie ja stetig weiter gewachsen sein werden. Dies erklärt einerseits die negative Entwicklung der Gemeindefinanzen, die bereits in vorigen Abschnitten dargestellt wurde, und stellt andererseits immense Herausforderungen an die Gemeinden.

Während der finanzielle Spielraum 2008 noch relativ komfortabel war, wird er bis 2013 gleich Null sein und für die Jahre nach 2013 werden die Ertragsanteile kaum stärker wachsen als in den Jahren davor und auch in keiner Weise an das Ausgabenwachstum im Bereich der Umlagen herankommen, wenn die Finanzierungsstruktur der Länder und Gemeinden unverändert bleibt. Es wird für Gemeinden also nicht genügen, die schlechten Jahre bis 2013 irgendwie zu überbrücken, weil man dann erwarten kann, dass die Verhältnisse von 2008 wiederhergestellt sind. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass sich die Verhältnisse von 2013 in den Folgejahren fortschreiben und sich die finanziellen Spielräume der Gemeinden nach 2013 bestenfalls unwesentlich verbessern werden.

²⁵ In wirtschaftlich schlechten Zeiten mit steigender Arbeitslosigkeit werden zum Beispiel die Ausgaben für die Sozialhilfe tendenziell ansteigen.

Deswegen empfiehlt es sich, Überlegungen zu Konsolidierungen und zu Reformen der Struktur der Gemeindefinanzierung anzustellen, die es ermöglichen, dass Gemeinden annähernd den finanziellen Spielraum wiedererlangen, den sie vor dem Eintritt der Wirtschaftskrise hatten. Es sind vor allem mittlere und größere Gemeinden und Städte zu berücksichtigen, die von den beschriebenen Ausgabensteigerungen und dem Einnahmerückgang besonders stark betroffen sind.

Mittlere und größere Städte sind nicht nur deshalb in Folge der Wirtschaftskrise besonders belastet, weil sie aufgrund ihrer größeren Finanzkraft einen größeren Teil der Ausgaben für Transfers an andere Träger des öffentlichen Rechts aufbringen und so von den starken Steigerungen in diesem Bereich besonders betroffen sind. Größere Städte und Gemeinden erbringen auch ein breiteres Leistungsspektrum als kleinere. Sie erbringen Leistungen, die sie auf Basis ihrer zentralörtlichen Funktion oder als Aufgabe für einen gesamten Ballungsraum übernehmen. Dies führt natürlich auch zu höheren Ausgaben²⁶, denen keine entsprechenden Einnahmen gegenüberstehen. Vielmehr werden die Ertragsanteilmittel im Wesentlichen lediglich gemäß der Bevölkerung verteilt.

Mit der Einwohnerzahl überproportional zunehmende Kostensteigerungen werden durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel teilweise berücksichtigt. Demnach bekommen größere Gemeinden pro EinwohnerIn mehr Ertragsanteilmittel als kleinere. Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel wird in den letzten Jahren allerdings tendenziell abgeflacht²⁷, sodass den größeren Gemeinden wiederum weniger Mittel zur Verfügung stehen. Eine Orientierung der Finanzierung an den tatsächlich zu erbringenden Aufgaben findet allerdings nicht statt.

1.2 Lösungsansätze

Um hier größere **Aufgabengerechtigkeit in der Verteilung der Ertragsanteile** zu ermöglichen, scheint es sinnvoll, die Mittel anhand der Aufgaben zu verteilen, die Gemeinden zu erfüllen haben. Die Einwohnerzahl der Gemeinde spielt dabei nur eine indirekte Rolle. Es gilt die verfügbaren Mittel anhand eines Sets aus Kriterien und Indikatoren, die ausschlaggebend für die Aufgabenbelastung einer Gemeinde sind, je nach Bedarf aufgabenorientiert auf die Gemeinden zu verteilen. Kriterien können unter anderem die folgenden sein:

- Anzahl der in einer Gemeindeeinrichtung betreuten Kinder und Jugendlichen (als Indikator für die Aufgabe der Kinderbetreuung)
- Anzahl der Personen einer Gemeinde mit nicht-deutscher Muttersprache (als Indikator für Integrationsaufgaben)
- Anzahl der SozialhilfeempfängerInnen und der Menschen im Alter über 75 (als Indikator für Aufgaben der Sozialhilfe)
- Bevölkerungsentwicklung, Seehöhe und Bevölkerungsdichte einer Gemeinde (als Indikator für geografisch-topografische Lasten)
- Anzahl der Einrichtungen mit öffentlichen und/oder gemeinnützigen Aufgaben im Gemeindegebiet (als Indikator für die Zentralörtlichkeit) etc.

Bei stetig steigenden Ausgaben und stagnierenden oder nur leicht steigenden Einnahmen wird es allerdings nicht genügen, die vorhandenen finanziellen Mittel so zu verteilen, dass jene Gemeinden die aufgrund ihrer Aufgabenlasten den größten Mittelanpruch haben,

²⁶ Vgl. Bröthaler et al.: Gemeindefinanzierung, 2002, S. 69.

²⁷ Der Faktor, um den größere Gemeinden pro EinwohnerIn mehr Ertragsanteile erhalten, wird verringert.

entsprechende Mittel zugewiesen bekommen. Mittel- bis langfristig wird die Finanzierungsbasis für Gemeindeaufgaben verbreitert werden müssen. Wenn nicht erwartet werden kann, dass die Ertragsanteilseinnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung in dem Maße steigen, dass sie die Ausgabensteigerungen der letzten Jahren wieder aufholen können, müssen Möglichkeiten geschaffen werden, innerhalb derer Gemeinden auf anderem Wege finanzielle Mittel erschließen können.

Die Zentralisierungstendenzen bei den Steuereinnahmen sollten in diesem Sinne ebenfalls kritisch betrachtet werden. Nach der Abschaffung der Getränkesteuer verbleiben den Gemeinden als direkte Gemeindesteuereinnahmen im Wesentlichen nur noch die Kommunalsteuer und die Grundsteuer. Die dadurch entstehende Abhängigkeit der Gemeindefinanzen von der Entwicklung der Ertragsanteile führt zu den zuvor erläuterten Problemen und kann durch einer Verstärkung der Steuerautonomie der Gemeinden verringert werden.

Gelingt die Erhöhung der Steuerautonomie der Gemeinden nicht, sollte zumindest in Erwägung gezogen werden, einen Ausgleich für den Entgang der Steuereinnahmen der Gemeinden zu schaffen. Dies kann gelingen, indem der Anteil der Ertragsanteile der auf die Gemeinden entfällt erhöht wird oder indem Gemeinden von Ko-Finanzierungsverpflichtungen gegenüber anderen Gebietskörperschaften befreit werden²⁸.

2 Stagnierende eigene Abgaben

2.1 Problemdarstellung

Der Anteil der eigenen Abgaben am Abgabenertrag ist in den letzten Jahrzehnten stetig zurückgegangen. Dies liegt insbesondere daran, dass es mit der Kommunalsteuer und der Grundsteuer nur mehr zwei relevante Gemeindesteuern gibt. Die Kommunalsteuer umfasst ca. zwei Drittel des Volumens der Gemeindesteuern.

Die Kommunalsteuer ist eine lohnabhängige Gemeindeabgabe. Bemessungsgrundlage sind die Bruttoarbeitslöhne, die jeweils in einem Kalendermonat an die DienstnehmerInnen einer in einer Gemeinde gelegenen Betriebsstätte des Unternehmens gewährt worden sind. Als lohnabhängige Abgabe ist die Kommunalsteuer intensiv von den Beschäftigungszahlen abhängig und somit auch in hohem Maße von der Wirtschaftskrise und dem damit verbundenen Stagnieren bzw. Sinken der Beschäftigtenzahlen betroffen. Gleichzeitig wird unter dem Schlagwort „Senken der Lohnnebenkosten“ regelmäßig über Bestand und Höhe der Kommunalsteuer diskutiert.

Die Grundsteuer ist eine Sachsteuer auf inländischen Grundbesitz (im Sinne des Bewertungsgesetzes 1955 in aktueller Fassung). Sie wird auf Grund bundesgesetzlicher Regelung (Grundsteuergesetz 1955 in aktueller Fassung) von den Gemeinden eingehoben, denen der Ertrag dieser Steuer auch zur Gänze zukommt.

Bemessungsbasis ist der von den Finanzämtern festgestellte Grundsteuermessbetrag; dieser wird aus dem Einheitswert des jeweiligen Grundbesitzes (wirtschaftliche Einheit) errechnet.

Es wird zwischen Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen und Grundsteuer B für Grundvermögen unterschieden.

²⁸ Siehe nachfolgende Ausführungen zur Transferentflechtung.

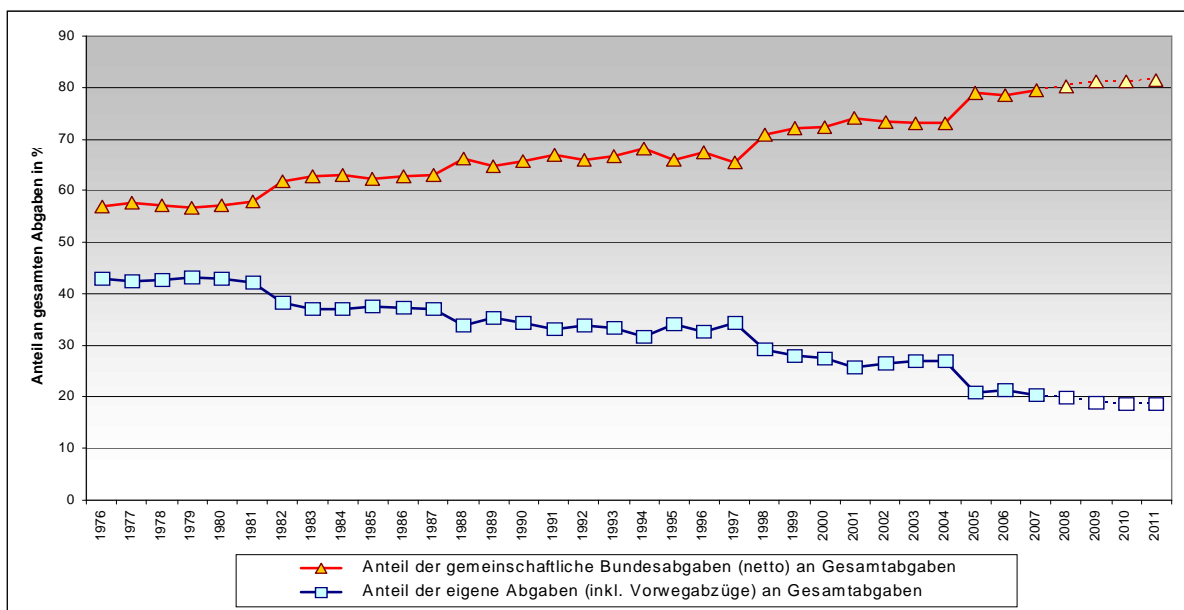
Die Gemeinden sind nach dem Finanzausgleichsgesetz ermächtigt, bei der Steuerfestsetzung einen einheitlichen Hebesatz von bis zu 500 Prozent des Grundsteuermessbetrages anzuwenden.

Über dauernde Grundsteuerbefreiungen entscheidet das jeweilige Lagefinanzamt. Befreiungen im Sinne der §§ 2 bis 8 des Grundsteuergesetzes sind beispielsweise für öffentliche Verkehrswege, fließende Gewässer und für Grundstücke von Gebietskörperschaften, die dem öffentlichen Dienst oder Gebrauch dienen, vorgesehen. Zeitlich begrenzte Grundsteuerbefreiungen können aufgrund von Landesgesetzen gewährt werden.

Problem bei der Bemessung der Grundsteuer ist, dass der Einheitswert als Bemessungsbasis für die Grundsteuer den Stichtag 01.01.1973 (letzte Hauptfeststellung des Grundvermögens) hat, seither lediglich dreimal pauschal angehoben wurde (zuletzt 1983 um 35 Prozent) und diese Berechnungsbasis wesentlich dazu beiträgt, dass die Grundsteuer immer geringere Bedeutung hat.

Im Jahr 2000 ist es zu einer weiteren Reduktion der Gemeindesteuern gekommen. Dies ist auf den Wegfall der Getränkesteuer als eigene Gemeindeabgabe zurückzuführen. Diese eigenständige Abgabe wurde durch einen veränderten Anteil der Gemeinden an den Bundesabgaben ersetzt. Schließlich wurden im Jahr 2005 einige ausschließliche Bundesabgaben (Kapitalverkehrssteuern, Tabaksteuer, Energieabgaben etc.) in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt, sodass sich der Anteil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben entsprechend erhöhte und sich damit auch das Verhältnis zwischen eigenen Abgaben und gemeinschaftlichen Bundesabgaben weiter verschoben hat (trotzdem ist der Anteil der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben seit 2000 um mehr als 5 Prozent zurückgegangen).

Abbildung 20: Anteile der eigenen Abgaben und der gemeinschaftlichen Bundesabgaben am gesamten Abgabenertrag in Prozent , 1976 bis 2011



Quelle: J. Bröthaler, Handbuch FAG 2008, S. 225

Das Verhältnis zwischen gemeindeeigenen Abgaben und Ertragsanteilen aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben hat sich von einem Verhältnis von 50:50 Mitte der 70er-Jahre auf 20:80 im Jahr

2008 verschoben. Damit verbunden ist eine massive Reduktion der Steuerautonomie der Gemeinden und auch eine Schwächung der Gemeindeautonomie.

2.2 Lösungsansätze

Ein zentraler Ansatz für die Gemeinden ist die Weiterentwicklung der Steuerbasis und damit die Stärkung der Steuerautonomie der Gemeinden.

Möglichkeiten bei der **Kommunalsteuer** ergeben sich insbesondere durch die Einbeziehung aller DienstnehmerInnen in die Kommunalsteuer (z. B. freie DienstnehmerInnen). Gleichzeitig ist zu überlegen, ob es Ansätze gibt, die Anzahl und Höhe der Kommunalsteuerbefreiungen bzw. -ausfälle zu reduzieren. Ausfälle ergeben sich insbesondere durch folgende Tatbestände:

- Systembedingte Ausfälle, da nur die Arbeitslöhne von in einem Unternehmen beschäftigten DienstnehmerInnen herangezogen werden, nicht aber die Arbeitslöhne von DienstnehmerInnen der Hoheitsverwaltung des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (z.B. Abgabeneinhebungsverbände) sowie anderer Rechtsträger im nichtunternehmerischen Bereich (z.B. Sozialversicherungsträger, Personalkörperschaften des öffentlichen Rechts, Vereine) und bei Privatpersonen angestellten DienstnehmerInnen (z.B. private Hausangestellte).
- Ausfälle durch „Aushöhlung“ der Bemessungsgrundlage“ im §5 Abs. 2 lit. b, c und e KommStG sowie in Sondergesetzen (z.B. im §32 Abs. 4 Arbeitsmarktförderungsgesetz bzgl. Kurzarbeitsunterstützung).
- Ausfälle durch Befreiungen im §8 Z.1 KommStG (ÖBB), §8 Z.2 KommStG (taxativ aufgezählte bestimmte gemeinnützige und mildtätige Zwecke) und in Sondergesetzen (§5 Abs. 2 Privatbahngesetz 2004 bzgl. Privatbahnen mit 66 Prozent der Bemessungsgrundlage analog zu den ÖBB).

Bei einer **Weiterentwicklung der Grundsteuer** gibt es die Möglichkeit einer Erhöhung der Einheitswerte oder einer grundlegenden Reform der Grundsteuer²⁹. Das Modell der grundlegenden Reform der Grundsteuer geht von einer Einteilung des Bundesgebietes in zwanzig Zonen aus und einer Festsetzung der Steuermesszahlen in Euro pro m² und Kalenderjahr für die einzelnen Grundstückskategorien (Benützungsarten und Unterteilungen) jeder Zonenart durch den Bundesgesetzgeber aus.

3 Explodierende Sozial- und Gesundheitsausgaben

Das Ergebnis der laufenden Gebarung wird wesentlich durch die laufenden Ausgaben für Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts bestimmt, weil diese Ausgaben einen großen Teil der Summe der laufenden Ausgaben ausmachen. Sie sind auch deshalb von großer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der laufenden Gebarung von Gemeinden, weil zu erwarten ist, dass die Ausgaben für Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts künftig stark steigen werden. Ab 2012 werden die Gemeinden in Österreich in der laufenden Gebarung am meisten Mittel für Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts ausgeben³⁰.

²⁹ Siehe dazu: H. Bauer; M. Schratzenstaller, C. Staringer: Reform der Grundsteuer, 2007

³⁰ Bisher war die größte Ausgabenkategorie der laufenden Ausgaben der Verwaltungs- und Betriebsaufwand.

Laufende Transferzahlungen sind Geldleistungen, denen keine unmittelbaren Gegenleistungen gegenüberstehen. Laufende Transfers zwischen Träger des öffentlichen Rechts dienen hauptsächlich der Einkommens- und Vermögensumverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. So finanzieren zum Beispiel die Länder einen beträchtlichen Teil ihrer Sozialausgaben durch Transferzahlungen, die sie von Gemeinden erhalten. Auch im Bereich der Krankenanstalten tragen die Gemeinden einen Teil zur Finanzierung der Landesausgaben bei.

Dabei ist das Ausmaß der Ko-Finanzierung der Gemeinden in den Bundesländern unterschiedlich. So tragen die Gemeinden in der Steiermark zum Beispiel nur 40 Prozent der Sozialausgaben der Länder, während die Gemeinden in Oberösterreich mehr als die Hälfte der Sozialausgaben der Länder mittragen. Ein ähnlich differenziertes Bild zeigt sich bei der Belastung der Gemeinden einzelner Bundesländer durch die Krankenanstaltenumlage. In der Steiermark existiert zum Beispiel gar keine Krankenanstaltenumlage, während die Gemeinden in Niederösterreich pro EinwohnerIn und Jahr im Schnitt mit 160 Euro belastet sind. Bei den Gemeinden im Burgenland beträgt der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Krankenanstalten -16 Euro pro Kopf und Jahr³¹ und ist somit der niedrigste bei jenen Bundesländern, in denen es eine Krankenanstaltenumlage gibt.

3.1 Problemskizze

Die Sozialhilfeumlage und die Krankenanstaltenumlage sind jene Umlagen, von denen erwartet wird, dass sie sich in Zukunft am stärksten erhöhen. Ungeachtet des Anteils, den die Gemeinden in ihren Bundesländern an den jeweiligen Ausgaben zu tragen haben, werden alle Gemeindehaushalte durch die deutlichen Ausgabensteigerungen in diesen Bereichen belastet werden.

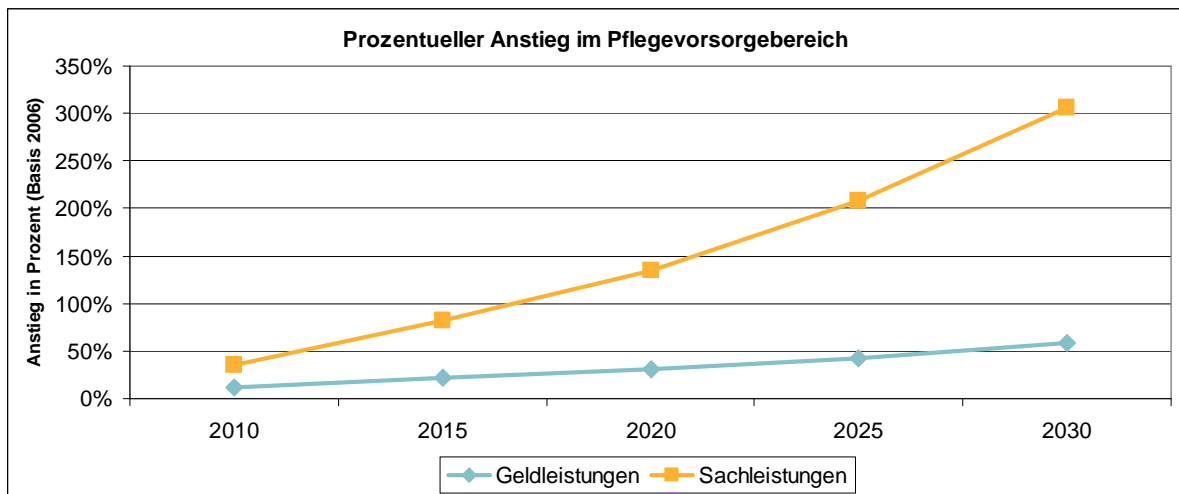
Die Gründe für diese Ausgabensteigerungen sind vielfältig. So ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach Leistungen des Sozial- und Gesundheitswesens in den nächsten Jahren stetig ansteigen wird. Dies hat demografische Gründe. Eine immer älter werdende Gesellschaft hat steigenden Bedarf an Gesundheitsversorgung und Pflegedienstleistungen. Die Anzahl der Menschen mit chronischen Krankheiten und intensivem Betreuungsbedarf steigt. Die Gesellschaft unterliegt Tendenzen der Singularisierung, die dazu führen, dass ältere Menschen nicht mehr von Familienangehörigen betreut werden, sondern vermehrt professionelle Pflege und Betreuung in Anspruch nehmen. Die steigende Frauenerwerbstätigkeit trägt zudem noch zur Abnahme der Bedeutung der informellen Pflege bei. Gleichzeitig wird die Leistungserbringung im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens zusehends teurer. Dies ist einerseits auf Fortschritte im medizinisch-technischen Bereich zurückzuführen und andererseits darauf, dass sich das Lohnniveau in Pflegeberufen erhöht. In Summe führt also eine Nachfragesteigerung bei gleichzeitiger Erhöhung der Kosten der Leistungserbringung dazu, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand für Gesundheit und Soziales in den nächsten Jahren deutlich steigen werden.

Prognosen des WIFO³² sehen eine Vervielfachung der erbrachten Sachleistungen im Bereich der Pflegevorsorge voraus (Vgl. Abbildung 21). Demnach werden 2030 über drei mal mehr Sachleistungen im Pflegevorsorgebereich erbracht, als noch 2006 und auch die Geldleistungen steigen im selben Zeitraum um mehr als 50 Prozent.

³¹ Vgl. Bauer; Mitterer: Transferverflechtungen, 2009, S. 21 ff.

³² Vgl. Mühlberger; Knittler; Guger: Pflegevorsorge, 2008, S. 29.

Abbildung 21: Mittleres Prognoseszenario im Pflegevorsorgebereich



Quelle: Hochholding et al.: Kostenexplosion, 2009, S. 107.

Eine dermaßen dynamische Ausgabensteigerung ist nur sehr schwer zu finanzieren. Natürlich wird auch ein Teil der Ausgabensteigerungen durch jene Personen finanziert werden, die von den Leistungen direkt profitieren. In einem vom Gedanken der Solidarität geprägten Sozial- und Gesundheitswesen in Österreich wird aber sicherlich ein großer Teil der Ausgabensteigerung gesamtgesellschaftlich getragen werden.

Wie die zuvor dargestellte Prognose der Entwicklung der Gemeindefinanzen zeigt, sind die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften allerdings mittelfristig erreicht. Wird die aktuelle Finanzierungsstruktur im Sozial- und Gesundheitswesen und die Finanzierungsstruktur der Gemeinden nicht verändert, so werden die Gemeinden in Österreich bereits 2013 ihre Einnahmen aus Ertragsanteilen zur Gänze für Transferzahlungen an andere Träger des öffentlichen Rechts aufwenden. Die Handlungsautonomie der Gemeinden wäre dadurch empfindlich eingeschränkt. Es ist allerdings nach 2013 keine ernsthafte Entspannung der Situation zu erwarten. Selbst wenn die Wirtschaft wieder stärker wächst und mehr Steuereinnahmen lukriert werden können, ist nicht zu erwarten, dass das Wachstum der Steuereinnahmen mit den Ausgabensteigerungen im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens Schritt hält.

3.2 Lösungsansätze

Um die Ausgabensteigerungen zu finanzieren, werden maßgebliche Reformmaßnahmen umgesetzt werden müssen. Es wird unausweichlich sein, **die Finanzierungsbasis im Sozial- und Gesundheitswesen zu verbreitern**, sodass den steigenden Ausgaben auch eine Steigerung der Einnahmen gegenüber steht. Denkbar wäre hier zum Beispiel die Einführung einer einkommensabhängigen Pflegeversicherung. Da der Faktor Arbeit in Österreich aber ohnehin schon hoch besteuert ist, scheint ein durch eine zweckgewidmete Vermögensbesteuerung dotierter Pflegefonds eine Lösung zu sein, die näher liegt. Eventuell müssen kombinierte Modelle entwickelt werden, die positive Elemente einer Einkommens- und einer Vermögensbesteuerung vereinen. Es wird allerdings nicht genügen nur einnahmenseitige Maßnahmen umzusetzen. Es wird auch Ansätze geben müssen, um die Ausgabensteigerungen auf einem moderaten Niveau zu kontrollieren. Hier ist an Instrumente zu denken, mit denen die **Leistungs- und Kostenentwicklung im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens zu steuern** ist. Dies kann durch die Einführung von Normkostenmodellen gelingen, die mit Qualitätsstandards in den jeweiligen Bereichen ver-

bunden sind. So wird Kostenbewusstsein geschaffen und es werden Anreize für Effizienzsteigerungen gesetzt. Daneben empfiehlt es sich Leistungskorridore oder Mindeststandards festzulegen, um ein gewisses Niveau der Versorgungsqualität zu garantieren, das gleichzeitig in allen Bundesländern gilt. Zudem können Effizienz- und Qualitätsverbesserungen durch integrierte Versorgungsmodelle erreicht werden (Case-, Care- und Entlassungsmanagement bzw. Disease-Management), sodass die Betreuungsbedürftigen jene Leistungen im Sozial- und Gesundheitswesen bekommen, die am besten ihren Bedürfnissen entsprechen. Gleichzeitig soll dadurch gewährleistet werden, dass die Leistung auch von jenen LeistungserbringerInnen erbracht werden, die dafür am besten geeignet sind und die Leistungen am kostengünstigsten erbringen können.

Handlungsbedarf ist ausreichend gegeben und auch Konzepte, mit denen Potenziale gehoben werden können, stehen zur Verfügung. Was die Umsetzung dieser Konzepte betrifft, ist aus Sicht der Gemeinden problematisch, dass sie nur wenige Möglichkeiten haben, auf die Leistungssteuerung und Finanzierung Einfluss zu nehmen, obwohl sie einen großen Teil zur Finanzierung beitragen. Es bleibt lediglich die Möglichkeit, die entscheidungsbefugten Organe auf den jeweiligen Handlungsbedarf hinzuweisen und sich bestmöglich im bestehenden System zu arrangieren³³, sodass Gemeinden langfristig finanzielle Spielräume erhalten bleiben.

4 Transferverflechtungen³⁴

4.1 Problemskizze

Einnahmenautonomie der Länder und Gemeinden ist in Österreich nur eingeschränkt gegeben. Gleichzeitig liegt die Erbringung einer Vielzahl von Aufgaben im Verantwortungsbereich der Länder und Gemeinden. Mangels eigenen Steueraufkommens werden diese Aufgaben aber im Rahmen des Finanzausgleichs durch unterschiedlichste Transferzahlungen finanziert.

Solche komplexen Transferbeziehungen werden deswegen nötig, weil bei der Mittelverteilung im Finanzausgleich nur eine untergeordnete Rolle spielt, welche Aufgaben in den einzelnen Gebietskörperschaften tatsächlich zu erbringen sind. So kommt es bei einzelnen Gebietskörperschaften zu einer finanziellen Unterdeckung der Ausgaben, die wiederum durch nachträgliche Transferzahlungen anderer Gebietskörperschaften auszugleichen sind. Vor allem die Länder müssen zur Finanzierung ihrer Aufgaben sehr oft auf das Mittel der Ko-Finanzierungen durch die Gemeinden zurückgreifen, weil die Ausstattung mit eigenen Steuermitteln bzw. mit Ländern-Ertragsanteilen nicht hoch genug ist.

Dabei ergibt sich allerdings aus Sicht der Gemeinden die Problematik, dass Sie die Höhe dieser von den Ländern verordneten Finanzierungsbeiträge nicht beeinflussen können. Sie haben keinen Einfluss darauf, wie hoch der Anteil der Länderausgaben ist, den sie zu tragen haben. Ferner können sie auch nicht beeinflussen wie sich die Ausgaben entwickeln, an denen sie beteiligt sind, weil über die Art und das Ausmaß der Leistungserbringung die Länder entscheiden.

In konjunkturell ungünstigen Wirtschaftsphasen werden diese Mängel im System besonders deutlich, wenn die Transferzahlungen an andere Gebietskörperschaften weiter steigen, während die Einnahmen stagnieren. Die Handlungsspielräume der Gemeinden, vor allem der größeren

³³ Etwa durch Konsolidierungsmaßnahmen und Leistungskritik in anderen Bereichen.

³⁴ Für weitere Ausführungen zur Transferentflechtung und zu Reformen des Finanzausgleichs vgl. Bauer; Mitterer: Transferverflechtungen, 2009 und Bauer et. al: Reform Gemeindefinanzausgleich, 2010.

Städte, werden dadurch in Zukunft empfindlich eingeschränkt, während sie diese Entwicklung zu einem großen Teil selbst nicht beeinflussen können.

4.2 Lösungsansätze

In Anlehnung an Bauer et al.³⁵ ergeben sich aus den internationalen Erfahrungen aus der Modernisierung von Finanzausgleichssystemen folgende Lösungsansätze zu den zuvor angeführten Problemen:

- **Verstärktes Verfolgen des Trennprinzips gegenüber dem bisherigen Verbundprinzip:**
 Sowohl bei Aufgaben als auch bei Finanzierungsverantwortung soll von dem bisher dominierenden Verbundprinzip, wonach sich mehrere Gebietskörperschaften die Einnahmen einer Steuerquelle aufteilen bzw. die Finanzierung einer Leistung gemeinschaftlich übernehmen abgegangen werden. Vielmehr soll Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf einer Stelle zusammengeführt werden, die über die nötige Einnahmenautonomie verfügt, die Leistungserbringung aus eigenen Mitteln finanzieren zu können. Konkret würde das heißen, dass bestimmte Aufgaben einzelnen Gebietskörperschaften sowohl in der Finanzierung als auch in der Gewährleistung übergeben werden. Die Länder könnten zum Beispiel die Verantwortung für den Sozialbereich und die Gemeinden im Gegenzug dazu die Verantwortung im Bereich der Kinderbetreuung übernehmen. Ferner müssten Gemeinden und Länder die Möglichkeit bekommen, die Aufgaben durch eigene Steuern zu finanzieren und nicht mehr auf Transfers angewiesen zu sein.
- **Signifikantes Reduzieren der Verflechtungen im Transferbereich:**
 Intragovernmentale Transfers sollen nicht mehr die Regel, sondern nur mehr die Ausnahme bilden und zur Feinsteuerung der Finanzmittelverteilung verwendet werden. Dabei soll vor allem der Finanzkraftausgleich im Vordergrund stehen. Das heißt, dass Gemeinden die durch eigene Steuern und eigene Anteile am Steuerverbund ihre Ausgaben nicht decken können, durch Transferzahlungen unterstützt werden sollen. Durch ausreichende Steuerautonomie und eine aufgabenorientierte Verteilung der Mittel am Steuerverbund sollten diese Transfers aber nur in seltenen Fällen notwendig sein.
- **Aufgabenorientierung bei der Verteilung der Mittel aus dem Steuerverbund:**
 Die Mittel aus dem Steuerverbund (gemeinschaftliche Bundesabgaben) sollen so auf die Gebietskörperschaften verteilt werden, dass sie auch der Nachfrage an Leistungen entsprechen, der die jeweilige Gebietskörperschaft gegenübersteht. So sollen zum Beispiel Gemeinden, die aufgrund ihrer Lage, ihrer Bevölkerungsstruktur, ihrer zentralörtlichen Funktion oder anderen aufgabenbestimmenden Merkmalen mit höheren Ausgaben zu rechnen haben, auch mit mehr Mitteln aus dem Steuerverbund bedacht werden.
- **Ausrichten des Finanzausgleichs an Zielen:**
 Der Finanzausgleich kann, wenn er entsprechend transparent geregelt ist, in seiner Finanzierungsfunktion als wichtiges Steuerungsinstrument dienen. Es wäre daher empfehlenswert, dieses Instrument zielgerichtet einzusetzen um damit wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele anzustreben und diese auch entsprechend zu explizieren.

³⁵ Bauer et. al: Reform Gemeindefinanzausgleich, 2010.

5 Aufgabenübertragungen und Einnahmenschmälerungen

5.1 Problemskizze

Wie bereits im vorherigen Abschnitt dargestellt, belaufen sich die wachsenden Aufgabenfinanzierungen alleine im Bereich Bildung, Soziales und Gesundheit in den vergangenen vier Jahren auf fast 700 Mio. Euro, in den nächsten vier Jahren ist mit weiteren 1.000 bis 1.100 Mio. Euro zu rechnen.

Darin berücksichtigt sind nicht Aufgabenübertragungen aus dem Bürokratiekostenabbau (z.B. Geburt, Hochzeit, Todesfall), da sich diese erst in einem sehr frühen Diskussionsstadium befinden sowie aus anderen Bereichen (z.B. Qualitätssteigerung im Rettungsdienst, was zu höheren Rettungsbeiträgen auch für die Gemeinden führt).

5.2 Lösungsansätze

- Abgeltung von Leistungen, die von anderen Gebietskörperschaften ausgelöst bzw. beauftragt werden;
- Zusammenführen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung, sodass solche schleichenden Aufgabenerweiterungen nicht mehr in der bisherigen Form erfolgen können;
- Aufgabenorientierte Finanzierung der Leistungserbringung, die bei der Ausstattung der Gemeinden und der Verteilung der Finanzmittel zwischen den Gebietskörperschaften die Aufgabenentwicklung berücksichtigt.

6 Gemeindestrukturen

6.1 Problemskizze

Die Gemeindestrukturen in Österreich sind sehr kleinteilig, die Kooperationen erfolgen derzeit häufig punktuell und in unterschiedlicher Intensität. So liegt Österreich im europäischen Vergleich im unteren Drittel.

Tabelle 16: Gemeindegrößen in Europa

Bezeichnung	Gemeindegröße		Gemeinden mit weniger als 5.000 EW	Ausgaben der Gemeinden in Prozent des GNP
	Mittelwert	Median		
	Anzahl der EW		in Prozent	in Prozent
Großbritannien und Nordirland	137.000	119.500	0	11
Irland	109.000	90.800	0	11
Portugal	32.000	15.500	6	4
Schweden	30.800	15.500	3	22
Niederlande	29.200	14.400	10	14
Belgien	17.000	11.500	17	7
Dänemark	19.200	10.700	7	27
Finnland	11.600	5.500	49	20
Norwegen	10.300	4.500	57	17
Italien	7.200	2.300	73	12
Österreich	3.545	1.579	90	7
Spanien	4.800	1.400	86	10
Frankreich	1.600	1.100	95	8
Schweiz	2.600	900	90	11

Quelle: Mouritzen, Reforming Local Government in Denmark, How and why?, Barcelona, 2008; KDZ: eigene Darstellung.

In Österreich leben rund 8,36 Mio. Menschen (Bevölkerungsstand: 1.1.2009) in 2.357 Gemeinden, das sind im Schnitt 3.545 EinwohnerInnen je Gemeinde, wobei mehr als 90 Prozent der

Gemeinden weniger als 5.000 EinwohnerInnen aufweisen. Analysen zum Finanzausgleich haben in den letzten Jahren gezeigt, dass insbesondere die kleinen Gemeindeeinheiten unter 1.000 EinwohnerInnen überdurchschnittliche Ausgaben je EinwohnerIn ausweisen³⁶, obwohl sie keine ballungsraumspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben zu erbringen haben³⁷.

Die interkommunalen Kooperationen basieren derzeit auf freiwilliger Basis und sind eher punktuell als flächendeckend entwickelt. Anreize für Kooperationen haben einen geringen Stellenwert, die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fördert tendenziell die Konservierung der bestehenden Strukturen.

6.2 Lösungsansätze

a) Schaffen der rechtlichen Voraussetzungen für flächendeckende Kooperationsstrukturen

Damit verbunden ist die rechtliche Möglichkeit von multifunktionalen Verwaltungsgemeinschaften und Verbänden. Damit könnten flächendeckende Verwaltungskooperationen aufgebaut werden, wobei in den Verbandsstrukturen die erforderlichen politischen Gremien zu schaffen sind – jedoch ein Gremium für die gesamte Kooperation, und nicht – wie es derzeit noch häufig ist – mehrere Gremien für die Koordination und Steuerung jeweils eines einzelnen Leistungsbereichs.

b) Anreize schaffen für Kooperationen

Wenn es das erklärte Ziel der Bundesländer ist, die Kooperation zwischen Gemeinden nachhaltig zu intensivieren, dann bedarf es dazu einer noch konsequenteren Politik für die Gemeindezusammenarbeit. Zunächst betrifft dies die bereits praktizierten Förderstrategien der Länder und die darin implementierten Anreize für Kooperationen. Bislang werden in den Ländern Kooperationen in sehr unterschiedlicher und zurückhaltender Weise v.a. durch finanzielle Zuschüsse zu Kooperationsprojekten gefördert und nach wie vor vor allem auf Selbstregulation und Eigeninitiative der Gemeinden gesetzt.

Stärker fordernde Ansätze, wie etwa die direkte Verknüpfung der Vergabe von Fördermitteln eines Landes an Kooperationen oder gar weiterreichende Steuerungseingriffe (Genehmigungsvorbehalte) oder strukturanpassende Forderungen, wie z.B. die Einforderung von größeren Verwaltungseinheiten (im KDZ wird derzeit unter dem Schlagwort „5 Gemeinden = 1 Verwaltung“ ein entsprechender Ansatz sehr intensiv diskutiert) bleiben die große Ausnahme.

Das Beispiel Schweiz zeigt jedoch, dass eine landesweit abgestimmte Veränderung der Anreizstrukturen förderlich sein kann. So hat die Veränderung des Finanzausgleichs in Kombination mit einer konsequenten Förderung von Kooperationen einiges in Bewegung gesetzt³⁸ (siehe den Beitrag von Lauber in FPM 1-2010).

Wer demnach Kooperationen will, muss diese auch aktiv fördern und fordern.

³⁶ Siehe dazu Lehner, G., Aufgabenorientierter Finanzausgleich, Wien 2003, S. 26 ff.

³⁷ Siehe dazu Bröthaler, J., Transfer der Gemeinden, Wien 2008, danach sind die Unterschiede der aufgabenbezogenen Ausgaben zwischen Gemeinden bis 2.500 EinwohnerInnen und Städten mit über 50.000 EinwohnerInnen zwischen 700 Euro je Einwohnerin und 1.550 Euro je Einwohnerin auf Basis Echtdateien aus 2005, d.h. 1 : 2,2.

³⁸ Vgl. Lauber: Gemeindefusionen im Kanton Luzern, 2010.

c) Verwaltungskooperationen flächendeckend ausbauen – 5 Gemeinden = 1 Verwaltung

In den nächsten Monaten und Jahren wird es daher darum gehen müssen, das Prinzip „5 Gemeinden = eine Verwaltung“ umzusetzen. D.h., die Verwaltungen sind zu bündeln, wobei es in jeder der beteiligten Gemeinden eine Servicestelle für die BürgerInnen geben soll, die Fachaufgaben (z.B. Bauamt, Abgaben) und die Systemleistungen (z.B. Buchhaltung) werden in Kompetenzzentren gebündelt. Das bedeutet nicht, dass alles an einem Ort zusammengefasst werden muss, sondern es können auch in den einzelnen Gemeinden spezifische Kompetenzzentren angesiedelt werden. Ob damit fünf oder zehn Gemeinden mit 5.000 oder 25.000 EinwohnerInnen zusammengefasst werden, hängt von den regionalen Gegebenheiten ab. Jedenfalls sollen damit Synergien in Form von Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen (bzw. Sicherung der erforderlichen Qualität) erreicht, und damit auch wichtige Beiträge zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden. Falls es auch einen politischen Zusammenschluss geben kann, hat es einen Zusatznutzen, im Mittelpunkt steht jedoch, dass öffentliche Leistungen in größeren Einheiten effektiver geplant, gesteuert, koordiniert und effizienter erbracht werden.

7 Demografische Entwicklung

7.1 Problemskizze

Ein wesentliches Merkmal der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung in Österreich ist – neben den grundsätzlichen altersstrukturellen Verschiebungen – darin zu sehen, dass die Bevölkerungsentwicklung innerhalb Österreichs regional sehr unterschiedlich und in ihrer Richtung zum Teil völlig gegensätzlich verlaufen dürfte. Regionen mit einem merklichen Bevölkerungswachstum stehen Regionen mit starken Schrumpfungsprozessen gegenüber.

Ausgehend vom Wachstumspol im Großraum Wien wächst die Bevölkerung in fast allen Regionen nördlich der Alpen und entlang der Hauptverkehrsachsen der Westbahn/Westautobahn bis ins Rheintal. Im nördlichen Waldviertel und in den südlichen – vor allem inneralpinen – Regionen ist – mit Ausnahme der größeren Städte – mit einem teilweise erheblichen (bis zu 20 prozentigen) Bevölkerungsrückgang zu rechnen.

Ebenso wie in der Vergangenheit, wird es kleinräumig zu stark unterschiedlichen Entwicklungen kommen. Alle Bezirke, die innerhalb einer *Stadtregion* liegen, *zeigen deutlich höhere Bevölkerungszunahmen* als Bezirke außerhalb einer Stadtregion. Dabei gewinnen nicht nur die Stadtumland-Gemeinden, sondern auch die Kernstädte selbst an Bevölkerung.

Der Effekt der Verkehrsachsen bewirkt, dass es in den Regionen, die an den großen Verkehrswegen des Landes liegen, zu Zuwächsen kommt. Im Süden Wiens treffen die Großstadtnähe und der Effekt der Verkehrsachsen zusammen, weshalb hier besonders starke Zuwächse vorhergesagt werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist das Ausmaß der geographischen oder ökonomischen Zentralität. Wenn Bezirke außerhalb der Stadtregionen liegen, der Anschluss an die wichtigen West-Ost- und Nord-Süd-Verkehrsachsen nur durch einen *zusätzlichen Verkehrs- und Transportaufwand* gewährleistet werden kann und der Bezirk durch *stagnierende oder „alte“ Wirtschaftssektoren* gekennzeichnet ist, weisen diese Bezirke eine *stagnierende oder rückläufige Bevölkerung* auf. Dies trifft vor allem für Teile der Mur-Mürz-Furche, das nördliche Waldviertel, das Südburgenland

sowie Osttirol, den Lungau und große Teile Kärntens zu. Langfristig wird auch der geringere Anteil an jungen Menschen zu einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung beitragen.

Die *stärksten Zunahmen* werden die Bezirke Wien Umgebung und Korneuburg mit fast 30 Prozent sowie Baden und Wiener Neustadt mit 27 Prozent bis 2031 verzeichnen.

7.2 Lösungsansätze

a) Sichern der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen

In demografisch schrumpfenden peripheren Regionen und Gemeinden geht es um das Sichern der Versorgung durch öffentliche Infrastruktur, durch insbesondere kommunale Dienste, die auf die besonderen Bedürfnisse ausgerichtet werden und es geht auch um die sonstige Versorgung, etwa durch täglich benötigte Konsumgüter.

Ein Ansatz besteht in der Flexibilisierung der Leistungserbringung und somit der Reduktion der Fixkosten. Hierzu sind oftmals neue Konzepte der Leistungserbringung zu entwickeln. Beispiele wären etwa die geteilte Nutzung von Räumlichkeiten für Kindergärten, Volksschulen und Kinderkrippen. Es sollten in der gesamten öffentlichen Leistungserbringung Möglichkeiten zur Verwirklichung von Synergieeffekten gesucht werden und die stärkere Zusammenarbeit nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch mit Unternehmen und gemeinnützigen Einrichtungen vorangetrieben werden.

b) Steuerung der Entwicklung in wachsenden Regionen

In demografisch wachsenden Gemeinden und Regionen geht es dagegen um eine bessere Steuerung der Wachstums- und Zentralitätsprozesse (das sind z.B. Standortverlagerungen in der Region). Als Lösungsansatz wird vor allem die Schaffung transkommunaler Kooperationsräume, das sind nicht isoliert betrachtete zentrale Orte, sondern „Zentralitätsregionen“. Als Stand der Technik gilt das Schaffen einer die gesamte Stadt-Umland-Region umfassenden Planungsregion.

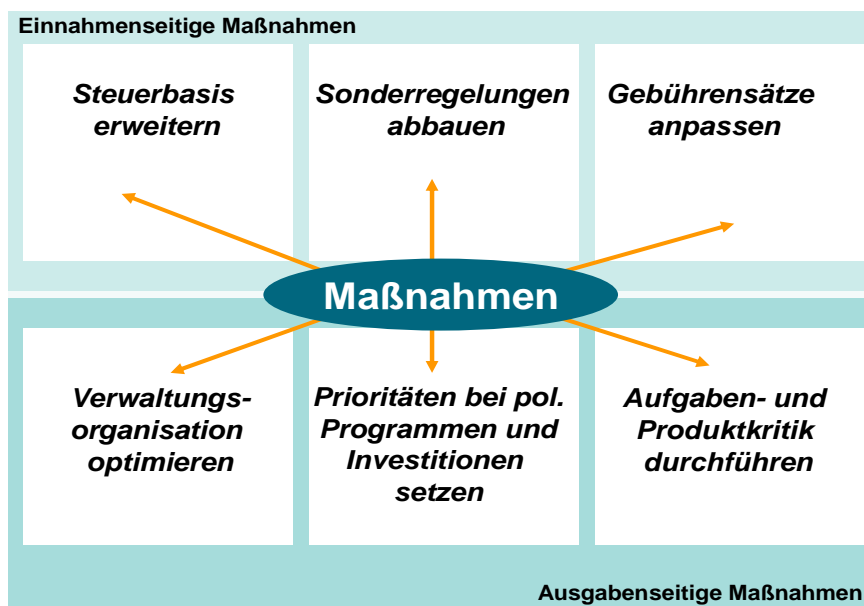
Für Gemeinden mit steigender Bevölkerung gilt es, das Bevölkerungswachstum zur Sicherung bzw. Erhöhung der Standortattraktivität zu nutzen. Für die sich verändernden demografischen Gegebenheiten gilt es, ein adäquates und zukunftssicheres Angebot zu schaffen. Besondere Schwerpunkte für wachsende Regionen und Gemeinden sind dabei die Schaffung von neuer Infrastruktur bzw. die optimale Auslastung der bestehenden Infrastruktur und die damit verbundenen Finanzierungsbedarfe.

Ansätze für die Städtepraxis

1 Konsolidierung der laufenden Gebarung

Für die Konsolidierung der laufenden Gebarung bieten sich sowohl einnahmenseitige als auch ausgabenseitige Maßnahmen an. Eine zentrale Basis für die Konsolidierung ist die Schaffung von Transparenz über die zentralen Leistungen der Gemeinde und welcher Aufwand mit der Leistungserbringung verbunden ist. Mögliche Ansätze sind in der folgenden Grafik dargestellt:

Abbildung 22: Ansätze zur Bewältigung der Finanzkrise



Quelle: KDZ: eigene Darstellung, 2010.

Steuerbasis erweitern

Eine wesentliche Maßnahme auf der Einnahmenseite ist die Erweiterung der Steuerbasis von Gemeinden, da der Anteil und die Bedeutung der gemeindeeigenen Steuern in den letzten Jahren erheblich zurückgegangen sind. Hier ist insbesondere die Grundsteuer zu nennen.

Sonderregelungen abbauen

Sonderregelungen gibt es bei den gemeindeeigenen Steuern und auf der Ebene von Entgelten. Bei den gemeindeeigenen Steuern sind insbesondere Grundsteuerbefreiungen auf Basis von Landes- und Bundesgesetzen und die Befreiung öffentlicher und sozialer Arbeitgeber von der Kommunalsteuer zu nennen.

Bei den Entgelten steht die Frage im Mittelpunkt inwieweit Gemeindeleistungen unentgeltlich oder gegen geringes Entgelt an Dritte weitergegeben werden. Beispiele dafür sind insbesondere die Benutzung von gemeindeeigenen Räumlichkeiten (Turnsäle, Volkshäuser) oder die Bereitstellung von Bauhofleistungen.

Diese Leistungen müssen seitens der Gemeinden aufgelistet, evaluiert und bezüglich ihrer Zweckmäßigkeit hinterfragt werden.

Gebührensätze anpassen

Bei den Gebührensätzen ist darauf zu achten, dass die Gebühren kostendeckend (sämtliche Kosten auf Basis der jeweiligen Gebührengesetze) sind und die Gebühren auf Basis einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation ermittelt wurden, damit es nicht zu einer Querfinanzierung der Gebührenhaushalte durch den laufenden Haushalt kommt.

Verwaltungsorganisation optimieren

Ein erster Ansatzpunkt für konkrete Maßnahmen bildet das weite Feld der Optimierung der Verwaltungsorganisation im Hinblick darauf, die konkrete Leistungserbringung möglichst effektiv aber vor allem auch effizient zu gestalten. Dazu ist es notwendig, regelmäßig Strukturen und Prozesse zu evaluieren und diese an die sich ändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Maßnahmen sind dabei insbesondere das Anpassen von Strukturen (z.B. Anpassung der Aufbauorganisation an die Bedürfnisse der Kunden/Bürgerbüros), die Überprüfung von Abläufen insbesondere hinsichtlich deren Vereinfachung (Ziel: weniger Schnittstellen, weniger Schritte, Bündelung von Teilschritten) sowie das Setzen von Maßnahmen, die dazu dienen, die Auslastung der Beschäftigten zu optimieren. Weitere Ansätze sind den Ressourceneinsatz zu prüfen (welche Kosten verursachen einzelne Leistungen und wie können diese reduziert werden) sowie Kooperationen mit Privaten aber vor allem auch mit anderen Gemeinden auszubauen.

Um Maßnahmen setzen zu können bedarf es entsprechender Aufzeichnungen über den Ressourceneinsatz, um damit den konkreten Zeitaufwand für einzelne Leistungen sichtbar zu machen.

Politische Prioritäten setzen

Politische Prioritäten setzen heißt zunächst einmal das politisch Wünschenswerte und Notwendige mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen, sowohl inhaltlich als auch zeitlich. Am Anfang steht zunächst die Analyse und Bewertung von generellen Entwicklungstrends (z.B. demografische Entwicklung oder auch die Wirtschaftsentwicklung) und die Ableitung von strategischen Zielen/Konzepten, mit deren Hilfe eine Gemeinde/Stadt auf diese externen Entwicklungen respektive kommunalpolitischen Herausforderungen aktiv Einfluss nehmen will.

Dann gilt es die verschiedenen Maßnahmen hinsichtlich deren Kosten-Nutzen-Bilanz zu bewerten und zu reihen und den finanziellen Möglichkeiten (siehe mittelfristiger Finanzplan) gegenüber zu stellen. Wichtig ist dabei immer, dass ausgehend von der Frage "*Was wollen wir für unsere BürgerInnen erreichen?*" die einzelnen Maßnahmen/Projekte immer dahingehend bewertet werden, welchen Wirkungsbeitrag sie zur Zielerreichung leisten können.

Mit Blick auf die Erarbeitung von strategischen Zielsetzungen bieten sich beispielsweise gemeinsame Strategieklausuren von Politik und Verwaltung, aber auch so genannte Zukunftswerkstätten an. Was die Entscheidungsvorbereitung und die Bewertung von alternativen Projekten betrifft, können als Instrumente die Nutzwertanalyse, die Kosten-Nutzen-Analyse, oder auch die systematische Folgekostenbewertung von Investitionsprojekten nützlich sein.

In letzter Zeit werden darüber hinaus – unter anderem im Kontext der Diskussion zum Bürgerhaushalt – neue Formen der Bürgerbeteiligung bei der Prioritätensetzung empfohlen und vereinzelt auch schon erfolgreich praktiziert.

Aufgaben- und Produktkritik durchführen

Maßnahmen der Aufgaben- und Produktkritik sind sehr zentral für das Entwickeln von Sparvorschlägen. Diese werden im nachfolgenden Kapitel detailliert beschrieben.

Durchsicht und Evaluierung von Ausgabenblöcken

Zusätzlich zur Aufgaben- und Produktkritik ist es wesentlich zentrale Ausgabenblöcke, die die Gemeinde primär selbst gestalten kann, zu evaluieren. Hier sind unter anderem Subventionen und Förderungen zu nennen. Diese sind bezüglich ihrer Höhe und der damit verbundenen Zielen zu untersuchen.

2 Aufgabenkritik

Aufgaben- und Produktkritik ist ein systematisches Verfahren, in dem die Aufgaben beziehungsweise Produkte auf den Prüfstand gestellt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei Fragen, ob die Aufgaben und Produkte weiterhin erbracht werden müssen, wie weit die Leistungs- und Qualitätsstandards angemessen sind, wie weit das Ausmaß der Eigenleistung erforderlich ist und ob Organisation und Prozesse der Leistungserbringung effizient sind.

Einen Schwerpunkt dieses Verfahrens bildet die Zweckkritik. Dabei steht die Leistungsbreite im Mittelpunkt, das heißt wie weit die einzelnen Leistungen auch künftig erbracht werden müssen, wie weit sie einen Beitrag leisten, die strategischen Ziele der Gemeinde zu erreichen. Eine Anpassung der Leistungsbreite soll sich nicht primär auf die freiwilligen Leistungen (dort wo es keinen gesetzlichen Auftrag gibt) konzentrieren, sondern auch alle Leistungen analysieren, inwieweit sie einen Beitrag zu den Ergebnis- und Wirkungszielen bringen.

Der zweite Schwerpunkt dieses Verfahrens widmet sich dem Vollzug der Leistungen. Die Standardkritik stellt die Leistungsqualität in den Mittelpunkt: „Müssen die Leistungen in der entsprechenden Qualität erbracht werden?“, „Werden die Produkte in der richtigen Qualität erstellt?“, „Können Standards reduziert werden?“. Die Strukturkritik widmet sich der Leistungstiefe: „Müssen die Leistungen in diesem Ausmaß selbst erbracht werden?“, „Müssen und können sie gemeinsam mit anderen Kommunen besser erstellt werden?“, „Kann man sie outsourcen?“. Die Verfahrenskritik widmet sich den Leistungsprozessen: „Wie können die Abläufe zur Leistungserbringung verbessert werden?“

2.1 Ansätze und Werkzeuge für die Praxis

Grundsätzlich kann zwischen dem linearen und strategischen Ansatz unterschieden werden. Beim linearen Ansatz gibt es eine einheitliche Vorgabe, zum Beispiel minus 20 Prozent bei den Ausgaben oder beim Zuschuss für die einzelnen Produktbereiche. Die einzelnen Organisationseinheiten haben Vorschläge zu entwickeln, zu denen Maßnahmen gesetzt werden müssen, um das Ziel zu erreichen: „Welche Produkte sollen gestrichen werden?“, „Welche Standards sind in welchem Ausmaß zu reduzieren?“, „Welche Prozesse sind wie zu verbessern?“. Schließlich sind auch die Konsequenzen für die Qualität, Zielgruppen und die nachhaltige Wirkung für das Budget zu benennen.

Der strategische Ansatz nimmt die strategischen Ziele der Stadt als Ausgangspunkt und analysiert, wie weit die einzelnen Produkte für die Zielerreichung erforderlich sind, welchen Beitrag sie

dazu leisten und wie weit dieser effizienter erbracht werden kann beziehungsweise welche Leistungen reduziert werden können.

Tabelle 17: Werkzeuge der Aufgaben und Produktanalyse³⁹

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 viele KundInnen/BürgerInnen werden erreicht?
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?
Wirkungsanalyse
Welchen Beitrag leisten die einzelnen Produkte zu den Zielen?
Portfolioanalyse
In welchem Entwicklungsfeld befinden sich die einzelnen Produkte?
Halten/Ausbauen; Halten, aber Kosten senken; Standards hinterfragen; Ab- beziehungsweise Rückbauen.
Prozessanalyse
Passen die Prozesse hinsichtlich Wertschöpfung, Kundenbeziehung und Schnittstellen?
Prozesse optimieren und vereinfachen.

2.2 Prozess der Aufgaben- und Produktkritik

Der Prozess läuft in einem fünfstufigen Verfahren ab. Im ersten Schritt sind die Produkte festzuhalten und zu bewerten. Basis dafür bildet der städtische Produktkatalog beziehungsweise der KDZ-Muster-Produktkatalog 2010. Den einzelnen Produkten sind die Ressourcen zuzuordnen, die Personalkapazitäten sind zu erfassen, der Sachaufwand ist zuzuordnen sowie Leistungsmengen sowie Zielgruppenerreichung sind zu aktualisieren und Leistungs- und Qualitätsstandards sind zu erfassen.

Im zweiten Schritt sind die Produkte in einer ABC-Analyse zu ordnen. Das Ressourcen-ABC zeigt, in welchen Produkten die meisten Ressourcen stecken. Das Zielgruppen-ABC bildet ab, welcher Teil der Zielgruppe erreicht wird und wie weit eine Leistungsnotwendigkeit besteht.

Neben dem Ausmaß der Zielgruppenerreichung gibt die ABC-Analyse Aufschluss über die Leistungsnotwendigkeit: 100 Prozent - Pflichtleistung, die Zielgruppe kann sich nicht selbst helfen, 75 Prozent - ein Teil der Zielgruppe kann sich selbst helfen, 50 Prozent - Leistungsnotwendigkeit für einen Teil der Zielgruppe sowie Null bis 25 Prozent keine Leistungsnotwendigkeit.

Im dritten Schritt werden die strategischen Ziele beziehungsweise Stossrichtungen der Gemeinde festgehalten. Diese dienen als Grundlage für die Wirkungsanalyse.

³⁹ Siehe dazu auch KGSt-Bericht 2/2005, Produkte auf dem Prüfungsstand – Verfahren zur Produktkritik sowie KGSt-Bericht 3/2005, Produkte – in 3 Schritten zur strategischen Steuerung

Tabelle 18: Beispiele für strategische Ziele/Stoßrichtungen

Strategische Ziele/Stoßrichtungen - Beispiele
Wirtschaftsstandort stärken
Demografischen Abgang stoppen (Zuzug sichern)
Bedarfsgerechtes Wohnen ermöglichen
Soziale Infrastruktur bedarfsgerecht weiterentwickeln
Stärkung der Innenstadt – raumplanerische Zersplitterung stoppen
Stadtverwaltung als Servicezentrum ausbauen
Sicherheit für die BürgerInnen verbessern
.....

Im vierten Schritt findet die eigentliche Aufgabenkritik statt. Im Rahmen der Wirkungsanalyse wird der Beitrag, den die Produkte und/oder Projekte der Verwaltung und die mit ihnen gebundenen Ressourcen zur Erreichung der strategischen Ziele der Stadt/Gemeinde leisten, bewertet. Die Beurteilungskriterien sind der Wirkungsbeitrag zu den einzelnen Zielen, wie die Höhe des Zuschussbeitrages. Produkte, deren Zuschussbedarf wie auch Wirkungsbeitrag niedrig sind können auslaufen. Produkte mit einem niedrigen Zuschussbedarf und einem hohen Wirkungsbeitrag sollen weiterhin erbracht werden. Produkte mit einem hohen Zuschussbedarf sowie Wirkungsbeitrag bedürfen einer vertiefenden Analyse der Prozesse, Strukturen und Standards, um die Kosten zu senken. Ist der Zuschussbedarf hoch und der Wirkungsbeitrag niedrig, sind diese Produkte abzubauen, denn es handelt sich um Leistungen, die keinen wichtigen Beitrag zu den Zielen der Stadt erbringen.

2.3 Aufgaben- und Produktkritik – Was bringt sie?

Erfahrungen aus KDZ-Projekten zeigen, dass Prozessoptimierung fünf bis zehn Prozent der Personalressourcen bringt - ohne Reduktion von Leistungen und Qualitätsstandards. Eine Standardadaptierung kann weitere fünf Prozent der Personal- und Sachressourcen bringen, bevor es die LeistungsempfängerInnen merken. Die Aufgaben-/Produktanpassung sollte weitere fünf Prozent bringen, wobei hier LeistungsempfängerInnen betroffen sind.

Die Gemeindehaushalte werden nicht nur durch eine Aufgaben- und Produktkritik sanierbar sein. Dieses Instrument kann allerdings wichtige Beiträge leisten, jedoch bedarf es grundlegend geänderter Rahmenbedingungen. Der Finanzausgleich ist grundsätzlich zu reformieren, die gemeindeeigenen Steuern sind zu stärken beziehungsweise auszubauen. Im Sozial- und Gesundheitsbereich wird der weitere Ausbau der Leistungen im Sinne eines möglichen Stopps wie auch der Anpassungen von Standards wichtige Themen sein. Schließlich bedarf es einer Aufgaben- und Strukturreform im Bundesstaat, mit der zersplitterte Kompetenzen und Strukturen grundlegend reformiert und angepasst werden.

3 Bürgerbeteiligung bei der Haushaltserstellung

Die seit 2008 durch stagnierende Einnahmen und weiter stark steigende Ausgaben zusehends ins Ungleichgewicht kommenden Gemeindehaushalte werden nicht nur durch einnahmenseitige Konsolidierungsmaßnahmen und strukturelle Reformen in der Gemeindefinanzierung zu stabilisieren sein. Gemeinden werden auch die von ihnen erbrachten Leistungen hinterfragen müssen, um auch ausgabenseitig Konsolidierungspotenzial zu nutzen. Dies kann dadurch geschehen, dass in der Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung durch Prozess- und Organisationsverbesserungen Einsparungsmöglichkeiten durch Effizienzsteigerungen gefunden werden. Rei-

chen diese nicht aus, müssen Art und Ausmaß der Leistungserbringung hinterfragt werden. Allenfalls werden Leistungskürzungen notwendig.

Leistungskürzungen sind jedenfalls unpopulär. Mit Instrumenten der Bürgerbeteiligung kann es allerdings gelingen, BürgerInnen in die Leistungs- und Finanzierungsplanung der Gemeinden einzubeziehen und so Akzeptanz und Verständnis für notwendige politische Entscheidungen zu fördern. Es gelingt dadurch, eine größere Bürgernähe der Politik zu gewährleisten und in der Bevölkerung vorhandenes Know-How für die Leistungs- und Finanzplanung zu nutzen. Man fördert das Verständnis der BürgerInnen für die Knappheit der verfügbaren Ressourcen und gewährleistet gleichzeitig, dass die wenigen verbleibenden Mittel entsprechend der Bedürfnisse der BürgerInnen eingesetzt werden.

Im deutschsprachigen Raum hat sich für die Bürgerbeteiligung in der Haushaltserstellung der Begriff des Bürgerhaushalts durchgesetzt. Der in der internationalen Literatur etablierte Begriff des „participatory budgeting“ beschreibt den Ansatz wesentlich präziser. Im Rahmen des Bürgerhaushalts sollen Möglichkeiten für BürgerInnen geschaffen werden, sich am Budgeterstellungprozess zu beteiligen und ihre Bedürfnisse unmittelbar in den politischen Prozess der Haushaltserstellung einzubringen. In der konkreten Ausführung kann das in unterschiedlicher Art und unterschiedlichem Ausmaß geschehen.

3.1 Internationale Beispiele

Pionierarbeit wurde in Porto Alegre geleistet. Hier wurde erstmals 1989 der so genannte „Orçamento Participativo“ (=Beteiligungshaushalt) durchgeführt. Es ist besonders auffällig, dass die Bürgerbeteiligung bei der Budgeterstellung in Porto Alegre zu einem Zeitpunkt begann, als dort ein politischer Machtwechsel vollzogen wurde und die neu regierende Partei erkennen musste, dass die Stadtkassen praktisch leer waren und die Vorgänger eine desolate Finanzsituation hinterlassen hatten⁴⁰. Dies gab den Ausschlag dafür, die BürgerInnen aktiv zu beteiligen. Finanzielle Engpässe, wie sie sich auch in der aktuellen Gemeindefinanzierungskrise zeigen, scheinen die Implementierung eines Bürgerhaushaltsprozesses daher jedenfalls nicht zu behindern, sondern erleichtern offenbar das politische Commitment dazu.

Heute finden Bürgerhaushalte in vielen Teilen der Welt statt. Das Konzept hat sich in Lateinamerika verbreitet⁴¹, wird in Nord-Amerika angewandt⁴² und findet auch in allen anderen Teilen der Welt immer mehr Anhänger. In Europa haben sich in den letzten zehn Jahren mehr als hundert Bürgerhaushaltsprojekte in Städten und Gemeinden entwickelt, während es im Jahr 2000 nur sechs Bürgerhaushaltsprojekte gab⁴³.

⁴⁰ Vgl. Herzberg: Bürgerhaushalt, 2002, S. 40.

⁴¹ Vgl. zum Beispiel Bürgerhaushalt in Rosario - Argentinien: URL: http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=InfoMuni&ult=l_6 [09.04.2010] und viele andere Städte und Gemeinden.

⁴² Vgl. Pinnington, Lerner, Schugurenky: Participatory Budgeting, 2009.

⁴³ Vgl. Sintomer, Herzberg, Röcke: Participatory Budgeting, 2008.

3.2 Merkmale

Sintomer, Herzberg und Röcke entwickelten anhand praktischer Fallbeispiele in Europa eine Typologie, in die Bürgerhaushaltsprojekte eingeordnet werden können. Dabei definieren sie folgende Typen⁴⁴:

- Porto Alegre in Europa;
- Community Fonds auf Quartiers- und auf Stadtebene;
- Öffentlich-privater Verhandlungstisch;
- Repräsentation organisierter Interessen;
- Konsultation öffentlicher Finanzen;
- Bürgernahe Beteiligung.

Das Modell „Porto Alegre in Europa“ lehnt sich sehr stark an das Vorbild aus Brasilien an. Bei diesen Bürgerhaushalten gibt es Investitionsbudgets, über deren Verwendung die BürgerInnen in Stadtteilversammlungen diskutieren und entscheiden. Theoretisch bleibt die Letztentscheidung in diesem Modell zwar immer noch beim politischen Entscheidungsgremium. Da allerdings eine sehr große Zahl an BürgerInnen in ein solches Verfahren eingebunden ist⁴⁵, können es sich die politischen Vertreter faktisch nicht leisten, gegen den Vorschlag der BürgerInnen zur Mittelverwendung zu entscheiden.

Die Bürgerhaushaltstypen „Community Fonds auf Quartiers- und auf Stadtebene“ bzw. „Öffentlich-privater Verhandlungstisch“ unterscheiden sich vom Modell „Porto Alegre in Europa“ im Wesentlichen darin, dass es sich nicht (ausschließlich) um öffentliche Mittel handelt, über deren Verwendung BürgerInnen mitbestimmen, sondern dass hier beispielsweise Geldmittel von Unternehmen für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung gestellt werden.

Die Typisierung „Repräsentation organisierter Interessen“ sieht weniger direkte Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten vor. Hier werden Vertreter von Interessengruppen intensiver in die Budgeterstellung miteinbezogen, wodurch auch die Zahl der TeilnehmerInnen am Bürgerhaushalt deutlich geringer wird. Auch wird weniger über konkrete Investitionsprojekte entschieden, sondern es werden vielmehr politische Prioritäten unter Einbeziehung von Interessengruppen gesetzt, die in der Budgeterstellung zu berücksichtigen sind.

Die Modelle „Konsultation öffentlicher Finanzen“ sowie „Bürgernahe Beteiligung“ sind im deutschsprachigen Raum am weitesten verbreitet. Hier haben die BürgerInnen geringere Entscheidungsgewalt als etwa im „Porto Alegre in Europa“-Modell. Sie werden zwar eingeladen, Vorschläge zur Mittelverwendung oder Einsparungspotenziale aufzuzeigen, inwiefern diese dann allerdings umgesetzt werden, bleibt zur Gänze dem politischen Entscheidungsgremium überlassen. Die Verwaltung übernimmt den Mediationsprozess zwischen den beteiligten BürgerInnen und der Politik, indem sie BürgerInnen mit relevanten und notwendigen Informationen versorgt bzw. die Vorschläge der BürgerInnen aufbereiten und der Politik zur Entscheidung vorlegt. Die Möglichkeit der BürgerInnen zur Einflussnahme beschränkt sich auf, im Verhältnis zum Gesamthaushalt, geringe Investitionsbudgets in der Höhe von bis zu 10 Prozent

⁴⁴ Vgl. Sintomer, Herzberg, Röcke: Bürgerhaushalt in Europa, 2010, S. 84 ff. bzw. Vgl. Sintomer, Herzberg, Röcke: Participatory Budgeting, 2008, S. 170.

⁴⁵ In Porto Alegre engagieren sich jährlich mehr als 10.000 Menschen im Bürgerhaushaltsprozess die zu einem großen Teil Mitglied von zivilgesellschaftlichen Organisationen sind und somit auch bestimmte gesellschaftliche Gruppen vertreten, die sich im Vorfeld zum Bürgerhaushaltsprozess inhaltlich abstimmen.

der Gesamtausgaben. Auch ist es durchaus üblich, dass viele Vorschläge der BürgerInnen nicht umgesetzt werden.

Es scheint demnach sinnvoll, Modelle des Bürgerhaushalts anhand der Kriterien zu unterscheiden, die in Tabelle 19 dargestellt sind.

Tabelle 19: Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Bürgerhaushaltstypologien

Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Bürgerhaushaltstypologien			
Unterscheidungskriterium	Ausprägung		
Zielgruppe	Beteiligung auf VertreterInnen von institutionalisierten Interessenvertretungen beschränkt		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

Quelle: KDZ: eigene Darstellung, 2010.

Welches Modell für die jeweilige Gemeinde am besten geeignet ist, hängt stark von den lokalen Rahmenbedingungen ab und ist jedenfalls im Einzelfall zu entscheiden.

3.3 Voraussetzungen, Grenzen und Wirkungen

Es bedarf großer Überzeugung und Einsatzbereitschaft von Verwaltung und Politik, wenn ein Bürgerhaushaltsprozess durchgeführt werden soll. Die Erstellung eines Bürgerhaushalts ist zeitaufwendig und mit immensem Koordinationsaufwand⁴⁶ verbunden. Je nach verwendetem Modell ist es zudem herausfordernd und teilweise ressourcenaufwändig, BürgerInnen zur Beteiligung zu bewegen.

Es ist jedenfalls davor zu warnen, den Bürgerhaushalt als Konsolidierungsinstrument einzusetzen. Man hat zwar in einigen Gemeinden BürgerInnen auch erfolgreich beim Ausgleich des Haushalts beteiligt⁴⁷ und es wird auch die Erfahrung gemacht, dass BürgerInnen vermehrt bereit sind der öffentlichen Hand mehr Mittel zur Verfügung zu stellen (mehr Steuern zu zahlen bzw. Geld für bestimmte konkrete Projekte zu spenden), wenn sie selbst über die Verwendung der Mittel mitbestimmen können⁴⁸. Trotzdem dient der Bürgerhaushalt eher als Beteiligungsinstru-

⁴⁶ Man muss Beteiligungsmechanismen und Beteiligungsstrukturen entwickeln, Entscheidungskompetenzen regeln, BürgerInnen zur Beteiligung gewinnen, dazu Öffentlichkeitsarbeit betreiben, Wissen über den Gemeindehaushalt vermitteln, über die Umsetzung der Vorschläge transparent entscheiden, Rechenschaft legen etc.

⁴⁷ Im Emsdetten (Nordrhein-Westfalen) wurde zum Beispiel 2002 ein Bürgerhaushalt abgehalten, in dessen Rahmen fünf Optionen zum Ausgleich des Haushalts diskutiert und bewertet wurden: Kürzungen bei Personal, Kürzungen bei laufenden Ausgaben, Reduktion bei freiwilligen Leistungen, Rückgriff auf Rücklagen oder Erhöhung der Steuern und Gebühren. (vgl. Sintomer, Herzberg, Röcke: Participatory Budgeting, 2008, S. 173).

⁴⁸ Vgl. Herzberg: Bürgerhaushalt, 2002, S. 100 f.

ment, mit dem BürgerInnen bei der Prioritätensetzung bei unterschiedlichen Handlungsoptionen einbezogen werden und als Instrument zur Modernisierung der Politik- und Verwaltungskultur. Der Bürgerhaushalt führt kaum zur besseren Akzeptanz von Einsparungsplänen⁴⁹. Bestenfalls gelingt es jedoch, Verständnis dafür zu schaffen, dass Mehrausgaben immer auch Gegenfinanzierungen benötigen und BürgerInnen dementsprechend bei Vorschlägen, die Mehrausgaben bewirken, immer auch gleich Einsparungsmöglichkeiten oder zusätzliche Finanzierungsquellen mit bedenken.

Auch konnte bislang keine eindeutige allgemeine wohlstandssteigernde Wirkung der Bürgerbeteiligung bei der Haushaltserstellung nachgewiesen werden⁵⁰. So werden zwar zum Beispiel in den Städten in Lateinamerika, die einen Bürgerhaushalt durchführen, Wohlstandssteigerungen festgestellt. Diese sind allerdings eher auf andere Einflussfaktoren zurückzuführen als den Bürgerhaushalt⁵¹. So ist in Lateinamerika der Lebensstandard in der Regel relativ gering und man kann schon mit sehr geringem Aufwand die Lebensqualität maßgeblich erhöhen. Solche Maßnahmen werden nicht ausschließlich aufgrund des Bürgerhaushalts getroffen und entsprechende Wohlstandssteigerungen sind vor allem in Gegenden mit höherem Lebensstandard nicht so einfach zu erreichen. Zudem sind Regierungen, die einen Bürgerhaushalt einführen, auch zu anderen weit reichenden Reformen bereit, die zum Beispiel die Arbeitslosigkeit verringern oder Programme zur Armutsbekämpfung ausbauen. Die allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren und die daraus folgende Erhöhung der verfügbaren Mittel der öffentlichen Hand darf bei der Betrachtung von Wohlstandssteigerungen ebenfalls nicht außer Acht gelassen werden und hat größeren Einfluss als die Tatsache, ob eine Gemeinde ihre Bürger bei der Haushaltserstellung beteiligt oder nicht.

Für die Praxis in Österreich sind allerdings die Wirkungen in der politischen Kultur und der Verwaltungskultur von Interesse, die sich in Bürgerhaushaltsprojekten in Deutschland zeigen⁵²:

- BürgerInnen haben die Möglichkeit ihre Bedürfnisse direkt einzubringen und unmittelbar in der Gemeinde mitzubestimmen.
- Das Verständnis von Politik und Verwaltung für die Anliegen und Probleme der BürgerInnen wird gefördert.
- Die Prioritätensetzung der Gemeinde wird transparent und für BürgerInnen und Verwaltung besser nachvollziehbar.
- Die Verwaltung kann ihr Handeln besser an den Bedürfnissen der BürgerInnen ausrichten, wodurch die Anerkennung der Verwaltung steigt, Kommunikationsbarrieren zwischen BürgerInnen und Verwaltung abgebaut werden und sich die Bürgerbeschwerden verringern.
- Die Legitimation bzw. Akzeptanz politischer Entscheidungen wird erhöht.
- Bürgerengagement wirkt gegen Politikverdrossenheit und verstärkt die Identifizierung mit der Stadt/der Gemeinde/dem Stadtteil.

3.4 Kritische Erfolgsfaktoren

Kritische Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung eines Bürgerhaushalts sind, dass die Politik das jeweilige Projekt auf breiter Basis unterstützt (möglichst alle Parteien) und dass die Verwaltung in

⁴⁹ Vgl. Klages, Daramus: Bürgerhaushalt, 2007, S. 33.

⁵⁰ Vgl. Boulding, Wampler: Voice, Votes and Resources, 2010.

⁵¹ Vgl. Herzberg: Bürgerhaushalt, 2002, S. 105. bzw. Boulding, Wampler: Voice, Votes and Resources, 2010, S. 130.

⁵² Vgl. Emmerich: Bürgerhaushalt, 2010; Ropertz: Bürgerhaushalt, 2009, S. 26 ff; Klausgrete: Bürgerhaushalt, 2009.

den Bürgerhaushalt aktiv miteinbezogen wird und unterstützend agiert⁵³. Es ist auch wichtig, dass sich die Verwaltung bemüht, den Haushalt für Laien verständlich aufzubereiten und dass darauf geachtet wird, dass die Diskussionen im Rahmen des Bürgerhaushalts leistungs- bzw. produktbezogen geführt werden, anstatt haushaltstechnisch zu diskutieren⁵⁴. Daneben muss man beachten, dass die Bürgerschaft sich im Prozess des Bürgerhaushalts ehrenamtlich engagiert. Es muss hier also seitens der beteiligten BürgerInnen die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Arbeit bestehen⁵⁵, welche von Politik und Verwaltung gefördert werden sollte⁵⁶. Zudem sollten Bürgerbeteiligungsansätze bestmöglich institutionalisiert werden, sodass klare Rahmenbedingungen existieren und die Einflussmöglichkeiten der Beteiligten sowie deren Rechte und Pflichten klar geregelt und für alle transparent sind⁵⁷. Dies soll vermeiden, dass Erwartungen geweckt werden, die nicht erfüllbar sind. Um eine nachhaltige Motivation zur Beteiligung zu schaffen, ist es auch unbedingt notwendig Rechenschaft darüber abzulegen, welche Vorschläge umgesetzt wurden⁵⁸ und Gründe dafür anzugeben, warum bestimmte Vorschläge nicht oder noch nicht umgesetzt werden können. Nur so kann man den BürgerInnen vermitteln, dass ihre Anliegen ernst genommen werden und dass sich ihre Beteiligung auch tatsächlich lohnt⁵⁹.

Abschließend soll festgehalten werden, dass alle PraktikerInnen, die mit Bürgerhaushaltsbewegungen erfolgreich sind, nicht müde werden zu betonen, dass es nicht möglich ist, ein perfektes Modell des Bürgerhaushalts auf dem Reißbrett zu entwerfen. Es kommt vielmehr darauf an, das Modell durch das Prinzip des „learning by doing“ zu perfektionieren, sich durch Rückschläge nicht entmutigen zu lassen und den BürgerInnen die Möglichkeit zu geben, das Verfahren mitzugestalten. Es wird empfohlen mit kleinen Projekten (kleinen Budgets, begrenzt auf bestimmte Stadtteile etc.) anzufangen und durch kleine Erfolge den Zuspruch zum Bürgerhaushalt zu erhöhen und so immer mehr Personen einzubinden, die Ressourcen der Beteiligten zu nutzen und das Konzept jedes Jahr zu verbessern. Entscheidend sind die Kontinuität des Verfahrens (es sollte keine einmalige Aktion sein, sondern regelmäßig⁶⁰ stattfinden) und die Offenheit, damit sich alle Beteiligten einbringen und das Verfahren mitgestalten können, sodass am Ende das auf die Bedürfnisse der jeweiligen Gemeinde abgestimmte Bürgerhaushaltsmodell entsteht.

4 Strukturreformen

Bei den Strukturreformen ist es wichtig, dass die internen Strukturen optimal auf die Leistungserbringung und den Bürgernutzen abgestimmt sind. Hier bieten sich noch vielfach Möglichkeiten Entscheidungshierarchien abzuflachen, Schnittstellen zu optimieren und ganze Leistungserstellungsprozesse zu verbessern.

⁵³ Vgl. Emmerich: Bürgerhaushalt, 2010.

⁵⁴ Vgl. Ebenda.

⁵⁵ Vgl. Pinnington, Lerner, Schugurensky: Participatory Budgeting, 2009, 477.

⁵⁶ Die besonderen Herausforderungen bei der Arbeit mit Ehrenamtlichen sind zu beachten.

⁵⁷ Vgl. Ackerman: Co-Governance, 2004, S. 459.

⁵⁸ Vgl. Ropertz: Bürgerhaushalt, 2009, S. 19 ff.

⁵⁹ Vgl. Emmerich: Bürgerhaushalt, 2010 bzw. Klages/Daramus: Bürgerhaushalt, 2007, S. 191.

⁶⁰ Regelmäßig muss nicht heißen, dass jedes Jahr ein Bürgerhaushalt stattfinden muss. Es muss nur klar sein, dass es sich um keine einmalige Veranstaltung handelt, sondern um ein Mittel zur strukturierten Einbindung der BürgerInnen in die Entscheidungen der Gemeinde.

Bei der Verbesserung interner Strukturen stellt sich auch häufig die Frage, inwieweit es möglich und sinnvoll ist einzelne Leistungen die nicht unmittelbar den Kernaufgaben einer Verwaltung entsprechen, durch Dritte erbringen zu lassen bzw. die Leistungserbringung auszugliedern.

Die Überlegungen, die eine Stadt bzw. Gemeinde dazu veranlassen können, privatwirtschaftliche Tätigkeiten auszugliedern sind vielfältig. Wesentliche Motive können dabei sein:

- **Schnellere und flexiblere Entscheidungsprozesse:** Das Gesellschaftsrecht ermöglicht den Gründern von Personen- und Kapitalgesellschaften (insbesondere GmbH) eine **weitgehende Entscheidungsfreiheit bei der Ausgestaltung**. In diesen Gesellschaften können von der Stadt bzw. Gemeinde abweichende Entscheidungsstrukturen etabliert und damit das Handeln beschleunigt werden.
- **Flexiblere Personalpolitik:** Die Personalpolitik von privatrechtlichen Gesellschaften ist nicht an die Schemata des öffentlichen Dienstes gebunden. Dies ermöglicht höhere Flexibilität im Dienst- und Arbeitsrecht sowie bei der Besoldung von MitarbeiterInnen.
- **Effizientere Leistungsabwicklung:** Eine Herauslösung von Aufgaben aus der Verwaltungsstruktur kann ein Beitrag zur effizienteren Leistungsabwicklung sein. Dies ist insbesondere dann gegeben, wenn organisatorische Neugestaltungen (Zusammenlegung von Organisationen), eine Neugestaltung der Aufgabenpalette oder eine effizientere Abwicklung von Leistungserstellungsprozessen in der bestehenden Struktur schwer oder nicht möglich sind.
- **Haushaltsrechtliche Bestimmungen:** Durch eine Ausgliederung ist auch eine Herauslösung der Aufgabenerbringung aus dem städtischen oder Gemeindehaushalt gegeben. Beispielsweise werden die **Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit** bei der Berechnung des Maastricht-Ergebnisses nicht berücksichtigt; die Schulden, die in Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit aufgenommen werden, sind nicht „maastrichtwirksam“. **Gesellschaften des Privatrechts** werden im öffentlichen Haushalt nicht dargestellt. Im öffentlichen Haushalt sind nur der Überschuss bzw. der Zuschussbedarf dieser Einrichtungen ablesbar.
- **Steuerliche Optimierung:** Steuerliche Erwägungen sind insbesondere dann als Motiv gegeben, wenn für die Leistungserbringung per se bei der Umsatzsteuer kein Vorsteuerabzug geltend gemacht werden kann (Gründung von Immobiliengesellschaften)⁶¹ oder wenn bei der Körperschaftssteuer ein steuerlicher Querverbund zwischen positiv und negativ abschließenden Betrieben möglich ist.

Auf Basis einer Umfrage zum Österreichischen Städtetag 2008 hat sich gezeigt, dass die **Effizienzsteigerung** und die **steuerliche Optimierung** die Hauptmotive sind. Weitere zentrale Motive sind der flexiblere Personaleinsatz und die Steigerung der Leistungsqualität.⁶²

Ergänzend zu den Motiven sind auch einzelne **Risiken** zu bedenken. Diese sollten bei der Ausgestaltung der Gesellschaften und der Gestaltung der Beziehungen zum Eigentümer (Stadt bzw. Gemeinde) berücksichtigt werden.

- **Verselbständigung der Gesellschaft:** Ein Risiko kann in der weitgehenden Loslösung der Gesellschaft vom Eigentümer bestehen. Dies kann sich in hohem Maße in, vom Eigentümer und seinen Motiven losgelösten Handeln manifestieren. In diesem Zusammenhang ist die

⁶¹ Für die Errichtung und Sanierung von Gebäuden (insbesondere im Schulbau) werden aufgrund der Möglichkeit des Vorsteuerabzugs für die Gesellschaft häufig Immobiliengesellschaften gegründet. Diese Gesellschaften errichten und bewirtschaften die Gebäude und vermieten diese an die Stadt oder Gemeinde als Nutzer. Die Miete des Gebäudes ist im Gegenzug mit Umsatzsteuer zu versehen.

⁶² Biwald; Mitterer; Parzer: Steuerung, 2008, S.30

Etablierung von Instrumenten des **Beteiligungsmanagements** und der **Beteiligungssteuerung** wesentlich.

- **Höhere Kosten:** Höhere Kosten können einerseits durch die Kosten der Gründung und andererseits durch die Kosten des laufenden Betriebes gegeben sein. Bei den Kosten der Gründung fallen insbesondere Kosten für die Vertragserrichtung und für die Erstellung der Eröffnungsbilanz sowie die mit der Gründung im Zusammenhang stehenden Abgaben und Gebühren ins Gewicht. Höhere Kosten des laufenden Betriebs können sich in der geänderten Führungsstruktur der Gesellschaft manifestieren (GeschäftsführerIn vs. Städtische Bedienstete).
- **Änderung der steuerrechtlichen Rahmenbedingungen:** Die steuerliche Optimierung ist ein wesentliches Ausgliederungsmotiv. Eine Änderung der rechtlichen Grundlagen kann sich hier negativ auswirken.

Interkommunale Kooperationen

Eine interkommunale Kooperation ist die Zusammenarbeit mehrerer Städte und Gemeinden bei der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen. In einzelnen Aufgabenbereichen besteht sogar eine gesetzliche Verpflichtung zur interkommunalen Zusammenarbeit (z.B. Sozialhilfeverbände oder Schulgemeindeverbände). Die Motive für die freiwillige Kooperation von Gemeinden sind vielfältig und häufig von den lokalen Gegebenheiten abhängig. Typische Anlässe für interkommunale Kooperationen, aber auch für Leistungszukäufe von Dritten, können die Folgenden sein:⁶³

- **Akuter Handlungsdruck:** Aufgrund von Haushaltsproblemen von Gemeinden müssen neue Wege der Leistungserbringung in Betracht gezogen werden. Dafür bieten sich sowohl die interkommunale Kooperation als auch der Leistungszukauf an.
- **Effizientere Leistungserbringung:** Von einer Kooperation oder einem Leistungszukauf erhoffen sich Städte bzw. Gemeinden natürlich insbesondere eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und damit eine Reduktion der Kosten. Dies ist beispielsweise durch die effizientere Ausnutzung von Personal- und Sachressourcen möglich (z.B. gemeinsame Nutzung von SpezialistInnen und Spezialmaschinen).
- **Wachsende Komplexität und Spezialisierung im Bereich der öffentlichen Aufgaben:** Im Bereich der Aufgabenerbringung durch Gemeinden besteht aufgrund fortschreitender technischer Innovationen und immer komplexer werdender Rechtsvorschriften ein erhöhter Bedarf an SpezialistInnen. Die benötigten SpezialistInnen können häufig nicht von einer Gemeinde bereitgestellt werden. Hier bieten sowohl der gezielte Leistungszukauf als auch die interkommunale Zusammenarbeit Möglichkeiten.
- **Hoher Investitionsbedarf:** Hoher Investitionsbedarf insbesondere aufgrund wachsender technischer Anforderungen und gesetzlicher Vorgaben (Abwasser- und Müllentsorgung, insbesondere Mülldeponierung und -verbrennung) übersteigt häufig die Möglichkeiten einzelner Gemeinden. Hier bietet insbesondere die interkommunale Zusammenarbeit eine Chance zur Realisierung der Vorhaben durch Teilung der Investitions- und Betriebskosten.

Wichtig ist, dass es für eine funktionierende, gemeindeübergreifende Kooperation auch entsprechender Anreize bedarf. In anderen Staaten wie z. B. der Schweiz wird die gemeindeübergreifende Kooperation massiv seitens der Kantone (Länder) gefördert und dadurch entstehen auch viele positive Ansätze.

⁶³ Vgl. dazu: Biwald; Wirth: Gemeindekooperation, 2006, S. 24f. KGSt: Leistungszukauf, 2007, S. 43f.

Über die Kooperation hinausgehend besteht auch die Möglichkeit der **Gemeindefusion**. Bei der Gemeindefusion handelt es sich um die Zusammenlegung von zwei oder mehr Gemeinden. Dieser Ansatz führt dazu, dass mehrere Gemeinden zu einer Gemeinde zusammengeführt werden und damit eine Gemeinde entsteht.

Eine Gemeindefusion ist nur dann zielführend, wenn diese freiwillig erfolgt, da ansonsten mögliche Einsparungseffekte (Zusammenlegung von Organisationen, gemeinsame effizientere Aufgabenerfüllung) durch andere Diskussionen überlagert werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Der Überschuss der laufenden Gebarung geht gegen Null. Bis 2013 werden keine Mittel für Investitionen mehr zur Verfügung stehen. In 15 Jahren seit 1999 ist der Überschuss der laufenden Gebarung um 25 Prozentpunkte zurückgegangen, was insbesondere auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:

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

Die Gemeindeinvestitionen sind seit 1999 rückläufig, der Anteil am BIP ging seitdem um ein Drittel zurück. Bereits im Jahr 2007 konnten 40 Prozent der Gemeinden den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen, sogar 7 Prozent hatten eine Unterdeckung der laufenden Gebarung. Bis 2013 wird de facto keine Gemeinde den ordentlichen Haushalt mehr ausgleichen können, die Hälfte wird einen negativen Saldo 1 aufweisen.

Die in den letzten Jahren auf die Gemeinden zugekommenen zusätzlichen Leistungs- und Finanzierungserfordernisse (Kinderbetreuung, Schulen mit Nachmittagsbetreuung, Soziales und Gesundheit) sind in der Finanzausstattung nicht berücksichtigt worden.

Die Konsequenz ist ein stark steigender Konsolidierungsbedarf auf rund 1,5 Mrd. Euro bis 2013. Dies sind 15 bis 20 Prozent der laufenden Gebarung (exklusive Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts). Dies ist ohne Leistungskürzungen wie auch geänderte Rahmenbedingungen nicht bewältigbar.

Der **Konsolidierungsbedarf von 1,5 Mrd. Euro bis 2013**, womit das Investitionsniveau der letzten Jahre aufrechterhalten werden könnte, erfordert **folgende Maßnahmen**:

a) Maßnahmenebene Interne Optimierungen

Mit Prozessoptimierungen, Standardanpassungen sowie Aufgaben- und Produktkritik können, abhängig von den bisher umgesetzten Reform- und Einsparungsmaßnahmen, 3 bis 5 Prozent der laufenden Ausgaben (exkl. Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts) mobilisiert werden.

b) Maßnahmenebene Einnahmen stärken

Die Anpassung des Gemeindeanteils an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf den Wert des Jahres 2000 (dies bedeutet eine Erhöhung um 0,6 Prozentpunkte gegenüber 2008) brächte bis 2011 rund 300 Mio. Euro und bis 2013 rund 330 Mio. Euro.

Eine Reduktion des Vorwegabzugs für Bedarfszuweisungen von 12,7 Prozent auf 6 Prozent würde bereits ab 2011 rund 365 Mio. Euro an zusätzlichen Ertragsanteilen den Gemeinden bringen.

Ein Wegfall der Grundsteuerbefreiungen könnte bis zu 50 Mio. Euro an zusätzlichen Einnahmen bringen.

Eine Liquiditätsstärkung in Form von niedrigverzinsten Überbrückungskrediten könnte die Zinslast der betroffenen Gemeinden reduzieren.

c) Maßnahmenebene Ausgaben reduzieren

Eine Bindung der laufenden Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts an die Entwicklung der Ertragsanteile 2011 würde rund 200 Mio. Euro Ausgabenreduktion und bis 2013 um rund 400 Mio. geringere Ausgaben bedeuten.

Eine **mittelfristige Verbesserung der Rahmenbedingungen** umfasst folgende **zentrale Reformfordernisse**:

a) Aufgabenorientierte Verteilung der Gemeinde-Ertragsanteile

Der Reformbedarf ergibt sich aus zwei Umständen, nämlich den schweren **systemischen Mängeln** der Finanzausgleichsgesetze des Bundes und anderer Regelungen (z.B. landesgesetzliche Regelungen des tertiären Finanzausgleichs) sowie aus den für die **Städte ungünstigen und problematischen finanzpolitischen Festlegungen**:

- tendenzielle Verschiebungen in den Aufgabenstellungen der einzelnen staatlichen Ebenen, welche sich häufig zu Lasten der Städte auswirken,
- die dazu konträre Zentralisierungstendenz auf der Einnahmenseite sowie
- die Dominanz von Zielen des Finanzkraftausgleichs im horizontalen Gemeinde-Finanzausgleich.

Dieser Reformvorschlag geht von der Vorstellung aus, dass (Teile der) Einnahmen der Gemeinden durch einzelne Elemente (Kriterien, Indikatoren) bestimmt werden sollen, die Art und Ausmaß (Entwicklung der Ausgabenlasten im Zeitablauf, Intensität der Aufgabenerfüllung) der Ausgaben zur Aufgabenerfüllung berücksichtigen. Dafür sollen demografische, sozio-ökonomische, geografische und topografische, aber auch institutionelle Faktoren, welche die Aufgaben und damit auch Ausgaben bestimmen, berücksichtigt werden.

In diesem Modell wird die zu verteilende „Verbundmasse“, d.s. die Anteile der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach den Vorwegabzügen (gemäß FAG 2008 § 9 Abs. 1, 2, 4 und 5) in drei Teilbereichen („Töpfe“) aufgeteilt, welche jeweils größere unterschiedliche **„Aufgabenbereiche“** abdecken sollen:

- **Topf 1 – Kriterium – Lasten aus den Basisaufgaben:** Aus den Mitteln dieses Topfes soll ein Großteil der Pflichtaufgaben sowie zentrale Elemente der Aufgaben der Daseinsvorsorge, sogenannte Basisaufgaben (z. B. Meldewesen, baubehördliche Angelegenheiten, Straßeninstandhaltung, Winterdienst) abgedeckt werden.
- **Topf 2 – Kriterium - Sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten:** Die Verteilung der Mittel dieses Topfes erfolgt mithilfe von wenigen aufgabenorientierten Indikatoren, welche die genannten strukturellen Lasten möglichst gut widerspiegeln sollen.
- **Topf 3 – Lasten aus der zentralörtlichen Funktion:** Viele Städte haben strukturelle Lasten als „zentrale Orte“ zu tragen, weshalb mit den Mitteln aus diesem Topf besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Bundes-, Landes- bzw. Bezirkshauptstadtfunktion, mit anderen zentralörtlichen Lasten - im Kultur und Bildungsbereich etwa - sowie im Fall von Statutarstädten die Bezirksverwaltungsagenden, abgegolten werden sollen.

Die Mittel aus den Töpfen werden schließlich nach festgelegten Indikatoren und Kriterien aufgabenorientiert auf die Gemeinden verteilt.

b) Entflechten der Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden durch „Abtausch“ gegen Ertragsanteile der Gemeinden

Grundsätzlich sollen in einem ersten Schritt die aufgabenmäßigen Verflechtungen zwischen Land und Gemeinden möglichst abgebaut werden. Dies geschieht durch Zuordnen der Finanzierungs- und Gewährleistungsverantwortung von heute in gemischter Trägerschaft wahrgenommener Aufgaben auf jeweils eine einzige Ebene. Dies bedeutet konkret, dass beispielsweise die Länderaufgaben der Führung von Krankenanstalten und der Sozialhilfe i.w.S. tatsächlich vollständig den Ländern zugeordnet werden und dass die Aufgaben der Kinderbetreuung und des Bereitstellens der Pflichtschulen den Gemeinden vollständig zugeordnet werden.

Das **Modell umfasst drei Stufen**, die miteinander kombiniert werden:

1. eine **Reform der Länderfinanzierung** durch Ausbau der Abgaben- und der Ertragshoheit, insbesondere zunächst durch einen einmalig festgelegten oder in kürzeren Zeitabständen (z.B. alle zwei Jahre) zu verhandelnden „Abtausch“ von Umlagen und Beiträgen der Gemeinden an die Länder gegen höhere Ertragsanteile der Länder zu Lasten der Gemeindeertragsanteile,
2. eine **Reform der Gemeindefinanzierung** durch Stärken der Abgaben- und Ertragshoheit, insbesondere durch Abbauen von vertikalen Transfersalden und
3. eine **Reform der Transfers** zum tendenziellen Ressourcenausgleich im horizontalen Gemeinde-Finanzausgleich.

c) Entflechten der Transferbeziehungen kombiniert mit einer aufgabenorientierten Verteilung der Gemeindeertragsanteile

Dies stellt eine Zusammenführung der beiden oben genannten Reformvorschläge dar. Zunächst erfolgt eine über alle Bundesländer einheitliche Verteilung der kommunalen Ertragsanteile nach den Kriterien und Indikatoren der Aufgabenorientierung.

In einer zweiten Stufe erfolgt ein grundsätzlicher oder ein mittelfristig neu zu verhandelnder Abtausch des negativen Saldos der wichtigsten intragovernmentalen Transfers zwischen dem jeweiligen Land und den Gemeinden gegen entsprechend länderweise reduzierte Ertragsanteile der Gemeinden. Die Ertragsanteile der einzelnen Gemeinden werden durch einen Anteil am negativen Transfersaldo des Bundeslandes reduziert, der der Gemeindebevölkerung entspricht. Dabei kann eine vollständig „aufkommensneutrale“ Lösung für das jeweilige Bundesland gewährt oder nur ein teilweiser Abtausch vereinbart werden.

Die genannten drei Reformvorschläge bieten wesentliche Ansätze zur Weiterentwicklung des bestehenden Finanzausgleichs und des Transfersystems. Sie zeigen Potenziale zur Neugestaltung des Finanzausgleichs nach den Prinzipien der Aufgabenorientierung und bieten Chancen zur Transferentflechtung zwischen Ländern und Gemeinden. Sie können daher dazu führen, dass das System der Gemeindefinanzierung stärker nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen gestaltet ist und einen Beitrag zur Stärkung der Autonomie der Gemeinden leistet.

d) Stärken der Gemeindeabgaben

Dies sollte bei einer Reform der Grundsteuer ansetzen. Von der einheitswertbasierten Steuer sollte sie in Richtung flächenbasierte Steuer differenziert nach Grundstückstypen gehen.

Weiters wäre die entgangene Kommunalsteuer den betroffenen Gemeinden abzugelten, wobei dies auch über den Finanzausgleich erfolgen kann.

Verzeichnisse

1 Literaturverzeichnis

- Ackerman, John: Co-Governance for Accountability: Beyond „Exit“ and „Voice“, in: World Development, Vol. 32, No. 3, 2004, S. 447-463.
- Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien/Graz, 2008.
- Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Köfel, Manuel; Maimer, Alexander: Reform des Gemeindefinanzausgleichs für die Städte. Wien, 2010.
- Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Zum Abbau von Transferverflechtungen. Übersicht über die aktuellen Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden und Verbesserungsvorschläge. KDZ-Studie. Wien, 2009.
- Baumgartner, Josef; Kaniovski, Serguei; Pittlik, Hans: Allmähliche Erholung nach schwerer Rezession. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014, in: WIFO-Monatsberichte, 01/2010, S. 47-59.
- Bennet, R.: The Geography of Public Finance. London/New York, 1980.
- Biwald, Peter, Hödl, Markus, Maimer, Alexander (Hrsg.): Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen, Grundlagen – Beispiele - Perspektiven, Wien/Graz 2009.
- Biwald, Peter; Mitterer, Karoline; Parzer, Philipp: Steuerung und Organisation kommunaler Daseinsvorsorge. Grundlagenpapier zum Arbeitskreis 1 des Österreichischen Städtetages in Innsbruck 2008. Wien 2008.
- Biwald, Peter; Wirth, Klaus: Gemeindekooperation in Österreich – zwischen Tradition und Aufbruch. In: Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 3), hrsg. von Peter Biwald, Hans Hack, Klaus Wirth, Wien, Graz 2006, S. 19-34.
- Boulding, Carew; Wampler, Brian: Voice, Votes and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being, in: World Development, Vol. 38, No. 1, 2010, S. 125-135.
- Bröthaler, Johann: Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948–2008 und finanzielle Auswirkungen 1976–2011, in: Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008, Wien/Graz, 2008, S. 213–244.
- Bröthaler, Jhann; Sieber, Lena; Schönböck, Wilfried; Maimer, Alexander; Bauer, Helfried: Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich. Befunde und Optionen. Wien, New York. 2002.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013, Wien, 2010.
- Emmerich, Christina: Bürgerhaushalt im Bezirk Berlin-Lichtenberg. Vortrag anlässlich des Internationalen Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts in Berlin, 21. Jänner 2010.
- Herzberg, Carsten: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch administrativen Verbesserungen führen kann. 2. Auflag. Münster, Hamburg, London, 2002.

- Hochholding, Nikola; Malz, Bernadette; Mitterer, Karoline: Kostenexplosion im Sozialhilfebereich. Bisherige und zukünftige Entwicklungen im Sozialhilfebereich. Grundlagenpapier zum Österreichischen Städtetag 2009. KDZ-Studie. Wien, 2009.
- KGSt, Produkte auf dem Prüfstand – Verfahren zur Produktkritik, Bericht 2/2005, Köln 2005
- KGSt, Produkte – in 3 Schritten zur strategischen Steuerung, Bericht 3/2005, Köln 2005
- Klages, Helmut; Daramus, Carmen: Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation. Speyerer Forschungsberichte 249. Speyer 2007.
- Klausgrete, Heinrich: Bürgerhaushalt in der Stadt Hilden. Vortrag anlässlich des KGSt-Infotag Bürgerhaushalt, 18. September 2009.
- Ladd, H.: Fiscal Impact of local population growth: A conceptual and empirical analysis; in: Regional Science and Urban Economics. Vol. 24, 1994. S. 661-686.
- Lauber, Judith: Gemeindefusionen im Kanton Luzern – ein anspruchsvoller Prozess zeigt Erfolge, in: KDZ Forum Public Management, 1/2010, S. 17-19.
- Mitterer, Karoline; Köfel, Manuel: Abgangsgemeinden in Österreich. Entwicklung der Abgangsgemeinden 2003 – 2007. Wien, 2009.
- Mitterer, Karoline, Prorok, Thomas, Daseinsvorsorge als zentrales Element der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Forum Public Management, Heft 2, Wien, 2008.
- Mühlberger, Ulrike; Knittler, Käthe; Guger, Alois: Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge. Wien, 2008.
- Pinnington, Elizabeth; Lerner, Josh; Schugurensky, Daniel: Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada, in: Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 21 (3) Fall 2009, S. 455-484.
- Rechnungsabschluss der Landeshauptstadt Linz 2007.
- Rechnungsabschluss der Stadt Innsbruck 2007.
- Rechnungsabschluss der Stadt Wien 2007.
- Ropertz, Manfred: Der Bürgerhaushalt der Stadt Köln. Kölner Bürgerhaushalt – Deine Stadt, Dein Geld. Vortrag anlässlich des KGSt-Infotag Bürgerhaushalt, 18. September 2009.
- Segalla, Patrick: Kommunale Daseinsvorsorge, Wien, 2008.
- Seitz, H.: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 899. Berlin, 2002.
- Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja: Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Wiesbaden, 2010.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, in: International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 March 2008, S. 164-178.

2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der laufenden Gebarung der Gemeinden 2004-2008, Vorschau 2009..	8
Abbildung 2: ÖSQ der Gemeinden ohne Wien in Prozent nach Einwohnerklassen 2004-2008, Vorschau 2009	9
Abbildung 3: Verteilung der ordentlichen Ausgaben 2008 auf die Gruppen nach EW-Klassen ...	10
Abbildung 4: Veränderung der Nettoausgaben des ordentlichen Haushalts 2004-2008 nach den wichtigsten Gruppen und Abschnitten	12
Abbildung 5: Entwicklung der betreuten Kinder 2004-2008 (alle Gemeinden ohne Wien)	13
Abbildung 6: EFQ der Gemeinden ohne Wien in % nach Einwohnerklassen 2004-2008.....	16
Abbildung 7: Entwicklung der laufenden Gebarung nach Bundesländern (ohne Wien) 2004-2008	17
Abbildung 8: ÖSQ der Gemeinden ohne Wien nach Bundesland 2004-2008, Vorschau 2009....	18
Abbildung 9: Prognose der laufenden Gebarung der Gemeinden bis 2013.....	21
Abbildung 10: Prognose der Quote öffentliches Sparen für alle Gemeinden ohne Wien nach EW-Klasse 2008 bis 2013.....	23
Abbildung 11: Prognose der Quote öffentliches Sparen für alle Gemeinden ohne Wien nach Bundesländer 2008 bis 2013	23
Abbildung 12: Investitionstätigkeit ausgewählter Infrastrukturbetriebe in ausgewählten Städten.	28
Abbildung 13: Entwicklung der Wirtschaftsförderungen (Gruppe 7) 2004-2008 nach EW-Klasse	29
Abbildung 14: Entwicklung des Ergebnisses der laufenden Gebarung 1999-2013	32
Abbildung 15: Veränderung der lfd. Gebarung 2007 bis 2013	32
Abbildung 16: Entwicklung der Investitionen der Gemeinden 1999-2008.....	33
Abbildung 17: Entwicklung der Ertragsanteile der Gemeinden 1999-2008.....	34
Abbildung 18: Entwicklung der Summe der Gemeindeertragsanteile 2000 bis 2013 in Mio. Euro	35
Abbildung 19: Entwicklung der Summe der Gemeindeertragsanteile und wesentlicher Ausgaben 2004 bis 2013; Index 2004.....	36
Abbildung 20: Anteile der eigenen Abgaben und der gemeinschaftlichen Bundesabgaben am gesamten Abgabenertrag in Prozent , 1976 bis 2011	39

Abbildung 21: Mittleres Prognoseszenario im Pflegevorsorgebereich 42

Abbildung 22: Ansätze zur Bewältigung der Finanzkrise..... 49

3 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der laufenden Einnahmen 2004-2008, Vorschau 2009..... 6

Tabelle 2: Entwicklung der laufenden Ausgaben und Nettobelastung 2004-2008, Vorschau 20097

Tabelle 3: Entwicklung der Nettobelastungen 2004-2008 (ordentliche Ausgaben abzüglich ordentlicher Einnahmen) nach Voranschlagsgruppen..... 11

Tabelle 4: Entwicklung der Investitionsausgaben aller Gemeinden in Mio. Euro 2004-2008 nach Einwohnerklassen 14

Tabelle 5: Entwicklung der Investitionsausgaben in Euro pro Kopf 2004-2008 nach Einwohnerklassen 15

Tabelle 6: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung 2004-2008, Vorschau 2009 16

Tabelle 7: Pro-Kopf-Investitionen nach Bundesland, 2004-2008 19

Tabelle 8: Pro-Kopf-Verschuldung nach Bundesland, 2004-2008 19

Tabelle 9: Prognosefaktoren für die Entwicklung der lfd. Gebarung der Jahre 2009 bis 2013..... 20

Tabelle 10: Prognose der Entwicklung der laufenden Gebarung 2009-2013..... 21

Tabelle 11: Entwicklung der ordentlichen Ausgaben nach Gruppen 2004-2008 26

Tabelle 12: Entwicklung der ordentlichen Ausgaben von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit (AB85), Land- und forstwirtschaftliche Betriebe (AB86) sowie wirtschaftlichen Unternehmungen (AB89) 26

Tabelle 13: Entwicklung der Investitionen 2004-2008 28

Tabelle 14: Maastricht-Ergebnis 1999 - 2008 30

Tabelle 15: Entwicklung der Gemeinde-Bediensteten nach Bundesländern 2001-2008 31

Tabelle 16: Gemeindegrößen in Europa 45

Tabelle 17: Werkzeuge der Aufgaben und Produktanalyse 52

Tabelle 18: Beispiele für strategische Ziele/Stoßrichtungen..... 53

Tabelle 19: Kriterien zur Unterscheidung verschiedener Bürgerhaushaltstypologien..... 56

4 Abkürzungen

DA1	Finanzschulden der Deckungsart 1
EFQ	Eigenfinanzierungsquote
EW	EinwohnerInnen
FSQ	Quote freie Finanzspitze
KZ	Kennziffer im Rechnungsquerschnitt
Ö	Österreich
ÖSQ	Öffentliche Sparquote
RW	Referenzwert
SDQ	Schuldendienstquote
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung