Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen Steuerungsarchitektur

Peter Biwald, Bruno Rossmann

Der Zusammenbruch des Finanzsystems im Anschluss an die Pleite von Lehman Brothers konnte nur mit Mühe verhindert werden und löste 2009 eine weltweit schwere Rezession aus. Koordinierte Bankenrettungs- und Konjunkturstützungspakete trugen maßgeblich dazu bei, dass die Folgen überschaubar gehalten werden konnten. Der Preis war ein massiver Anstieg der Staatsschulden, gefolgt von einer Krise des Euro. Gleichzeitig wurden die Schwachstellen der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU offengelegt: das Ausblenden privater Verschuldung, von Produktivitätsrückständen einzelner Staaten, das Zurückbleiben der Binnennachfrage und der damit einhergehenden makroökonomischen Ungleichgewichte in den Staaten der Eurozone.

Die Europäische Union nahm dies zum Anlass, eine neue europäische Steuerungsarchitektur zu konzipieren. Diese besteht aus verschiedenen Kernelementen, dem verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt („Sixpack“), verschärften Regeln zur Überwachung der öffentlichen Haushalte („Twopack“) und dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion („Fiskalpakt“). Die neue Steuerungsarchitektur macht durch die Einführung der Schuldenbremse und der Schuldenabbauregel die Reduktion von Budgetdefiziten und Staatsschulden zum zentralen Ziel der Wirtschaftspolitik, dem wichtige makroökonomische Ziele wie nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung untergeordnet werden. Durch die Übernahme der neuen Steuerungsarchitektur in den österreichischen Stabilitätspakt verpflichten sich Bund, Länder und Gemeinden, ihre strukturellen Defizite ab 2017 mit maximal 0,45% des BIP zu begrenzen. Das zwingt alle Gebietskörperschaften, ihre Haushalte zu konsolidieren. Für zahlreiche Gemeinden wird diese Konsolidierung vor dem Hintergrund des bestehenden Finanzausgleichs und der bestehenden finanziellen Engpässe nur schwer oder kaum zu bewältigen sein.

Die Darstellung der finanziell angespannten Situation der Gemeinden und der Mechanismen des Finanzausgleichs, die den budgetären Spielraum der Gemeinden weiter einengen, stehen im Mittelpunkt dieses Aufsatzes. Zunächst wird in Abschnitt 1 die europäische Steuerungsarchitek-

tur dargestellt. Abschnitt 2 befasst sich mit den Neuerungen im Stabilitätspakt 2012 und beleuchtet diesen kritisch. Anhand verschiedener Kennzahlen wird in Abschnitt 3 die finanzielle Entwicklung der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen dargestellt und ein Ausblick auf die Entwicklung bis 2016 gegeben. Der bestehende Finanzausgleich in Österreich weist gerade im Hinblick auf die Finanzsituation der Gemeinden gravierende Schwachstellen auf. Die Wichtigsten davon werden in Abschnitt 4 behandelt. Abschnitt 5 schließlich greift einige – bereits seit Langem diskutierte – Reformerfordernisse heraus, deren Umsetzung für die Gemeinden dringend geboten erscheinen.

1. Die neue europäische Steuerungsarchitektur

Die als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise eingeleitete Reform der *Economic Governance* kreist mit ihren zahlreichen Neuerungen im Kern um zwei Themen:

- Durchsetzung ausgeglichener Haushalte durch Verschärfung der Regelgebundenheit und der Sanktionen in der Fiskalpolitik;
- stärkere Orientierung an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu Lasten der Binnennachfrage erhöht den Lohndruck (verschärfter Standortwettbewerb).

Die Maßnahmen tragen vor allem die Handschrift der deutschen Politik, die sich in diesen Fragen mit ihren Vorstellungen sehr stark durchgesetzt hat. Das unterstreicht die hegemoniale Position Deutschlands in der EU. Da ohne Deutschland keine Rettungsmaßnahmen (EFSF, ESM[1]) für notleidende Staaten möglich waren und weiterhin sind, konnte es seine wirtschafts- und fiskalpolitischen Vorstellungen ohne größeren Widerstand durchsetzen. Diese deckten sich ohnehin in weiten Teilen mit denen der EU-Kommission und fanden Rückhalt in den mehrheitlich konservativ regierten Staaten Europas und im mehrheitlich konservativ-liberalen Europaparlament. Selbst nach dem Wahlsieg von François Hollande blieben die fiskalpolitischen Vorgaben unverändert. Der beim Europäischen Rat vom 28./29. Juni 2012 ergänzend beschlossene, von Frankreich geforderte Wachstumspakt ist wegen des geringen Umfangs (120 Mrd. Euro) eine Bagatelle und bildet kein Gegengewicht zum gesamteuropäischen fiskalischen Sparkurs.

Das legistische Herzstück der neuen Steuerungsarchitektur sind fünf Verordnungen und eine Richtlinie („Sixpack“) zur Verschärfung der Überwachung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zu einem neuen Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten.

1.1 Maßnahmen in der Fiskalpolitik

Dieses Legislativpaket bringt folgende Neuerungen in der Fiskalpolitik:

- Auch wenn der Referenzwert für das Maastricht-Defizit von 3% des BIP nicht überschritten wird, kann es zu einem Verfahren und Sanktionen kommen. Die Staaten dürfen von ihrem mittelfristigen Haushaltsziel nicht abweichen. Dies dient der Herstellung eines ausgeglichenen Haushalts über den Konjunkturzyklus. Für deren Einhaltung sorgt eine neue Ausgabenregel: Die Primärausgaben dürfen nicht höher sein als die mittelfristige Wachstumsrate des Potenzialoutputs, außer sie werden durch zusätzliche Einnahmen unmittelbar finanziert. Wenn ein Mitgliedstaat beim Anpassungspfad zur Erreichung des Ziels um mehr als 0,5% abweicht, kann es auch zu Sanktionen kommen – einer verzinslichen Einlage. Dies gilt nur für Mitgliedstaaten (MS) der Eurozone.
- Die Verschuldungsquote bekommt mehr Gewicht. Wenn ein MS den Maastricht-Referenzwert überschritten hat, muss er „ausreichend rasch“ konsolidieren, d. h. der Abstand zum Referenzwert (60% des BIP) muss sich innerhalb von drei Jahren durchschnittlich in der Größenordnung von einem Zwanzigstel jährlich verringern. Ist das nicht der Fall, kann ein Verfahren wegen übermäßiger Verschuldung eröffnet werden. Hier gelten dieselben Sanktionen wie beim Verfahren gegen ein übermäßiges Defizit.
- Zur Durchsetzung der Maßnahmen gibt es einen neuen Mechanismus, das *Reverse Majority Voting.* Demnach gilt ein Kommissionsvorschlag als angenommen, es sei denn, der Rat lehnt ihn innerhalb von zehn Tagen mit qualifizierter Mehrheit ab.
- Die Sanktionen werden verschärft, von nichtverzinslichen Einlagen bei Eröffnung des Defizitverfahrens bis hin zu einer Geldbuße, falls ein MS keinen Maßnahmenplan zur Korrektur des übermäßigen Defizits beschließt.
- Für nationale Haushaltsrahmen werden Mindeststandards geschaffen: Falschmeldungen können sanktioniert werden. Mittelfristige Haushaltsrahmen und die numerischen Budgetregeln sollen bis Ende 2013 umgesetzt werden.

Obwohl bereits dieses Regelwerk die Position der Europäischen Kommission (EK) stärkt und den Eurostaaten einen permanenten Spar- und Konsolidierungsdruck auferlegt, forcierte Deutschland in der Folge ergänzend die Entstehung des Fiskalvertrags (Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion – EWWU), der im Dezember 2011 bei einem Ratstreffen ins Leben gerufen und am 1. März 2012 von allen MS außer Tschechien und Großbritannien unterzeichnet wurde.[2] Dieser völkerrechtliche Vertrag, der nicht

Teil der EU-Gesetzgebung ist, soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten und innerhalb von fünf Jahren in den Rechtsrahmen der EU überführt werden. Er verschärft die haushaltspolitischen Zielsetzungen des Sixpack in mehrfacher Hinsicht. Im Kern besagt er:

- Jeder Vertragsstaat darf nur mehr ein strukturelles (konjunkturbereinigtes) Defizit von maximal 0,5% des BIP aufweisen (für Länder mit einer Verschuldung unter 60% des BIP gilt die Grenze von 1,0%) (Defizitkriterium/Schuldenbremse).
- Jedes Jahr muss die Staatsschuld um ein Zwanzigstel der Differenz zwischen der aktuellen Schuldenquote und dem Zielwert von 60% reduziert werden (Schuldenkriterium).
- Stellt die EU-Kommission eine nachhaltige Verletzung dieser Regeln fest, wird der Staat automatisch sanktioniert. Bei erheblichen Abweichungen wird automatisch ein Korrekturmechanismus ausgelöst, über dessen Inhalt weitgehend die EK bestimmt.[3]

Die MS verpflichten sich, das Defizitkriterium (besser bekannt als „Schuldenbremse“) innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten in den nationalen Rechtssystemen – vorzugsweise im Verfassungsrang – umzusetzen. Die Umsetzung des Defizitkriteriums kann vom Gerichtshof der EU überprüft werden. Ein Urteil des Gerichtshofs ist verbindlich. Es können finanzielle Sanktionen bis zu 1,0% des BIP verhängt werden, wenn der betreffende MS dem Urteil nicht nachkommt. Die MS verpflichten sich zur Annahme von Ratsbeschlüssen im Rahmen des Defizitverfahrens, es sei denn, eine qualifizierte Mehrheit ist dagegen. Ferner verpflichten sich die Staaten, eine unabhängige nationale Institution einzurichten, die die Einhaltung des permanenten Nulldefizits überwacht. Wiederum wird der Kommission die Macht übertragen, die Grundsätze hinsichtlich der Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung zuständigen Institution festzulegen, die dann von den nationalen Parlamenten abzusegnen sein werden.

Der Korrekturmechanismus wird bei erheblicher Abweichung automatisch ausgelöst. Vertragsstaaten, die sich in einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits befinden, müssen der Kommission und dem Rat ein wirtschafts- und haushaltspolitisches „Partnerschaftsprogramm“ mit detaillierten Angaben über geplante Strukturreformen zur Korrektur des Defizits übermitteln. Die MS des Eurogebiets sollen die Empfehlung der EK unterstützen, wenn ein EDP gestartet wird.[4]

Im Vertrag wird ein klarer Bezug zum ESM-Vertrag hergestellt: Ab März 2013 ist die Gewährung von Unterstützungen aus dem ESM an die Ratifizierung des Fiskalvertrags und die Implementierung der Schuldenbremse gebunden.

1.2 Verschärfung des Standortwettbewerbs zwischen den Staaten

Zwei Verordnungen des „Sixpack“ umfassen die regelmäßige Bewertung von Risiken von makroökonomischen Ungleichgewichten mittels eines Warnmechanismus und die Möglichkeiten von Sanktionen. Neu eingeführt wird ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“, das für alle MS gilt. Mittels eines Warnmechanismus anhand eines *„Scoreboard“* von ausgewählten ökonomischen Indikatoren sollen „problematische makroökonomische“ Ungleichgewichte (etwa der Leistungsbilanzen) ermittelt werden. Nach einer Tiefenanalyse entscheidet der Rat über die Eröffnung eines Verfahrens wegen übermäßiger Ungleichgewichte. Wenn die Korrekturmaßnahmen nicht befolgt werden, drohen auch hier Sanktionen.

Dieser prinzipiell begrüßenswerte Vorschlag zur stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik wird durch die einseitige Ausrichtung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Staaten jedoch ad absurdum geführt. Der Mechanismus wirkt alleine schon durch die Auswahl der Indikatoren asymmetrisch und wird durch eine Ausnahme für Staaten mit Exportüberschüssen verstärkt. MS mit Exportüberschüssen (wie z. B. Deutschland) können de facto nicht sanktioniert werden, auch wenn ihre Binnennachfrage zu gering ist. Dadurch wird einerseits dem Lohndruck nach unten Tür und Tor geöffnet und andererseits kein Ausweg aus den Ungleichgewichten geschaffen. Im Gegenteil, mit der asymmetrischen Anwendung des neuen Verfahrens droht der Weg in eine langanhaltende Stagnation in der Eurozone.

Flankiert werden diese Verordnungen auf Ebene der Strukturreformen vom „Euro Plus Pakt“, einer politischen Vereinbarung von Staats- und Regierungschefs, die ebenfalls auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit abzielt.

Das „Sixpack“ wird mit der „EU 2020-Strategie“ zusammengeführt, die die politischen Schwerpunkte der EU umsetzen soll. Das Vehikel dazu sind die „Nationalen Reformprogramme“, die abgestimmt mit dem neuen Haushaltsprozess bereits Mitte April der EK übermittelt werden müssen. Das ist die Folge der Neueinführung des sogenannten „Europäischen Semesters“. Das ist ein weiterer Prozess, der eine Vorabkoordinierung und strikte Überwachung der Budget- und Wirtschaftspolitik der MS mit sich bringt. Die Staaten müssen daher bereits Mitte April ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme der Kommission vorlegen, die sie einer Bewertung unterzieht.

Zusammenfassend ist die europäische Steuerungsarchitektur somit durch folgende Charakteristika geprägt:[5]

- Die Fiskalpolitik weist eine Regelgebundenheit auf sehr hohem Niveau auf, wobei die neuen Regeln auf EU-Ebene de facto höhere

Bestandskraft haben als Verfassungsgesetze auf nationaler Ebene, da Veränderungen schwieriger sind. Die Implementierung der Regeln ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand in der Kommission und den MS verbunden. Fritz Breuss spricht in diesem Kontext von einem „administrativen Super-GAU".[6]

- Heikle wirtschafts- und budgetpolitische Entscheidungen werden in hohem Maße an demokratisch nicht legitimierte, kleine, elitäre Gruppen innerhalb der Bürokratie mit erheblichem Machtzuwachs der Finanzbürokratie in der Kommission und den MS übertragen.
- Die neue Steuerungsarchitektur führt zur Schaffung und Verstärkung intransparenter Prozesse ohne Möglichkeit der demokratischen Einflussnahme bzw. Kontrolle.
- Die einseitige Hierarchisierung der wirtschaftspolitischen Ziele durch die Fokussierung auf Defizit- und Schuldenabbau sowie auf Wettbewerbsfähigkeit erschwert die Erreichung der EU 2020-Ziele und droht Europa in eine lang anhaltende Rezession zu führen.
- Die multiplen fiskalischen Regeln entfalten einen inhärenten Druck zur Redimensionierung des öffentlichen Sektors. Zur Erreichung der multiplen fiskalischen Regeln wird in vielen Staaten auf das Pensions- und Gesundheitswesen sowie auf die weitere Privatisierung öffentlicher Unternehmen fokussiert.

Das Zusammenspiel zwischen der neuen europäischen Steuerungsarchitektur und dem Fiskalpakt zielt im Rahmen der Fiskalpolitik auf eine auf Dauer angelegte Sparpolitik, die offensichtlich zur *Ultima Ratio* für die Bekämpfung der Ursachen der Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise geworden ist. Ein Beleg dafür ist, dass immer mehr MS den Fiskalpakt ratifizieren und die darin befindliche Schuldenbremse (verfassungs)rechtlich verankern.

2. Österreichischer Stabilitätspakt 2012 übernimmt faktisch die neoliberale EU-Linie

Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) setzt „die geltenden Regeln des Sekundärrechts wie insbesondere die Verordnungen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt um und steht im Einklang mit dem Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion".[7] Damit werden die fiskalischen Regeln der EU mit spezifisch österreichischen Sanktionsregeln auf nationaler Ebene übernommen, mit dem Ziel der Koordination der Haushaltsführung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Erreichung nachhaltig geordneter Haushalte (Art 13 Abs 2 B-VG). Das so geschaffene System mehrfacher Fiskalregeln gibt Anlass zu Kritik. Das gilt im Besonderen für die Schuldenbremse, deren

Umsetzung im Fiskalpakt gefordert wird. Da es an dieser Stelle nicht möglich ist, den ÖStP 2012 umfassend zu würdigen, wird der Fokus auf einige zentrale Regeln und deren Schwachstellen insbesondere im Kontext der Gemeinden gelegt.[8]

2.1 Verankerung der Schuldenbremse (Art 3-8 ÖStP 2012)

Österreich lehnt sich bei der Verankerung der Schuldenbremse im Bundeshaushaltsgesetz 2013 sowie im ÖStP 2012 relativ eng an die deutsche Schuldenbremse an, die von vielen Ökonomen des neoliberalen *Mainstream* als vorbildlich angesehen wird. Sie wurde daher im Zuge der Eurokrise, die von den Eliten in Wirtschaft und Politik zu einer Staatsschuldenkrise umgedeutet wurde, schnell zur Ursache für die im internationalen Vergleich erfolgreiche Haushaltskonsolidierung erklärt. Argumentiert wurde damit, dass die Verankerung strikter Regeln in der Verfassung die Glaubwürdigkeit an den Finanzmärkten erhöhen würde. Als Folge sinkender Risikoprämien würde damit die Staatsfinanzierung erleichtert. Nach dieser Logik wird die Schuldenbremse zusammen mit anderen fiskalischen Regeln zum entscheidenden Instrument zur Lösung der Eurokrise hochstilisiert. Damit werden die Ursachen der Krise auf eine unsolide Finanzpolitik („Leben über die Verhältnisse“) zurückgeführt und andere Ursachen weitgehend ausgeblendet (außenwirtschaftliche Ungleichgewichte, Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen und Vermögen, Deregulierung der Finanzmärkte). Truger und Will (2012) warfen einen näheren Blick auf die institutionellen Einzelheiten der deutschen Schuldenbremse des Bundes und kommen zu dem Ergebnis, dass sie extrem komplex und damit intransparent sowie gestaltungsanfällig ist und dass die technischen Verfahren, insbesondere die Berechnung der strukturellen Budgetsalden, prozyklisch angelegt sind.

Nach der bestehenden Literatur zu Fiskalregeln sollten diese einfach und transparent sein.[9] Komplexe Regeln werden weder von den WählerInnen noch von der Politik, die sie implementieren soll, aber auch nicht von den „Märkten“ verstanden und sind daher schon deshalb wenig hilfreich. Auch für die österreichische Schuldenbremse gilt, dass sie extrem komplex ist. Sie besteht aus einer Struktur- und einer Konjunkturkomponente. Eine strukturelle Verschuldung ist ab dem Jahr 2017 demnach für Bund, Länder und Gemeinden nur mehr sehr eingeschränkt möglich: 0,35% des BIP für den Bund und 0,1% des BIP für Länder und Gemeinden.[10] Die Konjunkturkomponente vergrößert bzw. schränkt die Verschuldungsmöglichkeiten in Abhängigkeit der Konjunkturlage ein, wobei Ausnahmeklauseln vorgesehen sind: Naturkatastrophen, außergewöhnliche Ereignisse und gemäß Art 11 und 14 Abs 4 ÖStP 2012 auch schwere Konjunkturabschwünge.

Darüber hinaus sind Kontrollkonten vorgesehen, die Abweichungen des tatsächlichen strukturellen Saldos von der Regelgrenze erfassen und jährlich saldiert werden. Unterschreiten diese die vorgesehenen Schwellenwerte (Bund: –1,25% des BIP, Länder: –0,25% und Gemeinden landesweise: –0,117% des BIP), dann wird im Pakt eine konjunkturgerechte Rückführung gefordert. Konjunkturgerecht bedeutet, dass ein Abbau nur in solchen Jahren vorgenommen werden muss, in denen eine positive Veränderung der Produktionslücke vorliegt.[11] Mit diesen Vorgaben zur Schuldenbremse werden die mittelfristigen gesamtstaatlichen Haushaltsziele gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie des Fiskalpakts, der ein strukturelles Defizit von maximal 0,5% des BIP zulässt, sogar unterschritten.

Die makroökonomische Perspektive bildet den zentralen Anknüpfungspunkt für Kritik. Unter den zahlreichen Problemen[12] wiegen zwei besonders schwer: Zum einen schränkt die Schuldenbremse die makroökonomischen Spielräume ein, deren Fehlen im Konjunkturabschwung die gesamtwirtschaftliche Stabilität gefährden kann. Zum anderen wirkt die Schuldenbremse aufgrund der Mechanik der gängigen Konjunkturbereinigungsverfahren bei der Berechnung der strukturellen Salden prozyklisch und kann zu einer unnötigen Destabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung führen. Prozyklisch bedeutet, dass im Aufschwung zu wenig konsolidiert wird, im Abschwung hingegen zu viel. Ein wesentliches Grundproblem aller Defizitregeln besteht darin, dass Budgetdefizite politisch nur schwer steuerbar sind, weil sie endogen sind, d. h. sehr stark von der Entwicklung der Wirtschaftsleistung bestimmt werden. Die Einschränkung der Spielräume und die Ungenauigkeit von Schätzungen des Produktionspotenzials (= konjunkturelle Normallage) machen die Schuldenbremse zu einem untauglichen Instrument der Fiskalpolitik. Trotz der für die Anwendung der Schuldenbremse vorgesehenen Ausnahmebestimmungen bei außergewöhnlichen Ereignissen (Naturkatastrophen, schwerwiegende Konjunktureinbrüche) wird eine rasche Reaktion der Fiskalpolitik auf Konjunktureinbrüche erheblich erschwert. Schulmeister (2012) spricht sogar von der endgültigen Abschaffung der Konjunkturpolitik.

Die Aufteilung der strukturellen Defizite auf die Länder ab dem Jahr 2017 soll nach der Volkszahl erfolgen, die Gemeinden verpflichten sich zu einem landesweise strukturell ausgeglichenen Budgetsaldo. Eine Berechnung regionaler struktureller Defizite ist nicht vorgesehen. Mit der Aufteilung des strukturellen Defizits auf die Länder, die auf deren Entscheidung auf Basis der Volkszahl gemäß § 9 Abs 9 FAG 2008 erfolgt, wird zwar ein administrativ einfacher Weg beschritten, allerdings werden dadurch die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Länder sowie die Thematik schrumpfender bzw. steigender Bevölkerungszahlen und die damit verbundenen vielfältigen Auswirkungen auf die Haushalte ausgeblendet.

Strukturschwache Regionen finden im ÖStP 2012 keine besondere Berücksichtigung.

Problematisch sind auch die einheitlichen Defizitvorgaben für die Gemeinden. Hinsichtlich Maastricht-Defizit und strukturellem Defizit verpflichten sich die Gemeinden zu einem landesweise ausgeglichenen Budgetsaldo. Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von Gemeinden ist jedoch eingeschränkt. Hinzu kommt, dass die finanzielle Situation der Gemeinden insbesondere über die Ertragsanteile und die Transfers in hohem Maße vom Bund und den Ländern abhängig ist. Gemeinden können erhebliche Teile ihrer Einnahmen und Ausgaben nicht selbst steuern. Dazu gehören einnahmenseitig auch die eigenen Abgaben (ablesbar an der sehr geringen Dynamik der Einnahmen aus der Grundsteuer infolge fehlender Anpassung der Einheitswerte) und ausgabenseitig die stark steigenden Transferleistungen an die Länder zur Finanzierung wichtiger Aufgabenbereiche. Die damit einhergehende Einschränkung der Gemeindeautonomie erschwert den Gemeinden effizientes und effektives politisches Handeln.

Einheitliche Defizitvorgaben blenden weiters die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden aus. Zunächst spielt die geografisch-topografische Lage eine Rolle (periphere Lage versus Wachstumsregion, Stadt versus Land). Hinzu kommen unterschiedliche sozio-demografische Ausgangslagen sowie unterschiedliche Aufgabenerfordernisse in Abhängigkeit der Gemeindegröße (zentralörtliche Funktion, ballungsraumspezifische Aufgaben). Die derzeitigen Finanzmittelflüsse im Finanzausgleich (insbesondere Ertragsanteile und Umlagen) nehmen jedoch darauf keine Rücksicht. Sie blenden etwa aus, dass bereits heute Gemeinden in sehr unterschiedlichem Ausmaß von den Ländern mit Umlagen belastet werden. Bestehende Schieflagen werden durch die Anwendung der Schuldenbremse daher weiter verschärft. Kürzungen der Investitionstätigkeit wären eine unvermeidbare Konsequenz. In der Diskussion um eine Reform des Finanzausgleichs werden daher immer wieder eine stärkere Aufgabenorientierung der Ertragsanteile sowie eine Entflechtung der Transferströme gefordert.[13] Umso schwerer wiegt es, dass durch eine gleichsam unbefristete Regelung des Finanzausgleichs[14] und Stabilitätspakts (Art 28 ÖStP 2012) weitere Reformbestrebungen auf Eis gelegt werden. Dadurch werden die zahlreichen bestehenden Strukturprobleme des Finanzausgleichs perpetuiert (siehe Abschnitt 4).

2.2 Ausgabenbremse (Art 9 ÖStP 2012)

Die aus dem „Sixpack“ übernommene Ausgabenregel sieht im Wesentlichen vor, dass das jährliche Wachstum der Primärausgaben[15] von Bund, Ländern und Gemeinden unterhalb der Potenzialwachstumsrate liegen

muss, es sei denn, das mittelfristige Haushaltsziel wird übererfüllt oder durch gleich hohe einnahmenseitige Maßnahmen kompensiert.

Die Erläuterungen zum Stabilitätspakt zeigen, dass die zahlreichen finanziellen Verflechtungen zwischen den subnationalen Gebietskörperschaften im Bereich von einmaligen, mehrjährigen oder sogar permanenten Zuschüssen und Finanzzuweisungen sowie der Umlagen, die ein abgestimmtes Vorgehen bis zu den jeweils vorgesehenen Terminen kaum realisierbar erscheinen lassen, nicht bedacht worden sind. Den Stabilitätspakt 2012 zudem rückwirkend ab 1.1.2012 in Kraft zu setzen, ohne substanzielle Vereinfachungen der Vorschriften zur Form und Gliederung der Budgets und der mehrjährigen Ausgabenpläne festzulegen (also ohne Globalbudgets, ohne radikal reduzierte Ansatz- und Postengliederungen, ohne ausreichende Praxis der Budgetierung von Leistungen und Wirkungsmaßnahmen), überfordert wohl viele AkteurInnen im Gemeindebereich.[16] Es wäre daher zur Reduktion der Komplexität für den weitaus überwiegenden Teil der Gemeinden sinnvoll gewesen, auf die Anwendung der Ausgabenregel zu verzichten. Das gilt im Übrigen auch für die Schuldenbremse, deren Umsetzung auf kommunaler Ebene zu erheblichen Problemen führen dürfte. Bauer und Rossmann (2012) äußern Zweifel, ob die vielen verwaltungsschwachen und von ehrenamtlichen FunktionärInnen geführten Kleingemeinden mit den strikten Vorgaben der vielen Fiskalregeln und den komplizierten Begriffen des ÖStP 2012 bzw. des „Sixpack“ und des „Twopack“ umgehen werden können. Ebenso erscheint es fraglich, ob die Länder-Koordinationskomitees, die den Gemeinden mit Informationen sowie koordinierend zur Seite stehen sollen, nicht ebenfalls überfordert sein werden. Schon bisher haben sie ihre Koordinationsfunktion nur unzureichend wahrgenommen.

Überdies wäre es bei der Umsetzung der Ausgabenbremse sinnvoll, auf die unterschiedlichen Investitionsbedarfe der Kommunen Rücksicht zu nehmen. Verglichen mit den Ausgaben der Jahre 2006 bis 2010 führt die Anwendung der Ausgabenbremse dazu, dass das Ausgabenwachstum gegenüber diesem Zeitraum um ca. 1 Prozentpunkt reduziert werden muss. Dies würde unter Rahmenbedingungen erfolgen, bei denen die Transferausgaben an Träger öffentlichen Rechts – die von den Gemeinden beeinflussbar sind – in der Vergangenheit jährlich um 2 bis 3% stärker gewachsen sind als die verbleibenden laufenden Ausgaben. Wird die Regel auf alle Kommunen gleichermaßen angewendet, was trotz der Koordination durch die Länder-Koordinationskomitees zu befürchten ist, dann sind Investitionskürzungen – und damit Wohlstandsverluste – vermutlich unvermeidlich.

2.3 Schuldenquotenanpassung (Art 10 ÖStP 2012)

Die Schuldenabbauregel, die auch im Fiskalpakt verankert ist, sieht vor, dass die Staatsschuld jedes Jahr um ein Zwanzigstel der Differenz zwischen der aktuellen Schuldenquote und dem Zielwert von 60% des BIP reduziert werden muss. Das Schuldenkriterium ist im Konnex mit der Schuldenbremse (strukturelles Defizit) zu sehen, da es seine Wirkung erst dann entfaltet, wenn das Defizitkriterium erfüllt ist. Die Verzahnung von Schuldenbremse und Schuldenabbauregel erzwingt ein permanentes Sparen, wodurch der Druck auf den (europäischen) Sozialstaat erheblich gesteigert wird.

Hinsichtlich des Schuldenabbaus wird festgelegt, dass der Anteil des Bundes, der Länder und der Gemeinden (länderweise) an der Verringerung entsprechend dem Verhältnis ihrer Schuldenstände nach ESVG zueinander per 31.12.2011 erfolgt. Werden bisher nicht erfasste Schuldenstände im öffentlichen Schuldenstand nach ESVG festgestellt, erhöht sich die Verpflichtung der betroffenen Gebietskörperschaft entsprechend. Spätere Erhöhungen sind jedoch nicht zulässig. Auch bei der Schuldenquotenanpassung bleiben die sehr unterschiedlichen sozio-demografischen und geografisch-topografischen Rahmenbedingungen und Aufgaben der Gemeinden unberücksichtigt. Damit wird ausgeblendet, dass die Verschuldungshöhe sich nicht nur aus dem politischen Agieren einer Gemeinde ableiten lässt, sondern auch ein Ergebnis der entsprechenden Rahmenbedingungen und Strukturen ist. Ungleichgewichte in der Pro-Kopf-Verschuldung von Gemeinden müssten in einer Reform des Finanzausgleichs Berücksichtigung finden.

Aus einer bevorstehenden Revision des ESVG (ESVG 2010) könnte sich die Ausgangslage der Gemeinden in Bezug auf das Defizit und die Schulden verändern. Von besonderer Relevanz ist die Änderung der Abgrenzung des Sektors Staat, die ab 2014 zur Anwendung gelangen soll.[17] Eine laufende Vollerhebung der Statistik Austria hinsichtlich sämtlicher ausgegliederter Gesellschaften und Beteiligungen der Gemeindeebene bringt ein erhebliches Unsicherheitspotenzial für die Gemeinden mit sich. Derzeit ist noch unklar, ob und in welchem Ausmaß in Zukunft – zusätzlich zu den bisher dem Sektor Staat zuzuordnenden ausgegliederten Gesellschaften – ab 2014 auch weitere Einheiten (insbesondere Immobiliengesellschaften) berücksichtigt werden müssen. Ist das der Fall, dann könnte der Konsolidierungsbedarf der Gemeinden höher sein als bisher erwartet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der neue Stabilitätspakt ein System multipler Fiskalregeln schafft und damit die neoliberale Steuerungsarchitektur der EU einschließlich der Schuldenbremse aus dem Fiskalpakt übernimmt. Die Fiskalregeln sind kompliziert und komplex, sodass zu erwarten ist, dass deren Implementierung auf den subnationalen Ebe-

nen bürokratisch aufwändig sein wird. Überdies sind finanzielle Verwerfungen – etwa durch die Vernachlässigung relevanter Parameter (demografische und geografische Rahmenbedingungen, unterschiedliche Aufgabenerfordernisse) oder die undifferenzierte Implementierung der Fiskalregeln ohne Berücksichtigung der unterschiedlichen Finanzkraft der Gemeinden und der Länder – zu erwarten. Zudem ist davon auszugehen, dass die Implementierung der vielen Fiskalregeln vor allem die kleinen und strukturschwachen Gemeinden, aber auch die zur Koordination zwischen den Gemeinden eines Landes aufgerufenen Länder-Koordinationskomitees überfordern dürfte.

Mit der Verankerung der Schuldenbremse findet ein in der Wissenschaft sehr umstrittenes Konzept – zu präzise Festlegung auf ein unpräzises Verfahren – verstärkten Eingang in die österreichische Finanzwirtschaft, das eine unsichere Basis für haushaltspolitische Entscheidungen schafft und das – wie alle Fiskalregeln – prozyklisch angelegt ist. Die Schuldenbremse begrenzt sowohl die Möglichkeit des Staates, auf konjunkturelle Schwankungen antizyklisch zu reagieren, als auch die staatliche Investitionstätigkeit, wodurch das langfristige Wirtschaftswachstum dauerhaft beschädigt wird. Zudem fehlen die konkreten Details der Implementierung, weil sowohl die Verordnung des Bundes als auch die gemeinsamen Richtlinien von Bund, Ländern und Gemeinden erst erarbeitet werden müssen. Die Verzahnung von Schulden- sowie Ausgabenbremse und Schuldenabbauregel erzwingt ein permanentes Sparen, wodurch der Druck auf den (europäischen) Sozialstaat erheblich gesteigert wird. Mit dieser eindimensionalen Sichtweise fällt die Schuldenregel konzeptionell hinter die von den meisten FinanzwissenschaftlerInnen wie auch vom Sachverständigenrat in Deutschland sowie vom italienischen Regierungschef Mario Monti[18] befürwortete „Goldene Regel“, d. h. die Finanzierung öffentlicher Investitionen durch Kredite, die nicht in das öffentliche Defizit eingerechnet werden, zurück. Diese Regel erkennt an, dass es neben der passiven Zukunftsvorsorge, die in einer Begrenzung der Verschuldung besteht, auch eine aktive Zukunftsvorsorge in Form öffentlicher Investitionen geben muss, weil ansonsten das Wirtschaftswachstum der Eurozone dauerhaft beschädigt wird. Gleichzeitig bliebe dadurch der Hauptzweck des Fiskalpakts aufrecht, nämlich jener, moralische Versuchungen (*moral hazards)* zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und so den Weg zur Einführung von Eurobonds zu ebnen.

Mit der Verankerung der Fiskalregeln im Stabilitätspakt wird der Stabilisierung der öffentlichen Finanzen Vorrang gegeben, während die Schwachstellen der Koordination der Finanzwirtschaft zwischen den Gebietskörperschaften und der strategischen Ausrichtung der Finanz- und Wirtschaftspolitik (z. B. Neugestaltung des Finanzausgleichs) weiterhin vernachlässigt werden. Die de facto unbefristete Geltungsdauer des ÖStP

2012 trägt zur Perpetuierung dieser Schwachstellen bei, weil dringend notwendige Reformen einerseits hinausgeschoben, andererseits aber in Kernbereichen von der Zustimmung der Länder und Gemeinden abhängig gemacht werden.

3. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen

Dieses Kapitel widmet sich der Entwicklung der Gemeindefinanzen in einer Rückschau von 2007 bis 2011 sowie mit einer aktuellen Prognose bis 2016. Weiters werden ausgewählte Kennzahlen nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen differenziert betrachtet. Grundsätzlich werden die Gemeinden ohne Wien betrachtet.

3.1 Gemeindefinanzen im Rückblick

In Zeitraum 2007 bis 2011[19] war die laufende Gebarung (Saldo 1 in Tabelle 1) auf den ersten Blick von der Finanz- und Wirtschaftskrise massiv betroffen. So reduzierte sich der Überschuss der laufenden Gebarung von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2007 auf 870 Mio. Euro im Jahr 2009, um bis 2011 wieder auf rund 1,3 Mrd. Euro zu steigen. Die Ursachen für den Rückgang zwischen 2007 und 2009 lagen weniger im Einbruch der Ertragsanteile (+210 Mio. Euro zwischen 2007 und 2009; jedoch minus 190 Mio. Euro von 2008 auf 2009), sondern im Ausgabenbereich. So stiegen die Leistungen für Personal bis 2009 um 270 Mio. Euro, der Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 330 Mio. Euro sowie die laufenden Transfers an Träger öffentlichen Rechts um 310 Mio. Euro.

Bis 2011 verbesserte sich der Saldo 1 wieder auf 1,3 Mrd. Euro, liegt jedoch substanziell unter dem Vorkrisenniveau. Der Spielraum der Gemeinden zur Finanzierung von Investitionen wie auch zur Tilgung von Schulden ist somit gesunken. Die Ursachen dafür liegen im starken Anstieg der Transfers an Träger öffentlichen Rechts (+6,1% p. a.), was insbesondere auf die steigenden Transferzahlungen an die Länder für die Krankenanstalten- und Sozialhilfefinanzierung zurückzuführen ist. Die Ertragsanteile erhöhten sich in diesem Zeitraum nur um 3,3% p. a. (bzw. um 646 Mio. Euro), während die Transfers um 674 Mio. Euro zunahmen. Weiters stiegen die Leistungen für Personal um 4,0% p. a. sowie der Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 3,7% p. a. Die starken Anstiege in diesem Bereich sind auf den Leistungsausbau zurückzuführen, am Beispiel der Kinderbetreuung hat die Anzahl der Betreuungsplätze zwischen 2007 und 2011 um mehr als 30.000 bzw. 13,5% zugenommen. Die Nettoausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuung stiegen in diesem Zeitraum um 73 Mio. Euro. Die sonstigen laufenden Transferzahlungen sind um 4,7% p. a. gestiegen, was neben Subventionen insbesondere auf Gesellschafterzuschüsse für

Tabelle 1: Entwicklung der laufenden Gebarung 2007 bis 2011

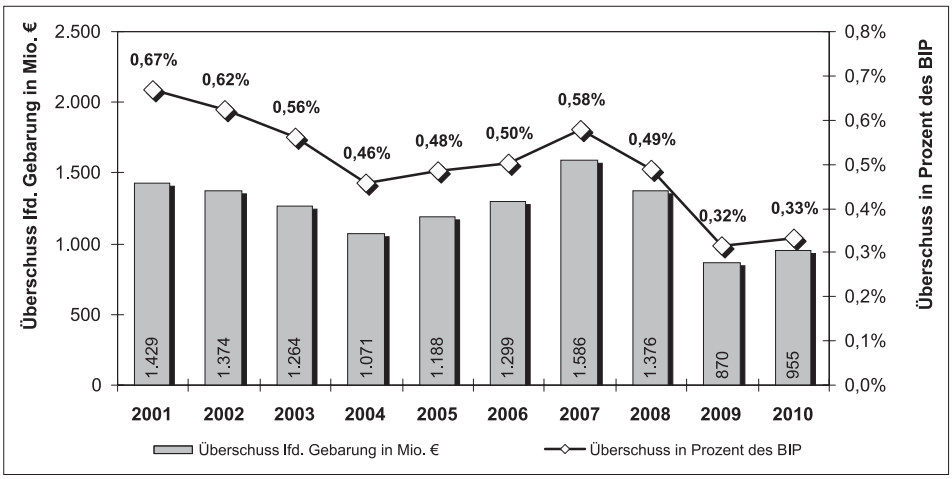
	I. Laufende Gebarung	RA 2007	RA 2008	RA 2009	RA 2010	Prognose 2011	Veränderung pro Jahr (2007 zu Prognose 2011) in %
	Bezeichnung	Summe o + aoH					
	Einnahmen	**in Euro**					
10	Eigene Steuern	2.649.865.072	2.744.670.239	2.709.549.525	2.799.968.136	2.799.968.136	1,4
11	Ertragsanteile	4.668.323.934	5.168.854.184	4.879.289.261	4.822.409.181	4.822.409.181	0,8
12	Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen	1.485.992.183	1.531.959.181	1.558.200.777	1.601.753.062	1.601.753.062	1,9
13	Einnahmen aus Leistungen	1.238.933.963	1.277.024.865	1.322.641.952	1.375.850.303	1.375.850.303	2,7
14	Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	566.533.024	472.246.148	447.708.533	434.411.720	434.411.720	–6,4
15	Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	885.072.090	809.275.365	871.505.034	982.261.061	982.261.061	2,6
16	Sonstige laufende Transfereinnahmen	153.736.811	190.111.324	190.864.781	196.571.081	196.571.081	6,3
17	Ablieferungen von nettoveranschlagten wirtschaftlichen Unternehmungen	173.128.738	161.708.873	201.268.237	231.052.213	231.052.213	7,5
18	Einnahmen aus Veräußerung und sonstige Einnahmen	555.409.860	533.514.000	580.863.708	602.872.217	602.872.217	2,1
19	**Summe 1: laufende Einnahmen**	**12.376.995.675**	**12.889.364.179**	**12.761.891.808**	**13.047.148.974**	**13.047.148.974**	**1,0**
	Ausgaben						
20	Leistungen für Personal	2.756.218.824	2.901.108.197	3.082.928.964	3.143.259.524	3.143.259.524	3,3
21	Pensionen und sonstige Ruhebezüge	328.083.659	347.178.777	357.852.769	362.364.535	362.364.535	2,5
22	Bezüge der gewählten Organe	179.807.956	191.725.443	212.208.122	216.915.565	216.915.565	4,8
23	Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	370.129.912	385.665.160	386.353.918	398.315.992	398.315.992	1,9
24	Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.369.080.539	3.583.878.699	3.698.905.003	3.689.793.900	3.689.793.900	2,3
25	Zinsen für Finanzschulden	370.438.595	434.625.509	294.977.163	195.072.316	195.072.316	–14,8
26	Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.501.491.864	2.668.018.248	2.816.226.017	2.995.239.135	2.995.239.135	4,6
27	Sonstige laufende Transferzahlungen	753.869.724	849.684.860	857.724.673	877.857.113	877.857.113	3,9
28	Zuschüsse an nettoveranschlagte wirtschaftliche Unternehmungen	161.751.670	151.199.850	184.786.821	213.194.603	213.194.603	7,1
29	**Summe 2: laufende Ausgaben**	**10.790.872.743**	**11.513.084.743**	**11.891.963.450**	**12.092.012.683**	**12.092.012.683**	**2,9**
91	**Saldo 1: Ergebnis der lfd. Gebarung (Öffentliches Sparen)**	**1.586.122.932**	**1.376.279.436**	**869.928.358**	**955.136.291**	**955.136.291**	

Quelle: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnungen, 2012.

ausgegliederte Unternehmen (v. a. Immobiliengesellschaften) zurückzuführen ist.

Im Zehnjahresvergleich[20] bestätigt sich der Rückgang des finanziellen Spielraums der Gemeinden. Bewegte sich der Überschuss der laufenden Gebarung von 2001 bis 2008 zwischen 1,1 und 1,6 Mrd. Euro, so ging er in diesem Zeitraum von 0,67 auf 0,49% des BIP zurück (vgl. Abbildung 1). 2009/2010 kam der Einbruch auf 0,33% des BIP, 2011 wird es eine Verbesserung auf voraussichtlich 0,43% des BIP geben. Der Überschuss der laufenden Gebarung ist somit in den letzten zehn Jahren in realen Werten um ein Drittel gesunken.

Abbildung 1: Überschuss der lfd. Gebarung in Mio. € und in % des BIP 2001-2010



Quelle: Statistik Austria, Gebarungsdaten der Gemeinden;
KDZ – eigene Berechnungen 2011.

Beim Maastricht-Ergebnis waren die Gemeinden (ohne Wien) im Zeitraum 2001 bis 2008 immer positiv, 2009 und 2010 wiesen sie ein Minus bis zu 0,35% des BIP aus, um 2011 wieder einen Maastricht-Überschuss abzuliefern.

3.1.1 Freie Finanzspitze und Überschuss der laufenden Gebarung

Die freie Finanzspitze zeigt die verbleibenden verfügbaren Mittel nach Abzug der fortdauernden Ausgaben. Die Quote der freien Finanzspitze zeigt, wie viel Prozent der laufenden Einnahmen für Investitionen zur Verfügung stehen. Die öffentliche Sparquote weist den Überschuss der laufenden Gebarung im Verhältnis zu den laufenden Ausgaben aus. Sie zeigt, um wie viel Prozent die laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben übersteigen.

Abbildung 2: Freie Finanzspitze und Überschuss der laufenden Gebarung 2010

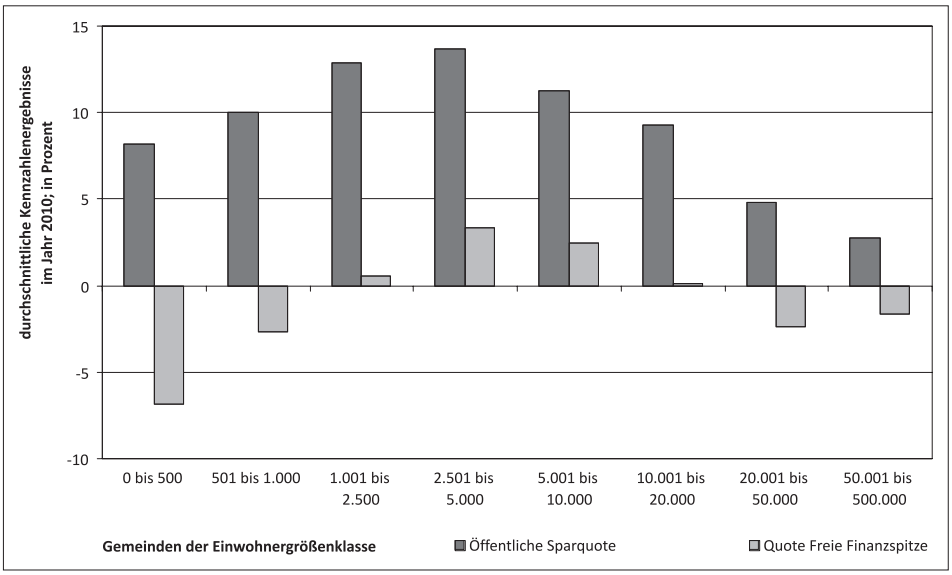


Tabelle 2: Freie Finanzspitze im Bundesländervergleich 2006-2010

Bundesland	durchschnittliche FSQ der Gemeinden eines Bundeslandes in Prozent				
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Burgenland	14	10	12	8	7
Kärnten	2	1	–2	–9	–4
Niederösterreich	7	7	7	2	1
Oberösterreich	2	4	4	–4	–2
Salzburg	9	9	11	5	7
Steiermark	1	3	4	–4	–3
Tirol	6	8	6	2	2
Vorarlberg	0	3	3	0	–3
Österreich	**4**	**6**	**6**	**–1**	**0**

Quellen von Abb. 2 und Tab. 2: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

Die Quote der freien Finanzspitze ist bei den Kleinstgemeinden bis 1.000 EinwohnerInnen (EW) sowie bei den Gemeinden über 20.000 EW negativ. Bei den größeren Gemeinden ist dies insbesondere auf den geringen Überschuss der laufenden Gebarung zurückzuführen. Bei den

kleineren Gemeinden liegen die Ursachen in der hohen Verschuldung und in den hohen Tilgungslasten. Die besten Werte hatten im Jahr 2010 die Gemeinden zwischen 2.501 und 10.000 EW (vgl. Abbildung 2).

Nach Bundesländern differenziert zeigt sich bei der freien Finanzspitze, dass die Kärntner Gemeinden durchwegs die schlechtesten Werte aufweisen, während burgenländische und Salzburger Gemeinden die höchsten Werte bei der freien Finanzspitze zeigen (vgl. Tabelle 2). Die Ursachen liegen in den Transferlasten (in Kärnten die zweithöchsten, im Burgenland die zweitniedrigsten im Österreich-Vergleich) sowie in strukturellen Aspekten (sinkende Bevölkerungszahlen in Kärnten; höhere Ertragsanteile aufgrund des höheren Steueraufkommens in Salzburg).

3.1.2 Investitionen und Verschuldung

Die Investitionen der Gemeinden sind seit Jahren rückläufig. Die Ursachen dafür liegen in den real sinkenden Überschüssen der laufenden Gebarung, die die Investitionskraft einschränken, sowie bei den in den letzten Jahren verstärkt praktizierten Ausgliederungen von Investitionen in gemeindeeigene Immobiliengesellschaften. Im Zehnjahresvergleich zeigen sich in absoluten Werten gleich hohe Bruttoinvestitionen, die erst 2010 signifikant fielen. In realen Werten sanken die Gemeindeinvestitionen von 1,0% des BIP im Jahr 2003 auf 0,74% 2009 bzw. 0,58% 2010 (vgl. Abbildung 3).

Zu berücksichtigen ist, dass ein wachsender Teil an Investitionen in ausgegliederten Gesellschaften getätigt wird, wozu es keine offiziellen Zahlen gibt. Eine aktuelle Studie des Staatsschuldenausschusses[21] schätzt, dass das Investitionsvolumen im außerbudgetären Bereich der Gemeinden im

Abbildung 3: Bruttoinvestitionen der Gemeinden in Mio. € und in % des BIP

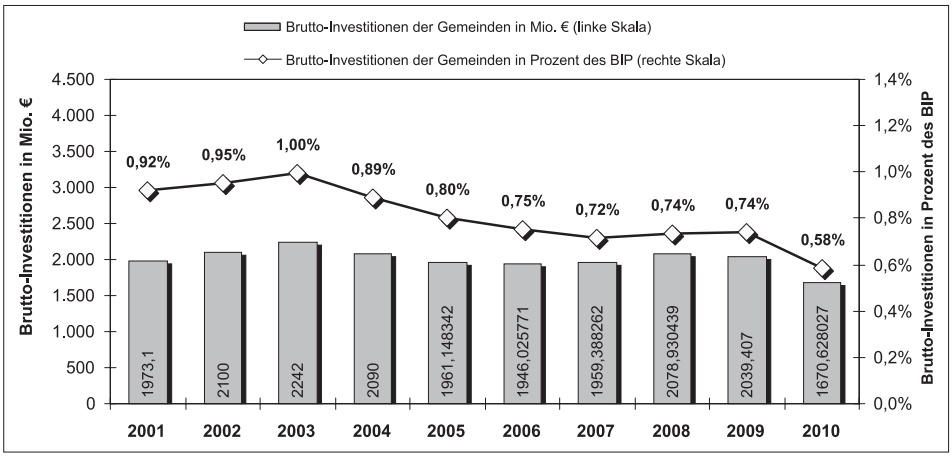


Tabelle 3: Investitionen in Euro je EW nach Bundesländern

Bundesland	Mittelwert (in Euro pro Kopf)						Indexentwicklung 2005 = 100				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Bgld. Gemeinden	295	279	289	277	268	239	95	98	94	91	81
Ktn. Gemeinden	328	332	375	382	292	241	101	114	116	89	73
Nö. Gemeinden	454	445	463	496	493	400	98	102	109	109	88
Oö. Gemeinden	415	398	410	452	466	343	96	99	109	112	83
Sbg. Gemeinden	310	261	286	319	291	285	84	92	103	94	92
Stmk. Gemeinden	337	305	293	319	311	274	91	87	95	92	81
Tir. Gemeinden	532	539	468	484	476	390	101	88	91	90	73
Vlbg. Gemeinden	439	515	370	425	397	435	117	84	97	90	99
Österr. Gemeinden	**402**	**390**	**384**	**412**	**402**	**334**	**97**	**95**	**102**	**100**	**83**

Quellen zu Abb. 3 und Tab. 3: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

Jahr 2010 zwischen 1,2 und 1,6 Mrd. Euro lag. Unter Berücksichtigung dieser Schätzung würden sich die Bruttoinvestitionen im Jahr 2010 zwischen 0,8 und 1,0 Prozent des BIP belaufen.

Die höchsten Investitionen weisen die Vorarlberger und niederösterreichischen Gemeinden auf, die geringsten die burgenländischen und Kärntner Gemeinden (Tabelle 3). Generell ist das Investitionsniveau je EW in den letzten Jahren um ein Sechstel zurückgegangen. Die höchsten Rückgänge weisen Kärnten und Tirol auf, in Vorarlberg blieb das Investitionsniveau nahezu gleich. Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Investitionen der ausgegliederten Gesellschaften nicht berücksichtigt sind.

Nach Gemeindegrößenklassen weisen die Gemeinden bis 2.500 EW mit 355 Euro je EW (2010) die höchsten Investitionen auf, die niedrigsten Investitionen finden sich bei den Gemeinden über 50.000 EW mit 156 Euro je EW. Die niedrigen Werte der größeren Gemeinden sind darauf zurückzuführen, dass diese die investitionsintensiven Bereiche traditionell in ausgegliederten Kommunalbetrieben führen.

Die Schulden der Gemeinden ohne Wien nahmen in den letzten zehn Jahren um 17,6% von 9,9 Mrd. Euro auf 11,7 Mrd. Euro zu (Abbildung 4). Dazu kommen noch Haftungen in Höhe von rund 6 Mrd. Euro (Stand 31.12.2010). Diese Haftungen decken einen großen Teil der außerbudgetären Schulden ab, die vom Staatsschuldenausschuss in einer aktuellen Schätzung mit 7 bis 10 Mrd. Euro beziffert werden.[22] Die öffentlichen Schulden der Gemeinden ohne Wien nahmen im Zeitraum 2001 bis 2010 um 10,1% von 3,4 auf 3,7 Mrd. Euro zu; dazu kommen noch ausgegliederte öffentliche Schulden im Jahr 2010 in Höhe von 4,6 Mrd. Euro.[23]

Die höchsten Finanzschulden weisen die Gemeinden in Vorarlberg, Niederösterreich und Oberösterreich aus (Tabelle 4). Die geringsten Schul-

Abbildung 4: Schulden der Gemeinden ohne Wien in Mio. Euro (2001-2010)

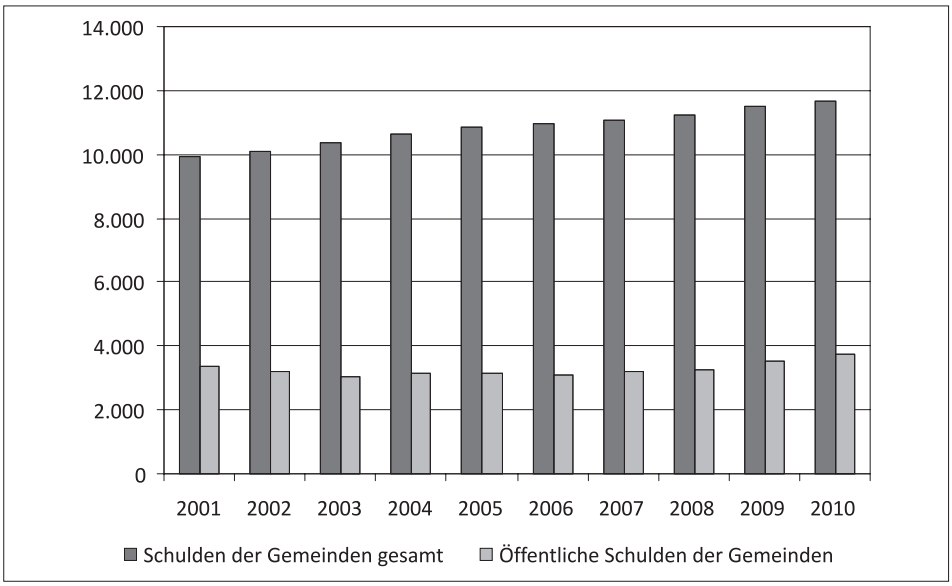


Tabelle 4: Finanzschulden in Euro je EW nach Bundesländern

Bundesland	Mittelwert (in Euro pro Kopf)						Indexentwicklung 2005 = 100				
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Bgld. Gemeinden	1.375	1.360	1.338	1.311	1.304	1.276	99	97	95	95	93
Ktn. Gemeinden	1.186	1.234	1.301	1.377	1.448	1.490	104	110	116	122	126
Nö. Gemeinden	2.166	2.237	2.280	2.315	2.371	2.402	103	105	107	109	111
Oö. Gemeinden	1.855	1.910	1.984	2.072	2.170	2.237	103	107	112	117	121
Sbg. Gemeinden	1.640	1.602	1.593	1.586	1.582	1.544	98	97	97	96	94
Stmk. Gemeinden	1.666	1.674	1.688	1.718	1.724	1.719	100	101	103	103	103
Tir. Gemeinden	1.683	1.738	1.706	1.722	1.760	1.759	103	101	102	105	105
Vlbg. Gemeinden	2.466	2.434	2.336	2.355	2.404	2.448	99	95	96	97	99
Österr. Gemeinden	**1.809**	**1.843**	**1.865**	**1.901**	**1.944**	**1.963**	**102**	**103**	**105**	**107**	**109**

Quellen zu Abb. 4 und Tab. 4: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

den haben die burgenländischen Gemeinden. Die stärksten Zunahmen in den letzten fünf Jahren gab es in Kärnten und Oberösterreich. In Burgenland und Salzburg ist sogar ein Rückgang zu verzeichnen.

Die höchsten Finanzschulden weisen die Gemeinden bis 2.500 EW auf (2.085 Euro je EW im Jahr 2010), die geringsten Finanzschulden haben die Gemeinden über 50.000 EW (1.459 Euro je EW). Auch hier liegt die Ur-

sache darin, dass die größeren Gemeinden die Ver- und Entsorgung in der Regel in eigenen Kommunalbetrieben führen.

3.1.3 Entwicklung der Abgangsgemeinden

Die Anzahl der Abgangsgemeinden (d. h. jene Gemeinden, die den ordentlichen Haushalt nicht ausgleichen können) ist zwischen 2006 bis 2010 von 16% der Gemeinden auf 30% gestiegen. Für 2011 wird ein Rückgang zu erwarten sein, jedoch dürfte der Wert über jenen der Jahre 2008 und davor liegen. Die höchste Zahl an Abgangsgemeinden findet sich in Oberösterreich (Anstieg von 42 auf 67%), Kärnten (zwischen 15 und 44%) sowie in der Steiermark (zwischen 18 und 42%). Die Ursache für die große Anzahl an Abgangsgemeinden in Oberösterreich liegt primär in den hohen Transferlasten für Krankenanstalten, Soziales und Landesumlage begründet.

Tabelle 5: Gemeinden mit Abgängen im ordentlichen Haushalt

Bundesland	2006			2007			2008			2009			2010		
	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.	Abg.-gem.	Gem. insges.	Anteil Abg.-gem.
Burgenland	15	171	9%	22	171	13%	17	171	10%	30	171	18%	24	171	14%
Kärnten	20	132	15%	22	132	17%	29	132	22%	58	132	44%	32	132	24%
Niederösterreich	29	573	5%	30	573	5%	37	573	6%	66	573	12%	60	573	10%
Oberösterreich	185	445	42%	159	444	36%	167	444	38%	258	444	58%	298	444	67%
Salzburg	9	119	8%	9	119	8%	9	119	8%	12	119	10%	8	119	7%
Steiermark	116	542	21%	99	542	18%	119	542	22%	196	542	36%	225	542	42%
Tirol	29	279	10%	32	279	11%	48	279	17%	54	279	19%	43	279	15%
Vorarlberg	15	96	16%	14	96	15%	21	96	22%	23	96	24%	26	96	27%
Österreich	**418**	**2357**	**18%**	**387**	**2356**	**16%**	**447**	**2356**	**19%**	**697**	**2356**	**30%**	**716**	**2356**	**30%**

Quelle: Statistik Austria: Gebarungsstatistik Gemeinden, 2006-2010;
KDZ: eigene Darstellung, 2011.

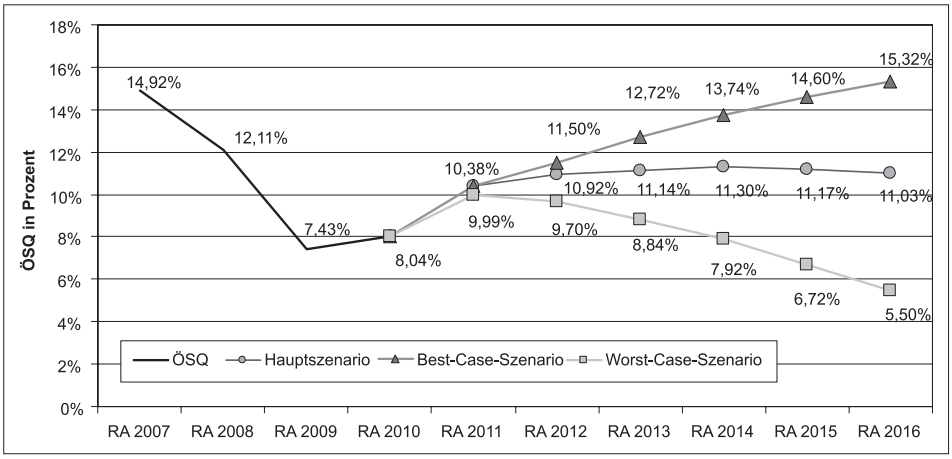
3.2 Prognose: Gemeindefinanzen bis 2016

Für die nachfolgende Prognose[24] wird von folgenden Annahmen ausgegangen. Die Ertragsanteile werden insbesondere aufgrund des Konsolidierungspakets 2012 bis 2016 zwischen 3,0 und 3,8% p. a. steigen. Bei den gemeindeeigenen Steuern wird von einem jährlichen Wachstum von 2,4 bis 3,6% p. a. ausgegangen.[25] Die Leistungen für Personal steigen um 1,0 bis 3,5% p. a., wobei entsprechend dem Konsolidierungspaket für

2013 eine Nulllohnrunde und für 2014 ein Anstieg von 1% berücksichtigt ist. Bei den Transfers an Träger öffentlichen Rechts wird von einer Zunahme zwischen 1,5 und 4,8% p. a. ausgegangen, der Pflegefonds sowie die Konsolidierungsabsichten der Länder im Krankenanstalten- und Sozialhilfebereich sollten Wirkung zeigen. Die anderen Einnahmen und Ausgabenpositionen werden im Rahmen der prognostizierten Inflationsrate angepasst.

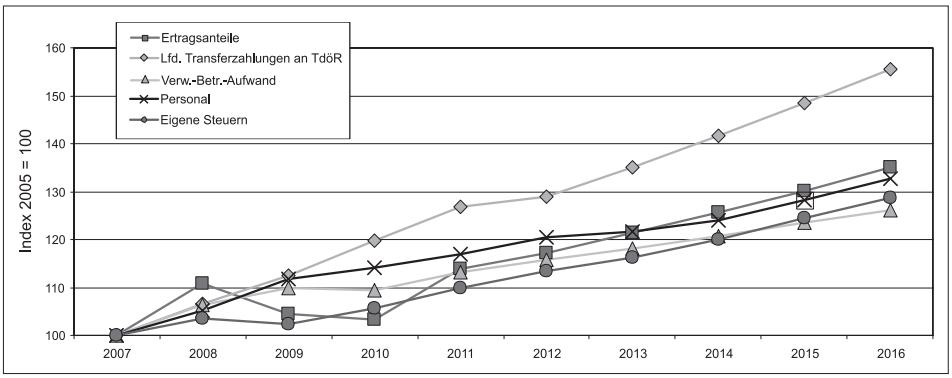
Der Überschuss der laufenden Gebarung wird bis 2016 auf voraussichtlich 1,6 Mrd. Euro steigen und sich damit nahezu wieder auf dem Niveau des Jahres 2007 befinden. In realen Werten bedeutet dies jedoch einen Rückgang des Überschusses der laufenden Gebarung um rund ein Viertel. Dies zeigt sich auch in der folgenden Abbildung: Der Überschuss der laufenden Gebarung (öffentliche Sparquote bzw. ÖSQ) ist mit rund 11% unter den Werten der Jahre 2007 und 2008. Im *Best Case*-Szenario – dies erfordert, dass die Ertragsanteile um bis zu 4,8% p. a. steigen sowie die Transfers an Träger öffentlichen Rechts sich auf eine Zunahme von 3,0% p. a. halbieren – würde 2016 wieder das Niveau von 2007 erreicht werden. Im *Worst Case*-Szenario – d. h. die Ertragsanteile steigen um maximal 2% p. a., die Transfers an Träger des öffentlichen Rechts wie in den letzten Jahren um 6% p. a. – wäre ein Rückgang der öffentlichen Sparquote auf 5,5% im Jahr 2016 gegeben.

Abbildung 5: Gemeindefinanzprognose 2016 – Überschuss der laufenden Gebarung in drei Szenarien



Die Ursachen für die Entwicklung im Hauptszenario werden in der Abbildung 6 deutlich gemacht. Danach steigen die Transfers an Träger öffentlichen Rechts zwischen 2007 und 2016 fast doppelt so stark wie die Ertragsanteile und die gemeindeeigenen Steuern. Die Gemeinden könnten

Abbildung 6: Entwicklung der zentralen Einnahmen- und Ausgabengrößen, 2007 bis 2016



Quelle: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ – eigene Berechnung 2011.

ten den Anstieg der Personal- sowie Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen mit ihren Einnahmen abdecken, der Anstieg der Transfers ist jedoch nicht auszugleichen und geht auf Kosten der Investitionskraft der Gemeinden.

3.3 Zusammenfassung

Die Ertragskraft der österreichischen Gemeinden ist in den letzten Jahren rückläufig gewesen. Die Gründe dafür liegen auf den ersten Blick im Rückgang der Ertragsanteile 2009 und 2010, jedoch zeigt eine detaillierte Sicht, dass der Rückgang primär im Anstieg der Transfers an Träger öffentlichen Rechts, die in hohem Maße als Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage an die Länder gehen, zu begründen ist. Weiters hat der Leistungsausbau im Bereich der Kinderbetreuung (inkl. verpflichtendes Gratis-Kindergartenjahr) zu Ausgabensteigerungen geführt, die in keiner Weise durch zusätzliche Einnahmen gedeckt sind. Die Nettoausgaben haben zwischen 2006 und 2010 um 73 Mio. Euro zugenommen.

Die Ertragskraft differiert zwischen den einzelnen Bundesländern stark. So weisen die Gemeinden in den Ländern mit der höchsten Transferlast auch die geringste freie Finanzspitze sowie Ertragskraft auf. Ebenso gibt es Unterschiede nach Größenklassen. Hier weisen die Gemeinden unter 1.000 EW sowie über 20.000 EW die schlechtesten Werte auf. Dies ist bei den Kleinstgemeinden – immerhin mehr als ein Viertel der österreichischen Gemeinden – auf die struktur- und effizienzbedingt hohen Ausgaben zurückzuführen, die trotz der massiven Umverteilung bei den Transfers zwischen den finanzschwachen und finanzstarken Gemeinden nicht ausgeglichen werden können. Bei den großen Gemeinden liegt die Ursa-

che darin, dass im Rahmen des Finanzausgleichs die zentralörtlichen Ausgaben nicht ausreichend abgegolten werden und über die Transfers im sekundären und tertiären Finanzausgleich (Landes-, Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlage) die Finanzkraft übergebührlich zugunsten der finanzschwachen Gemeinden abgeschöpft wird.

Die Investitionen in den Gemeindehaushalten waren rückläufig. Aufgrund der bisher nicht erfassten ausgegliederten Bereiche kann dies nicht abschließend beurteilt werden. Die Schulden steigen, wobei auch hier jene in den ausgegliederten Bereichen hinsichtlich der Höhe wie auch der Maastricht-Relevanz nicht abschließend eingeschätzt werden können.

Mittelfristig zeigt sich keine grundlegende Verbesserung der Gemeindefinanzen, der Überschuss der laufenden Gebarung wird 2016 voraussichtlich real um ein Viertel unter dem Wert von 2007 liegen. Die Investitionskraft der Gemeinden wird dadurch entsprechend geringer sein.

4. Probleme, Herausforderungen und Handlungsnotwendigkeiten

4.1 Einseitige Zielausrichtung im österreichischen Finanzausgleich

Die österreichische Finanzausgleichspraxis befasst sich nahezu ausschließlich mit dem Finanzausgleich im engeren Sinn. Vor allem zwei Ziele bestimmen das Finanzausgleichssystem. Das erste ist das Finanzierungsziel, wonach jede Ebene einen möglichst hohen Anteil am gesamten Steueraufkommen anstrebt. Das zweite fokussiert auf das Herstellen horizontaler Verteilungsgerechtigkeit zugunsten finanzschwacher Länder und Gemeinden (Ressourcenausgleich). In der Einschränkung auf diese Ziele liegt eine gravierende Schwachstelle der Finanzwirtschaft in Österreich, weil andere Zielsetzungen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn weitgehend ausgeklammert werden bzw gänzlich fehlen.[26] Die Zielsetzungen des Finanzausgleichs im weiteren Sinn stehen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung. Sie haben strategischen Charakter. Dazu gehören etwa das Wachstumsziel, das Verteilungsziel, ökologische Zielsetzungen, eine grundlegende Reform des föderalen Systems durch eine Reform des Finanzausgleichs und der Finanzverfassung sowie die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Finanzen durch eine wirkungsorientierte Budgetierung. Zudem fehlen Anreize für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz.[27] Auf der Ebene der EU, aber auch in anderen Staaten spielen solche Zielsetzungen längst eine wichtige Rolle.

Als Beispiel sei auf die Europa 2020-Strategie hingewiesen. Mit dieser Strategie sollen dauerhafte Wohlfahrtseinbußen, schleppendes Wirt-

schaftswachstum und in der Folge hohe Arbeitslosenzahlen sowie soziale Spannungen in Zukunft vermieden werden. Es soll daher wie schon zuvor mit der Lissabon-Strategie ein kräftiges Wachstum generiert werden, um so die Krise überwinden und die kommenden Herausforderungen bewältigen zu können.[28] Neu ist, dass dieses Wachstum nicht nur auf einer Steigerung des BIP, sondern auf drei gleichzeitig verfolgten prioritären Zielen basiert. Es soll erstens eine auf Wissen und Innovation basierende Wirtschaft entwickeln. Zweitens soll es integrativ sein, d. h. ein hohes Beschäftigungsniveau sicherstellen und den sozialen und internationalen Zusammenhalt fördern. Und drittens soll es nachhaltig sein, d. h. es zielt auf ressourcenschonendes, ökologisches und wettbewerbsfähiges Wirtschaften ab.

Das zentrale Instrument zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie sind die so genannten integrierten Leitlinien der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die die fünf Kernziele der EU beinhalten, die in sieben Leitinitiativen *(„flagship initiatives“)* näher spezifiziert werden:

- Förderung der Beschäftigung: 75% der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollen bis 2020 erwerbstätig sein;
- 3% des BIP-Ziel für Forschung und Entwicklung bis 2020;
- Erhöhung des Bildungsniveaus: Reduktion der Quote an SchulabbrecherInnen auf unter 10% sowie Steigerung des Anteils an HochschulabsolventInnen unter den 30- bis 43-Jährigen um mindestens 40% bis 2020;
- Verminderung von Armut und sozialer Ausgrenzung: mindestens 20 Mio. Menschen sollen bis 2020 nicht mehr vom Armutsrisiko bedroht sein;
- Erreichung der europäischen Klimaschutz- und Energieziele: Reduktion der Treibhausgasemissionen um 20% gegenüber dem Niveau von 1990, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20% und die Steigerung der Energieeffizienz um 20% bis zum Jahr 2020.

Auch wenn sich die Politik aus diversen Gründen (Angst vor Festlegungen, Zielkonflikte, rasch ändernde Rahmenbedingungen) sehr ungern auf Ziele festlegt, so sind sie für die gewünschte Zielerreichung zweifelsohne nützlich und hilfreich, auf supranationaler Ebene ebenso wie auf nationaler und subnationaler. Die Schritte für eine Reform der öffentlichen Finanzwirtschaft durch eine Neugestaltung des Finanzausgleichs und durch eine besser auf die europäischen Vorgaben abgestimmte sowie auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik sind jedoch trotz des Vorhandenseins von finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen und Vorschlägen von ExpertInnen in Österreich bislang nicht in Angriff genommen worden. Hauptverantwortlich dafür dürfte das tiefe Misstrauen zwischen den Finanzausgleichsakteuren (Bund und Länder) sein.

Im Folgenden werden einige Detailprobleme der Gemeinden und des

Gemeindefinanzausgleichs näher beschrieben und Reformoptionen dargestellt.

4.2 Transferpolitik

Die Förder- und Transferpolitik der Länder gegenüber den Gemeinden führt zu tendenziell steigender und auch unterschiedlicher Belastung der Gemeindefinanzen.[29] Mit dieser Transferpolitik wird neben dem Lastenausgleich zugunsten der Länder primär ein Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden verfolgt, der zu starken Verschiebungen bei der Finanzkraft und damit des finanziellen Gestaltungsspielraumes der Gemeinden führt.

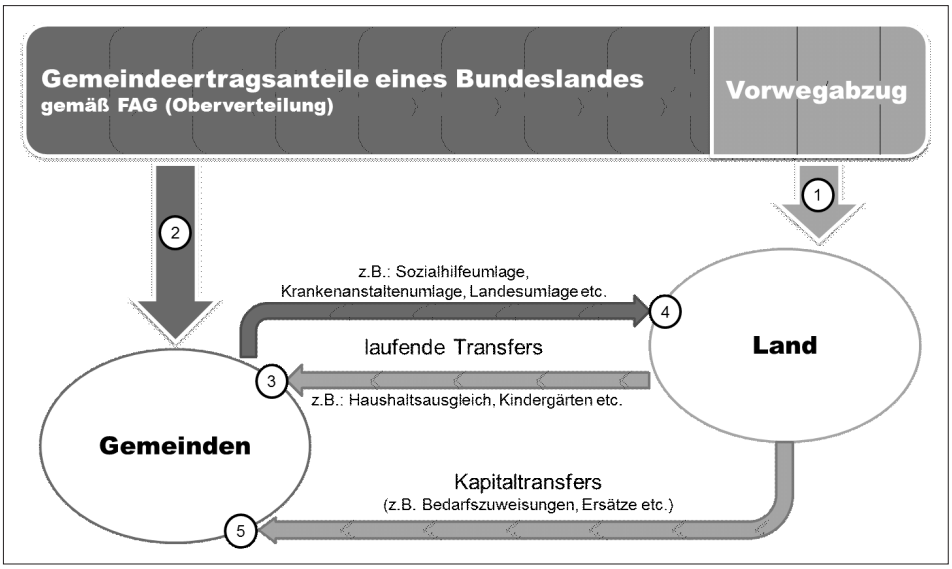
4.2.1 Förder- und Transferbeziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden

Die Verteilung der Gemeindeertragsanteile und die Transferbeziehung der Gemeinden mit dem Land im Rahmen des Finanzausgleichs können wie folgt vereinfacht dargestellt und strukturiert werden:

- Von den Gemeindeertragsanteilen eines Bundeslandes gemäß Finanzausgleichsgesetz (der sogenannten Oberverteilung) werden zunächst 12,7% vorweg abgezogen und den Ländern zur Verfügung gestellt (siehe § 11 Abs. 1 FAG 2008). Dieser Vorwegabzug ist zweckgewidmet. Die Länder sollen damit Bedarfszuweisungen an Gemeinden oder Gemeindeverbände finanzieren. Nach welchen Kriterien eine Gemeinde Anspruch auf eine solche Bedarfszuweisung hat, wird nicht geregelt und obliegt dem Ermessen des Landes.
- Die verbleibenden Ertragsanteile werden den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Die Verteilung auf die Gemeinden eines Bundeslandes erfolgt gemäß § 11 Abs. 2 FAG 2008. Dabei werden ca. 16% der Mittel pro Kopf nach EinwohnerInnen verteilt, 59% nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (gem. § 9 Abs. 10 FAG 2008) und die verbleibenden 25% nach den in § 11 Abs. 2 FAG 2008 angeführten Regelungen und Fixschlüsseln.
- Im Laufe des Jahres erhalten die Gemeinden von den Ländern laufende Transfers. Diese kommen beispielsweise strukturschwachen und unterfinanzierten Gemeinden zugute und ermöglichen diesen den Haushaltsausgleich. Diese Zuwendungen werden aus dem zuvor erläuterten Vorwegabzug finanziert. Darüber hinaus leistet das Land Zuschüsse in etlichen Leistungsbereichen (ein bekanntes Beispiel ist die Kinderbetreuung), von denen alle Gemeinden profitieren.
- Gemeinden haben allerdings auch laufende Transfers an das Land zu leisten. Dies sind allen voran die Sozialhilfeumlage, die Krankenanstaltenumlage und die Landesumlage.

- Neben den laufenden Transferzahlungen erhalten Gemeinden vom Land bei Bedarf auch sogenannte Bedarfszuweisungen, die in aller Regel für förderungswürdige Investitionsprojekte vergeben werden. Dabei kann es sich um Einmalzuschüsse handeln. Es kann aber auch sein, dass das Land mittel- und langfristig einen Teil des Schuldendienstes übernimmt, der aus der Finanzierung des Investitionsprojektes entsteht (= Ersätze). Finanziert werden diese Transfers ebenfalls aus den Vorwegabzügen.

Abbildung 7: Schematische Darstellung der Verteilung der Gemeindeertragsanteile und der Transferbeziehungen zwischen den Gemeinden und dem Land



Quelle: KDZ: eigene Darstellung, 2012.

In Summe belaufen sich die Transferausgaben der österreichischen Gemeinden an die Länder auf 2,5 Mrd. Euro (2010), die Transfereinnahmen betragen 1,5 Mrd. Euro (inkl. Bedarfszuweisungsmittel). Es verbleibt ein negativer Transfersaldo[30] der Gemeinden zum/vom Land in Höhe von rund 1 Mrd. Euro. Zwischen 2006 und 2010 sind die Transferausgaben der Gemeinden an die Länder um insgesamt 565 Mio. Euro bzw. 28,7% gestiegen, die Transfereinnahmen der Gemeinden von den Ländern hingegen nur um 261 Mio. Euro bzw. 20,5%. Folglich hat sich der Transfersaldo der Gemeinden gegenüber den Ländern um 304 Mio. Euro bzw. 43,5% verschlechtert. Wird berücksichtigt, dass die Bedarfszuweisungsmittel der Länder an die Gemeinden aus den Vorwegabzügen im Ausmaß von 12,7% der Gemeinde-Ertragsanteile finanziert werden, beläuft sich

der negative Transfersaldo der Gemeinden zu Lasten der Länder im Jahr 2010 auf rund 1, 7 Mrd. Euro.

Den höchsten negativen Transfersaldo haben im Jahr 2010 die Gemeinden der Bundesländer Oberösterreich, Kärnten und Salzburg. Der geringe Saldo der Gemeinden im Burgenland ist zu einem großen Teil auf die geringe Krankenanstaltenumlage zurückzuführen. Während die Krankenanstaltenumlage im Burgenland 20 Euro pro Kopf beträgt, liegt sie in Oberösterreich bei 195 Euro pro Kopf. Da in der Steiermark seitens des Landes gänzlich auf die Einhebung einer Krankenanstaltenumlage verzichtet wird, erzielen die steirischen Gemeinden im Jahr 2010 sogar einen positiven Transfersaldo von fünf Euro pro Kopf.

Die Umlagenbelastung der Gemeinden ist die Hauptursache für den unterschiedlichen Transfersaldo in den einzelnen Bundesländern. Die höchste Umlagenbelastung weisen die Gemeinden in Oberösterreich, Kärnten und Vorarlberg auf.

Abbildung 8: Transfersaldo der Gemeinden zum/vom Land, 2006 bis 2010 nach Bundesland, Euro pro Kopf

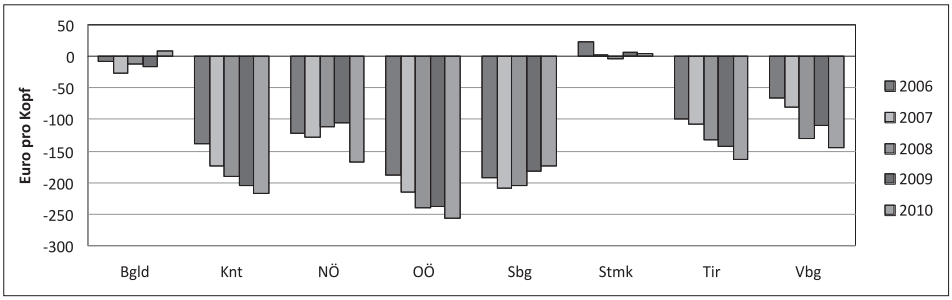
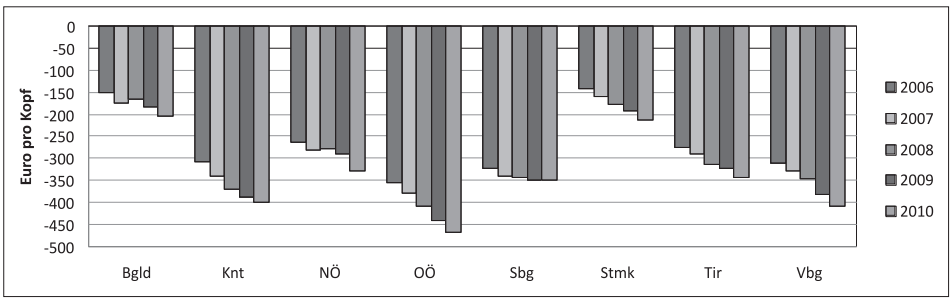
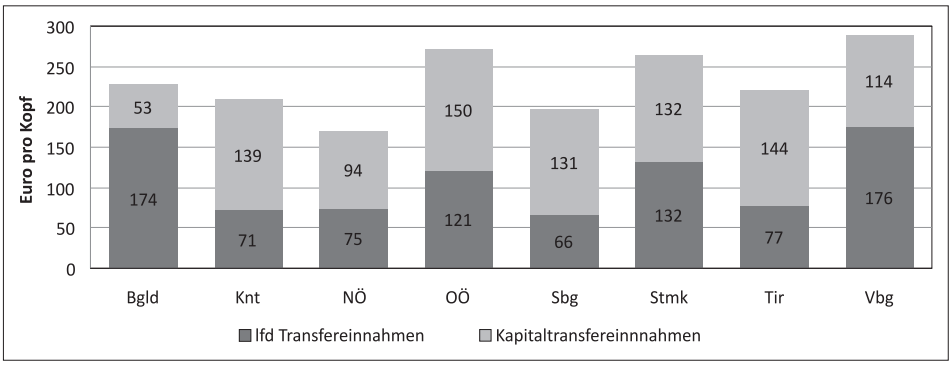


Abbildung 9: Umlagenbelastung der Gemeinden nach Bundesland im Zeitverlauf, 2006 bis 2010, Euro pro Kopf



Quelle zu Abb. 8 und 9: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2006 bis 2010; KDZ: eigene Berechnungen 2012.

Abbildung 10: Förderungen der Gemeinden nach Bundesland, 2010, Euro pro Kopf



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2010; KDZ: eigene Berechnungen 2012.

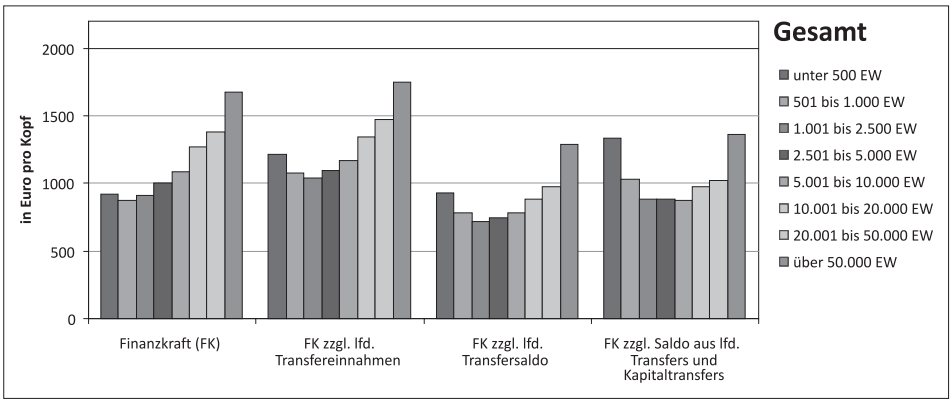
Daneben spielen die unterschiedlichen Förderungen eine wesentliche Rolle, die die Länder den Gemeinden zukommen lassen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen laufenden Transferzahlungen, bei denen es sich in der Regel um Landesförderungen handelt, und Kapitaltransferzahlungen, die primär Bedarfszuweisungsmittel sind und aus den Vorwegabzügen von den Gemeinde-Ertragsanteilen finanziert werden. Am stärksten werden die Gemeinden in Vorarlberg gefördert. Die wenigsten Mittel fließen in Niederösterreich vom Land an die Gemeinden.

4.2.2 Verteilungswirkungen der Förder- und Transferpolitik auf Gemeinden

Die Transferverflechtungen der Gemeinden mit dem Land wirken auch zwischen den Gemeinden umverteilend. Während die Finanzkraft je EW (Ertragsanteile plus gemeindeeigene Steuern) mit der Gemeindegröße steigt, wird durch die Transfers zwischen Land und Gemeinden der Finanzkraftausgleich überkompensiert. So verfügen die Gemeinden bis 500 EW über eine Finanzkraft von rund 918 Euro je EW, nach den Transfers beläuft sich die Finanzkraft auf 1.336 Euro je EW. Die Gemeinden von 10.000 bis 50.000 EW haben vor den Transfers eine Finanzkraft von 1.082 bis 1.377 Euro je EW, nach den Transfers beläuft sich die Finanzkraft auf 871 bis 1.018 Euro, also weit unter den Kleinstgemeinden. Zusammenfassend zeigt sich, dass die Gemeinden unter 1.000 EW nach den Transfers über eine größere Finanzkraft verfügen als die Gemeinden zwischen 1.001 und 50.000 EW. Es erfolgt somit kein Finanzkraftausgleich, sondern eine Überkompensation zugunsten der Gemeinden unter 1.000 EW.

Die größeren Gemeinden verfügen aufgrund des Finanzausgleichs über wesentlich weniger Finanzmittel für die Finanzierung der zentralörtlichen

Abbildung 11: Auswirkungen des Finanzausgleichs auf die Finanzkraft nach Einwohnergrößenklassen – in Euro je EW, 2010



Quelle: Statistik Austria: Gemeindegebarung 2010; KDZ: eigene Darstellung 2012.

Aufgaben wie auch der Kernaufgaben als die kleineren, in der Regel finanzschwächeren Gemeinden. Auch bei der Betrachtung der Ertragsanteile zeigt sich, dass der Finanzausgleich durch die Transfers auf den Kopf gestellt wird.[31]

4.2.3 Kritisches Resümee

Das Transfersystem wäre grundsätzlich zu reformieren. So schafft das derzeitige Transfersystem auf der Ebene der Länder und Gemeinden durch eine Vielzahl von Transfers erhebliche Intransparenz. Es ist nicht nachvollziehbar, wer welche Mittel mit welchen Verteilungswirkungen bekommt bzw. begleichen muss. Das derzeitige System führt zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern wie auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Die Gemeinden haben im Rahmen der laufenden Transfers rund 1,7 Mrd. Euro mehr an die Länder zu zahlen, als sie von diesen erhalten. Unter Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel der Länder (die aus den Vorwegabzügen von den Gemeindeertragsanteilen finanziert werden) sind dies immer noch rund 1,0 Mrd. Euro jährlich. Bei der Landesumlage finanzieren die Gemeinden Landesaufgaben mit, es handelt sich um einen Lastenausgleich zugunsten der Länder. Im Bereich der Krankenanstalten und Sozialhilfe haben die Länder die Aufgabenverantwortung, die von der Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung getrennt ist, weshalb die Gemeinden mitfinanzieren müssen. Die Mitbestimmungs- und -gestaltungsmöglichkeiten seitens der Gemeinden sind gering und de facto nicht gegeben. Auch dabei handelt es sich um einen Lastenausgleich der Gemeinden zugunsten der Länder. Die Höhe der Umlage ist in der Regel von der Finanzkraft der einzel-

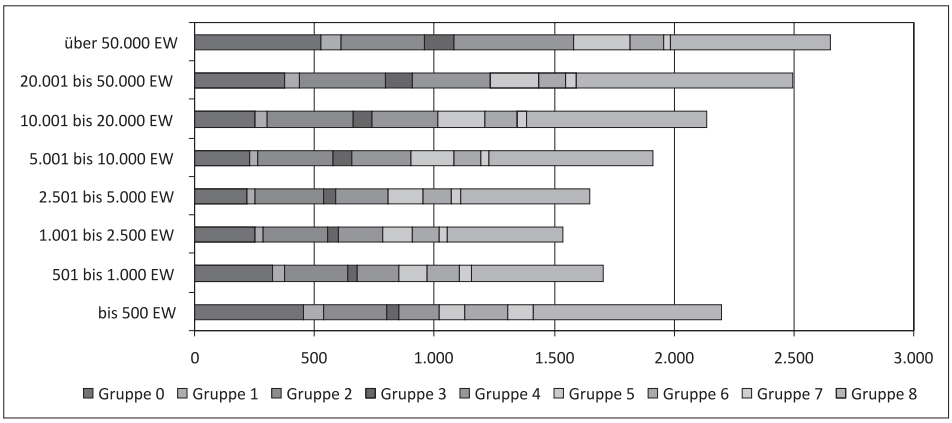
nen Gemeinde bestimmt (je größer diese ist, desto höher sind die Transfers, wie auch umgekehrt), weshalb hierbei ein Lastenausgleich zugunsten der Länder mit einem Ressourcenausgleich zwischen den Gemeinden verknüpft wird – bei vollständiger Intransparenz, wer wieviel wofür (Lastenausgleich zugunsten Land, Ressourenausgleich von bzw. an Gemeinden) bezahlt.

Zwischen den Gemeinden führt die Transferpolitik der Länder zu einer massiven Umverteilung. Die Finanzkraftausstattung wird nicht angeglichen, ganz im Gegenteil: Die kleinen und damit in der Regel finanzschwachen Gemeinden haben nach den Transfers in der Regel sogar eine höhere Finanzkraft als die größeren, in der Regel finanzstarken Gemeinden. Dadurch wirkt das bestehende Transfersystem auch strukturkonservierend und bietet keine Anreize, eigene Einnahmen (insbesondere gemeindeeigene Steuern) zu lukrieren (da dies umgehend zu einer höheren Transferlast führt) sowie intern zu konsolidieren (da die Abgänge auf Basis relativ geringer Auflagen durch Bedarfszuweisungsmittel, die andere Gemeinden wiederum über den Vorwegabzug im Finanzausgleich bereitstellen müssen, abgedeckt werden).

4.3 Kleinteilige Gemeindestrukturen

Die österreichische Gemeindestruktur ist kleinteilig. Von den 2.356 Gemeinden umfassen 26% 1.000 und weniger EinwohnerInnen, 46% haben zwischen 1.001 und 2.500 EW, 18% zwischen 2.501 und 5.000 EW sowie 10% über 5.000 EW. Die Folge dieser kleinteiligen Struktur sind unterschiedlich hohe Ausgaben in den einzelnen Gemeindegrößenklassen. Insbesondere die Gemeinden bis 1.000 EW weisen überdurchschnittlich hohe Ausgaben auf. So sind die ordentlichen Ausgaben der Gemeinden bis 500 EW höher als in den folgenden Größenklassen bis 20.000 EW; auch die Ausgaben der Größenklasse 501 bis 1.000 EW sind höher als jene der Gemeinden zwischen 1.001 und 5.000 EW. Die Gründe für die höheren Ausgaben der Gemeinden bis 1.000 EW liegen in den hohen Ausgaben für die Verwaltung und die politischen Organe (Gruppe 0) sowie für die technische Infrastruktur (Gruppe 6 und 8). Die Gemeinden ab 20.000 EW weisen wieder höhere Ausgaben als die kleinen Gemeinden auf, was insbesondere auf die zentralörtlichen Aufgaben zurückzuführen ist. Die geringsten Ausgaben für die Verwaltung und politischen Organe (Gruppe 0) haben die Gemeinden zwischen 2.501 und 10.000 EW. Die höheren Verwaltungsausgaben bei den kleineren Gemeinden sind insbesondere Ineffizienzen bzw. der Nichtnutzung von Skaleneffekten geschuldet, jene der größeren Gemeinden sind auf die ab dieser Größenklasse gegebenen Bezirksverwaltungsagenden zurückzuführen.

Abbildung 12: Ordentliche Ausgaben nach Größenklassen in Euro je EW 2010



Quelle: Statistik Austria – Gemeindefinanzgebarung 2010,
KDZ – eigene Berechnungen 2011.
Anmerkung: Gruppe 0 = Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung; Gruppe 1 = Öffentliche Ordnung und Sicherheit; Gruppe 2 = Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft; Gruppe 3 = Kunst, Kultur und Kultus; Gruppe 4 = Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung; Gruppe 5 = Gesundheit; Gruppe 6 = Straßen- und Wasserbau, Verkehr; Gruppe 7 = Wirtschaftsförderung; Gruppe 8 = Dienstleistungen

Die Ausgabenstruktur führt dazu, dass die kleineren Gemeinden einen höheren Finanzierungsbedarf haben, der über die Transfers auf der Ebene des sekundären und tertiären Finanzausgleichs auch auf Kosten der größeren Gemeinden bereitgestellt wird. Zur Nutzung der Effizienzpotenziale bedarf es einer Gemeindestrukturreform, wofür zwei Optionen bestehen:[32] erstens umfassende Kooperationen im Sinne „5 Gemeinden bilden 1 Verwaltung“, wie es beispielsweise seit Jahren in Schleswig-Holstein praktiziert wird, aber auch in Oberösterreich, wo sogenannte Verwaltungsgemeinschaften umgesetzt werden sollen. Zweitens Gemeindefusionen, wie sie seit Jahren in der Schweiz ein Thema sind bzw. derzeit auch in der Steiermark umgesetzt werden. Ziel der Strukturreformen ist einerseits die Nutzung von Synergiepotenzialen in der Verwaltung, aber auch in den Bereichen der Kinderbetreuung und Schulen sowie der technischen Infrastruktur inkl. Bauhöfe. Dabei können durchaus fünf Prozent der laufenden Ausgaben (exkl. Transfers und Zinsen) lukriert werden.[33] Andererseits geht es auch darum, schlagkräftige Gemeinden zu schaffen, die ihre Aufgaben erfüllen und eine abgestimmte Entwicklung in der Region, aber auch überregional vorantreiben.

Die bestehenden Rahmenbedingungen im Finanzausgleich im weiteren Sinn (d. h. inklusive des Transfersystems) behindern derzeit die Struktur-

reformen, da kleinteilige Strukturen durch übergebührliche Zuschüsse gestützt werden, Abgangsgemeinden relativ einfach zur Abgangsdeckung kommen und keine Anreize zur Veränderung bestehen.

4.4 Gemeindeautonomie und Stärkung der Steuerautonomie

Nach der österreichischen Bundesverfassung (Art 116 Abs 1 B-VG) sind Gemeinden Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Jede Gemeinde ist auch ein selbstständiger Wirtschaftskörper und kann innerhalb der gesetzlichen Schranken Vermögen aller Art besitzen, erwerben und darüber verfügen; sie kann wirtschaftliche Unternehmen betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig führen und Abgaben ausschreiben.[34] Als Selbstverwaltungskörper kommen der Gemeinde ein eigener und ein übertragener Wirkungsbereich zu. Gemeindeautonomie bedeutet daher, dass die Gemeinden im Rahmen ihres eigenen Wirkungsbereiches selbstständig und frei von Weisungen der staatlichen Verwaltung tätig werden können.

Die gemeindliche Selbstverwaltung stellt somit ein verfassungsrechtliches Prinzip dar und bildet damit die Basis der lokalen Demokratie. Sie setzt aber zwingend voraus, dass die Gemeinden über eine ausreichende, d. h. aufgabenadäquate Finanzmittelausstattung verfügen. Derzeit sind aber viele österreichische Gemeinden Abgangsgemeinden und daher nicht mehr in der Lage, ihre Haushalte auszugleichen. Besonders stark war der Anstieg der Abgangsgemeinden im Jahr 2010 nach dem Ausbruch der Wirtschaftskrise. Im Bundesländervergleich war die Entwicklung sehr unterschiedlich. Besonders stark betroffen ist Oberösterreich, wo im Jahr 2010 etwa zwei Drittel aller Gemeinden Abgangsgemeinden waren.

Eine der wesentlichen Ursachen für die hohe Zahl an Abgangsgemeinden in Oberösterreich liegt darin, dass die oberösterreichischen Gemeinden deutlich höhere Transferzahlungen leisten müssen als die Gemeinden anderer Bundesländer. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs finanzieren sie einen überdurchschnittlich hohen Anteil an den Sozialausgaben. Auch der Krankenanstaltenbeitrag an das Land ist stark gestiegen. Die oberösterreichischen Gemeinden verfügen zwar über eine durchschnittliche Finanzkraft, aufgrund der hohen Transferleistungen sinkt sie jedoch unter den Bundesdurchschnitt. Der Landesrechnungshof sieht das aus dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie problematisch, weil die Gemeinden hohe Kostensteigerungen in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Gratiskindergarten mittragen müssen, ohne dass sie die Rahmenbedingungen und Standards direkt beeinflussen können.[35] In abgeschwächter Form gilt das auch für die Gemeinden in den anderen Bundesländern.

Die Abgabenautonomie der Gemeinden ist im internationalen Vergleich begrenzt. Österreich befindet sich mit einem Anteil der Gemeindesteuern an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen von 3,3% an sechstletzter Stelle unter den OECD-Mitgliedstaaten und damit auch weit unter dem Durchschnitt.[36] Schweden hat mit 36,3% den höchsten Anteil in der Gruppe der europäischen Länder, in föderalen Ländern wie der Schweiz beträgt der Anteil der kommunalen Abgaben an den gesamtstaatlichen Abgabeneinnahmen bei 15,7%. Der OECD-Durchschnitt beläuft sich auf 11%. Weiters ist der Anteil der gemeindeeigenen Steuern an den gesamten kommunalen Einnahmen rückläufig und hat sich in den beiden letzten Jahrzehnten von etwa 40 auf 20% halbiert. Die Ursachen liegen primär im ersatzlosen Wegfall der Getränkesteuer sowie in der Nicht-Reform der Grundsteuer, u. a. mit der unzureichenden Aktualisierung der Einheitswerte. Folglich hat sich die Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben erhöht und damit die eigene Gestaltungskraft reduziert.

Thöni und Bonn (2012) sprechen daher zu Recht davon, dass die Gemeinden in den letzten Jahren lediglich eine „reaktive Selbstverwaltung“ ausüben konnten, die als weitgehend fremdbestimmte Verwaltung bezeichnet werden kann. Eine echte Gemeindeselbstverwaltung auf Basis einer „lebenden Gemeindeautonomie“ erfordere daher, dass die Gemeinden wiederum auf die Schiene der aktiven Selbstverwaltung zurückgestellt werden müssen: im Bereich der Aufgabenerfüllung, der Ausgabentätigkeit (Entflechtung der Verantwortlichkeiten für die Erfüllung der Aufgaben und ihrer Finanzierung), insbesondere aber der (eigenen) Finanzierung. Eine wesentliche Voraussetzung für eine selbstbestimmte Gemeindeverwaltung besteht freilich in ausreichenden gemeindeeigenen Einnahmen. Als „verlängerte Werkbänke“ des Bundes und vor allem der Länder im Bereich der übertragenen Aufgaben können die Gemeinden ihre selbstständig wahrzunehmenden Aufgaben zunehmend weniger erfüllen, obwohl das Sichern einer ausreichenden Einnahmenautonomie der subnationalen Ebenen ein vorrangiges Ziel des Finanzausgleichs im engeren Sinn ist.

4.5 Fehlende Aufgabenorientierung im Finanzausgleich

Der österreichische Finanzausgleich ist dadurch gekennzeichnet, dass die Zuteilung der finanziellen Mittel auf Länder und Gemeinden überwiegend pauschal erfolgt. Das bedeutet, dass auf besondere Lasten, die einzelne Gebietskörperschaften zu tragen haben, keine oder nicht ausreichend Rücksicht genommen wird. Die Basis für die Zuteilung der Mittel bildet vorwiegend die Volkszahl, wobei entweder direkt auf diese abgestellt wird oder in Form des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die Kosten für die Aufgaben, die von einer Gemeinde (einem Bundesland) zu er-

füllen sind, sind nicht notwendigerweise eine einfache Funktion der Volkszahl, sondern hängen sehr häufig von anderen Faktoren (demografische Entwicklung, sozio-ökonomische Faktoren) oder von regionalen Gegebenheiten (Siedlungsstruktur, topografische Gegebenheiten) ab. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die Mittel des Finanzausgleichs keine kostendeckende Aufgabenerfüllung gewährleisten. Das ist auf der Ebene der Gemeinden darauf zurückzuführen, dass zentrale Grundprinzipien der Gemeindefinanzierung überholt sind:

Zunächst ist das in der österreichischen Bundesverfassung postulierte Prinzip der Einheitsgemeinde anzuführen, wonach die Gemeinden unabhängig von den erwähnten strukturellen Faktoren ähnliche Aufgaben, die weitgehend als „Pflichtaufgaben" verstanden werden, zu erfüllen haben. Was die Finanzierung anlangt, wird bisher die Zahl der EinwohnerInnen (bzw. die abgestufte Zahl der EinwohnerInnen) als zentraler Bestimmungsfaktor angesehen, womit (über)proportionale Beziehungen zwischen Einwohnerzahl, Aufgaben und notwendigen Finanzmitteln angenommen werden. Dies führt dazu, dass beispielsweise eine 7.000 EW-Gemeinde genauso hohe Ertragsanteile bekommt wie eine Gemeinde mit 700 EW, obwohl die erstgenannte z. B. ein Hallenbad betreibt (dessen Abgang sie alleine zu finanzieren hat) und als Bezirksstadt auch andere regional wirkende bzw. in Anspruch genommene Aufgaben wahrnimmt.

Ein weiteres, der Aufgabenorientierung entgegenstehendes Grundprinzip des österreichischen Finanzausgleichs besteht in der vermischten Finanzierung verschiedener öffentlicher Aufgaben (Ko-Finanzierung der Gemeinden in Aufgabenbereichen, für die die Bundesländer zuständig sind). Dieses Prinzip verhindert eine klare aufgabenbezogene Gestion der Gemeinden.

Die heutige komplexe und differenzierte Gesellschaft mit ihren vielfältigen Anforderungen an die öffentliche Hand, die über die früheren Pflichtaufgaben weit hinausgehen, lässt diese Grundprinzipien als überholt erscheinen.

Ältere und neue empirische Studien zeigen, dass der Indikator Volkszahl die Sonderlasten von Gemeinden aufgrund demografischer, sozio-ökonomischer, topografischer, ballungsraumspezifischer oder zentralörtlicher Faktoren nicht berücksichtigen kann.[37] Um einen besseren Konnex zwischen differenzierten Aufgaben und unterschiedlichen Stückkosten herstellen zu können, soll daher das Prinzip einer aufgabenorientierten Mittelverteilung im vertikalen und horizontalen Finanzausgleich die bisherigen Grundprinzipien ablösen. Im vertikalen Finanzausgleich geht es daher darum, die durch strategische Zielsetzungen zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarten Prioritäten durch entsprechende Verschiebungen der Mittelverteilung abzulösen. Im horizontalen Finanzausgleich geht es darum, neben durchschnittlich ähnlichen Lasten der

Aufgabenerfüllung (Basisaufgaben) auch Sonderlasten für einzelne Gemeinden (überdurchschnittlich hohe Versorgungserfordernisse, niedrige Siedlungsdichte, Erfordernis überdurchschnittlich hoher Versorgungsgrade) zu identifizieren und entsprechend zu finanzieren. Zur Verteilung der Mittel sollen daher neben der Volkszahl auch verursachungsgerechte demografische, topografische und sozio-ökonomische Indikatoren, wie sie in vielen Ländern bereits gang und gäbe sind, herangezogen werden.[38]

5. Ausgewählte Reformerfordernisse für die Gemeinden

Der österreichische Finanzausgleich weist einige zentrale Systemmängel auf.[39] Die Kompetenzen und faktischen Trägerschaften der einzelnen staatlichen Ebenen bei verschiedenen kostspieligen Aufgaben im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich werden bei der Mittelverteilung im Finanzausgleichgesetz nicht ausreichend berücksichtigt. Kommunen sind mit eigenen Steuerquellen unzureichend ausgestattet. Die Ertragsanteile werden nicht nach dem Aufgabenumfang und der regionalen Stellung einer Gemeinde horizontal verteilt, sondern mit an EinwohnerInnen orientierten Schlüsseln. Die intragovernmentalen Transferzahlungen im vertikalen Finanzausgleichsgefüge (Bund zu Ländern, zwischen Land und den jeweiligen Gemeinden) wurden in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive ausgeweitet. Dies führte zu massiven Umverteilungen von größeren zugunsten kleinerer Gemeinden wie auch von finanzkräftigen zu finanzschwachen Gemeinden. Die Verteilung der Ertragsanteile im primären Finanzausgleich wird dadurch auf den Kopf gestellt, der Finanzkraftausgleich wird überkompensiert.

Es bedarf daher eines mehrdimensionalen Ansatzes, der einerseits beim Finanzausgleich ansetzt und hierbei eine grundlegende Reform in Richtung Aufgabenorientierung fördert sowie mit einer Zusammenführung von Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung das Transfersystem hinsichtlich seines Umfangs reduziert und hinsichtlich seiner Wirkungen korrigiert. Damit verbunden ist auch eine Stärkung der Gemeindeabgaben, um die Gemeindeautonomie überhaupt gewährleisten zu können. Auch eine Gemeindestrukturreform muss dazu einen Beitrag leisten, um bestehende Synergien zu nutzen sowie auch das Transfersystem leichter reformierbar zu machen.

Schließlich ist gerade angesichts des engen Korsetts durch die neue europäische Steuerungsarchitektur, die durch den Stabilitätspakt 2012 übernommen wird, eine verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs dringend geboten, die auch eine verbesserte Koordination der Budgetpolitik zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch zur supranationalen Ebene hin zum Inhalt hat.

5.1 Reform des Transferregimes

Das Transfersystem wäre grundsätzlich zu reformieren. So schafft das derzeitige Transfersystem auf der Ebene der Länder und Gemeinden durch eine Vielzahl von Transfers erhebliche Intransparenz. Es ist nicht nachvollziehbar, wer welche Mittel mit welchen Verteilungswirkungen bekommt bzw. begleichen muss. Das derzeitige System führt zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern wie auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Die Gemeinden haben im Rahmen der laufenden Transfers rund 1,7 Mrd. Euro an die Länder zu zahlen; unter Berücksichtigung der Bedarfszuweisungsmittel der Länder (die aus den Vorwegabzügen von den Gemeindeertragsanteilen finanziert werden) sind dies immer noch rund 1,0 Mrd. Euro jährlich. Zwischen den Gemeinden führt die Transferpolitik der Länder zu einer massiven Umverteilung. Die Finanzkraftausstattung wird nicht angeglichen, ganz im Gegenteil: Die kleinen und damit in der Regel finanzschwachen Gemeinden haben nach den Transfers in der Regel sogar eine höhere Finanzkraft, als die größeren, in der Regel finanzstarken Gemeinden. Folglich setzen die Reformoptionen an der Umverteilung zwischen Ländern und Gemeinden und zwischen den Gemeinden selbst sowie an der Transparenzfrage an.[40]

5.1.1 Reformen auf Ebene der Länder und Gemeinden

Im Mittelpunkt sollte dabei das Entflechten der Transfers zwischen Ländern und Gemeinden stehen, indem beispielsweise die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenfinanzierung künftig vollständig die Länder tragen, während die Kinderbetreuung und Musikschule vollständig von den Gemeinden finanziert werden. Damit soll in wichtigen Leistungsbereichen die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung vorangebracht werden.

Falls diese Entflechtung nicht umsetzbar ist, sollten künftig die Sozialhilfe- und Krankenanstaltenumlagen nicht nach der Finanzkraft, sondern nach leistungsgerechten Indikatoren (wie beispielsweise Mindestsicherungs- bzw. SozialhilfeempfängerInnen, in Krankenanstalten versorgten Personen bzw. Anzahl der Hauptwohnsitze) erfolgen.

Weiters könnte die Landesumlage gegen Landesförderungen (z. B. Schulen, Feuerwehr, Kinderbetreuung usw.) abgetauscht werden. D. h., für den Verzicht auf die Landesumlage werden entsprechend geringere Förderungen vom Land an die Gemeinden gezahlt.

Mit einer Reform der Bedarfszuweisungsmittel sollten klare, transparente Richtlinien eingeführt werden, die von einem Beirat mit Einbeziehung des Landes, des Österreichischen Gemeindebundes und Österreichischen Städtebundes vollzogen werden. Dieser Beirat hat die Aufgabe, die

Richtlinien zur Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel zu beraten und zu beschließen und wird über die Mittelvergabe informiert.

Schließlich bedarf es eines jährlichen Transferberichts in den einzelnen Bundesländern, der über die Transferbeziehungen zwischen den Ländern und Gemeinden und deren Wirkungen Bericht erstattet.

5.1.2 Reformen auf Ebene der Gemeinden

Auf Ebene der Gemeinden sollten künftig anstatt der Vielzahl an Transfers nur ein bis zwei Transfers zum Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden dienen. Dieser Ressourcenausgleich sollte auch nicht – wie derzeit – zu einer Nivellierung oder sogar Überkompensierung der Finanzkraft führen, sondern finanzschwache Gemeinden auf 80 bis 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft heranführen.

Weiters sollte für den Lastenausgleich die Zuteilung von Bedarfszuweisungsmitteln verstärkt nach objektiven Kriterien (sozio-demografischen, geografisch-topografischen Faktoren) erfolgen. Die Abgeltung regionaler *Spillovers* für die Bereitstellung von Leistungen, die auch von BürgerInnen anderer Gemeinden wahrgenommen werden, sollte durch finanzielle Entschädigung für zentralörtliche Aufgaben berücksichtigt werden. Weiters sollten auch künftig Strukturausgleichs-Transfers für selektive regionale Projekte in wirtschaftsschwächeren, finanzärmeren Regionen entsprechend berücksichtigt werden.

5.2 Gemeindestrukturreform als Beitrag zur Stärkung der Gemeindeautonomie

Auf kommunaler Ebene kann eine umfassendere Gemeindestrukturreform wichtige Beiträge zur regionalen Entwicklung, Stärkung der Gemeindefinanzen, Verbesserung der Qualität wie auch wieder zu freien Mitteln für wichtige Investitionen leisten. Unabdingbar sind umfassende und flächendeckende Kooperationen im Sinne „5 Gemeinden bilden 1 Verwaltung“. Mit dem seit Oktober 2011 gesetzlich möglichen Mehrzweckverband ist dafür auch eine organisatorische Plattform geschaffen worden. Gemeindefusionen werden derzeit in der Steiermark verfolgt, wobei sich hier zeigt, dass nicht nur kleine Gemeinden Adressaten von solchen Vereinigungen sind, sondern durchaus Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen und darüber hinaus entstehen können. Immer wieder kommt Zweifel auf, ob die Reformen zu finanziellen Entlastungen führen können. Beispiele aus der Schweiz (Fusionen) sowie Schleswig-Holstein (gemeinsame Verwaltungen) zeigen, dass durch solche Prozesse durchaus 3 bis 10 Prozent der laufenden Ausgaben an Einsparungen lukriert werden können. Das sind Mittel, die dann für erhöhte Investitionen, die zusätzliche Verbesserung des Leistungsportfolios sowie für den Schuldenabbau ver-

wendet werden können. Die bestehenden Potenziale von umfassenden Verwaltungskooperationen bzw. Fusionen zeigen sich auch in Österreich, wo in allen Bundesländern die kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hohe Verwaltungsausgaben aufweisen. Zudem zeigt sich im Kindergarten- und Schulbereich der Trend, dass je kleiner die Gemeinde, desto geringer die Auslastung der jeweiligen Infrastruktur ist. Die Gemeindestrukturreform bringt jedoch nicht nur Einsparungen, sondern sie ist die Grundlage für eine gestärkte Gemeindeautonomie sowie eine verbesserte Regionalentwicklung und Positionierung. In diesem Zusammenhang sollten auch in der Bundesverfassung vorhandene Formen wie die Gebietsgemeinde genutzt und gesetzlich konkretisiert werden.[41] Die Gebietsgemeinde ermöglicht eine Regionalisierung der kommunalen Ebene bei weiterem Bestehen der Ortsgemeinden, jedoch unter Ausnutzung der Potenziale in der Verwaltung und teilweise auch in der politischen Struktur. Zusätzlich könnte auch ein großer Teil der Bezirksverwaltungsagenden in Gebietsgemeinden integriert werden.

5.3 Stärkung der Gemeindeabgaben

Aufgrund der relativ geringen Gemeindeautonomie und des sinkenden Anteils am gesamtstaatlichen Aufkommen ist eine Forcierung der Stärkung der kommunalen Abgabenautonomie ein wichtiger Schritt. Die Reform und der Ausbau der bestehenden gemeindeeigenen Steuern können hier ein wichtiger Anknüpfungspunkt sein. Für eine Reform der Grundsteuer gibt es fertige Konzepte inkl. eines Gesetzesentwurfes.[42] Es gilt nur, diese Vorschläge aufzugreifen und politisch umzusetzen.

Vorzugsweise sollte die Grundsteuer reformiert und ausgebaut werden. Hier geht es um eine Aufstellung auf ein neues System mit einer Umstellung des Bewertungsverfahrens vom Einheitswert auf einen kombinierten Ansatz von Grundstücksfläche und -typ. Weiters sollte die Möglichkeit der Zweitwohnsitzabgabe forciert und umgesetzt werden.

Eine aktuelle Studie[43] sieht fünf weitere Optionen zum Ausbau der kommunalen Abgabenautonomie:

1. Kommunale Zuschlagsrechte auf die Einkommensteuer,
2. Ausbau und Stärkung der Kommunalsteuer in Richtung Wertschöpfungsabgabe,
3. umweltbezogene kommunale Abgaben,
4. Ausbau und Stärkung der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gemeindeeinrichtungen und Diensten – kommunaler Infrastrukturbeitrag,
5. Einführung einer Abgabe auf alkoholische Getränke.

Eine höhere Abgabenautonomie auf kommunaler Ebene sollte jedoch auch weitreichende Gestaltungsrechte der Gemeinden mitbedenken, die

die Abgabenhöhen durch die Gemeinden „innerhalb bestimmter – vom Bundesgesetzgeber durchaus zu regulierenden – Grenzen“[44] festsetzbar machen. Eine höhere Abgabenautonomie ist natürlich immer mit einer intensivierten Konkurrenz zwischen den Gemeinden verbunden, „sei es durch einen mobilitätsgetriebenen Wettbewerb um steuerliche Bemessungsgrundlagen, sei es durch einen intensivierten Vergleichswettbewerb (*yardstick competition*) um die effizientesten Lösungen.“[45] Eine Stärkung der Abgabenautonomie heißt, dass der (fiskalische) Wettbewerb der Gemeinden, der sich bislang fast nur auf der Ausgabenseite der Budgets abspielt, auch auf der Einnahmenseite bei der Gestaltung von Steuern und Abgaben stattfindet. Für die Effizienz des Gesamtsystems könnte dies von Vorteil sein.

5.4 Neuer Finanzausgleich mit einer Aufgabenorientierung

Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs erfordert neben der Transferentflechtung eine verstärkte Aufgabenorientierung.[46] Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich geht von der Vorstellung aus, dass (Teile der) Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften durch einzelne Elemente (Kriterien, Indikatoren) bestimmt werden, die Art und Ausmaß (Entwicklung der Ausgabenlasten im Zeitablauf, Intensität der Aufgabenerfüllung) der Ausgaben zur Aufgabenerfüllung mehr oder weniger umfassend berücksichtigen. Damit können demografische, sozio-ökonomische, geografische und topografische, aber auch institutionelle Faktoren, welche die Aufgaben und damit auch Ausgaben (teilweise oder ganz) bestimmen, berücksichtigt werden.

Die bisher weitgehend auf die Einwohnerzahl, auf die abgestufte Einwohnerzahl und auf Fixschlüssel abgestellte Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden würde durch eine grundsätzlich vereinfachte und gleichzeitig aufgabenorientierte Mittelverteilung, u. a. durch stärker die jeweiligen Lasten berücksichtigende objektive Kriterien und Indikatoren, ersetzt werden.

Dabei sind unterschiedliche „Aufgabenbereiche“ zu berücksichtigen:

- Basisaufgaben: Ein Großteil der Pflichtaufgaben sowie zentrale Elemente der Aufgaben der Daseinsvorsorge sind als sogenannte Basisaufgaben (z. B. Meldewesen, baubehördliche Angelegenheiten, Straßeninstandhaltung, Winterdienst) festzulegen und durch einen Einwohnerschlüssel abzudecken.
- Sozio-demografisch und geografisch-topografisch bestimmte Aufgabenlasten (Sonderlasten) sollen mithilfe von wenigen aufgabenorientierten Indikatoren (z. B. Anzahl der betreuten Kinder), welche die genannten strukturellen Lasten möglichst gut widerspiegeln, abgegolten werden.

- Aufgaben aus der zentralörtlichen Funktion sollen 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, berücksichtigten. Für die zentralörtlichen Aufgaben können Indikatoren wie die entgangene Kommunalsteuer als Verteilungsschlüssel genommen werden.

Die Gemeindeertragsanteile wären somit in drei Töpfe aufzuteilen, wobei jeder für sich nach eigenen Indikatoren – Pauschalsatz je EW für die Basisaufgaben, aufgabenorientierte Indikatoren für die Sonderlasten sowie beispielsweise entgangene Kommunalsteuer für die zentralörtliche Funktion – auf die einzelnen Gemeinden verteilt wird.

Die Aufgabenorientierung sollte jedoch nicht nur die Gemeindeebene betreffen, sondern auch vertikal, zwischen den Gebietskörperschaftsebenen, ein Thema sein. Vertikale Aufgabenverschiebungen haben bisher entweder zu keinen Änderungen der vertikalen Mittelaufteilung oder zu zusätzlichen vertikalen Transfers geführt. In einem neuen Finanzausgleich frühestens ab 2015 ist auch ein stärkerer Bezug zu den Aufgaben der Gebietskörperschaftsebenen anzustreben.

5.5 Verstärkte Zielorientierung

Die öffentliche Finanzwirtschaft in Österreich ist dadurch gekennzeichnet, dass die Zielorientierung stark unterentwickelt ist. Das gilt nicht nur für den Finanzausgleich, sondern auch für die Koordination der Fiskalpolitik zwischen den Gebietskörperschaften. Angesichts der Verschärfung des Stabilitätspakts 2012, der zahlreiche Gemeinden vor große Finanzierungsprobleme stellt, wiegt dieser Mangel besonders stark. Eine Bewältigung der Probleme bedarf daher nicht nur der bereits diskutierten Reformen, sondern auch einer Weiterentwicklung der föderalen Verhältnisse durch eine verstärkte Zielorientierung, verstanden als „Flexibilisierung des Finanzausgleichs im Hinblick auf operationale, zeitlich limitierte Festlegungen politisch-strategischer Ziele im Finanzausgleich“.[47] Gerade die bislang vernachlässigte Berücksichtigung von Wachstums- und Stabilisierungszielen sowie eine anreizkonforme Ausgestaltung des Finanzausgleichs für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz sind für eine nachhaltige Konsolidierungs- und Wachstumspolitik der Städte und Gemeinden unerlässlich. Je besser es gelingt, eine stärker wachstumsorientierte und besser abgestimmte wirtschaftspolitische Strategie zu fahren, umso eher werden die Gemeinden wie auch die anderen Gebietskörperschaften in der Lage sein, ihre Finanzen nachhaltig zu konsolidieren und gleichzeitig die Herausforderungen der kommenden Jahre besser zu bewältigen. Dazu bedarf es freilich einer Änderung der Organisationskultur in Verwal-

tung und Politik sowie der Überwindung der Vertrauenskrise zwischen den Finanzausgleichspartnern.

Anmerkungen

1 European Financial Stability Facility bzw. European Stabilization Mechanism.
2 Weiterführende Analysen siehe Rossmann (2011), Klatzer/Schlager (2011) und Bauer/Rossmann (2012).
3 Es gibt aber einen vertraglichen Hinweis: „Dieser Korrekturmechanismus wahrt uneingeschränkt die Vorrechte der nationalen Parlamente."
4 Siehe dazu Oberndorfer (2012) 12.
5 Siehe dazu Rossmann/Schlager (2012).
6 Siehe Breuss (2011)1.
7 Art 1 der Erläuterungen zum ÖStP 2012: https://www.bmf.gv.at/Budget/BesondereBudgetthemen/Finanzbeziehungenzu_658/sterreichischerStab_700/_start.htm.
8 Für eine umfassende Kritik siehe Bauer/Rossmann (2012).
9 Vgl. dazu Kopits/Symanski (1998).
10 Art 6 ÖStP 2012 sieht vor, dass von dem auf das jeweilige Land entfallenden Anteil am strukturellen Defizit 20 Prozent von den Gemeinden genutzt werden kann.
11 Der Begriff Produktionslücke (auch Outputlücke) bezeichnet die Abweichung des realisierten Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial (= Produktion bei voll ausgelasteten Kapazitäten). Eine positive Produktionslücke liegt also dann vor, wenn das aktuelle Bruttoinlandsprodukt oberhalb des potenziellen Bruttoinlandsproduktes liegt.
12 Ausführlich dazu Truger/Will (2012).
13 Siehe z. B. Biwald et al. (2010), Bauer/Schratzenstaller (2011) sowie Abschnitt 5 dieses Aufsatzes.
14 Er tritt jedoch u. a. dann außer Kraft, wenn das Finanzausgleichsgesetz, die Gesundheits- oder Pflegefinanzierung oder die 24-Stunden-Pflege ausläuft, ohne dass es zu einer von den Ländern akzeptierten Nachfolgeregelung kommt oder die Änderung mit einem finanziellen Nachteil der Länder ohne ihre Zustimmung verbunden ist.
15 Das sind die Ausgaben ohne Zinszahlungen, ohne Ausgaben für Unionsprogramme, die zur Gänze durch Einnahmen aus EU-Fonds ausgeglichen werden, und ohne nichtdiskretionäre Erhöhungen für Ausgaben zur Arbeitslosenunterstützung.
16 Siehe dazu Bauer/Rossmann (2012).
17 Siehe im Detail Schwarz (2012).
18 Siehe dazu: http://foederalist.blogspot.co.at/2012/05/eurobonds-und-goldene-regel-wie-man-dem.html.
19 Die Gemeindefinanzdaten für das Jahr 2011 werden erst Anfang Oktober 2012 von der Statistik Austria veröffentlicht, weshalb hier für 2011 noch Prognosewerte des KDZ verwendet wurden. Bei den später dargestellten Finanzkennzahlen können wir derzeit nur auf die Daten für 2010 zurückgreifen.
20 Siehe Biwald et al. (2011) 15.
21 Grossmann, Hauth (2012) 51.
22 Ebendort.
23 Ebd.
24 KDZ-Prognose (2012).
25 Die Basis dafür bildet die WIFO-Prognose zur Gehaltsentwicklung sowie zum Verbraucherpreis-Index von Jänner 2012.
26 Siehe dazu Rossmann (2008) und Bauer (2012).
27 Für eine ausführliche Erörterung dieser Ziele siehe Bauer (2012).

[28] Zu kritisieren ist jedoch, dass die zur Zielerreichung empfohlenen Politiken weiterhin auf den altbekannten Konzepten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Überlegenheit des Marktes basieren. Sie setzen die auf Strukturreformen, Flexibilisierungen und wettbewerbserhöhende Maßnahmen abzielende Politik nahtlos fort, während die Bemühungen im Hinblick auf eine Stärkung der sozialen Dimension in Richtung einer Sozialunion wenig ambitioniert bleiben. Ausführlich dazu Rossmann (2011).
[29] Siehe im Detail dazu Biwald et al. (2012).
[30] Saldo sämtlicher Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden gegenüber den Ländern
[31] Siehe Biwald/Hochholdinger/Hödl/Köfel (2012) 8.
[32] Siehe im Detail dazu Wirth (2011) 717-728.
[33] Die Schätzung basiert auf Erfahrungswerten aus KDZ-Projekten zu Kooperationen und damit verbundenen Optimierungen.
[34] Walter et al. (2007), Rz. 863-865.
[35] Oberösterreichsicher Landesrechnungshof (2012) 6f.
[36] Siehe dazu Pitlik et al. (2012) 56.
[37] Siehe dazu im Detail Bauer et al. (2010), Bröthaler et al. (2002).
[38] Beispiele für solche Indikatoren finden sich in Bauer et al. (2010) 149ff sowie in Mitterer (2011) 22ff.
[39] Siehe dazu im Detail Bröthaler et al. (2010).
[40] Die folgenden Vorschläge orientierten sich an Biwald/Hochholdinger/Hödl/Köfel (2012) 65ff.
[41] Schmid (2012) 265-275.
[42] Schratzenstaller (2008).
[43] Pitlik et al. (2012).
[44] Ebendort 101.
[45] Ebd.
[46] Siehe dazu auch Mitterer (2011).
[47] Bauer (2012) 236.

Literatur

Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Bröthaler, Johann; Hochholdinger, Nikola; Reis, Sebastian; Schuh, Ulrich; Strohner, Ludwig, Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung (= Projektbericht IHS,-KDZ-IFIP, Wien 2010).

Bauer, Helfried; Rossmann, Bruno, Stabilitätspolitik in der Europäischen Union – Die neue Steuerungsarchitektur und ihre Umsetzung in Österreich, erscheint in: Wahrung und Stärkung der Gemeindeautonomie (= IWK-Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich“, Band 124).

Bauer, Helfried; Schratzenstaller, Margit, Ausgewählte Reformerfordernisse im Finanzausgleich, in: Biwald, Peter; Bußjäger, Peter; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit, Koordinierung der Finanzpolitik im Bundesstaat: Stabilitätspolitik – Finanzausgleich – Verschuldungsgrenze (Wien – Graz 2011) 114-131.

Bauer, Helfried, Verstärkte Zielorientierung des Finanzausgleichs – ein Plädoyer, in: Kahl, Arno (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (Wien 2012) 235-262.

Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Mitterer, Karoline; Schratzenstaller, Margit, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs –Transfers und Kostentragung (KDZ-IFIP-WIFO-Studie, Wien 2010).

Biwald, Peter; Hochholdinger, Nikola; Hödl, Clemens; Köfel, Manuel, Transfers zwischen Ländern und Gemeinden – Verteilungswirkungen (Wien 2012).

Biwald, Peter; Hochholdinger, Nikola; Köfel, Manuel, Gemeindefinanzen 2001-2010 (Wien 2011).

Breuss, Fritz, Eine neue Europäische Wirtschaftsregierung? (Präsentation am 16. Juni 2011 in Wien).

Bröthaler, Johann; Getzner, Michael; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Biwald, Peter; Bauer, Helfried; Schuh, Ulrich; Strohner, Ludwig, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Reformoptionen und Reformstrategien (IFIP-KDZ-WIFO-IHS-Studie, Wien 2010).

Bröthaler, Johann; Sieber, Lena; Schönbäck, Wilfried; Maimer, Alexander; Bauer, Helfried (im Auftrag des Österreichischen Städtebundes), Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich – Befunde und Optionen (Wien – New York 2002).

Bröthaler, Johann, Einnahmenautonomie auf der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends, in: Bauer, Helfried; Schratzenstaller, Margit (Hrsg.), Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers (Wien – Graz 2007) 32-61.

Grossmann, Bernhard; Hauth, Eva, Ausgliederungen im Bereiche der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum, Risikopotenziale (Wien 2012).

KDZ, KDZ-Prognose Gemeindefinanzen 2016 (Wien, April 2012); www.kdz.or.at.

Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa, Fiskalpakt: Immerwährende Austerität, Demontage von Wohlfahrtsstaat und sozialen Rechten anstatt notwendiger Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene, in: Die Zukunft (2012), im Erscheinen.

Klatzer, Elisabeth; Schlager, Christa, Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1 (2011) 61-68.

Kopits, George; Symanski, Steven, Fiscal Policy Rules (= IMF Occasional Papers Nr 162, Washington, D. C., 1998).

Mitterer, Karoline, Der aufgabenorientierte Gemeindefinanzausgleich (Wien 2011).

Oberndorfer, Lukas, Der Fiskalpakt – ein weiterer Schritt in Richtung Entdemokratisierung, in: infobrief eu&interational 1 (2012) 7-12; http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d168/EU_Infobrief_1_Maerz_2012.pdf.

Oberösterreichischer Landesrechnungshof, Sonderprüfung Gemeindeaufsicht und Bedarfszuweisungs-Mittelvergabe (Linz, März 2012).

Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit; Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Haindl, Anita, Optionen zur Stärkung der Abgabenautonomie der österreichischen Gemeinden (Wien 2012).

Rossmann, Bruno, Die neue europäische Steuerungsarchitektur – *„More of the same“* statt Paradigmenwechsel, in: Wirtschaft und Gesellschaft 37/2 (2011) 233-268.

Rossmann, Bruno, Der Finanzausgleich braucht einen Paradigmenwechsel – Stärkere Zielorientierung erforderlich, in: Bauer, Helfried (Hrsg.), Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008 (= Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 8, Wien – Graz 2008) 307-322.

Rossmann, Bruno; Schlager, Christa, Budgetpolitik in Österreich vor und nach der Finanz- und Wirtschaftskrise, in: Wirtschaft und Gesellschaft 38/2 (2012) 248-272.

Schmid, Johannes, Ein Ausblick zur Gebietsgemeinde als Zukunftsmodell? Oder das „Monster von Loch Ness“: in Kahl, Arno (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (Wien 2012) 265-275.

Schratzenstaller, Margit; Picek, Oliver; Bauer, Helfried; Ott, Siegfried; Staringer, Claus; Heidenbauer, Sabine; Höllbacher, Michael, Reform der Grundsteuer nach dem „Grazer Modell“ (WIFO-KDZ-Studie, Wien 2008).

Schulmeister, Stephan, EU-Fiskalpakt: Strangulierung von Wirtschaft und Sozialstaat (= unveröffentlichtes Manuskript, Wien 2012).

Schwarz, Karl, Öffentlicher Sektor – Statistiken (= Beitrag im Fachbeirat für Volkswirtschaften am 22. Mai 2012, unveröffentlichtes Manuskript).

Schweighofer, Johannes, Makroökonomische Ungleichgewichte aus verteilungspolitischer Sicht: Die Diskussionen zum EU-Scoreboard am Beispiel von Leistungsbilanzen und Lohnstückkosten, in Kurswechsel 1 (2012) 60-73.
Thöni, Erich; Bonn, Caroline, Gemeinden 2011 – Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Finanzstruktur, in: Kahl, Arno (Hrsg.), Offen in eine gemeinsame Zukunft, Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (Wien 2012) 205-234.
Truger, Achim; Will, Henner, Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse (= IMK Working Paper Nr. 88, Düsseldorf 2012).
Walter, Robert; Mayer, Heinz; Kucsko-Stadlmayer, Gabriele, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien ^{10}2007).
Wirth, Klaus, Strukturreformen bei Gemeinden, in Wirtschaftspolitische Blätter 4 (2011) 717-728.

Zusammenfassung

Die sich nach der Pleite der Lehman Brothers verschärfende Finanz- und Wirtschaftskrise führte zu einer neuen europäischen Steuerungsarchitektur, die mit fünf Verordnungen und einer Richtlinie zur Verschärfung der Überwachung und Durchsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zu einem neuen Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten auf EU-Ebene führten. Im Österreichischen Stabilitätspakt 2012 wurde diese neoliberal ausgerichtete Steuerung faktisch übernommen. Die Gemeindefinanzen sind aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 eingebrochen, wobei die Ursachen auch in landesinternen Faktoren liegen. So sind die laufenden Transferzahlungen der Gemeinden an Träger öffentlichen Rechts (insbesondere für Krankenanstalten und Sozialhilfe an die Länder) in den letzten fünf Jahren stärker gestiegen als die Ertragsanteile aus gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Der Überschuss der laufenden Gebarung und damit die Investitionskraft sind folglich zurückgegangen und die Schulden weiterhin gestiegen. In den nächsten Jahren ist bestenfalls eine Stabilisierung auf einem Niveau, das ein Drittel unter den Werten von 2008 und davor liegt, zu erwarten. Das ist auf strukturelle Faktoren des Finanzausgleichs, den neuerlichen Einbruch des Wirtschaftswachstums und die restriktive Fiskalpolitik zur Erreichung strukturell ausgeglichener Haushalte (Schuldenbremse) zurückzuführen. Die Probleme, Herausforderungen wie auch Handlungsnotwendigkeiten der Gemeindefinanzen liegen insbesondere in einer einseitigen Zielausrichtung im österreichischen Finanzausgleich - der Ressourcenausgleich hat Vorrang vor dem Lastenausgleich. Weiters führt die Transferpolitik nicht nur zu einer Umverteilung von den Gemeinden zu den Ländern (2011: rund 1,7 Mrd. Euro), sondern auch von den finanzstarken zu den finanzschwachen Gemeinden. Dies geschieht in einem Ausmaß, dass die kleineren, in der Regel finanzschwachen Gemeinden nach dem Finanzausgleich über mehr Mittel verfügen, als die größeren Gemeinden. Damit werden die kleinteiligen Gemeindestrukturen abgesichert und die höheren Ausgaben der Gemeinden bis 1.000 Einwohner (ein Viertel der 2.356 Gemeinden) finanziert. Der Reformbedarf in der Gemeindefinanzierung erstreckt sich von der Reform des Transferregimes im Sinne einer Vereinfachung und mehr Verteilungsgerechtigkeit über eine Gemeindestrukturreform bis zum Ausbau der Gemeindeabgaben (etwa der Grundsteuer) zur Stärkung der Gemeindeautonomie. Damit verbunden ist eine grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs in Richtung einer verstärkten Ziel- und Aufgabenorientierung.