

# ÖHW

## *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*

Der reformierte Staat – Reformen im  
Besoldungs-, Dienst- und Pensionsrecht  
des Bundes seit 1994 – Ein Überblick.

Der Weg der Bundesländer durch die Krise –  
Eine Bestandsaufnahme.

Gemeindefinanzen – Status, Perspektiven:  
Und welche Handlungserfordernisse ergeben  
sich daraus?

Wie sind die Auswirkungen der Finanzkrisen  
auf die Stadt Villach? – Ein Beispiel.

Renaissance des Staates zur Überwindung  
der Finanz-, Wirtschafts- und Budgetkrise im  
Post-Neoliberalismus?

Aktuelle Regeln und Anwendungen des  
Haushaltswesens in Wien.

Ethik in Gemeindeverwaltungen – Was kann  
das bedeuten?

Die Reform der EU-Kohäsionspolitik 2014+  
Wie ist der aktuelle Stand der Diskussion?

Was war das Wörgler Schwundgeld-  
experiment von 1932/33?

... und andere Themen...

**Jahrgang 51 (2010) · Heft 2–4**

INFO für eine neue Mitgliedschaft: [angela.grandl@vst.gv.at](mailto:angela.grandl@vst.gv.at)

# Gemeindefinanzen – Status, Perspektiven, Handlungserfordernisse

Von Mag. Peter B i w a l d und Mag. Oliver P u c h n e r

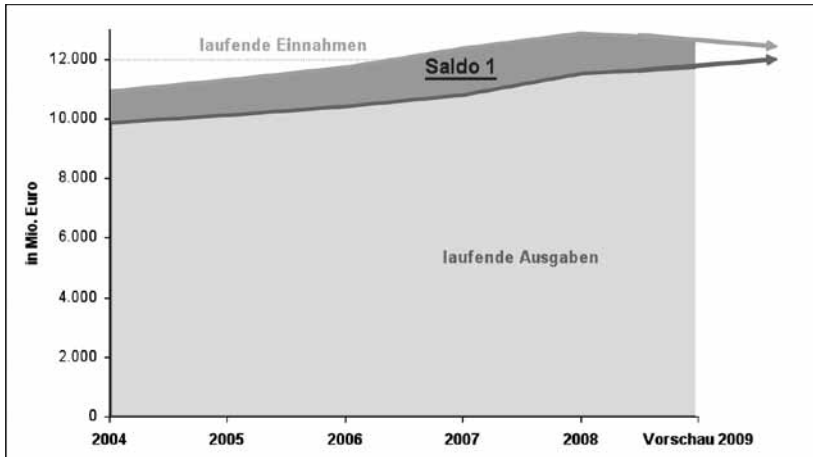
## 1. Gemeindefinanzen 2004–2009



Bis 2008 entwickelten sich die österreichischen Gemeindehaushalte durchwegs positiv. Aufgrund der ausgesprochen guten Konjunktorentwicklung steigen die laufenden Einnahmen überproportional zu den laufenden Ausgaben, sodass der Saldo 1 (Überschuss der laufenden Gebarung) von 2004 bis 2008 deutlich größer wurde. Mit

dem Einbruch der Konjunktur ab der zweiten Jahreshälfte 2008 war hier aber mit einem Rückgang der Einnahmen zu rechnen, der dazu führt, dass sich der Saldo 1 deutlich verringerte.

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



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

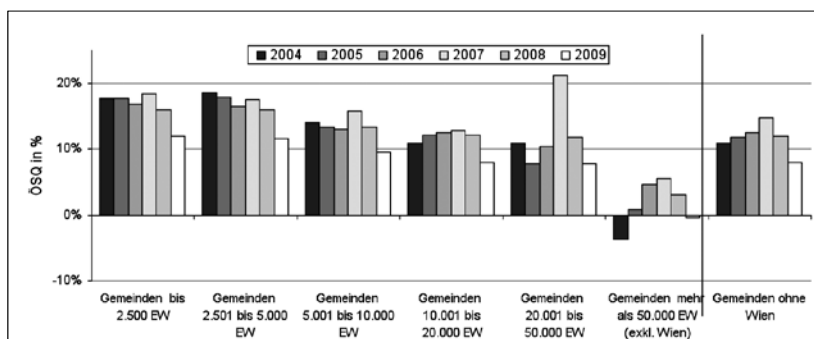
Dieser Trend wird dadurch verstärkt, dass die laufenden Ausgaben ungeachtet der wirtschaftlichen Entwicklung weiter steigen. Besonders stark wachsen

die Ausgaben für Transferzahlungen der Gemeinden an Träger des öffentlichen Rechts.<sup>1)</sup> Ein Drittel der gesamten Ausgabensteigerungen sind auf gestiegene Transferausgaben zurückzuführen. Ein weiteres Drittel der Ausgabenzuwächse sind im Bereich der Kinderbetreuung<sup>2)</sup> und der Verwaltung zu verzeichnen. Das verbleibende Drittel des Ausgabenwachstums verteilt sich auf mehrere Positionen, wobei insbesondere die Zunahme der Ausgaben für Schulen bei sinkenden Schülerzahlen hervorsteicht.

### 1.1 Entwicklung nach Größenklassen

Das Ergebnis der laufenden Gebarung der Gemeinden hat sich bei allen Einwohnergrößenklassen negativ entwickelt. Die Ergebnisse der größeren Gemeinden waren allerdings 2004 bereits auf einem deutlich niedrigeren Niveau als jene der kleineren Gemeinden, sodass die großen Gemeinden jetzt besonders stark von der negativen Entwicklung betroffen sind. Die Niveauunterschiede des Ergebnisses der laufenden Gebarung zwischen den einzelnen Größenklassen ist hauptsächlich der Tatsache geschuldet, dass die größeren Städte und Gemeinden zentralörtliche Funktionen zu erfüllen haben, die höhere laufende Ausgaben nach sich ziehen, denen jedoch keine ausreichende Mehreinnahmen gegenüber stehen. Zudem sind größere Städte und Gemeinden aufgrund ihrer erhöhten Finanzkraft auch stärker durch Umlagenzahlungen belastet, wodurch sich für sie insgesamt ein deutlich schlechteres Ergebnis der laufenden Gebarung ergibt.

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



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

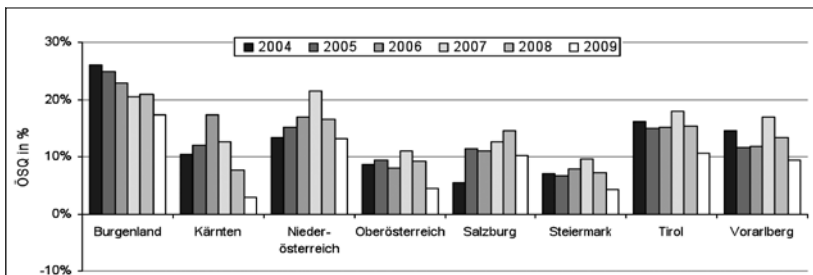
- 1) Hier sind vor allem steigende Transferzahlungen für Sozialhilfe und Krankenanstalten an die Länder verantwortlich.
- 2) Die Ausgabenzuwächse sind die Folge eines breiteren Angebots (Gratis-Kindergarten, Betreuung der 2,5-Jährigen, Ausbau des Krippen- und Hortangebots etc.).

## 1.2 Entwicklung der Gemeindefinanzen in den einzelnen Bundesländern

Die spezifischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern bewirken bemerkenswerte Unterschiede in den Gebarungsergebnissen der Gemeinden.

Den höchsten Überschuss der laufenden Gebarung<sup>3)</sup> haben im Zeitraum 2004 bis 2009 die burgenländischen Gemeinden. Den niedrigsten Überschuss weisen die steirischen und oberösterreichischen Gemeinden auf. In der Steiermark ist dies vor allem strukturbedingt – unter anderem aufgrund der demografischen Entwicklung –, in Oberösterreich hingegen ist der entscheidende Faktor für den geringen Überschuss der laufenden Gebarung der hohe Anteil der laufenden Transferausgaben an Träger öffentlichen Rechts. Generell sinkt der Überschuss in allen Bundesländern, wobei die kärntner Gemeinden einen sehr starken Rückgang seit 2006 aufweisen.

Abbildung 3: ÖSQ der Gemeinden ohne Wien nach Bundesland 2004–2009

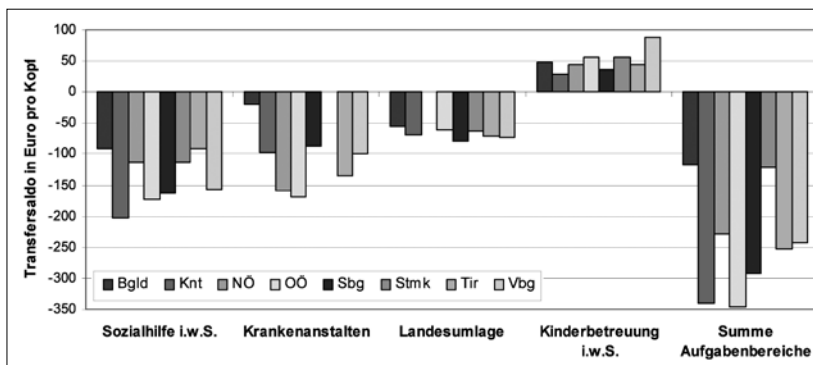


Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004–2008; KDZ: eigene Berechnungen, Wien 2009 (2010).

Eine der Hauptursachen für die bundesländerweise stark abweichenden Saldos bzw. Überschüsse der laufenden Gebarung bilden die unterschiedlichen Transfersaldos an und von Trägern öffentlichen Rechts. Die oberösterreichischen und kärntner Gemeinden weisen 2008 mit fast 350 Euro pro Kopf den höchsten negativen Saldo auf. Ursachen sind in beiden Bundesländern vor allem die überdurchschnittlich hohen Transferzahlungen aus Sozialhilfe, in Oberösterreich kommen jene für Krankenanstalten noch hinzu.

<sup>3)</sup> Hier dargestellt als ÖSQ – Öffentliche Sparquote, d. h. in welchem Ausmaß die laufenden Einnahmen höher sind als die laufenden Ausgaben; dies ist eine zentrale Größe für die Finanzierung von Investitionen mit eigenen Mitteln und für den Schuldenabbau.

Abbildung 4: Saldo der Transferbeziehungen an und von Trägern öffentlichen Rechts 2008



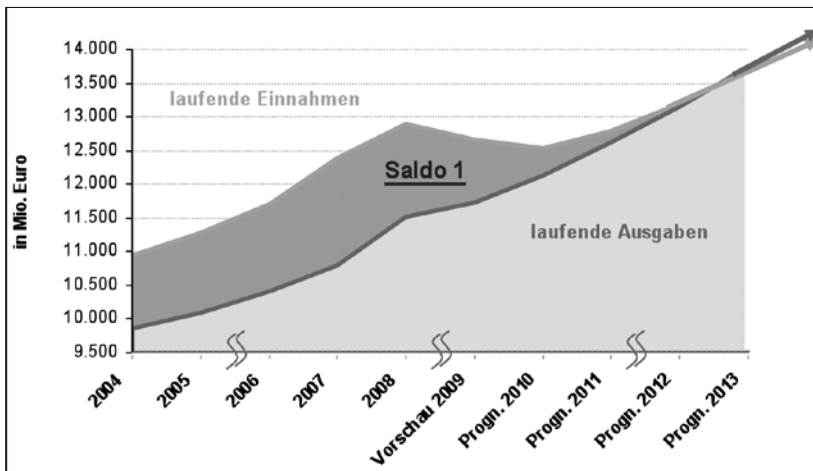
Quelle: Statistik Austria – Gebarungsdaten der Gemeinden, KDZ: eigene Berechnungen, Wien 2009.

## 2. Prognose der Gemeindefinanzen bis 2013

Die negative Entwicklung der Gemeindefinanzen, die sich seit 2008 andeutete, wird sich in Zukunft fortsetzen.

Die Einnahmen aus Ertragsanteilen werden auch noch 2010 rückläufig sein und erst ab 2011 wieder leicht ansteigen. Auch die eigenen Steuern werden nur schwach wachsen. Gleichzeitig sind aber vor allem bei den Transferzahlungen weitere deutliche Steigerungen zu erwarten (in manchen Bundesländern bis zu 20 Prozent pro Jahr), sodass sich die einzelnen Ergebnisse der laufenden Gebarung deutlich verschlechtern werden. Der Überschuss der laufenden Gebarung in Summe aller Gemeinden geht bis 2012 gegen Null, sodass keine freien Mittel für Investitionen oder zusätzliche Projekte verbleiben. Diese könnten lediglich mit Fremdkapital oder durch Rücklagenauflösung finanziert werden. Der autonome Handlungsspielraum der Gemeinden wäre dadurch empfindlich eingeschränkt. Ab 2013 wird das Ergebnis der laufenden Gebarung sogar negativ, dies bedeutet, dass bereits zur Finanzierung der laufenden Gebarung eine Netto-Neuverschuldung notwendig ist. Das führt mittelfristig zu einer stark steigenden Verschuldung und zur Gefährdung der Liquidität der Gemeinden.

Abbildung 5: Prognose der laufenden Gebarung der Gemeinden bis 2013



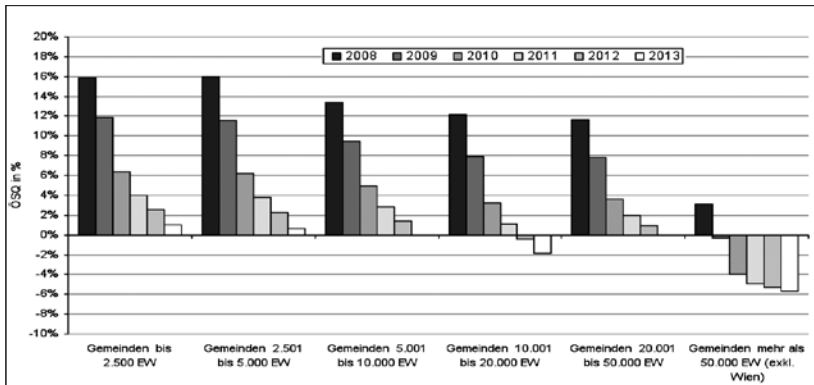
Quelle: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004–2008; KDZ: eigene Berechnungen, Wien 2010.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass von der zukünftig negativen Entwicklung der Gemeindefinanzen alle Gemeinden, ungeachtet ihrer Größe bzw. ihres Standortes betroffen sein werden. Je nach Ausgangsniveau 2008 wird 2013 noch ein kleiner Überschuss der laufenden Gebarung verbleiben<sup>4)</sup> oder ein deutlicher Abgang entstehen.<sup>5)</sup> Über das Ausmaß der negativen Entwicklung entscheidet auch das Gewicht der am stärksten steigenden Ausgabenkategorie, nämlich der Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts. Diese Ausgabenbelastung ist in größeren Städten bzw. in den Bundesländern Oberösterreich und Kärnten besonders groß, woraus sich auch die besonders negative Entwicklung der Gemeindefinanzen ergibt.

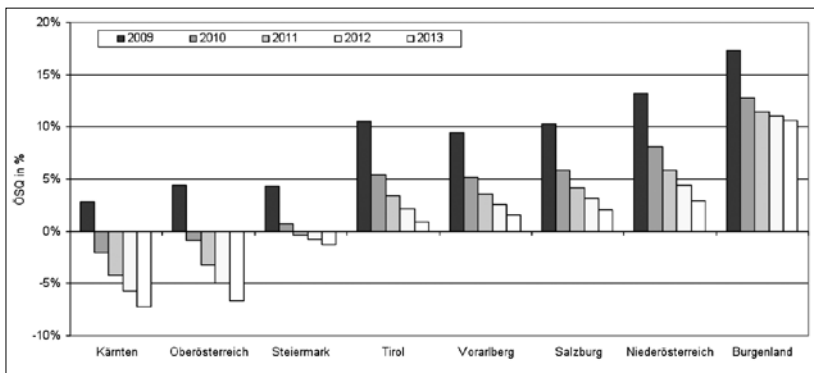
<sup>4)</sup> Vor allem in Gemeinden unter 5.000 Einwohner/-innen bzw. Gemeinden in den westlichen Bundesländern sowie in Niederösterreich und im Burgenland.

<sup>5)</sup> Vor allem in Städten mit mehr als 50.000 Einwohner/-innen sowie bei den Gemeinden in Kärnten und in Oberösterreich

Abbildung 6: Prognose der Quote öffentliches Sparen für alle Gemeinden ohne Wien nach EW-Klasse und Bundesländern 2008 – 2013



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



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

Die größeren Gemeinden sind zwar finanzkräftiger, jedoch weisen sie auch wesentlich mehr Aufgaben und eine höhere Aufgabenintensität (Nachfrage, erforderliche Qualitätsstandards), als kleinere Gemeinden auf. Je größer die Gemeinde, desto geringer ist der Überschuss der laufenden Gebahrung, weil u. a. die Sonderlasten aus sozio-demografischen Entwicklungen (Anzahl der Kinder, Menschen mit Migrationshintergrund, Erfordernis höherer Qualitätsstandards) sowie die zentralörtlichen Aufgaben (Bereitstellung von Infrastruktur, die regional bzw. überregional genutzt wird) im bestehenden Finanzausgleich nicht ausreichend abgedeckt werden.

### 3. Kritische Bereiche

#### 3.1 Nationale Finanzpolitik – ungünstig für die Städte und Gemeinden<sup>6)</sup>

Die finanzpolitische Problematik des Finanzausgleichs (FAG) für die Gemeinden im Allgemeinen und für die Städte im Besonderen, die – bei langjähriger Betrachtung – erst nach dem Beitritt Österreichs zur EU in diesem Ausmaß registriert werden kann, liegt in folgenden getätigten Maßnahmen der jeweils verfolgten Finanzpolitik:

1. Zentralisierungstendenz der Einnahmen, d. h. längerfristig steigende Anteile des Bundes am gesamten Abgabenertrag in der Republik um ein bis zwei Prozentpunkte (dies entspricht jährlich derzeit rund 1,1 bis 2,2 Mrd. Euro),<sup>7)</sup>
2. zunehmende Ko-Finanzierungserfordernisse seitens der Gemeinden zu Länderaufgaben (auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften), wobei die Dynamik der zu leistenden Umlagen und Beiträge der Gemeinden deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zunehmen, während sich die Einnahmen – insbesondere jene aus den gemeindeeigenen Steuern – jährlich meist deutlich schwächer entwickeln als der BIP-Zuwachs,
3. überzogener Ressourcenausgleich bewirkte eine Nivellierung der Mittelausstattung zwischen den Gemeinden ohne auf aufgabenbedingte Unterschiede bei den Ausgaben Bezug zu nehmen; diese zunehmende Umverteilung zwischen Gemeinden geht insbesondere zu Lasten der mittleren und größeren Städte,
4. fehlende spezifische Lastenausgleiche aus konkreten Betreuungsleistungen für Problemgruppen sowie der Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft und mit zentralörtlichen Einrichtungen und zur Sicherung der Standortqualität,
5. fehlende Modernisierung der Basis der gemeindeeigenen Steuern.

#### 3.2 Sinkende Investitionen – steigende Verschuldung

Aufgrund ungünstiger Entwicklungen der Rahmenbedingungen geht der Überschuss der laufenden Gebarung gegen Null. Den Städten und Gemeinden verbleiben immer weniger Mittel, um die zuvor erwähnten Leistungen aufrecht erhalten zu können. Aus diesem Grund nimmt auch die Investitionstätigkeit ab. Während die Städte und Gemeinden 1999 noch Investitionen in der Höhe von 1,2 Prozent des BIP durchführten, verzeichneten sie 2008 nur mehr Brutto-Investitionen in der Höhe von 0,74 Prozent des BIP. Angesichts der erwarteten finanziellen Entwicklung dürfte sich dieser Anteil in den kommenden Jahren noch weiter verschlechtern. Ein bestimmtes Niveau an Investitionsausgaben ist jedoch notwendig, um die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden zu erhalten. Mangels Eigenmittel werden diese Investitionen künftig mit Fremdkapital zu finanzieren sein. Es kann also mit einem massiven Anstieg der Gemeindeverschuldung gerechnet werden.

<sup>6)</sup> Siehe Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Köfel, Manuel; Maimer, Alexander: Reformen des Gemeindeanzausgleichs für die Städte, 2010.

<sup>7)</sup> Siehe Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: Die Entwicklung der Gemeindefinanzen von 1999 bis 2008, 2009 b.



### 3.3 *Transfersaldo explodiert*

Saldiert man die Transfereinnahmen mit den Transferausgaben der Gemeinden ergibt dies den Netto-Transfer. Sind die Transferausgaben höher als die Transfereinnahmen erhält man einen negativen Betrag des Netto-Transfers (des Transfersaldos); dies ist in der Regel der Fall. Die gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers (das ist die Summe der sekundären<sup>8)</sup> und tertiären Transfers<sup>9)</sup>) haben sich seit 1995 von minus 200 Mio. Euro auf rund 1 Mrd. Euro (2009) verfünffacht.<sup>10)</sup> Seit 2002 hat sich der negative Saldo aus Sicht der Gemeinden nahezu verdoppelt, die Ertragsanteile sind in diesem Zeitraum um etwas mehr als 20 Prozent gestiegen.

### 3.4 *Zentralisierungstendenz der Einnahmen*

Der Anteil an den Ertragsanteilen der Gemeinden (ohne Wien) ist in den letzten Jahren zurückgegangen. Während dieser 2000 noch bei knapp zehn Prozent lag, liegt dieser mittlerweile bei nur mehr 9,5 Prozent. Diese Entwicklungen sind durch aktuellen Finanzausgleichsvereinbarungen bedingt.

Im Vergleich zum Jahr 1999 erhöhten sich die (nicht konsolidierten) Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden bis 2008 zusammen um rund 29 Prozent bzw. 24,6 Mrd. Euro, wovon auf den Bund ein Zuwachs von 36 Prozent und auf die Gemeinden (ohne Wien) von 25 Prozent entfiel.

### 3.5 *Geringerer Anteil der Gemeindeabgaben*

Neben den Ertragsanteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben spielen die eigenen Abgaben der Gemeinden eine wichtige Rolle. Immerhin ein Fünftel der laufenden Einnahmen wird aus diesem Bereich lukriert. Die Bedeutung nimmt allerdings im Zeitverlauf ab. Während 1976 noch 43 Prozent des gesamten Abgabenertrags aus eigenen Steuern kam, sind es 2008 nur mehr 34 Prozent.<sup>11)</sup> Welche Gründe tragen zu dieser Entwicklung bei?

Ein ideales kommunales Steuersystem umfasst nach Zimmermann<sup>12)</sup> eine „kräftige“ Grundsteuer und eine Steuer auf die Unternehmen, um einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen privaten Haushalten und Wirtschaft auch innerhalb der Kommune zu gewährleisten. Theoretisch erfüllt die österreichische Situation diese Bedingungen. Allerdings sehen sich die Städte und Gemeinden

<sup>8)</sup> Sekundäre Netto-Transfers sind das Ergebnis der Saldierung der Transfereinnahmen der Gemeinden mit den Transferausgaben, die auf Grund der Regelungen des jeweiligen Finanzausgleichsgesetzes (derzeit FAG 2008) geleistet.

<sup>9)</sup> Tertiäre Netto-Transfers ergeben sich aus der Saldierung aller nicht im FAG geregelten intragovernmentalen Transfers zwischen den Gemeinden und den anderen Gebietskörperschaften, das sind die Transfereinnahmen und -ausgaben der Gemeinden von bzw. an Bund und Bundesfonds, Länder und Landesfonds, Gemeinden und Gemeindeverbände, Gemeindefonds, Sozialversicherungsträger und sonstige öffentliche Rechtsträger.

<sup>10)</sup> Siehe Bröthaler, Johann: *Transfers der Gemeinden*, 2008, S. 199.

<sup>11)</sup> vgl. Bröthaler: *Einnahmenautonomie auf der regionalen und kommunalen Ebene in Österreich – langfristige Entwicklungstrends*, 2006, S. 53

<sup>12)</sup> Zimmermann: *Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie -Kriterien und Ansatzpunkte*, 2006, S. 28.

mit der Aushöhlung ihrer Steuern konfrontiert, wenn die Gesetzgebung in Bund und Land Ausnahmen ohne Kompensation beschließt und die Finanzämter der Einhebung und Berechnung von Grundsteuer und Kommunalsteuer nicht immer die höchste Priorität einräumen.<sup>13)</sup>

Auch bei den nach Zimmermann ergänzenden Abgaben ist die Entwicklung in Österreich eine Geschichte von Rückschlägen für die kommunale Ebene. Fehleinschätzungen auf Bundesebene haben dazu geführt, dass für die Getränkesteuer keine Ausnahme beim EU-Beitritt verhandelt und auch eine gemeinschaftsrechtskonforme Reparatur (Zweckwidmung) verabsäumt wurde. Seit dem Urteil des EuGH vom 9. März 2000 (Rs C-437/97, EKW und Wein & Co) dürfen sich die Städte und Gemeinden in zahllosen Verfahren mit immer wieder neuen rechtlichen Aspekten herumschlagen. Die Einführung der Werbeabgabe als Nachfolgerin der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe hat zu einer Halbierung der Erträge geführt.<sup>14)</sup>

Jüngstes Beispiel für die Erodierung der Gemeindeabgaben ist die geplante Neuregelung im Bereich des Glücksspiels, die einen Verlust an Besteuerungsrechten für die Gemeinden dezidiert vorsieht, während es nur „allenfalls“ eine kompensierende Beteiligung an den neuen Abgaben der Länder geben wird.<sup>15)</sup>

#### 4. Lösungsansätze

Internationale Erfahrungen zeigen, dass die Modernisierung der Finanzausgleichssysteme auf einigen zentralen Prinzipien beruht. Dazu zählen:<sup>16)</sup>

- Verleihen von mehr Gewicht dem Trennprinzip gegenüber dem heute dominierenden Verbundprinzip – sowohl bei der Aufgabenverteilung durch Abbau gemeinsamer Trägerschaften als auch bei der Aufgabenfinanzierung durch Abbau der Ko-Finanzierungen. Nach allen verfügbaren Informationen führt das Verstärken des Trennprinzips zur besseren Geltung des Äquivalenzprinzips, des Prinzips der Accountability und des effizienteren Mitteleinsatzes.
- Föderale Systeme setzen auf dosierte Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften, auf die Versorgung der Bevölkerung nach regionalen Präferenzen, auf Unternehmungen und auf eigene Steuereinnahmen, dies wird auf der Gemeindeebene längst praktiziert, zwischen den Bundesländern jedoch als bedrohlich empfunden.
- Aufgabenorientierung bei der Ausstattung mit eigener Steuerhoheit sowie bei der Verteilung von Mitteln des Steuerverbundes.

<sup>13)</sup> Ein besonders krasses Beispiel findet sich etwa im Bundesgesetz betreffend der Verwertung der Bundeswohnbaugesellschaften, in dem sich der Bund selbst eine Ausnahme konstruiert, um einen höheren Privatisierungserlös zu erzielen. Den Gemeinden entgingen damit die Anteile an der Grunderwerbssteuer (vgl. Klenk 2010).

<sup>14)</sup> vgl. Pramböck: Anforderungen an einen neuen, aufgabenorientierten Finanzausgleich, 2005, S. 202.

<sup>15)</sup> vgl. Erläuterungen zur Glücksspielnovelle 2010, S. 11

<sup>16)</sup> Bauer; Biwald; Köfel; Maimer: Reform des Gemeindeanzausgleichs für die Städte, 2010, S. 8.

- Es wird zwischen der Abgabehoheit, der Ertragshoheit und der Verwaltungshoheit von Abgaben unterschieden; dies bedeutet, dass den subnationalen Gebietskörperschaften volle oder in Grenzen gehaltene Hoheit bei der Ausschreibung von Abgaben und bei der Verwendung des Abgabenertrages (Ertragshoheit) geboten wird, dagegen kann – im Interesse möglichst niedriger Transaktionskosten – die Verwaltung der Steuern (Einhebung) einer anderen gebietskörperschaftlichen Ebene übertragen werden, die dafür ein pauschales Entgelt erhält.
- Signifikantes Reduzieren der Verflechtungen im Transferbereich; intragovernamentale Transfers sollen lediglich der Feinsteuerung der Finanzmittelverteilung (insbesondere für den Finanzkraftausgleich) dienen, nicht jedoch zum Schließen der Finanzlücke zwischen Ausgabenbedarf und unzulänglicher Ausstattung mit eigenen Steuerquellen.
- Der FAG als zentrales Finanzierungsinstrument wird an öffentlichen Aufgaben und Zielen ausgerichtet. Damit würde der Finanzausgleich verstärkt als Instrument zur Erreichung wichtiger wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele ausgelegt werden können und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität im Sinn der jeweils verfolgten aufgabenpolitischen Strategien erreichen.
- Einbauen von Anreizen für Strukturverbesserungen.

#### 4.1 *Transferentflechtungen*

Grundsätzlich dienen Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften der „Feinsteuerung“ des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Ergänzend zum Finanzausgleich (als Instrument der Verteilung der eigenen Steuerquellen und der Mittel des Steuerverbundes auf die einzelnen Ebenen) können Transferzahlungen vor allem sachliche Zwecke verfolgen, also zusätzliche Mittel für bestimmte Aufgaben bereitstellen oder Anreize zur Lenkung von Ausgaben einzelner Gebietskörperschaften bieten. Transfers können auch zur Fein-Korrektur der aus der Abgabenteilung entstehenden Mittelausstattung von Gebietskörperschaften dienen, damit würden distributive Ziele verfolgt. Transfers können jedoch nicht die ungenügende Ausstattung einer staatlichen Ebene mit Steuerhoheit und/oder Ertragshoheit ersetzen – wie es im österreichischen Finanzausgleich v. a. für die Länder der Fall ist. Eine größere Zahl von Transfers – vertikal und horizontal – lässt jedenfalls das Verfolgen von einzelnen allokativen Zielen nicht zu, da sich die Steuerungswirkungen gegenseitig beeinträchtigen oder aufheben. Es verbleiben dann mehr oder weniger massive distributive Wirkungen.

Ein weiteres Merkmal betrifft das „Transferchaos“, das heute die finanziellen Beziehungen zwischen den Bundesländern und den Gemeinden prägt. Dies vor allem wegen der Intransparenz und wegen der Problematik des exzessiven Einsatzes von gegenläufigen vertikalen Transfers zwischen Ländern und den Gemeinden der einzelnen Bundesländer zur Ko-Finanzierung von Landesaufgaben, ebenso von Landstransfers an die Gemeinden zur Ko-Finanzierung von Gemeindeaufgaben (z. B. im Bereich der Kinderbetreuung) mit gleichzeitig unterschiedlichen Verteilungswirkungen auf die Gemeinden.

Ein zentraler Reformansatz geht grundsätzlich davon aus, dass die aufgabenmäßigen Verflechtungen zwischen Land und Gemeinden zunächst ab-

gebaut werden. Dies geschieht durch Zuordnen von heute in gemischter Trägerschaft wahrgenommener Aufgaben auf jeweils eine einzige Ebene. Das bedeutet konkret, dass beispielsweise die Länderaufgabe *Führung von Krankenanstalten* und die Länderaufgabe *Sozialhilfe i. w. S.* tatsächlich gesamt den Ländern zugeordnet werden, und dass die Aufgaben *Kinderbetreuung* und *Bereitstellen der Pflichtschulen* den Gemeinden gesamt zugeordnet werden.

Dies erfordert eine Reform der Länderfinanzierung durch Ausbau der Abgaben- und der Ertragshoheit, eine Reform der Gemeindefinanzierung durch Stärken der Abgaben- und Ertragshoheit, insbesondere durch Abbauen von vertikalen Transfersalden und schließlich eine Reform der Transfers zum tendenziellen Ressourcenausgleich im horizontalen Gemeinde-Finanzausgleich.

#### 4.2 *Stärkung der Ertragsanteile*

Die Ausgaben haben sich in den letzten Jahren in einigen Bereichen signifikant erhöht, während die Ertragsanteile und die Gemeindeabgaben damit nicht Schrittgehalten haben. Eine Anpassung des Anteils der Gemeinden auf das Einnahmenniveau der späten 1990er-Jahre wäre daher zweckmäßig.

#### 4.3 *Aufgabenorientierter Finanzausgleich*

Dieser Lösungsansatz geht von der Vorstellung aus, dass (Teile der) Einnahmen der subnationalen Gebietskörperschaften durch einzelne Elemente (Kriterien, Indikatoren) bestimmt werden, die Art und das 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. Zu beachten ist, dass die Vorstellung von Aufgabenorientierung in der Regel auf der Seite der Ausgaben, also der Lasten der Aufgabenerfüllung ansetzt.

Bei stetig steigenden Ausgaben und stagnierenden oder nur leicht wachsenden Einnahmen wird es allerdings nicht ausreichen, die vorhandenen finanziellen Mittel so zu verteilen, dass jene Gemeinden die aufgrund ihrer Aufgabenlasten den größten Mittelanspruch haben, entsprechende Mittel zugewiesen bekommen. Mittel- bis langfristig wird die Finanzierungsbasis für Gemeindeaufgaben verbreitert werden müssen. Wenn nicht erwartet werden kann, dass die Ertragsanteilseinnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung in dem Maße steigen, dass sie die Ausgabensteigerungen der letzten Jahren wieder aufholen können, müssen Möglichkeiten geschaffen werden, innerhalb derer Gemeinden auf anderem Weg finanzielle Mittel erschließen können.

#### 4.4 *Stärkung der Gemeindesteuern*

Zentrale Anknüpfungspunkte sind die Grundsteuer wie auch die Kommunalsteuer. Die Grundsteuer ist finanzwissenschaftlich gesehen eine effiziente Steuer, da ihr nicht leicht ausgewichen werden kann, da sie ein pauschales Äqui-

valent für die dem Grundstück zuzurechnenden Gemeindeleistungen darstellt, da sie mit der Gemeinde einen offensichtlichen örtlichen Bezug hat und da sie aus fiskalischer Sicht eine stetige kommunale Einnahmequelle ist. Sie ist historisch gesehen auch eine der ältesten und international am weitverbreitetsten Steuern.

Gegenüber der derzeitigen Ausgestaltung besteht allerdings Reformbedarf, da die Erstarrung der Einheitswerte<sup>17)</sup> zu einer Privilegierung von Grundbesitz<sup>18)</sup> gegenüber anderen Formen des Vermögens geführt hat.

Steuern auf den Bestand sowie die Übertragung von Vermögen machten 2008 in Österreich 0,5 Prozent des BIP aus, verglichen mit 1,9 Prozent des BIP im Durchschnitt der OECD.<sup>19)</sup> Eine Anhebung des im internationalen Vergleich äußerst niedrigen Aufkommens der Grundsteuer gibt Spielraum zur Entlastung des Faktors Arbeit und gäbe möglicherweise auch eine Antwort auf die alternde Gesellschaft (Grundvermögen bleibt konstant). Zusätzlich zu den veralteten Einheitswerten schmälern die vielfältigen Ausnahmen<sup>20)</sup>, die die Länder auf Kosten der Städte und Gemeinden beschließen, die Erträge. Auch in Hinblick auf die in der Literatur<sup>21)</sup> äußerst positiv erörterte Frage der Erhöhung der Steuerautonomie der Gemeinden (und Länder) ist die Grundsteuer im Zentrum der Betrachtung. Nach der Kommunalsteuer ist sie die zweitergiebigste eigene Abgabe der Kommunen.

Die Kommunalsteuer ist mit Abstand die wichtigste eigene Steuer mit sehr stabilem Aufkommen und sollte deshalb außer Streit stehen. Sie ist als Ausgleich für die Belastungen durch Betriebe, etwa Investitionen in Infrastruktur, gedacht, die auch konjunkturunabhängig und unabhängig von der Ertragslage der Unternehmen anfallen. Die dzt. Ausgestaltung der Kommunalsteuer kann als Anreizmechanismus für die Gemeinden zur Wirtschaftsförderung gesehen werden. Als Instrument gegen ein reines „Kirchturmdenken“ gibt es mit § 17 FAG 2008 auch die Möglichkeit Vereinbarungen zwischen Nachbargemeinden zur Teilung der Erträge, auch bei Betriebsstätten die sich nur auf dem Gebiet einer Gemeinde befinden zu treffen. Verschiedenste Reformüberlegungen bringen eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage etwa auf die Sachanlagen in die Diskussion, um den Faktor Arbeit nicht schlechter zu stellen als den Faktor Kapital.<sup>22)</sup>

<sup>17)</sup> Auch in Österreich ist die letzte Hauptfeststellung mit Wirksamkeit ab 1.1.1973 schon über 30 Jahre her. Danach gab es lediglich pauschale Erhöhungen zum 1.1.1977 um 10 Prozent, zum 1.1.1980 um 20 Prozent und zum 1.1.1983 um 5 Prozent. Die zum 1.1.1982 vorgesehene Hauptfeststellung wurde durch den Gesetzgeber mehrmals verschoben. Durch das Abgabenänderungsgesetz 1991 wurde angeordnet, dass der Zeitpunkt der nächsten Hauptfeststellung durch Bundesgesetz festzusetzen ist, welches bis dato nicht erlassen wurde (vgl. Ramser 2006, S. 2).

<sup>18)</sup> Der erhöhte Bedarf an Wohnungen und damit an Baugrundstücken, sowie die Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden führen zu erheblichen Preissteigerungen. Grundstückseigentümer profitieren davon ohne eigene Leistung (vgl. Bohnsack 1991, S. 746).

<sup>19)</sup> Siehe OECD: Österreich weist 2008 noch steigende Steuer- und Sozialabgabenquote aus, 2009.

<sup>20)</sup> Wie etwa die bis zu 20-jährige Befreiung aufgrund des oberösterreichischen Grundsteuerbefreiungsgesetzes.

<sup>21)</sup> Siehe WIFO: Weißbuch 2006, S. 144.

<sup>22)</sup> Zur Diskussion in Deutschland: hier wurde die Gewerbeertragssteuer beibehalten und die Lohnsummensteuer abgeschafft, über eine Reform der kommunalen Wirtschaftsbesteuerung.

Auch Befreiungen<sup>23)</sup> von der Kommunalsteuer könnten diskutiert werden, da gerade die zentralen Orte durch die große Anzahl von nicht-kommunalsteuerpflichtigen Arbeitsplätzen, bei gleichzeitiger zentralörtlicher Belastung zur infrastrukturellen Einbettung der Arbeitsplätze in das urbane Gebiet, nach der aktuellen Rechtslage derzeit stark benachteiligt sind.

#### 4.5 Gemeindefestaltung

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

Anreize für Kooperationen haben einen geringen Stellenwert, die Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels fördert tendenziell die Konservierung der bestehenden Strukturen. Daher stehen folgende Lösungsansätze im Mittelpunkt:

- Schaffen der rechtlichen Voraussetzungen für flächendeckende Kooperationsstrukturen;
- Schaffen von Anreizen für Kooperationen;
- Schaffen größerer Einheiten, insbesondere durch flächendeckende Verwaltungskooperationen, frei nach dem Motto „5 Gemeinden = 1 Verwaltung“.

## 5. Grundsätzliche Fragen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde deutlich, dass die österreichischen Gebietskörperschaften in einem engen Geflecht aus Beziehungen verflochten sind. Seien es die komplizierten Aufteilungsregeln der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Finanzausgleichsgesetz, die Unzahl an intragovernmentalen Transfers vor allem zwischen den Bundesländern und den Gemeinden oder die Aufgabenübertragungen. Es scheint evident, dass es einer grundlegenden Reform der föderalen Beziehungen in Österreich braucht. Welche Hinweise können an dieser Stelle aus der Literatur gewonnen werden?

### 5.1 Ökonomische Theorie des Föderalismus

Während zu Anfang vor allem die Begrenzung der politischen Macht im Zentrum der Föderalismusdebatte stand, haben die Ökonom(inn)en insbesondere Effizienzgesichtspunkte hervorgehoben.<sup>22)</sup>

Ausgehend von Musgrave, der die Staatsfunktionen der Verteilung und der wirtschaftlichen Stabilisierung der zentralen Ebene, die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern den dezentralen Einheiten zugeordnet hatte, entwickelt Oates<sup>23)</sup> sein Dezentralisierungstheorem, wonach die dezentrale Be-

<sup>21)</sup> Neben den Befreiungen für die Körperschaften nach § 8 (2) KommStG 1993 ist wohl auch jene des Absatz 1 für 66 Prozent der Bemessungsgrundlage der ÖBB zu hinterfragen, insbesondere dann, wenn die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) zunehmend Leistungen des Nahverkehrs einstellen oder nur mehr mit Kofinanzierungen der Städte und Gemeinden aufrechterhalten.

<sup>22)</sup> Vgl. Apolte: Zentralisierung, Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb, 2008, S. 23.

<sup>23)</sup> Vgl. Oates: Federalism and Government Finance, 1994, S. 128 ff.

reistellung der öffentlichen Güter bei Vorliegen von drei zu erfüllenden Bedingungen immer zumindest gleich gut wie eine zentrale ist. Die Bedingungen sind eine konstante Präferenzstruktur innerhalb des dezentralen Versorgungsgebietes, die Beschränkung der externen Effekte auf diesen räumlichen Bereich sowie das Fehlen von Skalenerträgen. Hier wird unterstellt, dass die Informationsgewinnung über die Präferenzen der Bürger/-innen in kleineren Einheiten leichter ist und dass diese Präferenzen tendenziell homogener sind. Im Bereich der Verteilungs- und der Konjunkturpolitik gibt es zwar auch Ansätze für eine dezentrale Erledigung<sup>24)</sup>, dennoch wiegen die einschränkenden Annahmen des Theorems – keine externen Effekte und keine Skalenerträge – hier besonders schwer. Diese Einschränkungen sind auch der Grund, warum etwa Landesverteidigung oder Währungspolitik auf Zentralstaatsebene verankert sind, während z. B. der Kindergarten traditionell von den Gemeinden organisiert wird.

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach derjenige, der Aufgaben wünscht, diese auch bezahlen soll, ist die zweite große Säule der ökonomischen Theorie der Föderalismus.<sup>25)</sup> Wenn also eine Gebietskörperschaft die Ausweitung einer Leistung beschließt, sollte sie auch für deren Finanzierung sorgen.

Das dritte große Thema ist die Frage des horizontalen Ausgleichs. Denn obwohl Oates<sup>26)</sup> die Notwendigkeit nicht per se gegeben sieht, „[...] fiscal equalisation is certainly not a necessary feature of fiscal federalism“ konstatiert er das Vorhandensein des Ausgleichs in fast allen Systemen. Den politisch gewünschten Zielen einer möglichst gleichartigen Verteilung der Lebensbedingungen stellt die ökonomische Denkweise negative Effekte wie Strukturkonservierung und unintendierte Verteilungseffekte (z. B.: Umverteilung von Haushalten mit niedrigem Einkommen in reichen Einheiten zu reichen Haushalten in armen Gebietskörperschaften) entgegen. Zudem ist die Ermittlung von Finanzbedarf und Finanzkraft mit vielen Schwierigkeiten und Definitionsfragen belastet.

## 5.2 Österreichische Debatte

Die Realität folgt selten den idealtypischen Vorstellungen der Wissenschaft, sondern ist bestimmt durch historische Entwicklungen und politischen Ad-hoc-Lösungen.<sup>27)</sup> Die Einsicht, dass das System des österreichischen Föderalismus einer Generalüberholung bedarf, hat in den Jahren 2005 und 2006 zu den groß angelegten Arbeiten im Österreich Konvent geführt. Vorschläge, die eine erste Bereinigung des Systems mittels der Übertragung der Aufgaben der Bezirksebene auf die Gemeinden vorgesehen hatten, fanden jedoch keine Mehrheit.<sup>28)</sup> Auch in der Frage der fiskalischen Äquivalenz und der Verstärkung des Konsultati-

<sup>24)</sup> In Österreich sind die Städte und Gemeinden die größten öffentlichen Investoren, die Sozialhilfe ist Ländermaterie. Wobei die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung gerade dem Harmonisierungsgedanken im Bereich des Sozialwesens geschuldet ist.

<sup>25)</sup> Vgl. Zimmermann: Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie – Kriterien und Ansatzpunkte, 2006, S. 23.

<sup>26)</sup> Vgl. Oates: Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism, 2003, S. 44 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. Bird et al.: Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism, 2003, S. 353.

<sup>28)</sup> Vgl. Huemer: Der Österreich-Konvent aus Sicht des Österreichischen Städtebundes, 2005, S. 21.

onsmechanismus konnte in den Beratungen kein Konsens erzielt werden.<sup>29)</sup> Die Forderungen des Österreichischen Städtebundes nach einer Abschaffung der unzähligen Transferzahlungen an die Länder ist nicht nur der Tatsache geschuldet, dass sie jedweder moderner Steuerungslogik widersprechen, sondern insbesondere, wie oben gezeigt, die finanzielle Lebensfähigkeit der Städte und Gemeinden durch die Umlagen stark gefährdet ist. Es stellt sich die Frage, ob mit den landesgesetzlich geregelten Zahlungen nicht das von Raschauer<sup>30)</sup> so genannte *Torpedierungsverbot* unterlaufen wird.

*Diese „der Bundesverfassung innewohnende Rücksichtnahmepflicht verbietet sohin dem Gesetzgeber der einen Gebietskörperschaft, die vom Gesetzgeber der anderen Gebietskörperschaft wahrgenommenen Interessen zu negieren und dessen gesetzliche Regelungen damit zu unterlaufen.“ (vgl. VfGH 1984, S. 39).*

Wenn der Bundesgesetzgeber also ein FAG beschließt, das die finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden regelt und im Anschluss daran, die Kommunen in einigen Fällen bereits weit mehr als die Hälfte der zugestandenen Mittel wieder an die Länder abführen müssen, erscheint obige Frage berechtigt. Dies geschieht zur Finanzierung von Aufgaben der Länder, ohne dass die Kommunen ein Mitspracherecht hätten. Eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs kann also nur bei einer gesamthaften Betrachtung aller Zahlungsströme erreicht werden.

Aber nicht nur durch die „Besteuerung“ der Städte und Gemeinden wird der paktierte Finanzausgleich ausgehöhlt, sondern auch durch die Aufgabenübertragungen während der Laufzeit eines Paktums, dem sogenannten „Grauen Finanzausgleich“.

Natürlich ist unbestritten, dass es Sinn machen kann, Aufgaben zu verlagern, allein wird dabei auf die notwendigen Mittel vergessen. Bildungs- und gesellschaftspolitisch sinnvolle Projekte wie die bedarfsorientierte Mindestsicherung, der Ausbau der Pflege oder das Gratiskindergartenjahr bringen Städte und Gemeinden an den Rand des finanziellen Kollapses.

Dies führt soweit, dass der autonome Gestaltungsspielraum der Gemeinden immer mehr von Pflichtaufgaben eingeschränkt wird, was letztlich einer Aufgabe der Selbstverwaltung gleich kommt.

*„Letztlich dürfte das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung dort eine Grenze ziehen, wo unter Zugrundelegung des Prinzips der abstrakten Einheitsgemeinde die Erfüllung der übertragenen Aufgabe nicht mehr erwartet werden kann oder aus finanziellen Gründen schlichtweg unzumutbar wird.“<sup>31)</sup>*

Dies führt zu der berechtigten Frage, ob Städte und Gemeinden als selbstständige Gebietskörperschaften eine Berechtigung haben oder lediglich als Unterteilung der Länder fungieren. Öhlinger<sup>32)</sup> stellt dieser älteren Auffassung das

<sup>29)</sup> ebd., S. 39 ff.

<sup>30)</sup> Siehe Raschauer: Kommentar zur Entscheidung des VfGH G137/86, 1988.

<sup>31)</sup> Neudorfer: Zur Zulässigkeit kommunaler Pflichtaufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge, 2010, S. 363.

<sup>32)</sup> Siehe Öhlinger: Die Verankerung des Gemeindebundes in der Bundesverfassung, 2009, S. 88 ff.



Konzept eines dreistufigen Föderalismus entgegen, wonach den Gemeinden sehr wohl ein eigener Stellenwert zukommt. Er leitet diese Eigenständigkeit u. a. aus der Tatsache ab, dass den Gemeinden innerhalb der Bundesverfassung breiter Raum gewidmet wird und nicht bloß auf Landesverfassungen verwiesen wird. Die Verankerung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes in Art 115 Abs 3 B-VG mit der Verfassungsnovelle 1988 ist somit lediglich die legistische Umsetzung der lange, erfolgreich, gelebten Realität eines dreistufigen Föderalismus.

Neben dem Verhältnis zu Bund und Land ist auch die Struktur der Gemeinden an sich entscheidend für deren weitere Entwicklung. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung des Europarates<sup>33)</sup> definiert in Art 3 (1): „*Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten.*“

Angesichts der sehr kleinteiligen Gemeindestruktur in Österreich ergibt sich nun die Frage, ob kleine und kleinste Gemeinden die tatsächliche Fähigkeit zur Selbstverwaltung besitzen und besitzen können. Können Kommunen noch als selbstständig bezeichnet werden, wenn sie sowohl in der Finanzierung von Infrastrukturprojekten als auch bezüglich des Know-hows in technischen, wirtschaftlichen oder juristischen Angelegenheiten von externen Stellen, zumeist vom jeweiligen Land oder den Gemeindeverbänden, abhängig sind? Können sich demnach Gemeinden mit wenigen Hundert Einwohner/-innen tatsächlich noch selbstverwalten, wenn sie für jedes Vorhaben Mittel und Fachwissen importieren müssen oder würden etwa Gemeindefusionen nicht sogar eine Stärkung der 3. Säule des österreichischen Föderalismus bedeuten, die auch eine größere Emanzipation von den Ländern mit sich brächte?<sup>34)</sup> Besonders problematisch wird es in demokratiepolitischer Hinsicht dann, wenn sich auf Grund der Rahmenbedingungen in diesen Gemeinden, fehlendes Personal (Know-how), kaum Gestaltungsmöglichkeiten (fehlende Mittel) und größer werdender Verantwortung bei gleichzeitig schlechter Bezahlung und sozialrechtlicher Absicherung, kaum mehr Kandidat(inn)en für das Amt der Bürgermeisterin/des Bürgermeisters finden lassen und deshalb gar nur ein/e Kandidat/-in zur Auswahl steht.<sup>35)</sup>

Von den Gegnern einer solchen Modernisierung der Gemeindestruktur, die durch den Wegfall von Gebietskörperschaften auch wohl dem Geiste einer längst fälligen Verwaltungsreform entsprechen würde, wird die ohnehin gut ausgebaute Praxis der Gemeindeverbände und der Interkommunalen Kooperation entgegen gehalten. Gemeindeverbände haben in Österreich eine erfolgreiche und lange Tradition. Dennoch bleiben Kritikpunkte hinsichtlich ihrer demokrati-

<sup>33)</sup> Vgl. Europarat: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, 1985; Hervorhebung durch den Autor.

<sup>34)</sup> Zu den Überlegungen der Übernahme der Bezirksverwaltungstätigkeit durch, dann vergrößerte, Gemeinden siehe bereits oben.

<sup>35)</sup> Vgl. Kirchgatterer: Viele Indianer, kein Häuptling. 2009, S. 3.

schen Struktur und der Kontrolle durch die jeweiligen Gemeinderäte bestehen.<sup>36)</sup> Zudem bilden sie im Gegensatz zu den Bemühungen einer umfassenden Verwaltungsreform eine weitere Bürokratieebene. Ein echter Ersatz für sinnvolle Gemeindefusionen sind sie daher nicht.

### 5.3 Zukunftsmotor Stadt

Wenn an dieser Stelle eine Lanze für größere Gemeinden und Städte gebrochen wird, dann deshalb, da einerseits ein Gegenpol zur viel beachteten Politik der Stärkung des ländlichen Raumes<sup>37)</sup> dringend geboten erscheint, im Sinne eines ausgewogenen Miteinanders statt eines Gegeneinanders von Stadt und Land und da andererseits nur tatsächlich lebensfähige Gemeinden und Städte ihren Aufgaben gerecht werden können.

#### 5.3.1 Welche Funktionen hat die Stadt zu erfüllen?

Die Funktion der Stadt als Wirtschaftsmotor lässt sich theoretisch und empirisch gut darstellen. Die ökonomische Begründung für das Vorhandensein der Städte wird zurück geführt auf steigende Skalenerträge, lokale Spillover-Effekte und das Entstehen von Netzwerken.<sup>38)</sup> Durch die Konzentration von hochspezialisierten Arbeitskräften und dem Fördern eines „innovativen Milieus“ entstehen Standortvorteile für Unternehmen<sup>39)</sup>, die auch als „agglomeration rents“ bezeichnet werden<sup>40)</sup>. Darüber hinaus sind sie oft als Handelsstützpunkte an wichtigen Verkehrswegen entstanden. Sie tragen maßgeblich zum nationalen Wohlstand bei<sup>41)</sup>, denn der Wachstumseffekt der Agglomerationen kommt schlussendlich auch den peripheren Gebieten zu Gute<sup>42)</sup>. Nicht nur was das Wirtschaftswachstum anbetrifft profitiert das Umland von den Städten und zentralen Orten, sondern darüber hinaus auch von der Vielzahl von Dienstleistungen mit denen die gesamte Region versorgt wird.<sup>43)</sup>

<sup>36)</sup> Vgl. Huemer 2005, S. 21.

<sup>37)</sup> Im Gegensatz zur noch wenig ausgebauten Stadtpolitik ist die Agrarpolitik auf nationaler, wie EU-Ebene stark verankert. Die Union wendet erhebliche Budgetmittel für einen Wirtschaftsbereich auf, der nur 2 Prozent zum BIP der EU beiträgt, große Umweltprobleme verursacht und negative Umverteilungseffekte bewirkt. Dem stehen zwar öffentliche Güter wie die Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln und Landschaftspflege gegenüber, dennoch muss die Relation hinterfragt werden (vgl. Hofreither 2010, S. 517). Insbesondere da es Indizien gibt, die zeigen, dass Förderungen für diesen Sektor teilweise sogar negative Effekte auf das regionale Wirtschaftswachstum haben (vgl. Morawetz; Pretzner 2010, S. 548).

<sup>38)</sup> Kujath (2005, S. 9 ff.) sieht die Städte und insbesondere die Metropolen, als „Knoten im Netz“ der Wissensökonomie.

<sup>39)</sup> Vgl. Paal: Metropolen im Wettbewerb, 2005, S. 11 ff.

<sup>40)</sup> Vgl. Brakman et al., The New Introduction to Geographical Economics, 2009, S. 466 ff.

<sup>41)</sup> Vgl. Kim; Short, Cities and Economies, 2008, S. 2 ff.

<sup>42)</sup> Vgl. Fujita; Thisse, New Economic Geography, 2008, S. 16

<sup>43)</sup> Bröthaler et al. (2002, S. 16 ff.) haben aufbauend auf das Stufenschema von Bobek; Fesl (1983, S. 2 ff.) eine Gliederung der Gemeinden nach ihrer Zentralörtlichkeit vorgenommen, wobei für die Zuordnung das Vorhandensein verschiedenster Dienste herangezogen wird.

*„In today's Europe, cities are the main engines of economic development, but also places where specialised services are provided – such as higher education institutions, hospitals and major cultural attractions“.*<sup>44)</sup>

Ein Indiz für die Bedeutung der größeren Städte als Wachstumsmotoren Österreichs ist etwa das regionale BIP pro Kopf. 2007 lagen etwa alle Landeshauptstädte (inkl. Wien) und die größeren Statutarstädte über oder knapp um den Österreichschnitt. Zudem finden mehr als die Hälfte aller in Österreich Erwerbstätigen ihren Arbeitsort in den Regionen der beziehungsweise um die größeren Landeshauptstädte.<sup>45)</sup> Somit liegt es im Interesse aller, die Städte als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung zu stärken, da diese die anderen Regionen mitziehen können. Denn mittlerweile geht es für die größeren Städte und Gemeinden nicht mehr hauptsächlich um eine Stadt-Umland-Konkurrenz, sondern eine Positionierung der ganzen Region bzw. Agglomeration im europäischen oder internationalen Wettbewerb. Wenn ein Betrieb aus einer Großstadt abwandert, geht er in der Regel nicht mehr ins Umland, sondern entweder in eine andere europäische Metropole, oder weiter in den asiatischen Raum.<sup>46)</sup>

Städte sind aber nicht nur Standorte, sie sind auch Orte des Lebens. In den 71 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern lebten 2008 bereits 44,3 Prozent der österreichischen Bevölkerung.<sup>47)</sup> In der jüngsten Prognose der ÖROK (2010) wird davon ausgegangen, dass die großen Städte und ihr Umland stark an Bevölkerung gewinnen werden und dies auch relativ zu den anderen Regionen Österreichs.<sup>48)</sup>

Die Städte haben also auf Grund ihrer Lebensqualität<sup>49)</sup> eine enorme Anziehungswirkung. Diese Wirkung ergibt sich aus ihrer Funktion als „Versuchslabore“ (incubators) für den gesellschaftlichen Fortschritt. Schon am Beginn der moderneren Stadtgeschichte Europas im 11. und 12. Jahrhundert standen die Städte für neue gesellschaftliche Freiheiten.<sup>50)</sup> Die ersten Vorläufer zum Gewaltmonopol des Staates und die Möglichkeit für Hörige die persönliche Freiheit zu erlangen, waren die großen Errungenschaften.

Auch heute sind Städte die sozialen Brennpunkte, die mit ihren Dienstleistungen auf höchstem Niveau (Kindergärten, öffentlicher Nahverkehr, Abfallbeseitigung und -behandlung, etc.) ständig neue Lösungen für aktuelle Herausforderungen erarbeiten und umsetzen.

<sup>44)</sup> European Commission, State of European Cities Report, 2007, S. II.

<sup>45)</sup> Inkl. Wien; Vgl. Statistik Austria, Regionales BIP und Haupttaggregate nach Wirtschaftsbereichen und 35NUTS 3-Regionen, 2010.

<sup>46)</sup> Vgl. Puchner/Weninger, Der Finanzausgleich 2008 aus Sicht der Städte, 2008, S. 276.

<sup>47)</sup> Vgl. Bundesministerium für Finanzen: Bevölkerungsstatistik, 2009.

<sup>48)</sup> Vgl. ÖROK: Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010–2030 mit Ausblick bis 2050, 2010, S. 75 ff.

<sup>49)</sup> In Punkt Lebensqualität in den Städten hat Österreich mit Wien auch ein internationales Aushängeschild, das zuletzt etwa im „Quality of Living Report 2010“ an weltweit 1. Stelle noch vor Zürich und Genf gereiht wurde (vgl. Mercer: Quality of Living reports, 2010).

<sup>50)</sup> Vgl. Pitz: Europäisches Städtewesen und Bürgertum, 1991, S. 12 ff.

## 6. Resümee

Als erste Ebene des Staates sind die Kommunen für die meisten alltäglichen Wege der Bürger/-innen Ansprechpartner. Um ihre Aufgaben auch weiterhin so erfolgreich meistern zu können und für die kommenden Entwicklungen offen zu bleiben, brauchen sie einen rechtlichen und finanziellen Spielraum der derzeit sukzessive eingeschränkt wird.

Der bestehende Konsolidierungsbedarf von 1,5 Mrd. Euro bis 2013, mit dem das Investitionsniveau der letzten Jahre aufrechterhalten werden könnte, erfordert einen mehrdimensionalen Maßnahmen-Mix:

- a) Interne Optimierungen. Erfahrungsgemäß können mit Prozessoptimierungen, Standardanpassungen sowie Aufgaben- und Produktkritik, abhängig von den bisher umgesetzten Reform- und Einsparungsmaßnahmen, drei bis fünf Prozent der laufenden Ausgaben (exkl. Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts) beziehungsweise maximal ein Viertel des Konsolidierungsbedarfs mobilisiert werden.
- b) Einnahmen stärken. Durch eine Anpassung des Gemeindeanteils an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf den Wert des Jahres 2000, eine Reduktion des Vorwegabzugs von den Ertragsanteilen für Bedarfszuweisungen von 12,7 Prozent auf sechs Prozent sowie das Streichen der Grundsteuerbefreiungen, könnten bis zur Hälfte des Konsolidierungsbedarfs aufgebracht werden.
- c) Mitfinanzierung von Länderaufgaben reduzieren. Beispielsweise könnte eine Bindung der laufenden Transferzahlungen an Träger öffentlichen Rechts an die Entwicklung der Ertragsanteile einen weiteren wichtigen Beitrag zur Konsolidierung bedeuten.

Aufgabenübertragungen ohne ausreichende Mittel, ständig steigende Umlagenbelastungen und der Mangel an eigenen Gegensteuerungsmöglichkeiten sind Bedrohungen für einen modernen Föderalismus in Österreich.

Gefordert sind daher klare Kompetenzen und klare Regelungen für Kompensationen bei Aufgabenübertragungen. Doppelzuständigkeiten und das Entscheiden auf Kosten anderer Gebietskörperschaftsebenen müssen ein Ende haben. Die Finanzausstattung muss sich nach den jeweils zu bewältigenden Aufgaben richten. Deshalb bedarf es für eine nachhaltige Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit auch grundsätzlicher Reformen wie eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs, umfassender Transferentflechtungen, einer Stärkung der Gemeindeabgaben sowie einer Gemeindestrukturereform.

Eine lebendige Demokratie braucht lebensfähige und lebenswerte Städte und Gemeinden.

## 7. Literatur

Apolte, Thomas: Zentralisierung, Dezentralisierung und institutioneller Wettbewerb. In: Bauer, Helfried; Pitlik, Hans; Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat. Wien, Graz 2008, S. 23–35.

- Bird, Richard; Dafflon, Bernard; Jeanrenaud, Claude; Kirchgässner, Gebhard: Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. In: Blindenbacher, Raoul; Koller, Arnold (Hrsg.): *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Montreal & Kingston, London, Ithaca 2003, S. 351–372.
- Bauer, Helfried; Biwald, Peter; Köfel, Manuel; Maimer, Alexander: *Reform des Gemeinde- finanzausgleichs für die Städte*, unveröffentlichtes Manuskript, Wien 2010.
- Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: *Zum Abbau von Transferentflechtungen. Übersicht über die aktuellen Transferbeziehungen zwischen Land und Gemeinden und Verbesserungsvorschläge*. KDZ-Studie. Wien 2009a.
- Bauer, Helfried; Mitterer, Karoline: *Die Entwicklung der Gemeindefinanzen 1998–2008*. In: *Statistik Austria: Österreichs Städte in Zahlen 2009*: Wien 2009b.
- Bauer, Helfried (Hrsg.): *Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Wien, Graz 2008.
- Biwald, Peter; Hochholdinger, Nikola; Köfel, Manuel; Maimer, Alexander: *Finanzierung der Städte nach der Krise – Analyse der Gemeindefinanzen 2004–2008 – Prognose bis 2013*, Wien 2010.
- Biwald, Peter; Wirth, Klaus: *Gemeindekooperation in Österreich – zwischen Tradition und Aufbruch*. In: Biwald, Peter; Hack, Hans; Wirth, Klaus: *Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch (= Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 3)*, Wien, Graz 2006, S. 19–34.
- Bobek, Hans; Fesl, Maria: *Zentrale Orte Österreichs II. Ergänzungen zur Unteren Stufe; Neuerhebung aller Zentralen Orte Österreichs 1980/81 und deren Dynamik in den letzten zwei Jahrzehnten*. Wien 1983.
- Bohnsack, Gustav: *Plädoyer für eine Reform des Grundsteuer- und Bodenrechts*. In: *Das Rathaus 12/1991*. Essen 1991, S. 746–749.
- Brakman, Steven; Garretsen, Harry; Van Marrewijk, Charles: *The New Introduction to Geographical Economics*. Cambridge, New York 2009.
- Bröthaler, Johann: *Entwicklung des österreichischen Finanzausgleichs 1948–2008 und finanzielle Auswirkungen 1976–2011*. In: Bauer, Helfried (Hrsg.): *Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Wien, Graz 2008, S. 213–244.
- Bröthaler, Johann: *Transfers der Gemeinden – Ausmaß und Perspektiven*. In: Biwald, Peter; Dearing Elisabeth; Weninger, Thomas: *Innovation im öffentlichen Sektor. Festschrift für Helfried Bauer*. Wien, Graz 2008, S. 192–204.
- 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 2006, S. 32–53.
- Bröthaler, Johann; Sieber, Lena; Schönback, Wilfried; Maimer, Alexander; Bauer, Helfried: *Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich. Befunde und Optionen*. Wien, New York 2002.
- Bundesministerium für Finanzen: *Bevölkerungsstatistik – Stichtag 31.10.2008, endgültige Werte, 2009*. [http://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu\\_658/UnterlagenzumFinanz\\_5364/BEV\\_STAND\\_FA\\_2009\\_2010.xls](http://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/UnterlagenzumFinanz_5364/BEV_STAND_FA_2009_2010.xls) [Download: 19.8.2010]
- Deutscher Städtetag: *Vorbericht für die 359. Sitzung des Präsidiums am 1. Juni 2006 in Hannover, TOP 5 Reform der Grundsteuer*. Berlin 2006.
- Eekhoff, Johann; Lemmer, Astrid: *Anreiz- und Belastungseffekte verschiedener Grundsteuersysteme*. In: *vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft*. Ausgabe 6/ 2001. Berlin 2001, S. 308–315.
- Erläuterungen zur Glücksspielnovelle: 657 der Beilagen XXIV. GP – Regierungsvorlage – Materialien. 2010. [http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I\\_00657/pmh.shtml](http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00657/pmh.shtml) [Download: 28.7.2010].
- Europarat: *Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*. Straßburg 1985. <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/122.htm> [Download: 23.7.2010]
- European Commission: *State of European Cities Report. Adding value to the European Urban Audit*. EC: Brüssel 2007.

- Fujita, Masahisa; Thisse, Jacques-François: *New Economic Geography: An Appraisal on the Occasion of Paul Krugman's 2008 Nobel Prize in Economics*. CEPR Discussion Paper No. 7063. CEPR: London 2008.
- Hofreither, Markus F.: *Gemeinsame Agrarpolitik 2014 – Positionen und Konsequenzen*. In: *Wifo: Monatsberichte* 6/2010 83. Jahrgang. Wifo: Wien 2010, S. 417–528.
- Huemer, Ulrike: *Der Österreich-Konvent aus Sicht des Österreichischen Städtebundes*. Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes 1.2005. Österreichischer Städtebund: Wien 2005.
- Kim, Yeong-Hyun; Short, John Rennie: *Cities and Economies*. London, New York 2008.
- Kirchgatterer, Brigitte: *Viele Indianer, kein Häuptling. Wahlen: Immer weniger Politiker kandidieren als Bürgermeister*. In: *Kurier* vom 21.2.2009, S. 3.
- Klenk, Florian: *Sind die Grasser-Freunde von der Steuer befreit, Herr Doralt?* Interview mit Werner Doralt. In: *Falter* 24/2010.
- Kujath, Hans Joachim (2005): *Metropolregionen – Die Bedeutung von Metropolregionen für die Wissensökonomie*. In: Kujath, Hans Joachim (Hrsg.): *Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie*. Münster 2005
- Mercer: *Quality of Living reports*. 2010 edition: <http://www.mercer.com/qualityofliving> [Download: 19.8.2010].
- Morawetz, Ulrich B.; Prettnner, Klaus: *Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf das Wachstum des regionalen Bruttoinlandsproduktes in Österreich*. In: *Wifo: Monatsberichte* 6/2010 83. Jahrgang. Wifo: Wien 2010, S. 541–549.
- Müller, Ernst: *Die Grundsteuer: Reform in Richtung Äquivalenzprinzip oder Abschaffung*. In: *Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich*. 31. Jg. Ausgabe 3–4. Gesellschaft für das Öffentliche Haushaltswesen: Wien 1990, S. 236–250
- Neudorfer, Sonja: *Zur Zulässigkeit kommunaler Pflichtaufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge*. In: *Juristische Blätter* 132, 352–363. Wien 2010.
- Oates, Wallace E. (Edit.) (1994): *Federalism and Government Finance*. In: Quingley, John M.; Smolensky, Eugene (Edit.): *Modern Public Finance*. Cambridge, MA 1994, S. 126–151. Wiederabgedruckt in: Oates, Wallace E. (Edit.) (1998): *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA 1998, S. 10–40.
- Oates, Wallace E.: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*. In: *Blindenbacher, Raoul; Koller, Arnold (Hrsg.): Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*. Montreal & Kingston, London, Ithaca 2003
- OECD: *Österreich weist 2008 noch steigende Steuer- und Sozialabgabenquote aus*. Pressemitteilung vom 24.11.2009: Berlin, Paris 2009.
- Öhlinger, Theo: *Die Verankerung des Österreichischen Gemeindebundes in der Bundesverfassung*. In: *RFG – Rechts- und Finanzierungspraxis der Gemeinden*, 2009/02. Gemeindebund/Manz: Wien 2009, S. 88–91.
- ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz): *Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010-2030 mit Ausblick bis 2050*. [http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2\\_Reiter-Raum\\_u\\_Region/2.Daten\\_und\\_Grundlagen/Bevoelkerungsprognosen/Prognose\\_2010\\_Teil1/Endbericht\\_Bevoelkerungsprognose\\_08-2010.pdf](http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2_Reiter-Raum_u_Region/2.Daten_und_Grundlagen/Bevoelkerungsprognosen/Prognose_2010_Teil1/Endbericht_Bevoelkerungsprognose_08-2010.pdf) [Download: 19.8.2010].
- Paal, Michaela: *Metropolen im Wettbewerb. Tertiärisierung und Dienstleistungsspezialisierung in europäischen Agglomerationen*. Münster 2005.
- Pitz, Ernst (1991): *Europäisches Städtewesen und Bürgertum. Von der Spätantike bis zum hohen Mittelalter*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt 1991.
- Pramböck, Erich (2005): *Anforderungen an einen neuen, aufgabenorientierten Finanzausgleich*. In: *KDZ (Hrsg.): Finanzausgleichs 2005: Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2005*. Graz 2005.
- Puchner, Oliver; Weninger, Thomas: *Der Finanzausgleich 2008 aus Sicht der Städte*. In: *Bauer, Helfried (Hrsg.): Finanzausgleich 2008. Ein Handbuch – mit Kommentar zum FAG 2008*, Wien, Graz 2008, S. 263–279.
- Ramsper, Karin: *Erbschaftssteuergesetz; Bewertungsgesetz (Grundsteuer); Prüfbeschluss des Verfassungsgerichtshofs vom 15. März 2006. Arbeitsunterlage zur 43. Sitzung der Finanzkommission des Österreichischen Städtebundes am 21.6.2006*. Wien 2006.

- Raschauer, Bernhard: Kommentar zur Entscheidung des VfGH G137/86. In: *ÖZW – Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1988, 27. Wien 1988. <http://www.rdb.at> [Download: 11.8.2010].
- Savich, Harold V.; Kantor, Paul: *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton 2002. Zitiert in: Kim, Yeong-Hyun; Short, John Rennie: *Cities and Economies*. London, New York 2008.
- Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten, 2004–2008; KDZ: eigene Berechnungen, Wien 2010.
- Statistik Austria: Regionales BIP und Hauptaggregate nach Wirtschaftsbereichen und 35 NUTS 3-Regionen. 2010. [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/regionales/regionale\\_gesamtrechnungen/nuts3\\_regionales\\_bip\\_und\\_hauptaggregate/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/regionales/regionale_gesamtrechnungen/nuts3_regionales_bip_und_hauptaggregate/index.html) [Download: 19.8.2010].
- Statistik Austria: Gebarungsdaten der Gemeinden; KDZ: eigene Berechnungen, Wien 2009.
- VfGH: Entscheidungstext G81/84; G82/84; Sammlungsnummer 10292, Entscheidungsdatum: 03.12.1984. [http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_10158797\\_84G00081\\_00](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10158797_84G00081_00) [Download: 11.8.2010].
- WIFO: Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung. Wien 2006.
- Zimmermann, Horst: Stärkung der regionalen und kommunalen Steuerautonomie – Kriterien und Ansatzpunkte. In: Bauer, Helfried/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): *Stärkung der subnationalen Steuerautonomie und intragovernmentale Transfers*. Wien, Graz 2006, S. 21–31.