

Die Entwicklung der Finanzlage der Kommunen in Österreich und Oberösterreich und ihre verteilungspolitische Auswirkung

Beitrag zum Kongress „Momentum 2010: Solidarität“
Netzwerk #1 „Solidarische Wirtschaftspolitik“
Track #1 „Verteilung und Umverteilung“
Hallstatt, 21. – 24.10.2010

Mag. Markus Eidenberger

Gemeinderat in Wartberg ob der Aist
markus.eidenberger@gmail.com

Inhalt

Verzeichnis der Tabellen und Grafiken	2
1. Themenstellung und Grundthesen des Beitrags	3
2. Gründe für die negative Entwicklung der Gemeindefinanzen	3
2.1. Einnahmenseitige Gründe	3
2.1.1. Entwicklung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben	3
2.1.2. Entwicklung der eigenen Abgaben der Gemeinden.....	4
2.1.3. Entwicklung der intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen im sekundären Finanzausgleich	5
2.2. Ausgabenseitige Gründe – Anstieg der Transferlasten im tertiären Finanzausgleich	7
2.3. Zwischenfazit	10
3. Auswirkungen der negativen Entwicklung der Gemeindefinanzen und ihre verteilungspolitische Beurteilung	14
3.1. Investitionen.....	14
3.2. Laufende Ausgaben	19
3.3. Gebühren.....	19
4. Die politische Dimension der Entwicklung der Gemeindefinanzen	20
Quellenverzeichnis	22

Verzeichnis der Grafiken und Tabellen

Grafik 1: Ertragsanteile der öö. Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, 2008 und Prognose bis 2013	4
Grafik 2: Eigene Abgaben der öö. Gemeinden, 2008 und Prognose bis 2013	5
Grafik 3: Intragovernmentale Transfereinnahmen der öö. Gemeinden im sekundären Finanzausgleich 2005 bis 2008	6
Grafik 4: Bedarfszuweisungsmittel in Mio. Euro in Oberösterreich und deren Verwendung für den Ausgleich ordentlicher Haushalte bzw. für Investitionszuschüsse, 2007 bis 2009 und Prognose bis 2011	7
Grafik 5: Entwicklung der Ausgabenstruktur der laufenden Gebarung österreichischer Gemeinden ohne Wien 2003 bis 2008	8
Grafik 6: Entwicklung der Ausgabenstruktur der Gesamtgebarung der öö. Gemeinden 2005 bis 2008 und Prognose bis 2013	8
Grafik 7: Ausgewählte Transfersalden der österreichischen Gemeinden ohne Wien im Zeitverlauf 2004 bis 2008	9
Grafik 8: Ergebnis der laufenden Gebarung („Saldo 1“) der österreichischen Gemeinden ohne Wien nominal und in Prozent des BIP 1999 bis 2008	11
Grafik 9: Ergebnis der laufenden Gebarung der öö. Gemeinden, 2005 bis 2008 und Prognose bis 2013	11
Grafik 10: Freie Finanzspitze der öö. Gemeinden 2005 bis 2008 und Prognose bis 2013	12
Grafik 11: Brutto-Investitionen der österreichischen Gemeinden ohne Wien in Millionen Euro und in Prozent des BIP	14
Grafik 12: Überblick über die Gesamtkosten jener Investitionsprojekte oberösterreichischer Gemeinden, für die im März 2010 noch Anträge auf Bedarfszuweisungsmittel aus dem Jahr 2008 offen waren	16
Grafik 13: Lorenzkurven der Primäreinkommen der privaten Haushalte in Deutschland 1993 und ihrer Finaleinkommen unter Berücksichtigung der geldwerten Vorteile aus der Nutzung öffentlicher Infrastruktur im Bereich Sport, Freizeit und Kultur	17

Tabelle 1: Ausgewählte Transfersalden der österreichischen Gemeinden ohne Wien pro Einwohner/in nach Bundesland 2008	10
Tabelle 2: Entwicklung der Ertragsanteile und der laufenden Transfereinnahmen pro Einwohner/in der österreichischen Gemeinden ohne Wien 2003 bis 2008 nach Gemeindegrößenklassen .	13

1. Themenstellung und Grundthesen des Beitrags

In den letzten Jahren ist es zu einer zunehmenden Verengung der finanziellen Möglichkeiten von Gemeinden in Österreich und besonders in Oberösterreich gekommen. Diese Entwicklung wurde dabei von der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nur beschleunigt und verschärft. Die Wurzeln dafür liegen aber in der Wechselwirkung zwischen den Mechanismen des österreichischen Finanzausgleichs und der Zuordnung von finanziellen Belastungen zur Gemeindeebene, mithin in einer Reihe bewusster politischer Entscheidungen, die auch anders getroffen werden könnten.

Da die Gemeinden nur begrenzte Möglichkeiten zur Erhöhung ihrer Einnahmen haben, sind sie als Resultat dieser bewussten politischen Entscheidungen dazu gezwungen, Einsparungen vorzunehmen, die über reine Steigerungen der Verwaltungseffizienz nicht mehr erreicht werden können. Damit sind zwangsweise Leistungen für die Bevölkerung zu kürzen. Es wird zu zeigen sein, dass eine solche Zurückdrängung staatlicher Aktivitäten und Ausgaben negative Verteilungseffekte hat. Die dargestellte Entwicklung führt vor allem zu einem dramatischen Einbruch der durch Gemeinden getätigten Investitionen, was abgesehen von der damit verbundenen Kürzung von öffentlichen Leistungen und den damit verbundenen negativen Verteilungseffekten auch negative Auswirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte haben könnte.

Das gesamte Bild passt zur neoliberalen bzw. neokonservativen Doktrin, dass Steuern möglichst niedrig zu halten bzw. eher zu senken sind und dass staatliche Aufgaben auf ein Mindestmaß zu reduzieren bzw. staatliches Vermögen und staatliche Aufgaben weitgehend zu privatisieren sind. Gleichzeitig wird dies systematisch nicht als bewusste ideologisch motivierte politische Entscheidung dargestellt, sondern als Sachzwang, als einzig mögliche Reaktion auf exogene Entwicklungen. Auch dafür ist die Situation der Gemeindefinanzen bzw. die Art und Weise, wie darüber kommuniziert wird, ein Musterbeispiel.

2. Gründe für die negative Entwicklung der Gemeindefinanzen

2.1. Einnahmenseitige Gründe

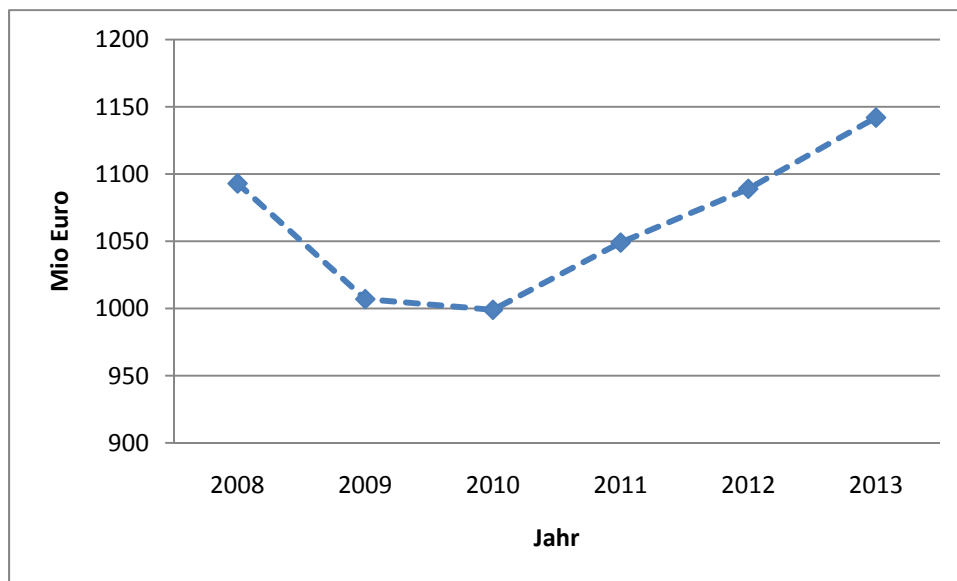
2.1.1. Entwicklung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben

Den größten Anteil der Einnahmen der österreichischen Gemeinden stellen die so genannten Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben dar. Sie machten 2008 durchschnittlich 33% der Gesamteinnahmen aus.

Die Verteilung der Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt („vertikal“) bzw. zwischen den verschiedenen Ländern und den verschiedenen Gemeinden („horizontal“) ist im so genannten primären Finanzausgleich geregelt. Dabei kommt eine Mischung aus fixierten Beträgen, Aufteilung nach einfacher Bevölkerungszahl und Aufteilung nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zur Anwendung. Letzterer gesteht Gemeinden bzw. Städten mit größerer Einwohner/innenzahl aufgrund ihres (empirisch belegten) höheren Finanzbedarfs als regionale Zentren einen höheren Pro-Kopf-Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu als kleineren Gemeinden, wobei zuletzt der abgestufte Bevölkerungsschlüssel zugunsten der kleineren Gemeinden verändert wurde.

Aufgrund von Fixabzügen sinken die Ertragsanteile der Gemeinden im Rahmen dieses primären Finanzausgleichs bei sinkenden Gesamtsteuereinnahmen überproportional. Dadurch brachen die Ertragsanteile der Gemeinden in Oberösterreich im Jahr 2009 verglichen mit 2008 um durchschnittlich 7,9% ein. Der Bundesdurchschnitt ist identisch, länderspezifisch ergaben sich Rückgänge zwischen 7,1% und 9,5%. Nach bisheriger Datenlage war auch für 2010 mit einem weiteren Rückgang der Ertragsanteile zu rechnen; Bröthaler schätzte im Juli 2010 auf – 0,6%. Gemäß seiner Prognose ist mit dem Erreichen des nominalen (!) Niveaus von 2008 erst wieder im Jahr 2013 zu rechnen.¹

Grafik 1: Ertragsanteile der öö. Gemeinden an gemeinschaftlichen Bundesabgaben, 2008 und Prognose bis 2013, nach: Bröthaler 2010, S. 124:



Die kürzlich veröffentlichten gestiegenen Erwartungen bezüglich des Gesamtsteueraufkommens 2010 sind hier allerdings noch nicht berücksichtigt.

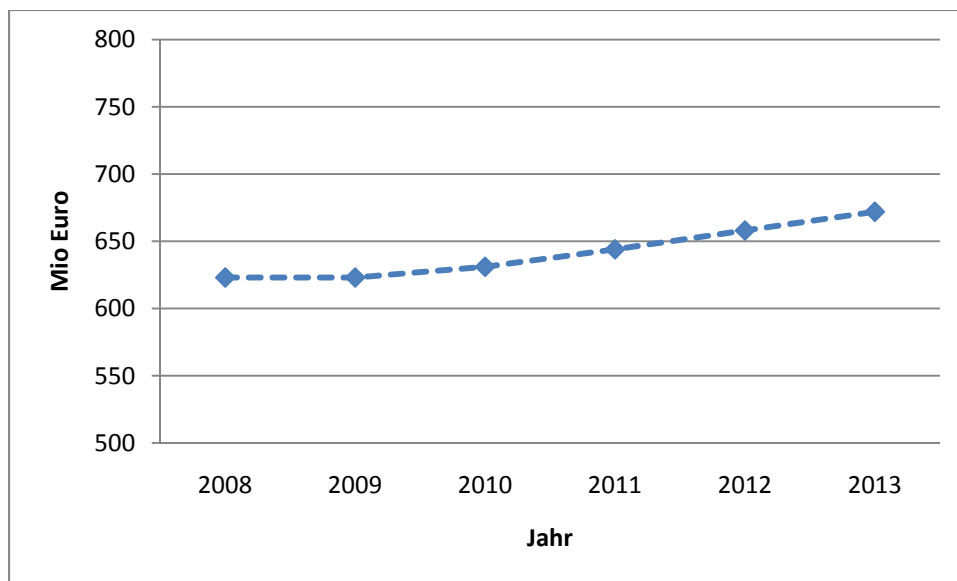
2.1.2. Entwicklung der eigenen Abgaben der Gemeinden

Die von den Gemeinden selbst eingehobenen Abgaben machen durchschnittlich 19% der Gesamteinnahmen aus. Die wichtigste ist dabei die Kommunalsteuer mit rund 60% der gesamten eigenen Abgaben. Diese ist als Lohnsummensteuer natürlich ebenfalls negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise ausgesetzt. Die weiteren eigenen Abgaben wie Grundsteuern und Interessent/innenbeiträge dürften durch die Wirtschaftskrise nicht betroffen sein, sodass sich insgesamt im Bereich der eigenen Abgaben kein Rückgang, sondern eine Stagnation zeigt. In den nächsten Jahren ist mit einem gedämpften Anstieg zu rechnen.²

¹ Vgl. Bröthaler, Johann: Die finanzielle Lage der oberösterreichischen Gemeinden in der Wirtschaftskrise, in: WISO 33. Jg. (2010), Nr. 2, Linz 2010, S. 118 u. 123.

² Vgl. ebd., S. 125.

Grafik 2: **Eigene Abgaben** der öö. Gemeinden, 2008 und Prognose bis 2013, nach: Bröthaler 2010, S. 125:



Der Begriff „eigene Abgaben“ könnte den Schluss nahe legen, dass Gemeinden hier in der Lage seien, einen Einfluss auf die Höhe der Erträge auszuüben. Das ist allerdings nicht der Fall; die Abgabensätze sind ebenso gesetzlich fixiert, wie allfällige Begünstigungen im Bereich der Kommunalsteuer für Betriebsgründungen bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze nach oben hin beschränkt sind. Diese Schranken (z.B. Rückvergütung der Kommunalsteuer pro neu geschaffenem Arbeitsplatz für ein Jahr, 50% im zweiten Jahr) werden in aller Regel auch voll ausgenützt, da sonst ja ein erheblicher Nachteil im Wettbewerb um Betriebsansiedelungen entstünde.

Forcierte Betriebsansiedelungen wären auch die einzige wesentliche Möglichkeit, im Bereich der eigenen Abgaben höhere Einnahmen zu erzielen. Da dies aber nicht erst seit Kurzem gilt, ist davon auszugehen, dass Gemeinden in der Regel bereits bisher im Rahmen ihrer Möglichkeiten Anstrengungen in diese Richtung unternommen haben (z.B. Bereitstellung attraktiver Grundflächen, Bereitstellung von Infrastruktur, aktive Kontaktaufnahme mit ansiedlungswilligen Unternehmen etc.). Da dies aber in erster Linie auf einen Wettbewerb zwischen den Kommunen hinausläuft, kann ein solcher Ansatz keine Lösung des flächendeckenden Problems bieten. Überdies sind die Möglichkeiten dazu regional unterschiedlich und in vielen Fällen durch geografische Bedingungen (z.B. durch Entfernungen zu Zentren, zu Zulieferern, zu Verkehrsanbindungen) begrenzt, meist ohne dass Kommunen aus eigenem Handeln in der Lage wären, einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung von regionalen Strukturschwächen zu bewerkstelligen.

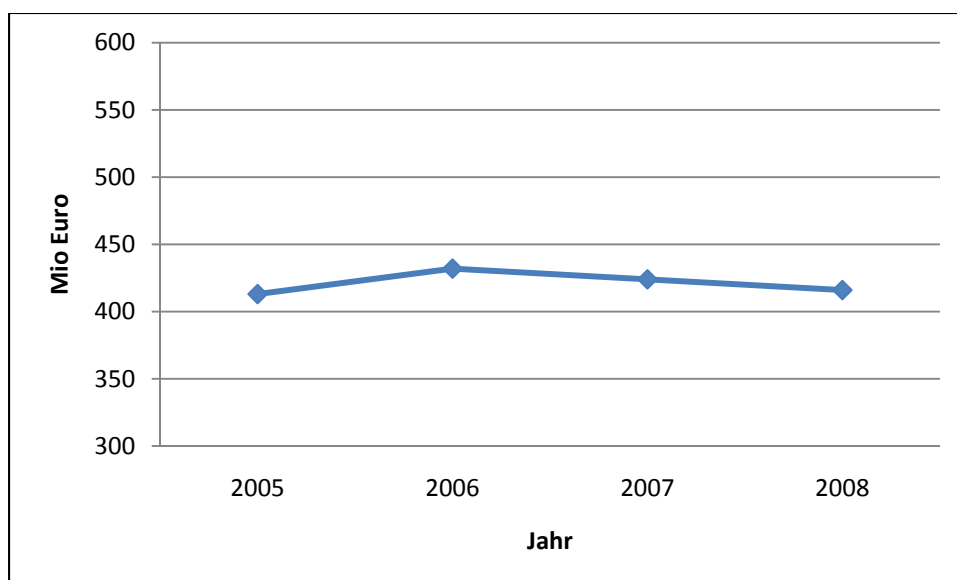
2.1.3. Entwicklung der intragovernmentalen Netto-Transferzahlungen im sekundären Finanzausgleich

Unter dem sekundären Finanzausgleich versteht man die im Finanzausgleichsgesetz §§ 20 bis 23 geregelten bedarfsorientierten Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden sowie die von den Gemeinden an die Länder abzuführende Landesumlage. (Für diese gibt es keine Zweckbestimmung

und keine „Gegenleistung“, sie ist als allgemeiner Ausgleich für die Landesbudgets vor über siebzig Jahren eingeführt worden, als die Länder diverse Besteuerungshoheiten an die Gemeinden abgegeben haben). Die bedarfsorientierten Zuweisungen sind zum Teil als Zuschüsse für Gemeinden mit geringer eigener Finanzkraft vorgesehen, zum Teil ist die Allokation auf einzelne Gemeinden bzw. Projekte als so genannte „Bedarfszuweisungen“ den Ländern bzw. deren Gemeinderessorts überlassen.

Die Netto-Einnahmen der Gemeinden aus diesen Transfers im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs weisen eine geringe Dynamik auf, was einerseits an teilweise nominellen Fixierungen von Transferbeträgen liegt. Andererseits werden allfällige Anstiege der Bedarfszuweisungen durch die gegenläufige Entwicklung der Landesumlage gedämpft. Somit ergeben sich von 2002 bis 2008 kaum nennenswerte Änderungen beim Nettobetrag der intragovernmentalen Transfers pro Einwohner/in der oberösterreichischen Gemeinden (jeweils rund 300 Euro).³ Die künftige Entwicklung ist eine Frage politischer Entscheidungen und daher schwer abzuschätzen.

Grafik 3: Intragovernmentale Transfereinnahmen der öö. Gemeinden im sekundären Finanzausgleich 2005 bis 2008, nach: Bröthaler 2010, S. 126:



Einen wesentlichen Teil dieser Transfers machen die schon erwähnten Bedarfszuweisungen aus. Das Ausmaß dieses Topfes ist schon 2009 im Vergleich zum Vorjahr in Oberösterreich von 157,73 Millionen Euro auf 147,9 Millionen Euro gesunken, da es teilweise an die Entwicklung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben gekoppelt ist, deren Sinken schon oben dargestellt wurde. Für 2010 rechnete das oberösterreichische Gemeinderessort selbst im November 2009 mit einem weiteren Rückgang auf 141,2 Millionen Euro.

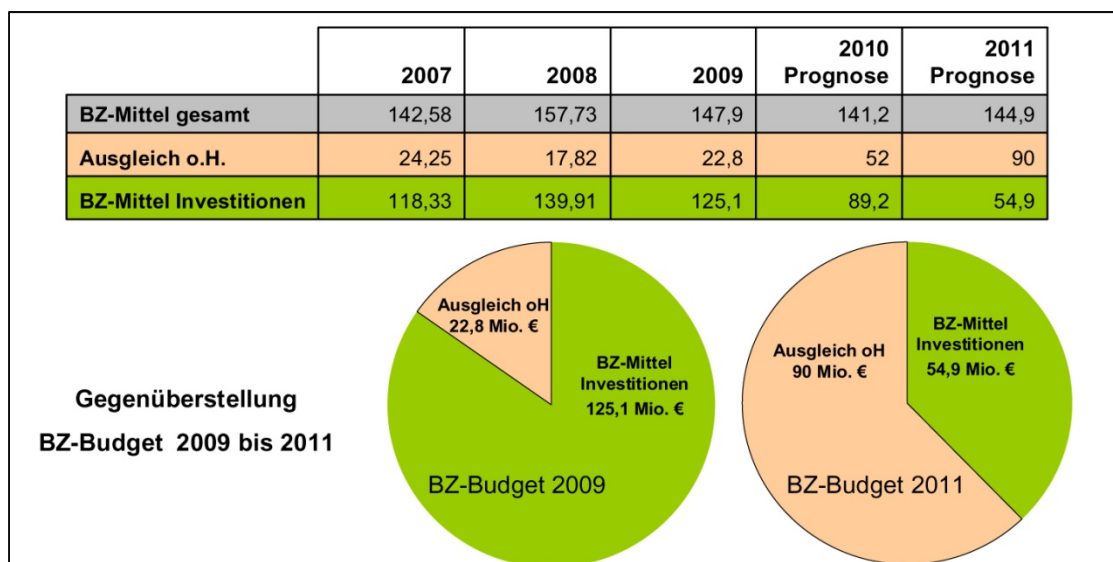
Eine zusätzliche Problematik ergibt sich auch aus den Vorgaben für die Verwendung dieser Bedarfszuweisungsmittel. Gemeinden in Österreich müssen einen eventuellen Abgang im ordentlichen Haushalt nicht durch die Aufnahme von Krediten ausgleichen, sondern erhalten eine

³ Vgl. Bröthaler 2010, S. 120 u. 125 f.

Abgangsdeckung aus eben diesen Bedarfszuweisungsmitteln. Dies machte in Oberösterreich in den Jahren 2007 bis 2009 zwischen 11 und 17% der gesamten Bedarfszuweisungsmittel aus. Der Rest steht für die gezielte Förderung meist investiver Projekte der Gemeinden zur Verfügung und wird auf Antrag der Gemeinden nach Priorisierung durch die beiden Gemeindeferenten bzw. das Gemeinderessort zugeteilt. Diese Bedarfszuweisungen stellen für die meisten Gemeinden die wichtigste Finanzierungsquelle für Projekte des außerordentlichen Haushalts, also für beinahe alle größeren Investitionen, dar.

Im Jahr 2010 ist damit zu rechnen, dass aufgrund der bisher geschilderten und noch im nächsten Kapitel zu schildernden Entwicklungen das Ausmaß an Abgangsdeckungen, die aus den Bedarfszuweisungsmitteln finanziert werden müssen, auf mehr als das Doppelte im Vergleich zum Jahr 2008 ansteigen wird, bis 2011 sogar auf mehr als das Vierfache. Konkret rechnete das Gemeinderessort des Landes Oberösterreich im November 2009 selbst für das Jahr 2010 mit einem Bedarf für Abgangsdeckungen von 52 Millionen Euro, für das Jahr 2011 mit einem Bedarf von 90 Millionen Euro, verglichen mit 22,8 Millionen Euro im Jahr 2009. Der für „echte“ Bedarfszuweisungen im Sinne von Investitionszuschüssen zur Verfügung stehende Betrag sinkt damit von 139,91 Millionen Euro im Jahr 2008 und 125,1 Millionen Euro im Jahr 2009 auf 89,2 Millionen Euro im Jahr 2010 und 54,9 Millionen Euro im Jahr 2011, also verglichen mit 2008 um 36% für das Jahr 2010 und um 61% für das Jahr 2011.⁴

Grafik 4: Bedarfszuweisungsmittel in Mio. Euro in Oberösterreich und deren Verwendung für den Ausgleich ordentlicher Haushalte bzw. für Investitionszuschüsse, 2007 bis 2009 und Prognose bis 2011, aus: Information zur Pressekonferenz mit LR Dr. Josef Stockinger am 17.11.2009, S. 5.



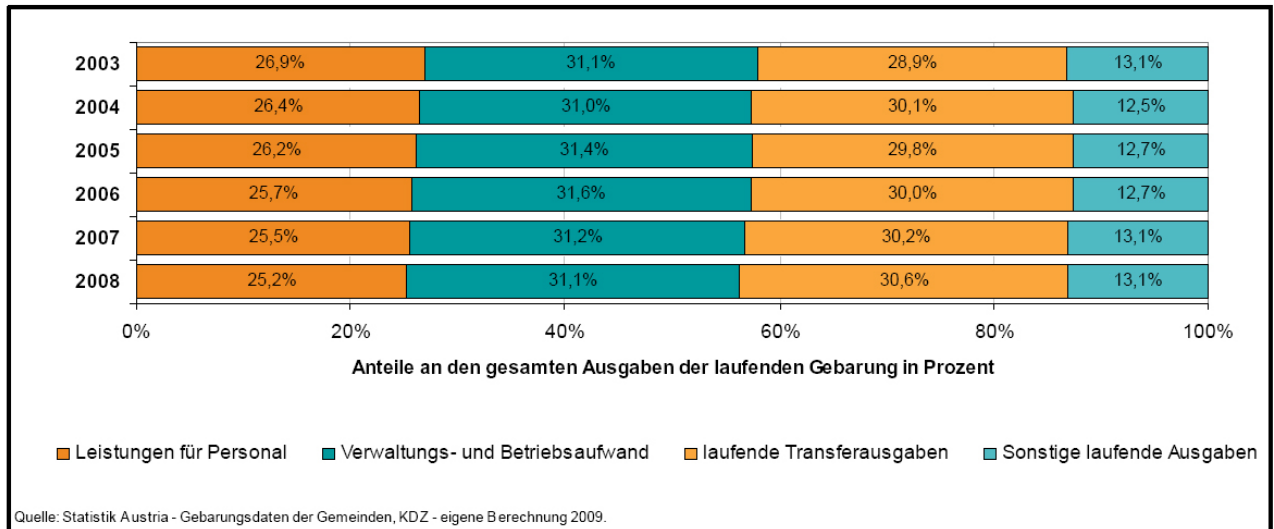
2.2. Ausgabenseitige Gründe – Anstieg der Transferlasten im tertiären Finanzausgleich

Grafik 5 zeigt die Entwicklung der Struktur der Ausgaben im ordentlichen Haushalt aller österreichischen Gemeinden von 2003 bis 2008. Dabei zeigt sich, dass der Anteil des Verwaltungs-

⁴ Vgl. Amt d. öö. Landesregierung / Dir. Präsidium / Abt. Presse: Information zur Pressekonferenz mit Landesrat Dr. Josef Stockinger am 17.11.2009 zum Thema „Aktuelle Situation der Gemeindefinanzen“, Linz 2009, S. 5.

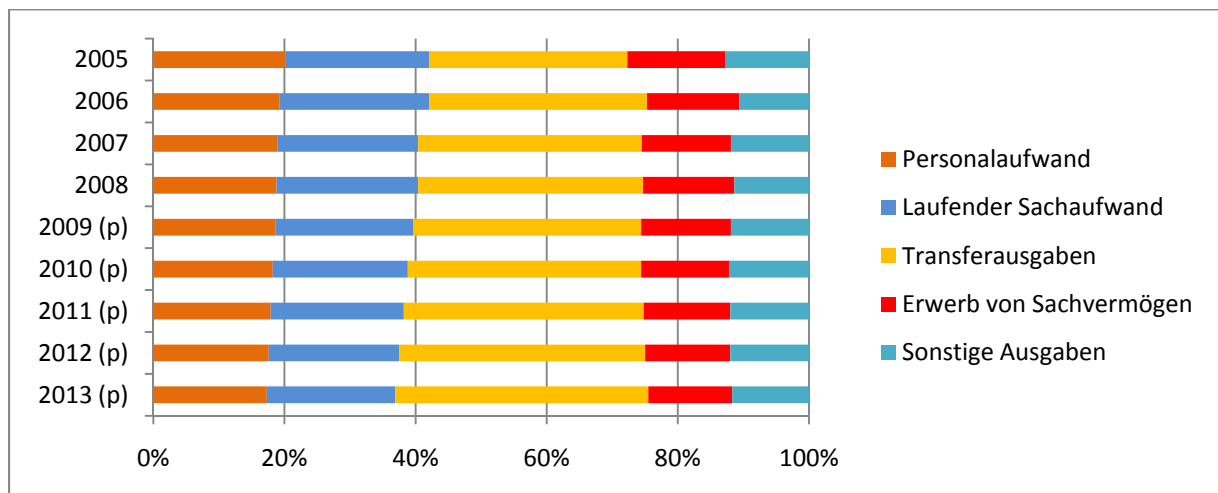
und Betriebsaufwands und der sonstigen laufenden Ausgaben stagnieren, der Anteil der Personalkosten zurückgeht, und einzig die laufenden Transferausgaben in ihrem Anteil an den Gesamtaufwendungen steigen.⁵

Grafik 5: Entwicklung der **Ausgabenstruktur der laufenden Gebarung** österreichischer Gemeinden ohne Wien 2003 bis 2008, aus: Bauer / Mitterer 2009, S. 33:



Ein ähnliches Bild zeigt die Analyse der Struktur der Gesamtausgaben (hier also ordentlicher und außerordentlicher Haushalt) der oberösterreichischen Gemeinden zwischen 2005 und 2008 mit einer Prognose bis 2013. Der Personalaufwand geht anteilmäßig zurück, die Transferausgaben steigen stark, und der Erwerb von Sachvermögen (worin alle Investitionen inkludiert sind) geht anteilmäßig deutlich zurück, worauf später noch zurückzukommen sein wird.⁶

Grafik 6: Entwicklung der **Ausgabenstruktur der Gesamtgebarung** der öö. Gemeinden 2005 bis 2008 und Prognose bis 2013, nach: Bröthaler 2010, S. 127. (p) = Prognose.

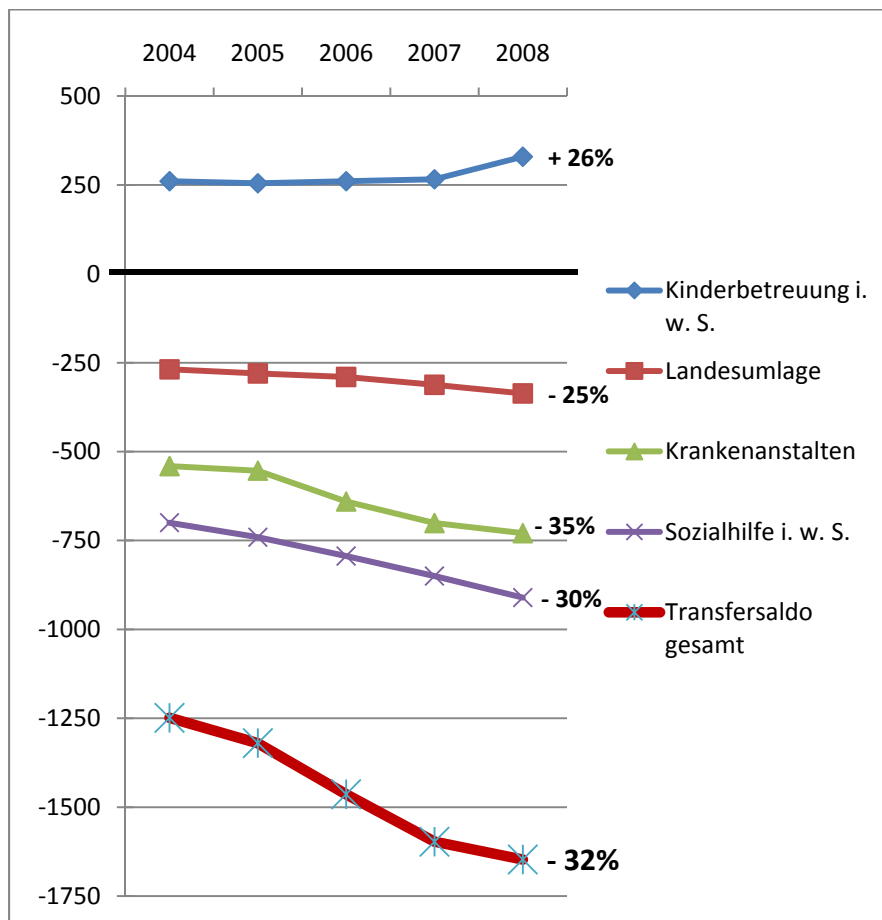


⁵ Vgl. Bauer, Helfried / Mitterer, Karoline: Die Entwicklung der Gemeindefinanzen von 1998 bis 2008, in: Statistik Austria / Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen 2009, Wien 2009, S. 32f.

⁶ Vgl. Bröthaler 2010, S. 126 f.

Unter „Transferausgaben“ sind hier die von den Gemeinden zu leistenden Transferzahlungen im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs gemeint. Mit 70% entfällt der wesentliche Anteil der von oberösterreichischen Gemeinden zu leistenden Transfers auf die Sozialhilfe-Umlage und die Krankenanstaltenbeiträge. Diese sind auch im Wesentlichen für den starken Anstieg der gesamten Transferausgaben verantwortlich. Dass die Ausgabensteigerungen in diesem Bereich nicht durch entsprechende zweckgebundene Transfers (z.B. Zuschüsse, Bedarfszuweisungen) ausgeglichen wurden, zeigt Grafik 7, in der die Transfersalden ausgewählter Funktionsbereiche im Zeitverlauf 2004 bis 2008 dargestellt sind, also die Differenz zwischen den Zuschüssen an die Gemeinden und den Transferausgaben der Gemeinden im jeweiligen Aufgabenbereich.

Grafik 7: Ausgewählte **Transfersalden der österreichischen Gemeinden ohne Wien** im Zeitverlauf 2004 bis 2008, nach: Bauer / Mitterer 2009, S. 54:



Der Begriff „Sozialhilfe im weiteren Sinn“ umfasst hier auch den umfangreichen Bereich der Pflegesicherung sowie die Behindertenhilfe und Jugendwohlfahrt.

Der einzige Bereich, in dem sich im betrachteten Zeitraum eine Entwicklung zugunsten der Gemeinden ergibt, ist der Bereich der Kinderbetreuung im weiteren Sinn (umfasst auch Pflichtschulen, Berufsschulen und Musikschulen). Allerdings kompensiert dies die negative Entwicklung der anderen Bereiche nur zu einem geringen Teil, wie aus dem gesamten Transfersaldo ersichtlich. Außerdem ist mit einzubeziehen, dass die Erhöhung der Transfers im Bereich Kinderbetreuung häufig mit einer Ausweitung des geforderten Leistungsangebots einherging (z.B. Gratis-Kindergarten oder Ausweitungen der Mindestbetreuungszeiten in einigen Bundesländern),

sodass dem auch ein höherer Sach- und Personalaufwand in diesem Funktionsbereich gegenübersteht.

In Oberösterreich ist diese Entwicklung im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt noch einmal verschärft: Einerseits liegt das absolute (pro Einwohner/in gerechnete) Niveau der gesamten Transferausgaben der Gemeinden in Oberösterreich im Durchschnitt höher als im Bundesschnitt der Gemeinden ohne Wien (759 Euro in Oberösterreich versus 603 Euro im Bundesschnitt), andererseits sind auch die Wachstumsraten in den letzten Jahren in Oberösterreich deutlich höher als im Bundesschnitt (von 2000 bis 2008 plus 60% in Oberösterreich versus plus 48% im Bundesschnitt). Die in Tabelle 1 dargestellte Übersicht über die schon in Grafik 7 dargestellten Transfersalden in bestimmten Aufgabenbereichen, nunmehr pro Einwohner/in gerechnet und im Vergleich der Bundesländer für 2008, zeigt, dass Oberösterreich im Bereich der Sozialhilfeumlagen das seine Gemeinden am zweitstärksten belastende Bundesland und im Bereich der Krankenanstalten das seine Gemeinden am stärksten belastende Bundesland ist. Damit haben die oberösterreichischen Gemeinden auch in der Gesamtsumme der betrachteten Aufgabenbereiche die höchste Nettotransferlast im Bundesvergleich zu tragen.⁷

Tabelle 1: *Ausgewählte Transfersalden der österreichischen Gemeinden ohne Wien pro Einwohner/in nach Bundesland 2008, aus: Bauer / Mitterer 2009, S. 55:*

Transferbereich	Transfersaldo 2008 nach Bundesland in Euro pro Einwohner/in								Mittelw.
	OÖ	Ktn	Sbg	Tir	Vbg	NÖ	Bgld	Stmk	
Sozialhilfe i. w. S.	- 173,70	- 202,00	- 163,10	- 90,60	- 157,10	- 113,30	- 91,90	- 112,60	- 136,50
Krankenanstalten	- 168,00	- 97,90	- 86,50	- 134,70	- 98,50	- 158,80	- 19,00	-	- 109,30
Landesumlage	- 60,80	- 69,40	- 78,60	- 71,30	- 74,20	-	- 55,00	- 63,60	- 50,40
Kinderbetreuung i. w. S.	56,00	29,00	36,80	44,20	87,90	43,80	48,50	55,30	49,40
Transfersaldo gesamt	- 346,50	- 340,30	- 291,40	- 252,40	- 241,90	- 228,30	- 117,40	- 120,90	- 246,80

Zur Verdeutlichung sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Gemeinden nicht in der Lage sind, diese Transferausgaben etwa durch Einsparungen oder Effizienzsteigerungen im jeweiligen Aufgabenbereich zu beeinflussen.

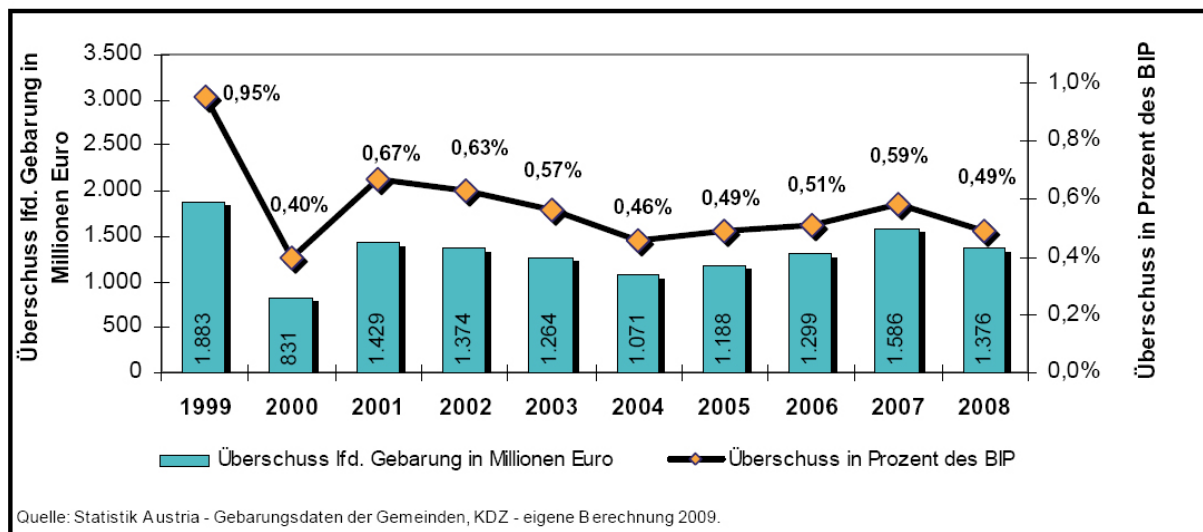
2.3. Zwischenfazit

Die von den Gemeinden nicht beeinflussbaren einnahmenseitigen und ausgabenseitigen Entwicklungen bewirken kumuliert eine dramatische Verschlechterung der Situation der kommunalen Haushalte. Wie in Grafik 8 ersichtlich ist der durchschnittliche Saldo der laufenden Gebarung (also laufende Einnahmen minus laufende Ausgaben ohne Vermögensgebarung und ohne Finanztransaktionen) der österreichischen Gemeinden schon seit 1999 tendenziell gesunken. Auf das Bruttoinlandsprodukt bezogen ist diese Entwicklung noch deutlicher sichtbar.⁸

⁷ Vgl. Bauer / Mitterer 2009, S. 54 ff.

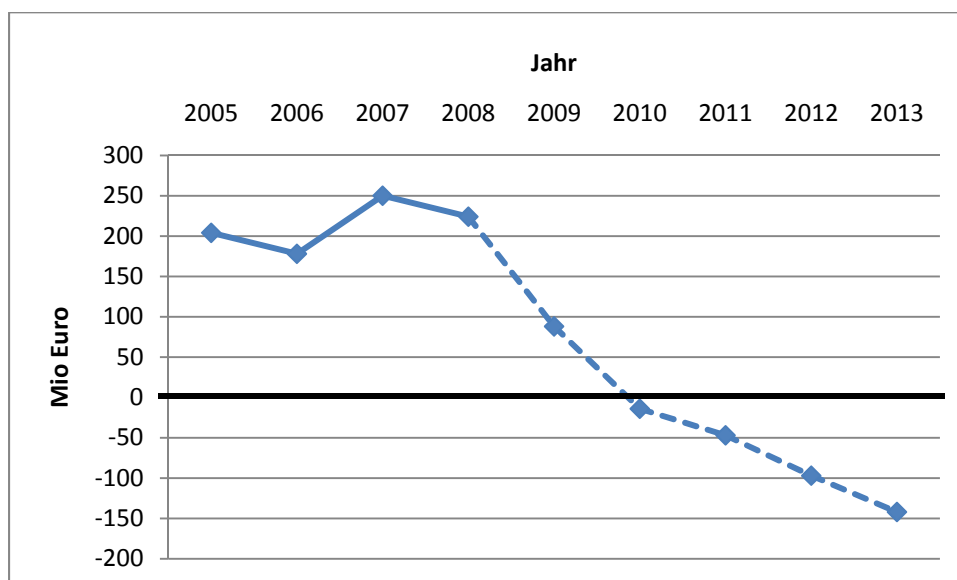
⁸ Vgl. ebd., S. 27 f.

Grafik 8: Ergebnis der **laufenden Gebarung** („Saldo 1“) der österreichischen Gemeinden ohne Wien nominal und in Prozent des BIP 1999 bis 2008, aus: Bauer / Mitterer 2009, S. 28.



Nach der Prognose für die oberösterreichischen Gemeinden von Bröthaler 2010 ergibt sich mit 2009 ein dramatischer Einbruch, ab 2010 ist bereits mit einem insgesamt negativen Ergebnis der laufenden Gebarung zu rechnen.⁹

Grafik 9: Ergebnis der **laufenden Gebarung** der öö. Gemeinden, 2005 bis 2008 und Prognose bis 2013, nach: Bröthaler 2010, S. 131.

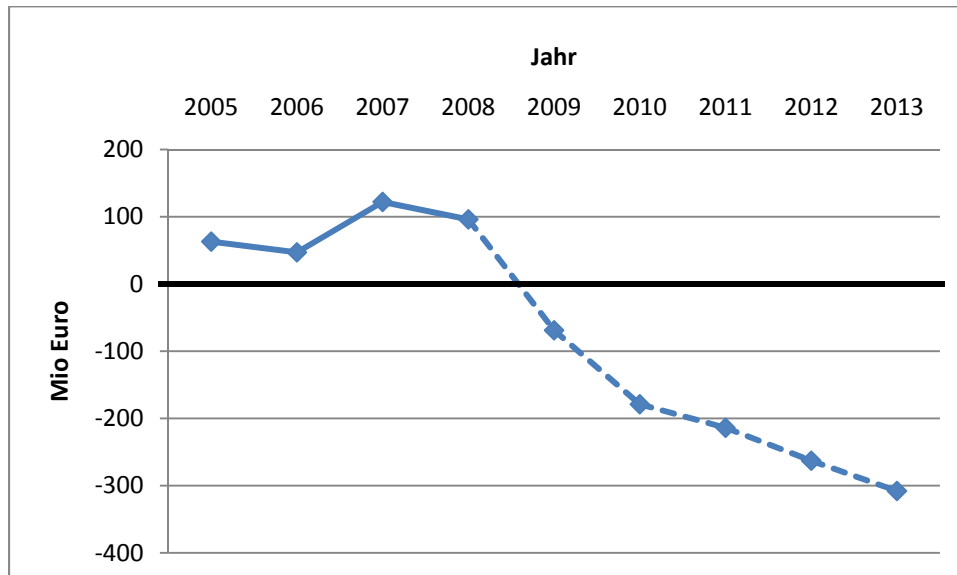


Damit bricht die Selbstfinanzierungskraft der Gemeinden für Investitionen völlig ein. Der Saldo der laufenden Gebarung vermindert um die Ausgaben für Schuldentilgung, die so genannte freie Finanzspitze, ist jener Betrag, der in den außerordentlichen Haushalt zur Finanzierung von

⁹ Vgl. Bröthaler 2010, S. 130 f.

Investitionen und Projekten eingehen kann. Dieser entwickelt sich naturgemäß ähnlich wie das Ergebnis der laufenden Gebarung. Wie in Grafik 10 ersichtlich ist die freie Finanzspitze bereits 2009 negativ.¹⁰

Grafik 10: Freie Finanzspitze der öö. Gemeinden 2005 bis 2008 und Prognose bis 2013, nach: Bröthaler 2010, S. 132



Diese Gesamtentwicklung hat sich durch die Finanz- und Wirtschaftskrise zwar eindeutig beschleunigt und verschärft, allerdings wurde sie nicht ursprünglich dadurch ausgelöst. Vor allem die Dynamik der Transferausgaben der Gemeinden in den Bereichen Soziales und Krankenanstalten konnte durch Steigerungen der Ertragsanteile und der eigenen Abgaben schon bisher nicht kompensiert werden. Die Einnahmen aus Transfers des sekundären Finanzausgleichs stiegen dagegen kaum. Schon das bisherige Niveau der freien Finanzspitzen und damit der Selbstfinanzierungskraft der Gemeinden dürfte nur durch Einsparungen und Effizienzsteigerungen in der Verwaltung möglich gewesen sein. In vielen Gemeinden wird daher das weitere Erzielen von Einsparungen durch Effizienzsteigerungen ohne Einschränkungen der Leistungen für die Bevölkerung nicht mehr möglich sein.

Bezieht man die Ergebnisse der laufenden Gebarung wie in Grafik 8 auf das Bruttoinlandsprodukt, um die reale Selbstfinanzierungskraft der Gemeinden zu ermitteln, ergibt sich schon in den Jahren vor der Wirtschaftskrise ein eindeutiges Bild. Es bleibt daher festzustellen, dass die aktuelle dramatische Entwicklung der Gemeindefinanzen im Wesentlichen durch politische Festlegungen über Transferlasten sowie über die Aufteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben schon seit längerer Zeit determiniert ist und die Finanz- und Wirtschaftskrise lediglich einen „Hebel“ bzw. „Brandbeschleuniger“ darstellt.

Zum Abschluss dieses Kapitels sei noch darauf hingewiesen, dass sich das Finanzproblem tendenziell in größeren Gemeinden bzw. Städten noch gravierender darstellt. Die in Tabelle 2 dargestellte Entwicklung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben sowie der Anteile an

¹⁰ Vgl. Bröthaler 2010, S. 131 f.

Transferzahlungen an Gemeinden zeigt, dass die Gesamtwirkung von Veränderungen im Finanzausgleich bzw. von Entscheidungen über Bedarfszuweisungen seit 2003 zu Gunsten kleinerer und zu Lasten größerer Kommunen ging.¹¹

*Tabelle 2: Entwicklung der **Ertragsanteile** und der **laufenden Transfereinnahmen pro Einwohner/in** der österreichischen Gemeinden ohne Wien 2003 bis 2008 **nach Gemeindegrößenklassen**, nach: Bauer / Mitterer 2009, S. 34:*

Größenklasse	durchschnittliche Einnahmen (EUR) der öst. Gemeinden ohne Wien pro Einwohner/in aus...						Veränderung 2003 - 2008
	...Ertragsanteilen						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
0 bis 2.500 EW	536,4	546,8	577,5	599,8	642,2	697,8	+ 30,1%
2.501 bis 5.000 EW	536,3	544,1	575,1	592,7	633,9	689,1	+ 28,5%
5.001 bis 10.000 EW	531,7	536,2	566,7	584,7	624,9	680,0	+ 27,9%
10.001 bis 20.000 EW	660,6	652,9	647,6	665,1	710,2	812,6	+ 23,0%
20.001 bis 50.000 EW	779,2	789,1	764,6	790,3	850,0	971,8	+ 24,7%
50.001 bis 500.000 EW	862,4	868,6	861,3	893,2	956,8	1.080,0	+ 25,2%
	...laufenden Transfereinnahmen						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
0 bis 2.500 EW	165,0	177,3	185,5	194,0	198,2	205,4	+ 24,5%
2.501 bis 5.000 EW	104,9	108,8	114,1	120,0	122,5	121,4	+ 15,7%
5.001 bis 10.000 EW	122,9	110,8	122,1	127,6	128,9	121,9	- 0,8%
10.001 bis 20.000 EW	124,9	113,0	166,6	150,8	155,5	116,5	- 6,7%
20.001 bis 50.000 EW	158,3	156,6	216,3	219,9	214,5	147,8	- 6,6%
50.001 bis 500.000 EW	157,0	187,4	182,9	177,0	184,2	171,1	+ 9,0%

Da eine Analyse der strukturellen Unterschiede zwischen den Kommunen aber den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, wird in Folge nicht weiter darauf eingegangen.

¹¹ Vgl. Bauer / Mitterer 2009, S. 33 ff.

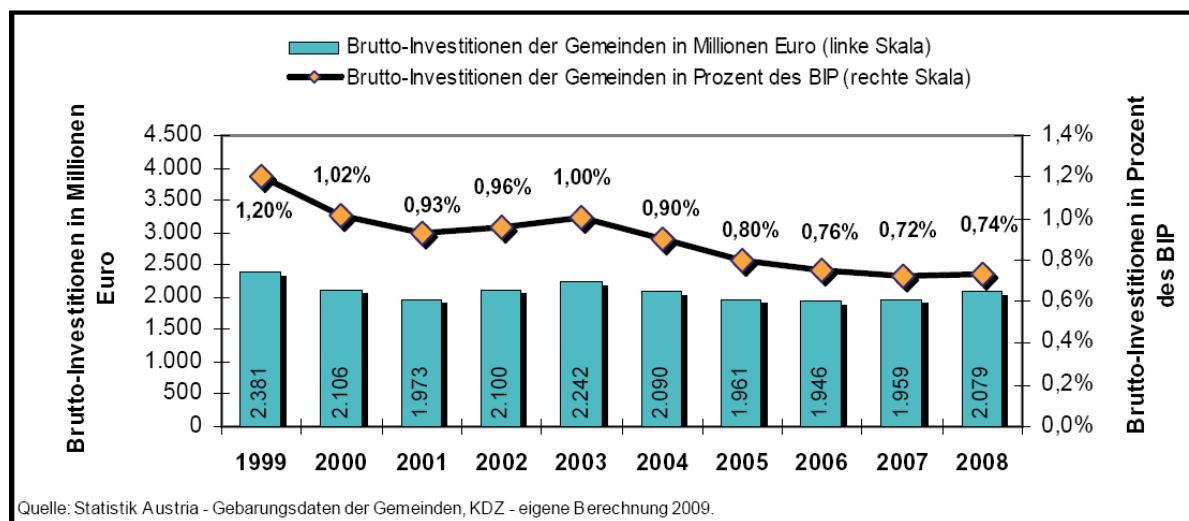
3. Auswirkungen der negativen Entwicklung der Gemeindefinanzen und ihre verteilungspolitische Beurteilung

3.1. Investitionen

Wie oben dargestellt lassen zwei Entwicklungen dramatische Auswirkungen auf Investitionen durch Kommunen befürchten. Einerseits bricht die Selbstfinanzierungskraft der Gemeinden in Form der freien Finanzspitze völlig zusammen. Andererseits sind die Bedarfszuweisungsmittel zunehmend für die Deckung der Abgänge der ordentlichen Haushalte gebunden und stehen damit in deutlich niedrigerem Ausmaß für Zuschüsse zu Projekten und Investitionen zur Verfügung.

Dabei zeigt Grafik 11, dass schon bis 2008 die Investitionen der Gemeinden gemessen am Bruttoinlandsprodukt deutlich gesunken sind, was aber angesichts der Analyse der Entwicklung der realen Selbstfinanzierungskraft der Gemeinden nicht verwundern kann.

Grafik 11: **Brutto-Investitionen** der österreichischen Gemeinden ohne Wien in Millionen Euro und in Prozent des BIP 1999 bis 2008, aus: Mitterer / Bauer 2009, S. 48.



Eine Kompensation durch über die vorhandenen Bedarfszuweisungsmittel hinausgehende Zuschüsse ist nicht zu erwarten. Der oberösterreichische Gemeinde-Landesrat Stockinger (ÖVP) meinte dazu in einer Pressekonferenz im November 2009, der Spielraum für neue Projekte in den nächsten drei Jahren sei „gleich Null“, neue Projekte müssten warten, bis sich die Finanzlage gebessert habe, und die absolute Konzentration gelte der Stabilisierung der ordentlichen Haushalte und der Abgangsdeckung.¹²

Zur Betrachtung der Verteilungswirkung dieser Entwicklung soll nun vorerst generell die Verteilungswirkung staatlicher Ausgaben betrachtet werden. Guger et al. stellen in ihrer großen Umverteilungsstudie 2009 fest: „Während die öffentlichen Abgaben insgesamt über die gesamte Verteilung der Haushalte gesehen im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die

¹² Vgl. Information zur Pressekonferenz mit Landesrat Dr. Josef Stockinger am 17.11.2009, S. 2 und 6.

Staatsausgaben stark progressiv, sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.“¹³

Zwar beziehen die Haushalte mit höherem Haushaltseinkommen absolut gesehen auch etwas mehr an öffentlichen Leistungen als die mit niedrigem Haushaltseinkommen, allerdings ist ihr Beitrag zur Finanzierung vergleichsweise deutlich höher. Zudem weisen größere Haushalte tendenziell ein höheres Haushaltseinkommen aus und finden sich daher tendenziell in höheren Haushaltseinkommens-Kategorien. Bereinigt man dies durch Gruppierung nach nach (gewichteter) Pro-Kopf-Einkommen, dann sind die von den Gruppen mit niedrigerem Einkommen bezogenen öffentlichen Leistungen nicht nur in Relation zum Einkommen, sondern auch absolut höher als die von Gruppen mit höherem Einkommen bezogenen. Dies gilt, obwohl in Österreich der betragsmäßige Großteil der (in die Studie einbezieharen) staatlichen Leistungen unabhängig vom Einkommen zusteht.¹⁴

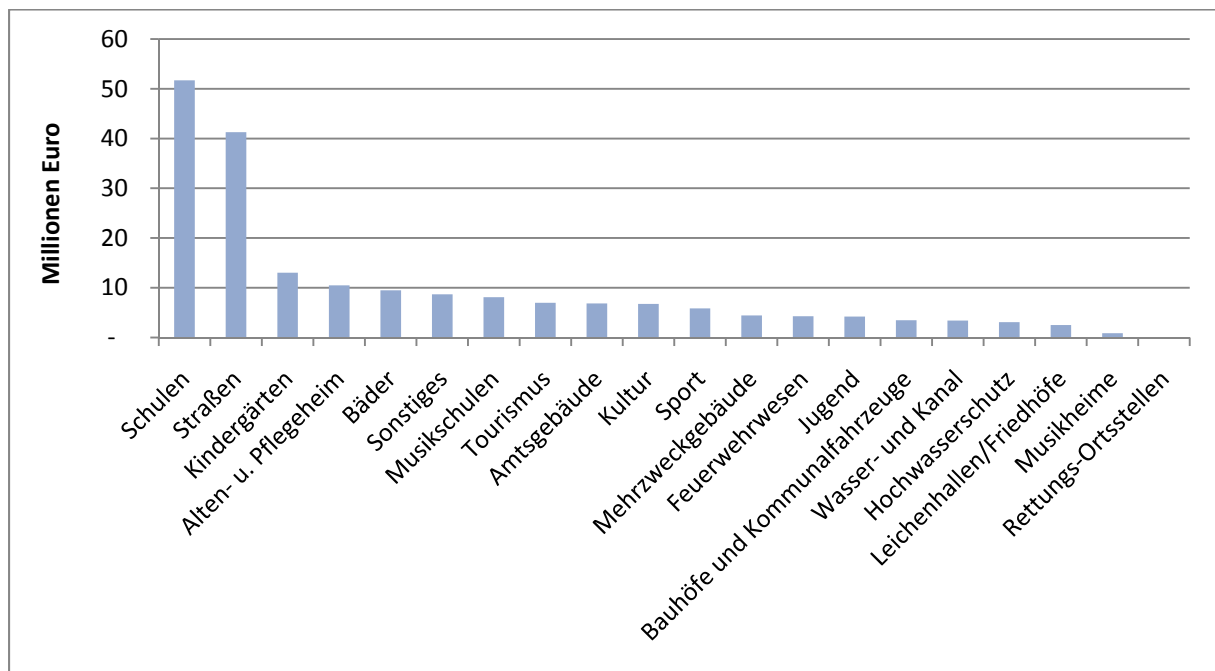
Dieser Befund ist natürlich als Gesamtanalyse der Staatstätigkeit nicht ohne weitere Argumente auf die Investitionsaufwendungen von Gemeinden übertragbar. Guger et al. analysieren die Wirkung von monetären **und** realen Transfers, also von direkten Geldzuwendungen und der Bereitstellung öffentlicher Güter. Der Nutzen von kommunalen Investitionen kann nur in Zweitem bestehen, und auch das nur dann, wenn durch die Investition überhaupt ein öffentliches Gut entsteht, das für breite Bevölkerungsgruppen zu einem Wohlstandsgewinn führt, der auch auf eine schlüssige Art und Weise monetär messbar ist.

Wie dargestellt sind Gemeinden in der Regel von Bedarfszuweisungsmitteln abhängig, um Investitionen tätigen zu können. Daher bietet ein Überblick über die beantragten Bedarfszuweisungsmittel auch eine verlässliche Quelle zur Beurteilung der Art der von den Gemeinden getätigten Investitionen. Grafik 12 zeigt die Auswertung einer vom Büro des für einen Teil der öö. Gemeinden zuständigen Landeshauptmann-Stellvertreters Josef Ackerl zur Verfügung gestellten Übersicht über die im März 2010 noch offenen Anträge der öö. Gemeinden auf Bedarfszuweisungen aus dem Jahr 2008.

¹³ Guger, Alois (Projektleitung) et al.: Umverteilung durch den Staat in Österreich, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2009, S. 334.

¹⁴ Ebd., S. 322 ff.

Grafik 12: Überblick über die **Gesamtkosten jener Investitionsprojekte oberösterreichischer Gemeinden**, für die im März 2010 noch Anträge auf Bedarfszuweisungsmittel aus dem Jahr 2008 offen waren, Quelle: Amt d. ö. Landesregierung / Büro LH-Stv. Josef Ackerl: Abfrage unerledigter BZ-Anträge aus 2008, Stand März 2010.



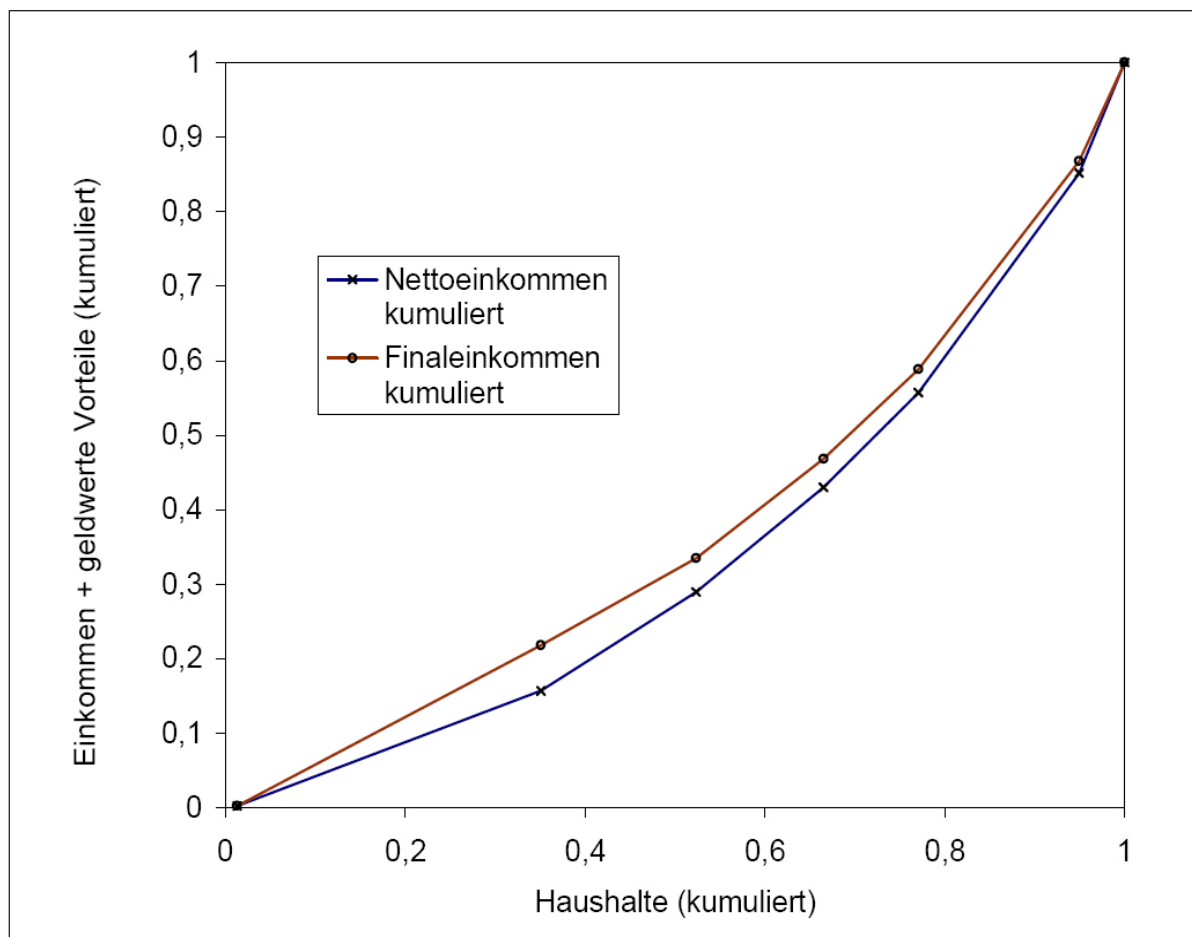
Die Grafik zeigt, dass Investitionen der Gemeinden zum Großteil Investitionen in Einrichtungen sind, die breiten Teilen der Bevölkerung zur Nutzung als öffentliches Gut ohne (oder zumindest ohne kostendeckende) Kompensation dienen sollen: Schulen, Verkehrseinrichtungen, Kindergärten, Pflegeheime, Freizeit-, Erholungs-, Sport- und Kultureinrichtungen etc. Selbst eine sehr vorsichtige Betrachtungsweise, die Amtsgebäude, Bauhöfe, Investitionen für touristische Einrichtungen, Kanalbauten (weil Kosten ev. durch Gebühren gedeckt) und die Kategorie „Sonstiges“ ausblendet – was wohl überzogen ist, weil vermutlich alle diese Bereiche zumindest teilweise breit nutzbare öffentliche Güter beinhalten, z.B. ein Altstoffsammelzentrum in einem Bauhof –, ergibt immer noch zu rund 90% Investitionen, deren Ergebnis ein für breite Bevölkerungsteile nutzbares öffentliches Gut ist.¹⁵

Nicht unproblematisch ist natürlich die monetäre Messbarkeit des individuellen Wohlstandsgewinns der Konsument/innen öffentlicher Leistungen. Regelmäßig sind hierfür vereinfachende Annahmen zu treffen, die aber dennoch schlüssige Ergebnisse liefern. Als Beispiel soll hier eine empirische Analyse von Bischoff / Heck dienen, die in einer Arbeit aus dem Jahr 2001 die Verteilungswirkung der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur im Bereich Sport, Freizeit und Kultur für die Bundesrepublik Deutschland empirisch untersuchen. Die Methode trifft vereinfachende Annahmen, die aber insgesamt plausibel bleiben: So wird als monetärer Gegenwert des kollektiven Wohlstandsgewinns einer öffentlichen Einrichtung die Summe der staatlichen Ausgaben für die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur angenommen. Die interpersonelle Verteilung dieses monetären Gegenwerts wird anhand einer Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamts als proportional zu der Zeit angenommen, die die Personen der untersuchten Haushalte an einem Referenztag mit

¹⁵Vgl. Amt d. ö. Landesregierung / Büro LH-Stv. Josef Ackerl: Abfrage unerledigter BZ-Anträge aus 2008, Stand März 2010, zur Verfügung gestellt von Büroleiter Peter Binder.

Aktivitäten im Bereich Sport, Freizeit und Kultur verbringen. Damit wird auch dem intuitiv plausibel erscheinenden Argument Rechnung getragen, dass die individuellen Präferenzen und damit das unterschiedliche Ausmaß der Nutzung gerade von Freizeit- und Kultureinrichtungen nicht zufällig streuen, sondern einen Zusammenhang mit dem Primäreinkommen der Betroffenen ausweisen könnten. Dennoch kommt diese Studie zu dem Schluss, dass die aus Primäreinkommen und geldwerten Vorteilen aus der Nutzung der öffentlichen Einrichtungen errechneten Finaleinkommen in geringerem Ausmaß ungleich verteilt sind, als die Primäreinkommen, dass also die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur im Bereich Sport, Freizeit und Kultur einen einkommensnivellierenden Effekt haben, wie Grafik 13 zeigt. Dies gelingt schon ohne Einbeziehung der Mittelaufbringung für die entsprechenden Staatsausgaben.¹⁶

Grafik 13: Lorenzkurven der Primäreinkommen der privaten Haushalte in Deutschland 1993 und ihrer Finaleinkommen unter Berücksichtigung der geldwerten Vorteile aus der Nutzung öffentlicher Infrastruktur im Bereich Sport, Freizeit und Kultur, aus: Bischoff / Heck 2002, S. 216:



Das Ergebnis ist auch intuitiv plausibel und kompatibel mit dem Kern der Aussage von Guger et al., nämlich dass die Umverteilungswirkung staatlicher Aktivitäten davon ausgeht, dass die Nutzung

¹⁶ Vgl. Bischoff, Ivo / Heck, Stephan: Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur, in: IFO – Institut für Wirtschaftsforschung: IFO-Studien, Band 47 (2002), S. 199 – 220, München 2002.

öffentlicher Güter und damit der individuelle geldwerte Vorteil aus dieser Nutzung zumindest geringer als proportional zum verfügbaren Einkommen steigt, wenn er nicht sogar fallweise gleichförmig oder umgekehrt proportional verläuft, während die Mittelaufbringung in Form der Gesamtheit der Abgaben annähernd proportional zum verfügbaren Einkommen steigt.

Auf die Investitionen in Kommunen bezogen wird die Stärke dieses umverteilenden Effekts zwar je nach Art der Investition in erheblichem Ausmaß unterschiedlich groß sein. Aber grundsätzlich und auf die Gesamtheit der Investitionen bezogen lässt sich zweifelsohne behaupten, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter in Form von Investitionen durch Kommunen unter Verwendung von Mitteln aus dem allgemeinen Steueraufkommen insgesamt einen einkommensnivellierenden Effekt haben. Dementsprechend ist auch der Umkehrschluss zulässig, dass die Reduktion solcher Investitionen und damit die Einschränkung des Angebots öffentlicher Güter durch Kommunen einen gegenläufigen Umverteilungseffekt hat. Mit den Worten von Alois Guger: „Verringerungen des staatlichen Leistungsangebots treffen daher in der Regel die ärmere Bevölkerung unverhältnismäßig stark, während sie für wohlhabende Bevölkerungsschichten ohne nennenswerte zusätzliche Belastung über den Markt substituiert werden können.“¹⁷

Bleibe noch das Argument, dass ja die geschilderte Entwicklung der Gemeindefinanzen nicht darauf hinauslaufe, dass die Mittel für Investitionen schlichtweg eingespart würden, sondern dass es lediglich eine Verschiebung staatlicher Mittel von kommunalen Investitionen hin zur Bereitstellung von Sozial-, Pflege- und Gesundheitsleistungen gebe, wofür ja die gestiegenen Transferzahlungen der Gemeinden verwendet werden. Diese Bereiche haben für sich gesehen vermutlich eine höhere Umverteilungswirkung als kommunale Leistungen. Diese Argumentation klammert jedoch die politische Realität aus. Es kann wohl angenommen werden, dass die Bereitstellung von Sozial-, Pflege- und Gesundheitsleistungen im gegebenen Ausmaß vom Großteil der Bevölkerung und auch der politischen Akteur/innen ohnehin als unumgängliche Staatsaufgabe angesehen wird. In diesem Fall sind die zu vergleichenden Alternativen also nicht „Kommunale Infrastruktur“ versus „Sozial- und Gesundheitsleistungen“, sondern die Finanzierung von Sozial- und Gesundheitsleistungen durch Abgabenerhöhungen und allenfalls Effizienzsteigerungen und Verwaltungseinsparungen (eine Diskussion über deren jeweilige Art würde den Rahmen hier sprengen) versus die Finanzierung von Sozial- und Gesundheitsleistungen durch Ausdünnung kommunaler Budgets. In diesem Fall ergibt eine Sichtweise, die die Umverteilung im Sinne von Einkommensnivellierung als wesentliche politische Zielsetzung sieht, eine eindeutige Präferenz für die erste Variante.

Auf einen weiteren Aspekt sei nur kurz hingewiesen: Gemeindeinvestitionen stellten bislang vor allem für regionale Wirtschaftsstrukturen einen wichtigen konjunkturellen Faktor dar. Gerade der Bereich nicht-industrieller kleiner und mittelständischer Betriebe im Bauwesen könnte durch einen derart dramatischen Rückgang von Gemeindeinvestitionen, die ja in den meisten Fällen eine Bautätigkeit bedeuteten, hart getroffen werden, was auch Arbeitsplätze gefährden könnte. Dass Arbeitslosigkeit jedenfalls keinen positiven Umverteilungseffekt hat, braucht wohl nicht näher diskutiert zu werden.

¹⁷ Guger et al. 2009, S. 334.

3.2. Laufende Ausgaben

Der Spardruck auf die kommunalen Budgets äußert sich in der weitgehenden faktischen Verunmöglichung von Investitionen zwar am deutlichsten, aber auch in der laufenden Gebarung kommt es zu zwangsweisen Einschränkung öffentlicher Leistungen durch Kommunen. Es könnte der Eindruck entstehen, dass sich durch die „automatische“ Deckung eines Abgangs im ordentlichen Haushalt hier keine Änderungen für Kommunen ergeben, die ihre laufende Gebarung nicht mehr ausgeglichen gestalten können. Die Gestaltungsspielräume sind aber durch ein komplexes Regelwerk über die Zulässigkeit und Unzulässigkeit von Budgetansätzen und tatsächlichen Ausgaben deutlich eingeschränkt. Eine umfangreiche Darstellung dieser von den Ländern erlassenen und von den Aufsichtsbehörden kontrollierten Vorschriften ist im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich, weshalb hier nur exemplarisch auf zwei Bestimmungen eingegangen werden soll.

So ist in Oberösterreich für „Abgangsgemeinden“, also solche, die einen negativen Saldo im ordentlichen Haushalt aufweisen, das Ausmaß von Investitionen im ordentlichen Haushalt größenunabhängig auf insgesamt 5.000 Euro beschränkt.¹⁸ Man sorgt also dafür, dass der oben beschriebene Druck, auf Investitionen zu verzichten, nicht durch Verlagerungen in den ordentlichen Haushalt umgangen wird. Bezüglich der Wirkung dieser Maßnahme sei auf die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel verwiesen.

Als zweites Beispiel soll die in Oberösterreich geltende Regel dienen, dass die Ausgaben einer Gemeinde für „freiwillige Leistungen“, also solche, die ihr nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, mit einem Betrag von 15 Euro pro Einwohner pro Jahr begrenzt sind.¹⁹ Dies gilt zwar grundsätzlich auch für Nicht-Abgangsgemeinden, führt dort aber in der Regel zu keinen Sanktionen. Bei Abgangsgemeinden hingegen würde bei einer Überschreitung der Abgang aus dem ordentlichen Haushalt im Ausmaß des Überschreibungsbetrags nicht ersetzt werden. Der Katalog dessen, was als „freiwillige Leistung“ gilt, ist häufigen Änderungen unterworfen und selbst für Gemeindefachleute/innen schwer nachzuvollziehen, was die Planungssicherheit deutlich einschränkt. Jedenfalls fallen unter diesen Begriff die meisten Zuwendungen an Privatpersonen, sei es sozialer Natur, Förderungen für umweltfreundliche Maßnahmen oder Förderungen für Vereine. Es sei darauf hingewiesen, dass vor allem in ländlichen Strukturen vielfach Vereinen auch soziale Aufgaben zukommen, nämlich zum Beispiel niederschwellige Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche zu organisieren, Kinder und Jugendliche auch aus prekärer sozialer oder familiärer Herkunft in die Gemeinschaft einzubeziehen und damit sozial ausgleichend zu wirken. All dem ist mit einer solchen Regelung eine recht enge Grenze gesetzt.

3.3. Gebühren

Die einzige realistische und kurzfristige Möglichkeit für Kommunen, ihre Einnahmen zu erhöhen, stellt eine Erhöhung von verbrauchsabhängigen Gebühren für Wasser, Kanal und Müllentsorgung dar. Selbst Gemeinden, die aus politischen Gründen auf eine solche Maßnahme verzichten wollen, werden, so sie Abgangsgemeinde sind, eventuell dazu gezwungen: In Oberösterreich muss eine

¹⁸ Amt d. öö. Landesregierung / Dir. Inneres und Kommunales: Erlass „Erstellung der Voranschläge der Gemeinden und Sozialhilfeverbände für das Finanzjahr 2010“ vom 11.11.2009, Aktenzahl IKD(Gem)-511001/292-2009-Pra/Kai, Linz 2009, S. 2.

¹⁹ Amt d. öö. Landesregierung / Abt. Gemeinden: Erlass „Gemeindeförderungen; Richtlinien“ vom 10.11.2005, Aktenzahl Gem-310001/1159-2005-SI/Dr, Linz 2005.

Abgangsgemeinde etwa die Kanal- und Wassergebühr pro Kubikmeter um 20 Cent über dem ansonsten vorgeschriebenen Mindesttarif ansetzen, und zwar selbst dann, wenn eine niedrigere Gebühr schon nachweislich kostendeckend wäre.²⁰

Verbrauchsabhängige Gebühren für Bereiche der Daseinsvorsorge wirken aus verteilungspolitischer Sicht wie indirekte Steuern und haben damit eindeutig einen regressiven Effekt, da der jeweilige Verbrauch nicht proportional mit dem Einkommen zunimmt.

4. Die politische Dimension der Entwicklung der Gemeindefinanzen

Wie bisher dargestellt, ist die Entwicklung der Gemeindefinanzen nur in ihrer Geschwindigkeit und in ihrem Ausmaß durch die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise beeinflusst, im Kern aber Ergebnis einer Reihe von politischen Entscheidungen, die auch anders getroffen werden könnten. Eine Diskussion über die im vorletzten Absatz von Kapitel 3.2. dargestellten grundsätzlichen Alternativen findet aber nicht statt. Im Gegenteil wird vor allem von konservativen politischen Kräften weitgehend der Eindruck vermittelt, dass die Ausdünnung der Gemeindefinanzen eine unvermeidbare Folge exogener Einflüsse sei, die zwar zweifelsohne ein Problem bereite, das aber nicht beseitigt werden könne, sondern mit dem man nur durch harte Einsparungen bestmöglich umgehen könne. Dass weder das Gesamtausmaß an Abgaben an den Staat, noch deren Allokation auf die verschiedenen Gebietskörperschaften bzw. Aufgabenstellungen, geschweige denn die Überwälzung von Kosten im Sozial- und Gesundheitswesen auf Kommunen Naturgesetze sind, wird verschwiegen. So sieht etwa der oberösterreichische Landesrat Josef Stockinger (ÖVP) in einer Pressekonferenz im Jänner 2010 „die oberösterreichischen Kommunen nun vor eine gewaltige Herausforderung“ gestellt.²¹ Dass er als Landespolitiker diese Herausforderung viel eher lösen könnte als die Kommunen, erwähnt er nicht.

Damit ist die Entwicklung der Gemeindefinanzen ein gutes Beispiel für ein häufig zu beobachtendes „strategisches“ Vorgehen von Anhänger/innen (neo)konservativer bzw. neoliberaler wirtschaftspolitischer Standpunkte: Eine an sich legitime – wenn auch vom Autor bestrittene – Meinung, nämlich dass es vorteilhaft sei, staatliche Aktivitäten einzudämmen und die Abgabenquoten zu reduzieren, wird nicht mehr als Meinung dargestellt, sondern als unumgänglicher Sachzwang ohne Alternative.

Dieses Bild setzt sich bei Sprache und Verhalten der Aufsichtsbehörden (immerhin im Gegensatz zu den Gemeinderät/innen und Bürgermeister/innen Berufsbeamt/innen und keine gewählten Mandatar/innen) nahtlos fort. Als Beispiel soll hier der Prüfungsbericht der Bezirkshauptmannschaft Freistadt zum Voranschlag 2010 der Marktgemeinde Wartberg ob der Aist dienen. Nachdem die Gemeinde darin unter anderem aufgefordert wird, „alle Einnahmequellen [...] voll auszuschöpfen“, „bei den Instandhaltungen nur die notwendigsten Reparaturarbeiten durchführen zu lassen und keine präventiven Maßnahmen zu setzen“ sowie alle Förderungen zu hinterfragen, schließt der

²⁰ Amt d. öö. Landesregierung / Dir. Inneres und Kommunales: Erlass „Erstellung der Voranschläge der Gemeinden und Sozialhilfeverbände für das Finanzjahr 2010“, S. 21.

²¹ Amt d. öö. Landesregierung / Dir. Präsidium / Abt. Presse: Information zur Pressekonferenz mit Landesrat Dr. Josef Stockinger am 18.01.2010 zum Thema „Gemeindezusammenlegungen: Kein Thema! / Schuldenstand der öö. Gemeinden – Geordnete Ausgangssituation zur Bewältigung einer schwierigen Zeit“, Linz 2009, S. 5.

Bericht wie folgt: „Die Gemeinde wird daran gemessen werden, welche Anstrengungen sie im Hinblick auf die Konsolidierung ihres Haushalts unternommen hat.“²²

Problematisch erscheint all dies nicht nur aus verteilungs- und wirtschaftspolitischer Sicht, sondern auch aus demokratiepolitischer. An sich sollten nicht Beamt/innen bestimmen, woran Gemeinden bzw. ihre gewählten Mandatar/innen gemessen werden, sondern die Wählerinnen und Wähler. Allerdings sind die gewählten Mandatar/innen vielfach ja gar nicht mehr in der Lage, auf Basis der politischen Positionen, für die sie gewählt wurden, zu handeln, weil ihnen die notwendigen Mittel dazu fehlen bzw. die umfangreichen Regelwerke den Spielraum bei der Allokation der vorhandenen Mittel auf ein Minimum einschränken. In diesem Sinne ist die dargestellte Entwicklung wohl auch in Bezug auf das in der Bundesverfassung verankerte Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung äußerst problematisch.

²² Bezirkshauptmannschaft Freistadt: Prüfungsbericht zum Voranschlag 2010 der Marktgemeinde Wartberg ob der Aist vom 25.01.2010, Geschäftszeichen Gem40-25-2010, Freistadt 2010, S. 5.

Quellenverzeichnis

- Amt der oberösterreichischen Landesregierung / Abteilung Gemeinden: Erlass
„Gemeindeförderungen; Richtlinien“ vom 10.11.2005, Aktenzahl Gem-310001/1159-2005-SI/Dr, Linz 2005.
- Amt der oberösterreichischen Landesregierung / Büro Landeshauptmann-Stellvertreter Josef Ackerl:
Abfrage unerledigter BZ-Anträge aus 2008, Stand März 2010, zur Verfügung gestellt von
Büroleiter Peter Binder.
- Amt der oberösterreichischen Landesregierung / Direktion Inneres und Kommunales: Erlass
„Erstellung der Voranschläge der Gemeinden und Sozialhilfverbände für das Finanzjahr
2010“ vom 11.11.2009, Aktenzahl IKD(Gem)-511001/292-2009-Pra/Kai, Linz 2009.
- Amt der oberösterreichischen Landesregierung / Direktion Präsidium / Abteilung Presse: Information
zur Pressekonferenz mit Landesrat Dr. Josef Stockinger am 17.11.2009 zum Thema „Aktuelle
Situation der Gemeindefinanzen“, Linz 2009.
- Amt der oberösterreichischen Landesregierung / Direktion Präsidium / Abteilung Presse: Information
zur Pressekonferenz mit Landesrat Dr. Josef Stockinger am 18.01.2010 zum Thema
„Gemeindefusionen: Kein Thema! / Schuldenstand der öö. Gemeinden –
Geordnete Ausgangssituation zur Bewältigung einer schwierigen Zeit“, Linz 2009.
- Bezirkshauptmannschaft Freistadt: Prüfungsbericht zum Voranschlag 2010 der Marktgemeinde
Wartberg ob der Aist vom 25.01.2010, Geschäftszeichen Gem40-25-2010, Freistadt 2010.
- Bauer, Helfried / Mitterer, Karoline: Die Entwicklung der Gemeindefinanzen von 1998 bis 2008, in:
Statistik Austria / Österreichischer Städtebund: Österreichs Städte in Zahlen 2009, Wien
2009.
- Bischoff, Ivo / Heck, Stephan: Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher
haushaltsbezogener Infrastruktur, in: IFO – Institut für Wirtschaftsforschung: IFO-Studien,
Band 47 (2002), S. 199 – 220, München 2002.
- Bröthaler, Johann: Die finanzielle Lage der oberösterreichischen Gemeinden in der Wirtschaftskrise,
in: WISO 33. Jg. (2010), Nr. 2, Linz 2010, S. 113 – 135.
- Guger, Alois (Projektleitung) et al.: Umverteilung durch den Staat in Österreich, Österreichisches
Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2009.