

Wer anschafft, der zahlt. Die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

Heinz Handler¹
2007 06 30

Folgt aus der aktuellen Diskussion über die Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben (Grundsicherung, Pflegebereich und Senkung der Klassenschüler-Höchstzahlen als Beispiele) schon, dass "Wer anschafft, auch zahlt"? Daran wären gegenwärtig vor allem die Bundesländer interessiert, dieses Motto drückt aber auch den Wunsch vieler Gemeinden aus, nicht vom Bund neue Lasten aufgebürdet zu erhalten, für die nicht auch die Finanzierung mitgeliefert wird oder für die nicht bereits im Finanzausgleich Vorsorge getroffen worden ist. Das Motto muss aber hinterfragt werden, weil es weder allgemein anwendbar erscheint, noch einfach durchzusetzen sein wird. Letztlich geht es um die von den Bürgern – und nicht von einer bestimmten Gebietskörperschaft – zusätzlich gewünschten öffentlichen Leistungen, deren Finanzierung wohl gemeinsam von den Gebietskörperschaften zu tragen sein wird. Je früher der kommende Finanzausgleich verhandelt wird, umso weniger Unsicherheit wird über die Finanzierung aufkommen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich viele Fragen zur gegenwärtigen Finanzlage und den künftigen Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden. Welche Leistungen erwarten die Bürger und Unternehmen künftig vom Staat? Nach welchen Kriterien soll die Erfüllung dieser Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen verteilt werden? Wie werden sich die prognostizierten demografischen Entwicklungen auf diese Verteilung auswirken? Welche Aufgaben kommen dann auf die Gemeinden zu? Welche Trends beherrschen die Gemeindefinanzen und wie können die neuen Aufgaben finanziell bewältigt werden?

1. Staatsaufgaben und Staatsausgaben: Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu?

Die öffentliche Hand nimmt ganz allgemein Aufgaben im allokativen Bereich (Effizienz und Wachstum), im distributiven Bereich (Einkommens- und Vermögensverteilung, Soziales) und in der Stabilisierung der Wirtschaft (Konjunktursteuerung) wahr. Die Aufgaben der Gemeinden in einem föderalistisch organisierten Staatswesen wie Österreich leiten sich aus dem *fiskalischen Äquivalenzprinzip* ab, das die Verantwortung für einzelne Staatsaufgaben jener Gebietskörperschaft zuweist, die den Nutzerkreis am besten abdeckt. So wird also das lokale Verkehrsnetz am besten von

¹ Für kritische Anmerkungen zu einer vorläufigen Version dieses Papiers danke ich Christina Burger und Margit Schratzenstaller. Verbleibende Fehler sind allein mein Versäumnis.

den Kommunen errichtet und betreut, wogegen die Verantwortung für die Landesverteidigung wohl am besten der Bundesebene verbleibt (vgl. hierzu auch Tabelle 1).

Tabelle 1: Überblick über die Aufgabenzuordnung auf die föderalen Ebenen

Zentralisierungsgrad	Staatsebene	Staatsaufgaben	Besonderheiten	Beispiel
sehr hoch	Bund	Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter	nationaler Wirkungskreis	Landesverteidigung
hoch	Gebietskörperschaften	wirtschaftliche Stabilität	nationaler Wirkungskreis, Einbindung aller staatlichen Ebenen	Geld- und Fiskalpolitik
mittel	Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	Einkommens- und Vermögensverteilung	nationaler Wirkungskreis, Einbindung aller staatlichen Ebenen	Grundsicherung
gering	Länder und Gemeinden	ballungsspezifische, zentralörtliche und naturräumliche Aufgaben	lokaler Wirkungskreis mit Spill-overs	Krankenhaus, höhere Schulen, Theater,
sehr gering	Gemeinden	Basisaufgaben, naturräumliche Aufgaben	lokaler Wirkungskreis ohne Spill-overs	Stadtreinigung, Kindergarten

Quelle: Nach Wagener (2003)

Die Gemeinden nehmen eine herausragende Stellung in jenen Aufgabenbereichen ein, in welchen die festgelegten Zielsetzungen nur mit *Bürgernähe* effizient zu erreichen sind, wenn also die Präferenzen der Bürger und die Kontrolle durch die Bürger entscheidend sind. Für die künftige kommunale Aufgabenstruktur wird daher die *demografische Entwicklung*, die von der Alterung der Bevölkerung und von Wanderungsbewegungen gekennzeichnet ist, eine große Rolle spielen. Die Auswirkungen schlagen schon heute in der Kinderbetreuung, bei der Bewältigung von Zuwanderung und Integration, bei der Knüpfung eines umfassenden sozialen Netzes, bei der Aus- und Weiterbildung sowie in den Herausforderungen einer alternden Bevölkerung durch. Exogene Faktoren, wie der medizinisch-technische Fortschritt, werden bei der Vorausplanung dieser Entwicklungen ebenfalls zu berücksichtigen sein.

Welche Aufgaben die Gemeinden konkret zu erfüllen haben, hängt von ihrer geografischen Lage und Größe ab: Kleine Gemeinden nehmen eher Basisaufgaben und naturräumliche Aufgaben wahr, wogegen größere Gemeinden und Städte mit ballungsraumsspezifischen und zentralörtlichen Aufgaben betraut sein können. Sichtbarer Ausdruck der Gemeindeaktivitäten sind ihre Ausgaben sowie deren Struktur, die sich nur im Rahmen der Finanzierungsmöglichkeiten entwickeln lassen.

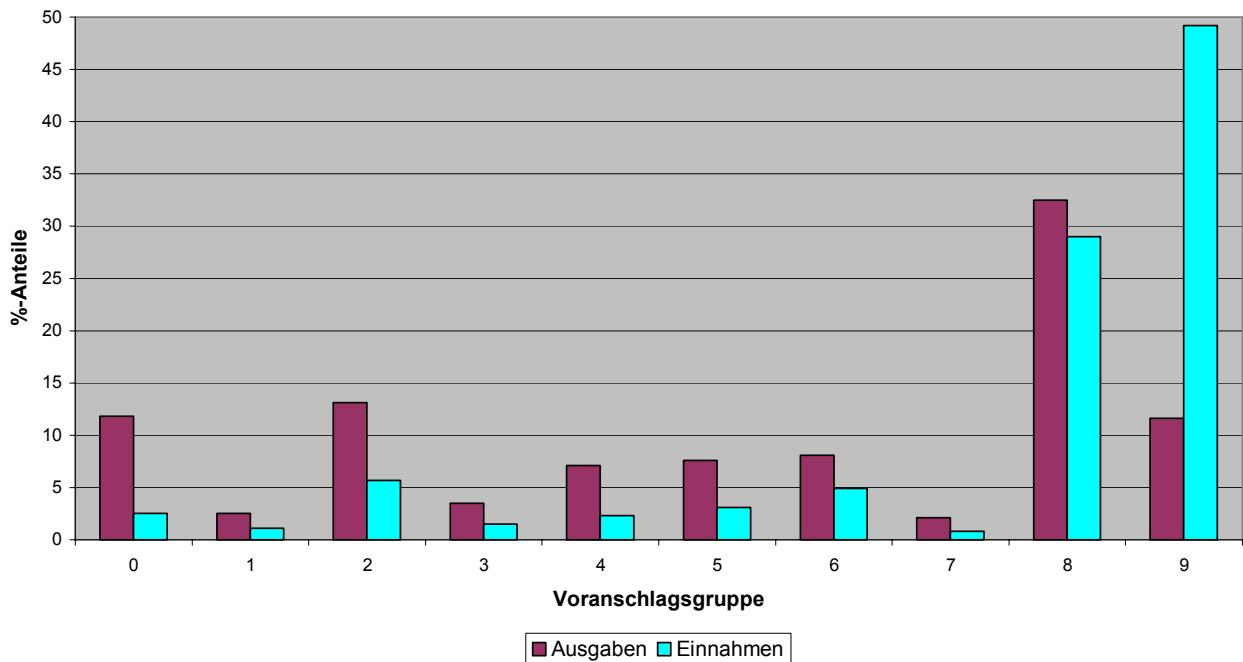
Dynamische Entwicklung der sozialen Ausgaben und der Dienstleistungen

Ein Blick auf die **Struktur der Ausgaben und Einnahmen** nach **Voranschlagsgruppen** zeigt die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Aufgabenbereiche der Gemeinden und die Art ihrer Finanzierung. In Abbildung 1 sind die Anteile der einzelnen Voranschlagsgruppen² gemessen an den gesamten Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden im Durchschnitt der Periode 1993 bis 2005 dargestellt. Sieht man von der Gruppe 9 "*Finanzwirtschaft*" ab, dann konzentrieren sich die Gemeindeaktivitäten in der Gruppe 8 "*Dienstleistungen*", die u.a. Aufgaben der Wasserversorgung,

² Eine Kurzcharakteristik der einzelnen Voranschlagsgruppen findet sich in Tabelle 2.

Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung betreffen. Unter ihnen haben jene die größte Bedeutung, die von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit³ erbracht werden. Die zweitgrößte Gruppe umfasst *Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft*, dominiert vom allgemeinbildenden Unterricht und der vorschulischen Erziehung. Auf der Ausgabenseite folgen die Gruppen *"Allgemeine Verwaltung"* (einschließlich Pensionen), *"Soziale Wohlfahrt"* und *"Verkehr"*.

Abbildung 1: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden nach Voranschlagsgruppen
Prozentanteile an den gesamten Ausgaben bzw. Einnahmen, Durchschnitte 1993-2005



Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat, verschiedene Jahrgänge, ordentliche und außerordentliche Gebärung.

Tabelle 2 gibt Aufschluss über die Entwicklung der einzelnen Voranschlagsgruppen **über die Zeit**. Zwischen 1995 und 2005 haben die gesamten kommunalen Ausgaben mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 2,7% pro Jahr zugenommen, die gesamten Einnahmen um 2,5% pro Jahr. Das ist weniger als das nominelle BIP-Wachstum im gleichen Zeitraum von 3,6% p.a. Die Ausgabenanteile für die soziale Wohlfahrt und im Dienstleistungsbereich sind deutlich und diejenigen für Erziehung und Verkehr mäßig gestiegen. Dem stehen Abnahmen im Gesundheitsbereich (als Folge von Umschichtungen zu den Ländern) und in der Finanzwirtschaft gegenüber.

Wie erwähnt, **hängt das Aufgabenspektrum einer Gemeinde auch von ihrer Größe ab**. Im Allgemeinen steigen die *Pro-Kopf-Ausgaben* mit der Größe der Gemeinde, nur bei den Kleinstgemeinden bis 1.000 Einwohner und bei den großen Städten über 50.000 Einwohner ist diese Kontinuität unterbrochen. Die hohe Ausgabenintensität im untersten Segment hängt sowohl mit größenunabhängigen Fixkosten (etwa für die Verwaltung) als auch mit dem Basisangebot an öffentlichen Diensten zusammen, das von jeder Gemeinde bereitzustellen ist (etwa im Informationsbereich). In den großen Städten kumulieren sich zentralörtliche Funktionen (z.B. höhere Bildungsanstalten, kul-

³ Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit umfassen rentierliche Bereiche der Gemeinden, in denen sie Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen.

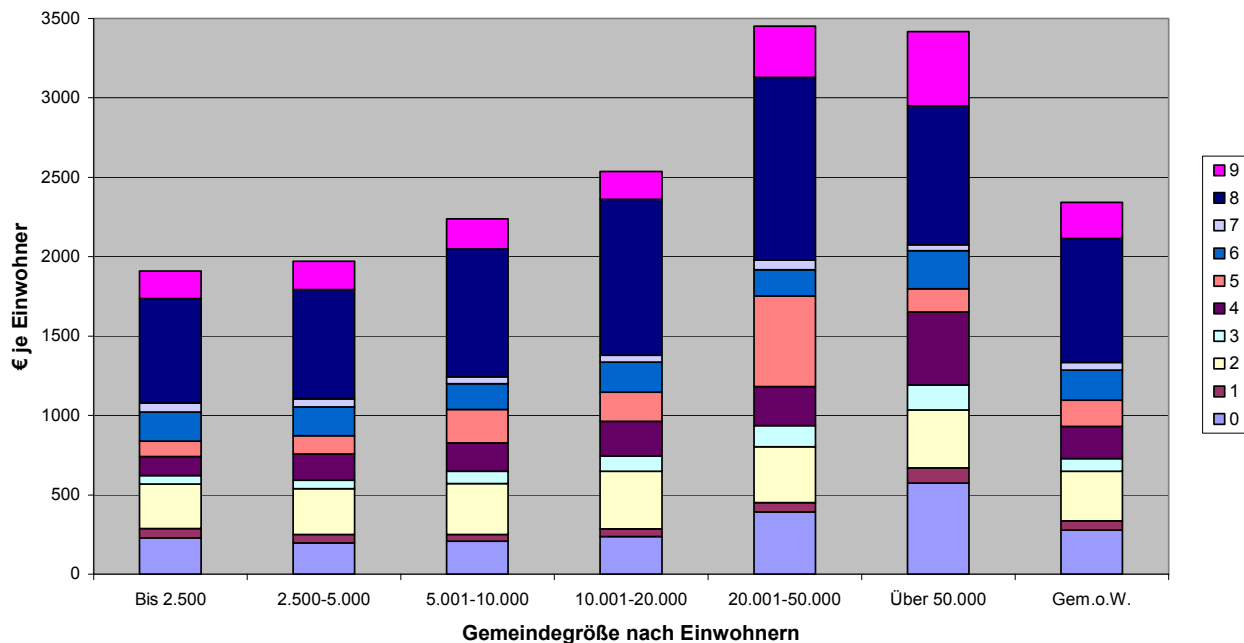
turelle Einrichtungen, Aufgaben als Statutarstädte), die in Kleingemeinden meist nicht vorhanden sind oder nicht effizient angeboten werden könnten.

Tabelle 2: Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden ohne Wien nach Voranschlagsgruppen

	Ausg.	Einn.	Ausgabenanteile in %			Einnahmenanteile in %		
	2005, Mio. €		1995	2000	2005	1995	2000	2005
Voranschlagsgruppen:								
0 Vertretungskörper, allg. Verwaltung	1.800	375	11,6	12,0	11,9	2,6	2,4	2,5
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	384	150	2,5	2,6	2,5	1,1	1,0	1,0
2 Unterricht, Erziehung, Sport, Wiss.	2.019	818	12,7	13,8	13,3	5,8	5,8	5,4
3 Kunst, Kultur, Kultus	522	221	3,2	3,6	3,4	1,5	1,6	1,5
4 Soz. Wohlfahrt, Wohnbauförderung	1.318	325	6,3	8,1	8,7	2,8	2,3	2,1
5 Gesundheit	1.072	284	8,5	7,2	7,1	4,2	2,6	1,9
6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	1.219	749	7,5	8,3	8,0	4,4	5,0	4,9
7 Wirtschaftsförderung	319	117	1,9	2,3	2,1	0,8	0,8	0,8
8 Dienstleistungen	5.065	4.610	30,9	33,2	33,3	27,5	29,8	30,3
9 Finanzwirtschaft	1.471	7.557	14,8	8,9	9,7	49,2	48,8	49,7
Insgesamt	15.189	15.207	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat, verschiedene Jahrgänge, ordentliche und außerordentliche Gebärung.

Abbildung 2
Gemeindeausgaben je Einwohner nach Voranschlagsgruppen und Größenklassen
2005



Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat, verschiedene Jahrgänge.

In den **funktionalen Ausgabenkategorien** nach Voranschlagsgruppen (VA) bestehen unterschiedliche Verteilungsmuster nach Größenklassen (Abbildung 2). Die wichtige Gruppe der Dienstleistungen (VA8) bestimmt das allgemeine Muster insbesondere durch die Umorganisation von frühe-

ren Verwaltungseinheiten zu marktbestimmten Tätigkeiten (z.B. in der Wasserversorgung oder der Abfallbeseitigung) in den oberen Größensegmenten bzw. die völlige Ausgliederung in Kapitalgesellschaften (z.B. E-Wirtschaft, Verkehrsbetriebe) in den großen Städten. Zweitwichtigster Bereich sind Aus- und Weiterbildung sowie Sport (VA2). Hier dominieren die Ausgaben für Pflichtschulen und Kindergärten, die von größenunabhängigen Fixkosten charakterisiert sind. Die Verwaltungsausgaben (VA0) je Einwohner sind in den großen Städten am höchsten, weil dort die meisten zentralörtlichen Funktionen anfallen. Ähnliches gilt für die Ausgaben für soziale Wohlfahrt (VA4), weil das Angebot in den großen Städten in der Regel umfassender ist. Kleine Gemeinden helfen sich dagegen in manchen Bundesländern mit der Gründung von Sozialhilfeverbänden. Die Gesundheitsausgaben (VA5) hängen eng mit dem von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Stand der Krankenanstaltenorganisation zusammen, insbesondere davon, wie weit Gemeindespitäler auf das Land übertragen worden sind.

Die Gemeinden als Wachstumsträger der Wirtschaft

Von der **modernen Wachstumstheorie** sind die Aufgaben des Staates vor allem im Bereich der Investitionen in Sachkapital (Infrastruktur) und in Humankapital (Ausbildung, Forschung) betont worden. Ob der Staat zum Wachstum der Gesamtwirtschaft beitragen kann, hängt von der Struktur seiner Ausgaben und ihrer Finanzierung sowie von möglichen Verdrängungseffekten (Crowding-out) in der privaten Wirtschaft ab. Darüber hinaus ist relevant, wie effizient die öffentliche Hand agiert und ob Anreizmechanismen gegenüber dem privaten Sektor greifen.

Nach einer Analyse von Schratzenstaller (2005) zählt mehr als ein Fünftel aller ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben der Gemeinden zu den "**Wachstumsausgaben**", die für das Wirtschaftswachstum direkt oder indirekt relevant sind und über welche die Gemeinden zum "Wachstumsträger" der Wirtschaft werden (Tabelle 3 und Abbildung 3). Innerhalb dieser Gruppe sind die Ausgaben für die physische Infrastruktur quantitativ am bedeutsamsten, gefolgt von Bildungsausgaben und Ausgaben für die Kinderbetreuung.

Die *Infrastrukturausgaben* tragen zum Wachstum sowohl kurzfristig wegen ihrer direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen als auch langfristig wegen ihres Beitrages zur Standortqualität bei. Die Attraktivität eines Ansiedlungsstandortes für Unternehmen ebenso wie für private Haushalte hängt eng mit dem Angebot an Kommunikations-, Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur zusammen. Und die Lebensqualität der Bürger ist in vielen Bereichen (z.B. Nahversorgung, Umweltschutz, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung) an die lokale Infrastruktur geknüpft.

Einrichtungen zur *Aus- und Weiterbildung* sind oft entscheidend dafür, ob Familien und Unternehmen an einem Ort bleiben oder diesen zu Gunsten anderer Orte mit besserem Angebot verlassen. Das gilt vor allem für Kinderbetreuungseinrichtungen und das Pflichtschulangebot und weniger für das höhere Schulwesen, das meist in Städten mit zentralörtlichen Aufgaben gebündelt ist. Die von der Lissabon-Agenda ausgehende europäische Bewegung für ein "lebensbegleitendes Lernen" sollte auch von den Gemeinden unterstützt werden, um mitzuhelfen, den raschen Strukturwandel im Wirtschaftsleben aufzufangen und produktiv zu verwerten.

Tabelle 3: Ausgaben der Gemeinden in wachstumsrelevanten Bereichen

	1990	1995	2000	2005	2005
	In Mio. €				1990=100
Kinderbetreuung	255	462	544	594	233
Bildung und Ausbildung	616	804	933	1.013	164
Erwachsenenbildung	--	27	32	39	--
Infrastruktur	751	918	1.105	1.219	162
Wirtschaftsförderung	142	177	236	254	179
Forschung und Wissenschaft	9	13	21	29	322
Summe Wachstumsausgaben	1.773	2.401	2.871	3.147	177
Gesamtausgaben	8.327	12.315	13.311	15.189	182
	In % der Wachstumsausgaben				
Kinderbetreuung	14,4	19,2	18,9	18,9	
Bildung und Ausbildung	34,7	33,5	32,5	32,2	
Erwachsenenbildung	0,0	1,1	1,1	1,2	
Infrastruktur	42,4	38,2	38,5	38,7	
Wirtschaftsförderung	8,0	7,4	8,2	8,1	
Forschung und Wissenschaft	0,5	0,5	0,7	0,9	
Summe Wachstumsausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	
	In % der Gesamtausgaben				
Summe Wachstumsausgaben	21,3	19,5	21,6	20,7	

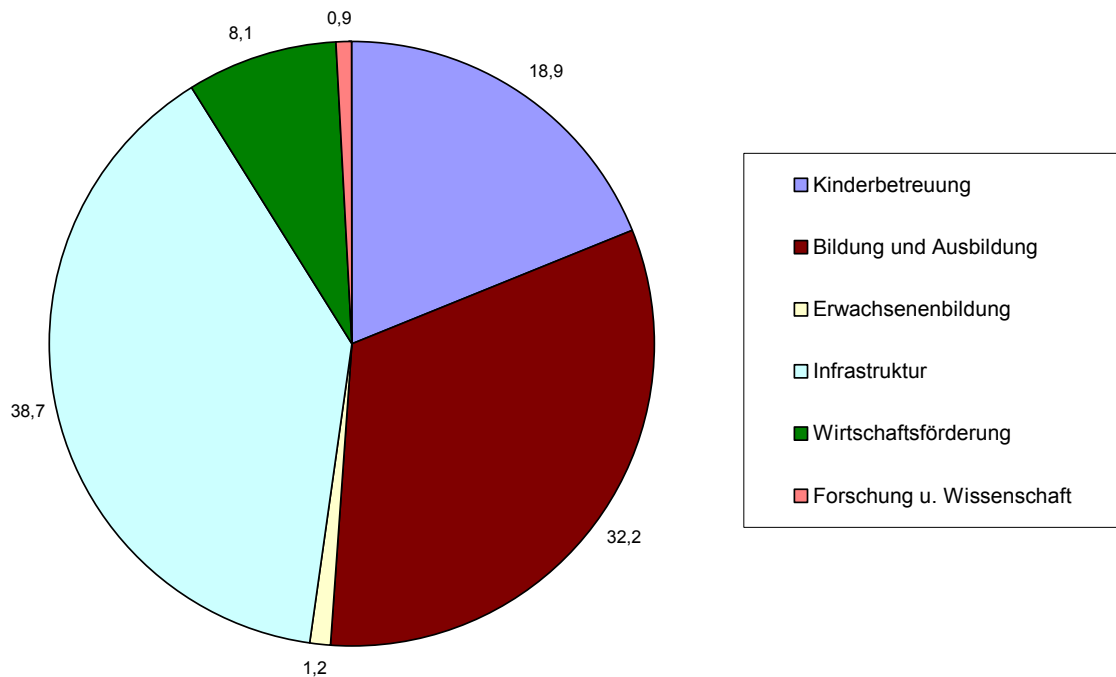
Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat; WIFO-Berechnungen.

Die Ausgaben für die *Kinderbetreuung* stiften einen Nutzen sowohl in sozialer Hinsicht als auch aus der Wachstumsperspektive: Die Vermittlung von sozialer Kompetenz und von Vorschulwissen an die heranwachsenden Kinder formt langfristig den wohl wichtigsten Produktions- und Wachstumsfaktor, das Humankapital. Darüber hinaus unterstützen Kinderbetreuungseinrichtungen die Eingliederung der Eltern in den Arbeitsmarkt. Österreich liegt hinsichtlich der Zahl der Betreuungseinrichtungen und in Bezug auf die Öffnungszeiten unter dem von der EU als notwendig erachteten Niveau. Bei der Finanzierung solcher Aufgaben wird sich auch die Frage der Mitfinanzierung durch die Bundesländer und die Eltern erneut stellen – derzeit sind die Regeln von Land zu Land sehr verschieden.

Die *Wirtschaftsförderung* unterstützt die Ansiedlung von Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, wobei sich das Augenmerk besonders auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und auf wachstumsträchtige Einzelprojekte (z.B. auch im kulturellen Bereich) richtet. Aus Sicht des Förderungsgebers sollten die staatlichen Anreize zu solchen Projekten idealerweise als (rückzahlbare) Starthilfe und nicht über permanente Subventionen gewährt werden. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollte der Schwerpunkt bei immaterieller Förderung durch Information und Beratung liegen, im Falle von materieller Förderung wären Darlehensgewährungen den verlorenen Zuschüssen vorzuziehen.

Im *Forschungsbereich* werden zentralstaatliche Aktivitäten dominieren, doch können auch hier die Gemeinden mitwirken, lokale Innovationspotenziale zu heben und regionale Innovationscluster zu errichten, um damit die gesamtstaatliche Ansiedlungs- und Wachstumspolitik zu unterstützen.

Abbildung 3
Struktur der wachstumsrelevanten Ausgaben der Gemeinden 2005



Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat; WIFO-Berechnungen.

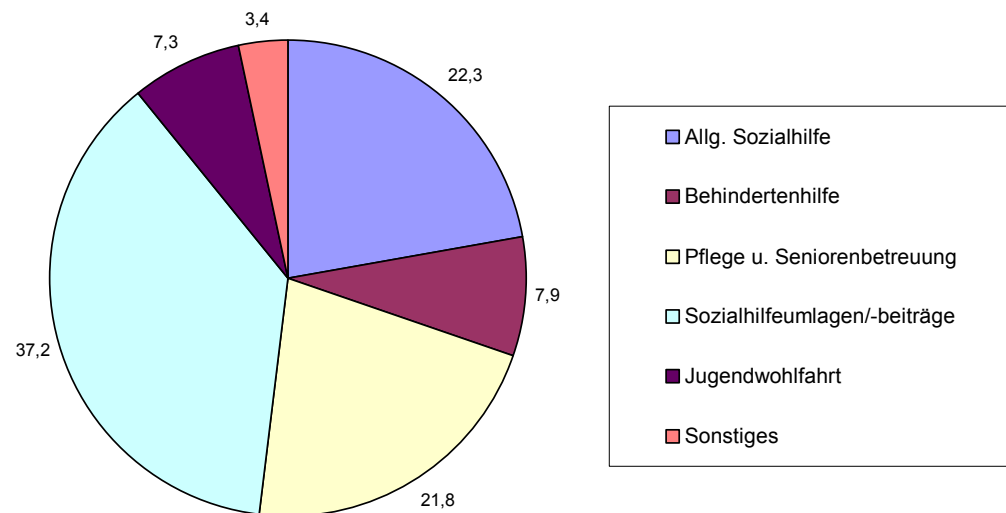
Daseinsvorsorge wird zur zentralen Aufgabe der Gemeinden

Wachstumsrelevante Aufgaben der Gemeinden sind auch im Bereich der Daseinsvorsorge zu finden. Dazu gehören wie erwähnt insbesondere Ausgaben für Kinderbetreuungsplätze, Wohnen, Gesundheit und Bildung. Daseinsvorsorge geht aber über den Wachstumsaspekt weit hinaus und widmet sich der **sozialen Wohlfahrt** in einem weiteren Sinn. Die demografische Entwicklung wird dafür sorgen, dass sie zu einem, wenn nicht zu dem Schwerpunktbereich der Gemeinden werden wird. Im Jahre 2005 wendeten die Gemeinden insgesamt 1.284 Mio. € für soziale Wohlfahrt auf, davon gingen zwei Drittel in die Pflege- und Seniorenbetreuung, in die Behindertenbetreuung und in die Sozialhilfeverbandsumlage an die Länder, mit der ebenfalls Pflege- und Behindertenheime finanziert werden (Abbildung 4). Auch die Ausgaben für die allgemeine Sozialhilfe bestehen überwiegend aus Kostenbeiträgen für die Sozialhilfeleistungen der Länder, die je nach Bundesland zwischen 35% und 60% von den Gemeinden mitfinanziert werden.

Die steigende Lebenserwartung der Menschen lässt den Schwerpunkt der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt immer mehr zur **Pflege- und Altenbetreuung** wandern, für die es in Österreich eine nur schwer zu überblickende *Kompetenzvielfalt* gibt. Neben gewinnorientierten und gemeinnützigen Anbietern von Betreuungsdiensten im privaten Bereich sind die Aufgaben bei den Gebietskörperschaften selbst auf ganz unterschiedliche Ressorts (z.B. Gesundheits-, Sozial-, Arbeitsmarkt- oder Bildungsressorts) verteilt. Entsprechend komplex gestalten sich auch die Ausgaben- und Finanzierungsbeziehungen. Schratzenstaller (2006b) hat daher zu Recht vorgeschlagen, die Pflege- und Altenbetreuungskompetenzen auf allen föderalen Ebenen jeweils in einem eigenen Verantwortungsbereich zusammenzuführen und die Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften klar abzu-

grenzen. Soll damit der *Struktureffizienz* gedient werden, müssten die Gemeinden viel stärker als bisher eingebunden werden, weil sie den unmittelbaren Kontakt zu den Betroffenen halten und deren Bedürfnisse am besten einschätzen können. Für Wohnsitzgemeinden lässt sich daraus auch ein Standortfaktor generieren, weil Wohnsitzentscheidungen häufig im Hinblick auf das jeweilige Betreuungsangebot getroffen werden. Dabei tritt allerdings das Dilemma auf, dass bei Aufgabenerfüllung durch sehr kleine Einheiten die *Kosteneffizienz* leidet. Es sind also Mittelwege zu finden, die sowohl der Struktur- als auch der Kosteneffizienz genügen, womit insbesondere die Notwendigkeit einer verstärkten interkommunalen Kooperation angesprochen ist.

Abbildung 4
Struktur der Gemeindeausgaben für soziale Wohlfahrt 2005



Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat.

Von solchen Kompetenzverteilungen ist auch das *Finanzierungsgefüge* betroffen, wie die gegenwärtige Diskussion um das Pflegesystem in Österreich veranschaulicht. Um die auf die Gemeinden zukommenden Aufgaben in diesem Bereich zu finanzieren, sieht Schratzenstaller folgende Optionen: (i) Entflechtung der intragovernmentalen Transfers, wodurch mehr Mittel bei den Gemeinden verblieben; (ii) Erhöhung der Kostenbeiträge von Bund und Ländern an die Gemeinden; (iii) Anhebung der kommunalen Steuereinnahmen durch höhere Ertragsanteile oder stärkere Ausschöpfung der kommunalen Steuern; und (iv) eine Anhebung der Gebühren. Alle diese Möglichkeiten richten sich gegen "wohlerworbene Rechte" individueller Personen oder Gruppierungen und werden daher auf Widerstand stoßen. Die Lösung des Finanzierungsproblems erfordert somit eine umfassende Reform des Finanzausgleichssystems, die auch andere Anliegen – wie die Entflechtung des Transfersystems – berücksichtigen muss.

Ausgliederungen und Budgetenge dämpfen Erscheinungsbild der Investitionen

In Österreich ist die öffentliche Investitionstätigkeit traditionell überwiegend eine **Aufgabe der Gemeinden**, die fast die Hälfte aller staatlichen Investitionen bestreiten (2006: 48,9%), gefolgt von den Ländern (25,9%) und dem Bund (19,7%).⁴ Über die Zeit haben sich diese Anteile zu Lasten von Bund und Gemeinden und zu Gunsten der Länder verschoben (Tabelle 4). Hinter dieser negativen Entwicklung für die Gemeinden stehen sowohl die Ausgliederungen als auch die tendenzielle Abnahme der Freien Finanzspitze,⁵ die die finanzielle Enge der Gemeinden zum Ausdruck bringt. Die **Ausgliederungen** waren noch in den frühen 1990er Jahren für die öffentlichen Investitionen praktisch ohne Bedeutung, sie spielen nun aber gerade beim Bund und bei den Gemeinden eine zunehmend wichtige Rolle. Bezieht man die Ausgliederungen wieder in die Investitionsdaten für den öffentlichen Sektor ein, bleiben die Gemeinden (mit Wien) mit einem Anteil von 42,3% im Jahr 2006 weiterhin der bedeutendste öffentliche Investor, ihr Anteil an allen öffentlichen Investitionen ist nun aber niedriger, weil die Ausgliederungen beim Bund besonders stark durchschlagen: Der Bund ist nun mit 35,7% zweitwichtigster Investor, gefolgt von den Ländern mit 19,3%. Rechnet man die ausgegliederten Investitionen zum öffentlichen Sektor, dann ist die Investitionsquote in % des BIP heute um etwa einen Prozentpunkt höher als ohne Ausgliederungen.

Tabelle 4: Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften in Österreich in % der gesamten öffentlichen Investitionen, 1995 bis 2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ohne Ausgliederungen												
Gesamt¹⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bund	25,1	24,0	26,4	26,9	25,8	25,4	28,7	22,1	17,6	20,4	21,9	19,7
Länder (ohne Wien)	13,9	13,9	13,2	13,5	16,8	17,7	16,3	24,9	26,1	23,1	25,4	25,9
Gemeinden (mit Wien)	59,0	60,2	56,2	56,8	54,4	53,2	51,8	49,5	53,4	50,6	46,4	48,9
Mit Ausgliederungen												
Gesamt¹⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bund	26,3	25,7	26,8	27,6	26,6	28,8	34,3	33,7	33,6	35,1	35,4	35,7
Länder (ohne Wien)	13,7	13,6	13,3	13,6	16,0	16,1	17,1	18,9	19,2	17,5	19,5	19,3
Gemeinden (mit Wien)	58,0	58,8	57,0	56,9	55,5	52,7	47,0	45,4	45,8	44,6	42,0	42,3

Quellen: Handler – Schratzenstaller (2005) und ergänzende WIFO-Berechnungen. – 1) Die Anteile der einzelnen staatlichen Ebenen addieren sich nicht zu 100, da auch die Sozialversicherungen, die hier nicht aufgeführt sind, öffentliche Investitionen tätigen.

Die Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang zwischen Bruttoinvestitionen und **Freier Finanzspitze**, wobei die Bruttoinvestitionen in Prozent der Gesamtausgaben der Gemeinden und die Freie Finanzspitze in Prozent der laufenden Einnahmen der Gemeinden berechnet sind und die Freie Finanzspitze um ein Jahr verzögert wurde. Die Punkteverteilung zeigt deutlich die *zwei unterschiedlichen Perioden* in der Investitionstätigkeit der Gemeinden: In den 1990er Jahren waren sowohl die Liquidität der Gemeinden als auch die Investitionen hoch, nach 2000 ist die Freie Finanzspitze dramatisch gesunken und mit ihr auch die Investitionstätigkeit.⁶ Erst 2006 hat sich im Zuge des Konjunk-

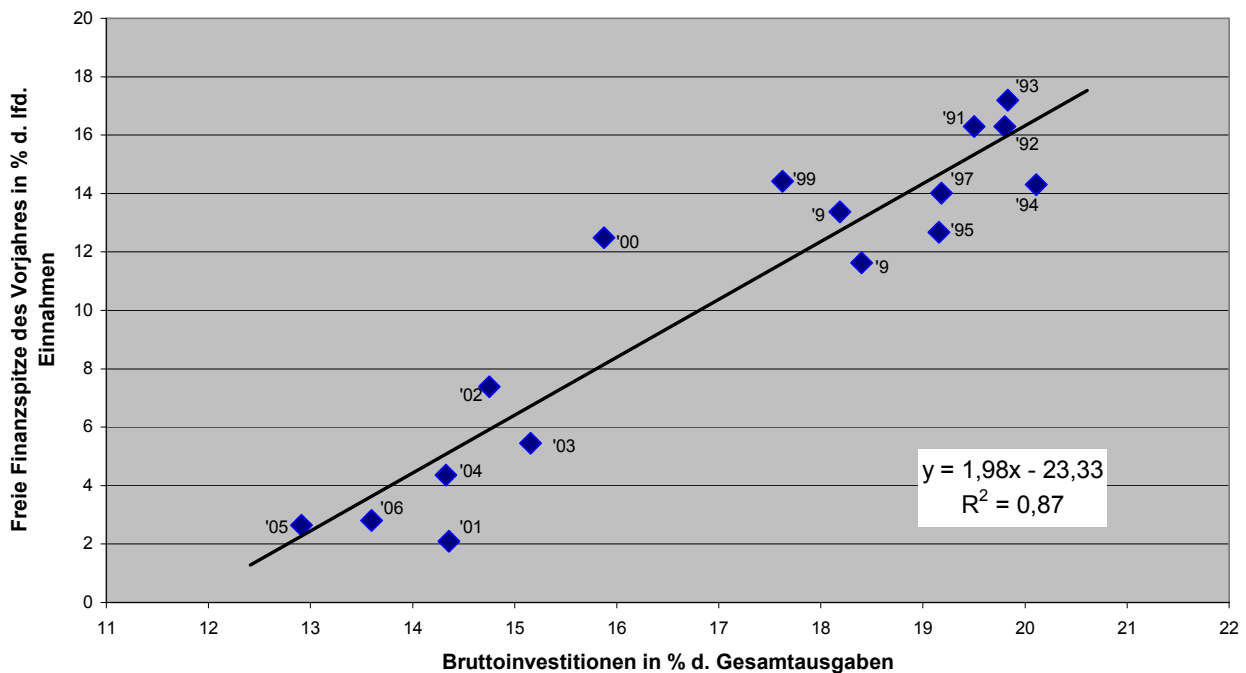
⁴ Bei der Interpretation der Daten in Tabelle 4 ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden mit Wien und die Länder ohne Wien definiert sind.

⁵ Die "Freie Finanzspitze" errechnet sich aus dem Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Mittel für die Schulentilgung.

⁶ Um dem Einwand zu begegnen, dass die Investitions"schwäche" der letzten Jahre nicht primär auf die Finanzierungsenge bei den Gemeinden, sondern auf die Auslagerungen aus den Gemeindebudgets zurückgeht, wurden ergänzend in

turaufschwunges die Finanzlage etwas entspannt. Angesichts des *aufgestauten Investitionsbedarfs* in die materielle und personelle Infrastruktur, die zur Verbesserung der Standortqualität und zur geforderten Bereitstellung von zusätzlichen und neuen kommunalen Leistungen beitragen sollen, sind auch weitere Anforderungen an den budgetären Handlungsspielraum der Gemeinden vorherzusehen.

Abbildung 5: Freie Finanzspitze und Bruttoinvestitionen der Gemeinden



Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat; Gemeindefinanzberichte; eigene Berechnungen.

Zusammenfassung

Insgesamt ist abzusehen, dass sich die *Aufgaben der Gemeinden besonders dynamisch* entwickeln werden: Die auf nationaler Ebene zu erbringenden öffentlichen Leistungen (Sicherheit, überregionaler Verkehr, Hochkultur etc.) sind bereits in hohem Ausmaß erfüllt und werden sich daher weniger dynamisch entwickeln als die auf lokaler Ebene zu erbringenden Leistungen, die vielfach Bereiche betreffen, in denen ein stark steigender Bedarf zu erwarten ist (Kinderbetreuung, Grundausbildung, Integration von Ausländern, Gesundheit, Pflege, Altenbetreuung...). Der Staat wird also in Zukunft besonders die bürgernahen Aufgaben ausbauen müssen, weshalb die Gemeinden mehr und nicht weniger als Problemlöser und Anbieter von Dienstleistungen vor Ort gefordert sein werden. Die größten Ausgabenposten im lokalen Nutzerkreis entfallen heute schon auf Bereiche, auf die gemäß der vorhersehbaren demografischen Entwicklung künftig ein steigender Ausgaben- druck zukommen wird: Kinderbetreuung, Bildung, soziale Sicherheit, Gesundheit, Pflege und Al-

einer multiplen Regression neben der Freien Finanzspitze auch noch die Ausgliederungen (in Form der Differenz der Investitionsquoten mit und ohne Ausgliederungen) als erklärende Variable berücksichtigt. Auch in dieser Beziehung bleibt die Freie Finanzspitze hoch signifikant.

tenbetreuung. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird weiter zunehmen, Anpassungen im Bildungs-, Gesundheits- und Pflegewesen werden erforderlich sein.

Bei der Umsetzung solcher Aufgaben sind die *Gemeinden im Nachteil*, weil sie ihre Agenden weitgehend in einem Rechtsrahmen zu vollziehen haben, den sie selbst nicht direkt beeinflussen können. Auswege aus diesem Dilemma lassen sich finden, indem die Gemeinden stärker in die rechtliche Gestaltung eingebunden werden, der bestehende Konsultationsmechanismus ausgebaut wird und allenfalls auch Normausgaben festgelegt werden (Lehner 2003a). Eine Aufgabenentflechtung mit klaren Kompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften könnte die Transparenz im Angebot an öffentlichen Leistungen erhöhen und die Verwaltungskosten senken. Dem Konnexitätsprinzip entsprechend müssten Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen mit entsprechenden Einnahmenkompetenzen zusammengeführt sowie eine Entflechtung des notorischen "Transferchaos" (Thöni 2002) angestrebt werden.

Wegen der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden von den vorgelagerten Gebietskörperschaften ist dies ein gesamtgesellschaftliches Problem, das nur über Anpassungen im Finanzausgleich zu lösen sein wird. Damit könnte unter Berücksichtigung von Struktur- und Kosteneffizienz gleich auch der Kompetenz- und Finanzierungswirrwarr in den finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften aufgelöst werden. Viele Aktivitäten der Gemeinden liefern einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, u.a. die Investitionen in die Infrastruktur und die Wirtschaftsförderung, langfristig aber auch die Kinderbetreuung sowie die Aus- und Weiterbildung. Die Gemeinden sind nach wie vor der bedeutendste öffentliche Investor. Der dafür nötige Spielraum bei der Freien Finanzspitze hat viele Jahre hindurch gefehlt. Der kommende Finanzausgleich wird auch diesem Problem zu widmen sein.

2. Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

In föderalistisch organisierten Ländern ist die staatliche Entscheidungs- und Handlungsverantwortung auf mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften verteilt. In Österreich übernimmt von den drei Ebenen jene der Gemeinden die Verantwortung für die *bürger nahen Bereiche* der Staatstätigkeit, wogegen die bürgerferneren, aber übergreifenden Agenden auf der Landes- und Bundesebene wahrgenommen werden.

Unabhängig davon, ob Staaten föderalistisch oder unitarisch organisiert sind, ergibt sich die Frage, ob die Staatstätigkeit *zentralistisch* oder (wenigstens teilweise) *dezentral* ausgeübt werden soll. Die Befürworter von vermehrter **fiskalischer Dezentralisierung** sehen ihre *Vorteile* vor allem in erhöhter Bürgernähe und Transparenz, die dem Subsidiaritätsprinzip entgegenkommen. Werden die Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen nahe beim Bürger getroffen, können lokale Präferenzen berücksichtigt sowie die Verantwortlichkeit und die Kontrolle der öffentlichen Stellen verbessert werden. Mit der direkten Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess nimmt ihre Identifikation mit den Entscheidungsergebnissen und deren Folgen zu. Widerstände gegen die Beschränkung wohlverworbener Rechte oder die Integration von Minderheiten lassen sich vor Ort am besten auflö-

sen. Schließlich erwarten sich viele Befürworter, dass mit der Dezentralisierung der Wettbewerb zwischen den Regionen und Kommunen zunimmt und damit kostspielige Auswüchse der Staatstätigkeit unterbunden und das Entdecken innovativer Lösungsansätze gefördert werden.

Der Dezentralisierung sind aber gewisse *Grenzen* gesetzt, weil auf der dezentralen Ebene nicht alle wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele effizient zu verwirklichen sind. Darunter fallen Aufgaben wie die Landesverteidigung, die Sicherstellung der makroökonomischen Stabilität oder eine die Wählerpräferenzen repräsentierende Einkommens- und Vermögensverteilung. Je mehr über öffentliche Ausgaben und ihre Finanzierung dezentral entschieden wird, desto weniger können Skalenerträge realisiert werden und umso mehr werden Spill-overs zwischen den Kommunen und Regionen entstehen, über deren Abgeltung verhandelt werden muss. Der verstärkte Wettbewerb zwischen dezentral geführten Verwaltungseinheiten hat nicht nur positive Auswirkungen; vielmehr kann er unerwünschte Migration zwischen den Regionen auslösen. Schließlich sind die Entscheidungswege in dezentral organisierten Staaten meist aufwendiger als in zentralistischen Staats- und Finanzsystemen.⁷

Zu suchen ist daher der "**optimale Grad an Dezentralisierung**", gemessen an Zielen wie nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Standortqualität (in Bezug auf Bildung, Forschung, Infrastruktur und Umweltqualität) und soziale Verantwortung für alle Gruppen von Bürgern. Das dazu gehörige Spannungsfeld umfasst die Aufgabenzuordnung, die Umsetzungskompetenz und die Finanzierungszuständigkeit. In Österreich ist dieses Spannungsfeld groß, weil die Besteuerung überwiegend Aufgabe des Bundes ist, den Gemeinden aber wesentliche Aufgaben in der Standortsicherung und im sozialen Bereich zukommen.

Zentralisierungstendenz bei den Einnahmen

In internationalen Studien ist wiederholt eine Tendenz zur Dezentralisierung für viele Industrieländer festgestellt worden (vgl. Handler – Schratzenstaller 2005). Obwohl Österreich als Bundesstaat grundsätzlich föderalistisch organisiert ist, lässt sich entgegen dem allgemeinen internationalen Trend sowohl im internationalen Vergleich als auch über die Zeit eine gewisse **Zentralisierungstendenz** feststellen. So ist etwa die Abhängigkeit der Gemeinden von *Transfers* des Bundes zwischen 1985 und 2000 (in Prozent der Gesamteinnahmen der Gemeinden) von 14,2% auf 20,1% gestiegen. Ähnliche Tendenzen lassen sich allerdings auch in anderen Bundesstaaten feststellen (z.B. Deutschland, Mexiko). Gemessen an den *subnationalen Einnahmenanteilen* weist Österreich einen geringeren Dezentralisierungsgrad auf als andere Bundesstaaten. Im Einklang damit ist der Anteil des Bundes an allen Einnahmen der Gebietskörperschaften zwischen 1995 und 2006 von 57,7% auf 63,7% gestiegen, jener der Gemeinden o.W. von 13,0% auf 10,7% gesunken. Der Rückgang im kommunalen Bereich hat sich allerdings seit 2000 stabilisiert (Tabelle 5).

Tabelle 5: Einnahmen der Gebietskörperschaften aus nichtfinanziellen Transaktionen gem. ESVG95 (nicht konsolidiert)

	Bund	Länder ohne Wien	Wien	Gemeinden. o.W.	Alle Gebietskörp.
--	------	------------------	------	-----------------	-------------------

⁷ Für eine detailliertere Darstellung der Vor- und Nachteile der Dezentralisierung siehe etwa Kramer (2004) oder Handler – Schratzenstaller (2005).

	Mio. €				
1995	42.085	13.634	7.750	9.486	72.955
2000	52.767	16.453	8.633	9.238	87.091
2005	61.661	17.381	7.484	10.338	96.864
2006	64.321	18.174	7.673	10.782	100.950
	% des BIP				
1995	24,0	7,8	4,4	5,4	41,6
2000	25,1	7,8	4,1	4,4	41,4
2005	25,2	7,1	3,1	4,2	39,5
2006	25,1	7,1	3,0	4,2	39,4
	% aller Gebietskörperschaften				
1995	57,7	18,7	10,6	13,0	100,0
2000	60,6	18,9	9,9	10,6	100,0
2005	63,7	17,9	7,7	10,7	100,0
2006	63,7	18,0	7,6	10,7	100,0

Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat 2006 und frühere Jahrgänge.

Gemessen am BIP haben sich die Einnahmen aller Gebietskörperschaften zwischen 1995 und 2006 von 41,6% auf 39,4% verringert. Diese langfristige Entwicklung drückt die Bemühungen des Staates aus, die Abgabenbelastung der Bürger zu senken. Dabei hat sich allerdings eine merkliche Verschiebung zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der übrigen Gebietskörperschaften ergeben. Unterstrichen wird diese Verschiebung noch durch die Entwicklung des *Gesamtabgabenertrags und seiner Struktur*. Die Gemeinden o.W. hatten 2005 mit einem Gesamtabgabenertrag von 7,1 Mrd. € einen Anteil von 11,7% an allen Gebietskörperschaften. Dieser Anteil hat sich seit 1995 (13,2%) sukzessive verringert, jener des Bundes ist von 68,0% auf 71,8% gestiegen (Tabelle 6). Bei den Gemeinden ist in diesem Zeitraum die Bedeutung der eigenen Abgaben gesunken und jene der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gestiegen – ein weiterer Hinweis auf die wachsende finanzielle Abhängigkeit vom Bund. Allerdings ist beim Bund eine ähnliche Tendenz zu beobachten, die mit der Verschiebung wichtiger Abgabenarten im Finanzausgleich von ausschließlichen zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu erklären ist.⁸

Diese Hinweise sind als Indiz gewertet worden, dass in Österreich besonders auf der Einnahmenseite der **"optimale Zentralisierungsgrad"** überschritten wird (Schratzenstaller 2006a). Eine stärkere Dezentralisierung sowohl der Ertrags- als auch der Gesetzgebungshoheit könnte daher sowohl zusätzliche Anreize für eine sparsame Mittelverwendung bringen, als auch zu einer erhöhten Rücksichtnahme auf die Präferenzen von Bürgern und Unternehmen auf der lokalen Ebene führen. Dies ist die Voraussetzung für eine die Kosten- und Struktureffizienz steigernde *Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung* und könnte helfen, die *intransparenten Transferbeziehungen* zwischen den Gebietskörperschaften zu entflechten.

Tabelle 6: Einnahmen der Gebietskörperschaften aus eigenen Abgaben und Ertragsanteilen, 1995, 2000 und 2005

	Bund	Länder	Wien	Gemein-	Alle Ge-
--	------	--------	------	---------	----------

⁸ Im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes 2005 sind Tabaksteuer, Energieabgaben, Normverbrauchsabgabe, Kapitalverkehrssteuern, Konzessionsabgabe und Versicherungssteuer von ausschließlichen in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt worden.

		o.Wien	(Land u. Gem.)	den o. Wien	bietskör- persch.
Mio. €					
Ausschließliche Abgaben					
1995	9.036	197	942	2.188	12.363
2000	9.002	201	969	2.283	12.455
2005	5.956	254	936	2.392	9.538
Ertragsanteile an gem. Bundesabgaben					
1995	19.002	4.390	2.241	3.248	28.881
2000	28.980	5.468	2.936	4.172	41.556
2005	37.731	5.710	3.090	4.736	51.267
Gesamtabgabenertrag					
1995	28.038	4.587	3.183	5.436	41.244
2000	37.982	5.669	3.905	6.455	54.011
2005	43.687	5.964	4.026	7.128	60.805
% -Anteile an allen Gebietskörperschaften					
Gesamtabgabenertrag					
1995	68,0	11,1	7,7	13,2	100,0
2000	70,3	10,5	7,2	12,0	100,0
2005	71,8	9,8	6,6	11,7	100,0
% -Anteile am Gesamtabgabenertrag					
Anteil der ausschließlichen Abgaben					
1995	32,2	4,3	29,6	39,3	30,0
2000	23,7	4,5	24,8	35,4	23,1
2005	13,6	4,3	23,2	33,6	15,7
Anteil der Ertragsanteile					
1995	67,8	95,7	70,4	59,7	70,0
2000	76,3	95,5	75,2	64,6	76,9
2005	86,4	95,7	76,8	66,4	84,3

Quelle: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2007.

Insgesamt sind die Gemeinden auf der Einnahmenseite vornehmlich von den **Ertragsanteilen** an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben abhängig, die von anderen Gebietskörperschaften auf Basis des jeweils geltenden Finanzausgleichs überwiesen werden – in erster Linie handelt es sich dabei um Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Neben den Ertragsanteilen sieht der Finanzausgleich auch noch **Transfers** verschiedener Art vor. Die **eigenen Einnahmen** der Gemeinden bestehen einerseits aus *Gemeindeabgaben* und andererseits aus *Gebühren* für die Erbringung von Leistungen an einzelne Bürger. Zwischen 1995 und 2005 sind die laufenden Einnahmen der Gemeinden insgesamt um 32,3% gestiegen, am stärksten die Gebühren um 59%. Dennoch sinkt tendenziell die Einnahmenautonomie der Gemeinden, weil die viel wichtigeren Gemeindeabgaben in diesem Zeitraum nur um 9,3% zugenommen haben.

Die geringe Dynamik der **Gemeindeabgaben** ist teilweise Ausfluss von nationalen Gesetzesänderungen (z.B. bei der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe), teilweise aber auch von EU-rechtlichen Bestimmungen. Ein EuGH-Urteil hat ab 2000 zum Ausfall der Getränkesteuer geführt, die die Gemeinden auch unter Berücksichtigung des Getränkesteuerausgleichs belastet. Ab 2001 folgte die Anzeigenabgabe, die durch die Werbeabgabe als gemeinschaftliche Bundesabgabe ersetzt wurde. Die wichtigste Gemeindeabgabe ist die Kommunalsteuer (2005 für Gemeinden o.W. 1.470 Mio. €),

gefolgt von den Grundsteuern (441 Mio. €) und den Interessentenbeiträgen⁹ (254 Mio. €). Längerfristig entwickeln sich die Einnahmen aus Grundsteuer und Kommunalsteuer im Großen und Ganzen wie das nominelle BIP, wobei die Grundsteuereinnahmen etwas langsamer wachsen als die Einnahmen aus der Kommunalsteuer und aus Interessentenbeiträgen. Nach *Größenklassen* der Gemeinden unterscheidet sich die relative Bedeutung der einzelnen Einnahmenkategorien: In den großen Gemeinden spielen die eigenen Einnahmen ein viel größere Rolle als in ländlichen Kleingemeinden, weil letztere sowohl bei der Kommunalsteuer (weniger industriell-gewerbliche Betriebe) als auch bei der Grundsteuer (mehr landwirtschaftlich genutzter Grundbesitz mit niedrigeren Steuersätzen) im Nachteil sind.

Insgesamt lässt sich eine allmähliche **Aushöhlung des "Konnexitätsprinzips"** feststellen: Die Entwicklung bei den Gemeindeabgaben steht in deutlichem Konflikt mit dem Grundsatz, dass alle Gebietskörperschaften ihren Aufwand selbst zu tragen haben – er wird bestenfalls indirekt (über den Finanzausgleich) und näherungsweise (siehe Kostenübernahmen) verwirklicht.

Mehr Steuerautonomie auf subnationaler Ebene?

Ob in diesem Zusammenhang die **Steuerautonomie** auf subnationaler Ebene, insbesondere auf Gemeindeebene, verstärkt werden soll, ist umstritten. Thöni (2006) verbindet mit einer dezentralisierten Steuergesetzgebungshoheit nicht nur vermehrte *Autonomie* der unteren Staatsebenen, sondern auch die Verwirklichung des *Subsidiaritätsprinzips* und des *Prinzips der fiskalischen Äquivalenz* (die Kosten werden von den Verursachern bzw. Begünstigten getragen). Der Föderalismus dürfe sich nicht auf eine Dezentralisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung beschränken, er müsse durch eine dezentrale Finanzierungsverantwortung komplettiert werden.

Dem steht das *Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* gegenüber, das in Österreich besonders betont erscheint. Es legt mehr Gewicht auf das Verteilungsziel im Vergleich zum Wachstumsziel und setzt eher auf zentralistische Entscheidungen. Dies war nach Thöni eine verständliche Orientierung für die Notzeiten der Nachkriegszeit, behindert aber das gegenwärtig im Vordergrund stehende Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen.

Buettner (2007) betont die Möglichkeit der Bürger und Unternehmen einer Gemeinde, sich durch "*Abstimmung mit den Füßen*" einer (überhöhten) Zahlungspflicht zu entziehen, indem sie ihre Aktivitäten von einer Gemeinde zur (günstigeren) Nachbargemeinde verlagern. Um solche fiskalisch motivierten Wohnsitz- und Betriebsstättenverlagerungen zu minimieren und dennoch eine gewisse Steuerautonomie der kommunalen Ebene sicherzustellen, schlägt die Theorie mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden bei der *Besteuerung von immobilien Werten* vor. Die lokale Besteuerung von Grund und Boden wird auch damit gerechtfertigt, dass sich in deren Wert der Umfang und die Qualität der bereitgestellten öffentlichen Leistungen spiegeln, sodass sich ein *hoher Grad an Äquivalenz* zwischen diesen Leistungen und der Steuerlast ergibt. Mobilitätsinduzierte Ballungskosten (Spill-over-Effekte) sollen darüber hinaus durch Pauschalsteuern abgegolten werden.

⁹ Die Interessentenbeiträge enthalten z.B. die Anschlussgebühren für das örtliche Kanalsystem und die Wasserversorgung.

Thöni (2006) charakterisiert die allmähliche Aushöhlung des Konnexitätsprinzips wie folgt: "Der Bund hat in Österreich seit langem ein 'erdrückendes Übergewicht' in der Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungsverantwortung" (S.100). Bei den Gemeinden sei zwar eine gewisse eigene Steuerhoheit gegeben, diese sei aber im internationalen Vergleich gering.¹⁰ Zur Erfüllung wichtiger Grundprinzipien eines föderalistischen Staates fordert Thöni daher den allmählichen Übergang von der bisherigen "reaktiven Selbstverwaltung" zu einer "aktiven Selbstbestimmung" – sowohl im Bereich der Aufgabenerfüllung als auch bei der Ausgabentätigkeit und ihrer Finanzierung. Dafür eignen sich besonders Abgaben auf jene Objekte, die entweder eine *geringe interregionale und interkommunale Mobilität* aufweisen (z.B. Immobilien) oder die einen *lokalen Nutzen* erzeugen (Äquivalenzsteuern und Benützungsgebühren).

Für die Gemeinden sehen Bauer – Thöni (2004) diese Grundsätze etwa in der *motorbezogenen Versicherungsteuer* oder einer *flächenbezogenen Grundsteuer* erfüllt. Letztere eigne sich besonders wegen ihrer fiskalischen Äquivalenz, indem sich die Gemeinden auf diese Weise ihre Infrastrukturlösungen abgelden lassen können. Sie sei darüber hinaus durch hohe örtliche Radizierbarkeit, Stetigkeit im Zeitablauf und grundsätzlich auch durch finanzielle Beweglichkeit (bei flexiblen Hebesätzen) gekennzeichnet. Allerdings müssten unterschiedliche Nutzungsarten von Grund und Boden wohl auch unterschiedlich besteuert werden.¹¹ Die Verwaltungshoheit über solche Steuern sollte aus Gründen der Kosteneffizienz beim Bund verbleiben. Außerdem dürfe eine Ausweitung der Steuerhoheit der (Länder und) Gemeinden nicht zu einer generellen Erhöhung der Abgabenbelastung führen, sondern müsse an anderer Stelle kompensiert werden – insbesondere auch durch einen teilweisen Verzicht auf Ertragsanteile und Transfers aus dem Finanzausgleich.

Die Diskussion um die **Verfassungsmäßigkeit der Grundstücksbewertung** hat sich am Gesetzesprüfungsverfahren des Verfassungsgerichtshofes bezüglich Erbschafts- und Schenkungssteuer entzündet. Dort wurde eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes festgestellt, weil die lange zurückliegende letzte Hauptfeststellung der Einheitswerte (in Kraft seit 1.1.1973) zu Wertverzerrungen und damit zur Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten führen kann. Auch bei der Grundsteuer bleiben die regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen außer Betracht, sodass eine Verfassungswidrigkeit nicht auszuschließen ist (Heiss 2006). Bei jeder Neuregelung der Grundsteuer muss aber auf die Betroffenen Rücksicht genommen werden – insbesondere auf den land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundbesitz, für welchen die letzte Hauptfeststellung am 1.1.1998 in Kraft trat. Sollte die Grundstücksbewertung angepasst werden, zeichnet sich ab, dass Gemeinden mit zunehmender Wirtschaftskraft stärker profitieren werden als jene mit schwacher Wirtschaftskraft. Aus Sicht einer Volkswirtschaft mit Vollbeschäftigungsziel, das für die kommunale Ebene besonders wichtig ist, wäre eine Steuerstruktur vorzuziehen, die zur Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit beiträgt. Umgelegt auf die Gemeindeebene würde dies eine Vermehrung der Einnahmen aus der

¹⁰ Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen Handler – Schratzenstaller (2006).

¹¹ Die Einwände von Lehner (2004), dass mit einer Dezentralisierung der Steuerhoheit Steueroasen entstehen könnten und generell die Steuerbelastung regional auseinander driften würde, soll durch diese und andere Qualifizierungen vermieden werden. Allenfalls müsste bei entstehenden Ungleichheiten ein horizontaler Ausgleichsmechanismus geschaffen werden.

Grundsteuer bedeuten¹², die zu einer insgesamt aufkommensneutralen Senkung der Kommunalsteuer genutzt werden könnte.

Alternativen zur Dezentralisierung

Wie sich im Österreich-Konvent gezeigt hat, ist es äußerst schwierig, einen Konsens über Änderungen in den verfassungsmäßig geregelten Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu erzielen. Um dennoch einige Aspekte einer stärkeren Dezentralisierung verwirklichen zu können, empfiehlt es sich, nach Alternativen zu suchen, auch wenn diese nur einige Teilaspekte abdecken können und nicht als Universallösungen für die Budgetenge der Gemeinden misszuverstehen sind. In Frage kommen in erster Linie interregionale und interkommunale Kooperationen, Ausgliederungen, Privatisierungen, PPP-Modelle u.ä.

Die **interkommunale Kooperation** ist in Österreich zwar geläufig und wird durch eine Vielzahl von einschlägigen Gemeinschaften und Verbänden belegt, im internationalen Vergleich hinkt Österreich aber nach. Wie vom KDZ (2004) erhoben wurde, haben Zweckverbände von Gemeinden in Deutschland, in der Schweiz und in Finnland eine viel längere Tradition als in Österreich. Dennoch bestehen auch in Österreich mehr als 1.000 solcher Zweckverbände der Gemeinden (Lehner 2001). In der Praxis sind die Kooperationsformen sehr unterschiedlich, sie reichen von informellen Netzwerken über Planungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften (z.B. für gemeinsame Buchführungen), ausgelagerten Gesellschaften, umfassenden Gemeindeverbänden bis zu Gemeindezusammenlegungen. Typische gemeindeübergreifende Kooperation haben sich bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Abfallentsorgung, Energieversorgung, Siedlungsentwicklung, im Straßenbau, bei Freizeiteinrichtungen, im Tourismus, im Bildungswesen und bei Sicherheitsdiensten etabliert.

Welche Kooperationsform auch gewählt wird, sie bringt keine zusätzlichen Finanzierungsmittel, sondern im Idealfall Einsparungen gegenüber der bisher geübten Aufgabenerfüllung. Angesichts der Perspektive, dass die Aufgaben auf der dezentralen Ebene überdurchschnittlich stark zunehmen werden, erscheinen Kooperationen dieser Art als geeignetes Instrument, um die Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben vor allem für kleine Gemeinden zu ermöglichen. Ein weiterer Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit erfordert aber sowohl eine entsprechende Bewusstseinsbildung bei den Gemeinden als auch vermehrte Anreize durch den Gesamtstaat. Dies sollte ein Thema für eine fortgesetzte Verfassungsdiskussion oder wenigstens für eine Berücksichtigung im nächsten Finanzausgleich sein.

Eine Entlastung der Gemeindebudgets kann auch durch eine zielorientierte **Neuorganisation der Aufgabenerfüllung** erreicht werden. Viele wirtschaftsnahe Aufgaben lassen sich aus der unmittelbaren Gemeindeverwaltung herauslösen und von nachgelagerten Organisationen oder privaten Unternehmen besorgen. In den letzten Jahren hat der Druck zur Maastricht-gerechten Gestaltung der öffentlichen Haushalte den Erfindungsreichtum angespornt und vor allem zu Ausgliederungen von

¹² Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) hat in seinem "Weißbuch" grob geschätzt, dass eine Bewertung der Immobilien am Marktwert statt am Einheitswert zusätzliche Grundsteuereinnahmen von 1,7 Mrd. € bringen würden (vgl. Schratzenstaller 2006c).

Verwaltungsstellen in "Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit" und zur Umgliederung von Eigenbetrieben zu Eigengesellschaften geführt (Bröthaler et al. 2002).

PPP-Projekte können dem Grunde nach weitere Entlastungen bringen, indem private Unternehmen in Investitionsprojekte der öffentlichen Hand einbezogen werden. Voraussetzung dafür ist, dass derartige Projekte eine marktmäßige Rendite abwerfen und zu Gunsten des öffentlichen Partners ein Know-how-Transfer, eine Risikoteilung oder eine Finanzierungsbeteiligung erfolgt. Gute Erfahrungen mit PPP-Projekten konnten bisher weniger auf kommunaler als auf übergeordneter Ebene – z. B. mit überregionalen Verkehrsprojekten – gesammelt werden. Für die Gemeinden kommen eher Projekte im kulturellen Bereich (Festspiele), im Tourismus oder bei der lokalen Verkehrsinfrastruktur (Mautstraßen) in Frage.

Sind bei PPP-Projekten der öffentliche und der private Partner im Prinzip gleichwertig, so dominiert bei **Clusterbildungen** der private Teil. Die öffentliche Hand sollte hier bestenfalls unterstützend mitwirken, indem sie eine entsprechende Infrastruktur bereitstellt, Hemmnisse für den Marktzutritt abbaut und Anreize für Ansiedlungen bietet. Betreffen Cluster mehrere Gemeinden, so bedarf es der interkommunalen Kooperation in Form gemeinsamer Planungs- und Finanzierungsarrangements.

Zusammenfassung

Im Gegensatz zur international feststellbaren Dezentralisierungstendenz ist im föderalistisch organisierten Österreich besonders auf der Einnahmenseite eine gewisse Zentralisierung eingetreten. Die Besteuerung ist überwiegend eine Aufgabe des Bundes, den Gemeinden kommen aber wesentliche Aufgaben in der Daseinsvorsorge und in der Standortsicherung zu.

Bei der Suche nach dem optimalen Grad an Dezentralisierung fällt auf, dass in Österreich das Spannungsfeld zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungszuständigkeit besonders groß ist. Einige *Grundprinzipien* aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus (Autonomie, Subsidiarität, Äquivalenz, Konnexität) sprechen dafür, staatliche Aufgaben so weit wie möglich zu dezentralisieren. Nur jene Aufgaben, die vom Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse geleitet sind, sollten zentral erfüllt werden. Eine Rechtfertigung für mehr Zentralisierung ist die Kleinheit Österreichs, weil Kosteneffizienz oft nur auf gesamtstaatlicher Ebene zu erreichen ist. Dagegen spricht das Erfordernis der Struktureffizienz, wonach die Präferenzen der Bürger in der Staatstätigkeit zu berücksichtigen sind, was insbesondere bei regionalen Präferenzunterschieden eine dezentrale Aufgabenerfüllung erfordert. Für alle staatlichen Ebenen gilt, dass auf Grund der oben genannten Prinzipien die Ausgaben- mit der Aufgabenverantwortlichkeit zusammengeführt und durch die Finanzierungsverantwortlichkeit ergänzt werden sollte.

Für die Finanzierung der Gemeindeaufgaben folgt daraus, dass die *Einnahmenautonomie* der Gemeinden gestärkt werden müsste. Dies erfordert auf der einen Seite eine Eindämmung des bestehenden Transferunwesens und auf der anderen Seite einen Ausbau der eigenen Einnahmen der Gemeinden. Für Letzteren bietet sich eine Neugestaltung der Besteuerung von immobilien Werten (z.B. durch Annäherung der Einheitswerte bei Grundstücken and die Marktwerte) an, der nicht durch Migration zu Nachbargemeinden ausgewichen werden kann. Im Gegensatz zu diesen Überlegungen

ist die Bedeutung der eigenen Einnahmen der Gemeinden am Gesamtabgabenertrag über die Zeit gesunken. Dies steht im Konflikt mit dem Konnexitätsprinzip, das aber nur durchzusetzen ist, wenn die Steuerautonomie der dezentralen Ebenen gestärkt wird – ein empfehlenswerter Verhandlungsgegenstand bei der Vorbereitung des nächsten Finanzausgleichs.

3. Ungelöste Kompetenz- und Finanzierungsfragen

In diesem Abschnitt soll reflektiert werden, welche Umsetzungschancen die in den vorhergehenden Abschnitten diskutierten Aufgabenentwicklungen derzeit haben, wenn man die dabei auftretenden *Finanzierungsbeschränkungen* beachtet. Dabei wird überlegt, welche Ideen und Forderungen aus den Diskussionen im Österreich-Konvent und bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen ungelöst blieben, aber weiterhin verfolgenswert erscheinen.

Umfassende Finanzausgleichsreform lässt bisher auf sich warten

Der **Finanzausgleich** (FA) zwischen den Gebietskörperschaften regelt deren finanzielle Beziehungen sowohl auf der Einnahmenseite (Verteilung der Besteuerungsrechte) als auch auf der Ausgabenseite (Kostentragungen, Kostenersätze, Kostenumwälzung). Auf der Einnahmenseite sind für die *Gemeinden* die ausschließlichen Gemeindeabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die gemeinschaftlichen Landesabgaben relevant. Darüber hinaus werden den Ländern Bedarfszuweisungsmittel für Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verfügung gestellt, die sich als Prozentsatz (derzeit 12,7%) der auf die Gemeinden entfallenden Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben errechnen. Das jüngste **Finanzausgleichsgesetz 2005** (FAG 2005), das den FA für die Jahre 2005 bis 2008 regelt, brachte u.a. folgende **Neuerungen**:

- Die wichtigsten *ausschließlichen Bundesabgaben* werden in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt, für die ab 2005 ein einheitlicher Verteilungsschlüssel¹³ (ausgenommen Werbeabgabe, Grunderwerbssteuer und Bodenwertabgabe, für welche der frühere Schlüssel aufrecht blieb). Damit wurde die Verbundkomponente im Steuersystem gestärkt.
- Beim *abgestuften Bevölkerungsschlüssel* wurde der unterste Vervielfacher für Gemeinden bis 10.000 Einwohner von 1 1/3 auf 1 1/2 angehoben (+114 Mio. € für die Gemeinden), doch entfällt nun der Sockelbetrag (-53 Mio. €). Dadurch kommt es zu einer Besserstellung der ländlichen Gemeinden und zu Mindereinnahmen an Ertragsanteilen (61 Mio. €) für die größeren Gemeinden und Städte, die durch eine *Finanzzuweisung* des Bundes ausgeglichen werden. Einschließlich dieses Betrages erhalten Länder und Gemeinden insgesamt zusätzlich jeweils 100 Mio. € als Finanzzuweisung des Bundes.
- Die Möglichkeit zu öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen unter Gemeinden, die sich an den Infrastrukturkosten für Betriebsansiedlungen beteiligen, über eine Teilung des daraus folgen-

¹³ Mit Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen entfallen auf den Bund 73,204%, auf die Länder 15,196% und auf die Gemeinden 11,605%.

den *Mehraufkommens an Kommunalsteuer* wurde in § 17 FAG2005 verankert, um den Wirtschaftsstandort zu stärken.

- Die Kontinuität in der *Wasserwirtschaftsförderung* wird sichergestellt.
- Die *Wohnbauförderungsmittel* (ab nun "Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur") werden weiterhin zur Verfügung gestellt, sollen aber verstärkt zur Erreichung der Kyoto-Ziele eingesetzt werden.

Mit diesen Änderungen sind einige wichtige Forderungen der Gemeinden aus der Vergangenheit erfüllt worden. Als Ergebnis zeichnet sich nun eine allmähliche *Stabilisierung der Gemeindefinanzen* ab. Unterstützt wird diese Entwicklung durch das gegenwärtig niedrige Zinsniveau und den seit 2005 anhaltenden Konjunkturaufschwung. Hält die gute Konjunktur wie von den Wirtschaftsforschern erwartet weiter an, wird sich auch die Finanzierungssituation der Gemeinden mittelfristig günstig darstellen. Dennoch bleiben viele **offene Forderungen** zum FA, von denen nachstehend eine Auswahl zusammengestellt ist:

- Die von akademischer Seite immer wieder lancierte Umstellung auf einen *aufgabenorientierten FA* ist im FAG 2005 nicht vorangetrieben worden.
- Angesichts der laufenden Diskussion um die Finanzierung des Pflegesystems fordern die Gemeinden eine *Deckelung ihrer Ausgaben im Bereich Gesundheit und Pflege* (analog der Deckelung bei der Krankenanstaltenfinanzierung). Bei Kostenverlagerungen vom Gesundheits- zum Pflegebereich soll der dabei entstehende Aufwand im Rahmen der Sozialhilfe den Gemeinden abgegolten werden.
- Die *Transferzahlungen der Gemeinden an die Länder* sind in den letzten Jahren viel stärker gestiegen als die Einnahmen der Gemeinden. Auch die Länder haben besonders ausgabendynamische Aufgaben zu finanzieren (Gesundheit, Soziales, Kinderbetreuung, Nahverkehr), sie überwälzen die Kosten länderweise unterschiedlich teilweise über Umlagen (Transfers) auf die Gemeinden. Der Gemeindebund fordert eine Begrenzung solcher Transfers mit dem Wachstum der Gemeindeeinnahmen.
- Gefordert wird auch eine Stärkung der Finanzautonomie der Gemeinden durch Erweiterung des Katalogs der *freien Beschlussrechtsabgaben* (derzeit Hebesätze bei der Grundsteuer, Lustbarkeitsabgabe, Hundeabgaben, Abgaben für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen, Parkometergebühren; denkbar z.B. gemeindeeigene Tourismusabgaben) im Finanzausgleich.
- Der Gesamtstaat sollte weitere Anreize für *interkommunale Kooperationen* bieten und in den laufenden Finanzausgleichsverhandlungen berücksichtigen.
- Die Länder haben einen *neuen Finanzausgleich* schon ab 1.1.2008 vorgeschlagen, weil einige für sie relevante Bereiche durch den alten Finanzausgleich nicht abgedeckt erscheinen. Dazu gehört, dass sie die Garantie des Bundes betreffend das Grundangebot im Schienenverkehr für nicht eingehalten erachten, dass die ÖBB den Öffentlichen Personenverkehr von weiteren Zahlungen der Länder abhängig machen will und bei den Bundesstraßen seit 2002 keine Finanzvereinbarung mit dem Bund zustande kommt. Das Regierungsprogramm 2007 sieht weitere

Punkte – wie Grundsicherung, Staats- und Verwaltungsreform, 24-Stunden-Pflege zu Hause, Senkung der Klassenschüler-Höchstzahl – vor, die im FA 2005 keine Bedeckung finden.

Die im Konsultationsmechanismus vorgesehene Ausgabenersatzverpflichtung bei rechtsetzenden Maßnahmen des Bundes erfordert einen Konsens mit den betroffenen Gebietskörperschaften über die Finanzierungsfrage. Daher hat sich auch der Bundesminister für Finanzen zum Vorziehen der FA-Verhandlungen bekannt.

Wann kommt der aufgabenorientierte Finanzausgleich?

Ergebnis der Finanzausgleichsverhandlungen ist seit vielen Jahren, dass das einmal erreichte "Gleichgewicht" zwischen den Verhandlungspartnern über die Zeit letztlich ziemlich stabil bleibt. Da das FAG befristet ist, könnte man die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften rasch an Änderungen in den Finanzierungserfordernissen anzupassen. Folgt man aber der Einschätzung von Thöni (2006: 100) bezüglich der Machtverteilung bei den Verhandlungen, dann ist im FA zwar der "Verhandlungsföderalismus" gewahrt, inhaltlich dominiert jedoch der Bund. Bauer (2002) bemängelt, dass dem Finanzausgleich immer noch Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung, zu Kostenvergleichen und zum Benchmarking fehlten, weshalb ihm maßgebliche Steuerungsimpulse abzusprechen wären. Schratzenstaller (2006a) fasst die Diskussion zum FA in folgenden **notwendigen Reformschritten** zusammen:

- Definition und Abgrenzung von Aufgabenzuständigkeiten
- Bereinigung der intragovernmentalen Transferbeziehungen
- Erweiterung der dezentralen Steuerautonomie
- Reform des budgetären Regelwerks mit folgenden Zielen: (i) Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Haushalte, z.T. mit erhöhten Berichtspflichten auch der Gemeinden, (ii) Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung mit einer verstärkten Regelbindung der Finanzpolitik, und (iii) Verstärkung der Wirkungsorientierung von Budgetplanung, -vollzug und -kontrolle.

Ähnliche Reformziele werden mit einem **aufgabenorientierten Finanzausgleich** angestrebt (Lehner 2003a). Mit ihm könnten wirtschafts- und gesellschaftspolitische Schwerpunkte – wie Wachstum, Vollbeschäftigung, sozialer Ausgleich und Umweltschutz – gezielt verfolgt werden, doch gibt es dafür bestenfalls unbedeutende Ansätze dazu (etwa bei zweckgebundenen Transfers). Ein Beispiel für den Mangel an Aufgabenorientierung liefert das FAG 2005 (wie auch seine Vorgänger), wenn in § 11(3) der Finanzbedarf jeder Gemeinde an ihrer Finanzkraft bemessen wird und letztere rein einnahmenseitig definiert ist.

Bröthaler et al. (2002) stellen fest, dass schon die FAG-Beschlussfassungen 1997 und 2001 überwiegend finanztechnische Anpassungen enthielten und kaum inhaltliche Reformen aufwiesen. Bauer (2002) bemängelt, dass die regelmäßigen Neuverhandlungen des FA nicht auf wirtschaftspolitische Ziele ausgerichtet seien, sondern "unkoordiniertes Fortwursteln in einzelnen wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgabenbereichen" (S. 63f) die Regel sei. Rossmann (2003) weist darauf hin, dass die Koordinierungsinstrumente für die fiskalischen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht ausreichend evaluiert würden. Der FA müsse sich stärker am *Effizienzprinzip* als am bisher dominierenden Gleichheitsprinzip orientieren und beispielsweise Betriebsansiedlun-

gen durch geeignete Anreize und Förderungen unterstützen. Dem *Konnexitätsprinzip* sollte durch das Zusammenführen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung entsprochen werden. Dies sei zwar wegen der damit verbundenen Anpassungskosten und Folgewirkungen politisch umstritten, würde aber Ineffizienzen beseitigen. Letztere werden von Lehner (2003b: 243) mit mindestens 1% des BIP beziffert.

Das "Transferchaos" als Sonderproblem des Finanzausgleichs

Neben dem "*primären FA*", der die Verteilung der ausschließlichen Abgaben und der gemeinschaftlichen Bundesabgaben regelt, existieren noch viele intragovernmentale Transfers (IGT). Sie sorgen für einen gewissen Ausgleich bei ungleichmäßiger Verteilung der Finanzkraft auf Grund des primären FA. Allerdings wird am IGT-System kritisiert, wenig transparent zu sein und keine klar erkennbaren Ziele zu verfolgen (z.B. Lehner 2002, Bröthaler et al. 2006a,b, Färber 2006). Das gilt sowohl für die im FAG geregelten IGT des "*sekundären Finanzausgleichs*" als auch für die der Landesgesetzgebung vorbehaltenen IGT des "*tertiären Finanzausgleichs*". Faktisch findet im sekundären und tertiären FA eine *Umverteilung zu Gunsten kleinerer Gemeinden* statt, im tertiären FA besonders zu Lasten der Gemeinden mit 5001-20.000 Einwohnern. Letzterer behandelt überwiegend die Bereiche Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Krankenanstaltenfinanzierung, Pflichtschulerhaltung und Siedlungswasserwirtschaft. Per Saldo erfolgen im tertiären FA Transfers von den Gemeinden zu den Ländern.

Die Darstellung der nach **Finanzkraft-Quintilen**¹⁴ geordneten Gemeinden zeigt den positiven Zusammenhang der eigenen Abgaben und Ertragsanteile aus dem primären FA mit der Finanzkraft sowie die Umverteilungswirkung der sekundären und tertiären Transfers. Im Ergebnis sind die gesamten Finanzausgleichseinnahmen der Gemeinden vom 1. bis 4. Quintil etwa gleich hoch, im 5. Quintil wird die hohe Finanzkraft aus dem primären FA nur etwas gedämpft, aber nicht ausgeglichen (Tabelle 7 und Abbildung 6).

2005 betragen die Einnahmen der Gemeinden aus IGT 1.769 Mio. €, überwiegend für funktions-spezifische Zwecke wie Investitionszuschüsse für Abwasser- und Abfallentsorgung, Unterricht und Straßenbau. Die IGT-Ausgaben beliefen sich auf 2.337 Mio. €, sie gingen überwiegend an die Landesebene (hauptsächlich die nicht funktions-spezifische Landesumlage) und an andere Gemeinden bzw. Gemeindeverbände für soziale Wohlfahrt, Gesundheit und den Dienstleistungsbereich (Bröthaler et al. 2006a, Bröthaler 2007).

Tabelle 7: Umverteilungseffekte im primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich, Gemeinden ohne Wien, 2005

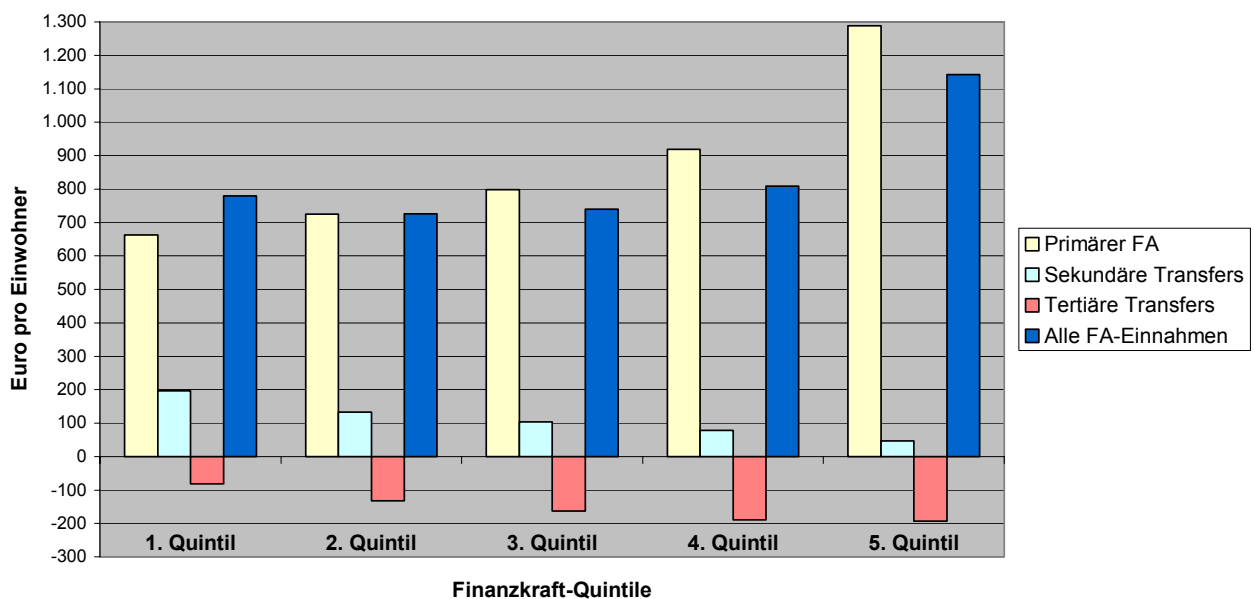
Finanzkraft- Quintile	Eigene Abgaben	Ertrags- anteile	Primärer Finanz- ausgleich	Sekundäre Netto-Transfers	Tertiäre Netto-Transfers	Alle FA- Einnahmen
	€ pro Einwohner					
1. Quintil	100	563	663	197	-81	779

¹⁴ Einteilung der Gemeinden in fünf Gruppen mit gleich großer Gemeindezahl. Die Gemeinden werden nach ihrer Finanzkraft geordnet, die an den eigenen Abgaben gemessen wird (Pro-Kopf-Durchschnitt der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen der letzten drei Jahre, hier 2003-2005).

2. Quintil	159	566	725	133	-132	727
3. Quintil	222	577	799	104	-163	740
4. Quintil	306	613	919	79	-190	808
5. Quintil	546	724	1.288	47	-193	1.141
Gem.o.W.	372	647	1.019	84	-172	931
5./1.Quint.	5,64	1,29	1,94	0,24	2,38	1,46

Quelle: Bröthaler (2007)

Abbildung 6
Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich
für Gemeinden ohne Wien, 2005



Quelle: Bröthaler (2007)

Unter den Transfers der Gemeinden an das jeweilige Bundesland ragt die **Landesumlage** heraus, die einmal als Ersatz für verloren gegangene Besteuerungsrechte der Länder konzipiert war und von allen Bundesländern außer Niederösterreich eingehoben wird.¹⁵ Ihr Ausmaß richtet sich nach der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde, die im Allgemeinen – in Anwendung des § 11 Abs 4 FAG 2005 – am Abgabenertrag an Grundsteuer und Kommunalsteuer bemessen wird.¹⁶ Diese Definition hat in einigen Bundesländern zu Diskussionen über ihre Sinnhaftigkeit für den Zweck der Landesabgabe geführt und (z.B. in Vorarlberg) zur Berücksichtigung bestimmter Ausgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit Betriebsansiedlungen und anderen Standortsicherungsmaßnahmen geführt.

Die Gemeinden sind von den *Unzulänglichkeiten des IGT-Systems* besonders betroffen, weil sie mit Transferzahlungen nicht nur Aufgaben im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie erfüllen, sondern

¹⁵ In Niederösterreich wurde die Landesumlage 1997 abgeschafft. In Oberösterreich und Tirol wird sie nicht im höchstmöglichen Ausmaß eingehoben.

¹⁶ In § 5 FAG 2005 ist das höchstzulässige Ausmaß der Landesumlage mit 7,8% der ungekürzten Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben festgelegt.

auch zur Aufgabenerfüllung der Länder und der Gemeindeverbände beitragen. Bröthaler et al. (2006b) sehen im gegenwärtigen IGT-System eine Beeinträchtigung des verfassungsmäßig garantierten Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung.

Das intragovernmentale Transfersystem ist nicht nur wegen seiner Intransparenz *kritisiert* worden, problematisch ist auch die mit ihm tendenziell verbundene Entkoppelung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von der Finanzierungsverantwortung (vgl. Bröthaler et al. 2006a, Schratzenstaller 2006a). Da eine Reduktion des "Transferdschungels" weder durch den Österreich-Konvent noch im letzten FAG gelungen ist, kreisen die **IGT-Reformvorschläge** weiterhin um folgende Problemgruppen:

- Um die einzelnen Transferbeziehungen mit klaren Zielen zu versehen, bedarf es einer *Definition der Aufgaben* der Gebietskörperschaften und einer Verminderung von gemischten Träger-schaften und Kofinanzierungen durch mehrere Gebietskörperschaften. An die Stelle horizontaler Transfers – etwa zwischen Gemeinden und mit Gemeindeverbänden – könnte z.B. eine verstärkte Arbeitsteilung zwischen Nachbargemeinden treten.
- Die Einrichtung eines *Transferinformationssystems*, das die Zielsetzungen, Mittelflüsse und Ergebnisse jeder einzelnen Transferbeziehung enthält, könnte zum Abbau von Intransparenz beitragen.
- Über eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sollte der *Grundsatz der eigenen Kostentragung* gestärkt werden. Dies wird sich aber nur über eine Änderungen bei der Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften verwirklichen lassen.
- Gemeindebund und Städtebund haben sich für eine generelle *Abschaffung der Landesumlage* nach dem Beispiel Niederösterreichs ausgesprochen. Eine alternative Forderung ist die Zweckbindung der Landesumlage für Aufgaben der Gemeinden.
- Im Österreich-Konvent wurde ein Vorschlag ventiliert, wonach sich der Bundesgesetzgeber auf die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern beschränkt und dem *Landesgesetzgeber* eine umfassende Kompetenz für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden eingeräumt wird.

4. Folgerungen für die Gemeindefinanzen

Ob als Ergebnis der vorstehenden Überlegungen das Eingangsmotto – "*Wer anschafft, der zahlt*" – letztlich mit einem Rufzeichen zu versehen wäre, muss offen bleiben. Dafür spricht, dass sowohl das Konnexitätsprinzip als auch das Äquivalenzprinzip besser abgedeckt wird, wenn die Erbringung von Dienstleistungen und ihre Finanzierung auf dezentraler Ebene vermehrt von den betroffenen Bürgern selbst kontrolliert wird. Andererseits muss in einem kleinen, föderal organisierten Staat wie Österreich wohl zugestanden werden, dass manche öffentlichen Dienstleistungen zu harmonisieren sind, damit sie von den Bürgern des Staates überall in gleicher Weise und zu den gleichen Bedingungen nachgefragt werden können. Dann aber muss der Gesamtstaat dafür sorgen, dass die

Finanzierung im Konsens mit allen beteiligten staatlichen Ebenen gesichert ist – am besten über den bestehenden Konsultationsmechanismus oder durch Einbeziehung aller Ebenen in die ohnehin regelmäßig stattfindenden Verhandlungen zum FA.

In ihrem täglichen Bestreben, die ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben zu besorgen, stehen die Gemeinden quasi "mit dem Rücken zur Wand": Sie müssen sich einerseits an der Front den dezentralen staatlichen Aufgaben und den Bürgerwünschen stellen und hängen andererseits in der Finanzierung in beträchtlichem Ausmaß vom Bund und von den Ländern ab. Dazu kommt, dass sich viele Gemeindeaufgaben besonders dynamisch entwickeln, wohingegen die für die Gemeinden reservierten Einnahmen (wie die Grundsteuer) nur mäßig wachsen und eine zusätzliche Verschuldung wegen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes, der von den Gemeinden jährlich einen ausgeglichenen Haushalt verlangt, ausgeschlossen ist.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht verfügen die Gemeinden im Durchschnitt über eine *solide Finanzierungssituation*: Ihre Budgets entwickeln sich Maastricht-konform, sie haben vergangene Finanzierungsschocks (z.B. im Zusammenhang mit der Getränkesteuer) flexibel verkraftet, und ihre Verschuldenslage ist insgesamt erträglich. Allerdings ist der inhaltliche *Gestaltungsspielraum der Gemeinden gering*, weil sie in der Finanzierung ihrer Aufgaben überwiegend von bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen abhängen, die auf die konkreten Bedürfnisse der einzelnen Kommunen nur eingeschränkt Rücksicht nehmen. Die kommunalen Finanzen lassen sich nur zu einem kleinen Teil durch eigene Anstrengungen der Gemeinden (z.B. Ausgliederungen, Gebühren, Verwaltungseinsparungen) steuern, ihre Entwicklung wird hauptsächlich von den übrigen Gebietskörperschaften (auch über den Finanzausgleich) sowie von exogenen Einflüssen (Konjunktur, Zinsniveau, Demographie) bestimmt.

Über die Zeit ist der *Autonomiegrad* der Gemeinden sogar noch gesunken. So ist langfristig der Anteil der Gemeinden an den Gesamteinnahmen aller Gebietskörperschaften zurückgegangen, und die Bedeutung der eigenen Abgaben hat im Vergleich zu den Ertragsanteilen abgenommen. Dies resultiert in einer schleichenden *Aushöhlung des Konnexitätsprinzips*, wonach alle Gebietskörperschaften ihren Aufwand grundsätzlich selbst zu tragen hätten.

Angesichts der Diskussion um neue staatliche Leistungen bei der Grundsicherung, bei den Pflichtschulen, im Gesundheits- und im Pflegebereich erscheint es fair, eine Gesamtschau der Lastenverteilung in den nun beginnenden Verhandlungen über einen **neuen Finanzausgleich** vorzunehmen. Es ist zu hoffen, dass das Konzept eines *aufgabenorientierten FA* das Fundament der Verhandlungen bildet, auch wenn manche Voraussetzungen fehlen, die eines Konsenses im Österreich-Konvent bedurft hätten. Aber es werden sich wohl auch ohne Verfassungsänderung aufgabenorientierte Verteilungskriterien finden lassen, die berücksichtigen, dass sich gerade bei den Gemeinden einige Aufgabenbereiche in Zukunft besonders dynamisch entwickeln werden.

Literatur:

Bauer, Helfried (2002), "Ausgabeneinsparungen im föderalen Staat", KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Juli.

- Bauer, Helfried, Heinz Handler, Margit Schratzenstaller, Hsg. (2006), "Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze", Wien – Graz (Neuer Wissenschaftlicher Verlag).
- Bauer, Helfried, Erich Thöni (2004), "Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden: Grundsätze und Ansätze zur Realisierung", in: KDZ (Hsg.), Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch, Wien-Graz: 215-232.
- Bröthaler, Johann (2007), eigene Berechnungen auf Basis von Daten der kommunalen Finanzstatistik der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 2005 sowie einer Simulation des sekundären kommunalen Finanzausgleichs 2005, Wien, Juni.
- Bröthaler, Johann, Helfried Bauer, Wilfried Schönböck (2006a), "Intragovernmentale Gemeindefinanztransfers: theoretische Grundlagen sowie Arten und Ausmaß der finanziellen Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich", in: Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 112-131.
- Bröthaler, Johann, Helfried Bauer, Wilfried Schönböck (2006b), "Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung", Wien – New York (Springer).
- Bröthaler, Johann, L. Sieber, Wilfried Schönböck, A. Maimer, Helfried Bauer (2002), "Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Wien – New York (Springer).
- Buettner, Thiess (2007), "Reform der Gemeindefinanz", ifo Working Paper 45, April.
- Färber, Gisela (2006), "Steuerungsziele und -instrumente im Finanzausgleich föderalen Staaten", in: Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 136-153.
- Fuentes, Andrés, Eckhard Wurzel, Andreas Wörgötter (2006), "Reforming federal fiscal relations in Austria", OECD, Economics Department Working Paper 474, January (ECO/WKP(2006)2).
[\[http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/\\$FILE/JT00197299.PDF\]](http://www.oilis.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/$FILE/JT00197299.PDF)
- Handler, Heinz, Margit Schratzenstaller (2005), "Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Februar.
- Heiss, Raimund (2006), "Lange Säumnis bringt Ungleichbehandlung", Kommunal, Nr. 6: 26-28.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2004), "Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit", Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004, Wien.
- Kramer, Helmut, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Wien, 2004.
- Lehner, Gerhard (2001), "Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik", WIFO Monatsberichte, 74(8), August: 497-511.
- Lehner, Gerhard (2002), "Finanzielle Beziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), April.
- Lehner, Gerhard (2003a), "Aufgabenorientierter Finanzausgleich", Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), März.
- Lehner, G. (2003b), "Längerfristige Entwicklung der Steuer- und Abgabenquote in Österreich", Wirtschaftspolitische Blätter 50(2): 236-245.
- Schatzenstaller, Margit (2005), "Zur Bedeutung der Gemeinden für das Wirtschaftswachstum", Gemeindefinanzbericht 2005, Wien: 18-25.
- Schatzenstaller, Margit (2006a), "Resümee zum Workshop 'Reform des Finanzausgleichs/öffentlichen Finanzmanagements – Internationale Erfahrungen und Reformperspektiven für Österreich", in: Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 167-171.
- Schatzenstaller, Margit (2006b), "Die demografische Entwicklung und ihre Auswirkung auf die Gemeinden", Gemeindefinanzbericht 2006, Wien: 46-53.
- Schatzenstaller, Margit (2006c), "Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand", in: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Koord.), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 12, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, November.

- Thöni, Erich (2002), "Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung und internationale Perspektiven", in: Rossmann, Bruno (Hrsg.), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen, Band 6, Wien: 9-20.
- Thöni, Erich (2006), "Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden: Ein Review und ein Vorschlag zur neuen Priorisierung einiger Grundprinzipien der österreichischen Finanzverfassung", in: Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 99-111.
- Wagener, S. (2003), "Fiskalischer Föderalismus: Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns", Bamberg Economic Research Group on Government and Growth (BERG), Working Paper 46 [<http://www.uni-bamberg.de/sowi/economics/wenzel/forschung/publikationen/pberg46.pdf>].