

1. EINLEITENDE BEMERKUNGEN ZUR ANALYSE

1.1 Problemstellung

Seit Jahren wachsen die Aufgaben der Gemeinden. Aufgrund gesetzlicher Vorgaben werden immer mehr Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert oder neue Aufgaben geschaffen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben reichen die Einnahmen aus eigenen Steuern der Gemeinden nicht aus. Daher bedarf es zusätzlicher Finanzmittel, die im Zuge des Finanzausgleichs an die Gemeinden verteilt werden. Im Finanzausgleich wird neben den ausschließlichen Gemeindeabgaben und den Transferbeziehungen zwischen den Gemeinden und dem Bund bzw. den Ländern die Verteilung der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben geregelt. Diese Verteilung erfolgt überwiegend auf der Basis der Volkszahl bzw. des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Dabei wird unterstellt, dass mit steigender Bevölkerungszahl die Ausgaben pro Einwohner überproportional zunehmen („Brechtsches Gesetz“)¹. Aus diesem Grund wird zur Bemessung der Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben die Volkszahl gemäß § 9 FAG 2008 wie folgt vervielfacht (gilt ab dem Jahr 2015):

Tabelle 1: Abgestufter Bevölkerungsschlüssel (gemäß § 9 FAG 2008)

Gemeindegrößenklasse	Abgestufter Bevölkerungsschlüssel
Gemeinden mit höchstens 10.000 Einwohnern	1 41/67
Gemeinden mit 10.001 bis 20.000 Einwohnern	1 2/3
Gemeinden mit 20.001 bis 50.000 Einwohnern	2
bei Städten mit eigenem Statut mit höchstens 50.000 Einwohnern	2
und bei Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern und der Stadt Wien	2 1/3

Jedoch ist die Konzentration auf die Einwohnerzahl im Finanzausgleich problematisch, weil dadurch andere wesentliche Einflüsse auf die Ausgabenstruktur der Gemeinden ausgeblendet werden. Aus diesem Grund wurde das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) vom Österreichischen Gemeindebund beauftragt, u. a. zu überprüfen, „inwieweit die Annahmen, die dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugrunde liegen, (noch) zutreffen“ und „welche zusätzlichen Faktoren in die Verteilung der Er-

¹ Zimmermann/Henke (2001); Brecht (1932).

1. Einleitende Bemerkungen zur Analyse

tragsanteile einbezogen werden sollten (könnten)². Anhand einer finanzstatistischen Analyse wurden 18 Aufgabenbereiche (Voranschlagsabschnitte) hinsichtlich der Ausgabenverteilung auf die Gemeindegroßenklassen analysiert. Dabei wurde festgestellt, dass die Annahme, die Ausgaben pro Einwohner steigen überproportional mit steigender Bevölkerungszahl, nicht mehr der Realität entspricht. Diese Annahmen werden lediglich in etwas mehr als 20% der analysierten Aufgabenbereiche erfüllt. Dies gilt für die Ausgaben für Pensionen, den Sozialbereich, die Krankenanstaltenfinanzierung und die Landesumlage. Für rund die Hälfte der untersuchten Ausgaben je Einwohner wurde ein u-förmiger Verlauf der Ausgaben nach Gemeindegroßenklassen identifiziert. Davon betroffen sind unter anderem die Aufgabenbereiche Verwaltung, Sicherheit, Kunst und Kultur sowie Wohnbau. Darüber hinaus sind einzelne Aufgabenbereiche sogar von einem abnehmenden Ausgabenverlauf nach Gemeindegroßenklassen geprägt. Dies gilt insbesondere für Straßenbau und -erhaltung sowie Förderung des Tourismus. Für den Bildungsbereich wurde kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl und Ausgabenverlauf erkannt.³

Dass die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels nicht mehr den tatsächlichen Anforderungen entspricht, wurde auch in der „Analyse der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs“ von *Promberger/Mayr/Ohnewas* (2015) festgestellt. Die Ertragsanteile sind nicht an den Bedarf der Gemeinden für kommunale Basisaufgaben angepasst und verursachen ein finanzielles Ungleichgewicht. „Zur vollständigen Bedeckung der Ausgaben bedarf es weiterer Finanzquellen wie Einnahmen aus ausschließlichen Gemeindeabgaben (. . .) sowie Finanzausweisungen und Zuschüsse. Diese Finanzquellen sind jedoch von unterschiedlichen Faktoren abhängig, die keiner einheitlichen Steuerung unterliegen.“⁴

Vor diesem Hintergrund besteht seit Jahren die Forderung, dass die Verteilung anhand des abgestuften Bevölkerungsschlüssels um eine Aufgabenorientierung ersetzt wird. Mehrere Studien haben sich bereits mit diesem Verteilungsmechanismus auseinandergesetzt und unterschiedliche Aspekte in die Reformdiskussion eingebracht.⁵

1.2 Zielsetzungen der Analyse

Um neue Erkenntnisse hinsichtlich eines aufgabenorientierten Finanzausgleiches zu gewinnen, verfolgt die Untersuchung folgende Zielsetzungen:

- Basierend auf der Untersuchung von *Lehner* (2003) sollen die kommunalen Aufgabenbereiche dahingehend untersucht werden,

² *Lehner* (2003), S. 3.

³ Vgl. *Lehner* (2003), S. 84 f.

⁴ *Promberger/Mayr/Ohnewas* (2015 b), S. 79.

⁵ Vgl. *Bröthaler u. a.* (2002); *Lehner* (2003); *Bauer/Mitterer* (2009); *Bauer u. a.* (2010); *Bröthaler u. a.* (2011); *Promberger/Mayr/Ohnewas* (2015 a); *Promberger/Mayr/Ohnewas* (2015 b);

- wie sich die Ausgaben seit 1990 entwickelt haben,
 - wie sich die Ausgaben bzw. Netto-Ausgaben im Gemeindegrößenvergleich verteilen,
 - inwieweit die Erkenntnisse aus der Untersuchung von *Lehner* (2003) noch aktuell sind.
- Anhand einer Fallstudie am Beispiel Oberösterreich sollen Erkenntnisse zu zentralörtlichen Standortvorteilen gewonnen werden, die im Finanzausgleich bislang keine Berücksichtigung fanden.

Da sich die Untersuchung ausschließlich auf eine finanzstatistische Analyse stützt, werden als „Nicht-Ziele“ Analysen der rechtlichen, organisatorischen oder institutionellen Rahmenbedingungen, die unbestritten einen Einfluss auf die Gemeindefinanzen haben, definiert. Leistungstiefe und -qualität werden ebenfalls nicht in der Analyse berücksichtigt.⁶

1.3 Untersuchungsgegenstand

In die Analyse werden alle österreichischen Gemeinden ohne Wien auf Basis der Rechnungsabschlussdaten miteinbezogen. Ausgegliederte Unternehmen und Betriebe können insoweit berücksichtigt werden, als in den Einnahmen und Ausgaben der Gemeindehaushalte entsprechende Kapitaltransfers, Transfers zur Abgangsdeckung etc. enthalten sind.⁷

Untersuchungsgegenstand sind vorrangig die von *Lehner* (2003) definierten 18 Aufgabenbereiche (Voranschlagsabschnitte), die anhand der Ausgaben (brutto) der Zeitreihe 1990/1995/2000 analysiert wurden. Im Zuge dieser Studie wird die Zeitreihe um die Jahre 2005/2010/2014 ergänzt. Zudem werden auch die Netto-Ausgaben (Definition siehe 1.3.1. Parameter der finanzstatistischen Analyse) für die Jahre 2005/2010/2014 aufbereitet.

Wie die Untersuchung von *Lehner* (2003) beleuchtet diese Studie zum einen den Vergleich der Ausgaben je Einwohner zwischen den Gemeindegrößenklassen und zum anderen den Vergleich der Jahre 1990/1995/2000/2005/2010/2014.

⁶ Im Rahmen dieser Analyse werden die Aufgaben anhand der Ausgaben untersucht. Eine Betrachtung des Aufgabenumfanges bzw. der Aufgabenqualität konnte in diesem Rahmen nicht vorgenommen werden. Die Autoren sind sich bewusst, dass Faktoren wie Aufgabenkomplexität, z. B. in der Verwaltung, ein höheres Leistungsangebot etc., höhere Ausgaben verursachen. Diese Studie hat nicht den Anspruch einer qualitativen Bewertung der kommunalen Aufgaben.

⁷ Vor allem Städte bedienen sich ausgegliederter Rechtsträger zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben (siehe dazu exemplarisch Graz Holding, Unternehmensgruppe Stadt Linz, Beteiligungen der Stadt Innsbruck und der Stadt Krems an der Donau). Beteiligungen können insoweit berücksichtigt werden, als sie im Gemeindehaushalt dargestellt werden (Zuschüsse von der Gemeinde, Gewinnentnahmen, etc.).