

Langfristige Entwicklung der Gemeindehaushalte und ihr Zusammenhang mit der Konjunktur

Allgemeine Bemerkungen

Unter den klassischen Aufgaben des kommunalen Bereiches war die Bereitstellung von Einrichtungen und Leistungen immer mit Abstand am wichtigsten gewesen. Verteilungsaufgaben und die konjunkturelle Stabilisierung wurden in erster Linie dem Zentralhaushalt zugeordnet¹⁾. Diese Funktionsteilung im föderalen System des öffentlichen Sektors war schon wegen des geringeren Gewichtes der Gemeinden naheliegend. Für die vielen autonomen mehr oder weniger kleinen Einzelhaushalte mit begrenztem Einfluß auf die lokale Konjunkturlage wäre es auch nicht rational, jeweils für sich allein Ziele der Konjunkturstabilisierung zu verfolgen.

Andererseits besteht eine langfristige Tendenz zu einer absoluten und relativen Ausweitung des kommunalen Bereiches. Durch das wachsende Gewicht des Haushaltsvolumens sowie des Defizits der Gemeinden, selbst in Ländern mit sehr unterschiedlichen föderalen Systemen, nahm de facto ihr Einfluß auf die Konjunkturentwicklung zwangsläufig zu und damit auch das Interesse an dieser Problematik.

Aus verschiedenen internationalen Untersuchungen ergibt sich meist eine mehr oder weniger starke Parallelität zwischen Konjunktur und Haushaltentwicklung. Erste empirische Arbeiten zu diesem Thema liegen nunmehr rund 40 Jahre zurück²⁾. Ihre Ergebnisse fanden unter dem reißerischen Titel "fiscal perversity" Eingang in die Finanzwissenschaft. In späteren Arbeiten wurde dieser Befund etwas relativiert, am prinzipiellen Ergebnis änderte sich jedoch nichts. Die Untersuchung der österreichischen Gemeindehaushalte³⁾ ergab eine weitgehende Übereinstimmung mit Analysen in anderen Ländern. Im Falle des teilweise sehr ähnlichen bundesstaatlichen Aufbaus der BRD und der Schweiz reicht diese Übereinstimmung bis in einzelne Details⁴⁾. Dies gilt für die wachsende Bedeutung des kommunalen Sektors ebenso wie für die Parallelität zwischen der Entwicklung der Gemeinde-

haushalte und dem Konjunkturverlauf⁵⁾. Im folgenden wird versucht, zunächst die Struktur der Gemeindehaushalte und ihre langfristige Entwicklung darzustellen und im weiteren die konjunkturellen Zusammenhänge zu analysieren.

Struktur und langfristige Entwicklung der Gemeindehaushalte

Ausgabenstruktur von unmittelbaren Infrastrukturanprüchen geprägt

Das bereinigte Ausgabenvolumen⁶⁾ der Gemeinden erreichte 1978 über 90 Mrd. S, das sind knapp 40% des Bundeshaushaltes. Das Gesamtdefizit der Gemeinden betrug mit über 9 Mrd. S rund 20% des Gesamtsaldos der Gebietskörperschaften⁷⁾.

⁵⁾ Bei empirischen Untersuchungen für Österreich ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Haushalt der Gemeinde Wien auch solche Einnahmen und Ausgaben umfaßt, die sich aus seiner Stellung als Bundesland ergeben. Dadurch wird bei bestimmten Fragestellungen das Gesamtbild aller Gemeinden etwas verzerrt.

⁶⁾ Unter den bereinigten Einnahmen und Ausgaben wird die jeweilige Gebarung ohne haushaltstechnische Doppelverrechnungen und ohne Kredit- und Rücklagengebarung verstanden (siehe den Anhang: Technische Probleme der Saldenermittlung). In der Folge wird immer diese Definition für kommunale Einnahmen und Ausgaben verwendet.

⁷⁾ Wegen der umfangreichen Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften wäre es allerdings nicht zulässig, ein Gesamtvolumen aus der Summe der Einnahmen bzw. Ausgaben zu ermitteln (siehe Übersicht 1). Für einzelne Stichjahre wurde eine solche Bereinigung der Zahlungen zwischen verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors von *Schönböck — Khorsandi — Kovac — Melingo* (1979) vorgenommen.

Übersicht 1
Haushaltsvolumen¹⁾ der Gebietskörperschaften 1978

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
	in Mrd. S		
Bund ²⁾	209,8	245,2	35,4
Länder ³⁾ ohne Wien	63,8	67,0	3,2
Wien ⁴⁾	38,2	42,1	3,9
Gemeinden ⁴⁾ ohne Wien	43,3	48,5	5,2
Gemeinden insgesamt ⁴⁾	81,4	90,6	9,1

¹⁾ Jeweils ohne Rücklagen- und Kreditgebarung. Bestimmte Zahlungen scheinen sowohl bei den Ausgaben der einen wie bei den Einnahmen der anderen Gebietskörperschaft auf und sind somit doppelt erfaßt (z. B. der vom Bund getragene Personalaufwand für die Landeslehrer) — ²⁾ Bereinigt laut *H. Seidel*: Finanzbericht 1978 S. 113. — ³⁾ Laut *Österreichisches Statistisches Zentralamt* Gebarungsübersichten 1978 Wien 1980. — ⁴⁾ Zur Bereinigung siehe Anhang.

¹⁾ Siehe z. B. *Musgrave* (1959 S. 181).

²⁾ Zu diesen Arbeiten zählen *Hansen — Perloff* (1944), *Baratz — Farr* (1959).

³⁾ Auf einzelne Elemente im prozyklischen Verhalten der österreichischen Gemeinden wurde bisher in einer Reihe von Arbeiten eingegangen, so u. a. von *Matzner* (1969), *Nowotny* (1977) und *Bauer — Brandstetter — Goschler* (1977).

⁴⁾ Zur Prozyklik der Gemeindehaushalte in der BRD und der Schweiz siehe u. a. *Biehl — Jüttemeier — Legler* (1974, 1978), *Klein — Münstermann* (1978) und *Wagner* (1973).

Übersicht 2

Ausgabenstruktur der Gemeinden im Durchschnitt 1976 bis 1978

	Wien	Gemeinden ohne Wien	Gemeinden insgesamt
	Anteil an den bereinigten Ausgaben ¹⁾ in %		
Personalaufwand	22,3	21,4	21,8
Investitionen	23,8	28,6	26,4
Zahlungen an andere Gebietskörperschaften	0,9	11,4	6,4
Sonstige Ausgaben ²⁾	53,0	38,9	45,4
<i>Bereinigte Ausgaben 1978 absolut in Mill. S</i>	<i>42 104,6</i>	<i>48 472,7</i>	<i>90 577,3</i>

¹⁾ Zur Bereinigung siehe Anhang - ²⁾ Neben dem laufenden Sachaufwand sind besonders im Falle Wiens auch Transfers an private Haushalte und Kreditgewährungen enthalten

Auf Grund der — zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben erforderlichen — umfangreichen baulichen Einrichtungen lassen sich die Gemeinden global als Investitionshaushalte charakterisieren (26% der Gemeindeausgaben sind Investitionen, gegenüber 8% beim Bund). Nach den Investitionsausgaben ist der Personalaufwand mit etwa 22% der größte homogene Posten der Gemeindeausgaben. Obwohl es keine Aufgliederung der kommunalen Haushalte nach funktionellen Kriterien gibt, kann man davon ausgehen, daß die Personalausgaben überwiegend bestimmten infrastrukturellen Einrichtungen zuzuordnen sind. Bei Bund und Ländern dienen die Personalausgaben in erster Linie der allgemeinen Verwaltung sowie — bei den Ländern — der Erstellung besonderer Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen (Personalaufwand für Lehrer bzw für die Spitalerhaltung). Die Länder können zufolge des hohen Anteils von Transfers und Darlehen insbesondere für den Wohnbau als "Förderungshaushalte" charakterisiert werden. Auch beim Bund fallen Transferausgaben stark ins Gewicht. Die Ausgabenstruktur ist hier nicht nur Ausdruck der unmittelbaren Förderungstätigkeit, sondern spiegelt auch die kurz- und langfristige Steuerungsfunktion und die Verteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors wider.

Bei der Darstellung der kommunalen Haushaltsstruktur ist zu beachten, daß die 2.300 österreichischen Gemeinden in ihrer Größe keineswegs eine homogene Gruppe sind. Die Unterschiede machen sich auch in der Ausgabenstruktur bemerkbar. Der Ausgabenanteil des Personalaufwands etwa beträgt in kleinen Gemeinden nur rund 10% im Vergleich zu über 30% in Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern. Umgekehrt haben die Investitionen in kleinen Gemeinden einen Anteil von 35%, während sie in den großen Städten (50.000 bis 250.000 Einwohner) nur 12% erreichen. Auch die Zahlungen an andere Gebietskörperschaften sind in kleinen Gemeinden relativ größer, da viel mehr Aufgaben im Rahmen von übergeordneten Funktionsträgern besorgt werden müssen. Auch

nach mehreren Kommunalstrukturreformen gibt es 600 Kleingemeinden mit weniger als 1.000 Einwohnern, in denen rund 5% der Gesamtbevölkerung leben. Die meisten Gemeinden (1.500) haben zwischen 5.000 und 10.000 Einwohner, 40% der Bevölkerung entfallen auf sie. In den 142 Gemeinden mit 5.000 bis 20.000 Einwohnern leben 15%, in den 21 Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern (ohne Wien) 17% der Bevölkerung.

Starke Abhängigkeit der Einnahmen von übergeordneten Gebietskörperschaften

Auch die Einnahmenstruktur bringt die Funktionsunterschiede zwischen den Gebietskörperschaften deutlich zum Ausdruck. Beim Bund sind im Durchschnitt der letzten Jahre Steuern und steuerähnliche Einnahmen (69%) sowie Kreditaufnahmen (23%) die wichtigsten Einnahmearten; bei den Ländern stellen die Steuern 44% der Einnahmen. Diese Steuern stammen zu 95% aus Anteilen an den sogenannten gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die vom Bund eingehoben und entsprechend den Regelungen des Finanzausgleichs auf die drei Gebietskörperschaften verteilt werden. Auf Transfers entfallen bei den Ländern 32% der Einnahmen, die Kreditfinanzierung hat mit 6% relativ geringe Bedeutung. Bei vergleichbarer Gliederung der Gemeindehaushalte kommt rund die Hälfte der Einnahmen aus Steuern, ein Sechstel aus Kostenersätzen für erbrachte Dienstleistungen (Müllabfuhr u. a.) und ein Achtel aus Kreditaufnahmen. Die Kreditaufnahmen der Gemeinden sind in erster Linie investitionsbedingt, während sie bei Bund und Ländern eher der allgemeinen Haushaltsfinanzierung dienen.

Von den Steuereinnahmen der Gemeinden sind je nach Gemeindegrößenklasse zwischen 45% und 60% Ertragsanteile (im Durchschnitt einschließlich Wien 61%). Aus der Gewerbesteuer nach Gewerbekapital und Ertrag und der Lohnsummensteuer stammen im Durchschnitt je 11% der kommunalen Einnahmen. Das Gewicht dieser beiden Abgaben ist in mittleren

Übersicht 3

Einnahmenstruktur der Gemeinden im Durchschnitt 1976 bis 1978

	Wien	Gemeinden ohne Wien	Gemeinden insgesamt
	Anteil an den bereinigten Einnahmen ¹⁾ in %		
Steuern	48,6	55,4	54,4
Gebühren	4,3	5,7	5,3
Zahlungen anderer Gebietskörperschaften	18,1	16,8	18,0
Sonstige Einnahmen	29,0	22,1	22,3
<i>Bereinigte Einnahmen 1978 absolut in Mill. S</i>	<i>38 156,9</i>	<i>43 272,8</i>	<i>81 429,7</i>

¹⁾ Ohne Darlehen- und Rücklagegebarung siehe Anhang

Übersicht 4

Anteil der Gemeinden am gesamten Aufkommen¹⁾ der wichtigsten gemeinschaftlichen Bundesabgaben entsprechend den jeweiligen Finanzausgleichsregelungen

	1948	1967	1973	1979
	in %			
Einkommensteuer	20	30 0	27 0 ³⁾	27 0
Lohnsteuer	20	20 0	18 18 ³⁾	18 18
Kapitalertragsteuer	20	35 0	75 0	75 0
Umsatzsteuer	17	23 0	12,38 ²⁾	11 75 ⁵⁾
Alkoholsteuer	—	14 0 ²⁾	30 0	30 0
Mineralölsteuer ⁴⁾	0	20 0	24 0	24 0
Grundsteuer	80	80 0	96 0	96 0

Q: Bundesgesetzblätter mit jeweiligen Finanzausgleichsgesetzen — ¹⁾ Diese Anteile am Aufkommen sind nicht zu verwechseln mit der daraus resultierenden Struktur aus der sich die Gemeindeertragsanteile schließlich zusammensetzen (dargestellt in Übersicht 6) — ²⁾ Die Anteilsänderungen ergaben sich vor allem aus der Einbeziehung von bis dahin als ausschließliche Bundesabgabe geführten Zuschlägen (Bundeszuschlag zur Umsatzsteuer Sonderabgabe vom Einkommen u a) in die gemeinschaftlichen Bundesabgaben — ³⁾ An der 1968 eingeführten Sonderabgabe von alkoholischen Getränken wurden die Gemeinden zunächst mit 14% beteiligt — ⁴⁾ 1967 bis 1969 20%, 1970 bis 1972 24%; die Bundesmineralölsteuer ist hier nicht einbezogen — ⁵⁾ Anteil der Gemeinden nach Abzug des Beitrags der Gemeinden zum Krankenanstaltenfonds und zum Wasserwirtschaftsfonds aus dem dritten Mehrwertsteuersatz

Übersicht 5

Struktur der Steuereinnahmen der Gemeinden im Durchschnitt 1976 bis 1978

	Wien	Gemeinden ohne Wien	Gemeinden insgesamt
	Anteil an den kommunalen Steuereinnahmen insgesamt ¹⁾ in %		
Lohnsummensteuer	7 9	11 6	10 9
Gewerbsteuer	8 7	13 3	11 4
Getränksteuer	2 7	8 3	6 0
Übrige gemeindeeigene Steuern	9 8	13 0	11 7
Gemeindeertragsanteile	70 9	53 8	60 9
Steuereinnahmen insgesamt 1978 absolut in Mill S	18 175 2	25 576 6	43 751 8

¹⁾ Steuereinnahmen der Gemeinden insgesamt (gemeindeeigene Steuern und Ertragsanteile) ohne die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und Anlagen; Steuereinnahmen Wiens als Land und Gemeinde

Industriegemeinden (zwischen 5 000 und 20 000 Einwohner) mit rund 30% besonders hoch. Durch die österreichische Finanzverfassung hat die lokale Wirtschaftsstruktur einen sehr direkten Einfluß auf die Zusammensetzung der kommunalen Einnahmen. Dies gilt nicht nur für Industrie-, sondern auch für Fremdenverkehrsgemeinden. Die Getränkesteuer erbringt im Durchschnitt 6% der Steuereinnahmen, bei den Kleingemeinden ist ihr Anteil doppelt so hoch. Zusammen mit den nur für Fremdenverkehrsgemeinden bedeutsamen Nächtigungsabgaben und den touristisch bedingten Gewerbesteuererinnahmen von Fremdenverkehrsbetrieben kann der Fremdenverkehr in sehr hohem Maße den kommunalen Abgabenertrag dominieren. Dieser Umstand muß bei der Betrachtung konjunktureller Zusammenhänge im Auge behalten werden. Die übrigen Steuereinnahmen der Gemeinden (im Durchschnitt 12%) setzen sich aus einer Reihe weniger bedeutender Abgaben zusammen. Stärker ins Gewicht fallen davon besonders in agrarischen Kleingemeinden die Grundsteuern.

Steigendes Gewicht des kommunalen Sektors

Auf lange Sicht weitet sich der kommunale Bereich nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zum übrigen öffentlichen Sektor stärker aus. Von 1960 bis 1974 stieg der Anteil der Gemeinden (einschließlich Wien) an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften (nach Abzug von Zahlungen innerhalb der einzelnen Sektoren) von 23% auf 29%⁷⁾. Eine Reihe internationaler Untersuchungen belegt solche Dezentralisationstendenzen als eine allgemeine Erscheinung⁸⁾. Das Überwiegen von Dezentralisationstendenzen in föderalen Systemen bei einigermaßen ungestört fortschreitender ökonomischer Entwicklung geht offenbar auf den vermehrt auftretenden Bedarf an solchen öffentlichen Leistungen zurück, die vorwiegend von nachgeordneten Ebenen des öffentlichen Sektors erstellt werden. Im kommunalen Bereich schlägt sich diese Tendenz in einer Ausweitung der Investitionen und Personalausgaben nieder. Das Volumen der kommunalen Investitionen erreichte 1978 23,3 Mrd S, das waren 11,1% der gesamtösterreichischen Bruttoinvestitionen. An den Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften beträgt der kommunale Anteil rund zwei Drittel, bei einer Tendenz zu anhaltender Ausweitung. Vom Beginn der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre stieg der Anteil um rund ein Viertel.

Neben dem steigenden Bedarf an kommunalen Leistungen ist die überproportionale Betroffenheit der Gemeinden von Inflation (bedingt durch das Gewicht der Ausgaben für Personal und Bauinvestitionen) ein zusätzlicher Faktor für die Vergrößerung des Ausgabenvolumens. Selbst bei real gleichbleibenden Ausgaben ergibt sich daraus in Perioden starken Preisauftriebs ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum. Finanziert wird dieser Mehraufwand einerseits durch vermehrte Kredite, gleichzeitig aber auch durch höhere Steuereinnahmen.

Das überdurchschnittliche Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen ergibt sich teilweise aus der überproportionalen Aufkommensdynamik der gemeinschaftlichen Bundesabgaben und teilweise aus einer mehrmaligen Erhöhung des Anteils der Gemeinden an diesen Abgaben im Zuge der Finanzausgleichsregelungen. Das Aufkommen der gemeindeeigenen Steuern blieb demgegenüber zurück. Insgesamt erhöhte sich der Anteil der Gemeinden am gesamten Abgabenertrag seit Ende der fünfziger Jahre

⁸⁾ Vor allem Oates (1972, S. 195ff) weist diese Entwicklung in einer internationalen Querschnittanalyse überzeugend nach. Interessant sind auch die Ergebnisse von Giertz (1976) über die positive Korrelation dieser Tendenzen mit geringeren Einkommensunterschieden und niedrigeren regionalen Disparitäten. Der Hinweis auf die negative Beeinflussung von Dezentralisationstendenzen durch exogene Störungen bei Rafuse (1965 S. 63) ist für die Modifikation dieses Ergebnisses von Bedeutung.

Übersicht 6

Entwicklung des Anteils der Gemeinden am gesamten Abgabenertrag

Abgabenertrag	in Mrd S	1956	1959	1967	1973	1978
		Anteil in %				
Gemeinden ohne Wien	25.6	10.3	10.8	11.3	12.4	12.3
Wien	32.2	9.4	9.2	8.9	8.2	8.0
Gemeinden insgesamt	71.3	19.7	20.0	20.1	20.6	20.3

um über ein Fünftel und erreichte 1978 (ohne Wien) 12,3%.

Langfristig läßt sich demnach für Österreich eine schrittweise Verlagerung der Abgabehoheit (d.h. der inhaltlichen Verfügung über Abgaben wie Festsetzung der Bemessungsgrundlagen, Tarife u.a.) zum Bund feststellen. In bezug auf den Abgabenertrag hingegen bestanden im Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden in Österreich während der letzten zwanzig Jahre eindeutige Dezentralisationstendenzen. Dies gilt besonders, wenn man in einer solchen Betrachtung der spezifischen Stellung Wiens Rechnung trägt. Wie bereits angedeutet dürfte diese Verlagerung von einigermaßen kontinuierlichem Wirtschaftswachstum abhängen. Die steigenden Interventionsansprüche an den Zentralhaushalt in Krisenperioden scheinen diese Entwicklung zu dämpfen. Wenn der Anteil des Bundeshaushaltes nach 1975 vorübergehend wieder stieg, findet dies über das nur zufällige Zusammentreffen verschiedener Maßnahmen hinaus darin seine Erklärung.

Abbildung 1

Anteil der Gemeinden an den Bruttoinvestitionen aller Gebietskörperschaften

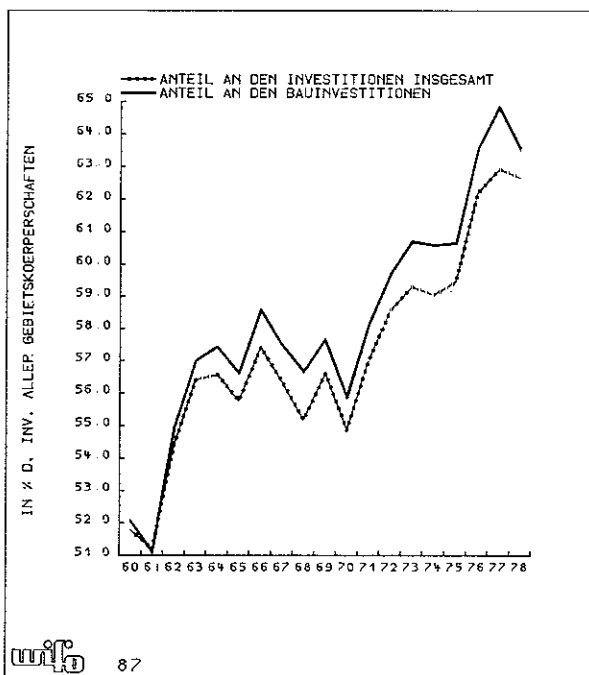
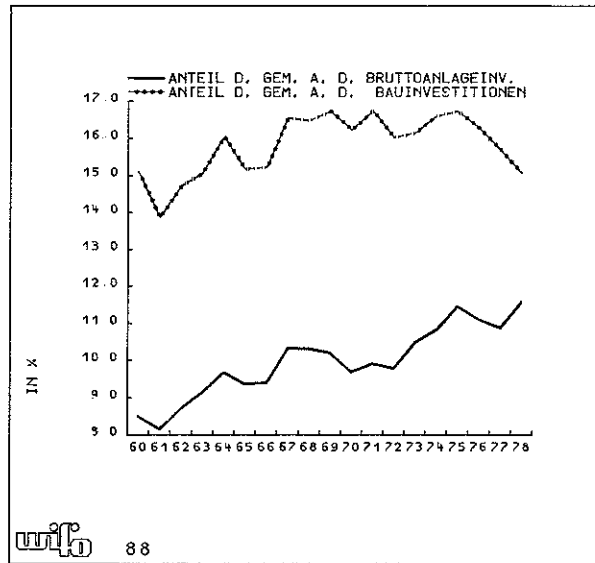


Abbildung 2

Anteil der Gemeinden an den gesamtwirtschaftlichen Bruttoinvestitionen



Entwicklungstendenzen in der kommunalen Haushaltsstruktur

Die Ausweitung des kommunalen Sektors insgesamt wird auch von Änderungen innerhalb der Haushaltsstruktur begleitet. Insgesamt wächst der Anteil der Investitionen, das ist besonders in mittleren und kleineren Gemeinden zu beobachten. In größeren Gemeinden (über 20.000 Einwohner) dagegen und auch in Wien ist der Investitionsanteil im langfristigen Durchschnitt rückläufig. Ursache dafür ist nicht nur die zunehmende Ausgliederung von (personal- und investitionsintensiven) wirtschaftlichen Unternehmungen in den größeren Städten, sondern auch der stärkere Ausbau von solchen kommunalen Einrichtungen, bei denen nicht materielle, sondern personelle Leistungen im Vordergrund stehen. Abgesehen von Kleingemeinden mit stärkerem Nachholbedarf ist der Anteil

Übersicht 7

Entwicklungstendenzen in der Ausgabenstruktur der Gemeinden 1956 bis 1978

	Wien	Gemeinden ohne Wien	Gemeinden insgesamt
Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des relativen Anteils in %			
Personalaufwand ¹⁾	-0,7	+0,4	-0,2
Investitionen	-0,6	+0,6	+0,1
Zahlungen an andere Gebietskörperschaften	-7,2	-1,7	-2,4
Sonstige Ausgaben ¹⁾	+1,0	-0,4	+0,1

¹⁾ Mit dem FAG 73 fallen die Lehrer aus dem Personalaufwand der Landeshaushalte; die Werte bei "Personalaufwand" und "Sonstige Ausgaben" beziehen sich daher auf die Periode 1956 bis 1972. Ab 1975 bewirken die neuen Haushaltsbestimmungen der Gemeinden Änderungen, die wieder besonders den Personalaufwand betreffen; bei den Gemeinden ohne Wien beziehen sich daher die Werte in diesen beiden Kategorien auf die Periode 1956 bis 1975.

Übersicht 8

Entwicklungstendenzen in der Einnahmenstruktur der Gemeinden 1956 bis 1978

	Wien	Gemeinden ohne Wien	Gemeinden insgesamt
	Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate des relativen Anteils in %		
Steuern	-1,9	-0,5	-1,1
Gebühren	+1,3	+3,3	+2,5
Zahlungen anderer Gebietskörperschaften	+7,9	+1,0	+3,1
Sonstige Einnahmen	+1,5	-0,1	+0,7

des Personalaufwands in Gemeinden bis zu einer Größenordnung von 20 000 Einwohnern stagnierend bis rückläufig; bei den großen Gemeinden weitet er sich merklich aus.

Das wachsende Gewicht des Schuldendienstes ist Ausdruck der zunehmenden Kreditfinanzierung. Diese Tendenz ist umso ausgeprägter, je kleiner die Gemeinden sind. Der im Vergleich zur Kreditfinanzierung sogar überproportional wachsende Schuldendienst erklärt sich sowohl aus den langfristig gestiegenen Nominalzinsen als auch aus den kürzeren Laufzeiten.

Unter den Änderungen der kommunalen Einnahmenstruktur ist der relative Rückgang des Steueranteils hervorzuheben (-1,1% jährlich). Am stärksten weiten sich die Gebühreneinnahmen aus (durchschnittliche Ausweitung des Anteils 2,5% jährlich), jedoch in den kleinen Gemeinden viel deutlicher als in den Städten. Diese unterschiedliche Entwicklung geht zum Teil auf den Nachholbedarf an bestimmten Einrichtungen in kleinen Gemeinden zurück, zum Teil auch auf die zunehmende Ausgliederung von kommunalen Unternehmungen in größeren Gemeinden (in den Städten mit 50 000 bis 250.000 Einwohnern ist der Anteil der Gebühreneinnahmen sogar rückläufig). Ein immer größeres Gewicht nehmen die Zahlungen anderer Gebietskörperschaften ein (durchschnittliche Ausweitung des Anteils jährlich 3,1%). Die stärker werdende Verflechtung zwischen den Gebietskörperschaften kommt darin zum Ausdruck. Dabei verdient diese Einnahmenart auch unter dem Aspekt eventueller Koordinationsmaßnahmen besonderes Interesse.

Kommunale Haushalte und Konjunkturverlauf

Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte

Bei der Erfassung des Einflusses der öffentlichen Haushalte auf die Konjunktur kommt traditionell dem Budgetsaldo größtes Interesse zu. Öffentliche Ausgaben schaffen einerseits zusätzliche Nachfrage, Steuern und andere öffentliche Einnahmen entziehen andererseits dem privaten Sektor Nachfragemöglichkeiten; der Budgetsaldo kann als Näherungswert der zu-

sammengefaßten Nachfrage- und Entzugseffekte gelten. Auch hier wird dem Saldo für den Zusammenhang zwischen Konjunktur und Gemeindehaushalten besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Neben der Saldenbetrachtung hat die Theorie spätestens seit *Haavelmo*⁹⁾ darauf aufmerksam gemacht, daß Änderungen des Haushaltsvolumens auch bei ausgeglichenem Haushalt unter bestimmten Umständen das Sozialprodukt beeinflussen.

Für den Zusammenhang von Konjunktur und öffentlichen Haushalten ist weiters zu beachten, daß nur ein Teil der Gebarung das Sozialprodukt so unmittelbar beeinflusst wie beispielsweise die Investitionen. Ein Teil wird bloß über monetäre Impulse wirksam. Dazu zählen nicht nur die Rücklagengebarung oder Tilgungen (sie wurden hier für die Saldenermittlung ausgeschlossen), sondern auch Teile der "realen" Gebarung, wie z. B. Einnahmen und Ausgaben für bestehende Vermögenswerte (die Ausgaben der Gemeinde Wien für Realitäten betragen 1978 z. B. 1,2 Mrd. S). Differenziertere Budgetanalysen versuchen daher häufig, die einzelnen Einnahmen- und Ausgabenkategorien je nach ihrer Wirkung mit unterschiedlichen Gewichten zu versehen. Zur Beurteilung des Haushaltes im Konjunkturverlauf und zur Erfassung des konjunkturpolitischen Handlungsbedarfs wurde im Laufe der Zeit eine Reihe weiterer, komplexer Budgetkonzepte entwickelt. In der BRD hat sich der vom Deutschen Sachverständigenrat entworfene Beurteilungsrahmen des konjunkturneutralen Haushaltes durchgesetzt, der in modifizierter Form auch hier verwendet wird.

Hohes Defizit der Gemeinden im Vergleich zu ihrem Haushaltsvolumen

Das zusammengefaßte Defizit¹⁰⁾ der Gemeinden erreichte 1978 9,1 Mrd. S. Gemessen am Brutto-Inlandsprodukt (BIP) betrug es im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1978 0,9%, also knapp mehr als die Hälfte des entsprechenden Anteils des Bundes. Auffallend hoch ist der Anteil des Wiener Saldos am Regionalprodukt mit 1,4%; im übrigen Österreich erreicht der Saldo der zusammengefaßten Gemeinden nur 0,8%. Gemessen an den bereinigten Ausgaben beträgt der Saldo der Gemeinden im Durchschnitt 1970 bis 1978 9,3% gegenüber 7,3% beim Bund und nur 1,0% bei den Ländern. Schon wegen der relativ höheren, teilweise fremdfinanzierten Investitionen ist bei den mittleren und kleineren Gemeinden der Saldo in Relation zu den Ausgaben mit 12% bis 14% merklich höher als im Durchschnitt der Gemeinden.

⁹⁾ Siehe *Haavelmo* (1955), wo auch auf frühere Überlegungen in diese Richtung bei *Hansen — Perloff, Kaldor, Samuelson und Wallich* hingewiesen wird.

¹⁰⁾ Saldo aus bereinigten Einnahmen und Ausgaben, d. h. jeweils ohne Darlehen- und Rücklagengebarung; siehe den Anhang.

Übersicht 9

Saldo¹⁾ der Gebarung der Gebietskörperschaften

	Bund	Länder ohne Wien ²⁾	Wien ²⁾	Gemeinden insgesamt	Gemeinden ohne Wien ²⁾
	in % des nominellen Brutto-Inlandsproduktes				
1961	-0,26	-0,29	1,50	0,63	0,26
1962	0,06	-0,26	0,75	0,52	0,42
1963	1,13	-0,08	0,48	0,57	0,60
1964	1,27	-0,20	0,33	0,51	0,58
1965	0,22	-0,06	0,68	0,79	0,83
1966	0,43	-0,14	0,11	0,66	0,88
1967	1,87	0,24	-0,29	0,69	1,09
1968	1,81	0,29	0,23	0,71	0,91
1969	0,64	0,09	-0,08	0,58	0,85
1970	0,45	0,04	0,18	0,49	0,61
1971	-0,02	-0,17	0,41	0,72	0,85
1972	0,12	-0,22	1,16	0,89	0,78
1973	1,01	-0,08	0,86	0,75	0,71
1974	1,39	0,02	2,15	1,17	0,86
1975	4,37	0,28	1,43	0,97	0,83
1976	4,39	0,36	2,24	1,14	0,79
1977	3,59	0,40	1,75	1,11	0,91
1978	4,23	0,51	1,94	1,09	0,82

¹⁾ Saldo des Haushaltes jeweils ohne Darlehen- und Rücklagengebarung; bezüglich des Bundes siehe H. Seidel Finanzbericht 1979; bei den Ländern ist die statistische Grundlage die Aufbereitung nach Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Österreichischen Statistischen Zentralamtes. Überschüsse werden jeweils durch negatives Vorzeichen gekennzeichnet - ²⁾ Bezugswert jeweils Brutto-Regionalprodukt Österreichs ohne Wien bzw. nur von Wien.

Betrachtet man die Veränderungen in der Zeit, so ergibt sich für den Haushaltssaldo des Bundes ein antizyklisches Muster. Das geht teilweise auf gezielte Stabilisierungspolitik, teilweise auf die Wirkung sogenannter eingebauter Budgetstabilisatoren (built-in-flexibility) zurück. Unter letzteren versteht man jene antizyklische Saldenentwicklung, die automatisch entsteht, wenn die Steuern eine hohe Parallelität mit der Konjunktur zeigen, während die Ausgaben konstant bleiben¹¹⁾

Der Saldo der Landeshaushalte hat zwar nur ein relativ geringes Gewicht, im Verhältnis zur Konjunktur ist er jedoch deutlich antizyklisch, was sich aus der größeren Ausgabenkonstanz dieser Haushalte ergeben dürfte. Dabei ergab sich in Perioden guter Konjunktur wie vor 1967 und in der Zeit von 1971 bis 1973 sogar ein Haushaltsüberschuß, während bei Konjunkturabschwüngen und Wachstumsschwäche wie 1967 und 1975 und in den jeweils nachfolgenden Jahren das Defizit merklich ausgeweitet wurde.

Der Saldo der Gemeinden weist neben einer auffällig starken Trendkomponente eine merkliche Parallelität mit dem Konjunkturverlauf auf. Im Gegensatz zu Bund und Ländern, wo die relative Konstanz der Ausgaben bei schwachem Wachstum und damit konjunkturbedingt geringen Einnahmen zu einem größeren Saldo führt und bei Hochkonjunktur mit steigenden

¹¹⁾ Siehe Musgrave (1959, S. 506). In der jüngeren Literatur wird unter built-in-flexibility häufig nur die Parallelität der Einnahmen mit der Konjunktur betont, ohne daß die Konstanz der Ausgaben dabei explizit gemacht wird. Bei größeren Haushalten kann eine solche Verkürzung zulässig sein für die kommunalen Haushalte wäre sie sicher unzureichend.

Einnahmen eine Saldenverminderung bewirkt, hängt die kurzfristige Ausgabenentwicklung der Gemeinden stark von den Einnahmenschwankungen ab. Schwächere Einnahmen durch Konjunkturverschlechterung bewirken hier schwächere Ausgaben, weil sie auf Grund des Finanzausgleichs keine Möglichkeit haben, ihre Steuereinnahmen diskretionär zu beeinflussen. 73% der relativen Ausgabenänderungen der Gemeinden ohne Wien lassen sich aus Änderungen der Einnahmen erklären (siehe Gleichung (3) in Übersicht 10); dies gilt besonders für mittlere und kleinere Gemeinden. Durch diesen Zusammenhang laufen auch die Ausgaben mit der Konjunktur parallel. Modifiziert wird die Parallelität von Saldo und Konjunktur durch zeitliches Nachhinken insbesondere der Steuereinnahmen im Vergleich zum BIP. So werden die Zuwachsraten der kommunalen Einnahmen aus den Änderungen des BIP des gleichen Jahres zu 45%, aus dem BIP des gleichen und des vorigen Jahres jedoch zu 64% erklärt. Wie aus Übersicht 10 ersichtlich ist die Reaktion der Ausgaben (ausgedrückt durch die Regressionskoeffizienten) auf das BIP des gleichen und des vorangegangenen Jahres sogar geringfügig höher als die entsprechende Reaktion der Einnahmen. Auf Grund dieser Einnahmen- und Ausgabenmechanismen ergibt sich mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auch eine Parallelität zwischen Konjunktur und Gemeindesalden. Abbildung 3 zeigt diesen schematisierten konjunkturellen Saldenverlauf, der sich aus den Einnahmen und Ausgaben als Funktion des BIP ergibt, in seiner reinen Form: Bei einer konjunkturellen Abschwächung vergrößert sich das Defizit zunächst deshalb, weil jene starken Ausgabensteigerungen noch wirksam sind, die durch die vorangegangene bessere Konjunkturlage (höhere Einnahmen) ausgelöst wurden, und wirkt daher etwas

Übersicht 10

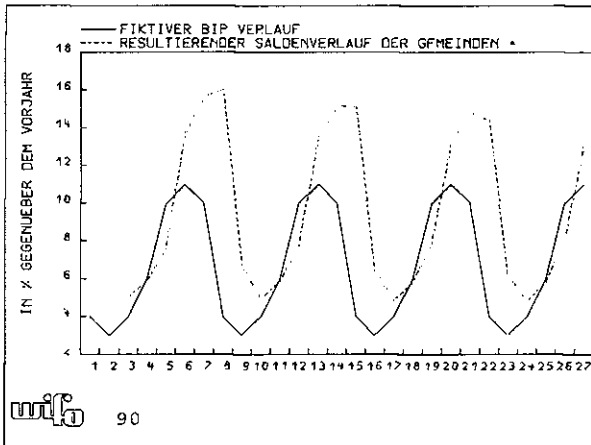
Einnahmen- und Ausgabenänderungen der Gemeinden ohne Wien in Abhängigkeit von Änderungen des Regionalproduktes

(1)	$E = 0,23 + 0,56 RP_t + 0,54 RP_{t-1}$				
		(43)	(44)		
		2,31	2,25		
$R^2 = 0,64$	$DW = 2,47$		$SE = 2,59$		$n = 15$
(2)	$A = 0,40 + 0,45 RP_t + 0,66 RP_{t-1}$				
		(68)	(46)		
		1,48	2,17		
$R^2 = 0,54$	$DW = 1,62$		$SE = 3,28$		$n = 15$
(3)	$A = 0,89 + 0,77 E_t + 0,19 E_{t-1}$				
		(16)	(65)		
		6,10	1,53		
$R^2 = 0,73$	$DW = 2,47$		$SE = 2,36$		$n = 23$

E = Einnahmen A = Ausgaben RP = Regionalprodukt; alle Werte jeweils in % des Vorjahres

Abbildung 3

Ungestörter Saldenverlauf der Gemeinden in einem fiktiven Konjunkturzyklus
(in Abhängigkeit von Änderungen des Regionalproduktes)



Abgeleitet aus der Einnahmen- und Ausgabenfunktion in Übersicht 10

stabilisierend. Erst mit anhaltendem Abschwung und in der beginnenden Erholungsphase nimmt es ab. Setzt sich der Aufschwung fort, wächst der Saldo dann in der Regel; durch die verzögerte Reaktion setzt sich diese dynamische Ausweitung in der Hochkonjunktur weiter fort. Der destabilisierende Charakter der Gemeindehaushalte wird besonders in dieser Phase stark empfunden. Dieses allgemeine Entwicklungsmuster ist somit in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Gemeinden ihre Ausgaben an der kurzfristigen Einnahmenentwicklung orientieren, die ihrerseits konjunkturabhängig ist. Darüber hinaus ist es den Gemeinden auch deshalb nicht möglich, eine eigene Stabilisierungspolitik zu betreiben, da ihnen der Überblick über den gesamtwirtschaftlichen Konjunkturablauf fehlt. Die weiteren Ausführungen gehen zunächst im Detail auf die verschiedenen Momente des Saldenverlaufs selbst ein. In der Folge wird der konjunkturelle Verlauf von Einnahmen und Ausgaben im einzelnen behandelt

Starke Trendkomponente im Gemeindesaldo

Im langfristigen Durchschnitt erhöht sich der in Prozent des BIP gemessene Saldo der Gemeinden um 4,3% jährlich. Diese trendmäßige Ausweitung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der umfangreichen Investitionstätigkeit. Entsprechend der langfristigen Nutzung werden nämlich Investitionen zu einem beachtlichen Teil fremdfinanziert. Der wachsende Saldo geht dann auf zwei Faktoren zurück: Einerseits steigt vor allem in den kleineren Gemeinden der Anteil der Investitionen an den Ausgaben (Anteil im Durchschnitt der letzten Jahre rund 25% bei einer jährlichen Ausweitung von 0,6%). Daneben nimmt

auch der fremdfinanzierte Anteil der Investitionen merklich zu (Anteil der Bruttokreditaufnahme am Investitionsvolumen in den letzten Jahren 45% bei einem durchschnittlichen Wachstum dieses Anteils von 3,7%). Besonders in Städten über 50.000 Einwohner erreichte der kreditfinanzierte Anteil der Investitionen bereits rund 90% gegen etwas über 30% in den kleineren Gemeinden.

Die Prozyklik des Gemeindesaldos seit den sechziger Jahren

Eine andere Komponente im kommunalen Saldenverlauf wurde im Zuge der inflationären Tendenzen seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre deutlich. Die über der allgemeinen Inflationsrate liegende Verteuerung der Gemeindeinvestitionen durch die Baupreisentwicklung führte im Zuge der Erstellung des Voranschlags häufig zu einer Unterschätzung der nominalen Ausgabensteigerungen, die auf der Einnahmenseite nicht durch inflationsbedingte Mehreinnahmen voll ausgeglichen wurden. Die so entstandene Lücke mußte teilweise durch zusätzliche Fremdmittel gedeckt werden. Dies scheint für 1972 und besonders für 1974 zu gelten, als der grob geschätzte Effekt der Inflationsbeschleunigung Mehrausgaben von rund 2 Mrd. S ausmachte. Die Saldenausweitung dieses Jahres dürfte maßgeblich auf diesen Inflationseffekt zurückgehen

Neben den systematischen Komponenten ist der Saldenverlauf verschiedenen Einflüssen, insbesondere Änderungen des Finanzausgleichs unterworfen. Deutlich sind die spezifischen Reaktionen des stärker ins Gewicht fallenden Wiener Haushaltes zu erkennen. Dennoch blieb das prozyklische Grundmuster

Übersicht 11

Geschätzte Preissteigerung der kommunalen Brutto-Investitionen und Deflator

	BIP-Deflator in %	Inflationsge- fälle zwischen BIP und kom- munalen Inve- stitionen in Prozent- punkten	Geschätzte Preissteige- rung ¹⁾ der kommunalen Investitionen in %	Nominelle Ausgaben- steigerung der kommu- nalen Investi- tionen durch Änderung der Inflationsrate in Mrd. S ²⁾	Veränderung des kommu- nalen Saldos gegen das Vorjahr ³⁾ in Mrd. S ³⁾
1971	5,9	-0,5	5,4	+0,1	+1,2
1972	6,9	+3,8	10,7	+0,7	+1,2
1973	6,9	-3,7	3,2	-1,1	-0,2
1974	9,7	+5,5	15,2	+2,2	+3,2
1975	8,7	-0,4	7,1	-1,6	-0,7
1976	4,4	-0,5	3,9	-0,6	+1,9
1977	5,0	+0,7	5,7	+0,4	+0,5
1978	4,8	+1,1	5,9	+0,0	+0,3

¹⁾ Schätzung auf Grund der Preise der gesamtwirtschaftlichen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen — ²⁾ Positives Vorzeichen: Erhöhung des Saldos — ³⁾ Produkt aus den nominalen kommunalen Bruttoinvestitionen und der Vorjahresveränderung der (impliziten geschätzten) Preissteigerungsraten der kommunalen Investitionen

des Gesamtsaldos fast immer erhalten. Die beschriebene Fortsetzung der Saldenausweitung in Jahren starker Wachstumsabschwächung als Nachwirkung der vorhergegangenen Konjunkturlage läßt sich 1959 und 1963 ebenso wie 1967 gut beobachten. In der Erholungsphase ab 1968 verringerte sich der Gemein-desaldo absolut wie relativ auf 1,8 Mrd S im Jahre 1970 (0,5% des BIP)

Verschärft wurde diese Entwicklung durch das restriktive Verhalten der Gemeinde Wien in der Vorbereitungsphase jener Großprojekte (Zeit der Rathausmilliarde), deren Realisierung dann zu Beginn der siebziger Jahre einsetzte. Die anhaltende Hochkonjunktur in der ersten Hälfte der siebziger Jahre führte zu einer ständigen Ausweitung des kommunalen Defizits; 1974 erreichte es 1,2% des BIP. In Wien war diese Saldenausweitung von 0,2% des Regionalproduktes im Jahre 1970 auf 2,2% im Jahre 1974 infolge der inzwischen begonnenen Großvorhaben besonders stark.

Aufschlußreich ist das Jahr 1973, als trotz Hochkonjunktur die Inanspruchnahme des BIP durch den Gemein-desaldo etwas zurückging. In diesem Jahr haben nämlich Stabilisierungsmaßnahmen den Einnahmewachstums der Gemeinden beschränkt (Bindungen der Ertragsanteile bei der Oesterreichische Nationalbank, Aussetzung der den Gemeinden zugestandenen Ausweitung der Getränkesteuer um ein Jahr). Während bei konjunkturell bedingter Einnahmenschwäche die Ausgabenentwicklung in etwa gleicher Weise gedämpft wurde, bewirkten diese diskretionären Maßnahmen eine überproportionale Abschwächung des Ausgabenwachstums, sodaß sich das Defizit der Gemeinden im Vergleich zum BIP sogar verringerte (dafür war freilich auch die Bereitschaft der Gemeinden erforderlich, die Einnahmehausfälle nicht durch zusätzliche Kreditaufnahmen zu kompensieren). Dies weist darauf hin, daß der Saldo der Gemeinden mit gezielten Einnahmenbeschränkungen kurzfristig verringert werden kann.

Die Ende 1974 einsetzende Rezession bewirkte 1975 einen abrupten Saldenrückgang auf 0,2% des BIP. Der kräftige Anstieg auf 1,1% im Jahre 1976 wurde wieder stark vom Wiener Haushalt beeinflusst. Dort wurde 1975 ein einmaliges Konjunkturbudget freigegeben. Dieses konnte jedoch nicht ganz planmäßig vollzogen werden, wodurch mehrere Vorhaben erst 1976 nachfragewirksam wurden. In den Jahren 1977 und 1978 stagnierte der Saldo ähnlich wie nach dem scharfen Wachstumseinbruch nach 1967 auf 1,1% des BIP

Schon die bisherige Analyse zeigt, daß von den Gemeindehaushalten prozyklische Wirkungen ausgehen. Diese Effekte werden zusätzlich nach einem Konzept des "konjunkturneutralen Haushaltes" untersucht, das sich an jenes des Deutschen Sachverständigenrates anlehnt. Als konjunkturneutral gelten dabei jene

Einnahmen, die als trendmäßiger Anteil am BIP definiert sind, während die konjunkturneutralen Ausgaben einen entsprechenden Anteil am Potential Output des BIP darstellen (siehe Anmerkungen zu Übersicht 12). Der konjunkturneutrale Saldo ergibt sich aus der Differenz dieser beiden Größen. In dieser Betrachtungsweise wird somit der trendmäßigen Ausweitung des Gemein-desaldos kein konjunktureller Impuls zugeschrieben. Darin liegt der wesentliche Unterschied zum ursprünglichen Konzept des Sachverständigenrates, das einen konstanten Anteil (eines bestimmten Jahres) der Einnahmen und Ausgaben als konjunkturneutral definierte. Indessen hat der Sachverständigenrat sein Konzept insofern geändert, als er den Durchschnitt der Jahre 1963 bis 1978 als konjunkturneutralen Anteil wählte. Die vorliegende Betrachtung berücksichtigt hingegen explizit das strukturell überdurchschnittliche Wachstum der Einnahmen und Ausgaben, was zumindest bei der Untersuchung der Gemeindehaushalte zweckmäßig ist. Denn eine unmittelbare Übertragung des deutschen Konzepts auf die Untersuchung der kommunalen Haushalte ließe die langfristige Wachstumsdifferenz zur Gesamtwirtschaft als prozyklisch erscheinen, wodurch ihre in den einzelnen Konjunkturphasen unterschiedlichen Auswirkungen nicht hinreichend erfaßt werden könnten. Die Anwendung der modifizierten

Übersicht 12

Konjunkturimpulse nach dem Konzept des Sachverständigenrates der Gemeinden insgesamt

	Konjunkturneutraler Saldo	Konjunkturimpuls	
	in Mill. S ¹⁾	absolut in Mill. S ²⁾	in % des BIP ³⁾
1961	665,6	467,3	0,26
1962	1 043,7	41,0	-0,02
1963	1 319,4	148,1	-0,07
1964	1 493,2	335,6	-0,15
1965	1 911,5	31,3	0,01
1966	2 050,4	284,0	-0,11
1967	2 232,5	258,7	-0,09
1968	2 424,9	249,1	-0,08
1969	2 329,5	389,9	-0,12
1970	2 048,8	214,8	-0,06
1971	2 689,9	345,9	0,08
1972	2 706,7	1 516,4	0,32
1973	4 021,4	10,8	-0,00
1974	5 051,4	2 125,0	0,35
1975	7 493,1	1 087,3	-0,17
1976	7 762,9	518,9	0,07
1977	8 484,6	327,5	0,04
1978	11 378,2	2 230,6	-0,27

¹⁾ Ermittelt aus der trendmäßigen Quote der Ausgaben am Potential Output (siehe F. Breuss: Energienachfrage und Potential Output in Industrie und Gesamtwirtschaft, Empirica 2/1978: Variante unter direkter Berücksichtigung der Energie mit dem BIP-Deflator auf nominelle Werte umgerechnet) und der trendmäßigen Quote der Einnahmen am BIP.

Einnahmenquote (in % des BIP):

$$T = 6,72 + 0,16 \cdot T$$

Ausgabenquote (in % des Potential Output):

$$T = 8,67 + 0,20 \cdot T$$

Aus der Rückrechnung dieser Quoten auf absolute Werte wird der konjunkturneutrale Saldo bestimmt. - ²⁾ Konjunkturimpuls = tatsächlicher absoluter Saldo - konjunkturneutraler absoluter Saldo, d. h. bei positivem Vorzeichen besteht ein expansiver Impuls

Sachverständigenformel bringt somit die Prozyklik des kommunalen Saldenverlaufs genauer zum Ausdruck. Besonders 1972 und 1974 wird danach den Gemeinden ein deutlich expansiver Impuls zugeschrieben. Für 1973 wird die Norm eines konjunkturneutralen Saldo erfüllt. Nach einem expansiven Impuls von über 2 Mrd. S 1974 folgt 1975 ein um 1 Mrd. S zu restriktiver Saldo. 1976 und 1977 gelten als leicht expansiv; im Abschwächungsjahr 1978 wird der Gemeindefaldo als um 2 Mrd. S zu restriktiv gekennzeichnet.

Parallelität zwischen Einnahmen und Konjunktur mit zeitlicher Verzögerung

Mit der Beschreibung des Saldenverlaufs als Ergebnis des Zusammenwirkens von Einnahmen und Ausgaben wurde der Verlauf der Einnahmen bereits teilweise vorweggenommen. Charakteristisch ist dabei die zeitliche Verzögerung des konjunkturellen Einflusses von mehr als einem Jahr. Insgesamt werden die relativen Veränderungen der Einnahmen zu 73% aus den gleichzeitigen und jeweils vorjährigen Veränderungsraten des BIP bestimmt. Diese Parallelität ist in der Regel in mittleren und kleineren Gemeinden viel stärker ausgeprägt als in großen.

Als wichtigster Faktor der konjunkturellen Einnahmenschwankungen sind die kommunalen Steuereinnahmen anzusehen. Die relativen Veränderungen werden zu 47% vom Sozialprodukt des gleichen Jahres und zu weiteren 18% von jenem des vorangegan-

Übersicht 14

Zuweisungen und Zuschüsse anderer Gebietskörperschaften an die Gemeinden und ihr Verlauf in bezug auf das Brutto-Inlandsprodukt

	Zuweisungen und Zuschüsse		davon Bedarfszuweisungen		
	in Mill. S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	in Mill. S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Elastizität in bezug auf das BRP
1955	491,9	.	158,1		
1956	582,0	18,32	183,5	16,07	1,43
1957	684,1	17,54	228,3	24,41	2,28
1958	924,4	35,13	250,1	9,55	2,30
1959	832,5	-9,94	244,4	-2,28	-0,35
1960	875,2	5,13	271,5	11,09	0,96
1961	946,5	8,15	284,4	4,75	0,44
1962	1 077,8	13,87	333,3	17,19	2,68
1963	1 201,5	11,48	361,8	8,55	1,10
1964	1 370,5	14,07	414,8	14,85	1,53
1965	1 541,1	12,45	460,1	10,92	1,26
1966	1 866,2	21,10	565,7	22,95	2,58
1967	1 994,1	6,85	592,6	4,76	0,74
1968	2 330,3	16,86	627,8	5,94	0,80
1969	3 029,9	30,02	664,8	5,89	0,64
1970	3 563,7	17,62	742,7	11,72	0,96
1971	4 049,6	13,63	896,9	20,76	1,81
1972	4 825,4	19,16	1 019,2	13,64	1,00
1973	7 306,6	51,42	1 203,8	18,11	1,45
1974	8 483,8	16,11	1 423,6	18,26	1,26
1975	9 360,4	10,33	1 440,3	1,17	0,16
1976	10 305,8	10,10	1 581,9	9,83	0,97
1977	11 799,9	14,50	1 705,0	7,78	0,84
1978	13 119,8	11,19	1 873,3	9,87	1,72

genen Jahres erklärt. Die Verzögerung geht vor allem auf die veranlagten Abgaben zurück. Das ist unter den gemeindeeigenen Steuern die Gewerbesteuer. Die Verzögerung bei den Ertragsanteilen ergibt sich aus dem verspäteten Aufkommen der verschiedenen Abgaben, aus denen sie sich zusammensetzen. Das ist ungefähr je ein Drittel Umsatz- und Lohnsteuer sowie ein Fünftel Einkommensteuer.

Bei den gesamten kommunalen Steuern erstreckt sich die statistisch nachweisbare Aufkommensverzögerung über acht Quartale. Langfristig läßt der rückläufige Anteil der veranlagten Abgaben (rückläufiger Anteil der Gewerbesteuer bei den gemeindeeigenen Abgaben, Rückgang des Einkommensteueranteils zugunsten der Lohnsteuer bei den Ertragsanteilen) gegenüber Abgaben mit kürzeren Aufkommensverzögerungen raschere Reaktionen des Steueraufkommens auf den Konjunkturverlauf erwarten.

Besonders bei den kleineren Gemeinden mit stärker konjunkturreakiblen Steuereinnahmen sind Zuweisungen und Zuschüsse übergeordneter Gebietskörperschaften eine wichtige Einnahmenkomponente. Diese sind insgesamt etwas weniger konjunkturreakibel als die Steuereinnahmen, da nur die Bedarfszuweisungen von den jeweiligen Einnahmen der übergeordneten Gebietskörperschaften abhängen, während die Zuschüsse durch verschiedene Übereinkommen schon im voraus bestimmt werden. Die Zuweisungen und Zuschüsse haben eine merkliche Parallelität mit dem Konjunkturverlauf, die allerdings nicht so stark ist wie die der Steuereinnahmen. Die relativen

Übersicht 13

Verlauf der bereinigten Gesamteinnahmen der Gemeinden insgesamt

	Bereinigte Gesamteinnahmen			Anteil am BIP	
	in Mill. S	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Elastizität in bezug auf das BIP	in %	Veränderung gegen das Vorjahr in Prozentpunkten
1957	8 703,20	14,30	1,34	6,61	0,21
1958	9 769,18	12,25	2,95	7,13	0,51
1959	10 011,38	2,48	0,38	6,86	-0,27
1960	10 971,27	9,59	0,83	6,74	-0,12
1961	12 350,55	12,57	1,17	6,85	0,11
1962	13 910,24	12,63	1,97	7,25	0,40
1963	14 972,94	7,64	0,98	7,24	-0,01
1964	16 555,03	10,57	1,11	7,31	0,07
1965	18 292,04	10,49	1,21	7,43	0,12
1966	20 639,53	12,83	1,44	7,69	0,27
1967	22 995,62	11,42	1,78	8,06	0,36
1968	24 480,15	6,46	0,87	7,98	-0,07
1969	26 734,07	9,21	1,00	7,98	0,00
1970	30 321,64	13,42	1,10	8,07	0,09
1971	34 365,25	13,34	1,16	8,21	0,14
1972	39 724,00	15,59	1,14	8,34	0,14
1973	46 506,45	17,07	1,37	8,68	0,34
1974	55 752,92	19,88	1,38	9,09	0,41
1975	62 502,51	12,11	1,68	9,51	0,41
1976	68 700,30	9,92	0,98	9,49	-0,02
1977	73 380,39	6,81	0,74	9,28	-0,21
1978	81 429,70	10,97	1,91	9,74	0,46

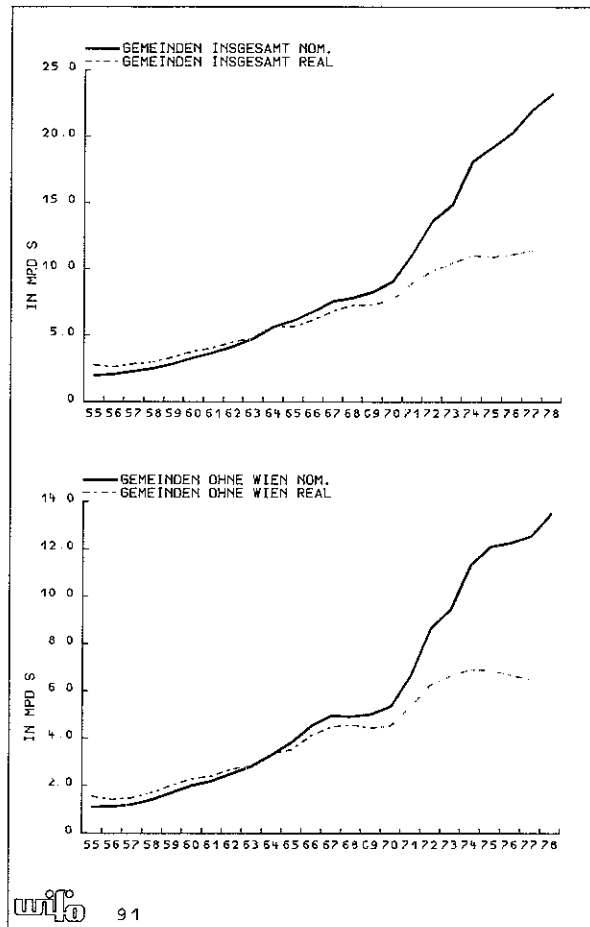
Veränderungsraten dieser Einnahmengruppe werden daher zu rund 30% von jenen des Sozialproduktes erklärt; bei den Gemeinden ohne Wien erreicht dieser Zusammenhang fast 50%. Im Gegensatz zu den Steuereinnahmen werden bei den Bedarfszuweisungen die Konjunkturlinien relativ rasch wirksam: So wurden sie 1966, vor dem Wachstumseinbruch, um 23% ausgeweitet, wuchsen aber dann 1967 nur noch um 4,8%. Eine ähnliche Situation ergab sich in der Rezession von 1975 mit einem Zuwachs von nur 1,2% gegenüber einer Ausweitung von 18,3% im Jahr zuvor

Kurzfristige Anpassung der Ausgaben an geänderte Einnahmenlage

Wie oben ausgeführt, verhalten sich die Ausgaben im Konjunkturverlauf wegen der Abhängigkeit von den Einnahmen sehr ähnlich wie diese. Im einzelnen folgen die Ausgaben weitgehend jenem Verlauf, der bei der Beschreibung der Salden dargestellt wurde: schwache Ausgabenzuwächse nach 1967, überproportional hohe während der Hochkonjunktur in der ersten Hälfte der siebziger Jahre und stark abgeschwächte nach 1975. Dabei ist jedoch das weit höhere Volumen der Ausgabenänderungen im Vergleich zum Saldo zu beachten. Besonders extrem war die Ausweitung der kommunalen Ausgaben von 1970 (32 Mrd. S) auf 1974 (62 Mrd. S). Gemessen am Sozialprodukt betragen die Gemeindeausgaben seit Mitte der siebziger Jahre mehr als 10% In Wien er-

Abbildung 4

Entwicklung der kommunalen Bruttoinvestitionen



Übersicht 15

Verlauf der bereinigten Gesamtausgaben der Gemeinden

Jahr	in Mill. S	Gesamtausgaben		Anteil am BIP	
		Veränderung gegen das Vorjahr in %	Elastizität in bezug auf das BIP	in %	Veränderung gegen das Vorjahr in Prozentpunkten
1956	7 979,64	9,27	0,83	6,71	- 0,12
1957	9 060,90	13,55	1,27	6,88	0,17
1958	10 244,88	13,07	3,15	7,47	0,59
1959	10 612,58	3,59	0,55	7,27	- 0,20
1960	11 629,77	9,58	0,83	7,14	- 0,13
1961	13 483,45	15,94	1,49	7,48	0,34
1962	14 912,94	10,60	1,65	7,77	0,29
1963	16 144,24	8,26	1,06	7,81	0,03
1964	17 712,63	9,71	1,02	7,82	0,01
1965	20 234,84	14,24	1,64	8,21	0,40
1966	22 405,93	10,73	1,20	8,35	0,14
1967	24 969,42	11,44	1,79	8,75	0,40
1968	26 655,95	6,75	0,91	8,69	- 0,06
1969	28 673,67	7,57	0,82	8,56	- 0,13
1970	32 155,64	12,14	1,00	8,56	- 0,00
1971	37 401,05	16,31	1,42	8,93	0,37
1972	43 947,10	17,50	1,28	9,23	0,30
1973	50 517,05	14,95	1,20	9,43	0,20
1974	62 929,32	24,57	1,70	10,27	0,83
1975	68 908,31	9,50	1,32	10,48	0,22
1976	76 982,10	11,72	1,15	10,63	0,15
1977	82 192,49	6,77	0,73	10,39	- 0,24
1978	90 577,30	10,20	1,78	10,83	0,44

reicht das Ausgabenvolumen sogar 20% des Regionalproduktes, in den übrigen Gemeinden ist es dementsprechend geringer (1978 7,7%).

Die Konjunkturschwankungen der Ausgaben gehen in erster Linie von den Investitionen aus. Betrachtet man nur die übrigen Ausgaben (ohne Wien), so entwickeln sich die Veränderungsraten viel kontinuierlicher (die durchschnittliche Streuung verringert sich von 37% auf 27%). Vor allem die schwächeren Zuwachsraten nach konjunkturellen Abschwächungen und Rezessionen (1968 bis 1970, 1976 bis 1977) werden dadurch ausgeglichen.

Die kommunalen Investitionen reagieren auf Änderungen der Steuereinnahmen viel stärker als die gesamten Gemeindeausgaben (im ersten Fall liegt die Elastizität bei 1,67, im zweiten bei 0,77). Dies dürfte allerdings nur zum geringeren Teil mit der direkten Finanzierung der Investitionen aus Steuermitteln zusammenhängen. Viel eher sind Änderungen der Steuereinnahmen als Änderungen der Verschuldungsmöglichkeiten anzusehen. In anderen Worten, ein Teil der Einnahmenezuwächse wird nicht unmittelbar zur Investitionsfinanzierung ausgegeben, sondern von den

Übersicht 16

Verlauf der kommunalen Investitionen der Gemeinden insgesamt

	in Mill S	Kommunale Investitionen			Elastizität in bezug auf das BIP
		in % des Vor- jahres	in % der be- reinigten Aus- gaben	in % des no- minellen BIP	
1956	2 125,4	4,76	26,64	1,79	0,42
1957	2 371,5	11,58	26,17	1,80	1,08
1958	2 572,0	8,45	25,11	1,88	2,04
1959	2 929,6	13,90	27,60	2,01	2,15
1960	3 374,7	15,19	29,02	2,07	1,31
1961	3 762,9	11,50	27,91	2,09	1,07
1962	4 214,6	12,00	28,26	2,20	1,87
1963	4 806,7	14,05	29,77	2,32	1,81
1964	5 678,7	18,14	32,06	2,51	1,90
1965	6 151,5	8,33	30,40	2,50	0,96
1966	6 813,9	10,77	30,41	2,54	1,21
1967	7 603,9	11,59	30,45	2,66	1,81
1968	7 848,6	3,22	29,44	2,56	0,43
1969	8 313,2	5,92	28,99	2,48	0,64
1970	9 100,6	9,47	28,30	2,42	0,78
1971	11 206,8	23,14	29,96	2,68	2,02
1972	13 662,5	21,91	31,09	2,67	1,60
1973	14 913,4	9,16	29,52	2,78	0,73
1974	18 166,5	21,81	28,87	2,96	1,51
1975	19 221,1	5,81	27,89	2,92	0,80
1976	20 356,0	5,90	26,44	2,81	0,58
1977	22 093,1	8,53	26,88	2,79	0,92
1978	23 299,3	5,46	25,72	2,79	0,95

Gemeinden "diskontiert", das heißt, mit dem Einnahmewachstum kann die Deckung der Annuitäten eines neu aufgenommenen Kredites bestritten werden.

Die im mittel- bis langfristigen Verlauf oft unterstellte Hypothese von Investitionsschüben ist bei den Gemeinden besonders in der geschätzten realen Entwicklung festzustellen, wobei die Stagnationsphasen jeweils durch einen Konjunkturrückschlag (1967, 1975) eingeleitet werden. Die zeitlichen Verzögerungen der Investitionen in bezug auf das BIP ergeben sich überwiegend aus den Verzögerungen der Steuereinnahmen. Über diese unmittelbar konjunkturelle Erklärung hinausgehend dürften solche Investitionsschübe doch auch von mittelfristigen Erwartungen mit geprägt werden (z. B. werden bei schwächerem Einnahmewachstum auch weniger neue Projekte für die nächsten Jahre vorbereitet). In der BRD werden solche Investitionsschübe auch darauf zurückgeführt, daß nach einer Periode hoher Investitionen die entstandenen Folgekosten anderweitige Ausgabeneinschränkungen nach sich ziehen, die dann hauptsächlich die Investitionen schmälern¹²⁾.

Besondere Bedeutung der kommunalen Ausgaben für die Bauwirtschaft

Rund 90% der kommunalen Investitionen entfallen auf Bauten. Bei sehr zurückhaltender Schätzung läßt sich ein Anteil der Gemeinden an der österreichischen

¹²⁾ Siehe Biehl — Jüttemeier — Legler (1974, S. 40).

Baunachfrage von 20% ableiten¹³⁾. Dieser hohe Anteil legt die Vermutung nahe, die zyklischen Schwankungen der Baukonjunktur seien in nennenswertem Ausmaß auf die kommunale Nachfrage zurückzuführen. Obwohl die statistischen Grundlagen für diese Fragestellung nur begrenzt aussagefähig sind, ergeben sich doch für die Zeit der überhitzten Baukonjunktur in der ersten Hälfte der siebziger Jahre merklich schwächere und für die Zeit nach 1975 merklich höhere Produktionszuwächse, wenn man die kommunalen Bauinvestitionen aus der Produktion von Baugewerbe und -industrie ausscheidet. So wuchs im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1974 die nominelle Bauproduktion jährlich um 17,1%, die kommunale Nachfrage nach Bauinvestitionen um 20,9%; umgekehrt stieg im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1978 die Bauproduktion um jährlich 6,2%, die kommunale Nachfrage nur um 3,6%.

Wie bereits festgestellt, waren die Gemeinden von der Baupreisentwicklung der siebziger Jahre überproportional betroffen. Die inflationsbedingten Mehrausgaben waren höher als die inflationsbedingten Mehreinnahmen und mußten bei laufenden Projekten kurzfristig durch Ausweitung der Kreditfinanzierung gedeckt werden. Mittelfristig wurde durch diese "Inflationsschere" der reale Ausgabenspielraum der Gemeinden merklich eingeschränkt.

Kurt Graf

Anhang: Technische Probleme der Saldenermittlung

Die Ermittlung eines ökonomisch sinnvoll interpretierbaren Gesamtsaldos der kommunalen Haushalte ist erst nach einer Reihe von Bereinigungsoperationen möglich. Grundsätzlich ist die den Gemeinden vorgeschriebene Sollrechnung unter Einbeziehung der vorgesehenen Finanzverschuldung¹⁴⁾ ausgeglichen zu veranschlagen. Ein Saldo zwischen Einnahmen- und Ausgabensoll ergibt sich daher vor allem aus dem Budgetvollzug des betreffenden Jahres. Nach den für die Gemeinden geltenden Haushaltsvorschriften sind diese Salden im folgenden oder übernächsten Jahr in das Rechnungssoll einzusetzen (Vorjahresüber-

¹³⁾ Gemessen am Brutto-Produktionswert des Sektors "Baugewesen" laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung jedoch ohne Eigenleistungen im landwirtschaftlichen Nutzbau und Wohnbau (siehe Österreichisches Statistisches Zentralamt, 1979 S. 203). Wählt man als Bezugsgröße die Bauproduktion von Baugewerbe und Industrie, ergibt sich ein Anteil von nahezu 30%. Dabei ist zu berücksichtigen, daß einerseits die kommunalen Instandhaltungen nicht erfaßt sind, andererseits in den angegebenen Bauinvestitionen vermutlich sehr oft Leistungen des Baunebengewerbes enthalten sind.

¹⁴⁾ Im Gegensatz zur Haushaltspraxis des Bundes werden die Einnahmen aus Kreditaufnahme voll veranschlagt. Ausgenommen davon sind nur kurzfristige Kreditoperationen zur Überbrückung von Liquiditätsproblemen, die bloß die voranschlagsunwirksame Kassengebarung betreffen (Kassenkredite).

schüsse als Einnahme und umgekehrt). Überschüsse und Fehlbeträge von noch nicht fertiggestellten Projekten im außerordentlichen Haushalt können jedoch direkt durch Zuführung bzw. Entnahmen von Sonderrücklagen ausgeglichen werden. Daneben besteht in vielen Gemeinden die Praxis, den Abschluß der Sollrechnung der ordentlichen Gebarung über die Rücklagengebarung auszugleichen¹⁵⁾. Für die Berechnung eines Saldos aus der kommunalen Haushaltsstatistik bedeutet diese Praxis, daß im bereinigten Ausgabenüberschuß der Sollrechnung nicht exakt unterschieden werden kann, wieweit dieser Saldo durch Verschuldung nach außen, gegenüber dem nichtkommunalen Bereich, oder durch Entnahme aus Rücklagen finanziert wird (im haushaltstechnischen Sinn "innere Verschuldung"). Für die Betrachtung der Wirkung der Gemeindehaushalte auf das laufende BIP ist dieser Saldo allerdings von größerem Interesse als das jeweilige Brutto- oder Nettodefizit.

Die geeignetste Form, die jährliche Nettoverschuldung der Gemeinden zu erfassen, bestand daher darin, die jährliche Schuldaufnahme abzüglich Tilgungen zu berücksichtigen. Dazu kam eine Korrekturgröße für die Nettoverschuldung der Einheitshaushalte (das sind insbesondere Wien und die Vorarlberger Gemeinden) aus der Differenz der jährlichen Finanzschuldenstände und den als Ausgaben verrechneten Tilgungen dieser Gemeinden. Im einzelnen wurde der Saldo der Gemeindegebarungen aus der Differenz der wie folgt ermittelten bereinigten Einnahmen und Ausgaben gebildet:

¹⁵⁾ Dies ist z. B. auch im Wiener Haushalt üblich, der allerdings keinen außerordentlichen Teil aufweist. Die Länder sind ausdrücklich ermächtigt die Form der Abwicklung dieser Salden selbst zu bestimmen

Literaturhinweise

M. Baratz — H. Farr. Is Municipal Finance Fiscally Perverse National Tax Journal Nr. 12/1959

H. Bauer — E. Brandstetter — K. Goschler. Kommunale Investitionen und deren Finanzierung Wien 1977

D. Biehl — K. Jüttemeier — H. Legler. Zu den konjunkturellen Effekten der Länder- und Gemeindehaushalte in der BRD 1961 bis 1974, Die Weltwirtschaft Heft 1/1974

D. Biehl — K. Jüttemeier — H. Legler. Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte Tübingen 1978.

F. Giertz. Decentralization at the State and Local Level An Empirical Analysis National Tax Journal Nr. 2/1976

T. Haavelmo. Multiplier Effects of a Balanced Budget in: Readings in Fiscal Policy London 1955

Ordentliche und außerordentliche Einnahmen

- Vergütungen zwischen Verwaltungszweigen und Zuführungen vom ordentlichen an den außerordentlichen Haushalt
- als Einnahmen verrechnete Vorjahresüberschüsse
- Entnahme von Rücklagen im ordentlichen und außerordentlichen Haushalt
- Kreditaufnahme (bezüglich Korrektur siehe obige Ausführungen)

= bereinigte Einnahmen insgesamt

Ordentliche und außerordentliche Ausgaben

- Vergütungen zwischen Verwaltungszweigen und Zuführungen vom ordentlichen an den außerordentlichen Haushalt
- als Ausgaben verrechnete Vorjahresabgänge
- Zuführungen an Rücklagen im ordentlichen und außerordentlichen Haushalt
- Tilgungen (bezüglich Korrektur siehe obige Ausführungen)

= bereinigte Ausgaben insgesamt

Das so ermittelte Ergebnis kann als Annäherung an den Saldo der nachfragewirksamen Gebarung angesehen werden. Verschiedene Einschränkungen sind dabei allerdings im Auge zu behalten. Insbesondere sind noch Zahlungen zwischen den öffentlichen Körperschaften und die Gebarung von Realitäten und bestehenden Vermögen enthalten.

Die Schwierigkeiten im Umgang mit dem statistischen Material über die kommunalen Haushalte beruhen zu einem guten Teil darauf, daß sowohl die Richtlinien über Voranschläge und Rechnungsabschlüsse aus dem Jahre 1949 als auch die jetzt gültige Voranschlag- und Rechnungsabschlußverordnung haushaltstechnisch einen nennenswerten Spielraum offenlassen. Trotz der daraus resultierenden unterschiedlichen Praxis der Gemeinden bestehen nur für einzelne Posten einheitliche Richtlinien für die statistischen Meldungen über das Haushaltsergebnis.

A. Hansen — H. Perloff. State and Local Finance in the National Economy, Norton 1944

R. Klein — E. Münstermann. Kommunen und Konjunkturpolitik Die Problematik der Verstetigung des Gemeindefinanzsystems, Archiv für Kommunalwissenschaften, Bd 2 1978

E. Matzner. Öffentliche Investitionen 1950 bis 1966 Wien 1969.

R. Musgrave. The Theory of Public Finance, New York 1959

E. Nowotny. Ökonomische Analyse der Formen und Erfordernisse der Aufgabenfinanzierung, in *E. Matzner* (Hrsg.): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien 1977.

W. Oates. Fiscal Federalism. New York 1972

Österreichisches Statistisches Zentralamt Österreichs Volkseinkommen 1964 bis 1977 Wien 1979

R. Rafuse: Cyclical Behaviour of State and Local Finance, in *R. Musgrave* (Hrsg.): Essays in Fiscal Federalism Washington 1965.

Schönbäck — Khorsandi — Kovac — Melingo Struktur und längerfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte Österreichs, Der öffentliche Sektor 4/1979.

A. Wagner: Die Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf den Konjunkturverlauf in der Schweiz Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 1/1973