

WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 □ FAX 798 93 86

 **ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

Aufgabenorientierter Finanzausgleich

Gerhard Lehner

März 2003

Aufgabenorientierter Finanzausgleich

Gerhard Lehner

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung
im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes

Wissenschaftliche Assistenz: Brigitte Schütz

März 2003

AUFGABENORIENTIERTER FINANZAUSGLEICH

Inhaltsverzeichnis	Seiten
1. Vorbemerkung	1
2. Probleme des gegenwärtigen Finanzausgleichs	8
2.1 <i>Abgestufter Bevölkerungsschlüssel</i>	9
2.2 <i>Altersstruktur der Bevölkerung</i>	10
2.3 <i>Anpassungsprobleme an die Bevölkerungsentwicklung</i>	13
2.4 <i>Finanzbedarf gemäß § 12 Finanzausgleichsgesetz</i>	16
2.5 <i>Zusätzliche Indikatoren für die Verteilung der Ertragsanteile</i>	16
2.6 <i>Stabilitätspakt und Finanzausgleich</i>	18
3. Gemeindehaushalte nach Größenklassen	21
3.1 <i>Globaler Überblick</i>	21
3.1.1 <i>Einnahmenstruktur</i>	21
3.1.2 <i>Gesamtausgaben der Gemeinden</i>	24
3.2 <i>Ausgaben der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen in wichtigen Aufgabenbereichen</i>	28
3.2.1 <i>Allgemeine Verwaltung (Hauptverwaltung)</i>	30
3.2.2 <i>Personalentwicklung</i>	32
3.2.3 <i>Pensionen</i>	35
3.2.4 <i>Sicherheit</i>	38
3.2.5 <i>Pflichtschulen</i>	41
3.2.6 <i>Vorschulische Erziehung (Kindergärten)</i>	45
3.2.7 <i>Sport</i>	48
3.2.8 <i>Kunst, Kultur</i>	50
3.2.9 <i>Sozialausgaben</i>	53
3.2.10 <i>Wohnbau</i>	57
3.2.11 <i>Umwelt</i>	59
3.2.12 <i>Krankenanstalten</i>	61
3.2.13 <i>Straßen</i>	63
3.2.14 <i>Tourismus</i>	66
3.2.15 <i>Wirtschaftsförderung (Industrie/Gewerbe)</i>	68

3.2.16	Kommunale Einrichtungen	70
3.2.17	Sonstige kommunale Dienstleistungen	74
3.2.18	Finanzschuldzinsen	77
3.2.19	Landesumlage	82
3.2.20	Zusammenfassende Beurteilung	84
4.	Zusätzliche Aspekte eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs	88
4.1	<i>Kriterien für die Aufgabenzuordnung</i>	88
4.2	<i>Probleme der Mitfinanzierung von Aufgaben und Gemeindeverbänden</i>	90
4.3	<i>Mögliche Übereinstimmung von Aufgabenerfüllung und -finanzierung</i>	93
5.	Gemeindeaufgaben als Standortfaktor	96
6.	Zusammenfassung	98
	Literaturverzeichnis	100

1. Vorbemerkung

Die Rahmenbedingungen für die Gemeindehaushalte haben sich in den letzten Jahren grundlegend verändert. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie der innerösterreichische Stabilitätspakt sehen genaue Grenzen für die jährliche Neuverschuldung vor. In Österreich ist vereinbart, dass die Gemeinden insgesamt (ohne Wien) einen ausgeglichenen Haushalt erreichen (müssen). Sie dürfen somit keine Neuverschuldung mehr eingehen. Der Schuldenstand des gesamten Staates soll gemäß dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt 60% des BIP nicht übersteigen. Diese Quote dürfte nach den jüngsten Vorschlägen der EU-Kommission zur Interpretation des Europäischen Stabilitätspaktes an Bedeutung gewinnen. Diese (internationalen) Bestimmungen betreffen auch die Gemeinden und lassen ihre Budgetprobleme nunmehr stärker hervortreten. Sie werden daher den künftigen Finanzausgleich spürbar beeinflussen.

Der Spielraum der Gemeinden in ihrer Einnahmengestaltung ist sehr eng. Die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und verschiedene Transfers werden durch den Finanzausgleich bestimmt. Wichtige ausschließliche Gemeindeabgaben (Grundsteuer, Kommunalsteuer) sind ebenfalls bundesgesetzlich geregelt und bieten daher auch keine Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeinden. Dazu kommt, dass verschiedene Transferbeziehungen zu den Ländern von diesen festgelegt (geregelt) werden. Die Gemeinden müssen daher ihre Ausgaben weitgehend den vorgegebenen Einnahmen anpassen und sind in ihrer Budgetpolitik großteils von gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bundes und der Länder abhängig. Diese Probleme werden durch die Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt noch zusätzlich verstärkt.

Andererseits sind die Gemeinden künftig mit großen Herausforderungen konfrontiert. Sie leisten wichtige Beiträge zur Standortsicherung (im wachsenden Standortwettbewerb) und für die Lebensqualität. Dazu gehören insbesondere die kommunalen Dienstleistungen (Wasser, Abwasser, Müllbeseitigung etc.) sowie Aufgaben im Bildungsbereich (Pflichtschulen, Kindergärten, Musikschulen) und in der Infrastruktur, aber auch im Gesundheitsbereich und als "weiche" Infrastrukturfaktoren auch im Freizeitangebot und im kulturellen Bereich. Schließlich sind die Gemeinden mit wichtigen Verwaltungsaufgaben betraut, deren Umfang zunimmt.

Außerdem wird die demographische Entwicklung, der wachsende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung, auch die Gemeindehaushalte in den nächsten Jahren deutlich berühren. Sowohl im Hinblick auf Sachleistungen (Pflege, mobile Sozialdienste etc.), als auch in der Mitfinanzierung der Leistungen der Länder. Die finanziellen Verflechtungen zwischen den Gemeinden und den anderen öffentlichen Rechtsträgern werden vermutlich in Zukunft ein noch bedeutenderer Faktor in der Budgetpolitik der Gemeinden werden als bisher.

Die Budgetpolitik der Gemeinden ist somit von einer Art "magischem Dreieck" bestimmt. Erstens, vom geringen Gestaltungsspielraum der Einnahmen; zweitens, der Verpflichtung eines ausgeglichenen Haushalts und drittens, den (wachsenden) Anforderungen an die Erfüllung von Gemeindeaufgaben.

Der Finanzausgleich und die Verteilung der Steuereinnahmen haben daher für die Bewältigung der vorhin beschriebenen Aufgaben der Gemeinden maßgebliche Bedeutung. In seinen Grundzügen ist der österreichische Finanzausgleich in den letzten Jahrzehnten allerdings weitgehend unverändert geblieben. Er wurde den tiefgreifenden Änderungen in den Rahmenbedingungen, aber auch den Aufgaben der Gemeinden nicht angepasst. Er regelt primär die Verteilung der Steuereinnahmen (und verschiedener Transfers). Ausgleichsmechanismen spielen hingegen eine vergleichsweise geringe Rolle¹⁾. Der österreichische Finanzausgleich ist nicht aufgabenorientiert.

Die Aufteilung der Steuereinnahmen (auf die Gemeinden) ist überwiegend von der Volkszahl und dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel bestimmt. Diese starke Ausrichtung auf die Einwohnerzahl lässt wichtige Änderungen in den Aufgaben außeracht und könnte insbesondere im Hinblick auf die erwähnten wachsenden Anforderungen an die Gemeindehaushalte künftig erhebliche Probleme bringen, insbesondere wenn sie ausgeglichen budgetieren sollen.

Die vorliegende Untersuchung wurde vom Österreichischen Gemeindebund beim Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung in Auftrag gegeben.

¹⁾ In der Ersten Republik wurde daher auch nicht von einem Finanzausgleichsgesetz, sondern von einem Abgabenteilungsgesetz gesprochen (Hüttner, 2001, 32). Diese Bezeichnung trifft die Zielsetzung besser als der Begriff "Finanzausgleich".

Die Studie hat drei Zielsetzungen.

Erstens, es wird geprüft, inwieweit die Annahmen, die dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugrunde liegen, (noch) zutreffen oder von der Realität abweichen und bereits überholt sind. Ferner wird untersucht, welche zusätzlichen Faktoren in die Verteilung der Ertragsanteile einbezogen werden sollten (könnten). Außerdem wird analysiert, ob zeitliche Verzögerungen in der Anpassung der Ausgaben an die Veränderung der Einwohnerzahl die Probleme verschärfen.

Zweitens, wird untersucht, wie sich in einzelnen Aufgabenbereichen die Ausgaben in den Gemeinden (gegliedert nach Gemeindegrößenklassen) entwickeln und wie weit sie zwischen den Gemeindegrößenklassen auseinander klaffen sowie welche Ursachen dafür maßgeblich sind. Daraus lassen sich Anhaltspunkte für zusätzliche Komponenten und Modifikationen in der Aufteilung der Ertragsanteile und einzelner Transfers gewinnen.

Drittens, werden einige Vorschläge für eine stärkere Aufgabenorientierung in einem künftigen Finanzausgleich geprüft und zur Diskussion gestellt, wobei auch die Mitfinanzierung der Gemeinden von Aufgaben, die andere Gebietskörperschaften erfüllen, behandelt wird.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in fünf Abschnitte.

Im ersten Teil werden Probleme des gegenwärtigen Finanzausgleichs aufgezeigt. Das gilt insbesondere für die Dominanz der Einwohnerzahl in der Aufteilung der Steuereinnahmen. Auswirkungen der unterschiedlichen Altersstruktur sowie der zeitlichen Verzögerungen und der asymmetrischen Wirkungen der Ausgaben auf sinkende/steigende Einwohnerzahlen, die gegenwärtig weitgehend unberücksichtigt bleiben, werden ebenfalls ausführlich dargestellt und untersucht. Ferner werden in diesem Abschnitt einige Fragen der unzureichenden Definition des Finanzbedarfs (§ 12 Finanzausgleichsgesetz 2001) sowie die Einflüsse des innerösterreichischen Stabilitätspaktes behandelt.

Im zweiten Abschnitt werden die Ausgaben (je Einwohner) gegliedert nach Gemeindegrößenklassen detailliert analysiert. Dieser Teil stellt den Schwerpunkt der Untersuchung dar. Es erfolgt zunächst ein globaler Überblick über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden sowie der Verschuldung jeweils nach Gemeindegrößenklassen. Die Struktur der Einnahmen spielt eine wichtige Rolle und wird daher näher beschrieben, weil

sie die Probleme der Gemeindehaushalte in den einzelnen Gemeindegrößenklassen deutlich erkennen lässt.

Es werden die Zusammenhänge zwischen den Ertragsanteilen und den Ausgaben aufgezeigt. Den Hauptteil dieses Abschnittes bildet die Analyse der Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen in einzelnen Aufgabenbereichen. Daraus lassen sich wichtige Hinweise gewinnen, inwieweit der abgestufte Bevölkerungsschlüssel den Aufgaben der Gemeinden Rechnung trägt und Hinweise auf notwendige Modifikationen (zusätzliche Indikatoren) herausarbeiten.

Die Gliederung nach Aufgabenbereichen für die Analyse der Ausgaben empfiehlt sich aus mehreren Gründen. Zum einen spiegelt sie die unterschiedlichen Prioritäten besser, zum anderen ist es das Ziel dieser Studie, nach Komponenten zu suchen, die für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich herangezogen werden können und die Relevanz des abgestuften Bevölkerungsschlüssels abzuschätzen.

Diese Analyse zeigt die unterschiedlichen Probleme der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen und insbesondere die Abweichungen, die sich aus der Aufgabenerfüllung ergeben. Die zeitlichen Vergleiche beziehen sich auf die Jahre 1990/1995/2000. Sie geben somit auch einen Überblick über die Entwicklung und den Wandel der Prioritäten sowie die Abweichungen in den einzelnen Aufgabenbereichen in den neunziger Jahren. Aus diesem Abschnitt lassen sich Rückschlüsse auf die generelle Position der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen ziehen.

Die Untersuchung der Aufgabenbereiche erfolgt somit in zwei Richtungen. Erstens, im Vergleich der Ausgaben je Einwohner zwischen den Gemeindegrößenklassen und zweitens, im Vergleich der Jahre 1990/1995/2000, der die Entwicklung in den neunziger Jahren zeigt.

Für die Zusammenhänge zwischen den Ausgaben je Einwohner und den Gemeindegrößenklassen in den einzelnen Aufgabenbereichen lassen sich vier (mögliche) Tendenzen herausarbeiten, die ausführlich diskutiert und analysiert werden²⁾.

²⁾ Diese Gliederung wird auch in einer deutschen Studie verwendet. (Deutsches) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2001.

Erstens, ein U-förmiger Verlauf. Er bedeutet, dass die Ausgaben pro Kopf in den kleineren Gemeinden überdurchschnittlich hoch sind, mit steigender Bevölkerungszahl abnehmen und dann in den größeren Gemeinden wieder steigen.

Zweitens, die Ausgaben pro Kopf nehmen mit der Gemeindegrößenklasse zu, wobei jedoch zu untersuchen ist, ob die gegenwärtige Staffelung im abgestuften Bevölkerungsschlüssel der Ausgabenentwicklung je Einwohner entspricht.

Drittens, die Ausgaben je Einwohner sinken mit der wachsenden Einwohnerzahl in den Gemeinden.

Viertens, die Ausgaben pro Kopf bleiben für alle Gemeindegrößenklassen annähernd konstant.

In dieser Studie werden 18 Aufgabenbereiche (Voranschlagsabschnitte) analysiert und den hier skizzierten Typen (Varianten) nach Möglichkeit zugeordnet. Aus dieser Analyse lassen sich zwei Erkenntnisse gewinnen. Erstens, inwieweit der abgestufte Bevölkerungsschlüssel den ursprünglichen Annahmen heute (nicht mehr) genügt, und zweitens, welche Möglichkeiten zu diskutieren wären, um die Aufgabenorientierung im Finanzausgleich zu verstärken³⁾.

Im dritten Teil der Studie werden Kriterien für eine (neue) Aufgabenzuordnung vorgestellt. Vier Komponenten sind in diesem Zusammenhang wichtig.

Erstens, für Gemeinden eignen sich insbesondere jene Aufgaben, deren Nutzen personell zuordenbar und räumlich abgrenzbar ist. Das trifft für einen erheblichen Teil der bestehenden kommunalen Aufgaben zu (vor allem für Kindergärten, Musikschulen, Freizeiteinrichtungen, Wasser/Abwasser, Müllabfuhr, Sozialdienste, Seniorenheime).

Zweitens, ist die Frage positiver externer Effekte zu berücksichtigen. Dabei ist zu bedenken, dass kommunale Leistungen in vielen Fällen auch von Bürgern anderer Gemeinden mitbe-

³⁾ In Deutschland hat der Gesetzgeber aufgrund eines Erkenntnisses des Bundesverfassungsgerichts vom 11. 11. 1999 bis Ende 2002 ein "Maßstabegesetz" zu beschließen, das die Aufteilung der Steuereinnahmen zu konkretisieren hat (Geske, 2001). Dadurch wird die Aufgabenorientierung im Finanzausgleich in Deutschland (vermutlich) verstärkt.

nützt werden können. Es bestehen daher sogenannte "Spillover"-Effekte. Sie sind ein Merkmal zentraler Orte.

Drittens, spielen in diesem Zusammenhang Mindestkapazitäten und die Qualität der kommunalen Leistungen eine Rolle. Für die Erfüllung der Aufgaben benötigt man meist eine gewisse Mindestkapazität, um sie kostengünstig bereitstellen zu können. Es besteht vielfach eine Ausgaben(kosten)degression. Deshalb muss auch die Frage von Kooperationen zwischen Gemeinden behandelt werden, weil sie für viele Gemeinden künftig eine wichtige Entscheidung bedeuten könnte.

Viertens, spielt auch die (Mit-)Finanzierung von Aufgaben eine Rolle, die angesprochen werden muss.

Im vierten Teil der Arbeit werden einerseits zusätzliche Indikatoren für die Aufteilung der Ertragsanteile diskutiert und andererseits eine bessere Übereinstimmung von Aufgabenerfüllung und Finanzierung überlegt. Es handelt sich hier um eine Art von Ausblick auf einen künftigen Finanzausgleich. Es ist zu prüfen, ob sich für einzelne Aufgaben Normausgaben festlegen lassen, die dann als Indikator für die Verteilung der Ertragsanteile dienen könnten, wobei hier nur grobe Anhaltspunkte geliefert (aufgezeigt) werden können.

Im fünften Teil der Arbeit werden dann die Gemeindeaufgaben unter dem Gesichtspunkt des Standortwettbewerbs, aber auch der Lebensqualität analysiert. Dieser Teil der Untersuchung dient dazu, einerseits die Rolle der Gemeinden für die Sicherung des Wohlstandes, aber auch der sozialen Absicherung darzustellen. Die "Daseinsvorsorge" ist ein prägender Begriff im Rahmen der Gemeindeaufgaben⁴⁾ (Binder, 2002). Andererseits dient dieser Teil auch dazu, die Finanzierungsprobleme aufzuzeigen. In diesem Abschnitt wird noch einmal auf die große Bedeutung eines aufgabenorientierten Finanzausgleiches hingewiesen. Es spielen dabei auch zentralörtliche Funktionen eine wichtige Rolle.

Die Daten, die dieser Studie zugrunde liegen, sind von Statistik Austria (früher Statistisches Zentralamt) erstellt worden. Für 1990 sind den Pro-Kopf-Ausgaben die Einwohner nach

⁴⁾ Der Begriff "Daseinsvorsorge" stammt von *Forsthoff, E.*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., (Berlin) 1973.

der Volkszählung 1981, für 1995 und 2000 nach der Volkszählung 1991 zugrunde gelegt.

2. Probleme des gegenwärtigen Finanzausgleichs

Die Finanzausgleichsgesetze beruhen auf dem Finanzverfassungsgesetz 1948 (BGBl. 45/1948). Sie werden in der Regel für einen mehrjährigen Zeitraum abgeschlossen (seit Mitte der achtziger Jahre für jeweils vier Jahre, zwischen 1967 und 1985 noch für sechs Jahre). In der Grundstruktur ist der Finanzausgleich seit Jahrzehnten unverändert geblieben. Der Kern sind die Regelungen über die Verteilung der Steuereinnahmen und verschiedener Transfers. Das wichtigste Kriterium für die Verteilung der Steuereinnahmen (horizontal) zwischen den Gemeinden ist die Einwohnerzahl (einfache Volkszahl und vor allem der abgestufte Bevölkerungsschlüssel).

Die horizontale Verteilung der Gemeindeertragsanteile erfolgt in zwei Stufen. Zuerst werden die Ertragsanteile länderweise an die Gemeinden (an die Gemeinden des Burgenlandes, Kärntens etc.) und dann an die Gemeinden innerhalb des Landes verteilt. In beiden Fällen spielt der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine große Rolle. Ausgleichsmechanismen (zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gemeinden) haben nur eine geringe Bedeutung. Lediglich die Sockelbeträge (gemäß § 12 Abs. 2 Zi. 2 FAG 2001) und die "Vorweganteile" (gemäß § 12 Abs. 2 Zi. 1 FAG 2001) weisen gewisse Ausgleichswirkungen auf.

In der länderweisen Verteilung auf die Gemeinden werden gegenwärtig rund 56% der Gemeindeertragsanteile nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel aufgeteilt und etwas mehr als 13% nach der (einfachen) Volkszahl. Für rund 70% der Ertragsanteile der Gemeinden (länderweise) bildet somit die Einwohnerzahl die Basis. Die restlichen 30% werden nach fixen Prozentsätzen und dem örtlichen Aufkommen verteilt.

Innerhalb des Landes erfolgt die Aufteilung auf die Gemeinden in einem fünfstufigen Verfahren (§ 12 FAG 2001). Zuerst werden die Bedarfszuweisungsmittel ausgeschieden (§ 12 Abs. 1 FAG 2001). Sie betragen 12,7% der ungekürzten Ertragsanteile (mit Ausnahme der Anteile der Gemeinden an der Werbeabgabe). Sie werden im Finanzausgleichsgesetz als zweckgebundene Landesmittel bezeichnet. Dieser Begriff ist (ökonomisch) problematisch, weil in der vertikalen Verteilung diese Einnahmen (Bedarfszuweisungsmittel) den Gemeinden zugerechnet werden.

Im zweiten Schritt erhalten zunächst jene Gemeinden, deren Finanzkraft im Vorjahr den Finanzbedarf nicht erreichte, 30% des Unterschiedsbetrages (zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf) abgegolten (§ 12 Abs. 2 Zi. 1) (Vorweganteil). Diese Komponente spielt allerdings nur eine geringe Rolle. Es werden nur rund 2½% der Ertragsanteile der Gemeinden nach diesem Schlüssel aufgeteilt.

Der dritte Faktor ist der Getränkesteuer- und Werbesteuerausgleich. Nach diesem Faktor werden gegenwärtig rund 7% der Ertragsanteile verteilt.

Als vierte Komponente der Aufteilungsschlüssel ist ein Sockelbetrag eingeführt. Jede Gemeinde erhält pro Einwohner einen fixen Anteil, der im gegenwärtigen Finanzausgleich (ab 2001) kräftig angehoben wurde und bis 2004 auf 72,66 € je Einwohner steigt (im Jahre 2001 betrug dieser Sockelbetrag 43,77 € je Einwohner). Im Jahre 2002 entfielen auf diesen Sockel rund 6% der Ertragsanteile (ohne Bedarfszuweisungsmittel). Er wird bis 2004 auf etwa 10% ansteigen.

Die verbleibenden Ertragsanteile, das sind (immer noch) rund 80% der Gemeindeertragsanteile, werden nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel auf die einzelnen Gemeinden des jeweiligen Landes verteilt (§ 12 Abs. 2 Zi. 5 FAG 2001). Das lässt die große Bedeutung und Dominanz dieses Kriteriums erkennen. Es ist daher notwendig, sich damit näher auseinander zu setzen.

2.1 Abgestufter Bevölkerungsschlüssel

Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel beruht (theoretisch) auf dem sogenannten "Brecht'schen Gesetz" (*Zimmermann – Henke, 2001, S. 40; Brecht, 1932*), das von der Annahme ausgeht, dass mit steigender Bevölkerungszahl (wachsender Bevölkerungsdichte) die Ausgaben pro Einwohner überproportional zunehmen. In diesem Zusammenhang sind in dieser Studie zwei Fragestellungen zu prüfen.

Erstens, deckt sich die tatsächliche Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben in den österreichischen Gemeinden (nach Gemeindegrößenklassen) mit dieser grundlegenden Annahme des Brecht'schen Gesetzes,

zweitens, entsprechen die "Sprünge" im gegenwärtigen abgestuften Bevölkerungsschlüssel in Österreich der Entwicklung der Ausgaben innerhalb und zwischen den Gemeindegrößenklassen.

Die erste Frage steht im Mittelpunkt dieser Studie. Sie wird im nächsten Abschnitt ausführlich analysiert und beantwortet. Die zweite Frage wird ebenfalls eingehend untersucht. Es fällt allerdings auf, dass insbesondere die erste Stufe (bis 10.000 Einwohner) sehr lang ist und dadurch eine Art "innerer Degression" entsteht.

Die gegenwärtige Festlegung der "Vervielfacher" ($1\frac{1}{3}$, $1\frac{2}{3}$ etc.) geht von der Annahme aus, dass innerhalb der jeweiligen Stufe die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden konstant bleiben. Das widerspricht aber den ursprünglichen Vorstellungen des Brecht'schen Gesetzes. Die im Gesetz festgeschriebenen Vervielfacher sind Durchschnittswerte. Sie bevorzugen daher Gemeinden am Beginn der jeweiligen Stufe (11.000 Einwohner, 21.000 Einwohner, 51.000 Einwohner) und benachteiligen daher jene, die sich am Ende der jeweiligen Stufe befinden.

Die Einschleifregelungen mildern (in den Bereichen 9.000 bis 10.000 Einwohner, 18.000 bis 20.000 Einwohner und 45.000 bis 50.000 Einwohner) das Problem zwar, lösen es aber nicht vollständig. Die innere Degression ist jedenfalls eine Schwäche der gegenwärtigen Regelung. Eine endgültige Beurteilung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels (in der gegenwärtigen Form) ist zwar erst nach dem folgenden Abschnitt möglich, dennoch zeichnen sich bereits in diesem Abschnitt einige Probleme ab.

2.2 Altersstruktur der Bevölkerung

Die Aufgaben und damit auch die Ausgaben der Gemeinden werden von der Altersstruktur der Bevölkerung maßgeblich geprägt. Die Bevölkerung wird in der Regel für die Altersstruktur in drei Gruppen gegliedert. Erstens, jenen Teil der Bevölkerung, der noch nicht berufstätig ist und sich in Ausbildung befindet. Er umfasst im Wesentlichen die 0- bis 15-Jährigen. Zweitens, die berufstätige Bevölkerung, das sind die 15- bis 60-Jährigen und drittens, die nicht mehr Berufstätigen, die über 60-Jährigen.

Die junge Generation (0- bis 15-Jährige) ist insbesondere für die Bildungsausgaben maßgeblich. Im Rahmen der Gemeinden sind das vor allem die Aufwendungen für die vor-

schulische Erziehung (Kinderbetreuungseinrichtungen), die Pflichtschulen und die Musikschulen. Die ältere Generation nimmt vor allem Sozialleistungen (Pflege, häusliche Dienste usw.) aber auch die Gesundheitsleistungen (Krankenanstalten) überdurchschnittlich in Anspruch.

Die Bevölkerungsstruktur und ihre Veränderung wirken sich daher auf die Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden spürbar aus, wobei zwischen den Bundesländern erhebliche Abweichungen bestehen. Der Finanzausgleich nimmt auf diese Probleme der Altersstruktur nicht Rücksicht.

Übersicht 1: Altersstruktur der Bevölkerung
Österreich ohne Wien

	1990	2000	2010 Prognose
Einwohner in der Altersgruppe			
Unter 15 Jahre	1.135.761	1.117.592	965.949
15 bis unter 60 Jahre	3.871.763	4.039.603	4.026.196
über 60 Jahre	1.197.811	1.344.393	1.558.036
Insgesamt	6.205.335	6.501.588	6.550.181
In % der Gesamtbevölkerung			
Unter 15 Jahre	18,3	17,2	14,7
15 bis unter 60 Jahre	62,4	62,1	61,5
über 60 Jahre	19,3	20,7	23,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Q: Statistik Austria, Demographisches Jahrbuch 2000; Statistisches Jahrbuch 2003

Die Zahl der 0- bis 15-Jährigen ist langfristig deutlich rückläufig. 1990 entfielen noch 18,3% der Gesamtbevölkerung auf diese Altersgruppe. Im Jahre 2000 waren es nur mehr 17,2% (Übersicht 1). Dieser Rückgang wird sich auch in den nächsten Jahren weiter fortsetzen. Für 2010 wird mit einem Anteil der 0- bis 15-Jährigen von 14,7% gerechnet. Für die Ausgaben sind auch die absoluten Zahlen wichtig. Im Jahre 1990 waren 1,14 Mio. Personen in Österreich (ohne Wien) unter 15 Jahre alt, im Jahre 2000 rund 1,12 Mio. Personen. Für 2010 ist hingegen mit einem deutlich stärkeren Rückgang auf 0,97 Mio. Personen im Alter von 0 bis 15 Jahren zu rechnen.

Das bedeutet, dass zwar die Anteile rückläufig sind, aber die absolute Zahl in den neunziger Jahren fast konstant blieb und erst in den nächsten Jahren spürbar sinkt. Grundsätzlich ergibt sich daher aus dieser Entwicklung nur wenig Entlastung für die Gemeinden.

Andererseits nimmt die Zahl der älteren Menschen merklich zu. Der Anteil der über 60-Jährigen stieg von 19,3% im Jahre 1990 auf 20,7% im Jahre 2000. Bis 2010 wird er auf 23,8% zunehmen (Übersicht 1). Die absolute Zahl verdeutlicht jedoch die Probleme besser. 1990 waren 1,20 Mio. Personen in Österreich (ohne Wien) älter als 60 Jahre, im Jahre 2000 hingegen bereits 1,34 Mio. und für 2010 wird mit 1,56 Mio. Personen gerechnet, die älter als 60 Jahre sind. Das sind 2010 um rund 214.000 Leute mehr als im Jahre 2000 (Übersicht 1). Das stellt die Einrichtungen und Ausgaben der Gemeinden vor große Herausforderungen. Aus dieser Entwicklung zeigt sich bereits, dass die Altersstruktur eine wichtige zusätzliche Komponente für die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden darstellen sollte.

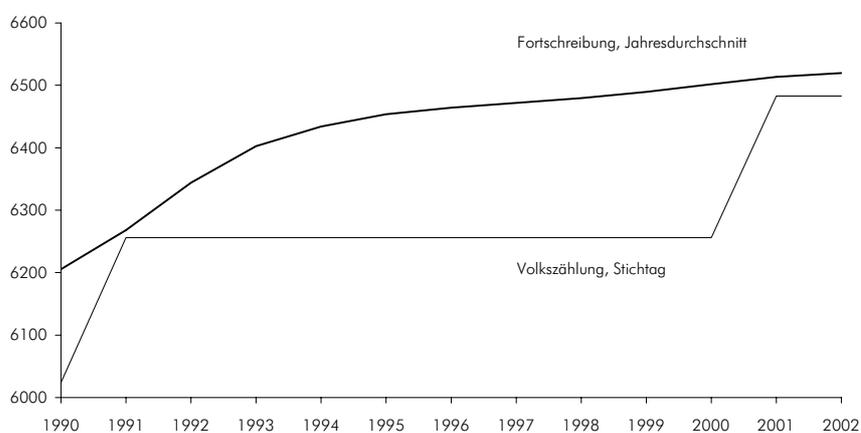
Dazu kommt, dass sich ein deutliches West-Ost-Gefälle in der Altersstruktur zeigt. In den westlichen Bundesländern ist der Anteil der jüngeren Menschen (0 bis 15 Jahre) höher als im österreichischen Durchschnitt, wogegen der Anteil der älteren Leute in Niederösterreich, Steiermark, aber auch im Burgenland überdurchschnittlich hoch ist. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren nicht ändern.

Wie stark die Altersstruktur eine Rolle spielt, lässt sich an einem einfachen Beispiel veranschaulichen. Im Jahre 2000 gaben die Gemeinden (ohne Wien) 1,46 Mrd. € für Bildung (einschließlich Kindergärten) aus. Der Rückgang der Zahl der jüngeren Menschen in den nächsten Jahren wird sich jedoch kaum in den Ausgaben auswirken, weil erhebliche zeitliche Verzögerungen bei der Anpassung der Ausgaben bestehen, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird. Auf der anderen Seite nimmt die Zahl der älteren Menschen sprunghaft zu. Die Gemeinden gaben im Sozial- und Gesundheitsbereich im Jahre 2000 1.765 Mio. € aus. Das sind etwa 14% der Gesamtausgaben der Gemeinden (ohne Tilgungen). Selbst wenn die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden in diesem Bereich in den nächsten Jahren unverändert blieben, würden die Aufwendungen jährlich um 1,5% zunehmen. Daher wird sich die Verschiebung in der Altersstruktur auf die Ausgaben der Gemeinden spürbar auswirken. Die Veränderungen und die hohen Ausgaben je Einwohner für die älteren Menschen bringen daher zusätzliche Probleme für die Gemeindefinanzierung in der Zukunft, die in der Aufteilung der Ertragsanteile zu berücksichtigen wären.

2.3 Anpassungsprobleme an die Bevölkerungsentwicklung

Die Einwohnerzahl entwickelt sich kontinuierlich, wogegen die Volkszählung, die für die Aufteilung der Ertragsanteile maßgeblich ist, stichtagsbezogen ist und sich daher (in zehnjährigem Abstand) sprunghaft verändert. Diese Abweichungen lassen sich aus einem Vergleich zwischen den Volkszählungsergebnissen einerseits und der Bevölkerungsfortschreibung andererseits deutlich erkennen (Abbildung 1). Mit wachsendem zeitlichem Abstand von der letzten Volkszählung (Stichtag) werden die Abweichungen größer.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in den Ländern ohne Wien
1.000 Personen



Q.: Statistik Austria, Volkszählung 2001, Statistisches Jahrbuch 2003

Aus dieser Entwicklung und der fehlenden Anpassung der Ertragsanteile ergeben sich zwei Probleme. Einerseits sind jene Gemeinden, die eine (rasch) wachsende Bevölkerung aufweisen, gegen Ende des Volkszählungszeitraumes benachteiligt, weil selbst bei unveränderten Pro-Kopf-Ausgaben die Aufwendungen durch die Bevölkerungszunahme steigen. Die Ertragsanteile spiegeln diese Entwicklung nicht und diese Gemeinden kommen daher in (zusätzliche) finanzielle Schwierigkeiten. Kreditaufnahmen sind wegen des Stabilitätspaktes (wenn überhaupt) nur sehr eingeschränkt möglich. Erst die Volkszählung verringert dann diese Probleme.

Auf der anderen Seite bringt die (neue) Volkszählung jenen Gemeinden Probleme, deren Einwohnerzahl unterdurchschnittlich zunimmt, stagniert oder gar rückläufig ist. Sie erhalten

nach der Volkszählung weniger Einnahmen (Ertragsanteile), eine sofortige Anpassung der Ausgaben an die geringeren Ertragsanteile ist aber oft nicht möglich.

In Gemeinden, deren Bevölkerung zwar weiter wächst, aber weniger als im österreichischen Durchschnitt, würde eine Ausgabenanpassung zu sinkenden Pro-Kopf-Ausgaben führen. Es müssten somit Leistungen eingeschränkt werden. Diese Gemeinden haben jedenfalls in den Jahren nach der Volkszählung wachsende Schwierigkeiten, ihre Ausgaben zu finanzieren.

Aber auch Gemeinden, deren Einwohnerzahl schrumpft, können die Ausgaben meist nicht sofort anpassen, weil in den meisten Aufgabenbereichen sogenannte Ausgabenremanzen bestehen. Sie entstehen durch einen erheblichen Anteil an Fixausgaben, die vom Bevölkerungsniveau unabhängig sind.

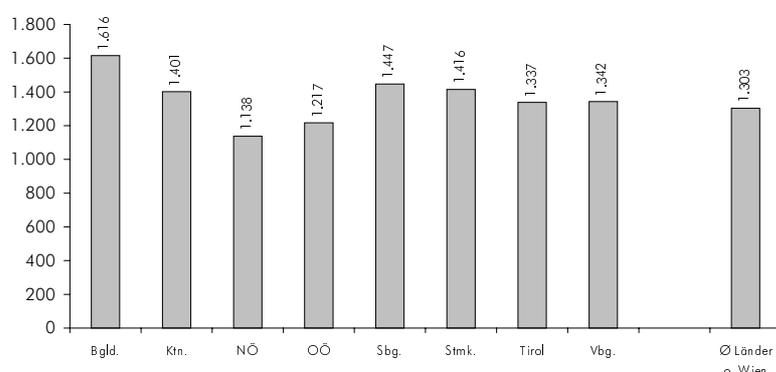
Dazu zählt ein Teil der Verwaltungsaufwendungen, aber auch etwa die Finanzschuldzinsen, die vergangenheitsbezogen sind. Fixausgaben bestehen aber auch etwa im Bereich der Freizeiteinrichtungen und der Bildung. Selbst im Sozialbereich (und auch in den Krankenanstalten) kann eine Anpassung der Ausgaben nur mit zeitlicher Verzögerung erfolgen, weil in der Regel die Kapazitäten nicht sofort verringert werden können. Das gilt nicht nur für die Sachausgaben, sondern auch für das Personal. Daher steigen in diesen Bereichen, in denen die Nachfrage (gemessen an der Zahl der Bevölkerung oder der Schüler usw.) sinkt, die Ausgaben pro Leistungseinheit (etwa pro Schüler). Diese Gemeinden kommen nach der Volkszählung in Schwierigkeiten.

Das lässt sich am Beispiel der Pflichtschulen sehr deutlich zeigen. Die sinkende Schülerzahl führt nicht sofort zu einer entsprechenden Anpassung der Ausgaben, sondern die Pro-Kopf-Aufwendungen nehmen zunächst noch deutlich zu. Daher sind in jenen Bundesländern, in denen die Schülerzahl rückläufig ist, die Pro-Kopf-Ausgaben oft überdurchschnittlich (siehe Abbildung 2). Die rückläufige Schülerzahl konnte dort offenbar nicht durch entsprechende Anpassungen der Kapazitäten sofort kompensiert werden. Das bewirkt, dass die Zahl der Schüler je Klasse sinkt, die Ausgaben pro Schüler dadurch aber steigen, weil die Anpassung verzögert erfolgt.

Die Anpassung der Ausgaben an die geänderte Bevölkerungszahl erfolgt in der Regel sprunghaft. Das gilt sowohl für die wachsende Bevölkerung als auch für die schrumpfende.

Die Kapazitäten sind in vielen Bereichen nicht flexibel. Im Bildungsbereich zeigt sich diese mangelnde Flexibilität in höheren/sinkenden Schülerzahlen pro Klasse oder bei den Kindergärten etwa in der Zahl der Kinder je Gruppe. Das gilt aber auch in anderen Bereichen, etwa im Verwaltungsbereich. Diese Situation führt zu schwankenden Kapazitätsauslastungen.

Abbildung 2: Ausgaben der Gemeinden für Pflichtschulen je Schüler im Jahr 2000 nach Bundesländern
Ausgaben VA 21 + 22 in Euro je Schüler



Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

In der Regel spiegeln sich solche Verzögerungen bei steigender Nachfrage (etwa nach Kinderbetreuungsplätzen etc.) zunächst in der Qualität der öffentlichen Leistungen (etwa längere Wartezeiten im Verwaltungsbereich, überfüllte Kindergartengruppen oder Klassen in den Pflichtschulen). Die Pro-Kopf-Ausgaben sinken. Diese Probleme führen dann meist mit zeitlicher Verzögerung zu einer (sprunghaften) Anpassung des Angebots (der Kapazitäten). Die Ausgaben steigen dann ebenfalls sprunghaft. Das gilt sowohl für die Investitionen, aber auch für den Personalaufwand und die laufenden Sachausgaben. Die Nachfrage wächst meist erst allmählich in die gestiegenen Kapazitäten hinein. Andererseits können die Ausgaben bei sinkender Nachfrage nicht sofort abgebaut, sondern nur in längeren Zeiträumen angepasst werden. Insofern entsteht eine gewisse zeitliche Asymmetrie in der Anpassung.

Aus diesen zeitlichen Anpassungsproblemen ergibt sich, dass die Perioden für die Veränderung der Ertragsanteile mit 10 Jahren zu lang sind. Es wäre daher zu überlegen, mit Hilfe des neuen zentralen Melderegisters (ZMR) die Zeiträume für die Anpassung der Er-

tragsanteile zu verkürzen und etwa auf die Dauer des Finanzausgleiches abzustellen. Das könnte bedeuten, dass am Beginn einer neuen Finanzausgleichsperiode auch die Ertragsanteile entsprechend angepasst werden (nach dem Stand der Bevölkerung laut ZMR).

2.4 Finanzbedarf gemäß § 12 Finanzausgleichsgesetz

Der Finanzbedarf, der eigentlich ausgabenorientiert sein soll, ist gemäß § 12 Finanzausgleichsgesetz 2001 einnahmenseitig definiert⁵⁾. Im Grunde ist diese Bestimmung tautologisch, weil der Finanzbedarf von der Finanzkraft und damit der Einnahmenseite abhängt. Er ist daher für den aufgabenorientierten Finanzausgleich als Ausgangspunkt nicht geeignet. Im Finanzausgleichsgesetz finden sich wenige Bestimmungen, die für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich geeignet wären. Zwar gibt es einige zweckgebundene Transfers (für Nahverkehr usw.), doch ist ihre Bedeutung gering. Die Aufteilungskriterien der Ertragsanteile nehmen auf die Aufgaben eigentlich keinen Bezug. Im Grunde fehlt daher im Finanzausgleich eine ausgabenseitige Festlegung des Finanzbedarfes. Die Finanzkraft, die als zusätzlicher Indikator von verschiedenen Seiten in Erwägung gezogen wird, ist einnahmenseitig definiert und würde daher das Konzept eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs stören.

2.5 Zusätzliche Indikatoren für die Verteilung der Ertragsanteile

Die Konzentration in der Verteilung der Ertragsanteile auf die Einwohnerzahl ist problematisch, weil sie den vielfältigen Aufgaben der Gemeinden nicht ausreichend Rechnung trägt. Als zusätzliche Komponenten kommen neben der Altersstruktur etwa die Gebietsfläche und/oder die Länge der Gemeindestraßen für bestimmte Aufgaben in Frage. Wichtige Anknüpfungspunkte könnten auch die Arbeitsplätze und etwa die Nächtigungen im Tourismus sein.

⁵⁾ § 12 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz 2001 legt fest, dass der Finanzbedarf aus der Landesdurchschnittskopfquote der Finanzkraft des Vorjahres, die mit der abgestuften Bevölkerungszahl der Gemeinden vervielfacht wird, zu bilden ist. Die Landesdurchschnittskopfquote ergibt sich aus der Finanzkraft aller Gemeinden dieses Landes geteilt durch die Volkszahl des Landes. Daher ist der Finanzbedarf einnahmenseitig definiert, weil die Finanzkraft aus dem Aufkommen an Grundsteuer und Kommunalsteuer ermittelt wird.

Die Siedlungsfläche (nicht die Katasterfläche) ist vor allem für die Ausgaben im Straßenbereich, aber auch in der Wasser-/Abwasserversorgung und möglicherweise für andere kommunale Dienstleistungen von Bedeutung. Der Zusammenhang dieser Aufgaben mit der Fläche ist teilweise größer als mit der Einwohnerzahl. Vielleicht könnten durch die Einbeziehung der Fläche auch die Probleme, die mit den Zweitwohnsitzen verknüpft sind (weil sie oft zusätzliche Ausgaben erfordern), entschärft werden.

Im Gegensatz zu den Annahmen des "Brecht'schen Gesetzes" weisen dünnbesiedelte Gemeinden eher höhere Pro-Kopf-Ausgaben in diesen Bereichen auf als dichtbesiedelte⁶⁾. Daher sollte die Gebietsfläche (Dauersiedlungsraum) als Indikator mitberücksichtigt werden. Es wäre denkbar, den Anteil der flächenrelevanten Ausgaben als Prozentsatz der Gesamtausgaben zu definieren und entsprechende Anteile an den Ertragsanteilen nach der Siedlungsfläche aufzuteilen. Die Daten über den Dauersiedlungsraum sind, nach Gemeinden gegliedert, bei Statistik Austria vorhanden. Auf Details wird im Abschnitt 3 der Studie noch näher eingegangen.

Neben der Fläche könnte auch die Gemeindestraßenlänge als (zusätzlicher) Indikator herangezogen werden. Sie wäre im Grunde eine brauchbare Basis für die Verteilung der Finanzierungsmittel für die Ausgaben für Straßen, doch sind darüber Daten bisher nur unzureichend verfügbar.

Eine weitere wichtige Komponente für die Verteilung der Ertragsanteile sind die Arbeitsplätze. Die Kommunalsteuer deckt infolge der Ausnahmen diesen Aspekt nur unzureichend ab. Gemeinden mit einem hohen Anteil an öffentlich Bediensteten und/oder im Pflegebereich (Gesundheitsbereich) sind hier benachteiligt, weil für diese Arbeitnehmer keine Kommunalsteuer zu entrichten ist. In Zukunft wird jedoch gerade diesem Bereich für die Arbeitsplatzbeschaffung wachsende Bedeutung zukommen. Außerdem erfordern die Arbeitsplätze teilweise höhere Aufwendungen, als die Kommunalsteuer bringt.

Die Arbeitsplätze als zusätzlicher Indikator würden zudem die Attraktivität von Betriebsansiedlungen für die Gemeinden erhöhen. In der tatsächlichen Ausgestaltung dieses Indika-

⁶⁾ Diese Entwicklung zeigt sich auch in Deutschland, insbesondere in den flächengroßen, dünn(er) besiedelten neuen Bundesländern (*Bundesamt für Bauwesen*, S. 7).

tors müssten jedoch einige statistische Probleme noch gelöst werden. Eigentlich müssten Jahresdurchschnittswerte zugrunde gelegt werden.

Ein Faktor könnte ferner die Nächtigungszahl im Tourismus sein. Der Tourismus stellt an die Gemeinden erhebliche Anforderungen in der Freizeitinfrastruktur, aber auch im kulturellen Angebot usw.

Diese Probleme werden im Abschnitt 3 noch einmal aufgegriffen.

2.6 Stabilitätspakt und Finanzausgleich

Der innerösterreichische Stabilitätspakt stellt die Gemeinden vor zusätzliche Herausforderungen. Wenngleich die Überstellung wichtiger Aufgaben in den Voranschlagsabschnitt 85 als Quasi-Kapitalgesellschaften die Lage etwas entschärft, bleibt dennoch eine Reihe von Problemen offen.

Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit Defizite von Gemeinden mit Überschüssen anderer Gemeinden kompensiert werden. Das hängt auch von der Solidarität zwischen den Gemeinden ab. Es zeigt sich aus der Vergangenheit, dass es für die Gemeinden (ohne Wien) bisher sehr schwierig war, ausgeglichene Haushalte zu erreichen. In der Periode 1995/2000 haben sie dieses Ziel nur selten erreicht (Übersicht 2). Lediglich 1997 und 1998 wiesen sie Überschüsse auf, in den anderen Jahren Defizite. Im Durchschnitt der Jahre 1995/2000 erreichten die Gemeinden einen Abgang von 0,05 Prozentpunkten des BIP. 2001 wiesen sie zwar einen leichten Überschuss aus, doch war dieser auf die Mehreinnahmen aus der Anspruchsverzinsung zurückzuführen, die den Gemeinden (vorübergehend) zusätzliche Einnahmen brachten. In den Jahren 2002/2003 fehlen diese Einnahmen, wodurch sich die Salden wieder verschlechtern könnten.

Bei den Gemeinden klaffen der administrative Saldo und der VGR-Saldo (wie bei den Ländern) deutlich auseinander. Da jetzt die Schuldenquote wieder eine größere Rolle in der Beurteilung der Budgetpolitik durch die Europäische Union spielt, muss auch die Neuverschuldung künftig stärker beachtet werden. Sie wird vom administrativen Saldo bestimmt. Dieser war jedoch für die Gemeinden insgesamt während der gesamten neunziger Jahre negativ (Übersicht 2).

Der Schuldenstand der Gemeinden (ohne Wien) lag Ende 2000 daher mit 9.594,4 Mio. € um 24% über dem Niveau von Ende 1995. Zwischen dem VGR-Saldo und der Neuverschuldung bestehen sowohl im Niveau als auch in der zeitlichen Entwicklung erhebliche Unterschiede. Die Verschuldung ist im Zeitraum 1995/2000 jährlich gestiegen, wogegen der VGR-Saldo zwischen Überschuss und Abgang pendelt (Übersicht 2). So wies der VGR-Saldo 1998 einen Überschuss von 145 Mio. € aus, der administrative Saldo hingegen einen Abgang von 310 Mio. € (Übersicht 2).

Übersicht 2: Budgetsalden der Gemeinden

	Administrativer	Finanzierungssaldo	Administrativer	Finanzierungssaldo
	Saldo	lt. ESVG 95	Saldo	lt. ESVG 95
	Mio. Euro		In % des BIP	
1990	- 124	+ 178	- 0,1	+ 0,1
1991	- 257	- 257	- 0,2	- 0,2
1992	- 377	+ 6	- 0,2	+ 0,0
1993	- 613	- 351	- 0,4	- 0,2
1994	- 558	- 407	- 0,3	- 0,2
1995	- 684	- 375	- 0,4	- 0,2
1996	- 469	- 205	- 0,3	- 0,1
1997	- 309	+ 97	- 0,2	+ 0,1
1998	- 310	+ 145	- 0,2	+ 0,1
1999	- 422	- 121	- 0,2	- 0,1
2000	- 373	- 75	- 0,2	- 0,0

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Die Abweichungen in der Verschuldung zwischen den Gemeinden sind verhältnismäßig groß. Überdurchschnittlich stark sind die niederösterreichischen und steirischen Gemeinden verschuldet, wogegen in Kärnten, Tirol die Verschuldung unter dem österreichischen Durchschnitt liegt.

Diese großen Unterschiede erschweren den ausgeglichenen Haushalt für alle österreichischen Gemeinden (ohne Wien) nicht zuletzt, weil die unterschiedlich hohen Zinsausgaben den "Maastricht-Saldo" beeinflussen.

Der Stabilitätspakt engt im Grund den Spielraum für die Gemeinden ein. Es wird daher notwendig sein, durch eine entsprechende Anpassung der Einnahmen an die Aufgaben

diesen Spielraum zu erweitern, weil sonst längerfristig das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts für die Gemeinden insgesamt gefährdet wäre.

3. Gemeindehaushalte nach Größenklassen

Dieser Abschnitt bildet den Schwerpunkt der Untersuchung. Zunächst erfolgt ein kurzer globaler Überblick über die wichtigsten Einnahmenkomponenten (Ertragsanteile, gemeindeeigene Abgaben, Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen etc.) sowie die Gesamtausgaben (ohne Tilgungen) und die Verschuldung je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen.

Dieser globale Überblick lässt die finanzielle Position der Gemeinden nach Größenklassen und ihre Veränderung in den neunziger Jahren erkennen. Es werden dann die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen in 18 Bereiche gegliedert und getrennt analysiert. Jeder dieser Bereiche wird den vier schon beschriebenen Verlaufsmustern der Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen nach Möglichkeit zugeordnet.

3.1 Globaler Überblick

Der globale Überblick gliedert sich in drei Teile. Zunächst wird die Einnahmenstruktur der Gemeindehaushalte (ohne Wien) nach Größenklassen skizziert. Dann erfolgt eine globale Darstellung der Ausgaben (ohne Tilgungen) und schließlich wird der Schuldenstand (nach Gemeindegrößenklassen) beschrieben. Er spiegelt die finanzielle Position der Gemeinden deutlich und gibt Hinweise, inwieweit die Gemeinden zum Stabilitätspakt beitragen (können).

3.1.1 Einnahmenstruktur

Die Einnahmen der Gemeinden (ohne Kreditaufnahmen) werden hier in vier Komponenten unterteilt. Erstens, die Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben; zweitens, die gemeindeeigenen Abgaben; drittens, die Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und viertens, die sonstigen Einnahmen.

Daraus lässt sich bereits die unterschiedliche Bedeutung der Ertragsanteile (und damit auch des abgestuften Bevölkerungsschlüssels) in den einzelnen Gemeindegrößenklassen und allfällige Umschichtungen in den neunziger Jahren erkennen.

Von den Einnahmen der Gemeinden (ohne Kreditaufnahmen) entfielen im Jahre 2000 28,8% auf die Ertragsanteile. Dieser Anteil ist in den neunziger Jahren leicht gestiegen

(1990 27,4%) (Übersicht 3)⁷⁾. Die Gemeinden stützen sich in recht unterschiedlichem Maß auf die Ertragsanteile. Sie tragen in den kleineren und mittleren Gemeinden weniger zur Finanzierung der Ausgaben bei als in den großen (über 50.000 Einwohner). Das dürfte mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zusammenhängen, der den größeren Gemeinden höhere Ertragsanteile bringt.

Übersicht 3: Struktur der Einnahmen der Gemeinden ohne Wien nach Größenklassen

In % der Gesamteinnahmen (ohne Schuldenaufnahmen)

Einwohnergrößenklasse:	Bis 500	501 - 1.000	1.001 - 2.500	2.501 - 5.000	5.001 - 10.000	10.001 - 20.000	20.001 - 50.000	50.001 - 500.000	Gemeinden ohne Wien
<u>2000</u>									
Ertragsanteile	23,4	28,6	29,7	28,2	23,6	26,4	29,0	33,9	28,8
Gemeindeabgaben	10,9	12,0	14,5	18,8	19,9	19,2	16,9	23,1	18,2
Gebühren	6,6	8,2	9,4	10,9	10,9	9,4	7,8	6,5	9,1
Sonstige	59,2	51,2	46,5	42,1	45,5	45,0	46,3	36,6	43,8
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahmen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<u>1995</u>									
Ertragsanteile	21,4	27,2	27,3	25,2	20,4	22,3	25,1	26,1	24,9
Gemeindeabgaben	12,6	14,2	16,2	20,5	21,4	20,4	18,0	22,2	19,5
Gebühren	4,8	6,6	7,9	9,1	9,3	8,3	7,5	5,1	7,6
Sonstige	61,2	51,9	48,6	45,2	48,9	49,0	49,4	46,5	48,0
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahmen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<u>1990</u>									
Ertragsanteile	26,3	29,3	29,7	27,0	22,1	23,9	24,0	31,7	27,4
Gemeindeabgaben	15,8	16,8	18,7	22,4	23,8	21,5	17,2	25,4	21,5
Gebühren	3,7	5,4	6,8	7,9	8,3	7,3	5,5	5,7	6,8
Sonstige	54,1	48,5	44,8	42,6	45,9	47,3	53,2	37,2	44,3
Gesamteinnahmen ohne Schuldenaufnahmen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen

Erstaunlicherweise ist der Zusammenhang zwischen den Ertragsanteilen und der Gemeindegroßenklasse jedoch nicht eindeutig. In den Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern nimmt der Anteil der Ertragsanteile an den Gesamteinnahmen ab. Das gilt nicht nur für das Jahr 2000, sondern während der gesamten neunziger Jahre. Es dürfte sich somit um ein strukturelles Phänomen handeln.

⁷⁾ 1995 waren die Ertragsanteile durch Sonderfaktoren in der Umsatzsteuer im Zuge des EU-Beitritts verzerrt. Durch die Umstellung von der Einfuhrumsatzsteuer auf die Erwerbsteuer entstand ein einmaliger Einnahmefall in Höhe von rund 1 Mrd. €, der sich auch in den Ertragsanteilen spiegelte.

Die gemeindeeigenen Abgaben brachten im Jahre 2000 18,2% der Einnahmen der Gemeinden (Übersicht 3). Ihre Bedeutung für die Finanzierung der Gemeindehaushalte ist in den neunziger Jahren spürbar zurückgegangen. 1990 lag ihr Anteil noch bei 21,5%. Dieser Rückgang lässt sich damit erklären, dass die Gewerbesteuer (ab 1994) und die Getränkesteuer (ab 2000) abgeschafft wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahre 2000 die Getränkesteuer noch Resteingänge brachte. Ab 2001 wurde auch die Anzeigenabgabe abgeschafft und durch die Werbeabgabe (als gemeinschaftliche Bundesabgabe) ersetzt. Daher wird ab 2001 die Bedeutung der gemeindeeigenen Abgaben noch weiter zurückgehen. Die Gemeinden werden damit immer stärker von den Ertragsanteilen und den Transfers in der Finanzierung ihrer Aufgaben abhängig. Diese Tendenz schwächt die Gemeindeautonomie.

Nach Gemeindegrößenklassen ergeben sich erhebliche Abweichungen. Die gemeindeeigenen Abgaben spielen in den größeren Gemeinden eine stärkere Rolle als in den kleineren. Daran hat sich langfristig nichts geändert. Im Jahre 2000 brachten die kleineren Gemeinden etwa 11% bis 12% ihrer Einnahmen aus den gemeindeeigenen Abgaben auf, in den größten (über 50.000 Einwohner) lag dieser Anteil bei 23% (in den Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern war der Anteil allerdings geringer als in der vorangegangenen Größenklasse, dies lässt sich während der gesamten neunziger Jahre beobachten) (Übersicht 3).

Der höhere Anteil der gemeindeeigenen Abgaben in den größeren Gemeinden lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass dort die Kommunalsteuer in der Regel eine größere Bedeutung aufweist. Weiters ist die Grundsteuer in den kleineren Gemeinden geringer, weil sie dort (groß)teils aus den landwirtschaftlichen Flächen stammt, deren (effektiver) Steuersatz (Grundsteuer A) niedriger ist als für andere Grundstücke (Grundsteuer B).

Die Gebühren für die Benützung von Gemeindevorrichtungen gewinnen für die Finanzierung der Gemeindehaushalte immer mehr an Bedeutung. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen stieg von 6,8% (1990) auf 9,1% im Jahre 2000. Diese Einnahmen sind zu einem erheblichen Teil unmittelbar mit Ausgaben verknüpft, insbesondere bei kommunalen Dienstleistungen. Interessanterweise lässt sich bei diesen Einnahmen nur ein loser Zusammenhang mit der Gemeindegrößenklasse erkennen (Übersicht 3). In den mittleren Gemeinden (zwischen 2.500 und 10.000 Einwohnern) spielen sie für die Finanzierung der Ausgaben die größte Rolle. Sie bringen dort fast 11% der Gesamteinnahmen. Das ist

deutlich mehr als einerseits in den kleineren Gemeinden, andererseits aber auch in den größeren Gemeinden (ab 10.000 Einwohner), wo ihr Anteil wieder deutlich abnimmt (Übersicht 3).

Dieses Bild zeigt sich während der gesamten neunziger Jahre. Das lässt sich damit erklären, dass bei den größeren Gemeinden teilweise kommunale Dienstleistungen bereits voll aus dem Gemeindehaushalt ausgegliedert sind (in eigene Gesellschaften) und daher im Gemeindehaushalt keine Einnahmen mehr bringen. Andererseits haben offenbar in den kleineren Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) die kommunalen Dienstleistungen in den neunziger Jahren stark an Bedeutung gewonnen und damit auch die Gebühren für die Benützung der Gemeindeeinrichtungen.

Die sonstigen Einnahmen, auf die mehr als 40% der Gesamteinnahmen entfallen, sind recht heterogen. Die wichtigsten Komponenten sind neben den Transfers von anderen Gebietskörperschaften und Fonds verschiedene Kostenersätze (soweit es sich nicht um Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen handelt) sowie Einnahmen etwa im Zusammenhang mit Gemeindekrankenanstalten (soweit sie nicht ausgegliedert sind). In den kleineren Gemeinden spielen die sonstigen Einnahmen eine bedeutendere Rolle als in den größeren Kommunen.

3.1.2 Gesamtausgaben der Gemeinden

Die Gesamtausgaben der Gemeinden pro Kopf (ohne Schuldentilgungen) zeigen nach Größenklassen einen U-förmigen Verlauf. Die kleinsten Gemeinden haben höhere Pro-Kopf-Ausgaben als jene in den folgenden Größenklassen und erst in den Gemeinden über 5.000 Einwohner steigen die Ausgaben je Einwohner wieder signifikant an (Übersicht 4). An diesem Grundmuster hat sich während der neunziger Jahre wenig geändert. Es handelt sich also um ein strukturelles Phänomen.

Im Jahre 2000 gaben die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) mit 2.223 € pro Kopf um fast 36% mehr aus als die Gemeinden mit 1.000 bis 2.500 Einwohnern (1990 betrug der Abstand 19%). Dieser U-förmige Verlauf hatte sich in den neunziger Jahren daher verstärkt (Abbildung 3). Erst in den folgenden Größenklassen nehmen die Pro-Kopf-Ausgaben wieder zu. Sie sind aber im Jahre 2000 in den Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern im Durchschnitt nicht höher als in den Gemeinden bis 500 Einwohner.

In den Gemeinden über 10.000 Einwohner lagen im Jahre 2000 die Ausgaben pro Kopf mit 2.414 € über dem Niveau der kleinsten Gemeinden (Übersicht 4). Der Abstand von 8,6% ist allerdings deutlich geringer als Anfang der neunziger Jahre. 1990 waren die Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden über 10.000 Einwohner noch um 35% höher als in den Kleinstgemeinden.

Übersicht 4: Gesamtausgaben der Gemeinden
je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

Ohne Schuldentilgungen

Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	1.205	1.888	2.223
501 - 1.000	1.041	1.527	1.769
1.001 - 2.500	1.009	1.494	1.640
2.501 - 5.000	1.135	1.592	1.773
5.001 - 10.000	1.445	1.983	2.114
10.001 - 20.000	1.619	2.244	2.414
20.001 - 50.000	2.004	2.446	2.662
50.001 - 500.000	1.696	2.642	2.612
Ø Gemeinden ohne Wien	1.316	1.888	2.026

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Dieses Bild deckt sich weder im Vergleich des Ausgabenniveaus der Gemeindegrößenklassen noch in der Entwicklung in den neunziger Jahren mit der Annahme des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Die unveränderten Multiplikatoren (vor allem ihr Verhältnis zueinander) spiegeln nicht die Veränderungen in den neunziger Jahren. 1990 waren die Pro-Kopf-Ausgaben in den Gemeinden über 50.000 Einwohner noch um fast 41% höher als in den kleinsten Gemeinden. Im Jahre 2000 betrug der Abstand nur mehr 17,5% (Übersicht 4).

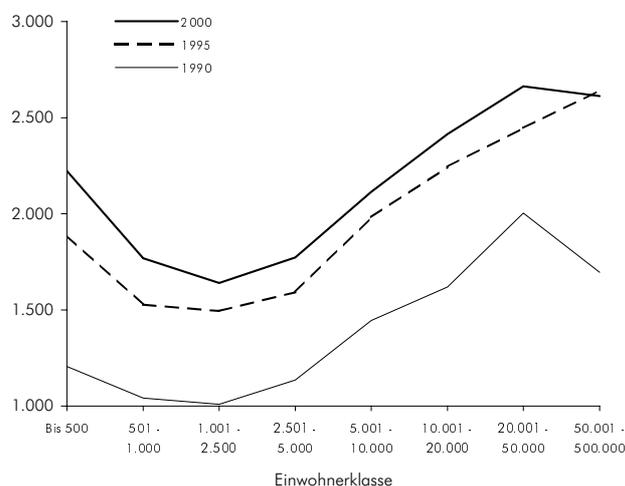
Diese Tendenzen sind einerseits auf die wachsenden Fixausgaben, die unabhängig von der Einwohnerzahl anfallen (etwa im Verwaltungsbereich), andererseits auf die wachsenden Anforderungen in den kleineren Gemeinden (etwa bei den kommunalen Dienstleistungen) zurückzuführen.

In den Gemeinden zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern zeigt sich ein kräftiger Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben. In den größeren Gemeinden (über 50.000 Einwohner) sinken die Pro-Kopf-Ausgaben aber wieder leicht. Das könnte mit stärkeren Ausgliederungen (marktbestimmter Einrichtungen) zusammenhängen. Allerdings war dieses Phänomen bereits 1990 zu erkennen, nicht jedoch 1995 (Abbildung 3). Nähere Aufschlüsse werden die Untersuchungen der einzelnen Aufgabenbereiche bringen.

Abbildung 3: Gesamtausgaben der Gemeinden je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

Ohne Schuldentilgungen

Euro je Einwohner



Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Bemerkenswert sind die Abweichungen in den Zuwachsraten der Ausgaben zwischen den Gemeindegrößenklassen. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre waren die Abstände der Steigerungsraten zwischen den Gemeindegrößenklassen noch ausgeprägter als in der zweiten Hälfte, wo sich die Unterschiede deutlich verringerten.

In der Periode 1990/1995 betrug die Differenz zwischen den am stärksten und den am schwächsten wachsenden Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Gemeindegrößenklassen noch mehr als 5 Prozentpunkte. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre schrumpfte sie auf 3,5 Prozentpunkte. Überdurchschnittlich stark wuchsen die Ausgaben in den neunziger

Jahren in den Gemeinden bis 5.000 Einwohner. Die finanzielle Anspannung war daher dort besonders groß.

Übersicht 5: Schuldenstand je Einwohner

Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	502	991	1.908
501 - 1.000	615	1.002	1.570
1.001 - 2.500	714	1.107	1.545
2.501 - 5.000	837	1.181	1.474
5.001 - 10.000	984	1.328	1.590
10.001 - 20.000	1.030	1.372	1.547
20.001 - 50.000	1.240	1.488	1.684
50.001 - 500.000	981	1.366	1.433
Ø Gemeinden ohne Wien	867	1.233	1.534

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Die Einnahmen konnten in den neunziger Jahren mit den rasch wachsenden Ausgaben nicht Schritt halten. Daher war in den Gemeinden bis 5.000 Einwohner im Jahre 2000 auch die Pro-Kopf-Verschuldung überdurchschnittlich hoch (Übersicht 5), wogegen die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) mit 1.433 € pro Einwohner einen unterdurchschnittlichen Schuldenstand aufweisen. Der Anstieg der Verschuldung war in den kleineren Gemeinden in den neunziger Jahren überdurchschnittlich stark. In den Gemeinden bis 2.500 Einwohner hat sich die Verschuldung in den neunziger Jahren mehr als verdoppelt. In den großen Gemeinden stieg sie hingegen mit 36% (in den Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohner) und mit 46% (in den Gemeinden über 50.000 Einwohner) merklich schwächer (Übersicht 5).

Aus diesem globalen Überblick lassen sich bereits einige grundsätzliche Folgerungen ableiten. Die kleineren Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) sind in einer besonders schwierigen Situation. Sie sind einerseits mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben konfrontiert und andererseits reichen ihre Einnahmen nicht aus, die Anforderungen zu decken. Daher kam es in den neunziger Jahren dort zu einem überdurchschnittlich starken Anstieg der Verschuldung. Im Hinblick auf den Stabilitätspakt könnten sich daraus künftig Probleme ergeben.

Für die größeren Gemeinden war es leichter, die Einnahmen an die Ausgaben anzupassen. (Dafür ist teils auch der abgestufte Bevölkerungsschlüssel maßgeblich.) Ihre Verschuldung entwickelte sich daher in den neunziger Jahren unterdurchschnittlich. Die Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern sind zwar pro Kopf am höchsten verschuldet, das war aber bereits am Beginn der neunziger Jahre gegeben und hat sich in den Jahren 1990/2000 relativ gebessert.

Die Ausgaben je Einwohner (ohne Schuldentilgung) schwanken in den Gemeinden bis 10.000 Einwohner sehr stark. Das macht den einheitlichen Multiplikator im Rahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels eher problematisch. Jedenfalls sind die Gemeinden unter 500 Einwohner und jene zwischen 5.000 und 10.000 Einwohner durch diese Regelung benachteiligt.

Die Sprünge im abgestuften Bevölkerungsschlüssel zwischen 10.000 Einwohnern und 20.000 Einwohnern entsprechen nicht der tatsächlichen Entwicklung der Ausgaben pro Kopf. Sie sind in den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern im Durchschnitt um 14% höher als in der Gruppe mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel nimmt aber einen Zuwachs um 25% an.

Ähnliches gilt für die anderen Sprünge im abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern steigen die Ausgaben um 10% im Durchschnitt, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel geht aber von einem Anstieg um 20% aus. Noch deutlicher ist die Abweichung bei den Gemeinden über 50.000 Einwohner. Dort sind die Ausgaben pro Kopf sogar geringer als in der vorangegangenen Größenklasse, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel geht hingegen von einer Zunahme um 16,7% aus (der Multiplikator steigt von 2 auf $2\frac{1}{3}$). Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel bevorzugt die größeren Gemeinden. Das spiegelt sich auch im geringeren Zuwachs der Verschuldung in dieser Größenklasse.

3.2 Ausgaben der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen in wichtigen Aufgabenbereichen

Die Gliederung und Analyse der Ausgaben der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen in einzelnen Aufgabenbereichen empfiehlt sich aus zwei Gründen. Erstens, spiegeln die Aufgabenbereiche die politischen Entscheidungen und Prioritäten besser. Zweitens, zeigen sie, mit welchen Problemen die Gemeinden konfrontiert sind und wo zusätzliche Indikato-

ren für die Aufteilung der Einnahmen ansetzen müssten. Es werden die Jahre 1990, 1995, 2000 in die Untersuchung einbezogen. Das ermöglicht es, auch die zeitlichen Veränderungen zu beschreiben. Es werden nicht alle (bestehenden) Aufgabenbereiche hier ausführlich untersucht, sondern nur die wichtigsten herausgegriffen.

Für jeden einzelnen Aufgabenbereich wird kurz skizziert, welche Faktoren für die Ausgaben maßgeblich sind, welcher Einfluss und welche Effekte von den einzelnen Aufgabenbereichen ausgehen und welche Rolle sie für die Standortsicherung, die Lebensqualität, den sozialen Bereich und damit die "Daseinsvorsorge" spielen. Ferner wird die Entwicklung der neunziger Jahre beschrieben. Vor allem, ob sich die Spannweiten in den Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Gemeindegrößenklassen (spürbar) verändert haben und schließlich auch, welche Bedeutung diese Ausgaben (Aufgabenbereiche) in der Zukunft vermutlich spielen werden.

Im Grunde lassen sich vier Typen (Verläufe) der Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen herausarbeiten.

Erstens, ein U-förmiger Verlauf, das heißt, die Ausgaben in den kleineren Gemeinden sind je Einwohner höher als in den mittleren und steigen erst in den größeren Gemeinden wieder an. Dieser Verlauf lässt sich damit begründen, dass in den kleineren Gemeinden die Fixausgaben für einzelne Aufgaben sehr hoch sind und diese auf weniger Einwohner umgelegt werden müssen (daher sind die Ausgaben je Einwohner sehr hoch). Mit steigender Einwohnerzahl tritt eine Degression ein. In den größeren Gemeinden nehmen dann die Pro-Kopf-Ausgaben wieder zu, wobei die Ursachen in den einzelnen Aufgabenbereichen recht unterschiedlich sind. Sie werden gesondert beschrieben.

Zweitens, die Ausgaben steigen mit der Gemeindegröße (steigender Einwohnerzahl). Dieser Verlauf liegt dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugrunde. In dieser Untersuchung wird gezeigt, dass er nur für einen Teil der Aufgaben zutrifft, außerdem geht es auch um die Frage der Sprünge.

Drittens, die Ausgaben sinken mit der Gemeindegrößenklasse. Das ist im Grunde das Gegenstück zur Variante Zwei.

Viertens, es gibt Aufgaben, deren Ausgaben von der Bevölkerungszahl weitgehend unabhängig sind. Das heißt, sie bleiben bezogen auf die Einwohnerzahl weitgehend konstant.

Es werden in diesem Abschnitt folgende Aufgabenbereiche näher untersucht. Hauptverwaltung (allgemeine Verwaltung, VA 01/02), Pensionen, Sicherheit (VA-Gruppe 1), Pflichtschulen (VA 21 und 22), Kindergärten (VA 24), Sport (VA 26), Kunst, Kultur (VA-Gruppe 3), soziale Wohlfahrt (VA 41 bis 43), Wohnbauförderung (VA 48), Umwelt (VA 52), Krankenanstalten (VA 55 und 56), Straßen (VA 61 und 64), Tourismus (VA 77), Wirtschaftsförderung (VA 78), kommunale Einrichtungen (VA 81 und 85), sonstige Einrichtungen (VA-Gruppe 8 ohne 81 und 85), die Finanzschuldzinsen und die Landesumlage.

Insgesamt decken die hier näher untersuchten Aufgabenbereiche mehr als 90% der Gesamtausgaben der Gemeinden (ohne Finanzschuldtilgungen). Der Schwerpunkt liegt in den kommunalen Dienstleistungen (öffentliche Einrichtungen), Straßen, soziale Wohlfahrt und Bildung (Schulen, Kindergärten), Krankenanstalten. Auf diese fünf Bereiche entfallen allein rund 60% der Gesamtausgaben.

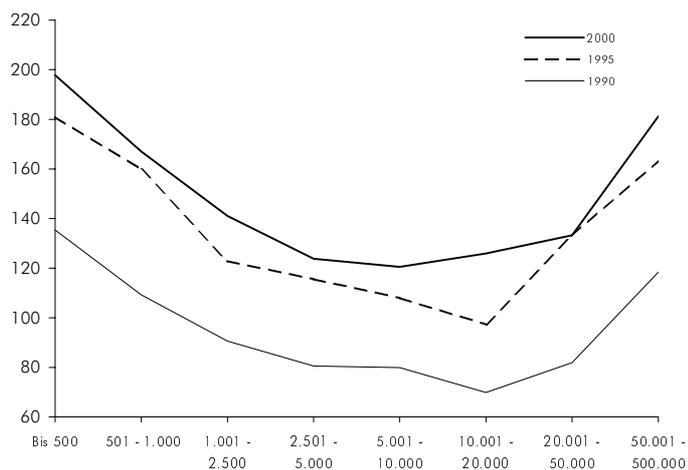
3.2.1 *Allgemeine Verwaltung (Hauptverwaltung)*

In diesem Abschnitt sind die Ausgaben der Voranschlagsabschnitte 01 und 02 zusammengefasst. Die Verwaltung ist von den rechtlichen Rahmenbedingungen maßgeblich geprägt. Dazu kommt, dass in den letzten Jahren die Verwaltungsaufgaben für die Gemeinden zunahmen und ausgabenintensiver wurden. Es zeigt sich ganz deutlich, dass die Verwaltung (im engeren Sinn) sehr fixausgabenintensiv ist. Der verstärkte Einsatz der EDV hat diese Tendenz beispielsweise noch verstärkt. Kleinere Gemeinden haben daher pro Einwohner deutlich höhere Ausgaben pro Kopf als die mittleren Gemeinden (Abbildung 4). Lediglich in den Gemeinden über 50.000 Einwohner steigen diese Ausgaben wieder signifikant an. Das hängt teilweise auch damit zusammen, dass diese Gemeinden als Staturstädte zusätzliche (Verwaltungs)Aufgaben erfüllen müssen (die sonst von den Bezirkshauptmannschaften wahrgenommen werden und dort in den Länderhaushalten verrechnet werden). Dazu kommt, dass teilweise zusätzliche Aufgaben anfallen. Dennoch mussten die größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) im Jahre 2000 mit 181,2 € je Einwohner für die Verwaltung weniger aufwenden als die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner), wo die Verwaltungsausgaben 197,8 € pro Einwohner betragen.

Abbildung 4: Allgemeine Verwaltung - Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 01,02

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
Bis 500	135,4	181,0	197,8
501 - 1.000	109,3	159,8	167,0
1.001 - 2.500	90,6	122,9	141,1
2.501 - 5.000	80,6	115,5	123,8
5.001 - 10.000	79,9	107,9	120,5
10.001 - 20.000	69,8	97,3	125,9
20.001 - 50.000	81,9	133,1	133,2
50.001 - 500.000	118,4	163,4	181,2
Ø Gemeinden ohne Wien	90,6	126,4	141,0

	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Je EW, ø jährliche Veränderung in %			
Bis 500	+ 6,0	+ 1,8	+ 3,9
501 - 1.000	+ 7,9	+ 0,9	+ 4,3
1.001 - 2.500	+ 6,3	+ 2,8	+ 4,5
2.501 - 5.000	+ 7,5	+ 1,4	+ 4,4
5.001 - 10.000	+ 6,2	+ 2,2	+ 4,2
10.001 - 20.000	+ 6,9	+ 5,3	+ 6,1
20.001 - 50.000	+ 10,2	+ 0,0	+ 5,0
50.001 - 500.000	+ 6,7	+ 2,1	+ 4,3
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 6,9	+ 2,2	+ 4,5

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Pro Einwohner gaben die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) für die allgemeine Verwaltung im Jahre 2000 141,0 € aus (Abbildung 4). Über dem Durchschnitt lagen alle Gemeinden unter 2.500 Einwohner und die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner). Am geringsten waren die Ausgaben in den Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohner (mit 120,5 € pro Kopf). Hier wirkt sich die Ausgabendegression am stärksten aus.

In den neunziger Jahren haben sich die Abstände zwischen den Größenklassen verringert. 1990 betrug der Abstand zwischen den geringsten und den höchsten Pro-Kopf-Ausgaben im Verwaltungsbereich noch fast 94%, im Jahre 2000 hingegen 64%. Insgesamt stiegen die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden in der Verwaltung in den neunziger Jahren im Durchschnitt um 4,5% jährlich, wobei der Anstieg in den kleineren Gemeinden unterdurchschnittlich war und in den Gemeinden mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern etwas über dem Durchschnitt lag.

Die Entwicklung in den neunziger Jahren lässt sich in zwei Abschnitte gliedern. In der ersten Hälfte (1990/1995) war die Zunahme mit 6,9% im Durchschnitt merklich höher als in der zweiten Hälfte (+2,2%). Hier spiegeln sich die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden deutlich. In den Jahren 1995/2000 haben somit die Gemeinden die Aufwendungen für die Verwaltung real kaum ausgeweitet.

Allerdings ergeben sich in den Zuwachsraten zwischen den Größenklassen erhebliche Abweichungen, die sich nur schwer erklären lassen. In den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern stiegen die Ausgaben in der Verwaltung je Einwohner in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre um 5,3%, wogegen sie in den Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern stagnierten. Insgesamt zeigt sich in diesem wichtigen Aufgabenbereich ein U-förmiger Verlauf der Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen in den neunziger Jahren, der allerdings etwas flacher wurde.

3.2.2 Personalentwicklung

Ein wichtiger Indikator für die Budgetpolitik (und eine wichtige Ausgabenkomponente) ist die Zahl der Gemeindebediensteten. Es wird hier der Personalstand und seine Entwicklung in den einzelnen Gemeindegrößenklassen (für die Summe der Aufgabenbereiche) kurz skizziert. Im Jahre 2000 waren in den österreichischen Gemeinden (ohne Wien) im Jahresdurchschnitt 81.734 Personen beschäftigt. Um die Größenunterschiede zwischen den Ge-

meinden auszuschalten, wird der Personalstand (in den einzelnen Gemeindegrößenklassen) auf die Zahl der Einwohner bezogen.

Mit steigender Einwohnerzahl nimmt die Zahl der Bediensteten zu (Abbildung 5). Die Abstände sind in den neunziger Jahren sogar etwas größer geworden. 1990 entfielen in den Gemeinden bis 2.500 Einwohner weniger als sieben Bedienstete auf 1.000 Einwohner. Dieses Verhältnis stieg in den größeren Gemeinden spürbar an. In Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern waren 1990 27,6 Bedienstete pro 1.000 Einwohner beschäftigt. Diese Größenklasse ist sehr personalintensiv. Die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) lagen mit 19,8 Bediensteten deutlich unter diesem Höchststand. Im Durchschnitt beschäftigten die Gemeinden im Jahre 1990 12,0 Bedienstete pro 1.000 Einwohner. Insgesamt betrug die Zahl der Gemeindebediensteten damals 72.124 Personen.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahren stieg der Personalstand in den Gemeinden auf 12,9 Bedienstete pro 1.000 Einwohner im Jahre 1995. Der Anstieg betraf alle Größenklassen, allerdings war die Zunahme in den kleineren Gemeinden relativ etwas stärker.

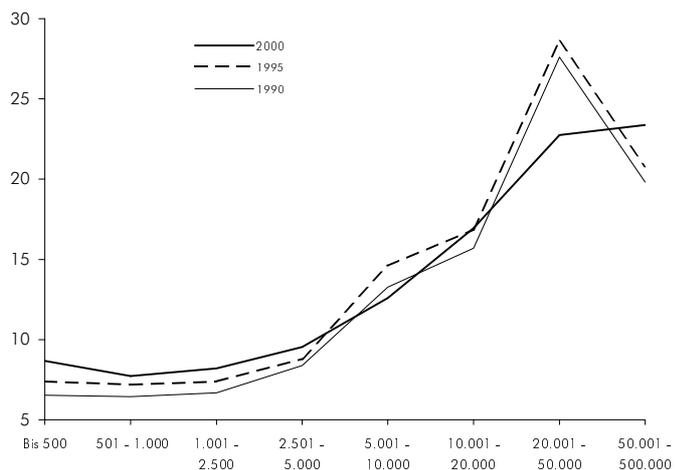
In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre waren die Gemeinden bei den Personalaufstockungen deutlich zurückhaltender. Der Personalstand insgesamt wuchs nur mehr um 1,3%, das entspricht einer durchschnittlichen Zunahme zwischen 1995 und 2000 um knapp 0,3% pro Jahr. Auf 1.000 Einwohner entfielen im Jahre 2000 13,1 Gemeindebedienstete. Besonders zurückhaltend waren die Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern, sowie jene über 20.000 Einwohner. Dort wurde der Personalstand in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sogar verringert. Zu einem nicht geringen Teil dürfte dieser Rückgang auf Ausgliederungen von Aufgaben zurückzuführen sein.

Die Entwicklung der Personalstände in den neunziger Jahren zeigt, dass vor allem die Gemeinden bis 2.500 Einwohner mit einem überdurchschnittlich starken Anstieg des Personalstandes konfrontiert sind. Das engt ihre Budgetspielräume (auch künftig) ein und erfordert auch im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt hohe Aufmerksamkeit.

Der Personalaufwand nahm in den neunziger Jahren um 3,8% im Jahresdurchschnitt zu, wobei in der ersten Hälfte der Anstieg mit 6,5% pro Jahr merklich höher war als in der zweiten Hälfte (1,2% pro Jahr). Konsolidierungsbemühungen aber auch Ausgliederungen haben diese Entwicklung geprägt.

Abbildung 5: Zahl der Gemeindebediensteten je 1.000 Einwohner

Aktive Bedienstete je 1.000 Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
Aktive Bedienstete je 1.000 Einwohner			
Bis 500	6,5	7,4	8,7
501 - 1.000	6,4	7,2	7,7
1.001 - 2.500	6,7	7,4	8,2
2.501 - 5.000	8,4	8,8	9,5
5.001 - 10.000	13,3	14,6	12,6
10.001 - 20.000	15,7	16,9	16,9
20.001 - 50.000	27,6	28,6	22,7
50.001 - 500.000	19,8	20,8	23,4
Ø Gemeinden ohne Wien	12,0	12,9	13,1
1990/1995 1995/2000 1990/2000			
Je 1.000 EW, ø jährliche Veränderung in %			
Bis 500	+ 2,5	+ 3,2	+ 2,8
501 - 1.000	+ 2,2	+ 1,5	+ 1,8
1.001 - 2.500	+ 2,0	+ 2,1	+ 2,1
2.501 - 5.000	+ 1,0	+ 1,6	+ 1,3
5.001 - 10.000	+ 1,9	- 2,9	- 0,5
10.001 - 20.000	+ 1,4	+ 0,1	+ 0,8
20.001 - 50.000	+ 0,7	- 4,5	- 1,9
50.001 - 500.000	+ 1,0	+ 2,4	+ 1,7
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 1,5	+ 0,3	+ 0,9

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Der Großteil des Personalaufwandes entfällt auf die kommunalen Dienstleistungen, den Bildungsbereich, die Straßen und die Krankenanstalten. Sie erfordern rund 60% der gesamten Personalausgaben der Gemeinden, der Verwaltungsbereich im engeren Sinn rund 20%. Überdurchschnittlich stark stieg der Personalaufwand in den kommunalen Dienstleistungen und den Kindergärten, weil dort die Nachfrage stark zunahm.

3.2.3 Pensionen

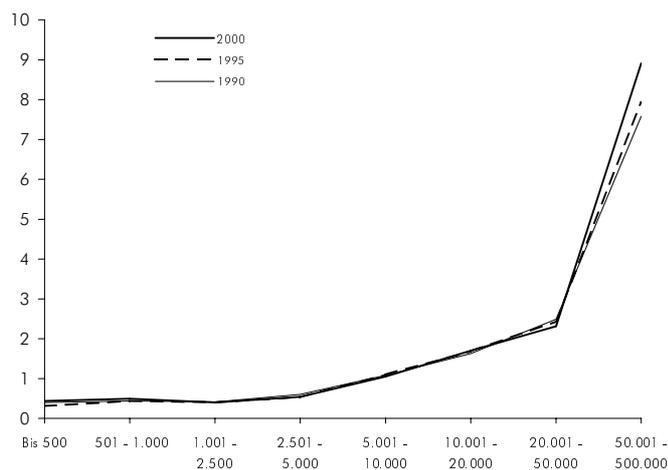
Die Aufwendungen für die Pensionen der (pragmatisierten) Gemeindebediensteten spielen eine wichtige Rolle in den Gemeindehaushalten. Hier ergeben sich zwischen den kleineren und den größeren Gemeinden jedoch erhebliche Unterschiede. Das hängt damit zusammen, dass die kleineren Gemeinden nur wenige pragmatisierte Bedienstete beschäftigen. Ihre Zahl steigt mit der Gemeindegrößenklasse. In den Gemeinden unter 5.000 Einwohner entfallen nur rund 0,5 Gemeindepensionisten auf 1.000 Einwohner. In den Gemeinden über 50.000 Einwohner hingegen fast 9 Pensionisten (Abbildung 6). Insgesamt gab es im Jahre 2000 12.840 Pensionsempfänger, wovon fast 66% auf die Gemeinden über 50.000 Einwohner entfielen.

Die Zahl der Gemeindepensionisten ist in den neunziger Jahren leicht gestiegen (pro Jahr um etwas mehr als 1%). Das ist jedoch weniger als im ASVG-Bereich. Die Zunahme erfolgte größtenteils in den Gemeinden über 50.000 Einwohner, dort stieg die Zahl der Pensionisten in den neunziger Jahren um 1,7% jährlich.

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den Ausgaben. Mehr als 80% der Gesamtausgaben der Gemeinden für die Pensionen entfallen auf die Großgemeinden (über 50.000 Einwohner). Es besteht bei den Aufwendungen für Pensionen ein markantes Gefälle zwischen den großen und den kleinen Gemeinden. Die kleinen Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) geben nur etwas mehr als 2 € je Einwohner für Pensionen aus (Abbildung 7), die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) hingegen 239 € (im Jahre 2000). Das zeigt sich auch in den Pro-Kopf-Pensionen. Im Durchschnitt betragen diese im Jahre 2000 21.887 €. Nur in den Gemeinden über 20.000 Einwohner lagen sie über dem Durchschnitt, in den Gemeinden bis 5.000 Einwohner betragen sie nur rund 6.000 € im Jahr (rund 425 € im Monat). Das lässt vermuten, dass es sich hier teilweise (nur) um Zusatzpensionen handeln dürfte. Die Aufwendungen für die Pensionen nehmen mit der Einwohnerzahl (überproportional) zu.

Abbildung 6: Zahl der Pensionsempfänger je 1.000 Einwohner

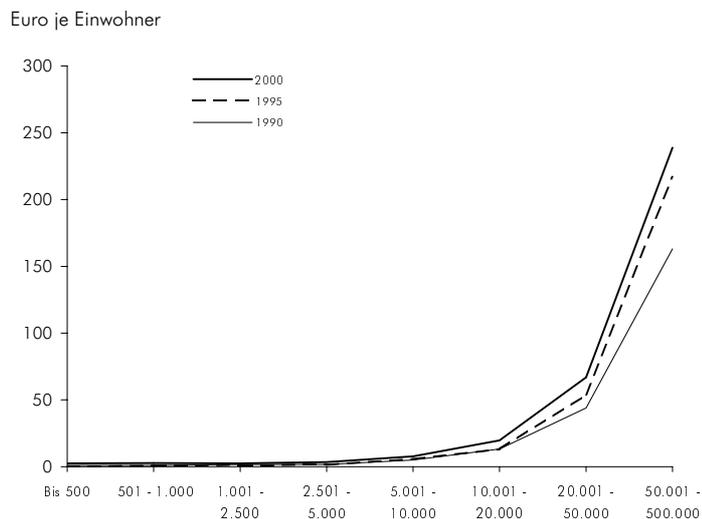
Empfänger von Gemeindepensionen je 1.000 Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
Pensionsempfänger je 1.000 Einwohner			
Bis 500	0,4	0,3	0,4
501 - 1.000	0,4	0,4	0,5
1.001 - 2.500	0,4	0,4	0,4
2.501 - 5.000	0,6	0,5	0,5
5.001 - 10.000	1,1	1,1	1,0
10.001 - 20.000	1,6	1,7	1,7
20.001 - 50.000	2,5	2,4	2,3
50.001 - 500.000	7,6	7,9	8,9
Ø Gemeinden ohne Wien	1,9	1,9	2,1
1990/1995 1995/2000 1990/2000			
Je EW, 1.000 ø jährliche Veränderung in %			
Bis 500	- 4,5	+ 7,0	+ 1,1
501 - 1.000	+ 0,2	+ 2,3	+ 1,2
1.001 - 2.500	- 0,4	- 0,2	- 0,3
2.501 - 5.000	- 2,2	+ 0,3	- 1,0
5.001 - 10.000	+ 0,3	- 0,9	- 0,3
10.001 - 20.000	+ 0,7	+ 0,2	+ 0,4
20.001 - 50.000	- 0,4	- 1,0	- 0,7
50.001 - 500.000	+ 0,9	+ 2,4	+ 1,6
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 0,2	+ 1,4	+ 0,8

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Abbildung 7: Ausgaben für Pensionen je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	0,9	0,2	2,6
501 - 1.000	1,0	0,8	2,7
1.001 - 2.500	1,6	1,2	2,4
2.501 - 5.000	1,7	1,4	3,3
5.001 - 10.000	5,1	5,7	7,7
10.001 - 20.000	13,2	13,2	19,6
20.001 - 50.000	43,9	53,9	66,9
50.001 - 500.000	163,1	216,8	238,9
Ø Gemeinden ohne Wien	30,8	39,0	44,9
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	- 23,5	+ 60,1	+ 10,7
501 - 1.000	- 4,2	+ 28,2	+ 10,8
1.001 - 2.500	- 5,4	+ 15,6	+ 4,5
2.501 - 5.000	- 3,1	+ 18,7	+ 7,3
5.001 - 10.000	+ 2,3	+ 6,2	+ 4,3
10.001 - 20.000	- 0,1	+ 8,3	+ 4,0
20.001 - 50.000	+ 4,2	+ 4,4	+ 4,3
50.001 - 500.000	+ 5,9	+ 2,0	+ 3,9
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 4,8	+ 2,9	+ 3,8

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Insgesamt wendeten die Gemeinden für Pensionen im Jahre 2000 281 Mio. € auf (44,9 € je Einwohner). In den neunziger Jahren stiegen diese Aufwendungen je Einwohner um 3,8%, wobei es zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen erhebliche Abweichungen gab. In den kleineren Gemeinden wuchsen die Pensionsausgaben mehr als doppelt so rasch wie in den großen Gemeinden. Das deutet auf einen Aufholprozess in den Gemeinden bis 2.500 Einwohner hin, der künftig ihre Spielräume beeinflussen könnte.

3.2.4 Sicherheit

Dieser Bereich umfasst neben der Feuerwehr noch verschiedene (sonder)polizeiliche Aufgaben (Baupolizei, Lebensmittelpolizei etc.) sowie Aufwendungen für den Zivilschutz.

Der überwiegende Teil der Ausgaben dieses Aufgabenbereiches entfällt auf die Finanzierung der Freiwilligen Feuerwehren (in den kleineren Gemeinden) und der Berufsfeuerwehren in den (größeren) Städten, deren Kosten zur Gänze aus den Gemeindenhaushalten finanziert werden. Auf die Feuerwehren entfallen rund 77% der Gesamtausgaben für Sicherheit (Voranschlagsgruppe 1). Fast ein Viertel der Aufwendungen beanspruchen die Personalausgaben (für die Berufsfeuerwehren). Neben den Berufsfeuerwehren erfordern auch sonderpolizeiliche Aufgaben Personalaufwendungen.

Die kleineren Gemeinden geben überdurchschnittlich viel für Feuerwehren aus. Das gilt insbesondere für die Gemeinden bis 1.000 Einwohner. Das hängt teilweise damit zusammen, dass es sich bei diesen Ausgaben größtenteils um die (Finanzierung) von Investitionen handelt, die nicht teilbar sind und daher ein entsprechendes Ausgabenvolumen im Einzelfall erfordern. Beispielsweise weisen Löschfahrzeuge bestimmte (Mindest)Anschaffungskosten auf, die in kleineren Gemeinden auf eine geringere Einwohnerzahl verteilt werden müssen als in größeren. Das erklärt die hohen Pro-Kopf-Ausgaben in kleineren Gemeinden.

Mit zunehmender Gemeindegröße tritt hier daher eine gewisse Ausgabendegression ein. Deshalb haben die mittleren Gemeinden die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben (Abbildung 8). Der Anstieg in den größeren Gemeinden erklärt sich aus den höheren Ausgaben für die Berufsfeuerwehren, weil dort neben den Investitionen auch Personalausgaben anfallen, die bei den Freiwilligen Feuerwehren fehlen. Daher zeigt sich in diesem Aufgabenbereich ein

deutlich U-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen (Abbildung 8).

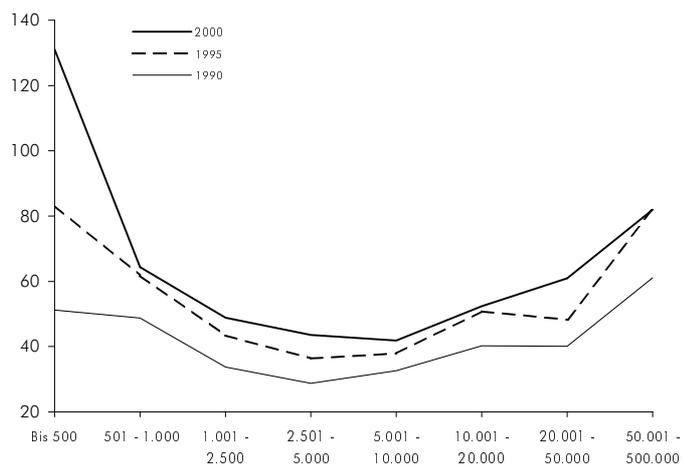
An diesem grundlegenden Bild hat sich in den neunziger Jahren nichts geändert, die Spannweite in den Ausgaben zwischen den Größenklassen hat sich allerdings vergrößert, weil die kleineren Gemeinden ihre Ausgaben überdurchschnittlich ausgeweitet haben. Die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) gaben für diesen Bereich pro Einwohner im Jahre 2000 mit 131 € je Einwohner mehr aus als die Großgemeinden (trotz Berufsfeuerwehren). Die Ausgaben der Feuerwehren hängen nicht (nur) von der Einwohnerzahl ab. Es spielt auch die (flächenmäßige) Gemeindegröße eine Rolle.

Im Zeitablauf zeigt sich, dass in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Ausgaben deutlich stärker zunahmen als in den Jahren 1995/2000. Die finanziellen Probleme der Gemeinden hinterlassen daher auch in diesem Bereich ihre Spuren. Es handelt sich großteils um Ermessungsausgaben, die von der Budgetkonsolidierung betroffen sind. Die Aufgaben der Feuerwehren haben in den letzten Jahrzehnten spürbar zugenommen (Einsätze bei Verkehrsunfällen etc.). Sie sind ein maßgeblicher Faktor der Infrastruktur.

Abbildung 8: Ausgaben für öffentliche Ordnung und Sicherheit je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA-Gruppe 1

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	51,2	83,2	131,0
501 - 1.000	48,8	61,8	64,4
1.001 - 2.500	33,7	43,4	48,8
2.501 - 5.000	28,7	36,4	43,6
5.001 - 10.000	32,6	37,9	41,9
10.001 - 20.000	40,3	50,7	52,4
20.001 - 50.000	40,1	48,3	60,9
50.001 - 500.000	61,1	82,0	82,0
Ø Gemeinden ohne Wien	38,8	49,4	54,6
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 10,2	+ 9,5	+ 9,9
501 - 1.000	+ 4,8	+ 0,8	+ 2,8
1.001 - 2.500	+ 5,2	+ 2,4	+ 3,8
2.501 - 5.000	+ 4,8	+ 3,7	+ 4,3
5.001 - 10.000	+ 3,1	+ 2,0	+ 2,5
10.001 - 20.000	+ 4,7	+ 0,6	+ 2,7
20.001 - 50.000	+ 3,8	+ 4,8	+ 4,3
50.001 - 500.000	+ 6,1	+ 0,0	+ 3,0
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 4,9	+ 2,0	+ 3,5

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.5 *Pflichtschulen*

Die allgemeinbildenden Pflichtschulen (Volksschulen, Hauptschulen) stellen eine sehr umfangreiche Aufgabe in den Gemeindehaushalten dar. Die Gemeinden haben keine Möglichkeit, das Angebot und die Nachfrage nach diesen Leistungen grundsätzlich zu beeinflussen. Die Gemeinden müssen ihre Ausgaben anpassen.

Das Angebot ist durch die Rahmenbedingungen (Schulorganisationsgesetze etc.) bestimmt, die vom Bund vorgegeben sind.

Die Nachfrage hängt von der Zahl der Kinder (der 6- bis 15-Jährigen) ab. Daher spielen die Altersstruktur und die demographische Entwicklung in diesem Bereich eine große Rolle für die Ausgaben. Sie verläuft in den einzelnen Bundesländern jedoch recht unterschiedlich. Es zeigt sich dabei ein deutliches West-Ost-Gefälle. In den westlichen Bundesländern ist der Anteil der Kinder (gemessen an der Einwohnerzahl) höher als in den östlichen und damit sind dort auch die Ausgaben der Gemeinden je Einwohner höher. Die Ausgaben im Pflichtschulbereich hängen maßgeblich von der Altersstruktur ab. Die westlichen Bundesländer geben daher mehr für diese Aufgabe aus als die östlichen. In den westlichen Ländern und in Niederösterreich nehmen die Schülerzahlen zu, wogegen sie in den östlichen und südlichen Ländern abnehmen (Abbildung 9).

Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Zahl der Klassen, die für die Ausgaben maßgeblich ist. Einzelne Bundesländer versuchen jedoch, durch eine (vorübergehende) Anhebung der faktischen Zahl der Schüler pro Klasse dieses Problem (zumindest vorübergehend) abzuschwächen. Die Zahl der Schüler pro Klasse schwankte im Schuljahr 1999/2000 zwischen 18,9 im Burgenland und 21,3 in Oberösterreich. Daher sind auch die Ausgaben je Schüler in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich. Das lässt sich auch in den Gemeindehaushalten erkennen.

Die Ausgaben der Gemeinden je Einwohner zeigen bei den Pflichtschulen kein eindeutiges Verlaufsmuster nach Gemeindegrößenklassen. Im Durchschnitt gaben die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) im Jahre 2000 146,6 € je Einwohner aus. Die kleineren Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) liegen in den Pro-Kopf-Ausgaben etwa im Durchschnitt, wogegen die mittleren Gemeinden (2.500 bis 5.000 Einwohner) sowie jene mit 10.000

bis 20.000 Einwohnern überdurchschnittlich viel ausgeben. Die Aufwendungen der großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) liegen hingegen deutlich unter dem Durchschnitt.

Für diese Abweichungen gibt es zwei Erklärungen. Zum einen bestehen in einigen Ländern (Niederösterreich, Kärnten, Tirol, Vorarlberg) Schulgemeindeverbände, die es vor allem den kleineren Gemeinden ermöglichen, Ausgabendegressionen zu nutzen. Daher sind die Ausgaben der kleineren Gemeinden für die Pflichtschulen trotz ihrer hohen fixen Komponente dort gedämpft. In den großen Gemeinden liegt der Anteil der Kinder an der Gesamtbevölkerung deutlich unter dem Durchschnitt. Außerdem teilen sich die Ausgaben auf eine größere Bevölkerungszahl auf, wodurch sie je Einwohner sinken.

Die Gemeinden haben einerseits den Personalaufwand für die "Nicht-Lehrer" (Schulwarte, Verwaltung etc.), andererseits den gesamten Sachaufwand (einschließlich Investitionen) für die allgemeinbildenden Pflichtschulen zu finanzieren. Rund 20% der Aufwendungen der Gemeinden für die allgemeinbildenden Pflichtschulen entfallen auf den Personalaufwand. Die Gemeinden haben in den neunziger Jahren eine sehr sparsame Personalpolitik in diesem Bereich betrieben.

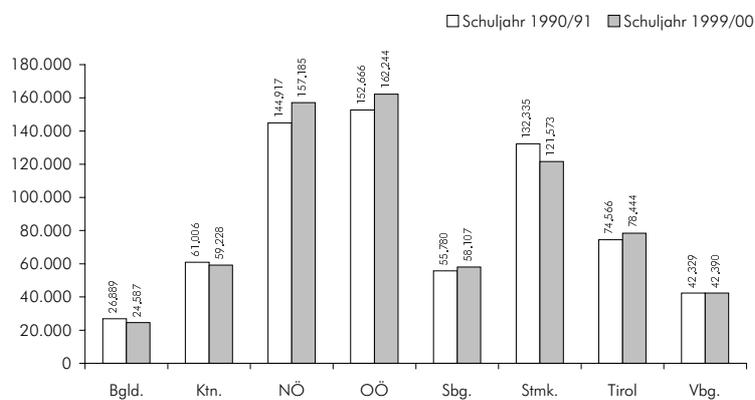
Es gibt keinen eindeutigen Trend der Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen (Abbildung 10). Bemerkenswert ist die Entwicklung in den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern. Sie geben nicht nur mit 181,5 € je Einwohner (im Jahre 2000) am meisten für die Pflichtschulen aus, auch ihre Zuwachsrate war in den neunziger Jahren mit Abstand die höchste (+5,6%) (Abbildung 10).

Insgesamt wuchsen die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden im Pflichtschulbereich in den neunziger Jahren um 3,7% im Durchschnitt pro Jahr, wobei der Zuwachs in der zweiten Hälfte mit 2,7% deutlich geringer war als in der ersten. Die realen Ausgaben pro Schüler wurden jedoch nicht geschmälert. Die Gemeinden versuchten offenbar in den letzten Jahren, die Ausgaben den sinkenden Schülerzahlen anzupassen.

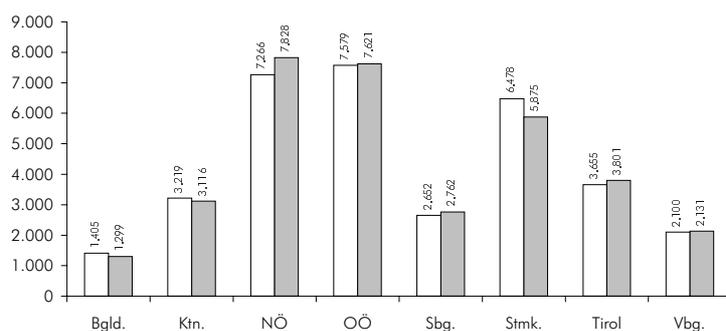
Im Hinblick auf den Verlauf der Ausgaben pro Kopf nach Gemeindegrößenklassen lassen sie sich keinem der vier Typen eindeutig zuordnen.

Abbildung 9: Zahl der Schüler und Klassen im Pflichtschulbereich nach Bundesländern

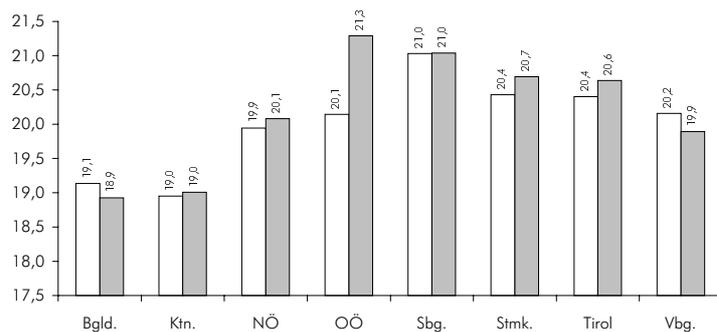
Zahl der Schüler



Zahl der Klassen



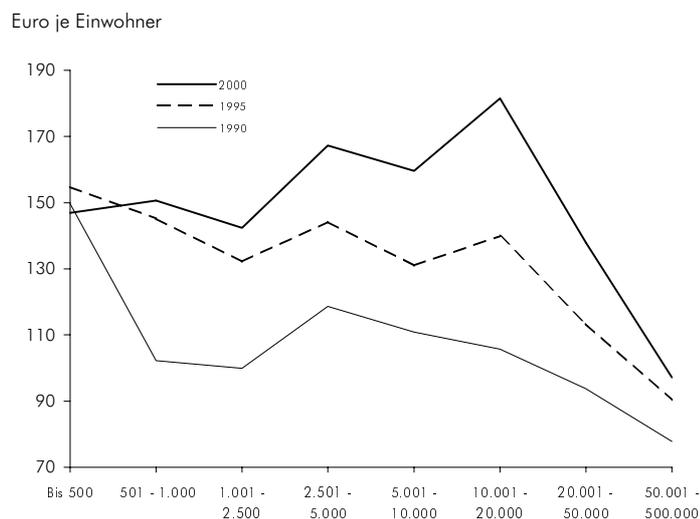
Zahl der Schüler je Klasse



Q.: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch, Kap. 4.

Abbildung 10: Ausgaben für Pflichtschulen je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 21 + 22



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
Bis 500	149,7	154,8	147,0
501 - 1.000	102,2	145,2	150,6
1.001 - 2.500	99,9	132,2	142,4
2.501 - 5.000	118,6	144,2	167,3
5.001 - 10.000	110,9	131,0	159,6
10.001 - 20.000	105,7	139,9	181,5
20.001 - 50.000	93,7	113,4	137,9
50.001 - 500.000	77,8	90,3	97,1
Ø Gemeinden ohne Wien	102,2	128,5	146,6

	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Je EW, ø jährliche Veränderung in %			
Bis 500	+ 0,7	- 1,0	- 0,2
501 - 1.000	+ 7,3	+ 0,7	+ 4,0
1.001 - 2.500	+ 5,8	+ 1,5	+ 3,6
2.501 - 5.000	+ 4,0	+ 3,0	+ 3,5
5.001 - 10.000	+ 3,4	+ 4,0	+ 3,7
10.001 - 20.000	+ 5,8	+ 5,3	+ 5,6
20.001 - 50.000	+ 3,9	+ 4,0	+ 3,9
50.001 - 500.000	+ 3,0	+ 1,5	+ 2,2
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 4,7	+ 2,7	+ 3,7

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.6 Vorschulische Erziehung (Kindergärten)

Die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen stellt eine wachsende Aufgabe der Gemeinden dar. Sie gewinnt nicht nur aus arbeitsmarktpolitischen (Erhöhung der Erwerbsquote der Frauen) und sozialen Gründen an Bedeutung, sie erfüllt auch wichtige pädagogische Funktionen für die Kleinkinder. Dieser Aufgabenbereich wird daher auch als "vorschulische Erziehung" bezeichnet.

Die Nachfrage (Inanspruchnahme) hängt einerseits von der Zahl der Kinder zwischen drei bis sechs Jahren und andererseits von der Besuchsquote (wie viele Kinder dieser Altersgruppe tatsächlich solche Einrichtungen besuchen) ab. Ähnlich wie bei den Pflichtschulen beeinflusst daher die Altersstruktur auch die Ausgaben für die Kindergärten maßgeblich, wozu noch ein deutliches West-Ost-Gefälle kommt.

Die Zahl der Kinder zwischen drei und sechs Jahren ist in den neunziger Jahren in Österreich leicht gestiegen (um 1,9%), vor allem aber haben sich die Besuchsquoten deutlich erhöht. Sie stiegen in den Gemeinden (ohne Wien) von 69% Anfang der neunziger Jahre auf rund 80% Ende der neunziger Jahre. Dadurch hat der Besuch der Kinderbetreuungseinrichtungen (ohne Wien) zwischen 1990 und 2000 um mehr als 22% zugenommen.

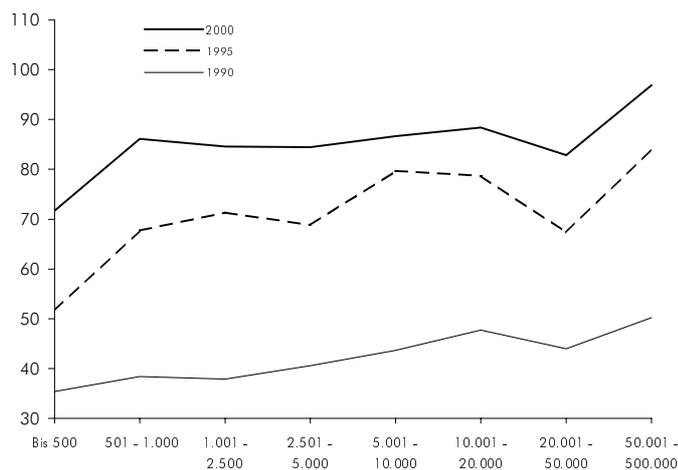
Gleichzeitig wurden auch die Gruppen verkleinert. 1990 waren im österreichischen Durchschnitt (ohne Wien) 23,7 Kinder in einer Gruppe, 1999 hingegen nur mehr 20,7 Kinder. Die Zahl der Kindergruppen (die für die Ausgaben maßgeblich ist) stieg dadurch zwischen 1990 und 2000 um rund 40% auf 9.627 Gruppen. Dieser Anstieg verlief in den einzelnen Bundesländern jedoch nicht gleichmäßig. Die stärksten Zuwachsraten verzeichneten Salzburg und Kärnten, wogegen im Burgenland die Nachfrage nur schwach stieg.

Die Ausgaben für die Kinderbetreuungseinrichtungen erhöhten sich in den neunziger Jahren spürbar. Sie haben sich mehr als verdoppelt. Das entspricht einem jährlichen Anstieg je Einwohner von 7,5%. Die Zunahme war in der ersten Hälfte der neunziger Jahre mit 11,8% (im Jahresdurchschnitt) signifikant höher als in der zweiten Hälfte (3,3% im Jahresdurchschnitt) (Abbildung 11).

Abbildung 11: Ausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen
je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 24

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	35,4	51,6	71,7
501 - 1.000	38,4	67,7	86,1
1.001 - 2.500	37,9	71,3	84,6
2.501 - 5.000	40,6	68,8	84,4
5.001 - 10.000	43,6	79,7	86,6
10.001 - 20.000	47,7	78,7	88,4
20.001 - 50.000	44,0	67,3	82,9
50.001 - 500.000	50,2	84,1	96,9
Ø Gemeinden ohne Wien	42,3	73,9	86,9

Einwohnerklasse	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Bis 500	+ 7,9	+ 6,8	+ 7,3
501 - 1.000	+ 12,0	+ 4,9	+ 8,4
1.001 - 2.500	+ 13,5	+ 3,5	+ 8,4
2.501 - 5.000	+ 11,1	+ 4,2	+ 7,6
5.001 - 10.000	+ 12,8	+ 1,7	+ 7,1
10.001 - 20.000	+ 10,5	+ 2,4	+ 6,4
20.001 - 50.000	+ 8,9	+ 4,2	+ 6,5
50.001 - 500.000	+ 10,9	+ 2,9	+ 6,8
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 11,8	+ 3,3	+ 7,5

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Es handelt sich hier um Bruttoausgaben. Ein Teil dieser Ausgaben wird von den Ländern mitfinanziert, wobei zwischen den einzelnen Bundesländern merkliche Unterschiede bestehen (siehe *WIFO-Studie*, Finanzielle Beziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden, Wien, 2002).

Kinderbetreuungseinrichtungen sind sehr personalintensiv. Mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben in diesem Bereich entfällt auf den Personalaufwand. Sie weisen einen hohen Beschäftigungseffekt auf, der künftig an Bedeutung gewinnen wird, wenn sich die Zahl der Kinder pro Gruppe weiter verringert.

In den Pro-Kopf-Aufwendungen für Kinderbetreuungseinrichtungen bestehen zwischen den einzelnen Gemeindegrößenklassen nur geringfügige Unterschiede (wenn man von den kleinsten und größten Gemeinden absieht). An diesem Bild hat sich in den neunziger Jahren wenig geändert (Abbildung 11). Auch die Zuwachsraten weichen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen nur wenig voneinander ab. Sie sind allerdings in den kleineren Gemeinden etwas höher als in den größeren.

Insgesamt gaben die Gemeinden im Jahre 2000 knapp 87 € je Einwohner für Kinderbetreuungseinrichtungen aus. Die Ausgaben liegen im Großteil der Gemeinden zwischen 83 € und 88 €, lediglich die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) gaben mit 71,7 € deutlich weniger aus und die größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) mit knapp 97 € deutlich mehr als der Durchschnitt (Abbildung 11). Es zeichnet sich somit kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den (Pro-Kopf-)Ausgaben und der Gemeindegrößenklasse ab.

Diese Unterschiede dürften damit zusammenhängen, dass in den kleinsten Gemeinden die Besuchsquoten unterdurchschnittlich sind, in den großen Gemeinden (Städten) hingegen überdurchschnittlich hoch. Daran hat sich längerfristig wenig geändert. Interessanterweise ist dieser Aufgabenbereich ein Beispiel dafür, dass Ausgaben von der Gemeindegrößenklasse nur wenig beeinflusst werden. Er kann daher als Beispiel für den Typ 4 der eingangs beschriebenen Alternativen (weitgehend konstantes Ausgabenniveau je Einwohner in den einzelnen Gemeindegrößenklassen) gelten.

Diese Aufgabe wird jedenfalls in den Gemeindehaushalten künftig an Bedeutung zunehmen, weil (vermutlich) die Besuchsquoten weiter steigen werden und vielleicht auch das Angebot erweitert (müssen) wird. Die Kinderbetreuungseinrichtungen sind ein maßgeblicher Faktor der "weichen" Infrastrukturfaktoren.

3.2.7 Sport

Die Ausgaben für Sport (und außerschulische Leibeserziehung) sind eine wichtige Aufgabe der Gemeinden. Sie gehören im Grunde zum großen Bereich der Freizeiteinrichtungen und damit der "weichen" Infrastrukturfaktoren und bilden daher einen maßgeblichen Bestandteil der Lebensqualität. Ihre Bedeutung wird daher künftig wachsen. Der überwiegende Teil dieser Ausgaben dient der Bereitstellung von Sportanlagen, Eishallen etc.

Die Gemeinden haben im Jahre 2000 35,6 € je Einwohner für diesen Zweck ausgegeben. Die Zunahme lag in den neunziger Jahren im Jahresdurchschnitt bei 4,3%, wobei auch hier der Anstieg in der ersten Hälfte mit 5,0% (im Jahresdurchschnitt) höher war als zwischen 1995 und 2000 (mit 3,6%). Der Rückgang in der Zuwachsrate war weniger ausgeprägt als in anderen Aufgabenbereichen.

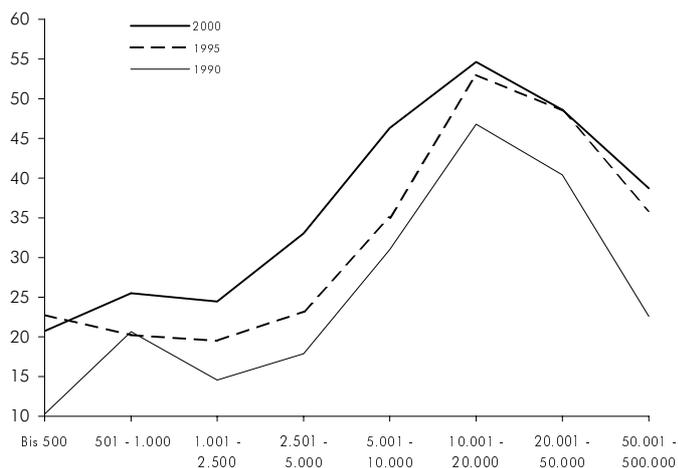
Nach Gemeindegrößenklassen ergibt sich eine recht interessante Entwicklung. Zwar nehmen die Ausgaben mit der Gemeindegrößenklasse deutlich zu, sie sind in den Gemeinden bis 20.000 Einwohner etwa doppelt so hoch wie in den kleineren Gemeinden, die größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) geben aber pro Kopf weniger aus als die Gemeinden mit 5.000 bis 50.000 Einwohnern. Dieses Phänomen ist nicht auf das Jahr 2000 beschränkt, sondern lässt sich auch 1990 und 1995 beobachten (Abbildung 12). Diese Tendenz ist daher eher strukturell bedingt. Die Gemeinden über 50.000 Einwohner gaben im Jahre 2000 38,7 € je Einwohner aus, jene mit 5.000 bis 50.000 Einwohnern zwischen 46,3 € und 54,6 €.

Sportstätten erfordern (meist) ein Mindestmaß an Kapazitäten, wodurch für die größten Gemeinden eine Ausgabendegression (bezogen auf die Einwohnerzahl) entsteht. Andererseits hängt die Ausstattung teilweise auch von der Gemeindegröße ab. Dadurch steigen die Ausgaben in den mittleren Gemeinden. Schließlich ist zu bedenken, dass sehr große Sportanlagen stärker von Bund und Land mitfinanziert werden. Das könnte auch ein Faktor für die geringeren Ausgaben (je Einwohner) in den Großgemeinden sein.

Abbildung 12: Ausgaben für Sport
je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 26

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	10,3	22,7	20,7
501 - 1.000	20,6	20,2	25,5
1.001 - 2.500	14,6	19,5	24,4
2.501 - 5.000	17,9	23,2	33,1
5.001 - 10.000	31,0	35,0	46,3
10.001 - 20.000	46,8	53,0	54,6
20.001 - 50.000	40,4	48,5	48,6
50.001 - 500.000	22,6	35,9	38,7
Ø Gemeinden ohne Wien	23,3	29,8	35,6
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 17,2	- 1,8	+ 7,3
501 - 1.000	- 0,4	+ 4,8	+ 2,1
1.001 - 2.500	+ 6,0	+ 4,6	+ 5,3
2.501 - 5.000	+ 5,3	+ 7,4	+ 6,3
5.001 - 10.000	+ 2,5	+ 5,8	+ 4,1
10.001 - 20.000	+ 2,5	+ 0,6	+ 1,6
20.001 - 50.000	+ 3,7	+ 0,0	+ 1,9
50.001 - 500.000	+ 9,7	+ 1,5	+ 5,5
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 5,0	+ 3,6	+ 4,3

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Die Ausgaben (je Einwohner) in diesem Aufgabenbereich steigen zunächst mit der Gemeindegrößenklasse. Sie erreichen in Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern ihren Höhepunkt und sinken dann wieder (Abbildung 12). In den größeren Gemeinden (bis 50.000 Einwohner) sind sie kaum höher als in den mittleren. Das ist im Grunde überraschend, lässt aber andererseits vermuten, dass die positiven externen Effekte in diesem Bereich kleiner sind, als oft angenommen wird. Gemessen an den vier Verlaufsvarianten kann für die Ausgaben im Bereich "Sport" somit keine eindeutige Zuordnung getroffen werden. Jedenfalls stützt diese Entwicklung nicht den abgestuften Bevölkerungsschlüssel.

3.2.8 Kunst, Kultur

Dieser Aufgabenbereich ist im Grunde recht heterogen. Er enthält auch etwa die Ausgaben für Musikschulen, die dem Bildungsbereich zugeordnet werden könnten. Außerdem werden oft Ausgaben für botanische Gärten, Denkmalpflege etc. in den Gemeinden recht unterschiedlich zugeordnet. Neben den Musikschulden bilden Ausgaben für Museen, Kulturzentren, Theater, Festspiele, Denkmalpflege, Heimatkunst die Schwerpunkte dieses Aufgabenbereichs. Sie können ebenfalls den "weichen" Infrastrukturfaktoren zugerechnet werden und spielen daher eine wichtige Rolle im Hinblick auf den Standortwettbewerb, aber auch für die Lebensqualität.

Die Gemeinden insgesamt gaben im Jahre 2000 knapp 78 € je Einwohner für diese Ausgaben aus (Abbildung 13). In den neunziger Jahren nahmen diese Aufwendungen im Jahresdurchschnitt um 6% zu. Vor allem in den Jahren 1990/1995 wurden sie mit 8% pro Jahr im Durchschnitt kräftig ausgeweitet. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war auch dieser Aufgabenbereich von den Konsolidierungsmaßnahmen betroffen. Die Ausgaben stiegen mit 4,1% im Jahresdurchschnitt nur mehr halb so stark wie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Bemerkenswert sind die hohen Ausgaben in den kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner), wobei vor allem der Zuwachs in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit 17,5% im Jahresdurchschnitt stark auffällt. Die kleinen Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) haben in den neunziger Jahren überdurchschnittlich viel für diese Aufgaben ausgegeben. Sie sind offenbar bemüht, die "weichen" Infrastruktureinrichtungen (Leistungen) zu verbessern und befinden sich in einem Aufholprozess. Sie versuchen damit, ihre Standortattraktivität zu erhöhen, um im Wettbewerb mithalten zu können, zumindest aber um die Abwanderung von

Unternehmungen und Einwohnern zu stoppen. Dieser Bereich wird daher auch künftig eine große Herausforderung für die kleineren (und mittleren) Gemeinden darstellen. Trotz des Aufholprozesses sind die Ausgaben der größeren Kommunen (über 10.000 Einwohner) überdurchschnittlich hoch (Abbildung 13).

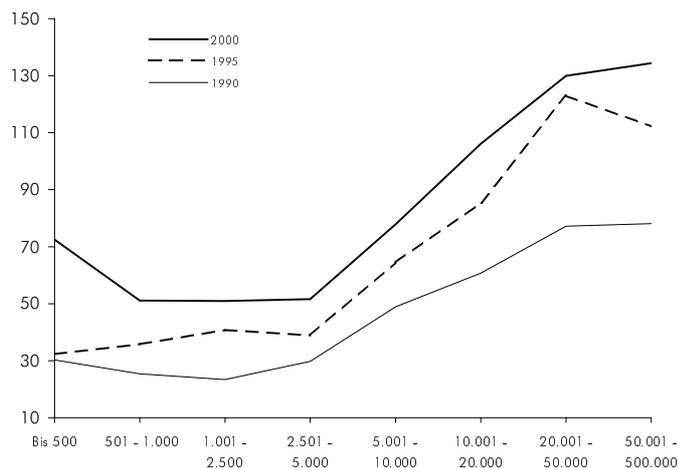
Das lässt sich teilweise damit erklären, dass dort zentralörtliche Funktionen eine große Rolle spielen. Das gilt etwa für Theater, Museen, aber auch für andere Freizeiteinrichtungen. Es sind mit diesen Einrichtungen positive externe Effekte verbunden.

Nicht nur die Gemeinden über 10.000 Einwohner geben überdurchschnittlich viel aus, sondern auch die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner), dort stiegen die Aufwendungen pro Kopf ebenfalls überdurchschnittlich stark. Insgesamt lässt sich für die Ausgaben pro Kopf nach Gemeindegrößenklassen ein U-förmiger Verlauf erkennen, der allerdings nicht sehr ausgeprägt ist. Die Anforderungen in den kleineren und mittleren Gemeinden werden auch in Zukunft groß sein.

Abbildung 13: Ausgaben für Kunst und Kultur je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA-Gruppe 3

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	30,2	32,3	72,4
501 - 1.000	25,4	35,7	51,1
1.001 - 2.500	23,4	40,8	50,9
2.501 - 5.000	29,8	38,9	51,6
5.001 - 10.000	48,9	64,5	77,8
10.001 - 20.000	60,7	85,4	106,1
20.001 - 50.000	77,2	123,0	129,9
50.001 - 500.000	78,1	112,2	134,4
Ø Gemeinden ohne Wien	43,3	63,4	77,6

	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Bis 500	+ 1,4	+ 17,5	+ 9,1
501 - 1.000	+ 7,1	+ 7,4	+ 7,2
1.001 - 2.500	+ 11,8	+ 4,5	+ 8,1
2.501 - 5.000	+ 5,5	+ 5,8	+ 5,6
5.001 - 10.000	+ 5,7	+ 3,8	+ 4,8
10.001 - 20.000	+ 7,1	+ 4,4	+ 5,7
20.001 - 50.000	+ 9,8	+ 1,1	+ 5,3
50.001 - 500.000	+ 7,5	+ 3,7	+ 5,6
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 8,0	+ 4,1	+ 6,0

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

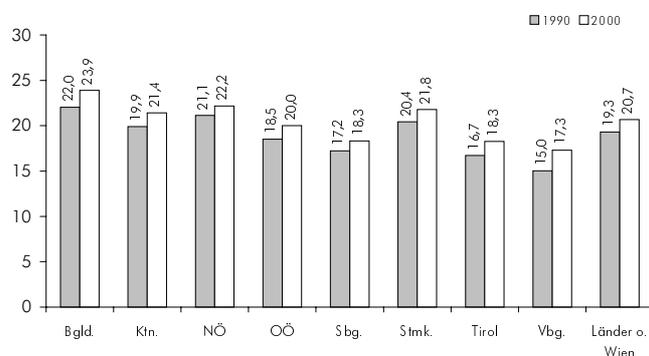
3.2.9 Sozialausgaben

Die Sozialausgaben der Gemeinden (Voranschlagsabschnitte 41 bis 43) sind sehr vielschichtig. Zum einen erbringen die Gemeinden selbst wichtige Leistungen, insbesondere in der individuellen Betreuung (Hauskrankenpflege, Essen auf Rädern usw.), aber auch in der Pflege (Pflegeheime, Seniorenheime usw.), zum anderen müssen sie in allen Bundesländern Beiträge zu den Sozialausgaben der Länder leisten.

Die Sozialausgaben hängen sehr stark von der Altersstruktur (dem Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung), aber auch von der absoluten Zahl der über 60-Jährigen ab. Es zeigt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle. Der Anteil älterer Menschen ist in den östlichen Bundesländern deutlich höher als in den westlichen. Er ist in den neunziger Jahren aber in allen Ländern deutlich gestiegen (Abbildung 14). Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren noch verstärken.

Abbildung 14: Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung

Anteil an der Gesamtbevölkerung des Bundeslandes



Q: Statistik Austria, Demographisches Jahrbuch 2000

In den Ländern insgesamt (ohne Wien) stieg der Anteil der über 60-Jährigen in den neunziger Jahren von 19,3% (1990) auf 20,7% im Jahre 2000. Für 2010 wird mit einem Anteil von 23,8% gerechnet. Das bedeutet, dass zwischen 1990 und 2000 die Zahl der über 60-Jährigen um mehr als 146.000 Personen zunahm und bis 2010 weiter um rund 214.000 Personen steigt. Daraus ergeben sich erhebliche Anforderungen an die Gemeindehaushalte. In Oberösterreich, Salzburg, Vorarlberg liegt die Quote der über 60-Jährigen

unter dem österreichischen Durchschnitt, in den anderen Ländern hingegen (deutlich) darüber. Diese Tendenz setzt sich in den nächsten Jahren fort.

Die Ausgaben im Sozialbereich sind insgesamt sehr dynamisch. Sie haben sich je Einwohner in den neunziger Jahren mehr als verdoppelt (Abbildung 15). Die Zuwachsrate lag im Jahresdurchschnitt bei 10,5%, wobei in der ersten Hälfte der neunziger Jahre der Anstieg mit 13,7% deutlich stärker war als zwischen 1995 und 2000 (7,3%). Dennoch ermöglichte die Ausweitung der Aufwendungen auch in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre einen realen Anstieg der Sozialleistungen der Gemeinden.

Aufgrund der Tendenzen in der Altersstruktur der Bevölkerung, aber auch weil die Leistungen pro Kopf vermutlich (weiter) zunehmen, ist auch künftig mit einer spürbaren Zunahme der Sozialausgaben der Gemeinden zu rechnen.

Im Sozialbereich nehmen die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Gemeindegrößenklasse deutlich zu. Daran hat sich in den neunziger Jahren nichts geändert. Zu berücksichtigen ist auch, dass es in Oberösterreich und der Steiermark Sozialhilfeverbände gibt, die gerade für kleinere und mittlere Gemeinden Kostendegressionen wirksam werden lassen sollen.

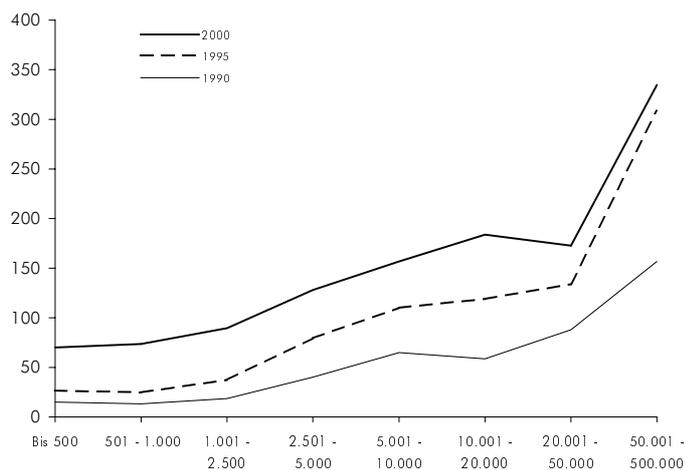
Die höheren Sozialausgaben pro Kopf in den größeren Gemeinden dürften einerseits damit zusammenhängen, dass dort die älteren Menschen mehr soziale Dienste (Essen auf Rädern, Hauskrankenpflege etc.) beanspruchen als in den kleineren Gemeinden, andererseits werden die Beiträge an die Länder meist nach der Finanzkraft bestimmt und treffen daher auch die größeren Gemeinden stärker.

Pro Einwohner gaben die Gemeinden im Jahre 2000 156,3 € aus, wovon rund 11% auf den Personalaufwand entfielen. Die Gemeinden über 5.000 Einwohner lagen über dem Durchschnitt, jene unter 5.000 Einwohner darunter. An diesem Bild hat sich zwar in den neunziger Jahren nichts geändert, allerdings verringerten sich die Unterschiede. Im Jahre 1990 und auch 1995 gaben die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) je Einwohner zehnmal mehr im Sozialbereich aus als die kleineren Gemeinden (Abbildung 15). Im Jahre 2000 ist dieses Verhältnis auf 1 : 4,5 geschrumpft und hat sich damit mehr als halbiert.

Abbildung 15: Sozialausgaben je Einwohner
nach Gemeindegrößenklassen

VA 41 bis 43

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	15,1	26,6	70,0
501 - 1.000	13,4	24,8	73,6
1.001 - 2.500	18,6	37,5	89,5
2.501 - 5.000	40,0	79,5	127,8
5.001 - 10.000	64,8	110,0	156,7
10.001 - 20.000	58,5	119,0	183,8
20.001 - 50.000	87,7	133,9	172,8
50.001 - 500.000	156,9	308,6	334,5
Ø Gemeinden ohne Wien	57,7	109,7	156,3
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 12,0	+ 21,4	+ 16,6
501 - 1.000	+ 13,1	+ 24,3	+ 18,6
1.001 - 2.500	+ 15,1	+ 19,0	+ 17,0
2.501 - 5.000	+ 14,7	+ 10,0	+ 12,3
5.001 - 10.000	+ 11,1	+ 7,3	+ 9,2
10.001 - 20.000	+ 15,2	+ 9,1	+ 12,1
20.001 - 50.000	+ 8,8	+ 5,2	+ 7,0
50.001 - 500.000	+ 14,5	+ 1,6	+ 7,9
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 13,7	+ 7,3	+ 10,5

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Die Zuwachsrate der Sozialausgaben war in den Gemeinden bis 5.000 Einwohner zwischen 1990 und 2000 überdurchschnittlich stark. Bemerkenswert ist, dass diese Gemeinden vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ihre Ausgaben stärker ausgeweitet haben als in der ersten Hälfte. Das deutet darauf hin, dass sie zunehmend mit Sozialausgaben belastet sind. Wenn dieser Trend anhält, könnten sich künftig – auch im Hinblick auf die Veränderungen in der Altersstruktur – für die kleineren und mittleren Gemeinden wachsende Probleme ergeben.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Länder ihre Gemeinden in sehr unterschiedlichem Ausmaß zur Mitfinanzierung ihrer Sozialausgaben (Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Pflegevorsorge) heranziehen. In Kärnten und Salzburg tragen die Gemeinden einen überdurchschnittlich hohen Anteil der Sozialausgaben des Landes, in Oberösterreich, Steiermark und Niederösterreich liegen die Beiträge unter dem österreichischen Durchschnitt (ohne Wien), wobei auch die Sozialhilfeverbände eine wichtige Rolle spielen (Zeman-Steyrer, 2001, 269; WIFO, Finanzielle Beziehungen, 2002).

3.2.10 Wohnbau

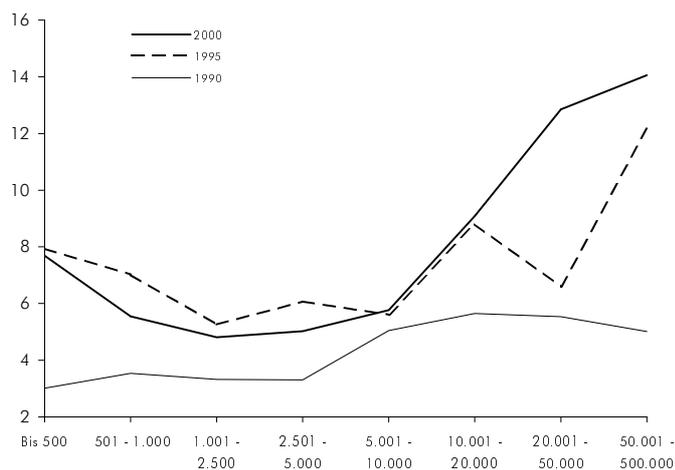
Der Wohnbau (Wohnbauförderung) spielt in den Gemeindehaushalten (ohne Wien) nur eine geringe Rolle. Die Gemeinden gaben im Jahre 2000 7,4 € je Einwohner für diese Aufgabe aus. Neben dem Neubau werden teilweise auch Transfers (Beihilfen) gewährt. Die Aufwendungen für den Wohnbau nehmen mit steigender Gemeindegrößenklasse zu (Abbildung 16). Das gilt insbesondere für die Kommunen ab 10.000 Einwohner, weil sie teilweise selbst Wohnungen (Sozialwohnungen) errichten. Interessanterweise sind die Ausgaben in den kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) jedoch ebenfalls verhältnismäßig hoch (Abbildung 16).

In den neunziger Jahren war die Zuwachsrate in diesem Bereich in den kleinsten Gemeinden (bei niedrigem Niveau) und in den großen Gemeinden (über 20.000 Einwohner) überdurchschnittlich hoch, wobei allerdings die Zunahme zwischen der ersten und der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich unterschiedlich verlief. In der ersten Hälfte haben die Gemeinden ihre Ausgaben für den Wohnbau noch kräftig ausgeweitet, in der zweiten Hälfte lässt sich eine deutliche Zurückhaltung erkennen. Die Ausgaben haben nahezu stagniert. Dieser Bereich war daher von den Konsolidierungsmaßnahmen der Gemeinden spürbar betroffen. Insgesamt beeinflusst diese Aufgabe aber die Gesamtausgaben der Gemeinden nur geringfügig.

Abbildung 16: Wohnbauausgaben je Einwohner
nach Gemeindegrößenklassen

VA 48

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	3,0	7,9	7,7
501 - 1.000	3,5	7,0	5,5
1.001 - 2.500	3,3	5,3	4,8
2.501 - 5.000	3,3	6,1	5,0
5.001 - 10.000	5,0	5,6	5,8
10.001 - 20.000	5,6	8,8	9,1
20.001 - 50.000	5,5	6,6	12,9
50.001 - 500.000	5,0	12,2	14,1
Ø Gemeinden ohne Wien	4,2	7,0	7,4

Einwohnerklasse	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Bis 500	+ 21,4	- 0,6	+ 9,8
501 - 1.000	+ 14,7	- 4,6	+ 4,6
1.001 - 2.500	+ 9,6	- 1,8	+ 3,7
2.501 - 5.000	+ 12,9	- 3,7	+ 4,3
5.001 - 10.000	+ 2,1	+ 0,6	+ 1,3
10.001 - 20.000	+ 9,3	+ 0,6	+ 4,9
20.001 - 50.000	+ 3,5	+ 14,3	+ 8,8
50.001 - 500.000	+ 19,4	+ 2,9	+ 10,9
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 11,1	+ 0,9	+ 5,9

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.11 Umwelt

Der Umweltbereich lässt sich schwer abgrenzen, weil es in der früheren Aufgabenbereichsgliederung der öffentlichen Ausgaben (nach 17 Aufgabenbereichen) dafür keinen eigenen Bereich gab. Jetzt ist allerdings in der neuen Aufgabenbereichsgliederung der Europäischen Union (COFOG – Classification of Functions of Government) ein eigener Bereich "Umwelt" eingerichtet. Allerdings sind dafür die Zahlen erst ab 2000 verfügbar. In der COFOG-Gliederung der EU werden einige kommunale Dienstleistungen (Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung) dem Umweltschutz zugerechnet.

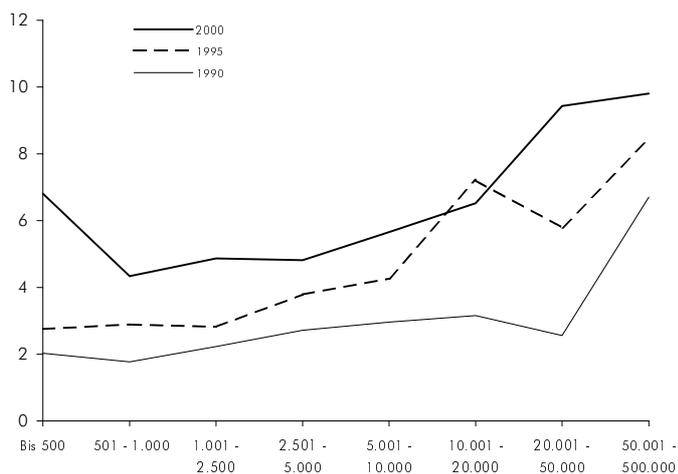
In dieser Arbeit werden aus Gründen der Praktikabilität nur die Ausgaben des Voranschlagsabschnittes 52 in den Umweltbereich einbezogen. Dazu gehören Aufwendungen für den Landschaftsschutz, für die Reinhaltung von Luft und Gewässern und manche Gemeinden verbuchen hier auch Ausgaben für die Tierkörperverwertung.

Insgesamt gaben die Gemeinden für Umweltschutz im Jahre 2000 6,1 € pro Kopf aus. Abgesehen von den Gemeinden bis 500 Einwohner lagen die Ausgaben in den Gemeinden unter 10.000 Einwohner unter dem Durchschnitt (Abbildung 17). In den großen Gemeinden steigen die Pro-Kopf-Ausgaben deutlich an. Allerdings haben auch die kleineren Gemeinden in den neunziger Jahren ihre Anstrengungen im Umweltschutz deutlich verstärkt (das gilt vor allem für die zweite Hälfte der neunziger Jahre). Dennoch war der Ausgabenzuwachs insgesamt in der ersten Hälfte der neunziger Jahre mit 7,8% stärker als in der zweiten Hälfte (5,7%), weil auch in diesem Bereich die Budgetkonsolidierung Auswirkungen zeigt. Insgesamt nahmen in den neunziger Jahren die Pro-Kopf-Ausgaben mit steigender Gemeindegrößenklasse zu (Abbildung 17). Allerdings ist der Anteil der Aufwendungen für den Umweltschutz an den Gesamtausgaben der Gemeinden gering. Sie prägen daher das Gesamtbild kaum.

Abbildung 17: Ausgaben für Umweltschutz je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 52

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	2,0	2,8	6,8
501 - 1.000	1,8	2,9	4,3
1.001 - 2.500	2,2	2,8	4,9
2.501 - 5.000	2,7	3,8	4,8
5.001 - 10.000	3,0	4,3	5,7
10.001 - 20.000	3,2	7,2	6,5
20.001 - 50.000	2,6	5,8	9,4
50.001 - 500.000	6,7	8,4	9,8
Ø Gemeinden ohne Wien	3,2	4,6	6,1

Einwohnerklasse	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 6,3	+ 19,8	+ 12,9
501 - 1.000	+ 10,3	+ 8,4	+ 9,3
1.001 - 2.500	+ 4,8	+ 11,6	+ 8,1
2.501 - 5.000	+ 6,9	+ 5,0	+ 5,9
5.001 - 10.000	+ 7,6	+ 5,8	+ 6,7
10.001 - 20.000	+ 18,0	- 2,0	+ 7,5
20.001 - 50.000	+ 17,7	+ 10,2	+ 13,9
50.001 - 500.000	+ 4,7	+ 3,1	+ 3,9
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 7,8	+ 5,7	+ 6,8

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.12 Krankenanstalten

Die Krankenanstalten sind in den Gemeindehaushalten ein sehr maßgeblicher Aufgabenbereich. Für Analysen und Vergleiche spielen allerdings institutionelle und organisatorische Unterschiede eine große Rolle. Gemeinden führen teils eigene Krankenanstalten (Gemeindespitäler). Sie sind in diesem Fall Spitalserhalter. Andererseits müssen die Gemeinden Finanzierungsbeiträge an die Länder (oder Landesfonds) für die Finanzierung der Krankenanstalten (anderer Rechtsträger) aber auch anderer Gemeindespitäler leisten. Diese Transfers fließen (teilweise) wieder an die Gemeindespitäler zurück.

Die eigenen Krankenanstalten spielen vor allem in Niederösterreich, Oberösterreich (AKH Linz), Vorarlberg und Salzburg eine wichtige Rolle. In den anderen Bundesländern bestehen teilweise überhaupt keine Gemeindespitäler. Die kleineren Gemeinden führen praktisch keine eigenen Krankenanstalten. Erst in Gemeinden über 5.000 Einwohner sind die Ausgaben je Einwohner für die eigenen Krankenanstalten signifikant. Die Ausgaben für eigene Krankenanstalten in den Gemeinden unter 5.000 Einwohner, die unter 5 € je Einwohner betragen (im Jahre 2000), dürften auf Verbuchungsprobleme zurückzuführen sein.

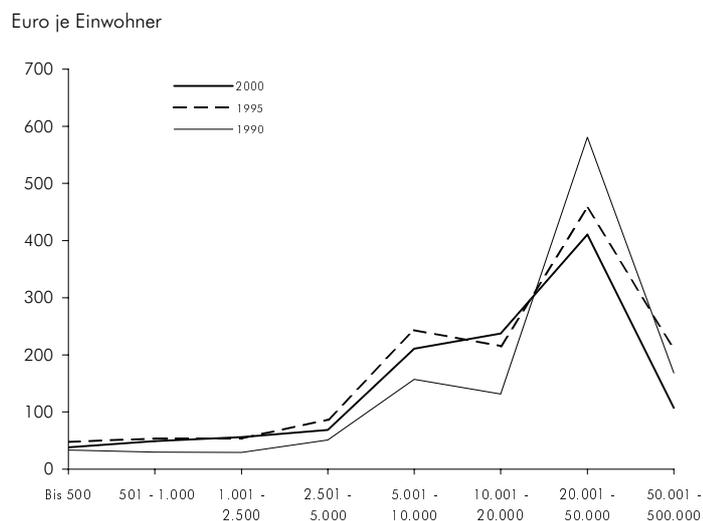
Die höchsten Ausgaben für eigene Krankenanstalten weisen die Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern auf. Das gilt insbesondere für Niederösterreich und Vorarlberg. In den großen Städten (über 50.000 Einwohner) bestehen mit Ausnahme von Linz (AKH) und St. Pölten Landeskrankenanstalten. Daher sind die Ausgaben für eigene Krankenanstalten in dieser Gemeindegrößenklasse eher gering.

Die Ausgaben für eigene Krankenanstalten sind aufgrund organisatorischer Umschichtungen in den neunziger Jahren stark zurückgegangen. Sie lagen im Jahre 2000 mit 59,8 € je Einwohner um mehr als 26% unter dem Niveau von 1990. Der Rückgang betraf vor allem die großen Gemeinden und ist auf Ausgliederungen zurückzuführen.

Andererseits steigen die Ausgaben für Finanzierungsbeiträge. Das hängt teils mit der Überstellung von Krankenanstalten in den Voranschlagsabschnitt 85 zusammen, weil dadurch (mehr) Transfers aus dem Voranschlagsabschnitt 56 an diesen Voranschlagsabschnitt 85 fließen. Es zeigt sich daher eine deutliche Umschichtung der Ausgaben von Zahlungen für eigene Krankenanstalten zu Finanzierungsbeiträgen.

Abbildung 18: Ausgaben für Krankenanstalten je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 55 + 56



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	33,3	47,9	38,1
501 - 1.000	29,6	53,6	49,1
1.001 - 2.500	29,3	53,8	56,3
2.501 - 5.000	51,3	86,6	68,7
5.001 - 10.000	156,9	243,5	210,5
10.001 - 20.000	131,5	215,2	237,6
20.001 - 50.000	581,1	456,4	410,5
50.001 - 500.000	168,5	211,6	107,3
Ø Gemeinden ohne Wien	114,0	150,5	125,8
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 7,5	- 4,5	+ 1,3
501 - 1.000	+ 12,6	- 1,8	+ 5,2
1.001 - 2.500	+ 12,9	+ 0,9	+ 6,8
2.501 - 5.000	+ 11,0	- 4,5	+ 3,0
5.001 - 10.000	+ 9,2	- 2,9	+ 3,0
10.001 - 20.000	+ 10,3	+ 2,0	+ 6,1
20.001 - 50.000	- 4,7	- 2,1	- 3,4
50.001 - 500.000	+ 4,7	- 12,7	- 4,4
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 5,7	- 3,5	+ 1,0

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Diese Transfers (Voranschlagsabschnitt 56) haben sich in den neunziger Jahren mehr als verdoppelt. Sie stiegen von rund 33 € je Einwohner (für die Gemeinden insgesamt) auf 66 € im Jahre 2000. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 7,2%. In den größeren Gemeinden waren die Zuwachsraten deutlich höher als in den kleineren und mittleren Gemeinden. Das bedeutet, dass in Zukunft der (Mit)Finanzierung der Krankenanstalten stärkere Aufmerksamkeit zugewendet werden muss. Diese Transfers werden zunehmend über die einzelnen Landesfonds abgewickelt.

Insgesamt haben die Gemeinden für Krankenanstalten (in den Voranschlagsabschnitten 55 und 56) im Jahre 2000 125,8 € je Einwohner ausgegeben (Abbildung 18). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Reihe von Krankenanstalten bereits ausgegliedert oder in den Voranschlagsabschnitt 85 überstellt wurde. Deshalb sind in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre diese Ausgaben zurückgegangen. Sie waren im Jahre 2000 um mehr als 16% geringer als 1995. Dieses Bild täuscht jedoch.

Es zeigt sich, dass die kleineren Gemeinden mit den Ausgaben für Krankenanstalten weniger stark belastet sind und mit steigender Gemeindegrößenklasse die Pro-Kopf-Ausgaben deutlich zunehmen (wobei allerdings die Gemeinden über 50.000 Einwohner einen Sonderfall darstellen). Längerfristig werden die Aufwendungen für die Krankenanstalten vermutlich zunehmen, allerdings in Form von Finanzierungsbeiträgen.

3.2.13 Straßen

"Straßen" sind ein sehr ausgabenintensiver Aufgabenbereich in den Gemeindehaushalten. Es handelt sich dabei nicht nur um den Bau von (Gemeinde)straßen, sondern auch um deren Erhaltung (einschließlich der Wartung, Winterdienste etc.). Daher entfallen von den Gesamtausgaben in diesem Aufgabenbereich rund 15% auf Personalaufwand. Die Straßen sind daher für die Gemeinden erheblich personalintensiver als beim Bund.

Die Aufwendungen hängen nur sehr mittelbar von der Einwohnerzahl ab. Es kommt viel mehr auf die Länge der Gemeindestraßen (wobei teilweise auch Güterwege einbezogen sind) an. Die Fläche spielt in diesem Zusammenhang wahrscheinlich eine größere Rolle als die Zahl der Einwohner. Gerade in dünnbesiedelten Gemeinden sind die Ausgaben für Straßen je Einwohner höher als in dichtbesiedelten.

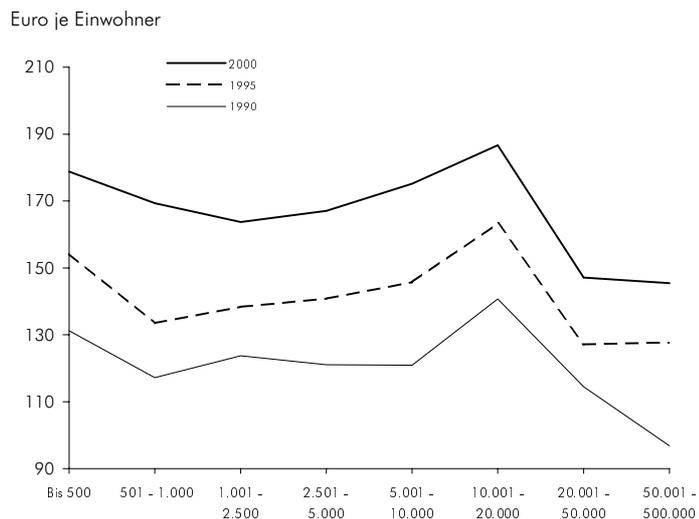
Im Durchschnitt gaben die Gemeinden im Jahre 2000 für Straßen 164,6 € je Einwohner aus. In den größeren Gemeinden (über 20.000 Einwohner) lagen die Ausgaben pro Kopf deutlich unter dem Durchschnitt, wogegen die kleineren und mittleren Gemeinden deutlich mehr ausgaben (Abbildung 19). Daran hat sich während der neunziger Jahre nichts geändert. Es handelt sich also um eine strukturelle Entwicklung. Dieses Bild bestätigt, dass die Einwohnerzahl auf die Aufwendungen für Straßen wenig Einfluss ausübt.

Die Ausgaben für Straßen stiegen in den neunziger Jahren deutlich schwächer als die Gesamtausgaben der Gemeinden. Damit wiesen die Gemeinden in diesem Bereich die gleiche Entwicklung auf wie die anderen Gebietskörperschaften. Straßen haben in den letzten Jahren an Priorität verloren. Die durchschnittliche Zuwachsrate von 3,3% pro Jahr ermöglichte in den neunziger Jahren nur eine geringe reale Steigerung der Aufwendungen. Allerdings hemmt der Anteil an Personalausgaben stärkere Einsparungen. Sie stiegen allerdings in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit 1,7% (im Jahresdurchschnitt) merklich schwächer als zwischen 1990 und 1995 (+5,3%).

Im Durchschnitt sind die Pro-Kopf-Ausgaben für Straßen in den Gemeinden um 3,3% (1990/2000) gewachsen, wobei die Entwicklung in den neunziger Jahren recht kontinuierlich verlief (Abbildung 19). Auch innerhalb der Größenklassen schwanken die Zuwachsraten nur geringfügig. Im Grunde ist festzustellen, dass die Ausgaben für Straßen mit der Gemeindegrößenklasse sinken. Sie sind jedenfalls ein maßgebliches Beispiel dafür, dass die Fläche ein wichtiger Indikator für die Verteilung der Ertragsanteile wäre. Straßen sind nach wie vor ein entscheidender Standortfaktor.

Abbildung 19: Ausgaben für Straßen je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 61 + 64



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	131,2	154,3	178,8
501 - 1.000	117,2	133,5	169,3
1.001 - 2.500	123,7	138,3	163,7
2.501 - 5.000	121,1	140,8	167,1
5.001 - 10.000	120,9	145,7	175,1
10.001 - 20.000	140,7	163,4	186,7
20.001 - 50.000	114,5	127,1	147,1
50.001 - 500.000	96,8	127,7	145,5
Ø Gemeinden ohne Wien	119,4	139,6	164,6
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 3,3	+ 3,0	+ 3,1
501 - 1.000	+ 2,6	+ 4,9	+ 3,7
1.001 - 2.500	+ 2,3	+ 3,4	+ 2,8
2.501 - 5.000	+ 3,1	+ 3,5	+ 3,3
5.001 - 10.000	+ 3,8	+ 3,7	+ 3,8
10.001 - 20.000	+ 3,0	+ 2,7	+ 2,9
20.001 - 50.000	+ 2,1	+ 3,0	+ 2,5
50.001 - 500.000	+ 5,7	+ 2,6	+ 4,2
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 3,2	+ 3,3	+ 3,3

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.14 *Tourismus*

Die Ausgaben für den Tourismus haben vor allem in den kleineren Gemeindehaushalten große Bedeutung. In diesem Abschnitt werden nur jene Ausgaben berücksichtigt, die im Voranschlagsabschnitt 77 verbucht werden. Allerdings sind auch in anderen Voranschlagsabschnitten Ausgaben enthalten, die für die Förderung des Tourismus (touristische Infrastruktur) wichtig sein können (kommunale Einrichtungen, Bäder, Sportanlagen aber auch kulturelles Angebot).

Hier geht es nur um die unmittelbaren Ausgaben. Die hohen Ausgaben der kleineren Gemeinden (bis 1.000 Einwohner) lassen sich damit erklären, dass dort der Tourismus als Wirtschaftsfaktor vielfach eine bedeutendere Rolle spielt als in den größeren Kommunen (in denen Industrie und auch andere Wirtschaftszweige mehr Gewicht haben).

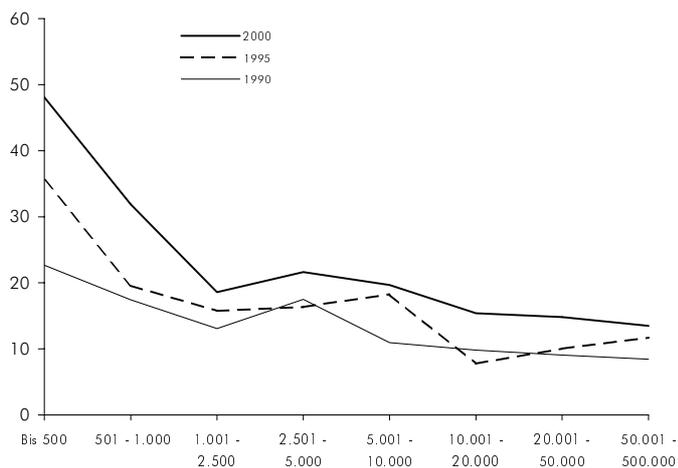
Die höchsten Ausgaben je Einwohner im Bereich Tourismus weisen die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) auf. Sie gaben im Jahre 2000 48,1 € je Einwohner aus, das ist mehr als doppelt so viel wie der Durchschnitt der Gemeinden (19,1 €) (Abbildung 20). Auch die Gemeinden mit 500 bis 1.000 Einwohnern wenden überdurchschnittlich viel auf (31,9 €). In den größeren Gemeinden spielen die Ausgaben für den Tourismus eine geringere Rolle. Sie liegen deutlich unter dem Durchschnitt (Abbildung 20). Auch in der Entwicklung der neunziger Jahre zeigt sich, dass die kleineren Gemeinden ihre Ausgaben stärker ausweiten als die großen. Die Gemeinden unter 500 Einwohner haben ihre Ausgaben in den neunziger Jahren mehr als verdoppelt.

Im Durchschnitt weiteten die Gemeinden insgesamt die Pro-Kopf-Ausgaben in diesem Bereich um 4,1% jährlich aus, wobei die durchschnittliche Zuwachsrate 1995/2000 mit 5,0% höher war als 1990/1995 (3,3%). Der Aufgabenbereich Tourismus ist daher ein anschauliches Beispiel dafür, dass die Ausgaben je Einwohner mit steigender Gemeindegrößenklasse abnehmen (können). Dieser Aufgabenbereich wird auch künftig in den Gemeindehaushalten eine wichtige Rolle im Standortwettbewerb spielen.

Abbildung 20: Ausgaben für Tourismus je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 77

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	22,7	35,5	48,1
501 - 1.000	17,4	19,6	31,9
1.001 - 2.500	13,1	15,8	18,6
2.501 - 5.000	17,5	16,3	21,6
5.001 - 10.000	10,9	18,3	19,7
10.001 - 20.000	9,8	7,8	15,4
20.001 - 50.000	9,0	10,0	14,8
50.001 - 500.000	8,4	11,7	13,5
Ø Gemeinden ohne Wien	12,7	14,9	19,1
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 9,4	+ 6,2	+ 7,8
501 - 1.000	+ 2,3	+ 10,2	+ 6,2
1.001 - 2.500	+ 3,8	+ 3,3	+ 3,6
2.501 - 5.000	- 1,3	+ 5,8	+ 2,1
5.001 - 10.000	+ 10,8	+ 1,5	+ 6,1
10.001 - 20.000	- 4,6	+ 14,7	+ 4,6
20.001 - 50.000	+ 2,1	+ 8,1	+ 5,1
50.001 - 500.000	+ 6,8	+ 2,8	+ 4,8
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 3,3	+ 5,0	+ 4,1

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.15 Wirtschaftsförderung (Industrie/Gewerbe)

In diesem Abschnitt (Voranschlagsabschnitt 78) ist nur die unmittelbare Förderung der Wirtschaft enthalten. Infrastrukturelle Verbesserungen (etwa Grundstücksaufschließungen usw.) sind in der Regel anderen Aufgabenbereichen zugeordnet. Hier sind nur Zuschüsse und verschiedene Transfers einbezogen.

Die Gemeinden unternehmen in der Wirtschaftsförderung große Anstrengungen. Sie haben in den neunziger Jahren diese Ausgaben (je Einwohner) um 5,6% im Jahresdurchschnitt ausgeweitet, wobei sie vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (möglicherweise aufgrund des EU-Beitritts) deutlich zunahmten. In den Jahren 1995/2000 wurden die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung in den Gemeinden insgesamt um 7,7% jährlich aufgestockt (Abbildung 21).

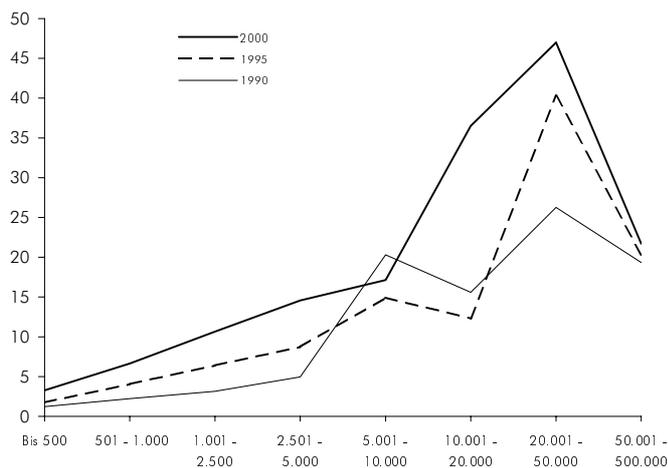
Nach Gemeindegrößenklassen zeigt sich ein sehr eindeutiges Bild. Die Ausgaben nehmen mit steigender Einwohnerzahl zu. Lediglich die Gemeinden über 50.000 Einwohner sind zurückhaltend. Die höchsten Ausgaben je Einwohner für die Wirtschaftsförderung tätigen die Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern (Abbildung 21). In den kleineren Gemeinden (bis 1.000 Einwohner) spielt die Wirtschaftsförderung eine sehr geringe Rolle. Die Ausgaben betragen dort im Jahre 2000 zwischen 3 € und 7 € je Einwohner, wogegen die Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern 47 € pro Kopf ausgaben (Abbildung 21).

Das hängt teilweise damit zusammen, dass es sich bei den kleinen Gemeinden (größtenteils um agrarisch geprägte Gebiete handelt. Allerdings haben in den letzten Jahren auch dort die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung deutlich zugenommen (jedoch von einem sehr niedrigen Niveau). Es lässt sich erkennen, dass die Standortsicherung auch von diesen Gemeinden erhebliche Anstrengungen erfordert, die künftig noch zunehmen könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es weniger um die Wirtschaftsförderung im ursprünglichen Sinn geht, sondern vielmehr um die Schaffung guter Rahmenbedingungen.

Abbildung 21: Ausgaben für Wirtschaftsförderung je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 78

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	1,2	1,8	3,3
501 - 1.000	2,2	4,1	6,7
1.001 - 2.500	3,2	6,4	10,7
2.501 - 5.000	5,0	8,7	14,5
5.001 - 10.000	20,3	14,9	17,1
10.001 - 20.000	15,6	12,3	36,5
20.001 - 50.000	26,3	40,3	47,0
50.001 - 500.000	19,3	20,3	21,7
Ø Gemeinden ohne Wien	10,7	12,7	18,4

Einwohnerklasse	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Bis 500	+ 7,5	+ 13,3	+ 10,3
501 - 1.000	+ 12,9	+ 10,3	+ 11,6
1.001 - 2.500	+ 15,1	+ 10,7	+ 12,9
2.501 - 5.000	+ 12,0	+ 10,8	+ 11,4
5.001 - 10.000	- 6,0	+ 2,8	- 1,7
10.001 - 20.000	- 4,6	+ 24,3	+ 8,9
20.001 - 50.000	+ 8,9	+ 3,1	+ 6,0
50.001 - 500.000	+ 1,0	+ 1,3	+ 1,2
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 3,5	+ 7,7	+ 5,6

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.16 Kommunale Einrichtungen

Die kommunalen Einrichtungen bieten ein sehr vielfältiges Bild. Sie reichen von der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllabfuhr bis zur Straßenreinigung und Straßenbeleuchtung. Diese Aufgaben zählen zu den Kernkompetenzen der Gemeinden. Sie stellen einen wichtigen Bereich der sogenannten "Daseinsvorsorge" dar (Binder, 2002). Sie bilden nicht nur maßgebliche Standortfaktoren, sie beeinflussen auch die Lebensqualität der Bevölkerung. Ihre Bedeutung nimmt stark zu.

In den letzten Jahren fanden hier deutliche (institutionelle) Änderungen statt, die mit den sogenannten "Maastricht-Kriterien" zusammenhängen. Nach den Bestimmungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG 1995) können bestimmte Einheiten unter genau festgelegten Voraussetzungen in den sogenannten marktbestimmten Bereich überstellt werden. Dadurch werden die Schulden dieser Einheiten nicht mehr der öffentlichen Verschuldung zugerechnet und auch die Kreditaufnahmen (Neuverschuldung) nicht mehr zum öffentlichen Sektor gezählt. Diese Einheiten werden als sogenannte "Quasi-Kapitalgesellschaften" bezeichnet. Sie werden jetzt im Voranschlagsabschnitt 85 zusammengefasst und verrechnet.

Es müssen allerdings drei Voraussetzungen gegeben sein, damit solche Einheiten dem marktbestimmten Sektor zugerechnet werden können.

Erstens, sie müssen über eine vollständige Entscheidungsfreiheit verfügen (die Organe müssen über das Vermögen verfügen können).

Zweitens, muss ein eigenes (vollständiges) Rechnungswesen nach kaufmännischen Gesichtspunkten vorhanden sein (nicht nur Kameralistik).

Drittens, müssen diese Einheiten 50% der Kosten durch marktbestimmte Entgelte decken (Zinsen zählen nicht zu den Kosten, nicht zu den Erlösen zählen daher ebenfalls Zinseinnahmen, Subventionen oder Transfers zur Abgangsdeckung).

Die Gemeinden haben in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre (seit 1997) von dieser Möglichkeit der Umstellung sehr intensiv Gebrauch gemacht. Das zeigt ein Vergleich der Ausgaben (Umschichtungen) zwischen dem Voranschlagsabschnitt 81 (der früher diese

Einheiten größtenteils enthielt) und dem Voranschlagsabschnitt 85. Die Ausgaben im Abschnitt 81 sind in den Jahren 1995/2000 deutlich zurückgegangen, weil sie in den Voranschlagsabschnitt 85 überstellt wurden. Die Ausgaben dieses Abschnittes stiegen daher überdurchschnittlich stark. Es empfiehlt sich daher, diese beiden Abschnitte (81 und 85) gemeinsam zu behandeln.

Im Jahre 2000 gaben die Gemeinden insgesamt in diesen beiden Abschnitten 540,7 € je Einwohner für die kommunalen Einrichtungen aus, das ist mehr als doppelt so viel wie 1990 (250,2 € je Einwohner) (Abbildung 22). Im Jahresdurchschnitt stiegen diese Ausgaben in den neunziger Jahren um 8%. Das lässt die große Dynamik dieses Aufgabenbereiches erkennen. Sie ist vor allem durch zwei Faktoren geprägt.

Erstens, die Nachfrage nach kommunalen Leistungen nimmt stark zu, weil die Bevölkerung auch in jenen (kleineren) Gemeinden, in denen früher solche Leistungen nicht öffentlich angeboten, sondern individuell befriedigt wurden (Hausbrunnen statt Wasserversorgung oder individuelle Entsorgung anstatt Kanalisation), nunmehr zunehmend eine öffentliche Versorgung verlangt (bevorzugt). Das gilt insbesondere für kleinere Gemeinden.

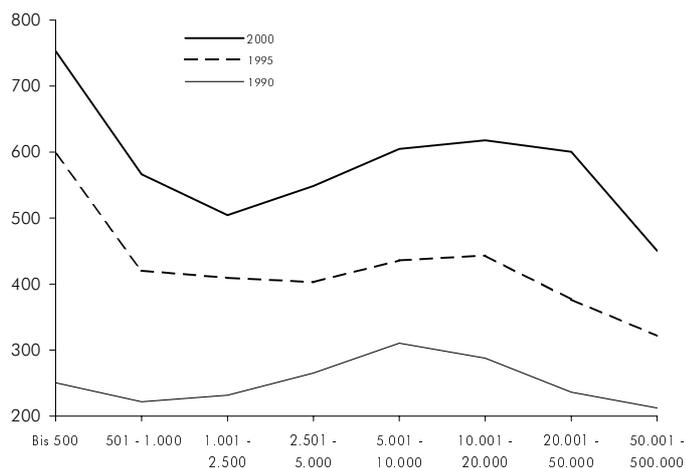
Zweitens, wurde die Siedlungsfläche ausgeweitet (wobei oft dünnbesiedeltes Gebiet erschlossen wurde), wodurch der Bedarf nach kommunalen Leistungen und damit die Ausgaben pro Einwohner steigen. Schließlich wurde auch die Qualität der Leistungen verbessert. Dieser Bereich ist nicht nur sehr kapital(investitions)intensiv, sondern es spielen auch die Personalausgaben eine wichtige Rolle. Rund 12% der gesamten Personalausgaben der Gemeinden entfallen auf diese Aufgaben.

Die Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen zeigen keinen eindeutigen Trend (Abbildung 22). Anfang der neunziger Jahre waren die Ausgaben pro Kopf in den Gemeinden mit 2.500 bis 10.000 Einwohnern sowie 10.000 bis 20.000 Einwohnern überdurchschnittlich hoch, wogegen sie in den kleineren Gemeinden (bis 2.500 Einwohner) und den großen Gemeinden (insbesondere jenen über 20.000 Einwohner) unter dem Durchschnitt lagen.

Abbildung 22: Ausgaben für kommunale Einrichtungen
je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA 81 + 85

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	250,3	597,1	752,7
501 - 1.000	221,9	420,4	566,4
1.001 - 2.500	231,4	409,4	504,4
2.501 - 5.000	265,1	402,7	548,4
5.001 - 10.000	310,5	435,9	604,7
10.001 - 20.000	287,6	443,3	617,8
20.001 - 50.000	236,3	376,6	600,2
50.001 - 500.000	212,3	321,2	450,3
Ø Gemeinden ohne Wien	250,2	401,6	540,7

	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 19,0	+ 4,7	+ 11,6
501 - 1.000	+ 13,6	+ 6,1	+ 9,8
1.001 - 2.500	+ 12,1	+ 4,3	+ 8,1
2.501 - 5.000	+ 8,7	+ 6,4	+ 7,5
5.001 - 10.000	+ 7,0	+ 6,8	+ 6,9
10.001 - 20.000	+ 9,0	+ 6,9	+ 7,9
20.001 - 50.000	+ 9,8	+ 9,8	+ 9,8
50.001 - 500.000	+ 8,6	+ 7,0	+ 7,8
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 9,9	+ 6,1	+ 8,0

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

In den neunziger Jahren hat sich das Bild geändert (Abbildung 22). Die kleineren Gemeinden haben in diesem Bereich stark aufgeholt. Die Aufwendungen stiegen in den Gemeinden bis 2.500 Einwohner überdurchschnittlich stark, insbesondere in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Mitte der neunziger Jahre lagen daher die Pro-Kopf-Ausgaben für die kommunalen Leistungen in den Gemeinden bis 2.500 Einwohner bereits über dem Durchschnitt, wogegen die großen Gemeinden leicht zurückfielen (Abbildung 22). In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre haben dann die großen Gemeinden ihre Ausgaben etwas stärker ausgeweitet.

Im Jahre 2000 gaben die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) pro Kopf mit 752,7 € am meisten von allen Gemeinden für die kommunalen Leistungen aus. Das hängt einerseits mit der rasch wachsenden Nachfrage, andererseits mit dem hohen Fixausgabenanteil dieser Einrichtungen zusammen. Die Investitionen erfordern (in der Regel) eine Mindestkapazität. Sie sind in den oft dünnbesiedelten Gemeinden je Einwohner (umgelegt auf die Einwohnerzahl) daher deutlich höher als in dichtbesiedelten Gemeinden. Es spielt bei diesen Investitionen (zumindest indirekt) auch die Gemeindefläche eine Rolle. In dünn(er) besiedelten Gemeinden sind die Pro-Kopf-Ausgaben für diese Aufgaben meist höher.

Das erklärt die hohen Pro-Kopf-Ausgaben in den kleinsten Gemeinden. Sie sinken in den folgenden Gemeindegrößenklassen und liegen in den Gemeinden mit 2.500 bis 5.000 Einwohnern mit 548,4 € um 27% unter dem Niveau der kleinsten Gemeinden. Diese großen Abweichungen haben sich allerdings erst in den neunziger Jahren herausgebildet.

In den großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) sinken die Ausgaben je Einwohner weiter. Sie sind dort am geringsten von allen Gemeindegrößenklassen. Das war nicht nur im Jahre 2000, sondern auch schon 1990 und 1995 zu beobachten. Das lässt sich damit erklären, dass in diesen (großen) Gemeinden einerseits die Ausgabendegression stark wirkt und andererseits verschiedene kommunale Einrichtungen bereits seit längerem in eigene Gesellschaften ausgegliedert sind, die nicht mehr in den Gemeindehaushalten verrechnet werden (etwa SBL Linz). Dieser Trend hat sich in letzter Zeit verstärkt. Die kommunalen Dienstleistungen sind neben den Straßen ein anschauliches Beispiel, dass die Fläche ein maßgeblicher Ausgabenfaktor sein kann und daher für die Verteilung der Ertragsanteile herangezogen werden soll.

3.2.17 Sonstige kommunale Dienstleistungen

Neben den in den Voranschlagsabschnitten 81 und 85 verrechneten kommunalen Einrichtungen weisen die Gemeinden noch eine Reihe anderer Aktivitäten in der Voranschlagsgruppe 8 aus, die von der Verwaltung von Liegenschaften und Gebäuden bis zu betriebsähnlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmungen reichen. Es handelt sich dabei um sehr heterogene Tätigkeiten. Sie umfassen Wirtschaftshöfe (Bauhöfe), botanische Gärten, Gärtnereien (einschließlich Friedhofsgärtnereien), Märkte, Bäder, Kongresshäuser usw., teilweise werden dort aber auch Transfers an die Stadtwerke verrechnet (Voranschlagsabschnitt 87).

Die Abgrenzungen zwischen diesen Voranschlagsabschnitten und dem Voranschlagsabschnitt 85 sind fließend (möglicherweise werden verschiedene Aktivitäten, die bisher diesem Voranschlagsabschnitt zugeordnet waren, künftig ebenfalls in den Voranschlagsabschnitt 85 überstellt).

Insgesamt haben die Gemeinden im Jahre 2000 für diese Bereiche 166 € je Einwohner ausgegeben (Abbildung 23). Die Aufwendungen sind in den neunziger Jahren nur schwach gestiegen (0,6% pro Jahr). Möglicherweise prägen bereits Umstellungen in diesem Zusammenhang die Ausgaben, weil nach einem spürbaren Anstieg zwischen 1990 und 1995 (+5,8% pro Jahr) in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ein signifikanter Rückgang zu verzeichnen war (–4,3% pro Jahr), der sich im Grunde nur durch Umschichtungen in den Voranschlagsabschnitt 85 erklären lässt. Diese Aufgaben sind oft sehr personalintensiv. Auf sie entfallen daher rund 9,9% des Personalaufwandes der Gemeinden (im Jahre 2000).

Diese Aufgabenbereiche spielen vor allem in den größeren Gemeinden eine wichtige Rolle. In den Gemeinden bis 5.000 Einwohner liegen diese Ausgaben unter dem Durchschnitt. Sie erforderten dort im Jahre 2000 etwa 100 € pro Einwohner, in den Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern hingegen 265 € und in jenen mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern bereits 316 €. Die größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) gaben im Jahre 2000 272 € pro Kopf für diese Einrichtungen aus (Abbildung 23).

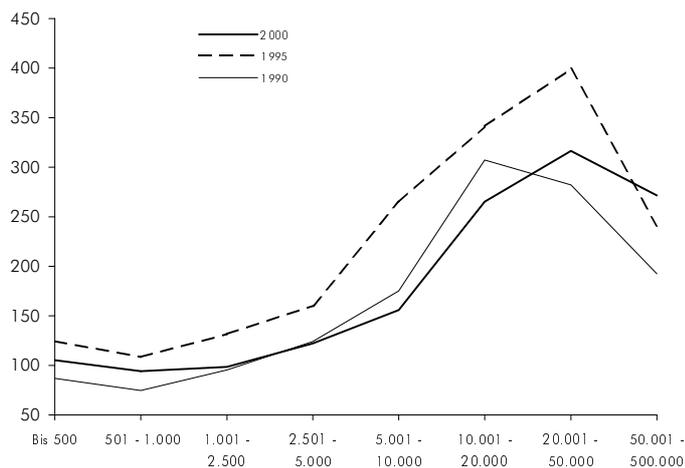
Die hier einbezogenen Aktivitäten spielen in den kleineren Gemeinden eine geringere Rolle. Daher steigen die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Gemeindegrößenklasse. In diesem Bereich bestehen positive externe Effekte für umliegende Gemeinden (z. B. bei botanischen Gärten, Bädern, Kongresshäusern etc.). Die größten Gemeinden dürften von einer Fixaus-

gabendegression profitieren. Ausgliederungen dürften (im Gegensatz zu den anderen Gemeinden) in den Kommunen über 50.000 Einwohner in den letzten Jahren eine geringere Rolle gespielt haben, weil die Pro-Kopf-Ausgaben dort in den letzten Jahren gestiegen sind.

Abbildung 23: Ausgaben für sonstige kommunale Dienste
je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

VA-Gruppe 8 ohne VA 81 + 85

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	87,0	124,3	105,4
501 - 1.000	74,7	108,5	94,3
1.001 - 2.500	95,4	131,6	98,6
2.501 - 5.000	124,2	160,1	122,3
5.001 - 10.000	175,1	264,6	155,7
10.001 - 20.000	307,3	341,3	265,2
20.001 - 50.000	282,0	399,2	316,4
50.001 - 500.000	192,4	241,0	271,6
Ø Gemeinden ohne Wien	155,8	206,7	166,1

Einwohnerklasse	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Bis 500	+ 7,4	- 3,3	+ 1,9
501 - 1.000	+ 7,7	- 2,8	+ 2,4
1.001 - 2.500	+ 6,6	- 5,6	+ 0,3
2.501 - 5.000	+ 5,2	- 5,2	- 0,2
5.001 - 10.000	+ 8,6	- 10,1	- 1,2
10.001 - 20.000	+ 2,1	- 4,9	- 1,5
20.001 - 50.000	+ 7,2	- 4,5	+ 1,2
50.001 - 500.000	+ 4,6	+ 2,4	+ 3,5
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 5,8	- 4,3	+ 0,6

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

3.2.18 Finanzschuldzinsen

Die Finanzschuldzinsen sind vergangenheitsbezogene Ausgaben. Sie spiegeln die Budgetpolitik und die Defizite vergangener Jahre. Sie hängen einerseits von der Entwicklung des Schuldenstandes (Mengenkomponente) und andererseits vom durchschnittlichen Zinssatz (Preiseffekt) ab. Dieser spiegelt das "Debt Management".

Die Finanzschuld der Gemeinden ist in den neunziger Jahren insgesamt pro Kopf um fast 77% (5,9% pro Jahr) gestiegen, wobei die Zunahme in der ersten Hälfte der neunziger Jahre deutlich höher war (+7,3% pro Jahr) als zwischen 1995 und 2000 (+4,5%) (Abbildung 24).

Das spiegelt bereits die Konsolidierungsbemühungen der Gemeinden, aber auch die Ausgliederungen. Der Schuldenstand hat in den kleineren Gemeinden deutlich stärker zugenommen als in den größeren. In den Gemeinden bis 2.500 Einwohner wuchsen die Schulden pro Kopf in den neunziger Jahren jährlich im Durchschnitt zwischen 8% und 14,3%, in den Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern hingegen nur um 3,1%, in den größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) mit 3,9% (Abbildung 24).

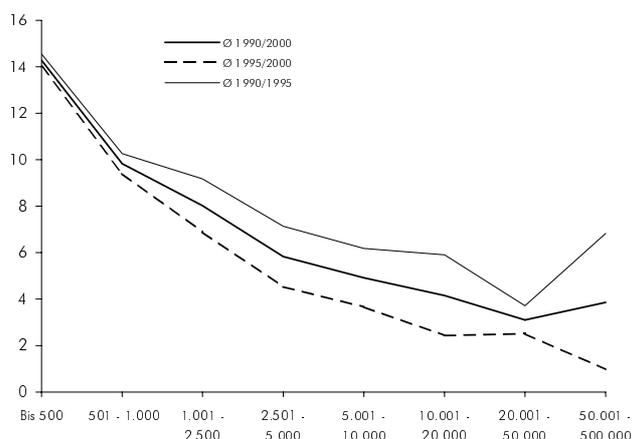
In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre waren vor allem die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) in der Schuldenaufnahme sehr zurückhaltend. Der Schuldenstand je Einwohner erhöhte sich dort zwischen 1995/2000 jährlich um 1%, in den Gemeinden bis 2.500 Einwohner betragen die Zuwachsraten hingegen zwischen 7% und 14%. Das spiegelt die wachsende finanzielle Enge der kleineren Gemeinden.

Der Zinssatz entwickelte sich ebenfalls recht differenziert (nach Gemeindegrößenklassen). Das dürfte einerseits mit den abweichenden Möglichkeiten des "Debt Management", andererseits mit den unterschiedlichen Anteilen zinsbegünstigter Kredite (insbesondere für die Siedlungswasserwirtschaft) zusammenhängen. Der durchschnittliche Zinssatz für die Schulden der Gemeinden insgesamt ist mit 3,6% im Jahre 2000 im Vergleich zu anderen Schuldnern gering. Das hängt teilweise mit den niedrigen Zinssätzen für die Kredite im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft zusammen.

In den neunziger Jahren ist der durchschnittliche Zinssatz der Finanzschuld der Gemeinden signifikant gefallen. Im Jahre 1990 lag er noch bei 4,3% (1995 3,9%; 2000 3,6%). Die Gemeinden haben vom allgemeinen Rückgang des Zinsniveaus somit deutlich profitiert.

Abbildung 24: Anstieg des Schuldenstandes je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen

Ø jährlicher Zuwachs in der Periode in %



	1990/1995	1995/2000	1990/2000
Je EW, Ø jährliche Veränderung in %			
Bis 500	+ 14,5	+ 14,0	+ 14,3
501 - 1.000	+ 10,3	+ 9,4	+ 9,8
1.001 - 2.500	+ 9,2	+ 6,9	+ 8,0
2.501 - 5.000	+ 7,1	+ 4,5	+ 5,8
5.001 - 10.000	+ 6,2	+ 3,7	+ 4,9
10.001 - 20.000	+ 5,9	+ 2,4	+ 4,2
20.001 - 50.000	+ 3,7	+ 2,5	+ 3,1
50.001 - 500.000	+ 6,8	+ 1,0	+ 3,9
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 7,3	+ 4,5	+ 5,9

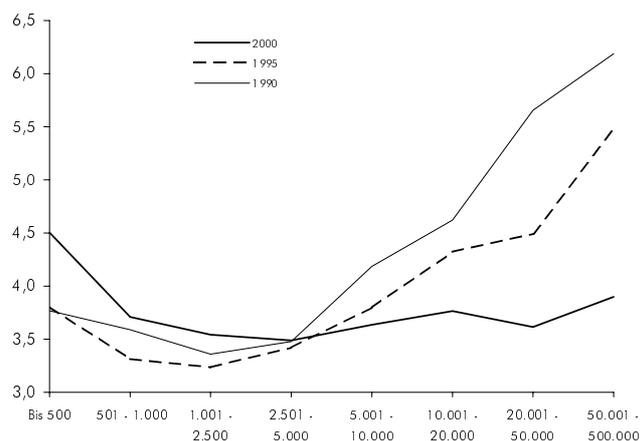
Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Nach Gemeindegrößenklassen ergibt sich jedoch kein einheitliches Bild. In den größeren Gemeinden war der durchschnittliche Zinssatz Anfang der neunziger Jahre noch merklich höher als in den mittleren und kleineren Gemeinden, obwohl sie über mehr Möglichkeiten im "Debt Management" verfügen (Abbildung 25), weil dort der Anteil der zinsbegünstigten Kredite an der Gesamtschuld geringer ist.

Dieses Bild hat sich in den neunziger Jahren geändert. Die größeren Gemeinden, deren Kredite in stärkerem Maße zu Marktkonditionen aufgenommen werden (müssen) als in den kleineren Gemeinden, wo der Anteil der Kredite mit Sonderkonditionen (z. B. Siedlungswasserwirtschaft) größer ist, profitierten vom sinkenden Zinsniveau in den neunziger Jahren stärker. In den Gemeinden über 5.000 Einwohner sanken im Zeitraum 1990/2000 die durchschnittlichen Zinssätze zwischen 0,6 Prozentpunkten (5.000 bis 10.000 Einwohner) und 2,3 Prozentpunkten (in den Gemeinden über 50.000 Einwohner) (Abbildung 25). In den kleineren Gemeinden blieb der Zinssatz in den neunziger Jahren hingegen weitgehend unverändert, weil sich hier die Marktverhältnisse weniger auswirkten (Abbildung 25).

Abbildung 25: Durchschnittlicher Zinssatz der Finanzschuld nach Gemeindegrößenklassen

Zinsen in % der Finanzschuld

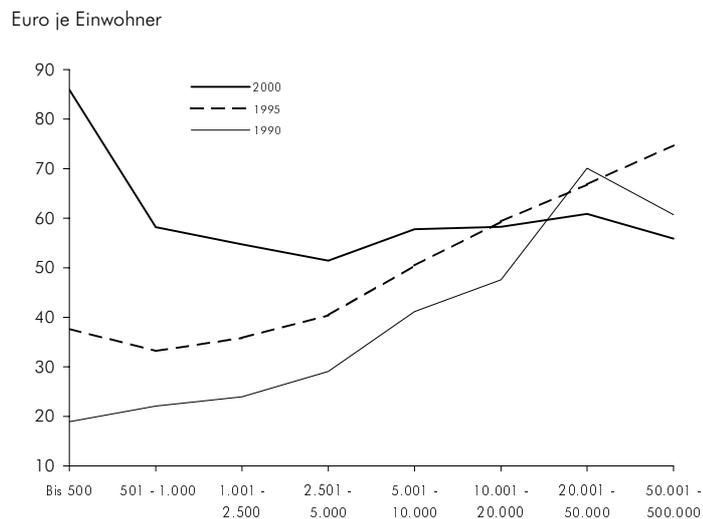


	1990	1995	2000
Zinsen in % der Finanzschuld			
Bis 500	3,8	3,8	4,5
501 - 1.000	3,6	3,3	3,7
1.001 - 2.500	3,4	3,2	3,5
2.501 - 5.000	3,5	3,4	3,5
5.001 - 10.000	4,2	3,8	3,6
10.001 - 20.000	4,6	4,3	3,8
20.001 - 50.000	5,7	4,5	3,6
50.001 - 500.000	6,2	5,5	3,9
Ø Gemeinden ohne Wien	4,3	3,9	3,6

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Die Pro-Kopf-Ausgaben für Zinsen für die Finanzschuld waren 1990 in den kleineren Gemeinden deutlich niedriger als in den großen. Die Gemeinden bis 500 Einwohner zahlten damals knapp 19 € je Einwohner für Zinsen, jene bis 5.000 Einwohner 29 €, wogegen die Gemeinden über 50.000 Einwohner bereits 61 € für die Zinsen ausgeben mussten (Abbildung 26). Schon 1995 war die Spannweite deutlich geringer. Die Ausgaben der kleinsten Gemeinden haben sich zwischen 1990 und 1995 je Einwohner nahezu verdoppelt. In den mittleren Gemeinden stiegen sie zwar auch deutlich, aber doch weniger als in den kleineren. In den größeren Gemeinden (mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern) gingen die Ausgaben für Zinsen je Einwohner sogar zurück.

Abbildung 26: Ausgaben für Zinsen
je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen



Einwohnerklasse	Euro je Einwohner		
	1990	1995	2000
Bis 500	18,9	37,7	85,9
501 - 1.000	22,1	33,2	58,2
1.001 - 2.500	24,0	35,8	54,7
2.501 - 5.000	29,1	40,4	51,4
5.001 - 10.000	41,2	50,4	57,8
10.001 - 20.000	47,6	59,3	58,3
20.001 - 50.000	70,1	66,8	60,9
50.001 - 500.000	60,7	74,7	55,9
Ø Gemeinden ohne Wien	37,7	48,6	55,9
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 14,8	+ 17,9	+ 16,3
501 - 1.000	+ 8,5	+ 11,9	+ 10,2
1.001 - 2.500	+ 8,4	+ 8,8	+ 8,6
2.501 - 5.000	+ 6,8	+ 4,9	+ 5,9
5.001 - 10.000	+ 4,1	+ 2,8	+ 3,4
10.001 - 20.000	+ 4,5	- 0,4	+ 2,0
20.001 - 50.000	- 1,0	- 1,9	- 1,4
50.001 - 500.000	+ 4,2	- 5,6	- 0,8
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 5,2	+ 2,8	+ 4,0

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nahmen die Ausgaben für Zinsen in den kleineren Gemeinden weiter zu, wogegen sie in den Gemeinden über 10.000 Einwohner rückläufig waren. Das zeigt, dass die großen Gemeinden vom sinkenden Zinsniveau im Vergleich zu den kleineren deutlich stärker profitierten. Die Ausgaben für die Zinsen stiegen in den mittleren Gemeinden, wogegen sie in den großen Gemeinden sanken (Abbildung 26). In den neunziger Jahren haben sich die Abstände der Zinsaufwendungen (je Einwohner) zwischen den Gemeindegrößenklassen stark verringert. Abgesehen von den kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) sind jetzt die Abweichungen nur mehr gering.

3.2.19 Landesumlage

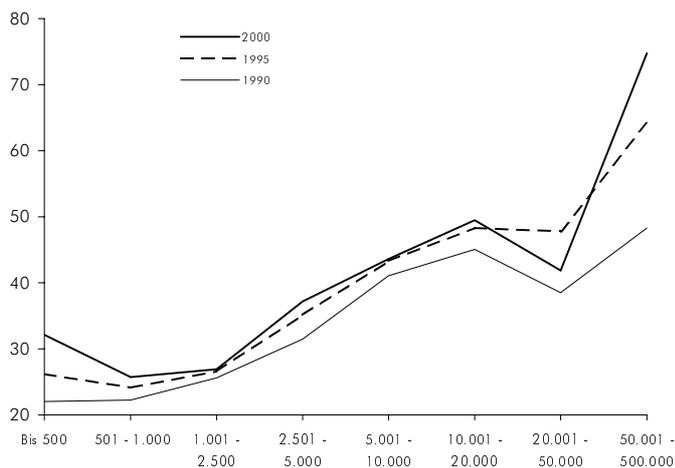
Die Landesumlage ist ein Transfer der Gemeinden an die Länder, dessen Höhe von den Ertragsanteilen (der Gemeinden) abhängig ist (§ 6 FAG 2001). Längerfristig ist der Prozentsatz gesunken. Er beträgt gegenwärtig 7,8% der ungekürzten Ertragsanteile der Gemeinden. In Niederösterreich ist die Landesumlage bereits abgeschafft, in Oberösterreich und Tirol liegt der Satz unter dem im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Höchstsatz. In der Regel tragen die einzelnen Gemeinden im Rahmen ihrer Finanzkraft zu diesem Transfer bei.

Die Ausgaben für die Landesumlage nehmen daher mit der Einwohnerzahl zu (Abbildung 27). Lediglich in den Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern lagen die Pro-Kopf-Aufwendungen für die Landesumlage unter jenen der Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern. Diese Tendenz war auch bereits 1990 und 1995 zu beobachten. Das zeigt, dass es sich um strukturelle Einflüsse handelt.

Außerdem waren seit Mitte der neunziger Jahre die kleinsten Gemeinden (bis 500 Einwohner) stärker mit Landesumlage belastet als die folgenden Größenklassen. Sie zahlten im Jahre 2000 32,1 € je Einwohner an Landesumlage, die Gemeinden zwischen 500 und 2.500 Einwohner mussten hingegen pro Kopf etwas weniger aufwenden (Abbildung 27). Erst in den Gemeinden ab 2.500 Einwohner stiegen die Aufwendungen für die Landesumlage wieder deutlich. Die großen Gemeinden (über 50.000 Einwohner) zahlten im Jahre 2000 74,7 € je Einwohner.

Abbildung 27: Landesumlage je Einwohner
nach Gemeindegrößenklassen

Euro je Einwohner



Einwohnerklasse	1990	1995	2000
	Euro je Einwohner		
Bis 500	22,0	26,2	32,1
501 - 1.000	22,2	24,1	25,7
1.001 - 2.500	25,6	26,6	26,9
2.501 - 5.000	31,5	35,2	37,2
5.001 - 10.000	41,1	43,3	43,6
10.001 - 20.000	45,1	48,3	49,5
20.001 - 50.000	38,5	47,8	41,9
50.001 - 500.000	48,3	64,1	74,7
Ø Gemeinden ohne Wien	34,6	39,5	41,5
	1990/1995	1995/2000	1990/2000
	Je EW, ø jährliche Veränderung in %		
Bis 500	+ 3,5	+ 4,2	+ 3,9
501 - 1.000	+ 1,7	+ 1,3	+ 1,5
1.001 - 2.500	+ 0,8	+ 0,3	+ 0,5
2.501 - 5.000	+ 2,2	+ 1,1	+ 1,7
5.001 - 10.000	+ 1,1	+ 0,2	+ 0,6
10.001 - 20.000	+ 1,4	+ 0,5	+ 0,9
20.001 - 50.000	+ 4,4	- 2,6	+ 0,8
50.001 - 500.000	+ 5,8	+ 3,1	+ 4,5
Ø Gemeinden ohne Wien	+ 2,7	+ 1,0	+ 1,8

Q: Statistik Austria; WIFO-Berechnungen

Die Aufwendungen für die Landesumlage stiegen in den neunziger Jahren im Durchschnitt jährlich um 1,8%. Die Zunahme war in den größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) und in den kleinsten Gemeinden (unter 500 Einwohner) mit Abstand am stärksten. Die Zuwachsraten der Aufwendungen für die Landesumlage waren in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre durch ihre Abschaffung in Niederösterreich gedämpft.

3.2.20 Zusammenfassende Beurteilung

Die detaillierte Darstellung der Ausgaben der Gemeinden in einzelnen Aufgabenbereichen lässt deutlich erkennen, dass die Annahmen, die dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugrunde liegen, nicht mehr der Realität entsprechen. Die Gesamtausgaben der Gemeinden (ohne Schuldentilgungen) je Einwohner nach Größenklassen zeigen einen U-förmigen Verlauf. Außerdem entsprechen die Ausgabenzuwächse in den oberen Größenklassen nicht den Sprüngen der Multiplikatoren⁸⁾. Die größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) werden durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel besonders begünstigt. Das spiegelt sich auch in ihrer (im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinden) geringeren Pro-Kopf-Verschuldung.

Die detaillierte Analyse der einzelnen Aufgabenbereiche hat ergeben, dass der U-förmige Verlauf der Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen vor allem für die Verwaltung, die Sicherheit, für die Aufwendungen für Kunst und Kultur (einschließlich der Musikschulen), aber auch in Bereichen der kommunalen Dienstleistungen und Einrichtungen größtenteils zutrifft. Allerdings weisen die größten Gemeinden (über 50.000 Einwohner) vor allem im Bereich der kommunalen Dienstleistungen geringere Ausgaben pro Einwohner auf. Das ist zu einem erheblichen Teil durch Ausgliederungen bedingt.

⁸⁾ Bröthaler, J., Sieber, L., Schönbeck, W., Maimer, A., Bauer, H. (2002, 97) betonen ebenfalls, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel die tatsächlichen finanziellen Bedürfnisse einer Gemeinde nur unvollständig abbildet. Nicht alle Ausgaben, die eine Gemeinde zu tätigen hat, nehmen mit der Volkszahl zu. Bröthaler et al. stellen jedoch fest, dass die Volkszahl bzw. der abgestufte Bevölkerungsschlüssel eine administrativ leicht handbare Größe sei, die einen praktischen Kompromiss darstelle.

Thöni, E. (2002, 146) meint ebenfalls, dass der abgestufte Bevölkerungsschlüssel für sich alleine ökonomisch nicht mehr haltbar sei. Er bezeichnet ihn auch bestenfalls als einen politischen Kompromiss.

Dieser U-förmige Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben nach Gemeindegrößenklassen spiegelt eine rein ökonomische Betrachtungsweise. Er ist kein tauglicher Ansatz für Gemeindezusammenlegungen, weil in diesem Zusammenhang andere Faktoren und Zielsetzungen eine viel größere Bedeutung aufweisen.

Neben dem prägenden U-förmigen Verlauf, der für rund die Hälfte der hier untersuchten Ausgaben je Einwohner zutrifft, sind einige Aufgabenbereiche dadurch charakterisiert, dass die Ausgaben je Einwohner mit der Gemeindegrößenklasse großteils abnehmen. Das gilt insbesondere für die Straßen und die Förderung des Tourismus. In diesen Aufgabenbereichen zeigt sich somit ein den Annahmen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels entgegengesetzter Verlauf der Ausgaben je Einwohner. Das gilt für nicht ganz 15% der Gesamtausgaben je Einwohner (ohne Schuldentilgung).

Den Vorstellungen des abgestuften Bevölkerungsschlüssels entsprechen nur etwas mehr als 20% der Ausgaben. Er lässt sich vor allem für die Pensionen, den Sozialbereich, die Aufwendungen für die Krankenanstaltenfinanzierung sowie die Landesumlage nachweisen.

In einigen Bereichen ergibt sich kein eindeutiger Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung. Das gilt insbesondere für den Bildungsbereich (allgemeinbildende Pflichtschulen, Kindergärten). Diese Ausgaben je Einwohner sind (mit Ausnahme der Gemeinden unter 500 Einwohner) unabhängig von der Gemeindegrößenklasse annähernd konstant. Auch die Aufwendungen je Einwohner für Zinsen weichen abgesehen von den kleinsten Gemeinden in den einzelnen Gemeindegrößenklassen nur geringfügig voneinander ab (Abbildung 26).

Die detaillierte Analyse der Aufgabenbereiche hat gezeigt, dass neben der Volkszahl zusätzliche Indikatoren die Ausgaben bestimmen und daher für die Verteilung der Ertragsanteile herangezogen werden sollten. Dazu zählt insbesondere die Altersstruktur der Bevölkerung. Sie prägt sowohl die Ausgaben für Bildung als auch die Aufwendungen im Sozialbereich und für die Krankenanstalten.

Ein weiterer wichtiger (zusätzlicher) Indikator ist die Zahl der Arbeitsplätze (in einer Gemeinde). Sie verursachen teilweise erhebliche Aufwendungen, die durch die Kommunalsteuer, die nur rund 9% der Ausgaben der Gemeinden finanziert, nicht abgedeckt sind. Die Kommunalsteuerpflicht gilt nur für Unternehmungen (§ 3 Komm.StG) und erfasst da-

her die Bediensteten im öffentlichen Sektor sowie im Gesundheits- und Pflegebereich nicht (§ 8 Komm.StG). Daher kann es zu Verzerrungen und Nachteilen für Gemeinden kommen, in denen der Anteil dieser Beschäftigten überdurchschnittlich hoch ist. Dieses Problem könnte sich künftig verschärfen, weil im Gesundheits-, Sozial- und Pflegebereich wegen des wachsenden Anteils älterer Menschen mit einem starken Anstieg der Beschäftigung zu rechnen ist.

Als zusätzlicher Anknüpfungspunkt für die Verteilung der Gemeindeertragsanteile könnte auch die Zahl der Nächtigungen dienen. Insgesamt ist dieser Anteil zwar gering, aber für viele (kleinere) Gemeinden von großer Bedeutung.

Es hat sich gezeigt, dass vor allem kleinere und mittlere Gemeinden, die einen hohen Anteil an der touristischen Wertschöpfung aufweisen, mit erheblichen Aufwendungen für die Tourismus-Infrastruktur konfrontiert sind, die durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel nicht abgebildet werden.

Die Aufwendungen für Straßen, aber auch für einen Teil der kommunalen Dienstleistungen sind von der Fläche geprägt. Verschiedene Studien zeigen, dass es nicht nur einen Agglomerationseffekt gibt – der dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zugrunde liegt – sondern auch einen sogenannten "Deggglomerationseffekt", der gerade für dünn(er) besiedelte Gebiete eine wichtige Rolle spielt⁹⁾. In diesem Bereich sind die Ausgaben für Straßen und für kommunale Dienstleistungen wichtige Beispiele. In einigen Ländern (Italien, Frankreich) wird die Gebietsfläche bzw. die Straßenlänge bereits als Faktor für die Aufteilung der Finanzmittel herangezogen. Die Straßenlänge könnte ebenfalls ein wichtiger Indikator sein, allerdings scheint es gegenwärtig noch nicht möglich, die entsprechenden statistischen Unterlagen hierfür bereitzustellen. Die Einbeziehung der Fläche als (zusätzlicher) Indikator für die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden könnte auch das Problem der Zweitwohnsitze entschärfen helfen.

Die Untersuchung der Aufgabenreife hat außerdem gezeigt, dass aufgrund der Besonderheiten der öffentlichen Güter teilweise eine hohe Fixausgabenkomponente besteht, die

⁹⁾ Vor allem die Studie des Deutschen Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung "Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich", Bonn 2002, gibt sehr interessante Hinweise in diesem Zusammenhang.

von der Einwohnerzahl unabhängig ist. Um die Autonomie der Gemeinden zu stärken, wäre daher eine (weitere) Anpassung des Sockelbetrages zu überlegen. Die Anhebung im gegenwärtigen Finanzausgleich verringert zwar das Problem, dürfte es aber noch nicht ausreichend lösen. Die (gegenwärtigen) Sockelbeträge werden selbst im Jahre 2004, wenn sie 72,66 € je Einwohner betragen (werden), nur knapp 3% der Ausgaben der Gemeinden decken.

Eine Einbeziehung zusätzlicher Indikatoren für die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden müsste sowohl für die länderweise Aufteilung der Gemeindeertragsanteile (§ 10 Abs. 7 FAG 2001), als auch für die Aufteilung innerhalb des Landes (§ 12 Abs. 2 FAG 2001) gelten.

4. Zusätzliche Aspekte eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs

4.1 Kriterien für die Aufgabenzuordnung

Zuordnungskriterien, welche Gebietskörperschaft welche (öffentliche) Aufgabe übernehmen und bereitstellen soll, bilden sehr wichtige Voraussetzungen für einen aufgabenorientierten Finanzausgleich. Es sind in diesem Zusammenhang zwei Wege denkbar.

Erstens, ein sehr umfangreicher, tiefgreifender Ansatz, bei dem die Aufgaben (auch) zwischen den Gebietskörperschaften neu geordnet werden.

Zweitens, ein einfacherer Ansatz, der auf den bestehenden Aufgaben der Gemeinden aufbaut und bei dem "nur" getrachtet wird, die Finanzierung in Übereinstimmung mit der Aufgabenstellung zu bringen und zusätzliche Gesichtspunkte für die Verteilung der Ertragsanteile zu finden und zu überprüfen, um den Finanzausgleich (stärker) aufgabenorientiert zu gestalten.

Der erste weitreichende Ansatz könnte unter dem Begriff "Bundesstaatsreform" subsumiert werden. Jüngst hat der Präsident des Rechnungshofes einen Konvent vorgeschlagen, in dem diese Fragen erörtert und gelöst werden sollen. Das würde vermutlich eine tiefgreifende Änderung der Bundesverfassung bedeuten. Es ist nicht Aufgabe dieser Studie, diese Fragen zu erörtern. Dieser Ansatz ist wahrscheinlich nur längerfristig zu verwirklichen, wogegen einige Änderungen, wie sie im Rahmen dieser Studie dargestellt werden, schon im nächsten Finanzausgleich umgesetzt werden könnten. Daher wird in der vorliegenden Arbeit weiterhin von der bestehenden Aufgabenzuordnung ausgegangen und nur nach Kriterien gesucht, die Verteilung der Gemeindeertragsanteile aufgabenorientiert zu gestalten.

Grundsätzlich lassen sich jedoch aus ökonomischer Sicht einige Überlegungen anstellen, die für beide Wege gelten.

Gemeinden sollen insbesondere jene Aufgaben erfüllen, deren Nutzen (Wohlfahrtsgewinn) räumlich abgrenzbar und individuell zuordenbar ist. Diese Abgrenzung gilt sowohl in vertikaler Richtung (zwischen Bund, Ländern und Gemeinden), teils aber auch zwischen den Gemeinden. Im Grunde spielt dabei das Subsidiaritätsprinzip eine wichtige Rolle. Der Großteil der hier beschriebenen Aufgaben der Gemeinden erfüllt diese Voraussetzungen. Die einzelnen Aufgaben sollten nach diesen Grundsätzen durchleuchtet werden. Dort, wo

gesamtstaatliche Ziele im Vordergrund stehen, soll der Bund zuständig sein, für regionale Schwerpunkte die Länder.

Neben den ökonomischen Kriterien wird für die Zuteilung der Aufgaben aber auch ein wichtiger Anknüpfungspunkt sein, wer für die Erfüllung der Aufgaben allenfalls erforderliche gesetzliche (rechtliche) Rahmenbedingungen erlässt, weil sie das Angebot (sowohl quantitativ als auch qualitativ) maßgeblich bestimmen und damit auch die Ausgaben entscheidend beeinflussen. Es wäre anzustreben, dass jene Gebietskörperschaft, die die (rechtlichen) Rahmenbedingungen festlegt, auch die Aufgabe ausführt oder (zumindest) größtenteils finanziert.

Das Problem für die Gemeinden besteht darin, dass sie keine rechtlichen Möglichkeiten haben, Rahmenbedingungen zu beeinflussen. Sie sind daher verpflichtet, ihre Ausgaben den vorgegebenen Rahmenbedingungen anzupassen. Als Beispiele können die allgemeinbildenden Pflichtschulen, aber auch die Kinderbetreuungseinrichtungen dienen. Auf der anderen Seite sind die Gemeinden aber in die Versorgung mit öffentlichen Leistungen stark involviert.

Wenn am bisherigen (rechtlichen) Zustand festgehalten werden soll, wären zwei Möglichkeiten zur Lösung dieses Problems zu diskutieren. Erstens, die Gemeinden werden in die Festlegung des Angebotes stärker eingebunden. Zweitens, eine Änderung der Rahmenbedingungen, die zu Mehrausgaben führt, muss entsprechend abgegolten werden. Das würde allerdings bedeuten, dass der schon bestehende Konsultationsmechanismus ausgebaut werden müsste. Ferner wären vermutlich Normausgaben (benchmarks) in diesem Zusammenhang eine wichtige Voraussetzung.

Unter dem Gesichtspunkt der Abgrenzung der Nutzen sind für die Gemeinden neben den kommunalen Dienstleistungen vor allem die Freizeiteinrichtungen, aber auch Aufgaben der Sicherheit (Feuerwehr) sowie Kindergärten wichtige Aufgaben, die von ihnen ausgeführt werden (sollen). Teilweise gilt das auch für die Bereiche Straßen (Gemeindestraßen), aber auch im Sozialbereich (Pflege/Seniorenheime, Essen auf Rädern etc.). Allenfalls trifft es auch für spezielle Verwaltungsakte zu (Standesämter, Baugenehmigungen etc.).

Es geht aber nicht nur um die Aufteilung der Aufgaben und der Ausgaben zwischen den einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften, sondern auch zwischen den Gemeinden. In

diesem Zusammenhang spielen externe Effekte und übergreifende Einflüsse (Spillover-Effekte) eine wichtige Rolle. In bestimmten Aufgaben werden öffentliche Leistungen, die von einer Gemeinde bereitgestellt werden auch von Bürgern anderer Gemeinden mitbenützt. Dies ist oft kostenlos, aber selbst bei bestehenden Kostenersätzen bleibt in vielen Fällen ein Abgang, der von jener Gemeinde, die die Leistung erstellt, zu tragen ist. Jene Bürger, die solche Leistungen nicht zur Gänze finanzieren (hier aber mit partizipieren), erhalten dadurch positive externe Effekte (Wrede, 2002). Das trifft etwa für Freizeiteinrichtungen oder kulturelle Aktivitäten zu.

In der Regel wird unterstellt, dass bestimmte Gemeinden zentralörtliche Funktionen ausüben und davon besonders betroffen sind, weil sie diese Leistungen nicht ausreichend abgegolten bekommen. Es lässt sich aber meist nicht unbedingt ein Zusammenhang zwischen der Bevölkerungszahl und diesen Leistungen herstellen, wenngleich solche "zentralörtlichen" Gemeinden meist mehr Einwohner aufweisen als die umliegenden Gemeinden, die davon profitieren. Diese positiven externen Effekte sollten den leistenden Gemeinden abgegolten werden. Dafür würden sich die Bedarfszuweisungsmittel besonders eignen. Es wäre daher zu überlegen, die Aufteilung der Bedarfszuweisungsmittel (stärker) nach solchen Kriterien vorzunehmen und dadurch die positiven externen Effekte abzugelten.

4.2 Probleme der Mitfinanzierung von Aufgaben und Gemeindeverbänden

Wenngleich es künftig eine der Zielsetzungen im Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander sein muss, Aufgabenerstellung und Finanzierung stärker in Übereinstimmung zu bringen als bisher, wird sich eine Mitfinanzierung bestimmter Aufgaben durch andere Gebietskörperschaften nicht vollständig ausschließen lassen. Gegenwärtig besteht allerdings ein breit gefächertes Spektrum solcher Mitfinanzierungen (Transfers). Das gilt vor allem im Bildungsbereich, aber auch im Sozialbereich und bei den Krankenanstalten. Neben diesen großen Schwerpunkten gibt es noch eine Reihe anderer (kleinerer) Aufgaben, in denen Mitfinanzierungen stattfinden.

Mitfinanzierungen bestehen zwar in allen Richtungen (zwischen allen Gebietskörperschaften), für die Gemeinden besonders wichtig sind aber die finanziellen Beziehungen zu den Ländern. Die Gemeinden finanzieren Aufgaben der Länder mit (etwa bei berufsbildenden Schulen, Sozialem, Landeskrankenanstalten etc.). Die Länder wiederum beteiligen sich an

der Finanzierung von Gemeindeaufgaben (etwa bei Kindergärten, Gemeindespitalern etc.).

Eine Studie des WIFO (2002) hat ergeben, dass die Gemeinden (ohne Wien) mehr an die Länder (einschließlich Landesfonds) überweisen, als sie von ihnen bekommen. Der Saldo zulasten der Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände) betrug 1999 rund 440 Mio. € (6,02 Mrd. S). In diesem Saldo sind auch die Zahlungen der Gemeinden im Rahmen der Landesumlage enthalten.

Die Gemeinden erhalten – außer für die vorhin angeführten Aufgaben – noch im Pflichtschulbereich, aber auch für Straßen und im Wasser/Abwasserbereich Zuschüsse der Länder. Zwischen den einzelnen Bundesländern bestehen in den finanziellen Beziehungen zwischen Land und Gemeinden erhebliche Abweichungen (WIFO, 2002).

Mitfinanzierungen verschleiern auf beiden Seiten, sowohl beim Geber als auch beim Empfänger, die Ausgabenverantwortung. Sie schließen zudem die Gefahr von Ineffizienzen ein. Daher sollten sie zumindest nicht pauschal erfolgen (z. B. 40% bestimmter Ausgaben, wie das oft im Sozialbereich der Fall ist), sondern pro Leistungseinheit. Dadurch wäre auch eine bessere Transparenz gegeben und es könnten Einsparungseffekte erzielt werden. Grundsätzlich sollten diese Mitfinanzierungen zurückgedrängt werden.

Es bestehen aber auch finanzielle Beziehungen zwischen den Gemeinden, die auf Kooperationen (etwa Gemeindeverbände) beruhen. Sie erbringen meist Leistungen für mehrere Gemeinden, die gemeinsam finanziert werden. Sie ermöglichen es, Ausgaben(Kosten)degressionen zu nutzen. Sie wurden im vorangegangenen Abschnitt 3 als wichtiger Faktor für sinkende Pro-Kopf-Ausgaben identifiziert.

Die Bedeutung der Gemeindeverbände ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Für das Jahr 2000 weist die Statistik Austria 1.079 verschiedene Gemeindeverbände aus. Ihr Gesamtausgabenvolumen (ohne Schuldentilgungen) betrug 2,15 Mrd. € (Übersicht 6). Fast die Hälfte dieser Verbände entfällt auf Niederösterreich. Allerdings handelt es sich dabei oft um kleinere Einheiten, weil vom Gesamtausgabenvolumen der Gemeindeverbände nur 22% auf Niederösterreich entfallen.

Die Schwerpunkte liegen bei den Sozialhilfeverbänden und den Umweltverbänden. Auf diese beiden Gruppen entfallen rund zwei Drittel aller Ausgaben der Gemeindeverbände.

Außerdem spielen noch die Gesundheitsverbände (in Niederösterreich und Tirol) eine wichtige Rolle. Die Schulgemeindevverbände bilden zahlenmäßig eine sehr starke Gruppe (419 Verbände), erfordern jedoch nur 7% der Gesamtausgaben.

Übersicht 6: Ausgaben der Gemeindevverbände im Jahr 2000

	Schul- gemeindev- verbände	Sozialhilfe- verbände	Umwelt- und Wasser- versorgungs- verbände	Gesundheits- verbände	Übrige Verbände	Summe
	Mio. Euro					
Personalausgaben	37,6	101,8	63,2	174,2	30,4	407,2
Laufende Sachausgaben	46,7	350,2	212,9	85,4	26,6	721,7
Investitionen	39,0	47,6	253,9	30,5	9,0	379,9
Summe Erstellung von Leistungen	123,2	499,5	530,0	290,0	66,0	1.508,8
Pensionen	0,2	0,2	0,6	1,7	0,3	3,0
Transfers	5,6	174,6	41,2	125,0	2,8	349,1
Sonstige Ausgaben	10,3	26,8	223,2	26,5	3,8	290,6
Gesamtausgaben (ohne Schuldentilgungen)	139,3	701,2	794,9	443,1	72,9	2.151,4

Q: Statistik Austria, Gebarungübersichten 2000

Der überwiegende Teil der Ausgaben der Gemeindevverbände entfällt auf die Erstellung von Leistungen. Sie übernehmen Aufgaben, die sonst von den Gemeinden direkt erbracht werden müssen. Die Verbände beschäftigten im Jahre 2000 rund 11.900 Personen. Der überwiegende Teil wird in den Sozialhilfe- und Gesundheitsverbänden beschäftigt. Der Personalaufwand belief sich auf 722 Mio. € (2000), der laufende Sachaufwand auf 407 Mio. €. Die Verbände investierten außerdem rund 380 Mio. €. Insgesamt gaben sie daher im Jahre 2000 1,51 Mrd. € für die Erstellung von Leistungen aus (Übersicht 6). Die Transfers spielen im Vergleich dazu nur eine geringe Rolle (sie erforderten 0,35 Mrd. €).

Die Analyse der Aufgabenbereiche hat gezeigt, dass in vielen Fällen Ausgabendegressionen bestehen. Die Verbände können diese Degressionen für Ausgabeneinsparungen nutzen. Sie ermöglichen es daher auch, die Autonomie der Gemeinden zu stärken.

Vor allem kleinere Gemeinden können aus diesen Kooperationen Nutzen ziehen. Die Vorteile der Verbände ergeben sich (teils) aus den Besonderheiten in der Erstellung von (öffentlichen) Leistungen. Die Investitionen erfordern oft eine (verhältnismäßig) große Mindestkapazität, um die Leistungen kostengünstig erstellen zu können und eine entsprechende Qualität zu sichern. Weiters sind oft neben hohen Anschaffungskosten auch die laufenden Ausgaben wenig variabel.

In vielen Fällen erfolgt die Anpassung der Kapazitäten an die (steigende) Nachfrage in Sprüngen. Die Kapazitäten sind oft (sehr) flexibel. Das heißt, Engpässe wegen wachsender Nachfrage treten nicht sofort voll in Erscheinung. Ausweitungen können zeitlich hinausgeschoben werden. Allerdings spiegelt sich das zumeist in einer Verschlechterung der Qualität der (öffentlichen) Leistung (etwa Warteschlangen oder steigende Schülerzahlen je Klasse, größere Gruppen in den Kindergärten, Wartezeiten in Pflegeheimen etc.).

Oft sind wegen der aus Kostengründen hohen Mindestinvestitionen zunächst Überkapazitäten gegeben, in die dann die Nachfrage erst "hineinwächst". Um dieses Hineinwachsen zu beschleunigen, sind die Kooperationen sinnvoll. In vielen Fällen wird dadurch auch die Qualität der Leistung verbessert.

In der Mitfinanzierung von Leistungen bestehen daher zwei Varianten, die streng zu unterscheiden sind. Erstens, die Mitfinanzierung von Leistungen anderer Gebietskörperschaften. Diese ist in vielen Fällen problematisch und sollte daher zurückgedrängt werden, weil sie zu Ineffizienzen und Intransparenzen führt. Zweitens, die Kooperation zwischen den Gemeinden. Diese stellt auch eine Art von Mitfinanzierung von Leistungen dar, bietet aber eine Reihe von Vorteilen und sollte daher gestärkt werden.

4.3 Mögliche Übereinstimmung von Aufgabenerfüllung und -finanzierung

Das Ziel einer besseren Übereinstimmung (eines Zusammenführens) von Aufgabenerfüllung und den damit verbundenen Ausgaben einerseits und ihrer Finanzierung andererseits wurde in dieser Untersuchung bereits mehrfach angesprochen. Dazu ist es erforderlich, Transfers zwischen den Gebietskörperschaften abzubauen und die Verteilung der Steuereinnahmen – insbesondere der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben – grundsätzlich neu zu regeln. Das würde allerdings eine grundlegende Veränderung im

Finanzausgleich bedeuten, eine Abkehr von der bisherigen Einnahmenorientierung zu einer (verstärkten) Ausgabenorientierung.

Eine stärkere Zusammenführung von Aufgabenerfüllung und -finanzierung hängt jedoch von einigen wichtigen Voraussetzungen ab.

Erstens, müssten die Aufgaben genau definiert und abgegrenzt sein (werden);

zweitens, müssten jene Gebietskörperschaften, die die Aufgabe erfüllen und damit auch die Ausgaben tragen, das Angebot (mit)bestimmen können;

drittens, wäre es notwendig, die Verteilung der Ertragsanteile auf die Gemeinden stärker auf die Aufgaben abzustützen. Aufgabenorientierung erfordert, auf Ausgaben pro Leistungseinheit abzustellen (z. B. Ausgaben pro Schüler, pro Kindergartenplatz, pro Straßenkilometer etc.) und sie der Verteilung der Ertragsanteile zugrundezulegen. Transfers lösen die Probleme nicht, weil dann erst recht wieder Aufgabenerfüllung und Finanzverantwortung auseinanderfallen.

Die Aufteilung der Ertragsanteile müsste daher völlig neu geregelt werden, wobei zwei Aspekte eine Rolle spielen.

Erstens, zusätzliche Indikatoren für die Aufteilung der Ertragsanteile; zweitens, ein stärkerer Zusammenhang zwischen den Einnahmen aus Ertragsanteilen und den Ausgaben.

Die Notwendigkeit zusätzlicher Indikatoren wurde bereits in den vorangegangenen Abschnitten dieser Untersuchung ausführlich begründet. Hier sollen nur noch einige Hinweise für die Berücksichtigung der zusätzlichen Indikatoren in der Aufteilung der Ertragsanteile gegeben und einige Probleme skizziert werden.

Die Altersstruktur (Unterschiede in der Altersstruktur) könnte dadurch berücksichtigt werden, dass einerseits der Anteil der 0- bis 15-Jährigen und andererseits der über 60-Jährigen mit zusätzlichen Multiplikatoren einbezogen wird. Diese könnten einerseits aus dem Anteil der Ausgaben für Bildung (einschließlich Musikschulen) und andererseits aus dem Anteil der Sozialausgaben und Aufwendungen für die Krankenanstalten ermittelt werden. Mehr als ein Viertel der Ausgaben der Gemeinden entfällt auf Bildung, Soziales und Krankenanstalten und ist damit auch von der Altersstruktur abhängig. Es wäre daher etwa

zu überlegen, einen bestimmten Teil der Gemeindeertragsanteile nach der Zahl der 0- bis 15-Jährigen einerseits und der über 60-Jährigen andererseits zu verteilen. Ähnlich könnte auch mit den Arbeitsplätzen verfahren werden.

Eine Berücksichtigung der Arbeitsplätze wurde zwar in den vorangegangenen Abschnitten als empfehlenswert festgelegt, sie könnte aber auf praktische Probleme in der Durchführung stoßen, weil die Zahl der Arbeitsplätze starken Schwankungen unterworfen ist. Es müssten wahrscheinlich Jahresdurchschnittswerte (möglicherweise sogar mehrjährige Durchschnittswerte) zugrunde gelegt werden. Ihre Ermittlung erfordert jedenfalls einen gewissen zusätzlichen administrativen Aufwand.

Den Nüchternen könnte in der Aufteilung der Ertragsanteile dadurch Rechnung getragen werden, dass ein bestimmter Prozentsatz der Ertragsanteile, der aus den Ausgaben für Tourismus und (einen Teil) der kommunalen Einrichtungen abgeleitet wird, danach aufgeteilt wird.

Im Gegensatz zu den Arbeitsplätzen würde die Fläche (Siedlungsfläche) keine großen statistischen Probleme bringen. Es wäre denkbar, einen bestimmten Prozentsatz der Ertragsanteile der Gemeinden nach der Fläche zu verteilen. Damit könnten Ausgaben für Straßen, aber auch für gewisse kommunale Dienstleistungen sowie auch für die Zweitwohnbesitzer abgegolten werden.

Durch diese hier beschriebenen zusätzlichen Indikatoren wäre die Verteilung der Ertragsanteile der Gemeinden deutlich stärker aufgabenorientiert als bisher. Eine ausschließliche Aufgabenorientierung würde erfordern, Normausgaben für einzelne Aufgabenbereiche zu ermitteln und festzulegen. Das würde aber vermutlich administrative Mehrbelastungen und möglicherweise zusätzliche (neue) Verzerrungen bedeuten. Es wären jedenfalls umfangreiche Vorarbeiten erforderlich. Die hier skizzierten Vorschläge vermeiden manche dieser Probleme.

5. Gemeindeaufgaben als Standortfaktor

Der Standortwettbewerb nimmt international an Intensität zu. Die Erweiterung der Europäischen Union wird diesen Prozess noch beschleunigen und intensivieren. Viele traditionelle Instrumente der Wirtschaftspolitik, die früher eingesetzt werden konnten, sind heute aus EU-rechtlichen Gründen nicht mehr verfügbar. Das gilt nicht nur für Maßnahmen im Außenhandel, sondern auch im geldpolitischen Bereich. Außerdem sind Förderungen nur mehr sehr eingeschränkt einsetzbar, weil die Gefahr verbotener Beihilfen bestehen könnte. Selbst die Steuerpolitik gerät zunehmend in Konflikte. Zwar bestehen hier noch erhebliche nationale Entscheidungsspielräume, aber die Tendenzen zu einer Harmonisierung nehmen zu.

Daraus folgt, dass den Rahmenbedingungen für Standortentscheidungen und dem Standortwettbewerb wachsende Bedeutung zukommt. Dabei sind die Aufgaben der Gemeinden in zwei Punkten von besonderer Wichtigkeit.

Erstens, kommunale Dienstleistungen (Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung etc.), aber auch die Aufschließung von Grundstücken, Straßen etc. spielen eine wichtige Rolle für Standortentscheidungen.

Zweitens, "weiche" Infrastrukturfaktoren gewinnen zunehmend für die Entscheidungen im Standortwettbewerb an Bedeutung. Sie sind außerdem ein wichtiger Faktor der Lebensqualität. Sie reichen von Bildungseinrichtungen über Freizeiteinrichtungen bis zum kulturellen Angebot und den Gesundheitseinrichtungen.

Ihre Bedeutung liegt vorwiegend darin, dass die Qualität dieser Leistungen (weichen Infrastrukturfaktoren) ein entscheidender Faktor dafür ist, ob die notwendigen Führungskräfte bereit sind, in dieser Region (Gemeinde) zu arbeiten und zu wohnen. Es kommt bei Standortentscheidungen nicht nur auf Investitionen und allfällige Förderungen an, sondern es spielt immer mehr eine Rolle, ob auch die qualifizierten Arbeitskräfte (die sehr mobil sind), die vorhandene Lebensqualität akzeptieren. Die in der Europäischen Union verankerte Freizügigkeit am Arbeitsmarkt verstärkt die Notwendigkeit, auf diesen Aspekt künftig (noch) stärker als bisher zu achten.

Die weichen Infrastrukturfaktoren sind daher eine entscheidende Vorbedingung für das Bestehen im Standortwettbewerb. Den Gemeinden kommt aufgrund ihrer Aufgaben in die-

sem Zusammenhang große Bedeutung zu. Es ist daher notwendig, sie mit entsprechenden Finanzierungsmitteln auszustatten, damit sie diese Aufgaben auch erfüllen können.

Schließlich wäre es für Standortentscheidungen wichtig (hilfreich), geeignete (gesetzliche) Rahmenbedingungen zu schaffen, um die teils schon bestehende interkommunale Zusammenarbeit zu vereinfachen. Das gilt etwa für die Aufteilung der Einnahmen aus der Kommunalsteuer. Dafür gibt es bereits auch Vorarbeiten.

6. Zusammenfassung

Die Studie zeigt, dass die bisherige Dominanz der Volkszahl und insbesondere des abgestuften Bevölkerungsschlüssels bei der Aufteilung der Ertragsanteile der Gemeinden erhebliche Probleme aufwirft, weil die Grundannahme des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, dass die Pro-Kopf-Ausgaben mit steigender Bevölkerungszahl (überproportional) zunehmen, sich empirisch nicht (mehr) belegen lässt. Dazu kommt, dass die großen zeitlichen Verzögerungen zwischen der tatsächlichen Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Anpassung der Ertragsanteile zusätzliche Schwierigkeiten bringen.

Kleinere und mittlere Gemeinden sind gegenwärtig deutlich benachteiligt. Ihre Einnahmenentwicklung kann mit den Ausgaben und den Anforderungen an die Gemeinden nicht mehr Schritt halten.

Eine Analyse einzelner Aufgaben(bereiche) der Gemeinden hat ergeben, dass die Ausgaben je Einwohner nach Gemeindegrößenklassen unterschiedliche Zusammenhänge aufweisen und sich vier Varianten des Verlaufes unterscheiden lassen. Die Annahme des abgestuften Bevölkerungsschlüssels, dass die Ausgaben mit steigender Einwohnerzahl überproportional steigen, ist nur eine dieser Möglichkeiten. Sie betrifft nur etwas mehr als 20% der Gesamtausgaben der Gemeinden. Ein erheblicher Teil der Aufgabenbereiche und etwa die Hälfte der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden zeigt nach Größenklassen einen U-förmigen Verlauf. Die restlichen Ausgaben je Einwohner sinken entweder mit der Gemeindegröße oder bleiben von der Einwohnerzahl unbeeinflusst (sind über die Gemeindegrößenklassen recht konstant) bzw. lassen keine eindeutigen Tendenzen erkennen.

Daher scheint es sinnvoll, zusätzliche Indikatoren für die künftige Aufteilung der Gemeindeertragsanteile heranzuziehen und sich mehr an den Aufgaben zu orientieren. Jedenfalls müsste die Altersstruktur der Bevölkerung, die einerseits die Ausgaben stark beeinflusst und andererseits zwischen den Gemeinden Abweichungen zeigt, einbezogen werden. Weiters sollten auch die Arbeitsplätze mitberücksichtigt werden, weil dieser Indikator gerade auch für die Standortsicherung wichtig ist, aber auch, weil dadurch Ungerechtigkeiten für einzelne Gemeinden beseitigt werden können. Außerdem haben sich bei der Analyse der Aufgabenbereiche noch weitere Indikatoren als sinnvoll gezeigt. Dazu gehören etwa die Nächtigungszahlen, vor allem aber die Fläche (Siedlungsfläche) oder die Straßenlänge.

Die Analyse hat ferner ergeben, dass in mehreren Aufgabenbereichen eine ausgeprägte Ausgabendegression zu erkennen ist, weil häufig Fixausgaben bestehen, die von der Einwohnerzahl weitgehend unabhängig sind. Die Erstellung öffentlicher Leistungen erfordert häufig Mindestkapazitäten, die letztlich auch die Qualität bestimmen. Um diese Fixausgabendegression nutzbar zu machen, wäre eine weitere Kooperation zwischen den Gemeinden sehr wichtig. Sie scheint auch notwendig, um die Autonomie der Gemeinden abzusichern. Die Gemeindeverbände, die schon jetzt eine wichtige Rolle spielen, könnten in diesem Zusammenhang ausgebaut werden.

Ein aufgabenorientierter Finanzausgleich sollte zwei Zielsetzungen aufweisen. Erstens, eine bessere Übereinstimmung von Aufgabenerfüllung und -finanzierung. Das bedeutet, Transfers (Mitfinanzierungen) sollten eingeschränkt werden, weil sie die Gefahr von Ineffizienzen erhöhen. Dafür sollte eine Neuverteilung der Ertragsanteile stattfinden, die (stärker) aufgabenorientiert ist.

Zweitens, kann durch den aufgabenorientierten Finanzausgleich der Spielraum für die Gemeinden erhöht werden, weil die Ertragsanteile nicht mehr (ausschließlich) von der Einwohnerzahl und der Gemeindegrößenklasse abhängig wären. Es könnte jedoch notwendig sein, "Normausgaben" (die sich als Durchschnitt der bisherigen Entwicklung von Ausgaben ergeben) der Verteilung der Ertragsanteile zugrunde zu legen. Das könnte mehr Transparenz bringen und auch den Spielraum erweitern.

Eine sehr wichtige Aufgabe für die Gemeinden wird künftig der Standortwettbewerb werden. Sie haben hier sehr wichtige Aufgaben zu erfüllen. Die Gemeinden befinden sich jedoch in einer schwierigen finanziellen Situation, die von drei Faktoren gekennzeichnet ist. Erstens, verfügen sie nur über einen sehr geringen Gestaltungsspielraum ihrer Einnahmen. Zweitens, haben sie die Verpflichtung, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen (ohne Kreditaufnahmen) und drittens, müssen sie Anforderungen sowohl im Rahmen des Standortwettbewerbs aber auch aufgrund der Veränderungen der Altersstruktur und der Verbesserung der Lebensqualität bewältigen. Die Gemeinden können diese Herausforderung aber nur dann bestehen, wenn im Finanzausgleich diese Schwierigkeiten ausreichend berücksichtigt werden.

Literaturverzeichnis

- Bauer, H., "Methodische Reformperspektiven für Österreichs Finanzausgleich", in Rossmann, B. (Hrsg.), "Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven", Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer, Band 6, Wien 2002, S. 93-100.
- Binder, B., "Die Daseinsvorsorge der Gemeinde", in Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund (Hrsg.), "40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962", Wien 2002, S. 105-120.
- Brecht, A., Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932.
- Bröthaler, J., Sieber, L., Schönböck, W., Maimer, A., Bauer, H., Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich, Wien 2002.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Abstrakte Mehrbedarfe im Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Bonn 2001.
- Bundesministerium der Finanzen, Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, 2. Aufl., Berlin 2000.
- Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Auflage, München, 1973.
- Frey, R. L., "Reformperspektiven in der Schweiz: Der neue Finanzausgleich", in Rossmann, B. (Hrsg.), "Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven", Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer, Band 6, Wien 2002, S. 77-91.
- Geske, O. E., Der bundesstaatliche Finanzausgleich, München 2001.
- Hüttner, B., "Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleichsgesetz 2001", in: Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund (Hrsg.), "Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis", Wien 2001, S. 21-157.
- Lenk, T., Fuge, H., Schneider, F., Zurück zu mehr Föderalismus: Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in der BRD unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Theorie der Politik, Arbeitspapier 9805 der Universität Linz, Linz 1998.
- Rossmann, B., "Herausforderungen und Reformoptionen für den Finanzausgleich in Österreich – Versuch eines Resümees", in Rossmann B. (Hrsg.) "Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven", Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer, Band 6, Wien 2002, S. 123-140.
- Schönböck, W., Bröthaler, J., Sieber, L., "Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich", in: Rossmann, B. (Hrsg.), "Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven", Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer, Band 6, Wien 2002, S. 21-38.
- Thöni, E. (2002A), "Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung und internationale Perspektiven", in Rossmann, B. (Hrsg.), "Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven", Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer, Band 6, Wien 2002, S. 9-20.
- Thöni, E. (2002B), "Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung der Gemeindefinanzen", in Theurl, E., Thöni, E. (Hrsg.), "Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben", Wien-Köln-Weimar 2002, S. 133-154.

Weber, K., "Gemeindeaufgaben", in Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund (Hrsg.), "40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962", Wien 2002, S. 31-62.

WIFO, Finanzielle Beziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden, Gutachten im Auftrag des Österreichischen Gemeindebundes, Wien 2002.

Wrede, M., Fiskalische Externalitäten im föderativen Staat, Tübingen 2002.

Zeman-Steyrer, G., "Leistungen der Sozialhilfe", in Österreichischer Gemeindebund und Österreichischer Städtebund (Hrsg.), "Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis", Wien 2001, S. 261-271.

Zimmermann, H., Henke, K. D., Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München 2001.

© 2003 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: € 40,00 • Download: € 32,00

http://titon.wsr.ac.at:8880/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=23647