

„Smarte“ Finanzpolitik für Österreichs Kommunen: Neue Politik auf bekannten Wegen

Thomas Kostal

1. Einleitung

Das Attribut „smart“ hat mittlerweile in vielen Bereichen Einzug gehalten, auch in der Politik. Zumeist sind damit Konzepte gemeint, die letztlich dem Bürger langfristig Nutzen stiften sollen. Beispielsweise verbirgt sich hinter dem Begriff „Smart City“ die Vision einer intelligenten Stadt, die die Lebensqualität der Bürger langfristig sicherstellen soll (Magistrat der Stadt Wien 2013, [www](#)). Es geht also nicht um neue Ziele als vielmehr um neue Wege diese zu erreichen. Oftmals sind diese Wege aber nicht unbekannt, sondern nur noch nicht beschränkt worden.

Auch für eine „smarte“ Finanzpolitik gilt: Die Ziele sind längst evident. Das übergeordnete Ziel ist nach wie vor das Wohl der Bürger langfristig zu sichern, im ökonomischen Sinn die Wohlfahrt zu maximieren. Dafür sind zahlreiche, teils widersprüchliche Wege der Finanzpolitik bekannt, jedoch wurden in der Praxis bisher nur wenige (teilweise) beschränkt.

Im Folgenden sollen die wichtigsten vorliegenden Erkenntnisse bzw. Empfehlungen aufgezeigt und aus dem Vergleich mit der aktuellen kommunalen finanzpolitischen Praxis Reformvorschläge für Österreich abgeleitet werden. Wieweit das zu einer „smarten“ kommunalen Finanzpolitik führt sei dahingestellt. „Klug“ wäre es jedenfalls.

2. Finanzpolitische Zieldimensionen

Wie für den Zentralstaat eignen sich auch für die Strukturierung der kommunalen Finanzpolitik die Musgrave'schen Zieldimensionen Allokation, Distribution und Stabilisierung sowie die daraus abzuleitenden und intern zu konkretisierenden Ziele der Sicherstellung ausreichender Einnahmen für eine effiziente (kommunale) Leistungserstellung. Wesentlich dabei ist, dass über eine kurz- bzw. mittelfristige Zieloptimierung hinaus auch langfristige Aspekte beachtet werden (Nachhaltigkeit in der Zielerreichung).

3. Finanzpolitische Empfehlungen

Bei den Gemeinden betrifft das Allokationsziel im Wesentlichen das Angebot an kommunalen Leistungen, v.a. Daseins-

vorsorgeleistungen. Ziel ist es, diese Leistungen effizient, d.h. im gesellschaftlich erwünschten Ausmaß anzubieten. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Gemeindeautonomie.

Zur Erfassung der lokalen Präferenzen bieten sich auch direkt-demokratische Instrumente an. Ihr wohlfahrtssteigernder Einfluss hängt jedoch entscheidend von der Form des Föderalismus ab (Wettbewerbs- vs. kooperativer Föderalismus). Während für die Schweiz direkt demokratische Instrumente überwiegend positiv beurteilt werden (bspw. Kirchgässner 2002), trifft dies für Deutschland nicht zu (Asatryan et al. 2013). Die Durchbrechung des Prinzips der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz verhindert offensichtlich die günstigen Wirkungen direkt-demokratischer Instrumente („Common Pool“-Problem).

Neben dem allokativen Aspekt haben kommunale Daseinsvorsorgeleistungen auch eine verteilungspolitische Dimension. Sie greifen unmittelbar in Lebensumstände der lokalen Bevölkerung ein.

Im Bereich der Stabilisierungsaufgaben sollten sich Gemeinden v.a. auf langfristige Aspekte konzentrieren. Jedenfalls ist auf eine „zukunftsorientierte“ Ausgestaltung der Ausgabenstruktur zu achten.

Hinsichtlich der abgeleiteten Ziele sollten die (laufenden) Gesamteinnahmen ausreichen um die Gemeinden in die Lage zu versetzen, langfristig ausgeglichen zu budgetieren. Der Großteil der Einnahmen sollte - zur Vermeidung von Fiskalillusion - durch eigene Steuern gedeckt sein.

Neben den grundlegenden Anforderungen an ein rationales Steuersystem (Netto-Ergiebigkeit und finanzpolitische Zielorientierung) sollten kommunale Steuern jedenfalls einen örtlichen Bezug haben sowie spürbar, beweglich, verteilungsneutral, konjunkturneutral und wachstumsreagibel sein (Landsberg et al. 2010).

Die restliche Finanzierung sollte über einen funktionierenden Finanzausgleich erfolgen (aufgabenorientiert zur Berücksichtigung von Sonderlasten und durch ungebundene Zuweisungen zum horizontalen Ausgleich und zur Internalisierung externer Effekte).

Eine Schuldenaufnahme sollte stets mit der einzelwirtschaftlichen Rentabilität kommunaler Projekte begründet werden (vorwiegend für wachstumsrelevante kommunale Infrastruktur). In Kombination mit eigennutzorientierten Kom-

munalpolitikern ist die Gefahr einer Schuldenillusion nicht zu unterschätzen. Ein (zu) hoher Schuldenstand führt jedenfalls zur Einschränkung des finanzpolitischen Spielraums und damit der Möglichkeiten einer „smarten“ Ausgabenpolitik.

4. Kommunale Finanzpolitik in Österreich

Die Grundlage kommunaler Finanzpolitik ist die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie. Auf Basis einer grundsätzlich repräsentativen Demokratie sind in Österreich auf kommunaler Ebene auch direkt-demokratische Instrumente vorgesehen. Volksbefragungen gibt es in allen Bundesländern, Volksabstimmungen in allen Bundesländern außer Nieder- und Oberösterreich sowie Tirol. Am stärksten ausgebaut sind die direkt-demokratischen Instrumente im Burgenland und in Vorarlberg.

Wie Dolezal und Poier (2012) zeigen, ist erst ab den 1990er Jahren eine nennenswerte Anzahl direkt-demokratischer Entscheidungen in Österreichs Gemeinden feststellbar; die absolute Anzahl ist jedoch nach wie vor sehr gering (2010 34 Referenden). Nicht überraschend finden sich die meisten Referenden in Vorarlberg und Burgenland. Größere Gemeinden tendieren ebenfalls eher zum Einsatz direkt-demokratischer Instrumente.

Hinsichtlich der Aufgabenstruktur zeigen sich Österreichs Gemeinden heterogen. U.a. entscheidet die Gemeindegröße über Anzahl und Art der Aufgaben. Dabei kann zwischen (hoheitlichen) Pflichtaufgaben und (privatwirtschaftlichen) „freiwilligen“ Aufgaben unterschieden werden. Umfangmäßig dominieren die „freiwilligen“ Aufgaben. Enger werden die Finanzierungsspielräume gehen in der Regel zu Lasten der letztgenannten Aufgaben, v.a. der Investitionen in den Bereichen Schul- und Straßenbau sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung.

Im Widerspruch zur kommunalen Selbstverwaltung steht der hohe Anteil an fremdbestimmten Ausgaben. In immer höherem Ausmaß fließen Ausgaben in Transfers an die Länder bzw. sind Ausgaben für nicht selbst bestimmte Aufgaben zu tätigen. Krankenanstalten- und Sozialhilfeumlagen binden immer mehr Mittel in den Gemeindehaushalten. Die Einführung des Gratiskindergartens hat die Gemeindehaushalte zusätzlich belastet. Damit bleiben kaum Mittel für (notwendige) kommunale Investitionen.

Gemäß Finanz-Verfassungsgesetz steht den Gemeinden ein freies Beschlussrecht zur Erhebung von Abgaben zu. Dieses Recht entwickelt in der Praxis aber kaum eine finanziell relevante Bedeutung. Dementsprechend beschränkt sich die Autonomie auf der Einnahmenseite auf die Gebührenhaushalte und die Gemeinden sind in hohem Maße finanziell von Bund und Ländern abhängig (Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und Transfers). Der Anteil an eigenen kommunalen Steuern ist gering und rückläufig (2011 18 %) (Statistik Austria 2012). Aber selbst bei den eigenen Steuern bestehen für die Gemeinden kaum Steuerungsmöglichkeiten. Eine aktive Finanzpolitik ist damit erheblich eingeschränkt und begünstigt ein prozyklisches Verhalten im Konjunkturverlauf.

Die steigende (fremdbestimmte) Ausgabenbelastung gemeinsam mit der geringen Einnahmenautonomie führt zu einem sukzessive sinkenden finanziellen Spielraum der Gemeinden. Während die Ertragsanteile zwischen 2007 und 2011 lediglich um 3,3 % pro Jahr zunehmen, erhöhen sich die Transfers an andere öffentliche Rechtsträger um 6,1 % jährlich (Biwald und Rossmann 2012).

Erheblich wird der finanzielle Spielraum der Kommunen durch den zunehmend negativen Transfersaldo mit den Ländern eingeschränkt. Mehr als ein Drittel der kommunalen Ertragsanteile wird von den Ländern abgeschöpft. Gleichzeitig wirkt das Transfersystem stark unverteilt, von den finanzstarken und großen zu den finanzschwachen und kleinen Gemeinden. Durch die Berechnung der Umlagen vorwiegend auf Basis der kommunalen Finanzkraft in Kombination mit der Vergabepolitik der Bedarfszuweisungsmittel kommt es zu einer deutlichen finanziellen Überkompensation (KDZ 2013).

Österreichweit sind derzeit etwa 25 % der Gemeinden (in Oberösterreich waren es 2010 zwei Drittel, Biwald und Rossmann 2012) so genannte Abgangsgemeinden mit einem negativen Ergebnis im ordentlichen Haushalt (Kommunalkredit 2012).

Auch wenn die aktuelle Belastung der Gemeinden durch die Verschuldung nicht unerheblich ist (Schuldendienst-Ausgabenquote 7,2 %), schlagen sich die zunehmend enger werdenden Finanzierungsspielräume kaum in einer weiteren Neuverschuldung nieder. Das Maastricht-Defizit der Gemeinden (ohne Wien) weist für 2011 und 2012 nach geringen Defiziten in den Vorjahren wieder Überschüsse auf (Statistik Austria 2012). Die Schuldenbremse, die ab 2017 ein maximales strukturelles Defizit von 0,1 % des BIP gemeinsam für die Länder und Gemeinden vorsieht, sollte daher keine weitere Einschränkung für die kommunale Finanzpolitik bedeuten.

5. Finanzpolitische Reformvorschläge für Österreichs Gemeinden

Eine Gegenüberstellung der „smarten“ finanzpolitischen Empfehlungen und der finanzpolitischen Rahmenbedingungen für die bzw. der aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung der österreichischen Gemeinden lässt einigen Handlungsbedarf hinsichtlich der Rahmenbedingungen, der Gemeindestruktur und der unmittelbaren Umsetzung kommunaler Finanzpolitik erkennen.

Rahmenbedingungen

Der größte Mangel bzw. das größte Hindernis für die Umsetzung einer wirksamen Finanzpolitik dürfte nach wie vor in den Rahmenbedingungen liegen.

- Vordringlich sind Maßnahmen, die die Gemeindeautonomie stärken, sowohl auf der Ausgaben- (stärkere Orientierung des Leistungsangebotes an den lokalen Präferenzen sowie Reduzierung der vorgegebenen „Pflichtaufgaben“) als auch auf der Einnahmenseite (Erhöhung der eigenen Einnahmen-

basis bei gleichzeitiger Reduzierung v.a. zweckgebundener Transfers).

- Eine stärkere Gemeindeautonomie sollte über eine Steigerung des kommunalen Wettbewerbs und einer Stärkung der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz auch positive Effekte auf die Effizienz der Leistungserstellung haben.
- Für die Steigerung der Steuerautonomie bietet sich v.a. eine Ausweitung des Hebesatzrechtes an (bspw. bei der Kommunalsteuer) oder die Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer (Einheitswerte).
- Weitergehende Reformvorschläge gehen in die Richtung einer lokalen (proportionalen) „Bürgersteuer“, kommunaler Zuschläge auf die Einkommensteuer (Landsberg et al. 2010) oder einer Umwandlung der Kommunalsteuer in eine Wertschöpfungssteuer.
- Die verbleibende Finanzierungslücke sollte über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich geschlossen werden. Als Basis sollten Indikatoren dienen, die die jeweiligen kommunalen Sonderfaktoren bzw. Lasten gut abbilden.
- Damit verbunden ist eine Entflechtung der zahlreichen Transfers zwischen Gemeinden und Ländern mit dem Ziel einer eindeutigen Zuordnung der jeweiligen Aufgaben und Einnahmen an Länder bzw. Gemeinden.
- Dem verteilungspolitischen Ziel einer horizontalen Umverteilung zwischen den Gemeinden dienen am besten (ungebundene) Schlüsselzuweisungen.

Gemeindestruktur

Die in weiten Teilen Österreichs feststellbare kleingemeindliche Struktur (über ein Viertel der Gemeinden haben unter 1.000 Einwohner, Statistik Austria 2013, www) ist ein erheblicher Nachteil für eine effiziente Besorgung kommunaler Aufgaben bzw. für die kommunale Finanzpolitik im Allgemeinen.

- Insbesondere aus demokratiepolitischen Überlegungen können Zusammenlegungen von kleinen Gemeinden zu einer kritischen Größe für eine „sinnvolle“ Gemeindeautonomie führen. Effizienzgewinne sind hingegen empirisch nicht eindeutig nachgewiesen und daher kaum zu erwarten.
- Aus allokativer Sicht erscheinen interkommunale Kooperationen besser geeignet um Verbund- bzw. Skalenvorteile auszunützen, nicht zuletzt für eine adäquate Personalpolitik im Bereich des höher qualifizierten Personals.

Umsetzung der Finanzpolitik in den Gemeinden

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzpolitik sind (interne) Reformmöglichkeiten naturgemäß eingeschränkt. Dennoch erscheinen einige Maßnahmen möglich und zweckmäßig.

- Als Vorbedingung für eine aktive Finanzpolitik ist die Reduzierung der Schuldendienstbelastung zu sehen. Als (längerfristiger) Weg könnten hier strengere finanzpolitische Regeln zur Selbstbindung gesehen werden (auch hinsichtlich riskanter Finanzgeschäfte).
- Hinsichtlich der Aufgabenstruktur ist das Angebot an freiwilligen Leistungen (Bäder, Veranstaltungshallen, Freizeitanlagen etc.) zu überdenken und in Richtung einer zukunftsorientierten, nachhaltigen Struktur umzugestalten. Dabei ist an verstärkte Kooperationen mit anderen Gemeinden bzw. Privaten (PPP) zu denken.
- Auf der Einnahmenseite könnte - soweit nicht ohnehin schon ausgereizt - der verstärkte Einsatz des Entgeltprinzips zur Finanzierung kommunaler Leistungen zur Stärkung der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz beitragen (Ausbau der Gebührenhaushalte).
- Es bieten sich aber auch Ansatzpunkte im Budgetierungsprozess selbst. Bspw. ist ein modernes Rechnungswesen ein unverzichtbarer Bestandteil einer „smarten“ Finanzpolitik. Die Maßnahmen im Rahmen der aktuellen Bundes-Haushaltsrechtsreform könnten hier als Vorbild dienen.
- Ein stärkerer Einsatz direkt-demokratischer Instrumente auf kommunaler Ebene erscheint erst nach einer erheblichen Stärkung der Gemeinde- bzw. Steuerautonomie zweckmäßig. Weiters gilt es zu bedenken, dass eine Stärkung direkt-demokratischer Instrumente tendenziell zu einer Schwächung der repräsentativen Demokratie (Gemeindevertretungen) führen kann.

Gesamtgesehen besteht somit erheblicher Handlungsbedarf im Bereich der kommunalen Finanzpolitik. Dies erfordert jedoch im Wesentlichen keine neuen Lösungsansätze. Es würde reichen, die teilweise schon lange geforderten Reformvorschläge sukzessive umzusetzen und damit einer „smarten“, klugen kommunalen Finanzpolitik den Weg zu ebnen.

Quellenverzeichnis

- Asatryan, Zareh, Thushyanthan Baskaran, Theocharis Grigoriadis und Friedrich Heinemann (2013), Direct Democracy and Local Public Finances under Cooperative Federalism, ZEW Discussion Paper No. 13-038.
- Biwald, Peter und Bruno Rossmann (2012), Gemeindefinanzen im Korsett der europäischen Steuerungsarchitektur, Wirtschaft und Gesellschaft, 28. Jahrgang, Heft 3, S. 505-548.
- Dolezal, Martin und Klaus Poier (2012), Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs? Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden, ÖFG/Working Group on Democracy, 2nd Research Conference, 9-10 November, 2012, Vienna.

KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (2013), Gemeinde-Transferbericht: Analyse 2002 – 2011 und Handlungserfordernisse (verfasst von Peter Biwald, Anita Haindl und Clemens Hödl), Wien.

Kirchgässner, Gebhard (2002), Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 138 (4), S. 411-426.

Kommunalkredit (2012), Gemeindefinanzbericht 2012, Wien. Landsberg, Gerd, Stephan Articus, Michael Thöne, Martin

Junkernheinrich, Martin T. W. Rosenfeld und Ingolf Deubel (2010), Zeitgespräch: Kommunen in der Krise, Wirtschaftsdienst, 90. Jahrgang, Heft 5, S. 283-308.

Magistrat der Stadt Wien (2013), Smart City Wien, www.smartcity.wien.at (zuletzt aufgerufen 10.07.2013).

Statistik Austria (2012), Gebarungsübersichten 2011, Wien.

Statistik Austria (2013), Bevölkerungsstand, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerungsstand/index.html (zuletzt aufgerufen 12.07.2013).

Was sind „smarte“ städtische Finanzen?

Kommentar von Michael Getzner zum Vortrag von Thomas Kostal

Sehr geehrter Herr Dr. Kostal, sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

Ich möchte mich zunächst herzlich für diesen Vortrag bedanken, der aus meiner Sicht die Bandbreite der Perspektiven auf das Thema „Smarte Finanzpolitik“ aufgezeigt hat. Das Thema „Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik“ ist ja schon seit langem in Diskussion, mit dem Label „smart“ haben wir versucht, eine etwas provokantere Bezeichnung zu finden. Gibt es neue Lösungen? Ich meine, dass die Kombination aus schon bekannten Instrumenten und Empfehlungen einerseits und neuen, direktdemokratischen Instrumenten andererseits, der Schlüssel zu einer smarten Finanzpolitik sein kann. Es geht somit um institutionelle Fragen und Fragen der richtigen Governance.

Ich möchte diesbezüglich eine IFIP-Studie erwähnen, die die Nachhaltigkeit der Schulden der österreichischen Gemeinden behandelt. Wir haben darin die Entwicklung der Schuldenstände in den – nach Größenklassen gegliederten – Gemeinden angesehen und die Frage gestellt, wie die Gemeinden auf neue Schulden und neue Aufgaben reagieren.

Wir haben festgestellt, dass sie finanzpolitisch einnahmen- und ausgabenseitig darauf reagieren. Sie versuchen den Primärsaldo ihres Budgets an ev. neu entstandenen Schulden auszurichten. Auf den ersten Blick könnte man sagen: Die Gemeinden wirtschaften – im Hinblick auf die Schuldenentwicklung – nachhaltig. Wenn man jedoch genauer hinsieht, kommt man zu dem Schluss, dass es sich möglicherweise nicht um eine „smarte“ Finanzpolitik handelt. Warum? Die kommunalen Investitionen werden an den „falschen“ Stellen gekürzt. Gerade bei den wachstums- und nachhaltigkeitswirksamen öffentlichen Ausgaben („WNA“) wird gespart. Die Ausgaben, die von Entscheidungen aus der Vergangenheit bestimmt wurden, steigen hingegen anteilmäßig.

Die WNA-Ausgaben können auch als Zukunftsausgaben bezeichnet werden und es ist keine gute Entwicklung, dass genau diese Ausgaben gekürzt werden. Selbst wenn man berücksichtigt, dass öffentliche Aufgaben ausgelagert und privatisiert werden, sind diese Ergebnisse zu unterstreichen.

Weiters interessant ist die Frage der kombinierten Betrachtung von Schuldenständen der öffentlichen Haushalte und Fragen des Finanzausgleichs. Das IFIP und auch andere Einrichtungen haben diesbezüglich ja schon lange Erfahrung in der Erarbeitung und Vorlage von Reformvorschlägen. Die wesentlichen Eckpunkte von dringenden Reformen wurden noch nicht umgesetzt: Weder die fiskalische Äquivalenz, noch die institutionelle Kongruenz, noch die Konnexität zwischen Entscheidungsträger/inne/n und Wirkungsbegünstigten konnten bisher hergestellt werden. Auf kommunaler Ebene sieht es diesbezüglich noch besser aus als auf Länderebene, wo der Anteil der eigenen Einnahmen noch viel geringer ist.

Ich möchte noch einmal unterstreichen: Wenn man von smarter Politik spricht, darf nicht nur die ursprüngliche, sehr technologieorientierte Komponente („Smart City“) gemeint sein, sondern muss darüber hinaus die Governance-Komponente inkludiert sein.

Das gilt insbesondere für die Finanzpolitik. Bekannte Schweizer Beispiele zeigen ja, dass eine stärkere Mitbestimmung, eine bessere Überprüfbarkeit und Spürbarkeit auf Seiten der Bevölkerung zu einer effizienteren und möglicherweise auch sparsameren Aufgabenerfüllung führt. Dies kann durchaus auch dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zwischen den Gemeinden wesentlich unterschiedlich ist.

Dass die Durchführung direktdemokratischer Verfahren in Österreich noch in den Kinderschuhen steckt, zeigt sich auch daran, dass auf Länderebene – meines Wissens nach – überhaupt erst zwei Abstimmungen durchgeführt wurden, in denen über öffentliche Aufgabenerfüllung in Verbindung mit einer Kosteninformation abgestimmt wurde.

Das ist zum einen eine ältere Volksabstimmung über die Ausweitung des U-Bahn-Betriebs in Wien (Nachtbetrieb) und zum anderen eine Volksbefragung über die Errichtung des Musiktheaters in Linz. In beiden Fällen war eine Kosteninformation angegeben. Bei allen anderen vergleichbaren Abstimmungen hat diese Information völlig gefehlt.

Ich denke, es wurden heute sehr viele interessante Themen angesprochen, die auch das IFIP beschäftigten. Einige neue Anregungen für das Konzept „Smarte Finanzpolitik“ wollen wir in Zukunft bearbeiten, z.B. die Aufgabenfinanzierung über Steuern (Verzerrungswirkungen, soziale Gerechtigkeit) oder die Verteilungswirkungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite.

Im Übrigen glaube ich, dass smarte Finanzpolitik im Hinblick auf die Föderalismusdiskussion, „Wettbewerbsföderalismus vs. Kooperativer Föderalismus“, eine interessante laufende Diskussion ist. Für beide Formen gibt es, denke ich, gute Argumente.