

# WU

WIRTSCHAFTS  
UNIVERSITÄT  
WIEN VIENNA  
UNIVERSITY OF  
ECONOMICS  
AND BUSINESS



IFIP-Jahrestagung 2013

**„Smarte“ Finanzpolitik für Österreichs Kommunen**

Neue Politik auf bekannten Wegen

Thomas Kostal

- Einleitung
- Zieldimensionen
- Finanzpolitische Empfehlungen
- Kommunale Finanzpolitik in Österreich
- Finanzpolitische Reformvorschläge

- Das Attribut „smart“ hat in vielen Bereichen Einzug gehalten, auch in der Politik. Im Wesentlichen sind damit zumeist 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. Es geht also nicht um neue Ziele als vielmehr um „neue“ Wege diese zu erreichen. Oftmals sind diese Wege nicht unbekannt, sondern nur noch nicht beschritten worden.
- Gleiches gilt für eine „smarte“ Finanzpolitik: die Ziele sind bekannt; das Metaziel ist nach wie vor das Wohl der Bürger langfristig zu fördern, im ökonomischen Sinn die Wohlfahrt zu maximieren.
- Zur Erreichung dieses Ziels sind zahlreiche Wege der Finanzpolitik bekannt und nur wenige in der Praxis beschritten. Im folgenden Vortrag sollen die zahlreich vorhandenen (teilweise schon lange bekannten theoretischen) Erkenntnisse aufgezeigt und aus dem Vergleich mit den Defiziten der aktuellen kommunalen finanzpolitischen Praxis Reformvorschläge für Österreich abgeleitet werden. Wieweit das zu einer „smarten“ Finanzpolitik führt sei dahingestellt. Klug wäre es jedenfalls.

- Auch für Gemeinden gelten die allgemeinen (extern vorgegebenen) Ziele für öffentliche Finanzwirtschaften in den Bereichen
  - Allokation
  - Distribution
  - Stabilisierung
- sowie die (intern zu konkretisierenden) Ziele
  - Sicherstellung ausreichender Einnahmen (Deckungsziel)
  - Effiziente Leistungserstellung
- Dabei soll nicht nur auf kurzfristige Zieloptimierung, sondern auch und insbesondere auf langfristige Aspekte abgestellt werden (Beachtung der Nachhaltigkeit in der Zielerreichung).
- Für alle Zielbereiche gibt es eine lange Tradition finanzwissenschaftlicher „Empfehlungen“, die speziell auch auf die kommunalen Anforderungen eingehen.

# Finanzpolitische Empfehlungen (1)

- Das Allokationsziel betrifft im Wesentlichen das Angebot an öffentlichen Leistungen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sind das bei den Kommunen v.a. die Daseinsvorsorgeleistungen (Dezentralisierungstheorem von Oates). Ziel ist es, diese Leistungen in einem gesellschaftlich erwünschten Ausmaß anzubieten.
- Quantität und Qualität dieser kommunalen Leistungen werden jedoch nicht über Märkte, sondern über demokratische Prozesse bestimmt. Wesentlich dabei ist die Möglichkeit der lokalen Steuerung entsprechend den lokalen Präferenzen (Gemeindeautonomie).
- Gemeindeautonomie bietet auch die Möglichkeit auf unterschiedliche kommunale Gegebenheiten (demografisch, topografisch, sozio-ökonomisch etc.) einzugehen.
- Insbesondere (direkt-) demokratische Instrumente haben einen positiven Einfluss auf die lokale Wertschöpfung und begrenzen den lokalen öffentlichen Sektor (Einnahmen- und Ausgabenhöhe sowie Verschuldung).

# Finanzpolitische Empfehlungen (2)

- Zentrale Voraussetzung für eine effiziente Ressourcenallokation ist die Einhaltung des Prinzips der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz.
- Neben dem allokativen Aspekt weisen die kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen auch eine verteilungspolitische Dimension auf; sie greifen unmittelbar in Lebensumstände der lokalen Bevölkerung ein.
- Hinsichtlich der (kurzfristigen) Stabilisierungsaufgaben wird davon ausgegangen, dass Kommunen keine zentralen Aufgaben zukommen; es besteht vielmehr das Problem der kommunalen Parallelpolitik.
- Dementsprechend sollte sich die kommunale Finanzpolitik auf langfristige Stabilisierungsaspekte konzentrieren. Insbesondere ist bei der Ausgabenpolitik auf eine „zukunftsorientierte“ Ausgestaltung zu achten.

# Finanzpolitische Empfehlungen (3)

- Aus dem Prinzip der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz ergibt sich die Forderung nach Steuerautonomie; d.h. eines ausreichenden Anteils an eigenen Steuern. Der Großteil der Einnahmen sollte durch eigene Steuern gedeckt sein. Zur Vermeidung von Fiskalillusion sollten diese für die lokale Bevölkerung spürbar sein.
- Die restliche Finanzierung sollte über einen funktionierenden Finanzausgleich erfolgen (aufgabenorientiert zur Berücksichtigung von Sonderlasten und zum horizontalen Ausgleich durch ungebundene Schlüsselzuweisungen).
- Insgesamt müssen die kommunalen Einnahmen ausreichend sein, um die Gemeinden in die Lage zu versetzen langfristig ausgeglichen zu budgetieren (ausgeglichener Primärsaldo).

# Finanzpolitische Empfehlungen (4)

- Neben den grundlegenden Anforderungen an ein rationales Steuersystem (Netto-Ergiebigkeit und finanzpolitische Zielorientierung) sollten kommunale Steuern folgende Eigenschaften aufweisen:
  - Spürbarkeit (fiskalische Äquivalenz)
  - Örtliche Radizierbarkeit
  - Gruppenbezogene fiskalische Äquivalenz (v.a. Interessenausgleich zwischen Wirtschaft und Bevölkerung)
  - Verteilungsneutralität
  - Geringe Konjunkturreaktivität
  - Proportionale Wachstumsreaktivität (Aufkommenselastizität nahe 1)
  - Beweglichkeit (insbesondere der Steuersätze)
  - Beitrag zur bedarfsgerechten interkommunalen Steuerkraftverteilung



# Finanzpolitische Empfehlungen (5)

- Transfers sollten vorwiegend ungebunden sein; zweckgebundene Zuweisungen schwächen die kommunale Finanzautonomie.
- Transfers dienen v.a. zur Internalisierung externer Effekte und zur horizontalen Umverteilung.
- Die Notwendigkeit laufende Ausgaben durch Schulden zu decken, darf nicht gegeben sein; Verschuldung sollte mit einzelwirtschaftlicher Rentabilität kommunaler (Investitions-) Projekte begründet werden (vorwiegend für wachstumsrelevante kommunale Infrastruktur).
- In Kombination mit eigennutzorientierten Kommunalpolitikern ist die Gefahr einer Schuldenillusion nicht zu unterschätzen.
- Ein hoher Schuldenstand führt jedenfalls zur Einschränkung des finanzpolitischen Spielraumes und der Möglichkeiten einer „smarten“ Ausgabenpolitik.

- Die kommunale Selbstverwaltung ist ein Verfassungsrecht und die Basis einer lokalen Demokratie.
- Grundsätzlich sind in Österreich auf kommunaler Ebene direktdemokratische Instrumente vorgesehen (unmittelbare Teilnahme der Wahlberechtigten im eigenen Wirkungsbereich: Volksabstimmung in allen Bundesländern außer NÖ, OÖ und Tirol und Volksbefragung in allen Bundesländern); häufig sind dabei Steuerfragen ausgenommen.
- Die kleinsten Bundesländer Burgenland und Vorarlberg haben die am stärksten ausgebauten direktdemokratischen kommunalen Instrumente. Erst ab den 1990er Jahren ist eine nennenswerte Anzahl direktdemokratischer Entscheidungen in den Gemeinden feststellbar; die absolute Anzahl ist jedoch nach wie vor sehr gering. Nur wenige Gemeinden (2010 34) nutzen Referenden. Erwartungsgemäß am häufigsten in Vorarlberg und Burgenland. Größere Gemeinden tendieren ebenfalls eher zu Referenden.

- Bei den kommunalen Aufgaben kann zwischen (hoheitlichen) Pflichtaufgaben und (privatwirtschaftlichen) freiwilligen Aufgaben unterschieden werden. Umfangmäßig dominieren die freiwilligen Aufgaben. Enger werdende Finanzierungsspielräume müssen zu Lasten der freiwilligen Aufgaben gehen.
- Eine heterogene Gemeindestruktur bedingt heterogene kommunale Aufgaben; darüber hinaus bestimmt die Gemeindegröße entscheidend die Aufgaben und den Investitionsbedarf.
- Wichtigste kommunale Investitionsbereiche sind Schulbau, Straßenbau sowie Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen.
- Insgesamt besteht auf der Ausgabenseiten ein hoher Anteil fremdbestimmter 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 (Rückgang des Investitionsvolumens).

- 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; die Gemeindefinanzen sind in hohem Maße von Bund und Ländern abhängig (Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und Transfers); der Anteil an eigenen kommunalen Steuern ist gering und rückläufig (2011 18 %).
- Auch bei den eigenen Steuern bestehen kaum Steuerungsmöglichkeiten; eine aktive Finanzpolitik wird damit erheblich erschwert.
- Die teilweise erhebliche Abhängigkeit der kommunalen Einnahmen vom Konjunkturverlauf begünstigt ein prozyklisches Verhalten der kommunalen Finanzpolitik.

- Der finanzielle Spielraum der Gemeinden (Saldo der lfd. Gebarung) nimmt kontinuierlich ab; bspw. wachsen die Ertragsanteile zwischen 2007 und 2011 lediglich um 3,3 % pro Jahr während die Transfers an andere öffentliche Rechtsträger um 6,1 % wachsen.
- Insbesondere kleine und große Gemeinden sind von der ungünstigen Finanzierungssituation besonders betroffen.
- Aktuell sind etwa 25 % der Gemeinden (in manchen Bundesländern deutlich mehr) so genannte Abgangsgemeinden (ordentlicher Haushalt negativ).
- Entscheidend wird diese Situation durch die Transferhaushalte bestimmt: die Gemeinden weisen einen zunehmend negativen Transfersaldo zu den Ländern auf; mehr als ein Drittel der kommunalen Ertragsanteile wird damit von den Ländern abgeschöpft.

- Durch die Berechnung der Umlagen auf Basis der kommunalen Finanzkraft in Kombination mit der Vergabe der Bedarfszuweisungsmittel wirkt das Transfersystem erheblich umverteilend, von den finanzstarken und großen zu den finanzschwachen und kleinen Gemeinden (Überkompensation).
- Auch wenn die bisherige Belastung durch die Verschuldung nicht unerheblich ist (Schuldendienst-Ausgabenquote 7, 2 %), schlagen sich die zunehmend enger werdenden Finanzierungsspielräume kaum in einer weiteren Verschuldung nieder; das Maastrichtdefizit der Gemeinden (ohne Wien) weist nach geringen Defiziten für 2011 und 2012 wieder Überschüsse auf.
- Die Schuldenbremse (ab 2017 strukturelles Defizit der Länder und Gemeinden max. 0,1 % des BIP) sollte daher keine weitere Einschränkung für die kommunale Finanzpolitik bedeuten.

- Eine Zusammenführung der (theoretischen) Anforderungen an eine „smarte“ kommunale Finanzpolitik und der Rahmenbedingungen sowie der aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung der österreichischen Gemeinden lässt folgenden Reformbedarf erkennen:
  1. Der größte Mangel bzw. das größte Hindernis für eine „smarte“ Finanzpolitik liegt nach wie vor bei den Rahmenbedingungen; im Einzelnen sind folgende Punkte relevant:
    - Vordringlich sind Maßnahmen, die die Gemeindeautonomie stärken, sowohl auf Ausgaben- (Orientierung des Leistungsangebotes stärker an den lokalen Präferenzen sowie Reduzierung der „Pflichtaufgaben“) als auch auf Einnahmenseite (Erhöhung der eigenen Einnahmenseite bei gleichzeitiger Reduzierung v.a. zweckgebundener Transfers).
    - Dabei ist jedenfalls die (lokale) fiskalische Äquivalenz zu beachten.
    - Stärkere Gemeindeautonomie sollte über eine Steigerung des kommunalen Wettbewerbs auch positive Effekte auf die Effizienz der Leistungserstellung haben.

# Finanzpolitische Reformvorschläge (2)

- Damit verbunden ist eine Entflechtung des Transfergeflechts zwischen Gemeinden und Ländern; eine eindeutige Zuordnung der Aufgaben und Einnahmen an Länder und Gemeinden stärkt die fiskalische Äquivalenz ebenfalls.
- Hinsichtlich der Steigerung der Steuerautonomie bietet sich v.a. eine Ausweitung des Hebesatzrechtes (bspw. bei der Kommunalsteuer) oder die Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer (Einheitswerte) an.
- Radikalere Reformen gehen in die Richtung einer lokalen (proportionalen) „Bürgersteuer“, kommunaler Zuschläge auf die ESt oder einer Umwandlung der Kommunalsteuer in eine Wertschöpfungssteuer.
- Eine Stärkung der Gebührenhaushalte entspricht ebenfalls dem Prinzip der (lokalen) fiskalischen Äquivalenz.
- Die verbleibende Finanzierungslücke sollte über einen aufgabenorientierten Finanzausgleich geschlossen werden auf der Basis von Indikatoren, die die jeweiligen kommunalen Sonderfaktoren/Lasten berücksichtigen.



- Dem verteilungspolitischen Ziel einer horizontalen Umverteilung zwischen den Gemeinden dienen am besten (ungebundene) Schlüsselzuweisungen.
- 2. Einen erheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten kommunaler Finanzpolitik weist auch die kleingemeindliche Struktur auf; diesbezüglich erscheinen folgende Maßnahmen zielführend:
  - Bei kleinen Gemeinden können Zusammenlegungen zu einer „kritischen“ Größe für eine „sinnvolle“ Gemeindeautonomie führen, insbesondere auch aus demokratiepolitischen Überlegungen; Effizienzgewinne sind hingegen empirisch nicht eindeutig nachgewiesen und daher kaum zu erwarten.
  - Jedenfalls erscheint eine stärkere interkommunale Kooperation zweckmäßig um Verbund- bzw. Skalenvorteile auszunützen, nicht zuletzt für eine adäquate Personalpolitik im Bereich des höher qualifizierten Personals.

3. Unter den gegebenen (keineswegs idealen) Rahmenbedingungen für die kommunale Finanzpolitik sind (internen) Reformmöglichkeiten naturgemäß eingeschränkt. Dennoch erscheinen folgende Maßnahmen möglich und zweckmäßig:
- Der geringe Stellenwert direktdemokratischer Instrumente auf kommunaler Ebene und die überwiegend positive empirische Evidenz, lassen ihren stärkeren Einsatz als zweckmäßig erscheinen; zu beachten gilt jedoch, dass dies tendenziell zu einer Schwächung der Gemeindevertretungen führt.
  - Als Vorbedingung für eine aktive Finanzpolitik ist auch die Reduzierung der Schuldendienstbelastung zu sehen; strengere finanzpolitische Regeln zur Selbstbindung könnten hier hilfreich sein (auch hinsichtlich riskanter Finanzgeschäfte).
  - Eine gewünschte Steigerung der lokalen fiskalischen Äquivalenz könnte auch – soweit nicht ohnehin schon ausgereizt - der verstärkte Einsatz des Äquivalenzprinzips zur Finanzierung kommunaler Leistungen bringen.

# Finanzpolitische Reformvorschläge (5)

- Das Angebot an freiwilligen Leistungen ist zu überdenken (Frei- und Hallenbäder, Veranstaltungshallen, Freizeitanlagen etc.) und in Richtung einer zukunftsorientierten, nachhaltigen Struktur umzugestalten.
  - Bei der Leistungserstellung ist auch an eine verstärkte Kooperationen mit Privaten zu denken (bspw. PPP).
  - Schließlich bieten sich Ansatzpunkte im Budgetierungsprozess selbst; bspw. ein modernes Rechnungswesen ist unverzichtbarer Bestandteil einer „smarten“ Finanzpolitik; die Maßnahmen im Rahmen der aktuellen Bundes-Haushaltsrechtsreform könnten hier als Vorbild dienen.
- 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.

**Danke für die Aufmerksamkeit!**