
Bemerkungen zur kommunalen Finanzkrise

Helfried Bauer

1. Zur Lage der kommunalen Finanzen

Seitens der österreichischen Gemeinden wird immer eindringlicher auf die prekäre Finanzlage hingewiesen. Wie ein Blick auf die kommunale Finanzstatistik zeigt, sind diese Klagen mehr als nur die „Begleitmusik“ zu den stattgefundenen Verhandlungen über ein neues Finanzausgleichsgesetz (FAG), das das bis Ende des Jahres 1984 geltende FAG 1979 ablösen wird.

Betrachtet man zunächst die Entwicklung des Anteils der Gemeinden an den gesamten Abgabenerträgen der Gebietskörperschaften seit dem wirtschaftlichen Umschwung Mitte der siebziger Jahre (siehe Tabelle 1), ergibt sich für die Gemeinden insgesamt (ohne Wien) ein gegenüber dem Bund aber auch den Ländern (ohne Wien) deutlich geringeres nominelles Wachstum. Ein noch schwächeres Wachstum der Einnahmen aus Abgabenerträgen als bei den Gemeinden wird für Wien ausgewiesen, wozu aber auch der Bevölkerungsverlust seit 1971, der durch die Volkszählung 1981 registriert wurde, beigetragen hat. Bekanntlich wird ein Teil der Abgabenerträge von Ländern und Gemeinden aufgrund der jeweiligen Ergebnisse der Volkszählung nach der Bevölkerungszahl auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt, was aber das Ergebnis der Abgabenteilung für den Bund kaum verändert. Wenn auch unterschiedliche Konzepte in der Ermittlung des Ergebnisses der Erteilung der Abgabenerträge auf Bund, Länder und Gemeinden¹ bestehen, zeigen sich bei allen Berechnungen seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Anteilsgewinne des Bundes und dementsprechende Verluste bei Ländern und Gemeinden. Diese Entwicklung wurde durch das „Maßnahmenpaket“ der Bundesregierung vom 16. September 1983 noch verstärkt.

Tabelle 1

Die Verteilung der Abgabenerträge auf die Gebietskörperschaften in den Jahren 1976, 1978, 1980 und 1982
(in Millionen Schilling und in Prozent)

	1976		1978		1980		1982		Zuwachs 1976-82 in %
	Mio. S	%	Mio. S	%	Mio. S	%	Mio. S	%	
Bund	130.560	68,6	162.001	69,9	190.867	70,3	214.559	70,0	64,3
Länder (ohne Wien)	20.396	10,7	24.026	10,4	27.962	10,3	32.404	10,6	58,9
Gemeinden (ohne Wien)	24.008	12,6	27.620	11,9	32.286	11,9	37.029	12,1	54,2
Wien (Länder und Gemeinden)	15.470	8,1	17.971	7,8	20.590	7,6	22.417	7,3	44,9
Summe	190.434	100	225.566	100	264.473	100	299.176	100	60,9

Quelle: Gebarungsübersichten; eigene Berechnungen.

Neben dem tendenziell sinkenden Anteil der Gemeinden am gesamten Abgabenertrag bewirkt eine gegenüber früheren Jahren verstärkt gegenläufige Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben eine Verengung der finanziellen Handlungsspielräume. Während die fortdauernden (d. h. die regelmäßig und nachhaltig anfallenden) Einnahmen der Gemeinden im Zeitraum zwischen den Jahren 1976 und 1982 um durchschnittlich 8,4 Prozent jährlich zugenommen haben, belief sich das durchschnittliche Wachstum der fortdauernden Ausgaben auf jährlich 9,0 Prozent (Tabelle 2).

Daraus resultiert ein Saldo der fortdauernden Gebarung (fortdauernde Einnahmen abzüglich fortdauernde Ausgaben) der von jährlich rund 2,9 Mrd. Schilling in den Jahren 1976 bis 1978 lediglich auf ein Niveau von jährlich 3,7 bis 3,8 Mrd. Schilling in den Jahren 1979 bis 1982 (ausgenommen 1980) angestiegen ist. Berücksichtigt man die mittlere jährliche Preissteigerung (gemessen am BIP-Preisindex) in diesem Zeitraum von 5,3 Prozent, ergibt dies eine reale Stagnation des Saldobetragtes. Setzt man den Saldobetrag in Relation zu den fortdauernden Einnahmen, zeigt sich, daß der für Investitionszwecke und andere einmalige Vorhaben verfügbare Überschuß der fortdauernden Gebarung zwischen 7 und 9 Prozent der fortdauernden Einnahmen ausmacht. Während in den untersuchten Jahren keine eindeutige Entwicklung sichtbar wird, weist bei längerfristiger Betrachtung dieser Saldo in Relation zu den fortdauernden Einnahmen eine deutlich sinkende Tendenz auf, da er in den Jahren 1970 bis 1975 zwischen 13 bis 15 Prozent betrug.

Zur Verengung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen trägt auch die schon nominell deutlich sinkende jährliche Neuverschuldung der Gemeinden bei (siehe Tabelle 3). Während die jährliche Neuverschuldung in den frühen siebziger Jahren zwischen 3,5 und 4 Mrd. Schilling betrug, reduzierte sich die Neuverschuldung zu Beginn der achtziger Jahre auf 2,8 bis 3 Mrd. Schilling jährlich. Diese Entwicklung ist eine Konsequenz der in den sechziger und frühen siebziger Jahren rasch ausgeweiteten Verschuldung, und der damit einhergehenden auch relativ stark steigenden Schuldendienstausgaben.

Eine der wirtschaftspolitisch bedeutsamsten Konsequenzen dieser schrittweise reduzierten finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden ist eine nur geringe nominelle Ausweitung der Investitionen um durchschnittlich jährlich 3,4 Prozent (Gemeinden ohne Wien; siehe Tabelle 4). Real bedeutet dies einen nicht unbeträchtlichen Rückgang, wenn man bedenkt, daß etwa der Baupreisindex wesentlich stärker gestiegen ist, als der oben angeführte Preisindex des BIP von 5,3 Prozent p. a.

Eine Erhebung der Investitionsabsichten der Kommunen für die Jahre 1982 bis 1985 hat Hinweise für das Andauern dieser Investitionsschwäche ergeben: Unter Berücksichtigung der Baukostensteigerungen werden die Investitionsausgaben der Gemeinden (ohne Wien) real um 14 Prozent unter dem für die vorhergehende Vergleichsperiode von 1979 bis 1982 festgestellten Investitionsvolumen liegen².

Entwicklung der fortdauernden Gebarung der Gemeinden (ohne Wien) in den Jahren 1976 bis 1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	durchschnittl. Zuwachs p. a. in %
Fortdauernde Einnahmen in Mio. S	32.254	35.368	38.760	41.164	44.791	49.439	52.255	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	5,9	9,7	9,6	6,2	8,8	10,4	5,7	8,4
Laufende Ausgaben in Mio. S	27.144	30.115	32.965	34.406	37.588	41.176	44.693	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	10,8	11,0	9,5	4,4	9,3	9,6	8,5	8,8
Ausgaben für Schuldentilgung in Mio. S	2.165	2.386	2.852	3.119	3.334	3.680	3.866	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	13,1	10,3	19,5	9,4	6,9	10,7	4,8	10,8
Fortdauernde Ausgaben in Mio. S	29.309	32.501	35.817	37.525	40.922	44.865	48.559	
Zuwachs gegenüber Vorjahr in %	10,9	10,9	10,2	4,8	9,1	9,6	8,3	9,0
Saldo der fortdauernden Gebarung in Mio. S	2.945	2.867	2.943	3.639	3.869	4.573	3.696	
Zuwachs (+), Abnahme (-) gegen- über Vorjahr in %	-26,8	-2,7	+2,7	+23,7	+6,3	+18,2	-19,2	
Saldo der fortdauernden Gebarung in % der fortdauernden Einnahmen	9,1	8,1	7,6	8,8	8,6	9,2	7,1	

Quelle: Gebarungsübersichten; eigene Berechnungen

Tabelle 3**Entwicklung der Neuverschuldung der Gemeinden (ohne Wien) in den Jahren 1976 bis 1982**

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Schuldentilgung in Mio. S	2.165	2.368	2.852	3.119	3.334	3.680	3.866
Schuldenaufnahme in Mio. S	5.882	5.740	5.837	6.331	6.121	6.703	6.805
Neuverschuldung in Mio. S	3.717	3.354	2.985	3.212	2.795	3.023	2.939

Quelle: Gebarungsübersichten; eigene Berechnungen

Tabelle 4

Entwicklung der Investitionsausgaben*) der Gemeinden in den Jahren 1976 bis 1982

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	durch- schn. Zuwachs p. a. in %
Investitionsausgaben der Gemeinden (ohne Wien) in Mio. S	12.297	12.572	13.527	13.726	13.951	15.116	14.737	13,4
Investitionsausgaben der Gemeinden (mit Wien) in Mio. S	20.351	22.138	23.884	22.772	22.217	23.593	22.992	12,6
Anteil der kommunalen Investitionen (inkl. Wien) an den öffentlichen Brutto- investitionen in %	57,9	58,0	59,2	55,1	52,3	52,9	52,8	

*) Ohne Investitionen der wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden
 Quelle: Gebärungsübersichten; eigene Berechnungen

Wenn sich aus diesen wenigen Daten auch ausreichende Hinweise auf die sich verschlechternde Finanzlage der Gemeinden seit dem wirtschaftlichen Trendwechsel Mitte der siebziger Jahre ergeben, gilt es zu bedenken, daß es sich lediglich um Durchschnittswerte für den gesamten kommunalen Sektor (ohne Wien) handelt. Verschiedene detaillierte Untersuchungen³ zeigten, daß in den zuletzt vergangenen Jahren insbesondere die großen Städte (mit mehr als 50.000 Einwohnern), eine Reihe von Industriegemeinden (vornehmlich solche in „alten“ Industriegebieten) sowie peripher gelegene Kleingemeinden eine gegenüber dem Durchschnitt noch deutlich schlechtere Entwicklung ihrer Finanzen hinnehmen mußten.

2. Gründe der kommunalen Finanzkrise

Die skizzierte Entwicklung der kommunalen Finanzen ist das Ergebnis des Zusammenwirkens konjunktureller Einflüsse mit strukturellen Faktoren. Während es sich in diesem Rahmen erübrigt, näher auf die Einflüsse einzugehen, welche direkt mit der abgeschwächten konjunkturellen Lage verbunden sind (z. B. Ausfälle bzw. reduzierte Zuwächse bei den wichtigsten Gemeindeabgaben, wie der Gewerbesteuer vom Ertrag und Kapital, der Lohnsummen- und der Getränkesteuer; Mehrausgaben für Zwecke der sozialen Sicherung und der Erhaltung der Arbeitsplätze), sollen Hinweise auf einige strukturelle Faktoren gegeben werden.

Ein struktureller Grund für das im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften geringere Wachstum der Einnahmen aus Abgabenerträgen der Gemeinden ist deren „schwache“ Stellung im Finanzausgleich. Zum ersten enthält der Finanzausgleich eine gewissermaßen „eingebaute“ Benachteiligung der Gemeinden insofern, als diese im Vergleich zum Bund und zu den Ländern in höherem Maß an Erträgen weniger aufkommensdynamischer Abgaben partizipieren bzw. an den aufkommenstärksten Abgaben geringere Anteile als Bund und Länder haben. Zum zweiten wirkt das Phänomen des „stillen“ Finanzausgleichs in einer für die Gemeindeeinnahmen ungünstigen Weise. Unter „stillem“ Finanzausgleich werden alle – nicht zuletzt aus wirtschafts- und steuerpolitischen Notwendigkeiten getroffenen – Maßnahmen der für die Abgabengesetze und andere Finanzierungsregelungen zuständigen Gesetzgeber, insbesondere des Bundes, verstanden, mit denen die im paktierten und vom Parlament beschlossenen Finanzausgleich geregelte Einnahmenverteilung auf die Gebietskörperschaften verändert wird. Einkommensteuerreformen und steuerliche Maßnahmen zur „Ankurbelung“ der Wirtschaft sind diejenigen Bereiche, welche die Gemeinden im Rahmen des „stillen Finanzausgleichs“ am stärksten belasten. Der Bund kann dagegen seine daraus resultierenden Steuerausfälle durch das Erschließen zusätzlicher Einnahmen zumindest teilweise kompensieren.

Beispiele für den „stillen“ Finanzausgleich aus den letzten Jahren sind:

- Die ESt-Novelle 1978 (BGBl. 571/78); die insbesondere eine Erhöhung verschiedener Absetzbeträge vorsah, was v. a. Ausfälle bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer bewirkte.
- Die ESt-Novelle 1979 (BGBl. 550/79), die u. a. eine steuerliche Begünstigung für Energiesparmaßnahmen (Sonderausgaben), die Verlängerung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Wirtschaftsgüter brachte, was wiederum zu Ausfällen bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer führte.
- Das Bundesgesetz vom 26. November 1980 führte die Sonderabgabe von Kreditunternehmungen sowie die Sonderabgabe vom Erdöl ein (BGBl. 554/80); es sind dies für die betreffenden Unternehmungen Betriebsausgaben, daher verringern sich deren gewinnabhängigen Steuerleistungen, was z. B. Ausfälle bei der Gewerbesteuer vom Ertrag mit sich bringt.
- Das Abgabenänderungsgesetz 1981 (BGBl. 620/81) mit dem bei der Einkommensteuer u. a. eine Neugestaltung des Tarifs, die Erhöhung von Absetzbeträgen, die Verlängerung der vorzeitigen Abschreibung für unbewegliche Wirtschaftsgüter und bei der Gewerbesteuer eine Verbesserung bei der Anrechnung von Dauerschuldzinsen sowie eine Neuregelung des Tarifs mit einer Anhebung der Freigrenze eingeführt wurden. Daraus ergaben sich u. a. Ausfälle bei der Gewerbesteuer sowie bei der Lohn- und der veranlagten Einkommensteuer.
- Das Investitionsprämien-gesetz (BGBl. 110/82); die Investitionsprämie für bewegliche Wirtschaftsgüter wird aus den Einkommensteuer-, den Körperschaftsteuer- und den Gewerbesteuereinnahmen finanziert.
- Das Abgabenänderungsgesetz 1983 (BGBl. 587/83), das u. a. eine schrittweise Abschaffung der Gewerbesteuer von Gewerbekapital, die unbefristete Verlängerung der Begünstigung von Dauerschuldzinsen bei der Gewerbesteuer vom Gewerbeertrag, eine Verbesserung der Steuerbegünstigung für im Betrieb belassene Gewinne sowie eine Erhöhung der Umsatzsteuer vorsah.

Nicht nur auf der Seite der Einnahmen, sondern auch bei den Ausgaben sind langfristig wirksame Ursachen der verringerten finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden zu suchen. Es sind dies zunächst die steigenden Folgeausgaben der getätigten Investitionen. Der Ausbau der materiellen und immateriellen Infrastruktur der Gemeinden in den vergangenen Jahrzehnten hat zu einer spürbaren Ausweitung von laufend zu leistenden Ausgaben, insbesondere für Personal, für den Betrieb der Einrichtungen und Dienste, für Instandhaltung und für den Schuldendienst der aufgenommenen Darlehen geführt. Dabei sind die Folgeausgaben vor allem in jenen Aufgabenbereichen, in denen keine „kostendeckenden“ Gebühren, Tarife und Entgelte zur Finanzierung herangezogen werden können, eine Belastung für die kommunalen Haushalte. Die Nettofolgeausgaben (als

Differenz zwischen Folgeausgaben und spezifischen Folgeeinnahmen) verschiedener Einrichtungen und Dienste bewirken nun in Zeiten verminderter Einnahmenezuwächse einen bisher nicht gekannten Druck auf die Budgets.

Zumindestens zwei Erscheinungen prägen das Ausmaß und die Entwicklung der (Netto-)Folgeausgaben kommunaler Investitionen. Zum ersten unterliegen die Gemeindehaushalte, insbesondere im Bereich der Einrichtungen zur Betreuung einzelner Bevölkerungsgruppen (Kinder, Jugendliche, Behinderte, Alte), zur Gesundheitssicherung, zur Kunst- und Kulturpflege, zur Freizeitgestaltung u. a. m. dem Phänomen der „Kosten-Krankheit“ öffentlicher Dienstleistungen. Darunter versteht man, daß im Vergleich zur Güterproduktion in vielen Industrie- und Gewerbebezügen bei der Erstellung öffentlicher Güter, da sie in hohem Maße Dienstleistungen bilden, geringere Rationalisierungsmöglichkeiten und damit verbundene geringere Produktivitätsfortschritte gegeben sind. Die Entlohnung der öffentlichen Bediensteten richtet sich aber in gewissem Maße nach den in wichtigen Industrie- und Gewerbesparten – auf Grund gestiegener Produktivität – erzielten Lohnzuwächsen. Daraus ergibt sich für den öffentlichen Sektor eine „Tendenz zu ständigen und kumulativen Zuwächsen ihrer Kosten im Verhältnis zu jenen der anderen Produkte im Zeitablauf“.

Zweitens werden bei verschiedenen kommunalen Einrichtungen und Diensten die Folgeausgaben, die Folgeeinnahmen und damit die letztlich den Haushalt belastenden Nettofolgeausgaben vielfach nicht systematisch untersucht und minimiert. Dies gilt für das Stadium der Planung der zu tätigen Investitionen ebenso wie für die Zeit nach der Realisierung der Investition, also das Stadium des Betriebes der Gemeinschaftseinrichtungen. Die Analyse der Folgeausgaben und -einnahmen im Planungsstadium hätte vor allem der Wahl des „Produktionsverfahrens“ zu gelten, d. h. der Bestimmung der Art der Betriebs-einrichtung bzw. der Kombination von Personal und Betriebsmitteln unter dem Aspekt der anfallenden Folgeausgaben. Weiters ist eine solche Analyse auch im Hinblick auf die Inanspruchnahme der Einrichtung (Bedarfsplanung, Auslastung der Kapazitäten) von Bedeutung, weil dadurch insbesondere die Folgeeinnahmen beeinflußt werden können. Die Untersuchung der Folgeausgaben und -einnahmen im Stadium des Betriebes müßte sich auf die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung sowie auf die Überprüfung des Betriebsgeschehens bei veränderten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen beziehen (z. B. Erhöhung der Energiepreise; Schaffung von ähnlichen Einrichtungen in benachbarten Gemeinden, oder Einkommensverluste bestimmter Bevölkerungsgruppen, wodurch sich die Inanspruchnahme verringern kann).

Nicht nur auf die Folgeausgaben und Folgeeinnahmen, sondern auch auf die Investitionsausgaben wirkt sich eine Tendenz zur Überversorgung in einzelnen Aufgabenbereichen bzw. bei bestimmten kommunalen Einrichtungen aus. Da nicht übersehen werden kann, daß ein wesentliches Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung die politische Bestim-

mung der Prioritäten der Mittelverwendung ist, erfolgt hier diese Kritik der Überversorgung nicht aus oberflächlicher politischer Sicht, wie es etwa die ideologisch motivierten Verfechter der „Privatisierung“ verschiedener öffentlicher Einrichtungen tun. Die Kritik⁵ setzt vielmehr „tiefer“ an und betrifft u. a. folgende Entscheidungen der Gemeinden:

1. Die Zusammenarbeit zwischen benachbarten Gemeinden erstreckt sich nicht ausreichend auf die Entwicklungsplanung und die „Arbeitsteilung im Raum“, d. h. auf die Festlegung von Standorten bevölkerungs- und wirtschaftsbezogener Einrichtungen. So entstehen einander hinsichtlich des Einzugsgebietes oder hinsichtlich der Qualität der Ausstattung konkurrenzierende Gemeinschaftseinrichtungen (wie z. B. Hallenbäder, Veranstaltungssäle); es erfolgt bei im wesentlichen gleichen Standortbedingungen eine über das Ausmaß der angebotenen Förderung stattfindende Konkurrenz um die Neuansiedlung von Betrieben.
2. Die Kommunen übernehmen staatliche Normen oder andere Konventionen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ohne sie ausreichend zu überprüfen und falls erforderlich zu modifizieren. Dies gilt etwa für die technischen Richtlinien des BM f. BuT zum Straßenbau (hinsichtlich der „erforderlichen“ Straßenbreiten⁶), für die Ausstattung mit Apparaten und Maschinen von Feuerwehren, Bauhöfen und einzelnen Abteilungen in Krankenanstalten.
3. Die Gemeinden akzeptieren das Tätigwerden sogenannter „professioneller Monopole“, wie z. B. jenes der Planer, die u. U. Interesse an möglichst kostspieligen Bauten u. dgl. mehr haben, da ihre Honorare vom Auftragswert ihrer Planungen abhängen.

Die aus diesen und verschiedenen anderen Gründen bewirkte Überversorgung quantitativer und qualitativer Art bei einigen Aufgaben schließt allerdings Unterversorgung in anderen Aufgabenbereichen nicht aus. Eine Beurteilung im Einzelfall ist erforderlich, wobei technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kriterien herangezogen werden können.

Diese überschlägige Behandlung der Gründe für die verringerten finanziellen Handlungsspielräume kann wie folgt zusammengefaßt werden:

- Die wirtschaftliche Rezession wirkt sich auf bestimmte Einnahmen durch Ausfälle oder verminderte Zuwächse, aber auch durch Mehrausgaben aus.
- Neben den konjunkturellen Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte sind in zunehmendem Maß strukturelle Faktoren spürbar: Geringen Einnahmenezuwächsen infolge der „schwachen“ Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich sowie zufolge sinkender Ergiebigkeit des Steuersystems (als Folge der Steuerstruktur sowie teilweise gegensätzlicher fiskalischer und wirtschaftspolitischer Zielsetzungen der Steuerpolitik) stehen nicht ausreichend kontrollierte bzw. kontrollierbare Steigerungen bei den Ausgaben (Druck der Folgeausgaben, Konsequenzen technisch und ökonomisch ineffizienter Methoden der Aufgabenerfüllung) gegenüber.

3. Einige wirtschaftliche Konsequenzen der kommunalen Finanzkrise

Die Verknappung der finanziellen Handlungsspielräume hat – wie oben schon anhand der Daten über die Investitionsausgaben nachgewiesen – zu einer nicht unwesentlichen Beeinträchtigung der Stabilitätsfunktion im Sinn Musgraves geführt. Stärker als die anderen öffentlichen Haushalte haben die Gemeinden in der gegenwärtigen Rezessionsperiode zur Sicherung der Liquidität ihre Investitionspläne reduzieren, im Bau befindliche Einrichtungen zeitlich „strecken“ und Instandhaltungsvorhaben aufgeschoben. Diese dem Stabilitätsziel widersprechende Vorgangsweise resultiert zum einen aus dem Umstand, daß die kommunalen Haushalte mangels entsprechender Instrumente einzelwirtschaftliche Kriterien bei der Entscheidung über weitere Schuldaufnahmen zugrunde legen. Zum anderen waren bisher ihre stabilitätspolitischen Bemühungen darauf gerichtet, den Personalstand im wesentlichen zu halten und damit den Arbeitsmarkt nicht zusätzlich zu belasten.

Ein weiteres im Zusammenhang mit der reduzierten Investitionstätigkeit stehendes Problem ergibt sich aus dem zunehmenden Gewicht, das Investitionsförderungen aus Mitteln übergeordneter Haushalte zukommt. Bei knapper werdenden Eigenmitteln richten insbesondere kleinere Gemeinden ihre Investitionspläne verstärkt auf jene Bereiche aus, für die verbilligte Kredite und andere Formen von Zuschüssen gewährt werden. Beispiel hierfür ist die starke relative Zunahme von Investitionen im Bereich der Wasserwirtschaft (Anlagen zur Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung). Betrug nach der Erhebung der Investitionspläne der Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern für die Jahre 1976 bis 1979 der auf diesen Bereich entfallende Anteil der geplanten Investitionen 43,1 Prozent, erhöhte sich dieser Anteil für den Zeitraum 1982 bis 1985 auf 51,6 Prozent⁷. Problematisch ist eine solche Orientierung kommunaler Investitionen an Förderungen übergeordneter Stellen vor allem dann, wenn die Einschätzung bzw. Setzung der Prioritäten durch die örtlichen und überörtlichen Entscheidungsträger nicht übereinstimmt und weiters in jenen Fällen, in denen die für geförderte Einrichtungen vorgesehenen Bedingungen und Standards den lokalen Verhältnissen nicht adäquat sind. Beispiel hierfür ist die in den Richtlinien des Wasserwirtschaftsfonds vorgesehene höhere Förderung bei regionalen Anlagen gegenüber örtlichen Anlagen. „Damit kann der Fall eintreten, daß die Aufgabe der Abwasserbeseitigung in einer Region mit mehreren örtlichen Anlagen insgesamt am billigsten zu erfüllen wäre, die Gemeinden sich aber trotzdem zu gemeinsamen regionalen Anlagen entschließen, da bei dieser Lösung über die erhöhten Förderungsleistungen weniger Eigenmittel erforderlich sind. Zudem laufen diese Gemeinden Gefahr, daß sie für die Errichtung von örtlichen Anlagen (zunächst) keine Förderungsmittel erhalten⁸.“

Die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen der kommunalen Finanzkrise reichen jedoch über die Beeinträchtigungen der Investitionstätigkeit hinaus. Sie erfordern – sieht man von den (Einzel-)Fällen

der Zahlungsunfähigkeit und den sich daraus ergebenden Sanierungszwängen ab – Veränderungen in der gesamtstaatlichen Finanzpolitik, gleichzeitig aber auch eine geänderte Haushaltspolitik der Gemeinden selbst.

Von den erforderlichen Veränderungen der gesamtstaatlichen Finanzpolitik soll hier lediglich die Frage der Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs kurz behandelt werden. Das historisch gewachsene, von hoher Kontinuität gekennzeichnete System des Finanzausgleichs mit der Kombination von getrennter und verbundener Finanzwirtschaft erweist sich zumindest unter den heutigen Bedingungen als nachteilig für die Gemeinden. Die nach dem Trennsystem den Gemeinden zugewiesene Abgabenhöhe erstreckt sich auf die Kategorie der ausschließlichen Gemeindeabgaben sowie der Abgaben von demselben Besteuerungsgegenstand. Dabei kommt der Grundsteuer, der Gewerbesteuer vom Ertrag und vom Kapital sowie der Lohnsummensteuer ein besonderes wirtschaftliches Gewicht zu. Es sind dies aber gleichzeitig Abgaben, die von ihrer Konstruktion her und aufgrund steuerpolitischer Maßnahmen eine stark unterdurchschnittliche Aufkommenselastizität und eine zunehmende Ablösung vom Prinzip der Radizierbarkeit aufweisen. Beispiele hierfür sind die Grundsteuer von den Grundstücken, deren Aufkommensentwicklung mit der Entwicklung der Grundstückspreise nicht Schritt hält und die Gewerbesteuer, die längst nicht mehr alle wirtschaftlichen Aktivitäten besteuert und damit verbundene Aufgaben und Ausgaben der Gemeinden abgibt.

Eine Lösung des Problems durch eine Ausweitung bzw. eine bessere Anpassung der jeweiligen Steuerbemessungsgrundlagen an die wirtschaftlichen Verhältnisse ist grundsätzlich denkbar und möglich. Allerdings ist – wie die bisherige Entwicklung zeigt – der Konflikt zwischen wirtschaftspolitischen und fiskalischen Zielsetzungen der öffentlichen Finanzpolitik bisher zu Ungunsten der fiskalischen Ziele für die Gemeinden (Sicherung und Dynamisierung des Aufkommens) gelöst worden.

Die angestrebte Stärkung der finanziellen Basis der Gemeinden durch eine Veränderung des Finanzausgleichsgesetzes wird so eher im Weg einer neukonzipierten Beteiligung der Gemeinden am Steuerverbund (an der Beteiligung der Gemeinden an den Erträgen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben) erfolgen können. Eine strukturelle Verbesserung im Bereich des Steuerverbundes, die in den Verhandlungen für das FAG 1985 schon erwogen wurde, wäre eine Aufteilung der Summe der gemeinschaftlichen Bundesabgaben anhand eines in Verhandlungen zu fixierenden Prozentsatzes (anstelle der Aufteilung einzelner Abgaben nach jeweils verschiedenen Prozentsätzen). Damit wäre eine nicht zu unterschätzende Vervollkommenung des Steuerverbundes erreicht, die zwar den Spielraum des Bundes im Rahmen des „stillen“ Finanzausgleichs einengt, aber den Vorteil aufweist, daß alle Gebietskörperschaften gleichmäßig am Aufkommen partizipieren.

Weitere systematische Schwächen weist der horizontale Finanzaus-

gleich auf. Es geht hier insbesondere um die allzu schematische Berücksichtigung unterschiedlicher Aufgabenstellungen von Gemeinden verschiedener Größe und Wirtschaftsstruktur durch das bedeutendste horizontale Verteilungskriterium im FAG, dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel. Ein weiteres Problem bildet die „Feinsteuerung“ des horizontalen Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden (im Rahmen des FAG, aber auch des sogenannten „landesinternen Finanzausgleichs“) durch Umverteilungsmaßnahmen zu Lasten „finanzkräftiger“ Gemeinden. Insbesondere die gegenwärtige Definition der Finanzkraft, nämlich meistens das Abstellen auf die Erträge aus der Grundsteuer sowie der Gewerbesteuer ist unbefriedigend. Zumindest eine umfassende Bestimmung des Begriffs der Finanzkraft durch das Einbeziehen aller Einnahmen aus kommunalen Abgaben wäre anzustreben.

Schließlich gilt es zu überlegen, ob die traditionelle Finanzausgleichspolitik, die sich fast ausschließlich auf Fragen der Mittelverteilung erstreckt, nicht auch um die Frage der Verteilung der öffentlichen Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen bzw. der Organisation und Finanzierung von „Gemeinschaftsaufgaben“ erweitert werden soll. Dies erscheint zunächst wegen veränderter Aufgabenstellungen und/oder veränderter Rahmenbedingungen (z. B. zunehmende Verstädterung, wachsende räumliche, wirtschaftliche und soziale Verflechtung) sowie einer daraus resultierenden geänderten Zuständigkeit oder Betroffenheit verschiedener Gebietskörperschaften für ein und dieselbe öffentliche Aufgabe geboten. Beispiel hierfür ist etwa die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in einem Ballungsgebiet, welches sich territorial auf mehrere Gemeinden und Bundesländer erstrecken kann. Eine einheitliche Planung, Finanzierung und Durchführung der Aufgabe ist zur Wahrung der technischen Funktionalität und ökonomischen Effizienz geboten. Dem steht eine faktisch äußerst heterogene Organisation der Aufgabenerfüllung gegenüber, in der v. a. Gemeinden, Gemeindeverbände oder Verbände nach dem Wasserrechtsgesetz, die Länder und verschiedene Bundesdienststellen jeweils nach verschiedenen institutionellen Vorschriften agieren. Die vornehmlich politische Koordinierungsfunktion wird hierbei im wesentlichen von einer Verwaltungsstelle (Wasserwirtschaftsfonds) im Wege finanzieller Anreize (Zuschüsse) ausgeübt. So bestechend praktisch das Instrument von gemeinschaftlich dotierten Fonds zur Abwicklung von Routineaufgaben auch sein mag, so wenig eignet es sich zur Lösung von grundsätzlich politischen Konflikten und komplizierten oder neuartigen Aufgabenstellungen. Anschauungsmaterial hierüber liefern die politischen Auseinandersetzungen um den Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds. Gewiß ist die Lösung der Frage nach der jeweils zweckmäßigsten Organisationsform, nach der Regelung der Zuständigkeit für einzelne kompliziertere Aufgaben nicht einfach und erschwert die Finanzausgleichsverhandlungen. Dennoch scheint ein kritisches Bilanzieren von positiven und negativen Aspekten der bisherigen Versuche (Fondslösungen, Verkehrsverbund, Trennung von inhaltlicher Zuständigkeit und Finanzierung wie bei der Sozialhilfe) zweckmäßig zu sein, um

Kriterien für die künftige Aufgabenverteilungspolitik zu gewinnen.

Was nun die zu ziehenden Konsequenzen aus der Finanzkrise für die kommunale Haushaltspolitik anlangt, sollte zwischen Form und Inhalt unterschieden werden. Die Form der kommunalen Haushaltspolitik, d. h. im wesentlichen die Organisation der Budgeterstellung, wird in Zeiten der Finanzkrise anders zu regeln sein, als in Zeiten geringerer Mittelknappheit. Es wird darum gehen, durch entsprechende Flexibilität und gegenseitiges Vertrauen, durch Dezentralisierung der Verantwortung, durch mehr Kooperation zwischen den politisch Zuständigen und den leitenden Beamten die bestmögliche Mobilisierung von ressourcensparenden Innovationen, die politisch verträglichste Form der Haushaltskonsolidierung zu bestimmen.

Daß diese organisatorische Frage unterschätzt werden kann, zeigen die zweifelhaften Erfolge so mancher kurzfristig und undifferenziert angelegten Kürzungspolitik. Eine Einschätzung der bisherigen Erfahrung mit Sparmaßnahmen deutscher Städte hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung so formuliert: „Die Sparmaßnahmen der zurückliegenden Jahre beruhten auf der Vorstellung, die Krise werde bald vorübergehen. Daher kam es nicht zu einem dauerhaften Engagement der Verwaltungsführung; auch war die politische Absicherung häufig unzureichend. Dieser Mangel an übergreifender politisch-administrativer Steuerung ließ die angeordneten Maßnahmen häufig halbherzig und unzusammenhängend erscheinen. Den betroffenen Ämtern schien es die beste Strategie zu sein, den ‚Sturm im Wasserglas‘ vorüberziehen zu lassen. Da die Führung der Passivität der Ämter nicht entgegenwirkte, verlief vieles im Sande. Der Erfolg der meisten Sparkampagnen blieb marginal . . .“

Auch eine Untersuchung in dänischen Gemeinden weist auf die Bedeutung einer zweckmäßigen Organisation der Budgeterstellung hin: „Es besteht die Vermutung, daß in Gemeinden mit einer besseren Organisation des Budgetierungsprozesses die Finanzlage weniger drückend ist¹⁰.“ Unter einer besseren Organisation ist nach Meinung der dänischen Forscher „das Zurückdrängen sektoraler Mittelanforderungen im Wege gemeinsamer Verhandlungen der zuständigen Politiker mit den leitenden Beamten in einem Klima gegenseitigen Vertrauens“ und das solcherart reduzierte Konfliktpotential zu verstehen. Weiters gehört zu einer besseren Organisation des Budgetierungsprozesses auch das Heranziehen der verschiedenen haushaltswirtschaftlichen Planungsinstrumente und Rechenwerke, wie z. B. mittelfristige Finanzpläne, Betriebs(Kosten)rechnungen, Berechnungen der Folgeausgaben vorgesehener Investitionen (und möglicher Varianten) u. a. m. Wenn sich auch in verschiedenen Gemeinden der Einsatz dieser Instrumente bewährt hat, so zeigt sich vielfach auf der politischen Ebene eine nicht ausreichende Beachtung dieser Instrumente (was – wie das Schicksal der Bundeshaushaltsreform zeigt – nicht nur auf die Gemeinden zutrifft).

Der Inhalt bzw. die Ziele der kommunalen Finanzpolitik unter den Bedingungen reduzierter finanzieller Handlungsspielräume sind eben-

falls zu überprüfen und zu überdenken. Wichtige Erkenntnisse der Debatte über die Ziele der Haushaltskonsolidierung in ausländischen Städten vor allem der Bundesrepublik Deutschland, sind u. a.:

1. „Aufgaben- und Ausgabenbeschränkungen im Verwaltungshaushalt (d. h. im Bereich der laufenden Ausgaben, Anm. d. Verf.) haben Vorrang vor Kürzungen der ‚Folgekosten minimierten‘ Investitionen¹¹.“ Dies bedeutet, daß im Gegensatz zur bestehenden Praxis Beschränkungen einzelner laufender Ausgaben Vorrang vor Kürzungen der Investitionen haben sollen, da Einsparungen bei laufend zu tätigenden Ausgaben anhaltend wirksam sind.
2. Einsparungen bei laufenden Ausgaben sollten in erster Linie differenziert erfolgen. Gleichmäßige, sachlich undifferenzierte Kürzungen können u. a. deshalb problematisch sein, da sie Leistungsbereiche, in denen die Kürzungen zu einer Gefährdung der Aufgabenerfüllung führen, in gleichem Maße tangieren wie jene Bereiche, wo keine substantiellen Leistungseinschränkungen zu befürchten sind. Pauschale Kürzungsaktionen treffen somit „Gerechte“ und „Ungerechte“, was zu verringerten Motivationen der Bediensteten sowie verwaltungsinternen Konflikten führt. Kürzungen sollten aber auch nicht so differenziert ansetzen, daß die „Einschnitte nur an den weichen Stellen, z. B. den sogenannten freiwilligen Aufgaben, erfolgen. Auch an die Pflichtaufgaben muß . . . herangegangen werden. Ist eine Kommune nicht mehr in der Lage, unnötig verteuernde staatliche Vorschriften (z. B. Ausstattungsstandards) anzuwenden, sollte sie den Konflikt mit staatlichen Stellen grundsätzlich nicht scheuen¹².“
3. Ausgabenreduzierungen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur sind unter
 - Beachtung sozialer Gesichtspunkte (Ausrichten der gebotenen Leistung auf die tatsächlich Bedürftigen),
 - dem Aspekt einer regionalen bzw. stadtteilbezogenen Ausgewogenheit,
 - Berücksichtigung der Leistungsstandards in Vergleichsstädten bzw. bei vergleichbaren Leistungen innerhalb der Kommunalverwaltung zu konzipieren.

Neben den Bemühungen um Ausgabeneinsparungen wird sich die kommunale Finanzpolitik auch auf Maßnahmen zur Steigerung der Einnahmen erstrecken müssen. Sieht man von den schon angedeuteten Möglichkeiten einer verbesserten Finanzausstattung der Gemeinden, insbesondere der Problemgemeinden, im Rahmen des Finanzausgleichs ab, bestehen Handlungsspielräume der Kommunen – nach überwiegender Einschätzung der für die Finanzen zuständigen Politiker und Beamten¹³ – insbesondere bei Gebühren, Tarifen und Entgelten für die Benützung kommunaler Einrichtungen. Dabei ist allerdings nicht nur die vielfach gegebene verteilungspolitisch regressive Wirkung, sondern auch der Umstand zu beachten, daß selbst nur teilweise „kostendeckende“ Gebühren und Entgelte mit der Aufgabenstellung einzelner Einrichtungen unvereinbar sein können. Somit wird den

grundsätzlich noch verbleibenden Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme bestehender Einrichtungen und Dienste (damit auch zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Kapazitäten) besondere Bedeutung zukommen.

Letztlich werden längerfristig anzulegende Reorganisationsstrategien für verschiedene kommunale Aufgaben ein wichtiges Ziel der kommunalen Finanzpolitik sein. Wegen ihres ausgeprägten politischen Charakters werden diese Reorganisationsstrategien erst im folgenden Abschnitt zu skizzieren sein.

Resümiert man die Ausführungen über die Konsequenzen der verringerten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen, ist der Umstand zu unterstreichen, daß die Beeinträchtigung der Stabilitätsfunktion des öffentlichen Sektors durch verringerte kommunale Investitionen, aber auch der weiterhin bestehende Aufgabendruck auf der kommunalen Ebene ein koordiniertes Vorgehen aller Gebietskörperschaften in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen erfordert. Dies betrifft z. B. den Finanzausgleich im engeren Sinn, d. i. die möglichst gerechte Verteilung der Steuermittel auf Bund, Länder und Gemeinden, aber auch die Überprüfung der bestehenden Aufgabenverteilung sowie die Suche nach adäquaten Organisationsformen komplizierter, ebenenübergreifender öffentlicher Aufgaben. Weiters werden die Form, die Organisation und der Inhalt der Finanzpolitik der einzelnen Gemeinden zu überdenken sein. Es gilt dabei, die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Folgen des Sparens mit ins Kalkül zu ziehen. Ebenso muß der Prozeß der Budgetierung und wirtschaftlichen Gebarung durch entsprechende instrumentelle Hilfen sowie durch konsensbildende und Konfliktpotentiale reduzierende Verfahren verbessert werden.

4. Krise der Finanzen – Krise der Kommunalpolitik?

Neben den gezeigten einzel- und gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der reduzierten finanziellen Handlungsspielräume soll auch die Frage geprüft werden, ob und wie sich die Finanzkrise auf die Kommunalpolitik auswirkt. Hier geht es in erster Linie um das Problem der künftigen Verfügbarkeit von Ressourcen, hauptsächlich von finanziellen Mitteln, und kommunalpolitischen Zielen sowie den bisher vornehmlich angewandten Methoden der Aufgabenerfüllung. Ein weiterer interessanter Bereich wäre das Verhältnis zwischen dem politisch-administrativen System der Gemeinden und den Gemeindebürgern und dessen Veränderung bei anhaltender Mittelknappheit. Dieses naturgemäß nie friktionsfreie Verhältnis wird heute in zunehmenden Maße als gestört angesehen und unter dem Schlagwort der „Vertrauenskrise“ („Legitimationskrise“ des politisch-administrativen Systems) behandelt. Zu dieser Frage wird die Auffassung vertreten, daß dieses Verhältnis von einer Reihe von Faktoren geprägt und beeinflußt wird,

wobei die Entwicklung der kommunalen Finanzen gewiß nicht im Vordergrund steht, sodaß eine Erörterung hier unterbleibt.

Demgegenüber ist der Zusammenhang zwischen verfügbaren Mitteln und den Aufgaben und/oder den Methoden der Aufgabenerfüllung wesentlich stärker und unmittelbar gegeben. So wird zunächst bei einer Fortschreibung der heute feststellbaren Trends für die Zukunft ein noch weiteres Auseinanderklaffen von Aufgaben und von den für die Aufgabenerfüllung verfügbaren Mitteln eintreten. Bei einem Anhalten der weltweiten und nationalen wirtschaftlichen Strukturprobleme, mit dem für die nächsten Jahre gerechnet wird, kann eine wesentliche Entspannung der Situation der kommunalen Finanzen nicht erwartet werden. Längerfristige nationale und internationale Wirtschaftsprognosen, mittelfristige Budgetvorschauen und mittelfristige Finanzpläne einzelner Städte belegen diese Einschätzung hinreichend. Auf der Seite der Aufgaben ist ebenfalls keine Entspannung oder Entlastung abzusehen. Zum einen zeigt sich in der Einschätzung der meisten Verantwortlichen von Gemeindepolitik und Gemeindeverwaltung ein weiterhin ungebrochener Mittelbedarf für eine Reihe von Aufgaben, die schon in der Vergangenheit hohe Mittel erfordert haben. Nach der schon erwähnten Umfrage bei einer größeren Zahl von Gemeinden werden gegenüber bisher mehr Mittel als notwendig erachtet für die Aufgaben

- Wirtschaftsförderung,
- Umweltschutz,
- öffentlicher Verkehr, Radfahr- und Fußgeherverkehr,
- Bau von Straßen, Plätzen und anderen Flächen für den motorisierten Verkehr,
- Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung,
- Stadt- und Dorferneuerung,
- Einrichtungen zur Gesundheitspflege.

Lediglich in den Aufgabenbereichen

- öffentliche Sicherheit,
- Bau von Güterwegen,
- kulturelle Einrichtungen

wird von einigen Gemeinden künftig ein geringerer Mittelbedarf als bisher erwartet.

Damit wird deutlich, daß trotz teilweise jahrzehntelanger und erfolgreich eingeschätzter Tätigkeit der Ausgabendruck in der Mehrzahl von Aufgabenbereichen als weiterhin gegeben angesehen wird.

Diese subjektiven Einschätzungen decken sich mit „objektiven“ Einschätzungen aufgrund verschiedener Untersuchungen hinsichtlich der Bereiche des Umweltschutzes, der Stadt- und Dorferneuerung, des öffentlichen Verkehrs, der Gesundheitspflege und der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur/Wirtschaftsförderung. Für alle diese Aufgaben wird in der nächsten Zeit – teils wegen eines allgemein anerkannten „Nachholbedarfs“, teils aus technischen und wirtschaftlichen Gründen ein anhaltend hoher und/oder ein tendenziell steigender Mittelbedarf erwartet.

Im Verein mit den oben genannten strukturellen Faktoren, die zu

einem weiteren Druck auf die Ausgaben führen, ergibt das künftige verstärkte Auseinanderklaffen von verfügbaren Mitteln und Aufgaben den Zwang, das System der kommunalen Aufgabenerfüllung schrittweise umzuorientieren. Mehr noch als die kurz- und mittelfristig angelegte Haushaltskonsolidierung wird diese längerfristige Reorganisation der Aufgabenerfüllung politisch gesteuert werden müssen. „Insofern bedeutet die aktuelle Finanzkrise nicht das Ende der Politik, sondern sie macht Politik als Wählen besonders notwendig“¹⁴. Dieses politische Wählen wird sich auf die verfolgten Ziele des kommunalpolitischen Handelns aber ebenso auf die jeweils angewendeten Methoden der Aufgabenerfüllung erstrecken müssen.

Das Überdenken der Zielsetzungen wird – immanent gesehen –, die Reduzierung des gegebenen Aufgabenspektrums durch das Aufgeben der einen oder anderen Tätigkeit (z. B. Errichtung und Betrieb eines Gemeindegasthauses oder anderer Einrichtungen zur Freizeitgestaltung) oder das verstärkte Ausrichten von Aufgaben auf bestimmte Zielgruppen bedeuten und von einer bloßen Verwaltung von Ressourcen (z. B. Verwendung öffentlicher Räume im Sinn dominanter Interessen – Abstellen von Kfz auf öffentlichem Grund zu Lasten anderer Verwendungsmöglichkeiten, mengenmäßig unbeschränkte Lieferung von Quellwasser) zu einer Lenkung der Ressourcenverwendung führen. Darüber hinaus gilt es, das gegebene Zielsystem noch grundsätzlicher in Frage zu stellen und bisher vernachlässigten Zielkategorien mehr Bedeutung zu verleihen. Beispiele hierfür wären der verstärkte Einsatz des öffentlichen Interventionsinstrumentariums zur effektiveren Organisation des alltäglichen Lebens der Bevölkerung, zur Vergrößerung der individuellen Handlungsspielräume im Alltag oder zur besseren Absicherung gegen Krisen und Katastrophen. „Die jeweils existierende Anordnung der individuellen und gesellschaftlichen Einrichtungen (von der Wohnung über den Arbeitsplatz bis zu den verschiedenen Versorgungseinrichtungen) im Raum und ihre Zugänglichkeit in zeitlicher, aber auch finanzieller oder statusmäßiger Hinsicht, ist in dieser Sicht von größter Wichtigkeit für die Lebenschancen der Individuen. Die jetzt bestehende räumlich-zeitliche Organisation der Gesellschaft ist das Ergebnis einer Vielzahl überhaupt nicht oder unzureichend abgestimmter Mikro- oder Sektoralentscheidungen: Standortentscheidungen von Firmen, Hauseigentümern oder des politisch-administrativen Systems, verkehrspolitische Maßnahmen, Regelungen von Öffnungszeiten, von kollektivvertraglichen oder von betrieblichen Arbeitszeiten“¹⁵. Diese Zielkategorie gewinnt gewiß erst dann Bedeutung, wenn die materielle Basis für das Zusammenleben der Bevölkerung, für Produktion und Konsum geschaffen ist, was heute noch nicht in allen Bereichen der Fall ist. Längerfristig wird aber die organisatorische, lenkende, koordinierende Tätigkeit zunächst in einem überschaubaren räumlichen Kontext erforderlich werden und damit fester Bestandteil kommunaler Selbstverwaltung.

Das politische Wählen hinsichtlich der Methoden der Aufgabenerfüllung bedeutet zunächst, für jedes angestrebte Ziel, für jede Aufgabe

systematisch die gesamte Palette von Maßnahmen auf die Eignung zu überprüfen, möglichst kostensparend, technisch zweckmäßig und gesellschaftlich akzeptabel, die jeweilige Aufgabe durchzuführen.

Folgende hauptsächliche Methoden wären dabei zu erwägen:

1. Regulative Maßnahmen, d. s. Ge- und Verbote, Genehmigungspflichten, Androhungen von Strafsanktionen;
2. Leistungsprogramme, das s. das Zurverfügungstellen von Gemeinschaftseinrichtungen und Diensten durch die Gemeinden;
3. finanzielle Anreize (positiver und negativer Art), z. B. Subventionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung oder entsprechende Gebühren- und Entgeltfestsetzung;
4. Überzeugungsprogramme, mit denen das Verhalten von Bevölkerungsgruppen beeinflußt werden soll (z. B. Werbung für verschiedene kommunale Einrichtungen, für Energiesparen);
5. prozedurale Regelungen, etwa die verschiedenen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit oder einer „bürgernahen“ Planung und Aufgabendurchführung¹⁶.

Gegenüber heute könnte künftig dieses Auswählen der Methoden verstärkt anhand der Kriterien der Prävention (der Vorbeugung, der Vorsorge) sowie der Mitwirkung der Bevölkerung an der Aufgabenerfüllung erfolgen. Beispiel hierfür wäre die Organisation der Müllabfuhr und der Müllbeseitigung, die sich auf die Reduzierung des Müllanfalls, das Sammeln und Verwerten brauchbarer Müllbestandteile und die möglichst umweltfreundliche Beseitigung des verbleibenden Müllrestes erstreckt. Daß hierfür andere Methoden (siehe Pkt. 1, 3, 4) als die heute gebräuchliche (siehe Pkt. 2) notwendig sein werden, liegt auf der Hand.

Diese längerfristige Aufgabenreorganisation bedarf einer umfassenden und innovatorischen kommunalpolitischen Diskussion, die weit über die in der Tagespolitik erörterten „Rezepte“ zur Überwindung der Finanzkrise, wie der Privatisierung öffentlicher Aufgaben oder der Haushaltskonsolidierung hinausreicht. Das hierfür erforderliche Umdenken von Funktionären und Bediensteten der Kommunen und anderen öffentlichen Verwaltungen sowie der Bevölkerung fällt vielleicht in Zeiten der Finanzkrise leichter als in Perioden allgemeiner Sättigung. In diesem Sinn führt die Finanzkrise nicht in eine mögliche Krise der Kommunalpolitik sondern aus ihr heraus.

Anmerkungen

- 1 Siehe z. B. LEHNER, G.: Das Steueraufkommen in Österreich 1958 bis 1978. Monatsberichte des österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 53. Jg. (1980), Nr. 10 sowie die in den GEBARUNGSÜBERSICHTEN (hrsg. vom Österreichischen Statistischen Zentralamt) ausgewiesene Ertragsbeteiligung der Gebietskörperschaften.
- 2 Vgl. BAUER, H.; BRANDSTETTER; GOSCHLER, K.: Probleme und Tendenzen zur kommunalen Investitionstätigkeit. Kommunale Forschung in Österreich, Bd. 63, Linz 1984, S. 17
- 3 Vgl. hierzu BAUER, H.: Die Finanzlage der Gemeinden in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Österreichische Gemeinde-Zeitung, 48. Jg. (1982), Nr. 19; BRANDL, T.: Die Finanzlage der Gemeinde am Übergang zu einem neuen Finanzausgleich. Österreichische Gemeindezeitung, 50. Jg. (1984), Nr. 17
- 4 BAUMOL, W. J.; OATES, W. E.: The Theory of Environmental Policy: Externalities, Public Outlays and the Quality of Life. Eaglewood Cliffs (N. J.) 1975, S. 238
- 5 Vgl. hierzu MATZNER, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Wien 1982, Kap. 2.2 und die dort angeführte Literatur.
- 6 Vgl. hierzu die Feststellung von H. KNOFLACHER: Verkehrssituation in den Gemeinden. Österreichische Gemeinde-Zeitung, 49. Jg. (1983), S. 205: „Die Fahrbahnen der Erschließungsstraßen könnten, wie es jüngste Erkenntnisse zeigen, wesentlich reduziert werden. Fahrbahnbreiten von 4,5 m sind für Anliegerstraßen ausreichend . . . Man baut bei uns immer noch Anliegerstraßen von 6 m Breite und mehr, wodurch sich sowohl beträchtliche Mehrkosten für den Bau als auch für die Erhaltung dieser Straßen ergeben.“
- 7 Vgl. hierzu BAUER, H.; BRANDSTETTER, E.; GOSCHLER, K.: Kommunale Investitionen und deren Finanzierung. Linz 1977, S. 20 ff.; dies.: Probleme und Tendenzen der kommunalen Investitionstätigkeit. Linz 1984, S. 20 ff.
- 8 RÜSCH, G.: Abwasserbeseitigung, in: MATZNER, E. (Hrsg.): Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich. Wien 1977, S. 186
- 9 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (Hrsg.): Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen. KGSt-Bericht Köln, Nr. 14/1982, S. 7
- 10 SKOVGAARD, C.-J.: Urban Budget-Marketing under Fiscal Strain. DISP (Zürich), Nr. 73/1983, S. 29
- 11 KLEIN, R. R.: Zur Notwendigkeit, Konzeption und Durchsetzbarkeit kommunaler Konsolidierungsprogramme. Zeitschrift für Kommunalfinanzen (Bonn), 33. Jg. (1983), S. 3
- 12 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmaßnahmen, a. a. O., S. 5
- 13 Gemäß einer im Sommer 1984 durchgeführten Umfrage des KDZ in 70 Gemeinden verschiedener Größenordnung.
- 14 MÄDIG, H.: Sparpolitik: theoretische Forderungen und politische Praxis, in: ders. (Hrsg.): Sparpolitik, Opladen 1983, S. 31
- 15 RÜSCH, G.: Die verkürzte Sicht von Raum und Zeit in Planung und Politik, in: MATZNER, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Wien 1982, S. 239
- 16 Siehe hierzu ausführlich PRISCHING, M.: Organisatorische Effizienz und organisierte Verschwendung. Wirtschaft und Gesellschaft, Wien 8. Jg. (1982)