

Heimberger, Philipp

Research Report

Österreichs Gemeinden im Kontext der Covid-19-Krise: Finanzausgleich bei steigenden Investitionsbedarfen und sinkenden Einnahmen

wiiw Forschungsbericht, No. 20

Provided in Cooperation with:

The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw) - Wiener Institut für
Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)

Suggested Citation: Heimberger, Philipp (2022) : Österreichs Gemeinden im Kontext
der Covid-19-Krise: Finanzausgleich bei steigenden Investitionsbedarfen und sinkenden
Einnahmen, wiiw Forschungsbericht, No. 20, The Vienna Institute for International Economic
Studies (wiiw), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268090>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you
may exercise further usage rights as specified in the indicated
licence.*

Österreichs Gemeinden im Kontext der Covid-19-Krise:

Finanzausgleich bei steigenden Investitionsbedarfen und sinkenden Einnahmen

Philipp Heimberger

**FB**

Österreichs Gemeinden im Kontext der Covid-19-Krise:

Finanzausgleich bei steigenden Investitionsbedarfen und sinkenden Einnahmen

PHILIPP HEIMBERGER

Philipp Heimberger ist Ökonom am Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw).

Die Studie wurde im Auftrag der Arbeiterkammer Wien erstellt.

Der Autor dankt Georg Feigl, Karoline Mitterer, Marion Seisenbacher, Jana Schultheiß, Tobias Schweitzer und Robert Stehrer für wertvolle Hinweise und Kommentare. Alle verbleibenden Fehler sind die des Autors.

Zusammenfassung

Diese Studie diskutiert die Rolle der österreichischen Gemeinden im Hinblick auf Bildung, Pflege und Klima vor dem Hintergrund der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung und des Finanzausgleichs. Die Covid-19-Krise wirkt sich negativ auf die Gemeindefinanzen aus: Die Einnahmen gehen krisenbedingt erheblich zurück. Die Steuerreform führt bis 2025 zu zusätzlichen Mindereinnahmen. Wegen der verschlechterten Finanzlage droht für die kommenden Jahre ein Investitionsstau ähnlich jenem nach der Finanzkrise. Die Auswirkungen ausbleibender Investitionen sind oft nicht sofort sichtbar; unterbleiben jedoch Investitionen im Bildungs-, Pflege- und Klimabereich – etwa beim Ausbau von Kinderbetreuung, Pflegeangebot oder öffentlicher Verkehrsinfrastruktur – wirkt sich dies negativ auf die Wertschöpfung, die Beschäftigung und die Qualität der öffentlichen Leistungserbringung aus, was zulasten der Lebensqualität geht. Die Gemeinden tätigen rund ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionen; ein Investitionsstau würde damit auch negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Erholung von der Covid-19-Krise haben.

Daten für das Jahr 2020 zeigen einen Rückgang der Nettoinvestitionen der Gemeinden (Stand: Dezember 2021) – obwohl der Bund bislang zwei Gemeindepakete auf den Weg brachte, um den Einnahmenentfall der Gemeinden teilweise zu kompensieren. Diese Pakete tragen zwar zur Liquiditätssicherung bei, erscheinen jedoch als unzureichend, um perspektivisch einen Investitionsstau zu verhindern. Weiterführende Maßnahmen sind zur Stärkung der Gemeinden und zur Sicherung wichtiger Zukunftsausgaben erforderlich. Die Studie diskutiert vor dem Hintergrund von Analysen zu Investitionsbedarfen und finanzieller Entwicklung für den Bildungs-, Pflege- und Klimabereich einige ausgewählte politische Handlungsoptionen: Finanzausgleich im Zeichen von Aufgabenorientierung und Transferentflechtung; Grundsteuerreform; Kompensation von Rückgängen der Ertragsanteile in zukünftigen Krisen durch den Bund; Einrichtung eines neuen Klima-Investitionsfonds und weitere Optionen für mehr Klimainvestitionen nützen; Reform der Fiskalregeln im Hinblick auf eine Flexibilisierung für mehr Investitionsspielräume; und Beschäftigungsprogramme in den Gemeinden zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Schlüsselwörter: Gemeinden, Österreich, Investitionen, Finanzausgleich, Fiskalpolitik, Verschuldung, Bildung, Pflege, Klima

JEL Klassifikation: H71, H72, H74, H75, H76, H77

INHALT

Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung.....	9
2. Gemeindefinanzen	11
2.1. Einnahmen der Gemeinden	11
2.2. Gemeinden im gesamtstaatlichen Kontext	15
2.3. Investitionen der Gemeinden	16
2.4. Laufende Gebarung der Gemeinden	19
2.5. Verschuldungssituation der Gemeinden	20
3. Gemeinden als Arbeitgeber	24
3.1. Entwicklung des Personalstands	24
3.2. Entwicklung der Personalausgaben.....	25
3.3. Langzeitarbeitslosigkeit: Ansatzpunkte für Beschäftigungsprogramme in den Gemeinden	26
4. Bildungsbereich	29
5. Klimabereich.....	33
6. Pflegebereich.....	36
7. Handlungsoptionen zur Stärkung der Gemeinden.....	40
Literatur.....	47
Anhang.....	53

TABELLEN UND ABBILDUNGEN

Abbildung 1 / Einnahmen der Gemeinden (ohne Wien), Jahr 2019 - Anteile an Gesamteinnahmen in %	12
Abbildung 2 / Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben (ohne Wien).....	13
Abbildung 3 / Einnahmen der Gemeinden nach ESVG 2010, inklusive Wien	14
Abbildung 4 / Staatsausgaben in % des BIP nach ESVG 2010 (inklusive Wien als Gemeinde)	15
Abbildung 5 / Anteil der Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben in % (inklusive Wien als Gemeinde)	16
Abbildung 6 / Bruttoanlageinvestitionen in Millionen Euro (inklusive Wien als Gemeinde).....	16
Abbildung 7 / Anteil der Gebietskörperschaften an den staatlichen Bruttoanlageinvestitionen (inklusive Wien als Gemeinde)	17
Abbildung 8 / Investitionen der Gemeinden (exklusive Wien) ohne ausgelagerte Einheiten nach Aufgabenbereichen	18
Abbildung 9 / Nettoinvestitionen der Gemeinden (inklusive Wien) nach ESVG.....	19
Abbildung 10 / Verschuldung der Gemeinden (ohne Wien).....	22
Abbildung 11 / Öffentliche Verschuldung nach Gebietskörperschaften in % des BIP, Jahre 2019 und 2020	22
Abbildung 12 / Personalstand in Bund, Ländern und Gemeinden (Wien als Land).....	24
Abbildung 13 / Anteil der Teilbereiche an den gesamten Personalausgaben der Gemeinden (ohne Wien)	25
Abbildung 14 / ArbeitnehmerInnen-Entgelt nach Gebietskörperschaften (inklusive Wien als Gemeinde)	26
Abbildung 15 / Arbeitslosenquote in Österreich (1946-2020)	27
Abbildung 16 / Ausgaben der Gemeinden (exklusive Wien) in Mio. Euro, Jahr 2017.....	30
Abbildung 17 / Einnahmen der Gemeinden (exklusive Wien) in Mio. Euro, 2017.....	30
Abbildung 18 / Betreute Kinder in Kinderbetreuungsheimen österreichischer Gemeinden (inklusive Wien), Jahr 2019.....	31
Abbildung 19 / Anteil der Kinder unter 3 Jahren in Kinderbetreuungseinrichtungen, Jahr 2019	31
Abbildung 20 / Anteil der mehr als 65 Jahre alten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung	37
Abbildung 21 / Bevölkerungsanteil mit professioneller Pflege und Betreuung in Europa, Jahr 2018	37
Abbildung 22 / Ausgaben (öffentlich und privat) für Langzeitpflege, Jahr 2018.....	38
Abbildung A1 / Investitionen der Gemeinden - Kernhaushalt, Eigenbetriebe, ausgelagerte Einheiten ...	53
Abbildung A2 / Öffentlicher Personalstand in % der Erwerbstätigen	53
Tabelle A1 / Entwicklung der laufenden Gebarung in Millionen Euro (ohne Wien).....	54
Tabelle A2 / Personal in Bund, Ländern und Gemeinden.....	55

1. Einleitung

Bestehende Forschung verweist darauf, dass öffentliche Investitionen in die kommunale Grundversorgung der Gesellschaft mit Gütern und Leistungen maßgebliche Beiträge zu lokaler Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Lebensqualität leisten können (z.B. Gütermann und Streissler-Führer 2014; Bröthaler et al. 2020; Stiglitz 2021). Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass diese Studie anhand von aktuellen Daten zeigen wird, dass die Investitionstätigkeiten der Gemeinden angesichts der negativen finanziellen Folgewirkungen der Covid-19-Krise bereits unter Druck stehen. Aufgrund der Finanzprobleme, die durch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie entstehen, droht in den Gemeinden ein Investitionsstau: Wichtige Investitionen in Bereichen wie Bildung, Pflege und Klima könnten perspektivisch aufgeschoben werden oder ganz ausbleiben. Dies hätte negative Folgewirkungen für den Wirtschaftsstandort und die Lebensqualität. Öffentliche Investitionen tragen zur Erhöhung des öffentlichen Vermögens (z.B. Internationaler Währungsfonds 2018) und zu sozialer Durchlässigkeit in der Gesellschaft bei (z.B. Atkinson 2015). Öffentliche Investitionen haben zudem verteilungspolitische Dimensionen. So weist bestehende Forschung darauf hin, dass eine hohe Qualität der öffentlichen Leistungserbringung in Bereichen wie Kinderbetreuungsangeboten und Pflegeeinrichtungen geschlechterpolitisch von großer Wichtigkeit ist, weil sie insbesondere Frauen entlastet und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördert (z.B. OECD 2007; Offermans und Schweiger 2018). Da die Gemeinden fast ein Drittel der gesamtstaatlichen Investitionen tätigen, würde ein Absinken ihrer Investitionstätigkeit aufgrund einer krisenbedingt angespannten Finanzlage auch die wirtschaftliche Erholung von der Covid-19-Pandemie gefährden, zumal von öffentlichen Investitionen besonders hohe Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgehen (z.B. Gechert und Rannenberg 2018). Öffentliche (Infrastruktur-)Investitionen wirken direkt und sind beschäftigungsintensiv (z.B. Kaniovski et al. 2006). Da die Investitionstätigkeit der Gemeinden von gesamtstaatlicher Bedeutung ist, muss die Verhinderung eines Investitionsstaus auch aus konjunkturpolitischer Sicht als wichtig gelten.

Diese Studie beschäftigt sich mit der Rolle der Gemeinden in den Bereichen Bildung, Pflege und Klima. Sie tut dies vor dem Hintergrund einer Analyse der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Dabei werden die finanziellen Handlungsspielräume der Gemeinden angesichts der Auswirkungen der Covid-19-Krise abgesteckt, soweit sich diese zum Veröffentlichungszeitpunkt der Studie bereits abbilden lassen. Kapitel 2 gibt einen einführenden Überblick zu den Gemeindefinanzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Dabei wird auch auf die Situation der Gemeinden im österreichischen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften eingegangen. Abschließende administrative Daten für das Covid-19-Krisenjahr 2020 liegen noch nicht vor, doch die Analyse berücksichtigt die jüngsten Prognosen für die Entwicklung bis zum Jahr 2025 sowie die bereits für das Jahr 2020 verfügbaren Daten auf Basis des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010). Kapitel 3 diskutiert wichtige Daten zur Rolle der Gemeinden als Arbeitgeber. Die drei anschließenden Kapitel widmen sich wesentlichen Aufgaben- bzw. Ausgabenbereichen: Kapitel 4 geht auf die Gemeinden im Bildungsbereich ein – mit besonderem Fokus auf Pflichtschulen und Kinderbetreuung. Kapitel 5 beschäftigt sich mit den Gemeinden im Kontext der Klimapolitik, die auf eine Erreichung ambitionierter CO₂-Emissionsreduktionen ausgerichtet ist, wobei kommunale Investitionsbedarfe bei öffentlichem Verkehr und thermischer Gebäudesanierung sowie die Ökologisierung von Steuern und Abgaben in den

Mittelpunkt rücken. Kapitel 6 gibt einen Überblick zum Thema Gemeinden und Langzeitpflege, wobei hier zum einen Investitionsbedarfe bei formellen Pflegeleistungen und zum anderen prognostizierte Pflegeausgabenpfade anhand der bestehenden Literatur diskutiert werden.

Kapitel 7 wirft die Frage auf, welche politischen Handlungsoptionen bestehen, um die Gemeinden beim Abdecken ihrer laufenden Ausgaben durch eine verbesserte Einnahmenbasis langfristig zu stärken, einen Investitionsstau für die kommenden Jahre zu verhindern und damit auch die Erreichung wichtiger Ziele im Hinblick auf eine hohe Qualität des Bildungs- und Pflegesystems sowie bei der Erreichung der CO₂-Emissionsreduktionsziele zu fördern. Sechs ausgewählte Handlungsoptionen zur Stärkung der Gemeinden werden in Kapitel 7 diskutiert: den Finanzausgleich so verhandeln, dass der wichtigen Rolle der Gemeinden bei Bildung, Klima und Pflege und den daraus erwachsenden Finanzierungsanforderungen im Rahmen der Aufgabenorientierung Rechnung getragen wird; eine Reform der Grundsteuer umsetzen, um die Einnahmenbasis der Gemeinden zu stärken; in zukünftigen Krisen durch den Bund die Resilienz der Gemeindefinanzen stärken, indem starke Rückgänge der Ertragsanteile kompensiert werden; einen neuen (Klima-)Investitionsfonds auflegen und weitere Optionen für mehr Klimainvestitionen nützen; eine Flexibilisierung der Fiskalregeln anstreben, um Spielräume für Investitionen zu vergrößern; Gemeinden als Arbeitgeber nützen, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu senken und das Gemeinwohl zu erhöhen.

2. Gemeindefinanzen

Dieses Kapitel gibt einen Überblick zur Entwicklung der Gemeindefinanzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite. Angesichts der Auswirkungen der Pandemie und der Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung von Wirtschaft und öffentlichen Finanzen ist darauf zu verweisen, dass die Studie nur bis einschließlich Dezember 2021 publizierte Daten berücksichtigen konnte. Vorausschickend ist außerdem zu erwähnen, dass die Darstellung in der Regel auf administrativen Gemeindefinanzdaten beruht – also Daten zu Finanzstatistiken, die im Rahmen der Ausführung von Gesetzen und Vorschriften produziert werden. Diese administrativen Gemeindefinanzdaten werden vom Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) in jährlichen Berichten aufbereitet. Die jüngsten verfügbaren administrativen Daten sind für das Jahr 2019 (siehe Gemeindefinanzen 2021). Für die Jahre 2020 bis 2025 liegen bislang nur Schätzungen bzw. Prognosen vor, die jedoch ebenfalls im vorliegenden Kapitel diskutiert werden. An einigen Stellen geht die Darstellung jedoch auch auf Daten für die Gemeindeebene ein, die auf dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) beruhen. Das ESVG 2010 regelt eine vergleichbare statistische Beschreibung der Volkswirtschaften der EU-Mitgliedstaaten durch eine Harmonisierung von Konzepten, Definitionen, Klassifikationen und Verbuchungsregeln. Die für das Jahr 2020 vorliegenden ESVG-Daten zu den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden erlauben einen Blick auf die ersten unmittelbaren Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Gemeindefinanzen, während die Analyse der administrativen Daten eine detailliertere und strukturiertere Darstellung liefert. Die in diesem Kapitel verwendeten Daten zu Gemeinden umfassen Städte (wie z.B. Graz oder Innsbruck) und Gemeinden. Ob Wien (das zugleich ein Bundesland wie eine Gemeinde ist) in den Daten inkludiert ist, wird in den Grafiken jeweils gesondert ausgewiesen. In der Regel sind die Daten jedoch ohne Wien, wenn administrative Gemeindefinanzdaten Verwendung finden, jedoch mit Wien, wenn ESVG-Daten herangezogen werden.

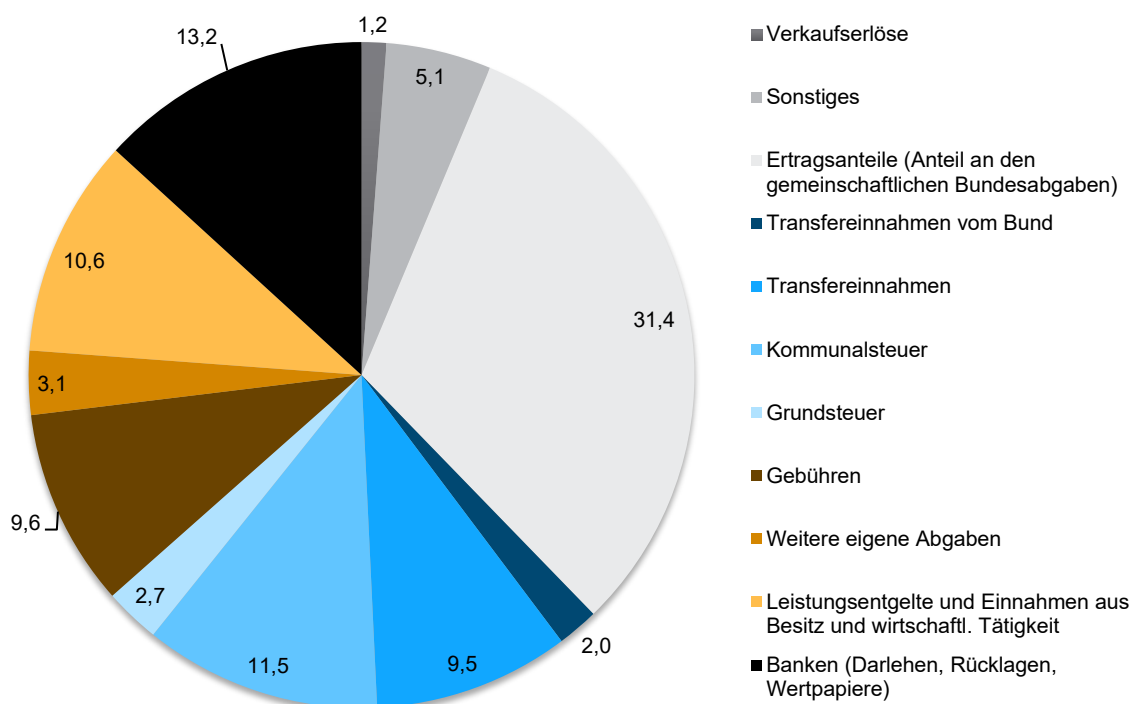
2.1. EINNAHMEN DER GEMEINDEN

Österreich ist durch ein System eines zentralistisch ausgeprägten Finanzföderalismus gekennzeichnet: Die meisten Abgaben sind bundesstaatlich geregelt und werden auch von Bundesbehörden eingehoben. Neben dem Bund haben nur die Gemeinden nennenswerte eigene Abgaben wie z.B. die Kommunal- und die Grundsteuer. Die finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften werden über den Finanzausgleich geregelt. Im weiteren Sinne nimmt der Finanzausgleich neben der Einnahmenverteilung auch die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in den Blick. Definiert man den Finanzausgleich im engeren Sinne, dann stellt dieser bei gegebener Aufgabenverteilung „über die Regelung der Einnahmenverteilung – inklusive Ausgleichsmaßnahmen – die Finanzierung der Aufgaben der Gebietskörperschaften sicher“ (Bauer und Thöni 2008, S. 19). Der primäre Finanzausgleich regelt im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG), welche Gebietskörperschaft welche Steuern bzw. Abgaben einheben darf. Dies umfasst die Grundlagen für gemeindeeigene Abgaben ebenso wie die Festlegung gemeinschaftlicher Bundesabgaben und der Ertragsanteile (die Anteile der Gebietskörperschaften an den vom Bund eingehobenen Steuern). Die Transferzahlungen zwischen Ländern und Gemeinden fallen unter den

sekundären Finanzausgleich; sie ergänzen die Abgabenteilung nach dem Finanzausgleichsgesetz (Mitterer et al. 2016).

Die Einnahmen der Gemeinden betragen laut administrativen Daten, aufbereitet durch das KDZ, im Jahr 2019 insgesamt 22,4 Milliarden Euro (Gemeindefinanzen 2021). Rund 31% der Gesamteinnahmen entfielen auf die Ertragsanteile, das sind die Anteile der Gemeinden an den vom Bund eingehobenen Steuern. Dabei erhalten die Gemeinden im Zuge der vertikalen Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben im Finanzausgleich rund 11,8% des Aufkommens aus Einkommensteuer, Lohnsteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer etc. (Mitterer und Pichler 2020). Wie Abbildung 1 zeigt, hoben die Gemeinden mit insgesamt 37,5% der Gesamteinnahmen jedoch auch einen beträchtlichen Teil der Einnahmen direkt von den BürgerInnen ein. Dazu zählen die Kommunalsteuer (11,5%); Gebühren, insbesondere für Wasser, Abwasser und Müll (9,6%); Leistungsentgelte wie z.B. Kindergartenbeiträge und Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung (10,6%); die Grundsteuer, die jedoch nur vergleichsweise geringe Bedeutung hat (2,7%); und sonstige eigene Abgaben (3,1%). Weitere 9,5% der Gesamteinnahmen der österreichischen Gemeinden resultieren aus Transfereinnahmen von den Ländern und in etwas geringerem Ausmaß von anderen Gemeinden. Zum Verständnis ist relevant, dass vor dem Hintergrund einer Zersplitterung der Aufgaben, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung ein kompliziertes Netz an Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften im Rahmen des Finanzausgleichs besteht. So beziehen die Gemeinden etwa laufend Transfereinnahmen für Feuerwehr, Schulen und vorschulische Kinderbetreuung vonseiten der Länder. Umgekehrt leisten die Gemeinden jedoch auch laufend Transferausgaben an die Länder für Krankenanstalten, Sozialhilfe und Landesumlage. (z.B. Biwald et al. 2013).

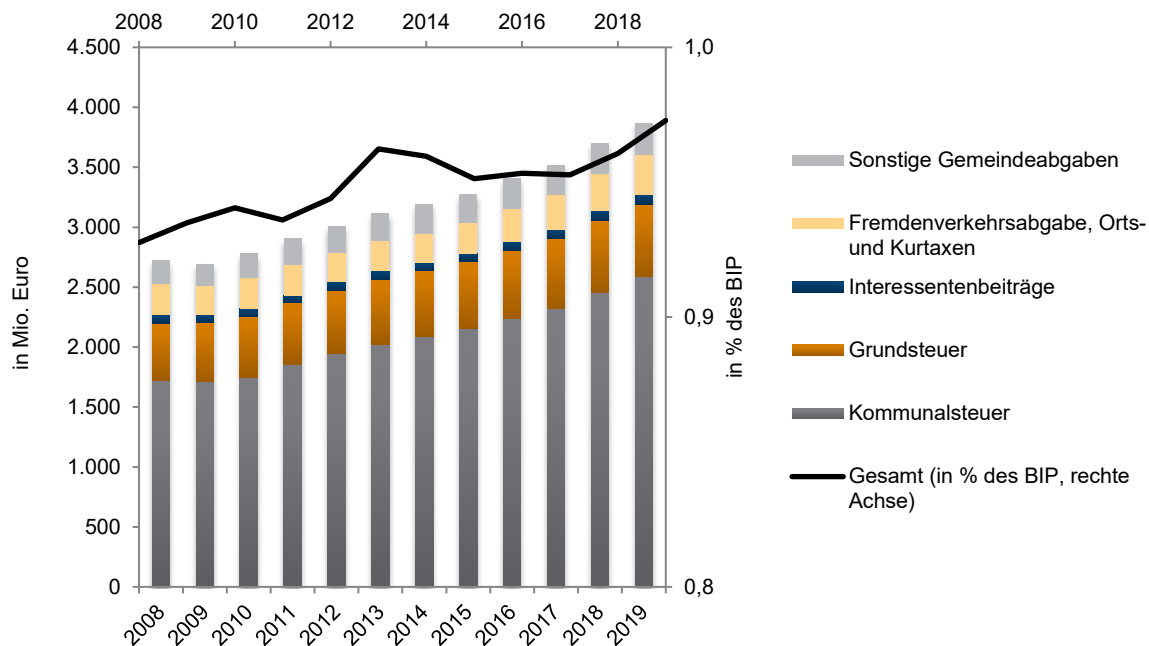
Abbildung 1 / Einnahmen der Gemeinden (ohne Wien), Jahr 2019 - Anteile an Gesamteinnahmen in %



Quelle: Gemeindefinanzen (2021).

Die gemeindeeigenen Abgaben hatten in den Jahren vor der Covid-19-Krise vor dem Hintergrund des konjunkturellen Aufschwungs eine stabile Entwicklung genommen. Ein negativer Einnahmeneffekt der Finanzkrise ist bei der Kommunalsteuer zu erkennen, bei der die Einnahmen im Jahr 2009 krisenbedingt zurückgingen und erst 2011 wieder nominal kräftiger zu wachsen begannen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 / Entwicklung des Aufkommens der Gemeindeabgaben (ohne Wien)



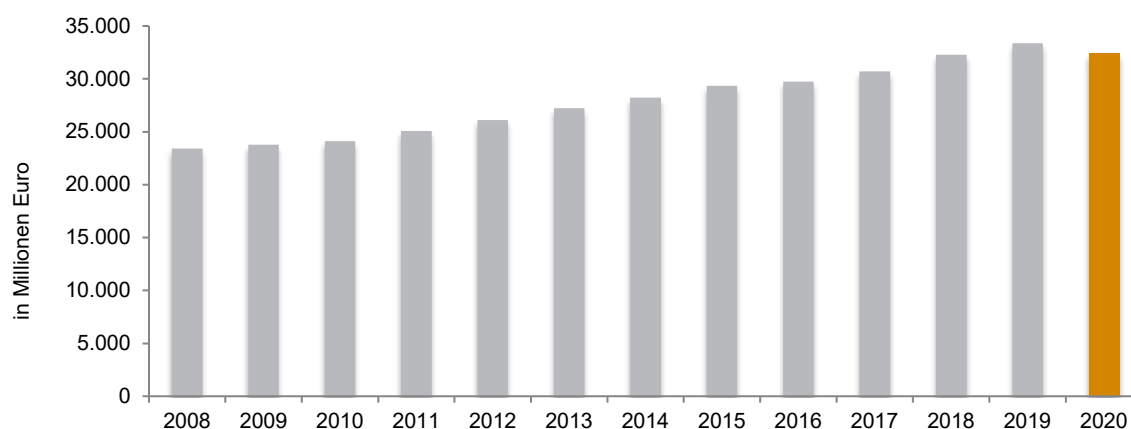
Quelle: Gemeindefinanzen (2021), AMECO (Herbst 2020); eigene Berechnungen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte jedoch einen deutlichen Einfluss auf die Ertragsanteile der Gemeinden, welche eine zentrale Einnahmenquelle darstellen. Die Entwicklung der Ertragsanteile ist stark von der wirtschaftlichen Gesamtlage geprägt: Wenn das Aufkommen der gemeinschaftlichen Bundesabgaben sinkt, fallen auch die Ertragsanteile der Gemeinden entsprechend geringer aus. Die Ertragsanteile pro Kopf fielen vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010, weil die Krise dazu führte, dass der Bund konjunkturbedingt weniger über die Einkommensteuer, die Lohnsteuer und die Körperschaftssteuer einhob.

Abschließende administrative Finanzzahlen für das Jahr 2020 lagen zwar zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie noch nicht vor, aber angesichts des drastischen Einbruchs des Bruttoinlandsprodukts um real 6,6% (Statistik Austria 2021a) ist mit einem erheblichen Rückgang der Ertragsanteile zu rechnen. Die Kurzarbeit führte zu Mindereinnahmen bei der Kommunalsteuer, weil von der Unterstützung für Kurzarbeit keine Kommunalsteuern zu bezahlen sind. Auch andere Einnahmenquellen wie die Fremdenverkehrsabgaben oder die Elternbeiträge für Kindergärten in den Gemeinden brachen aufgrund von geringerer touristischer Aktivität bzw. verstärkter Heimbetreuung von Kleinkindern ein. Eine Schätzung des KDZ (Stand: November 2021) sagt für das Jahr 2020 eine Verschlechterung des Saldos aus laufenden Einnahmen und Ausgaben um etwa 30% gegenüber 2019

voraus (Biwald et al. 2021a).¹ Wenngleich die Daten der Rechnungsabschlüsse der Gemeinden für das Jahr 2020 noch nicht vollständig publiziert sind und somit zum Stand der Veröffentlichung dieser Studie nur Prognosen vorliegen, zeigen die ESVG-Daten für das Jahr 2020 einen Rückgang der Einnahmen, der die Finanzsituation der Gemeinden belastet (siehe Abbildung 3). Die negativen Auswirkungen der Covid-19-Krise werden jedoch nicht auf das Jahr 2020 beschränkt bleiben, sondern noch nachwirken (Biwald et al. 2021a).

Abbildung 3 / Einnahmen der Gemeinden nach ESVG 2010, inklusive Wien



Quelle: Statistik Austria (auf Basis von ESVG 2010). Anmerkung: Zu beachten ist, dass die ESVG-Daten (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen) nicht alles aus den administrativen Gemeindefinanzdaten beinhalten, sodass es im Aggregat zu Abweichungen gegenüber den administrativen Daten kommt.

Die wegen der Covid-19-Krise reduzierten Einnahmen werden den österreichischen Gemeinden fehlen, wenn es darum geht, laufende Ausgaben zu decken und Investitionen tätigen zu können. Dazu kommt, dass die „Ökosoziale Steuerreform“ zu weiteren Mindereinnahmen der Gemeinden führt. Mitterer und Biwald (2021) schätzen, dass die Steuerreform für die Gemeinden (inklusive Wien) von 2022 bis 2025 zu verringerten Einnahmen von EUR 1,9 Milliarden führen wird. Die Mindereinnahmen im Jahr 2024, wenn die Steuerreform ihren Vollausbau erreicht, würden rund 5% der Ertragsanteile aus dem Jahr 2019 (also vor der Covid-19-Krise) betragen. Dies liegt insbesondere an der Senkung der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer: Dadurch werden die Einnahmen der Gemeinden über die Ertragsanteile sinken. Dazu kommt, dass die Mehreinnahmen aus der neuen CO₂-Abgabe nur dem Bund zugutekommen und direkt für die Ausschüttung des Klimabonus verwendet werden. Die Zweckwidmung von (Teilen der) Geldern aus der CO₂-Abgabe für Klimaschutz-Investitionen blieb aus, wovon auch die Gemeinden hätten profitieren können (Feigl et al. 2021).

Teilweise konnten die Mindereinnahmen der Gemeinden vonseiten des Bundes durch zwei Gemeindepakete kompensiert werden, und zwar durch das kommunale Investitionsprogramm in der Höhe von EUR 1 Milliarde Mitte 2020 und durch weitere EUR 1,5 Milliarden aus dem zweiten Gemeindepaket im Jänner 2021. Mit dem kommunalen Investitionsprogramm stellt der Bund Mittel über eine 50-prozentige Förderquote zur Verfügung. Die verbleibenden 50% müssen jedoch teils aus Ländermitteln, EU-Mitteln oder durch Eigenmittel der Gemeinden gedeckt werden (Kommunales

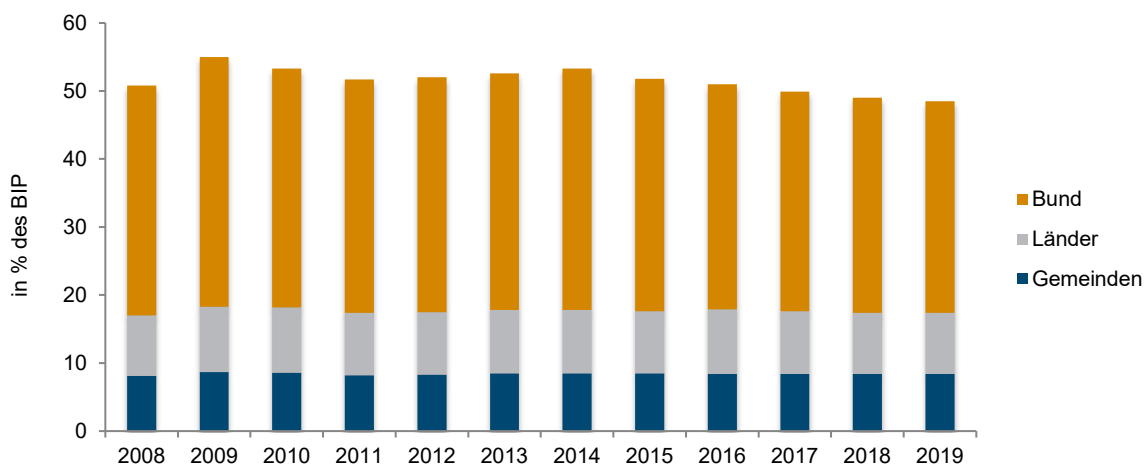
¹ Eine Schätzung des KDZ im Frühjahr 2021 belief sich auf Mindereinnahmen der Gemeinden (exklusive Wien) von insgesamt 4 Milliarden Euro für die Jahre 2020 und 2021.

Investitionsprogramm 2020). Auf tatsächliche Ausgabenbedarfe der Gemeinden wird dabei jedoch nicht Rücksicht genommen. Es bleibt etwa unberücksichtigt, dass einige Gemeinden wegen besonders starken Bevölkerungswachstums besondere Investitionserfordernisse aufweisen. Das zweite Gemeindepaket liefert eine Aufstockung der Ertragsanteile der Gemeinden um EUR 400 Millionen sowie EUR 100 Millionen für Strukturfonds. Darüber hinaus enthält das zweite Paket EUR 1 Milliarde an Vorschüssen für zukünftige Ertragsanteile, die jedoch zurückzuzahlen wären (Parlamentskorrespondenz 2021). Der Sonder-Vorschuss musste jedoch aufgrund der gegenüber ursprünglichen Prognosen besseren wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2021 nicht zur Auszahlung kommen. Die bisher geschnürten Gemeindepakete trugen zwar zur Sicherung der Liquidität in der Covid-19-Krise bei; sie bedeuten jedoch keine langfristige Stärkung der Finanzsituation der Gemeinden. Eine langfristige Stärkung wäre jedoch für eine Verbesserung der investiven Handlungsspielräume erforderlich (Biwald et al. 2021a). Weitere Handlungsoptionen im Hinblick auf die Gemeindefinanzen werden deshalb in Kapitel 7 diskutiert.

2.2. GEMEINDEN IM GESAMTSTAATLICHEN KONTEXT

Die gesamten Ausgaben des österreichischen Staates betragen im Jahr 2019 48,2% des BIP. Die Staatsausgabenquote war damit sogar etwas niedriger als vor Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise (siehe Abbildung 4).² Im Jahr 2019 entfielen hinsichtlich dieser staatlichen Ausgaben 31,1% des BIP auf den Bund, 9,0% auf die Länder und 8,4% auf die Gemeinden. Der Anteil der Länder an den gesamten Staatsausgaben betrug 18,6%, jener der Gemeinden 17,3% (siehe Abbildung 5). Diese beträchtlichen Anteile an den Gesamtausgaben bedeuten auch, dass eine Verschlechterung der Finanzsituation einzelner Länder oder großer Gemeinden mitunter die gesamtstaatliche Entwicklung beeinflussen kann. Geraten etwa größere Gemeinden aufgrund von erheblichen Einnahmerückgängen in finanzielle Schieflage und reduzieren deshalb ihre Investitionen, so kann das messbare negative Auswirkungen auf die gesamtstaatlichen Investitionen nach sich ziehen.

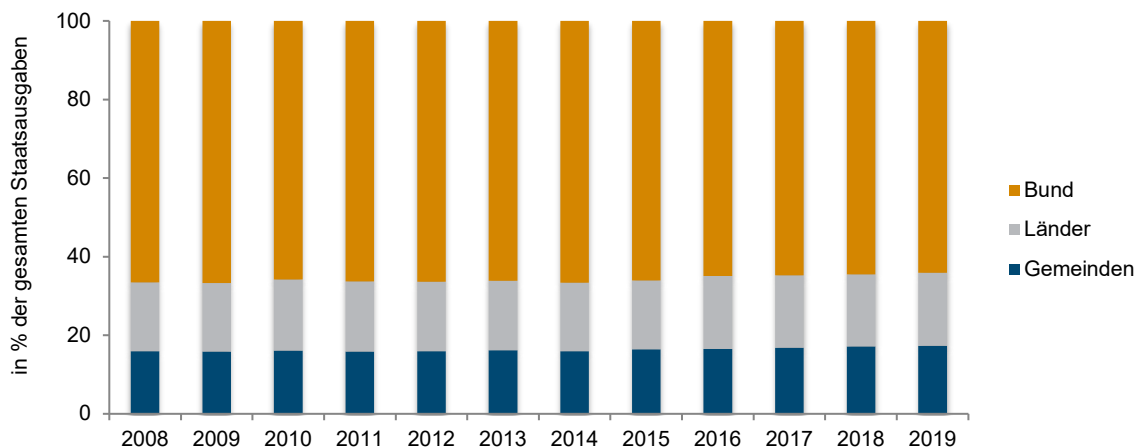
Abbildung 4 / Staatsausgaben in % des BIP nach ESVG 2010 (inklusive Wien als Gemeinde)



Quelle: Statistik Austria.

² Siehe Heimberger (2017) für eine detaillierte Analyse von Österreichs Staatsausgabenstruktur.

Abbildung 5 / Anteil der Gebietskörperschaften an den gesamten Staatsausgaben in % (inklusive Wien als Gemeinde)

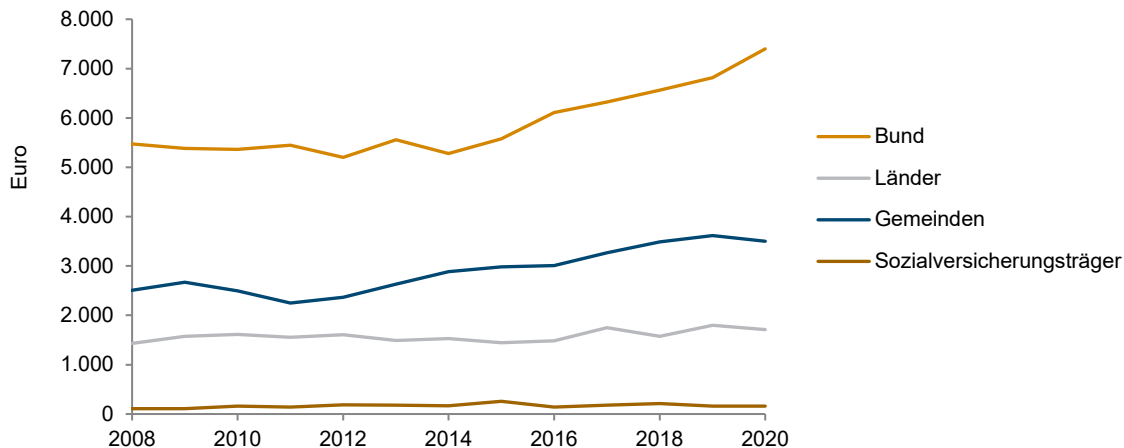


Quelle: Eurostat (COFOG); eigene Berechnungen.

2.3. INVESTITIONEN DER GEMEINDEN

2019 machten die (Bruttoanlage-)Investitionen der österreichischen Gemeinden rund EUR 3,6 Milliarden aus. Diese Investitionen bilden den Wert von Anlagen ab, die von den Gemeinden erworben werden, um sie länger als ein Jahr einzusetzen. Sie beinhalten Bauten (z.B. für Schulen, Kindergärten), Ausrüstungen (z.B. Maschinen, Fahrzeuge, Geräte) sowie sonstige Anlagen (z.B. Software, Forschung und Entwicklung). Die gesamtstaatlichen Investitionen sind im Covid-19-Krisenjahr 2020 zwar weiter gestiegen, in den Gemeinden ist jedoch eine gegenläufige Entwicklung festzuhalten: Die Bruttoanlageinvestitionen der Gemeinden sanken um 3,3% auf rund EUR 3,5 Milliarden ab. Für den Bund ist kein vergleichbarer Rückgang der Investitionen zu beobachten wie für die Gemeinden. Denn die Investitionen des Bundes stiegen auch im Jahr 2020 an (siehe Abbildung 6).

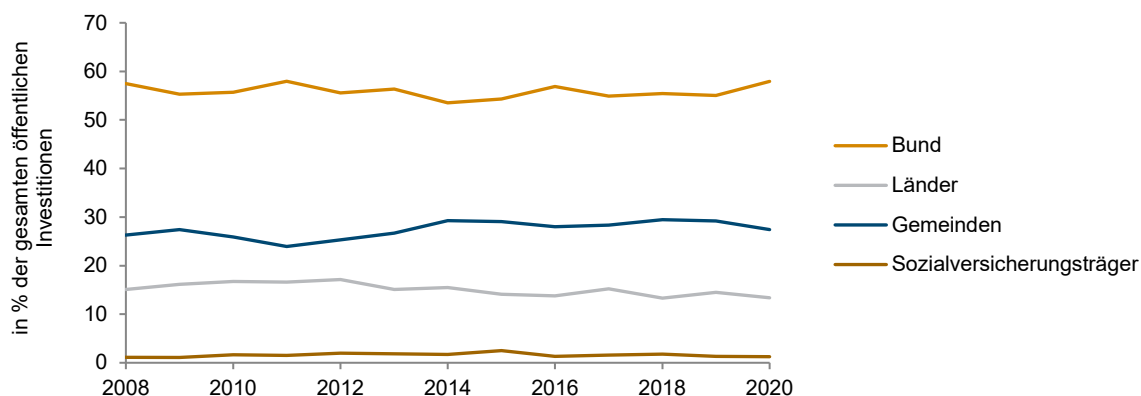
Abbildung 6 / Bruttoanlageinvestitionen in Millionen Euro (inklusive Wien als Gemeinde)



Quelle: Eurostat (COFOG).

Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass – trotz der gestarteten Hilfspakete für die Gemeinden – die Investitionen auf Gemeindeebene negativ von der Covid-19-Krise betroffen sind. Auch wenn die Daten für 2020 zu den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden bislang nur in Form von Prognosen vorliegen, berichten Biwald et al. (2021b) für jene Gemeinden, für die bereits Informationen vorliegen, dass das Investitionsvolumen im Jahr 2020 um rund 10% sank (Stand: Frühjahr 2021). Angesichts der besser als im Frühjahr prognostiziert ausfallenden wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2021 könnte der Investitionseinbruch jedoch schwächer ausfallen als in dieser Frühjahrsprognose. Trotz eines Investitionsrückgangs trugen im Jahr 2020 die Gemeinden jedenfalls weiterhin 27,4% Prozent zu den gesamtstaatlichen Investitionen in Österreich bei (siehe Abbildung 7). Dadurch wird klar, dass die Größenordnung der Investitionen in den Gemeinden von konjunkturpolitischer Relevanz ist. Ein Investitionsstau in den Gemeinden in den kommenden Jahren aufgrund einer angespannten finanziellen Situation wäre ein großes Problem: Die Auswirkungen der ausbleibenden Investitionen würden zwar nicht sofort sichtbar; wird jedoch in den Bereichen Bildung, Pflege und Klima zu wenig investiert, so wirkt sich dies mit Zeitverzögerung negativ auf Wertschöpfung, Beschäftigung und Qualität der öffentlichen Leistungen aus.

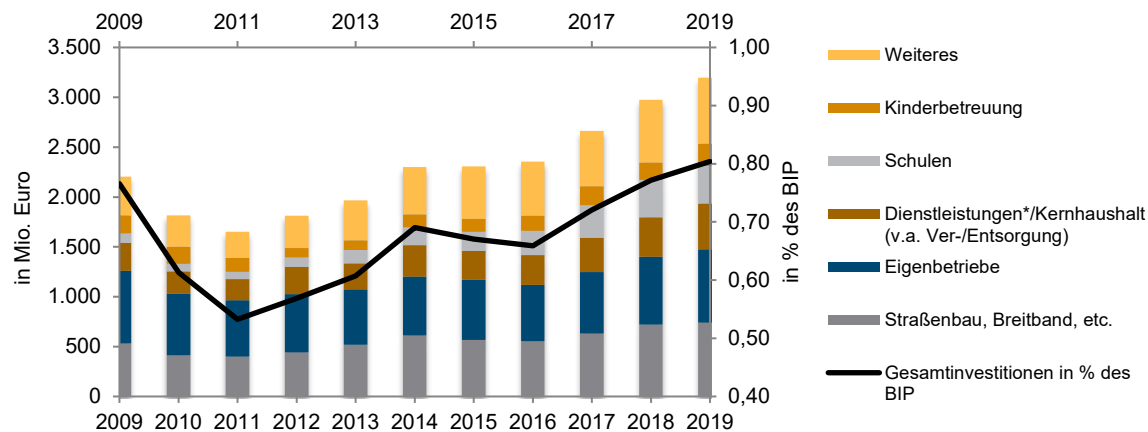
Abbildung 7 / Anteil der Gebietskörperschaften an den staatlichen Bruttoanlageinvestitionen (inklusive Wien als Gemeinde)



Quelle: Eurostat (COFOG).

Die Gemeindeinvestitionen waren bereits im Nachgang der Finanzkrise zurückgegangen. Die angespannte Lage der Gemeindefinanzen in den Jahren nach der Finanzkrise führte zu einem Investitionsstau: selbst stärker wachsende Gemeinden, die einen besonderen Bedarf beim Ausbau kritischer Infrastruktur haben, schoben Investitionen wie den Bau von Kindergärten und Schulen hinaus. Im Laufe der Zeit hoben die Gemeinden mit einer besseren Absehbarkeit der wirtschaftlichen Erholung von der Finanzkrise zwar die Investitionen wieder schrittweise an. Steigende Investitionen waren dabei in den Jahren vor der Covid-19-Krise durch Zuwächse in den Bereichen Bildung, Kinderbetreuung, Straßenbau (inklusive Breitband) und Daseinsvorsorge getrieben (siehe Abbildung 8). Daseinsvorsorge kann dabei definiert werden als „die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Leistungen, die für die Grundversorgung einer Gesellschaft als notwendig erachtet werden – so genannte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (Gütermann und Streissler 2014, S. 33). Dazu zählen auf Gemeindeebene etwa die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Müllbeseitigung, außerdem Straßenreinigung, Sport- und Freizeiteinrichtungen und die Betreuung von Grünflächen. Die stärksten Steigerungen bei den Investitionen waren im Schulbereich aufgrund von Ausbauprogrammen für Ganztagschulen zu verzeichnen; auch bei Investitionen in die Kinderbetreuung fielen die Zuwachsraten hoch aus.

Abbildung 8 / Investitionen der Gemeinden (exklusive Wien) ohne ausgelagerte Einheiten nach Aufgabenbereichen



Quelle: Gemeindefinanzen (2015), Gemeindefinanzen (2016), Gemeindefinanzen (2017), Gemeindefinanzen (2018), Gemeindefinanzen (2019), Gemeindefinanzen (2020); Gemeindefinanzen (2021), AMECO (Herbst 2020); eigene Berechnungen.

Setzt man die Investitionen jedoch in Relation zur jährlichen Wirtschaftsleistung, dann stieg die Investitionsquote erst im Jahr 2019 über das Niveau aus dem Jahr 2009 – es dauerte also ein ganzes Jahrzehnt, um den Investitionsstau durch die Finanzkrise wettzumachen. In diesem Kontext erscheint der Rückgang der Investitionen im Jahr 2020 besonders politikrelevant, weil im Falle des Ausbleibens weiterer Unterstützungsmaßnahmen zur langfristigen Stärkung der Finanzen der Gemeinden neuerlich eine längere Phase der Investitionszurückhaltung droht (z.B. Biwald et al. 2021a).

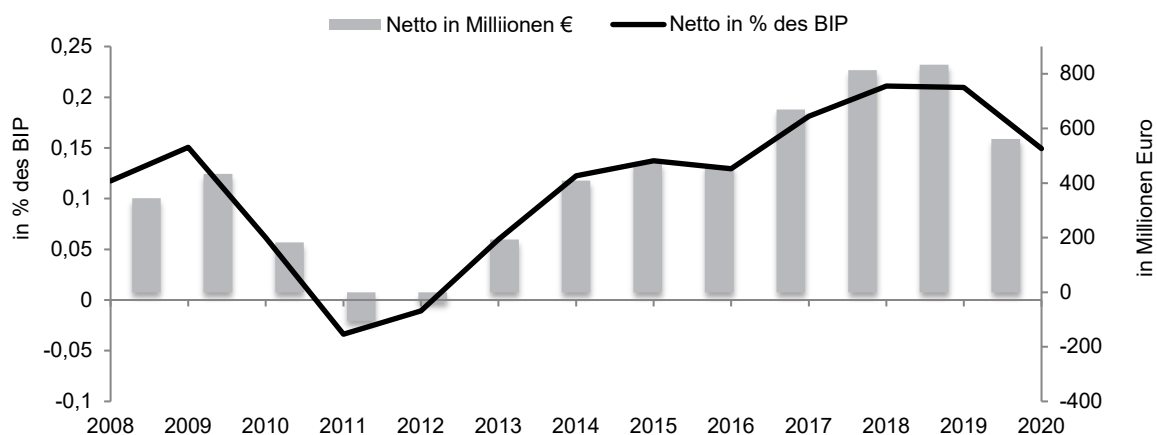
Um die Entwicklung des öffentlichen Kapitalstocks treffender beurteilen zu können, ist jedoch auch ein Blick auf die Nettoinvestitionen erforderlich, die sich aus der Differenz aus Bruttoanlageinvestitionen und Abschreibungen ergeben, wobei die Abschreibungen den Wertverlust des Kapitalstocks messen. Sind die Nettoinvestitionen positiv, dann wächst der Kapitalstock; sind sie hingegen negativ, dann nimmt er ab, wobei letzteres auch eine Schmälerung des produktiven Potenzials der Volkswirtschaft für zukünftige Generationen mit sich bringen kann (z.B. Truger 2015).

Abbildung 9 zeigt, dass die Nettoinvestitionen der Gemeinden in der Folge der Finanzkrise aus dem positiven in den negativen Bereich rutschten. Im Jahr 2011 betrug die Nettoinvestitionen - 105 Millionen Euro, im Jahr 2012 -34 Millionen.³ Danach erholten sich die Nettoinvestitionen nur schrittweise, wobei von 2015 auf 2016 neuerlich ein leichtes Absinken zu verzeichnen war. Bis 2019 stiegen die Nettoinvestitionen dann auf 834 Millionen Euro an, was 0,2% des BIP entspricht. Im Jahr

³ Auch die administrativen Daten zeigen, dass in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 die Investitionen der österreichischen Gemeinden markant sanken. Rechnet man die Investitionen aus dem Kernhaushalt der Gemeinden sowie Investitionen von Eigenbetrieben und ausgelagerten Einheiten zusammen, dann betrug die Gemeindeinvestitionen im Jahr 2009 1,2% des BIP. Von 2008 auf 2009 waren die Investitionen in Relation zur Wirtschaftsleistung angestiegen; dies war jedoch auch auf das krisenbedingte Absinken des BIP zurückzuführen, das ja im Nenner in die Berechnung einfließt. Bis zum Jahr 2011 sanken die Investitionen der Gemeinden auf 0,9% der Wirtschaftsleistung ab. Der Rückgang der Investitionen von rund 25% war hauptsächlich auf geringere Investitionen im Kernhaushalt und in den Eigenbetrieben zurückzuführen. Ab dem Jahr 2012 erholten sich die Gemeindeinvestitionen nur langsam; im Jahr 2019 lagen sie – in Relation zur Wirtschaftsleistung – immer noch unter dem Niveau vor der Finanzkrise (siehe Abbildung A1 im Anhang).

2020 war jedoch ein erheblicher Rückgang der Nettoinvestitionen um rund ein Drittel auf 561 Millionen Euro zu verzeichnen. Auch der Blick auf die Nettoinvestitionen zeigt damit für 2020 bereits negative Auswirkungen der Covid-19-Krise, wobei davon auszugehen ist, dass diese in den kommenden Jahren nachwirken bzw. sich fortsetzen werden, wenn es nicht zu weiterer Unterstützung vonseiten des Bundes für eine Stärkung der Investitionen kommt.

**Abbildung 9 / Nettoinvestitionen der Gemeinden (inklusive Wien) nach ESVG
(Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen)**



Quelle: Statistik Austria (2021d); eigene Berechnungen.

2.4. LAUFENDE GEBARUNG DER GEMEINDEN

Ein wesentlicher Indikator dafür, ob den Gemeinden im ausreichenden Umfang Einnahmen zur Verfügung stehen, um Investitionen tätigen zu können, ist der Saldo der laufenden Gebarung.⁴ Dabei geht es darum, von den laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben abzuziehen.

Wie stellt sich die Entwicklung der Gemeindefinanzen dar, wenn wir die laufenden Einnahmen den laufenden Ausgaben gegenüberstellen? Tabelle A1 im Anhang liefert eine solche Gegenüberstellung für den Zeitraum 2008-2019. Die Einnahmen der laufenden Gebarung nahmen in absoluten Zahlen im Zeitverlauf zu. Die Ertragsanteile, eine wesentliche Einnahmenquelle der Gemeinden (siehe Abbildung 1), zeichneten sich in den Jahren vor der Covid-19-Krise durch stärkere Wachstumsraten aus; auch die Einnahmen aus Leistungen sowie aus Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen nahmen zu. Auf der Ausgabenseite ist ein Anstieg beim Verwaltungs- und Betriebsaufwand und bei laufenden Transferzahlungen festzuhalten.

Ein Blick auf den Saldo der laufenden Gebarung zeigt, dass sich dieser aufgrund der Auswirkungen der Finanzkrise 2009-2010 deutlich verschlechterte. Dies lag insbesondere an einem Rückgang der Ertragsanteile. Danach stieg der Überschuss jedoch wieder an. In den Jahren 2018 und 2019, die in den Gemeindefinanzen von den Auswirkungen einer positiven konjunkturellen Entwicklung in Österreich

⁴ Eine ebenfalls geläufige Kennzahl ist die „Freie Finanzspitze“, die zeigt, wie weit die operative Tätigkeit der Gemeinden und die dafür nötigen Investitionen mit gemeindeeigenen Geldüberschüssen finanziert werden können. Es handelt sich hierbei um den Überschuss der laufenden Gebarung nach Tilgung von Krediten (Vgl. Hödl 2021).

geprägt waren, stiegen die Überschüsse der laufenden Gebarung wieder an. Der Überschuss betrug im Jahr 2019 etwas mehr als 2 Milliarden Euro.

Aufgrund der negativen Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Gemeindefinanzen, die vor allem auf Mindereinnahmen zurückzuführen sind, kommt der positive Saldo der laufenden Gebarung unter Druck. Für das Jahr 2020 prognostiziert das KDZ, dass sich der Saldo der operativen Gebarung gegenüber dem Jahr 2019 um ca. 30% verschlechterte (Biwald et al. 2021a). Die Entwicklung im Jahr 2021 fiel zwar besser aus als noch in einer Prognose im Sommer erwartet worden war (Biwald et al. 2021b), doch die mittelfristige Perspektive verweist weiterhin auf sinkende finanzielle Handlungsspielräume der Gemeinden. Die laufenden Ausgaben der Gemeinden blieben während der Covid-19-Krise relativ stabil, denn die größten Ausgabenposten sind Personal, Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Dazu kamen während der Pandemie Mehrausgaben für die Gemeinden, etwa für den Ankauf von Hygiene-, Reinigungs- und Schutzmaterialien, Öffentlichkeitsarbeit zur Information der Bevölkerung, erforderliche Umbauarbeiten im KundInnenservice etc. (Mitterer et al. 2021). Zudem hatten die Gemeinden keinen Zugang zu Covid-19-Programmen des Bundes wie der Kurzarbeit oder dem Fixkostenzuschuss: trotz des Schließens von Sport- und Kultureinrichtungen wegen der gesundheitlichen Maßnahmen gegen die Pandemie konnten die entsprechenden Programme von diesen Einrichtungen nicht genutzt werden.

Die Öffentliche Sparquote – ein Indikator dafür, inwieweit die Gemeinden Überschüsse in der laufenden Gebarung erzielen können – sinkt laut der Prognose des KDZ von 13,2% im Jahr 2019 auf nur noch 10,3% im Jahr 2025 ab. Dies resultiert daraus, dass die laufenden Einnahmen weniger stark steigen als die laufenden Ausgaben. Die weitere Entwicklung der Gemeindefinanzen wird jedoch auch maßgeblich vom Verlauf der Pandemie und der Covid-19-Krise abhängen (Biwald et al. 2021a). Ein Überschuss der laufenden Gebarung kann zur Finanzierung von Gemeindeinvestitionen dienen, wenn er nicht für die Schuldentilgung oder für die Bildung von Rücklagen verwendet wird. Insoweit bedeuten die negativen Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Gemeindefinnahmen und damit auf das Saldoergebnis der laufenden Gebarung, dass wichtige öffentliche Investitionen in den kommenden Jahren wegen allgemeinen Kürzungsdrucks gefährdet sein könnten, zumal die Steuerreform weitere Mindereinnahmen bedingt. Denn der Verschuldungsspielraum der Gemeinden ist auch für öffentliche Investitionen im aktuellen Rechtsrahmen beschränkt, wie das nachfolgende Kapitel zeigt.

2.5. VERSCHULDUNGSSITUATION DER GEMEINDEN

Den Verschuldungsspielräumen der Gemeinden sind rechtlich Grenzen gesetzt. Der österreichische Stabilitätspakt legt fest, dass das jährliche „strukturelle“ Budgetdefizit des Gesamtstaates nicht mehr als 0,45% des BIP betragen darf (Stabilitätspakt 2012: Artikel 4, Absatz 1). Unter „strukturell“ ist zu verstehen, dass der Budgetsaldo um die Effekte des Konjunkturzyklus auf Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben korrigiert sowie um Einmaleffekte bereinigt wird (Stabilitätspakt 2012: Artikel 5).⁵ Auf Basis der Bestimmungen des österreichischen Stabilitätspakts ist die „strukturelle“ Defizitgrenze für die Länder noch schärfer als für den Bund. Denn diese dürfen ein „strukturelles“ Defizit von 0,1% des BIP nicht überschreiten, während der Grenzwert für den Bund bei 0,35% liegt. Die Länder können dann

⁵ Die Berechnung des „strukturellen“ Budgetsaldos – der nicht beobachtbar ist, sondern mit einem ökonomischen Modell geschätzt werden muss – ist nicht ohne Probleme. Die Konjunkturbereinigung des Budgetsaldos ist mit erheblichen Schätzproblemen verbunden, die eine große Revisionsanfälligkeit und Probleme für die fiskalpolitische Planung implizieren (z.B. Heimberger 2020). Diese Berechnungsprobleme führen in Krisenzeiten tendenziell zu verstärktem prozyklischen Budgetkonsolidierungsdruck (z.B. Heimberger und Kapeller 2017).

wiederum den Gemeinden die Möglichkeit geben, „von dem auf das jeweilige Land entfallenden Anteil am strukturellen Defizit einen 20-prozentigen Anteil im Sinne des Mechanismus des Stabilitätspaktes zu nutzen.“ (Stabilitätspakt 2012, Artikel 6) Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Spielräume der Gemeinden für Neuverschuldung rechtlich eingeschränkt sind. Das bedeutet auch, dass die Gemeinden – anders als der Bund – deutlich stärker beschränkt sind, wenn es darum geht, Zukunftsinvestitionen über die Aufnahme von Krediten zu finanzieren.

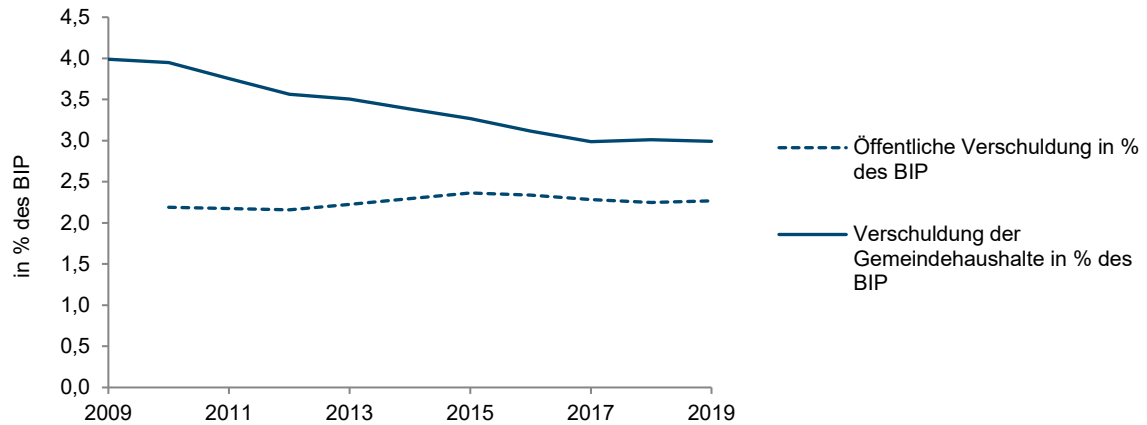
Die nationale „Schuldenbremse“ ist übrigens restriktiver als die EU-Fiskalregeln. Zum einen ist der Grenzwert des gesamtstaatlichen „strukturellen“ Budgetdefizits im Europäischen Fiskalpakt höher (er liegt für Staaten mit einer Staatsschuldenquote unter 60% bei 1%, und anderenfalls bei 0,5% des BIP); zum anderen gewährt das aktuelle europäische Regelwerk zusätzliche Ausnahmen, bei denen höhere „strukturelle“ Budgetdefizite ohne Konsequenzen bleiben, etwa bei einem hohen Grad wirtschaftlicher Unterauslastung (z.B. Europäische Kommission 2019).

Dazu kommt, dass die Finanzierungskonditionen des Bundes günstiger sind als jene der Städte und Gemeinden. Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) führt das Management von Anleihen und Schuldenportfolio im Auftrag der Republik zu zinsgünstigen Konditionen durch. Städte und Gemeinden haben jedoch keinen Zugang über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur, das heißt sie profitieren aktuell nicht von der Weitergabe von OeBFA-Darlehen an die Gemeinden, was die Finanzierungskonditionen verbessern könnte (Gemeindebund 2020).

Österreichs Gemeinden hatten bereits einen Bestand an Schulden, als der Stabilitätspakt 2013 in Kraft trat. Darüber hinaus bestehen im Rahmen der Einräumung eines 20-prozentigen Anteils am „strukturellen Defizit“ der Länder nur geringe Verschuldungsspielräume. Nachfolgend wird die Betrachtung zunächst auf die Bruttoverschuldung der Gemeinden gerichtet, die laut ESVG 2010 dem öffentlichen Sektor zugeordnet werden. Dazu zählen die Schulden laut den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden sowie die Schulden von gemeindeeigenen Gesellschaften und Gemeindeverbänden, die zum öffentlichen Sektor gehören. Ausgelagerte Einheiten sind dabei nicht berücksichtigt.

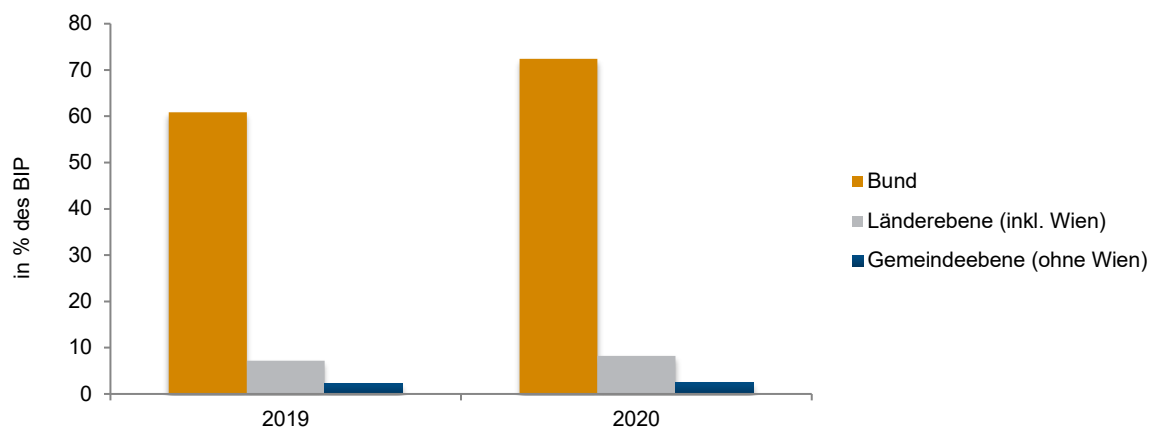
Die Finanz- und Wirtschaftskrise hatte auch Auswirkungen auf die Verschuldungssituation der Gemeinden. Wie bereits in Kapitel 2.1 erläutert, brachen die Einnahmen vieler Gemeinden erheblich ein. Der Anteil der Abgangsgemeinden, die ihre laufenden Ausgaben und Tilgungen nicht mehr durch ihre laufenden Einnahmen decken konnten, stieg erheblich an (z.B. Gemeindefinanzen 2015). Damit kamen insbesondere jene Gemeinden weiter in Bedrängnis, deren Verschuldungs- und Finanzlage ohnehin bereits vor der Krise angespannt war. In der Finanzkrise stieg die Verschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung an und erreichte 2010 rund 4% des BIP, sank dann aber bis 2017 wieder ab (siehe Abbildung 10).

Richten wir die Betrachtung auf die Gemeindehaushalte, so zeigt sich, dass die Schulden der Gemeindehaushalte in Relation zur Wirtschaftsleistung im Zeitverlauf sogar gesunken sind (siehe Abbildung 10). Bei den Gemeindehaushalten sind neben den Schulden gemäß den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden auch die Schulden von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit eingerechnet – Bereiche wie etwa die Abwasser- und Wasserversorgung, die wichtig für die Daseinsvorsorgeleistungen der Gemeinden sind, jedoch laut ESVG nicht zum öffentlichen Sektor zählen, weil sie hochgradig kostendeckend sind.

Abbildung 10 / Verschuldung der Gemeinden (ohne Wien)

Quelle: Gemeindefinanzen (2021), AMECO (Herbst 2020); eigene Berechnungen.

Abbildung 11 zeigt, dass der öffentliche Schuldenstand in Relation zur Wirtschaftsleistung im Covid-19-Krisenjahr 2020 bei allen drei Gebietskörperschaften (Bund, Ländern und Gemeinden) anstieg. Der weitaus stärkste Sprung ist jedoch für den Bund zu verzeichnen, für den die Schuldenquote von 60,8% des BIP im Jahr 2019 auf 72,4% im Jahr 2020 anstieg. Auf Gemeindeebene (exklusive Wien) stieg die Schuldenquote angesichts der Auswirkungen der Krise von 2,3% auf 2,5% des BIP.

Abbildung 11 / Öffentliche Verschuldung nach Gebietskörperschaften in % des BIP, Jahre 2019 und 2020

Quelle: Statistik Austria.

Die Einschränkung der Verschuldungsmöglichkeiten der Gemeinden durch die im Vergleich zu den europäischen Fiskalregeln restriktivere innerösterreichische „Schuldenbremse“ wurde bereits erwähnt. Aktuell sind die Fiskalregeln zwar krisenbedingt ausgesetzt; der Zeitpunkt der Wiedereinsetzung steht nicht fest und wird vom weiteren Verlauf der Pandemie und der wirtschaftlichen Erholung abhängen. Doch auch wenn der österreichische Stabilitätspakt für alle Gebietskörperschaften ausgesetzt wurde, gelten die landesrechtlichen Vorgaben in Bezug auf Darlehensaufnahmen der Gemeinden fast vollständig weiter. Das bedeutet: Die Gemeinden waren trotz des Aussetzens des Stabilitätspakts auch

während der Covid-19-Krise in ihrer Darlehensaufnahme stark eingeschränkt. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Fiskalregeln spätestens ab dem Beginn des Jahres 2023 wieder gelten werden. Sobald dies der Fall ist, greifen sie wieder voll für die Finanzplanung und -gebarung der Gemeinden. Es ist davon auszugehen, dass die aktuelle Unsicherheit, zu welchem Zeitpunkt die Fiskalregeln wieder eingesetzt werden, und ob sie davor möglicherweise einer Reform unterzogen werden (Europäische Kommission 2021), ebenfalls nicht zur Investitionsfreudigkeit der Gemeinden beiträgt.

Im aktuellen Rechtsrahmen sind die Möglichkeiten für die Gemeinden, Investitionen in den Kernhaushalten über Neuverschuldung zu finanzieren, jedenfalls massiv beschränkt. Zudem sind die Finanzierungsbedingungen – auch vor dem Hintergrund des fehlenden Zugangs zu OeBFA-Darlehen – teurer als für den Bund. Die Absicherung der Einnahmenbasis durch Maßnahmen, welche die Gemeindefinanzen stärken und das Erzielen von Überschüssen der laufenden Gebarung vereinfachen, gewinnen damit noch einmal an Bedeutung, wenn es darum geht, Spielräume für Investitionen der Gemeinden in wichtigen Zukunftsbereichen zu schaffen. Darüber hinaus sollte darüber diskutiert werden, den Gemeinden für wichtige Zukunftsinvestitionen zusätzliche Spielräume zu schaffen; Handlungsoptionen werden in Kapitel 7 diskutiert.

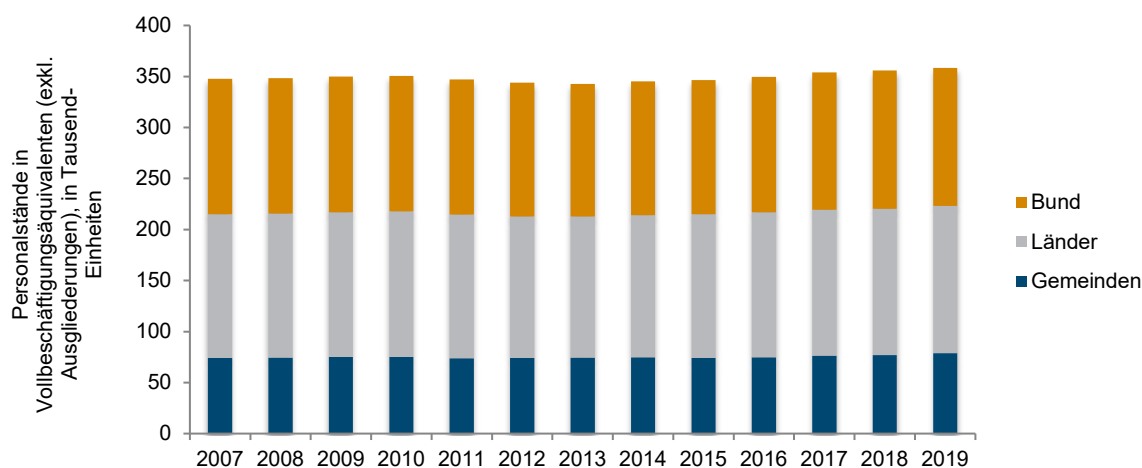
3. Gemeinden als Arbeitgeber

3.1. ENTWICKLUNG DES PERSONALSTANDS

Österreichs Gemeinden sind wichtige Arbeitgeber. Im Jahr 2019 beschäftigten sie knapp 79.000 ArbeitnehmerInnen (exklusive Wien⁶). Das Personal in ausgelagerten Gemeindegliederungen sowie in Gemeindeverbänden wird statistisch nicht gesondert erfasst; seine Berücksichtigung würde jedoch eine noch größere Zahl an ArbeitnehmerInnen bedeuten.

Die Mehrheit der Gemeindebediensteten ist im Bildungs- und Dienstleistungsbereich beschäftigt. Ein Großteil dieser Beschäftigten ist – wie beispielsweise in der Kinderbetreuung – nicht reduzierbar. Dennoch kann es zu Kürzungsdruck kommen, wie etwa nach der Finanzkrise. So sank die Zahl der Gemeindebediensteten von 2010 auf 2011 sogar ab. Ende des Jahres 2016 lag die Zahl der Gemeindebediensteten immer noch unter dem Niveau von vor der Finanzkrise (siehe Abbildung 12; die Daten für einzelne Jahre sind auch in Tabelle A2 im Anhang verfügbar). Dies war eine Folge von weniger Neueinstellungen und der Nicht-Nachbesetzung bei Pensionierungen vor dem Hintergrund des allgemeinen Budgetkonsolidierungsdrucks.

Abbildung 12 / Personalstand in Bund, Ländern und Gemeinden (Wien als Land)



Quelle: Das Personal des Bundes – Berichte 2008 bis 2020; Gemeindefinanzen (2019), (2021).

Erst in den drei Jahren vor der Covid-19-Krise war wieder ein kräftigeres Wachstum im Personalstand der Gemeinden zu verzeichnen. Im Zeitraum 2016-2019 stieg der Personalstand der Gemeinden um 6,5% an; der Anstieg war damit deutlich stärker als bei den Ländern (2,4%) und beim Bund (2,9%). Der stärkere Anstieg des Personals der Gemeinden in den Jahren unmittelbar vor der Covid-19-Krise ist

⁶ Die Stadt Wien beschäftigte im Jahr 2019 rund 61.500 Personen (in Vollzeitäquivalenten; dabei sind Beschäftigte von „Wiener Wohnen“ und „Wiener Krankenanstaltenverbund“ eingerechnet) und war damit der größte Arbeitgeber Wiens (Stadt Wien 2020).

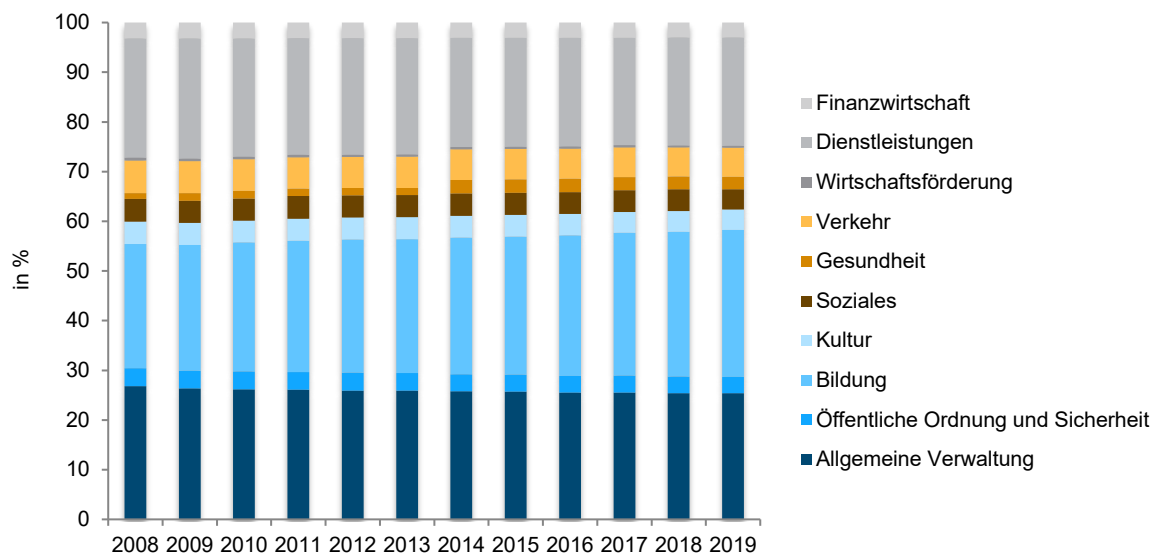
hauptsächlich durch zusätzliche Personalerfordernisse in den Bereichen Bildung und Daseinsvorsorge zu erklären.

Der öffentliche Personalstand sank in Relation zu den gesamten Erwerbstätigen im Zeitverlauf ab: im Jahr 2007, also vor dem Beginn der Finanzkrise, machten die öffentlich Beschäftigten noch 8,9% der Erwerbstätigen aus, im Jahr 2019 waren es 8,2% (siehe Abbildung A3 im Anhang).

3.2. ENTWICKLUNG DER PERSONALAUSGABEN

Die große und zunehmende Bedeutung der Bereiche Bildung und Daseinsvorsorge (die Bereitstellung von Gütern und Leistungen im allgemeinen Interesse der Grundversorgung der Bevölkerung) manifestiert sich auch bei den Personalkosten der Gemeinden. 29,6% der gesamten Personalkosten entfielen im Jahr 2019 auf den Bereich der Kinderbetreuung und der Pflichtschulen; 21,8% auf den Dienstleistungsbereich der allgemeinen Daseinsvorsorge (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllbeseitigung, Grünflächenbetreuung usw.); und 25,4% auf die allgemeine Verwaltung. Diese drei Kategorien machten also zusammen bereits mehr als drei Viertel der gesamten Personalkosten der Gemeinden aus (siehe Abbildung 13). Die stärksten Steigerungsraten der Personalkosten liegen auch hier wegen des Ausbaus von Kinderbetreuung und Pflichtschulen im Bildungsbereich.

Abbildung 13 / Anteil der Teilbereiche an den gesamten Personalausgaben der Gemeinden (ohne Wien)

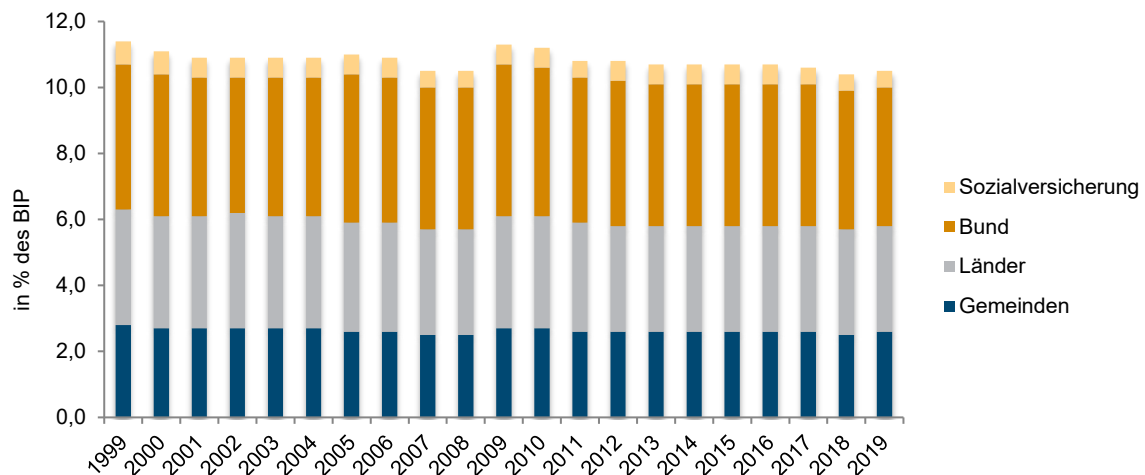


Quelle: Gemeindefinanzen (2015), Gemeindefinanzen (2016), Gemeindefinanzen (2017), Gemeindefinanzen (2018), Gemeindefinanzen (2019), Gemeindefinanzen (2021); eigene Berechnungen.

Die von den rund 79.000 Gemeindebediensteten bezogenen Einkommen haben eine relevante gesamtwirtschaftliche Größenordnung. Das Entgelt der ArbeitnehmerInnen bei den Gemeinden betrug im Jahr 2019 rund 2,6% des BIP. Das ist etwas weniger als für Bund und Länder (siehe Abbildung 14), wo jedoch auch der Personalstand aktuell noch höher liegt (siehe Abbildung 12). Die Gebietskörperschaften des Staates im Allgemeinen und die Gemeinden im Speziellen sind jedenfalls wichtige Arbeitgeber. Das Erfüllen der Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge ist von besonderer

gesellschaftlicher Relevanz und auch für die Erreichung von Zielen der Gleichstellung von Männern und Frauen wesentlich. Die Daseinsvorsorge trägt maßgeblich zur Sicherung von lokaler Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Lebensqualität in den Gemeinden bei und fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z.B. Gütermann und Streissler-Führer 2014; Bröthaler et al. 2020).

Abbildung 14 / ArbeitnehmerInnen-Entgelt nach Gebietskörperschaften (inklusive Wien als Gemeinde)



Quelle: Eurostat (COFOG). Der Anstieg des ArbeitnehmerInnen-Entgelts in % der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 geht auf das Absinken des BIP aufgrund der Finanzkrise zurück.

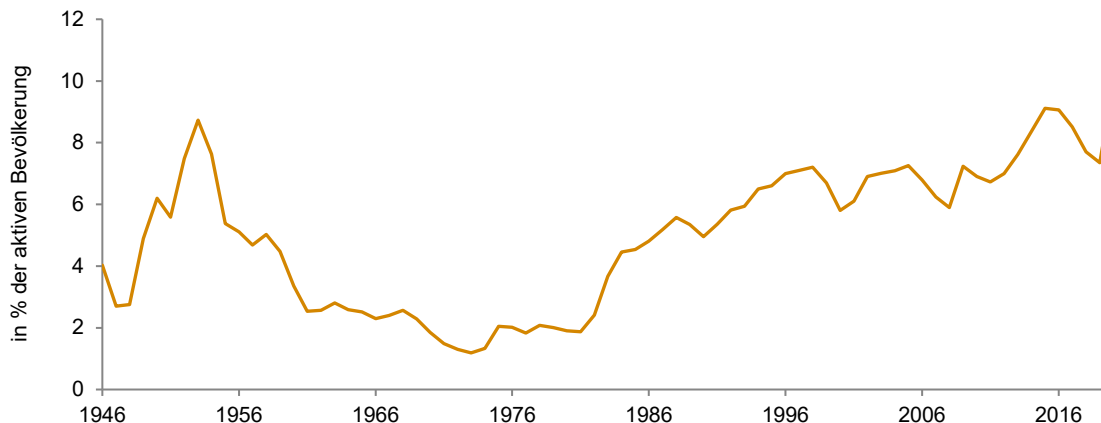
3.3. LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT: ANSATZPUNKTE FÜR BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMME IN DEN GEMEINDEN

Die Arbeitslosigkeit ist in Österreich im Zuge der Covid-19-Krise stark angestiegen. Laut AMS-Daten waren im Jahr 2020 durchschnittlich rund 409.600 Personen als arbeitslos registriert; die Arbeitslosenquote betrug damit 9,9% der aktiven Erwerbsbevölkerung, was einen Höchststand in der österreichischen Nachkriegsgeschichte bedeutete (siehe Abbildung 15). Die Arbeitslosigkeit stieg im März 2020 sprunghaft an, wobei der Anstieg alle Altersgruppen betraf. Seitdem fiel die Arbeitslosigkeit wieder; im Dezember 2021 lag sie jedoch weiterhin bei rund 402.000 arbeitslosen Personen (inklusive SchulungsteilnehmerInnen; siehe AMS 2021).

Im Kontext der Covid-19-Arbeitsmarktkrise ist die besondere Lage von Risikogruppen am Arbeitsmarkt zu berücksichtigen, insbesondere in den Bereichen der Langzeit- und Altersarbeitslosigkeit. So stieg die Arbeitslosigkeit der über 54-jährigen Menschen bereits vor der Covid-19-Krise kontinuierlich an, während die Arbeitslosigkeit der 25-54-Jährigen im Rahmen des Wirtschaftsaufschwungs in den Jahren vor der Covid-19-Krise noch im Sinken begriffen war (Vgl. Heimberger 2020, S. 3). Mit der Covid-19-Krise hat sich die Arbeitsmarktlage für ältere Menschen noch weiter verschärft. Darüber hinaus sind Statistiken relevant, die ausweisen, wie viele Menschen sich in lange andauernder, verfestigter

Arbeitslosigkeit befinden. In diesem Zusammenhang wies das AMS zuletzt (Stand: Oktober 2021) rund 115.700 Personen als langzeitbeschäftigungslos⁷ aus (AMS 2021).

Abbildung 15 / Arbeitslosenquote in Österreich (1946-2020)



Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, AMS, WIFO.

Im Kontext hoher Langzeitbeschäftigungslosigkeit bieten die Gemeinden als Arbeitgeber auch Ansatzpunkte für Beschäftigungsprogramme. Es bestehen bereits Vorerfahrungen mit gezielten öffentlichen Beschäftigungsprogrammen für ältere ArbeitnehmerInnen. Im Jahr 2017 wurde die „Beschäftigungsaktion 20.000“ für die Zielgruppe von Langzeitarbeitslosen eingeführt, die ein Lebensalter von 50 Jahren überschreiten. Insgesamt wurden 3.824 Personen im Rahmen der Aktion 20.000 in Beschäftigung gebracht, von denen 96% angaben, dass sie ihren Job als (eher) sinnvoll erachteten (Hausegger et al. 2019).

Das AMS übernahm für entsprechende Arbeitsplätze bei Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) oder bei gemeinnützigen Einrichtungen und Unternehmen bis zu 100% der Entlohnung für einen Zeitraum von maximal zwei Jahren. Eine Evaluierung zeigt, dass es nach dem Auslaufen des Programms für jede/n Dritte/n in Beschäftigung weiterging, obwohl die öffentliche Finanzierung nach dem Förderungszeitraum wegfiel – das sind drei Mal so viele wie in der Vergleichsgruppe von Langzeitarbeitslosen, die nicht in dem Programm inkludiert waren (Walch und Dorofeenko 2020).

Im Oktober 2020 startete das AMS Niederösterreich zudem ein neues Programm gegen Langzeitarbeitslosigkeit in der Gemeinde Gramatneusiedl. Alle EinwohnerInnen Gramatneusiedls, die seit mehr als 9 Monaten arbeitslos sind, können teilnehmen. TeilnehmerInnen werden durch Qualifizierungsmaßnahmen dabei unterstützt, einen Job auf dem regulären Arbeitsmarkt zu finden, wobei das AMS Niederösterreich die Lohnkosten in den ersten drei Monaten vollständig und in den nachfolgenden neun Monaten zu zwei Dritteln übernimmt. Langzeitarbeitslose Programm-TeilnehmerInnen, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keinen Job finden, werden von einer eigens

⁷ Langzeitbeschäftigungslosigkeit ist ein Konzept, um langanhaltende Arbeitslosigkeit zu messen. Hierfür fasst das AMS Episoden aus sechs unterschiedlichen Arbeitsmarkt-Status zusammen (Arbeitslosigkeit, Lehrstellensuche, Schulungen etc.). Langzeitbeschäftigungslos sind jene Personen, die beim Stichtag eine Geschäftsfalldauer beim AMS von mehr als 365 Tagen haben, wobei Unterbrechungen nicht eingerechnet werden (AMS 2015).

gegründeten Organisation zum Mindestlohn beschäftigt. Das Projekt läuft bis 2024 und wird wissenschaftlich begleitet und evaluiert (Kasy und Lehner 2020; Flecker et al. 2020).

Die Erfahrungen mit jobgarantieähnlichen Programmen reichen in Österreich weiter zurück. Bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren wurde eine Reihe von Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose gesetzt – wie etwa die „Aktion 8.000“, deren Kosten für die öffentliche Hand sich bereits 10 Monate nach der Beendigung der Förderung amortisiert hatten (Lechner et al. 2016). Aktuell ist in Tirol das „Gemeindenahes Beschäftigungsprogramm 2019“ zu nennen, bei dem das AMS Tirol die Aufnahme von Beschäftigung von älteren Arbeitslosen, Langzeitarbeitslosen und WiedereinsteigerInnen direkt bei Gemeinden und gemeindenahen Einrichtungen fördert, wobei die Förderung als Zuschuss zu den Lohnkosten und Lohnnebenkosten erfolgt (AMS 2019). Tamesberger und Theurl (2019) diskutieren außerdem internationale Beispiele für öffentliche Beschäftigungs-Programme in Deutschland und Schweden.

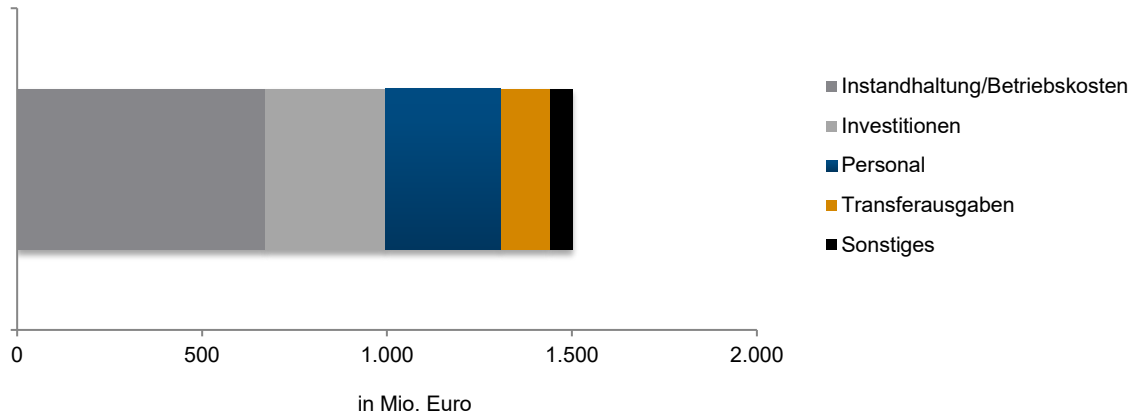
Dieser Blick auf die Literatur zeigt, dass Erfahrungen mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen bestehen, für die auch zumindest teilweise auf Evaluierungsergebnisse zurückgegriffen werden kann. Im Kontext hoher Langzeitbeschäftigungslosigkeit könnten damit auch die Gemeinden ein wichtiger Ansatzpunkt für das Schaffen von Arbeitsplätzen im Rahmen ähnlicher Programme sein – vor allem, wenn es um Arbeitsmarktmaßnahmen für besondere Risikogruppen wie jene der älteren Langzeitarbeitslosen geht. Da der Anteil der Langzeitarbeitslosen in Österreich historisch betrachtet in den letzten Jahrzehnten mit jeder Wirtschaftskrise weiter anstieg – und der Privatsektor allein nicht in der Lage ist, dieses Problem zu lösen – schlagen Tamesberger und Theurl (2021) eine gemeinwohlorientierte Jobgarantie in den Gemeinden vor. Dabei würden Ausgaben, die sonst für Arbeitslosigkeit anfielen, für die Finanzierung von Jobs getätigt: Auf Gemeindeebene wird allen Menschen ein Arbeitsplatz zum kollektivvertraglichen Mindestlohn garantiert. Jobs könnten von den Gemeinden in unterschiedlichen Bereichen mit großen Bedarfen angeboten werden, etwa Unterstützungspersonal in der Pflege oder in den Schulen, oder auch Tätigkeiten im öffentlichen Verkehr. Die Jobgarantie würde auf Freiwilligkeit beruhen, wobei Tamesberger und Theurl (2021) argumentieren, dass die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten das Gemeinwohl steigern würden.

4. Bildungsbereich

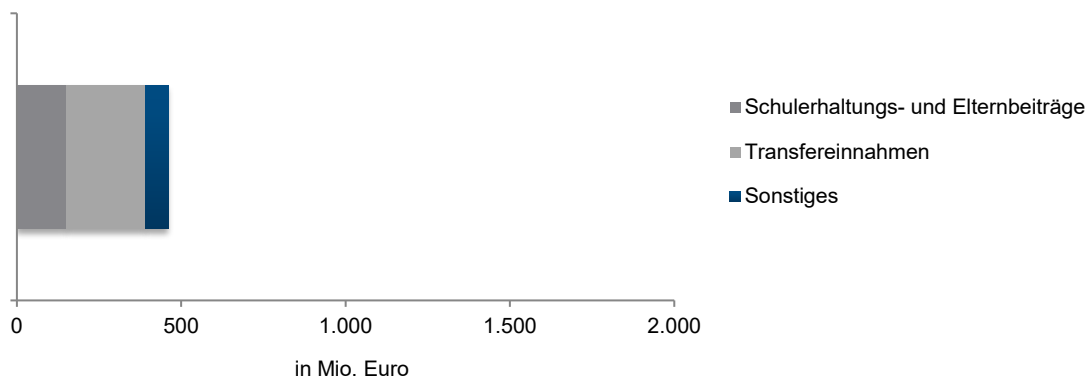
In Österreich sind die Aufgaben bei den Bildungsagenden auf alle drei Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) aufgeteilt. Im Pflichtschulbereich stellen die Bundesländer das pädagogische Personal bereit; doch die Gehälter der Landesbediensteten werden hier überwiegend vom Bund bezahlt. Die Errichtung und Erhaltung der Pflichtschulinfrastruktur liegt jedoch bei den Gemeinden (Mitterer und Seisenbacher 2020). Bei der institutionellen Kinderbetreuung sieht die Bundesverfassung vor, dass diese Ländersache ist. Die neun Bundesländer erlassen jeweils eigene Gesetze für das Kinderbetreuungs- und Hortwesen, und die Vorgaben können mitunter zwischen den Ländern in Bezug auf Betreuungsschlüssel, Gruppengrößen etc. erheblich variieren. Die meisten Kinderbetreuungseinrichtungen werden von den Gemeinden und Gemeindeverbänden betrieben. Frühkindliche Kinderbetreuung liegt damit stark im Aufgabenbereich der Gemeinden, wo auch ein Großteil der relevanten Ausgaben anfällt.

Allgemein lässt sich sagen, dass die Finanzierungsverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich äußerst komplex sind. Dabei bestehen aufwändige Verflechtungen sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen der Länder- und Gemeindeebene. In den meisten Bundesländern gibt es sogenannte Kofinanzierungsverpflichtungen der Gemeinden für Personal (z.B. für interdisziplinäre Dienste oder sonderpädagogisches Personal). Andererseits vergeben die Länder Investitionszuschüsse an die Gemeinden, die für den Erhalt von Schulgebäuden zuständig sind. Noch engere finanzielle Verbindungen als im Schulbereich bestehen jedoch bei der Tagesbetreuung; denn dort erhalten die Gemeinden für außerschulische Tagesbetreuung Personalkostenzuschüsse seitens der Länder (Vgl. Gemeindefinanzen 2020, S. 42).

Die jüngsten verfügbaren Daten stammen aus dem Jahr 2017, als die Gemeinden (exklusive Wien) 1,5 Milliarden Euro für den Pflichtschulbereich ausgaben (siehe Abbildung 16). Der größte Teil der Ausgaben entfiel dabei auf die Instandhaltung (44,8%), Investitionen machten 21,5% aus (was nicht überrascht, da die Schulinfrastruktur Aufgabe der Gemeinden ist); und die Personalausgaben umfassten 20,9% der gesamten Ausgaben im Pflichtschulbereich. Vor dem Hintergrund des Ausbaus von Ganztagschulen ist der Ausgabentrend steigend (Vgl. Gemeindefinanzen 2020, S. 41). Der Wachstumstrend der Ausgaben ist dabei vor allem auf die Bereiche Instandhaltung und Personal zurückzuführen; im Rahmen des Ausbaus von Bildungseinrichtungen auf Gemeindeebene ist die Einstellung von zusätzlichem Personal erforderlich. Die Einnahmen der Gemeinden, welche dem Pflichtschulbereich zugeordnet werden, lagen mit 460 Millionen Euro im Jahr 2017 deutlich unter den Ausgaben von 1,5 Milliarden Euro (siehe Abbildung 17). Diese Einnahmen waren hauptsächlich auf Schulerhaltungs- und Elternbeiträge (etwa für die Nachmittagsbetreuung) sowie auf Transfereinnahmen (insbesondere für die Kostentragung bei den Personalausgaben und für Investitionszuschüsse) zurückzuführen.

Abbildung 16 / Ausgaben der Gemeinden (exklusive Wien) in Mio. Euro, Jahr 2017

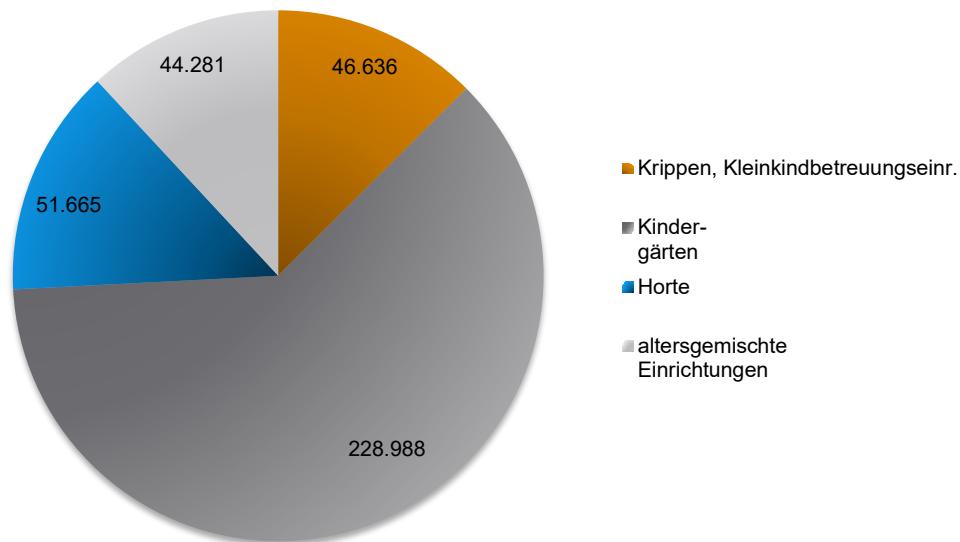
Quelle: Gemeindefinanzen (2020).

Abbildung 17 / Einnahmen der Gemeinden (exklusive Wien) in Mio. Euro, 2017

Quelle: Gemeindefinanzen (2020).

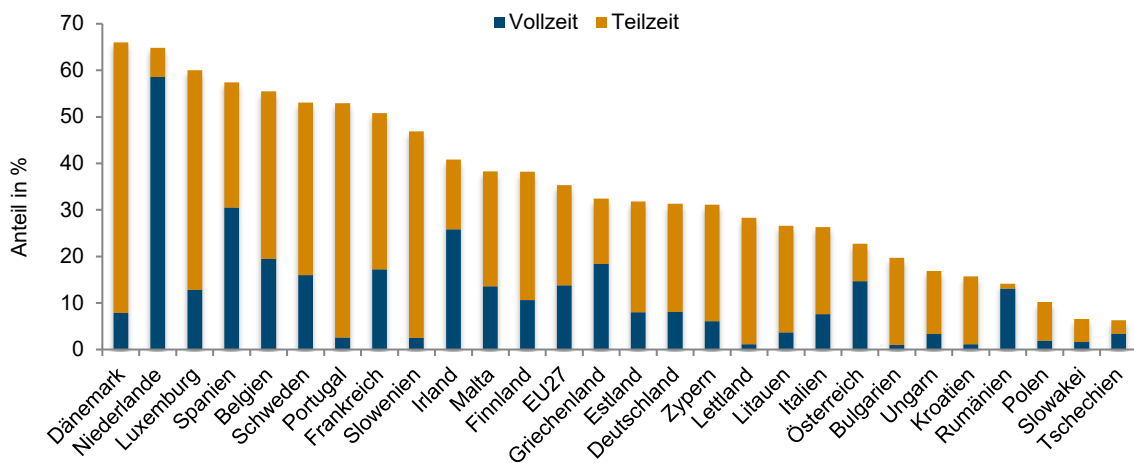
Im Jahr 2019 gab es in Österreichs Gemeinden 9.414 Kindertagesheime. Rund die Hälfte davon entfiel auf Kindergärten, ein Viertel auf Krippen und Kleinkinderbetreuungseinrichtungen, der Rest auf altersgemischte Einrichtungen und Horte (Statistik Austria 2021b). Diese Kinderbetreuungseinrichtungen betreuten im Jahr 2019 insgesamt rund 371.500 Kinder. Etwas mehr als 60% davon entfielen auf die Kindergärten in den Gemeinden, jeweils etwas mehr als 10% der Kinder wurden in Krippen, Horten und altersgemischten Einrichtungen betreut (siehe Abbildung 18). Diese Daten verweisen auf die wichtige Stellung der österreichischen Gemeinden in der Kinderbetreuung.

Abbildung 18 / Betreute Kinder in Kinderbetreuungsheimen österreichischer Gemeinden (inklusive Wien), Jahr 2019



Quelle: Statistik Austria.

Abbildung 19 / Anteil der Kinder unter 3 Jahren in Kinderbetreuungseinrichtungen, Jahr 2019



Quelle: Eurostat. Teilzeit meint, dass von 1-29 Stunden pro Woche in einer Kinderbetreuungseinrichtung betreut wurde; Vollzeit bezieht sich auf Betreuung von 30 Stunden oder mehr wöchentlich.

Die Kinderbetreuungsquote – der Anteil der Kinder in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen – ist in den vergangenen Jahrzehnten in Österreich markant angestiegen: Für Kinder in der Gruppe der unter Dreijährigen stieg die Betreuungsquote laut Daten von Eurostat von 9% im Jahr 2009 auf 22,7% im Jahr 2019 an.⁸ Doch im europäischen Vergleich ist die Kinderbetreuungsquote in Österreich relativ

⁸ Die von Statistik Austria bereitgestellten Daten zu Kinderbetreuungsquoten von unter 3-jährigen Kindern weichen von den Eurostat-Daten ab. Das liegt laut Informationen einer zuständigen Person bei der Statistik Austria an unterschiedlichen Altersstichtagen bei der Berechnung (Quelle: E-Mailkorrespondenz des Autors mit einer zuständigen Person der nationalen Statistikbehörde).

gering. Österreich liegt im hinteren Drittel im Vergleich mit den anderen EU-27-Ländern (siehe Abbildung 19). Kinderbetreuung ist jedoch ein wesentlicher Aspekt arbeitsmarkt- und familienpolitischer Überlegungen, insbesondere wenn es um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und um gleichwertige Erwerbschancen für Frauen und Männer geht (z.B. Rathgeb und Wiß 2020).

Insoweit das politische Ziel darin besteht, die Kinderbetreuungsquote zu erhöhen, wird der Ausbau von Kinderbetreuungsinfrastruktur in den Gemeinden dabei eine wesentliche Rolle spielen müssen. Wenn die bestehenden Betreuungsmöglichkeiten gesichert und weiter verbessert werden sollen, besteht die politische Herausforderung darin, angesichts der negativen Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Gemeindefinanzen die Finanzierung für die erforderlichen Ausgaben für Instandhaltung, Ausbau der Infrastruktur und Personal bereitzustellen. Hierzu empfiehlt sich eine stärkere Aufgabenorientierung im nächsten Finanzausgleich: Jene Gemeinden, die etwa mehr Plätze für Kinderbetreuung schufen, sollten dafür im Rahmen des Finanzausgleichs auch mehr Geld bekommen, um dann die Einrichtungen sinnvoll betreiben zu können (siehe Kapitel 7 für eine detailliertere Diskussion zu einer stärkeren Aufgabenorientierung im Finanzausgleich).

5. Klimabereich

Die Erreichung der klimapolitischen Ziele ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, wie auch das Regierungsprogramm der aktuellen Bundesregierung festhält (Regierungsprogramm 2020). Hierbei spielen die Gemeinden eine tragende Rolle, denn zentrale Aufgabenfelder der Gemeinden – insbesondere als Baubehörde und bei der Bereitstellung von Infrastruktur – haben starken Bezug zur Klimapolitik.

Österreich muss auf der Basis von internationalen und EU-rechtlichen Verpflichtungen seine CO₂-Emissionen im Bereich des Nicht-Emissionshandels bis 2030 um 36% gegenüber 2005 reduzieren. Bis 2050 zielt die Europäische Kommission in ihrer langfristigen Klima-Strategie auf eine CO₂-Emissionsreduktion von 80% bis 100%. Österreich verfehlte jedoch zuletzt den jährlichen Zielpfad bezüglich der Reduktion der CO₂-Emissionen. Dies hat erhebliche finanzielle Auswirkungen: Die Verfehlung der Klimaziele muss durch den Ankauf von Emissionszertifikaten kompensiert werden; für den Zeitraum 2021 bis 2030 könnte dies zu staatlichen Zertifikat-Ausgaben in der Höhe von bis zu 9,2 Milliarden Euro führen, wobei diese Zahlungen laut dem Finanzausgleichsgesetz zu 80% vom Bund und zu 20% von den Ländern zu tragen wären (Rechnungshof 2021). Auch wenn die Gemeinden hier keine direkten Zahlungsbeiträge leisten müssen, verweisen diese Zusammenhänge jedenfalls auf die große gesamtstaatliche Aufgabe bei der Einhaltung von Reduktionszielen bezüglich der CO₂-Emissionen.

Einerseits ist beim Verfolgen klimapolitischer Maßnahmen der soziale Ausgleich wichtig, andererseits muss die öffentliche Infrastruktur geschaffen werden, um den BürgerInnen CO₂-freundlichere Transportalternativen bereitzustellen; wenn die Infrastruktur defizitär ist, wird auch ein höherer CO₂-Preis weniger im Hinblick auf die klimapolitisch erwünschten Verhaltensanpassungen bringen (z.B. Bernhofer 2021). Deshalb muss der Spielraum für die notwendigen Investitionen geschaffen werden, die mit einer verbesserten Infrastruktur auch der betroffenen Bevölkerung den Umstieg erleichtern.⁹

Ob die Klimaziele zu erreichen sind, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob die Gemeinden in die finanzielle Lage versetzt werden, wichtige Investitionen für den Klimaschutz zu tätigen. Die Gemeinden spielen jedenfalls eine wesentliche Rolle in der Klimapolitik, insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Siedlungsentwicklung und als Baubehörde, sowie bei der thermischen Gebäudesanierung und der Ökologisierung von Steuern und Abgaben (Brait et al. 2020).

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs sieht das aktuelle Regierungsprogramm sowohl eine Nahverkehrsmilliarde für die Ballungsräume als auch eine Regionalverkehrsmilliarde für den ländlichen Raum vor (Vgl. Regierungsprogramm 2020, S. 89). Obgleich diese Mittel dabei helfen, Projekte für den

⁹ Die Steuerreform sieht keine Zweckwidmung der durch die CO₂-Abgabe lukrierten Gelder für klimaschutzrelevante Infrastruktur (z.B. öffentlicher Nahverkehr) vor. Sie beinhaltet eine CO₂-Abgabe, und schafft durch den Klimabonus einen Ausgleich, indem Mehreinnahmen aus der neuen CO₂-Abgabe an die Haushalte zurückgezahlt werden. Dies wird einkommensschwächeren Haushalten, die besonders stark von höheren Sprit- und Heizkosten betroffen sind, überproportional helfen. Doch um die öffentlichen Investitionen für den Umstieg zu ermöglichen, trifft die Steuerreform keine Vorkehrungen, zumal die Gemeinden nicht von den Mitteln profitieren, die der Bund über die CO₂-Abgabe einnimmt (Mitterer und Biwald 2021). Deshalb sind Maßnahmen zum Schaffen zusätzlicher investiver Spielräume für die Gemeinden in den nächsten Jahren erforderlich.

öffentlichen Verkehr voranzubringen, bleiben die Städte mit eigenen Verkehrsnetzen doch weiterhin überfordert von Großprojekten. Allein in den Ballungsräumen der Stadtregionen – die den ländlichen Raum eben noch gar nicht einschließen – ergab eine Bedarfserhebung bis zum Jahr 2030 einen Investitionsbedarf von rund 9,4 Milliarden Euro für die wichtigsten Infrastrukturprojekte des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs, und von 0,7 Milliarden Euro für städtische Fuhrparke. Dabei handelt es sich jedoch um eine Kostenuntergrenze, bei der die Erreichung der Dekarbonisierungsziele immer noch nicht ausreichend gewährleistet ist. Die Infrastrukturinvestitionsbedarfe gehen primär auf umfassende Baumaßnahmen für Schienenausbau, Elektrifizierung und Ladeinfrastruktur zurück (Mitterer et al. 2018).

Der ermittelte Investitionsbedarf verweist darauf, dass die Nahverkehrsmilliarde und die Regionalverkehrsmilliarde sicherlich einen Beitrag zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur leisten; sie sollten jedoch – wenn die Erreichung der ambitionierten Klimaziele gelingen soll – eher als ein Einstieg in eine umfassende Investitionsagenda verstanden werden, die im Bereich des öffentlichen Verkehrs für die kommenden Jahrzehnte voranzutreiben ist. Um die Klimaschutzziele zu erreichen, braucht es im stadtregionalen öffentlichen Verkehr zusätzliche Investitionen in Milliardenhöhe für alternative Antriebe und mehr Infrastrukturangebote (z.B. Augustin et al. 2018).

Auch wenn es um den öffentlichen Verkehr geht, ist auf die Gemeinden zu verweisen. Für Regionalverkehr sind in Österreich zwar die Länder zuständig. Doch Gemeinden betreiben die stadteigenen Verkehrsangebote und erbringen damit selbst wichtige Verkehrsleistungen. Denn in größeren Städten wie etwa Linz, Graz, Wien oder Salzburg besteht bereits jetzt eine in der Erhaltung aufwändige Schieneninfrastruktur, die jedoch weiter ausgebaut werden muss, um auch dem Wachstum der Ballungsräume und den daraus resultierenden Infrastrukturbedarfen gerecht zu werden (z.B. Mitterer et al. 2018).

Im Rahmen der Raumplanung und Siedlungsentwicklung geht es in Bezug auf Dekarbonisierung und Klimaschutz insbesondere um die Verdichtung und die Belebung der Ortszentren, um einer weiteren Zersiedelung entgegenzuwirken. Doch es sind auch der Ausbau von Fahrradwegeninfrastruktur und die Förderung von Elektromobilität zu nennen. Bei der Fahrradinfrastruktur ist nicht nur der Bau von Fahrradwegen relevant, sondern auch das Schaffen von Möglichkeiten für Fahrradparken und Fahrradverleih, finanzielle Förderungen für den Ankauf von Fahrrädern durch die Gemeinden, sowie das Bereitstellen von Dienstfahrrädern für GemeindemitarbeiterInnen (Radkompetenz 2019). Der Anteil an Elektrofahrzeugen nimmt in Österreich zu, was auch zu größeren Anforderungen bezüglich Ladestationen in den Gemeinden führt. Auch gemeindeeigene Fuhrparks werden schrittweise auf E-Mobilität umgerüstet und E-Car-Sharing-Programme werden auf Gemeindeebene lanciert (Stopfer 2018).

Um die Energiestandards von öffentlichen Gebäuden zu verbessern, besteht Handlungsbedarf bei der thermischen Gebäudesanierung. Der Gemeindeebene kommt hierbei besondere Bedeutung zu. Das liegt daran, dass über 60% der öffentlichen Gebäude – Pflichtschulen, Kindergärten, Gemeindezentren, Gemeindewohnungen – den Gemeinden zuzuordnen sind (Kranzl et al. 2012). Von öffentlichen Gebäuden geht hinsichtlich Energieeffizienz und CO₂-Emissionen eine Vorbildwirkung für privatwirtschaftliche Initiativen aus. Dementsprechend wichtig wäre für die kommenden Jahre und Jahrzehnte eine Initiative der Gemeinden in Richtung thermische Gebäudesanierung. Dies könnte etwa durch ein zusätzliches kommunales Investitionsprogramm forciert werden, wobei der Bund hier

finanzielle Unterstützung leisten müsste – dadurch würde auch das öffentliche Vermögen gesteigert werden, wovon auch zukünftige Generationen profitieren (Feigl 2021).

Wenn es um die Ökologisierung des österreichischen Steuern- und Abgabensystems geht (z.B. Köppl und Schratzenstaller 2015), können die Gemeinden ebenfalls zur Erreichung klimapolitischer Ziele beitragen. Ökologische Steuern- und Abgabenreformen verfolgen grundsätzlich das Ziel, die Steuerlast weg vom Faktor Arbeit und hin zum Ressourcen- und Umweltverbrauch zu verschieben. Steuern und Abgaben können unterschiedliche Funktionen erfüllen. Da ist zum einen die Lenkungsfunktion, bei der es darum geht, unerwünschtes Verhalten zu belasten oder umgekehrt bestimmte politisch erwünschte Sachverhalte finanziell zu entlasten. Zum anderen gibt es aber auch die Finanzierungsfunktion, über die Steuern und Abgaben zur Finanzierung öffentlicher Leistungen beitragen (z.B. Nutzinger 1992). Bestimmte ökologische Abgaben können auch durchaus die Lenkungsfunktion gleichzeitig mit der Finanzierungsfunktion erfüllen. Parkmeterabgaben in Gemeinden zielen etwa einerseits darauf ab, das Parken an Knotenpunkten und wichtigen Plätzen zu verteuern und damit eine Lenkung im Hinblick auf weniger Autos in der Stadt zu erzielen. Andererseits tragen solche Abgaben – je nach Aufkommenshöhe – als Einnahmen zum Gemeindebudget bei.

Aus ökonomischer Sicht ist auch der Umgang mit externen Effekten im Steuer- und Abgabensystem wesentlich. Externe Effekte beziehen sich darauf, dass unkompenzierte Auswirkungen von ökonomischen Entscheidungen auf unbeteiligte Dritte entstehen. Auch CO₂-Emissionen und die Kosten des Klimawandels können als negative externe Effekte für unbeteiligte Dritte verstanden werden (z.B. Stern 2008). Autoverkehr in Stadtgebieten ist ein klassisches Beispiel für einen externen Effekt: Die Entscheidung, mit dem Auto zu fahren, verursacht Lärm und Abgase – und damit Kosten, die für Unbeteiligte (wie etwa AnrainerInnen oder FußgängerInnen im Stadtzentrum) anfallen. Um diese Kosten zu internalisieren – sie also den VerursacherInnen zuzurechnen, sodass diese sie bei ihren Entscheidungen adäquat berücksichtigen – könnten etwa Verkehrserregerabgaben auf Gemeindeebene eingeführt werden. Um Mobilität und Verkehr zu steuern, könnten auch Mautabgaben im Stadtbereich oder Bepreisungen für die Benützung von bestimmten Straßen eingesetzt werden. Der Hauptpunkt bei einer Grundsteuerreform müsste darin bestehen, zusätzliche Einnahmen für die Gemeinden zu lukrieren. Doch als Nebenpunkt könnte eine ökologische Grundsteuerreform auch Lenkungseffekte erzielen, wenn die Grundsteuer beispielsweise nach der Art der Flächennutzung unterscheiden und eine Flächennutzungsabgabe einschließen würde, die das Verhalten im Hinblick auf das Ziel eines sparsameren Umgangs mit der Ressource Boden lenkt (Brait et al. 2020).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es zahlreiche Ansatzpunkte gibt, wie die Gemeinden nicht nur über öffentliche Investitionen in den öffentlichen Verkehr und in die thermische Gebäudesanierung, sondern auch über Reformen bei den Steuern und Abgaben zur Erreichung von klimapolitischen Zielen beitragen können. Eine Ökologisierung von Steuern und Abgaben würde jedoch nicht nur eine Lenkungsfunktion haben, sondern auch zur Finanzierung von Gemeindeausgaben beitragen. So könnten etwa bei einer stärkeren Belastung von Ressourcen- und Umweltverbrauch auf Gemeindeebene andere Gemeindeabgaben im Umkehrschluss reduziert werden; oder die zusätzlichen Einnahmen, die aus den ökologischen Abgaben resultieren, werden zur Finanzierung von Gemeindeinvestitionen in die klimapolitisch besonders relevante Infrastruktur genützt – beispielsweise für den Bau von Radwegen oder für die Umrüstung von gemeindeeigenen Fahrzeugflotten. Eine große Herausforderung bei alledem ist die Sicherstellung des sozialen Ausgleichs, weil einkommensschwächere Haushalte in der Regel stärker als einkommensstarke Haushalte von klimapolitischen Steuermaßnahmen betroffen sind (Humer et al. 2021).

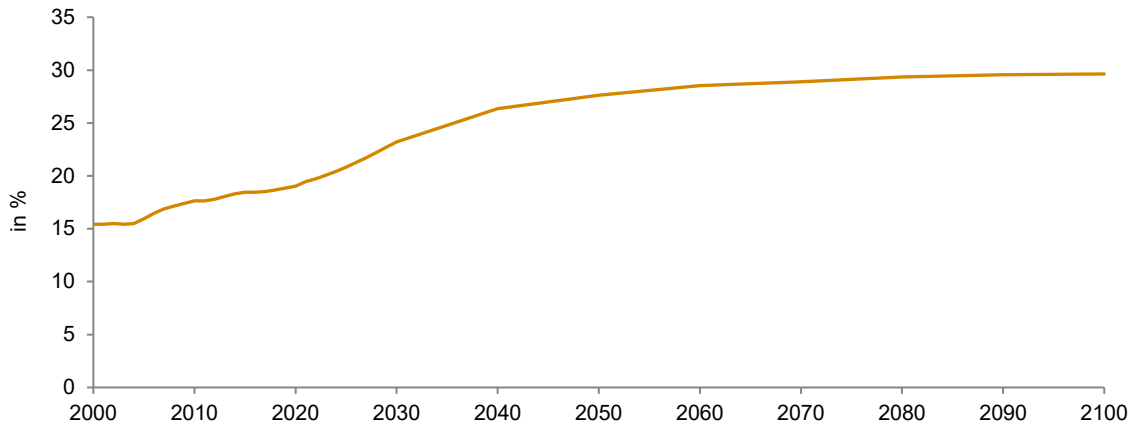
6. Pflegebereich

Bund, Länder und Gemeinden sind im Bereich der Langzeitpflege an der Finanzierung und Koordinierung der Aufgaben beteiligt. Das Leistungsspektrum ist eine Kombination aus Geld- und Sachleistungen. Bei den Geldleistungen basiert das Pflegegeld auf einer bundeseinheitlichen Regelung mit Rechtsanspruch. Die GeldleistungsbezieherInnen können hier selbst frei wählen, ob sie das Geld für formelle oder informelle Pflege verwenden.¹⁰ Bei den Sachleistungen geht es insbesondere um Pflege- und Altenheime, für deren Bereitstellung die Länder rechtlich zuständig sind. Dabei gibt es in den Ländern unterschiedliche Regelungen zu Organisation, Personal- und Ausbildungsstandards und über die Mitfinanzierung der Sachleistungen durch die Gemeinden. Pflegedienstleistungen werden vorwiegend von Ländern und Gemeinden finanziert. Pflegeinvestitionen werden primär von den Ländern getätigt; allerdings sind die Gemeinden über die Umlagen, die eine hohe Dynamik aufweisen, an der Finanzierung beteiligt. In einzelnen Bundesländern sind die Gemeinden außerdem selbst Träger der Pflegeeinrichtungen (Biwald et al. 2019). Die Herausforderungen bei der Organisation der Pflegevorsorge liegen angesichts des bestehenden föderalen Systems bei den lokalen politischen Einheiten, und damit auch stark bei den Gemeinden.

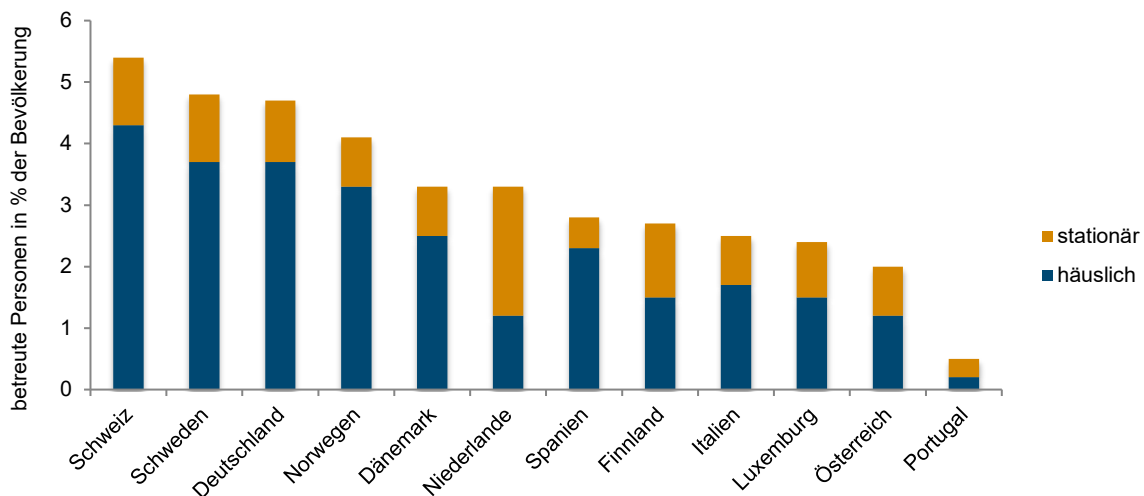
Das österreichische Langzeitpflegesystem ist aktuell weiterhin durch einen hohen Anteil der informellen Angehörigenpflege charakterisiert (Nagl-Cupal et al. 2018). Unter den 12 westeuropäischen Ländern, für welche die OECD vergleichbare Daten bereitstellt, liegt Österreich auf dem vorletzten Rang bezüglich des Anteils der Personen, die professionelle Pflege und Betreuung beanspruchen (siehe Abbildung 21). Das ist in erster Linie auf den geringen Grad der Nutzung von professioneller häuslicher Pflege im Vergleich zu anderen Ländern zurückzuführen. In das Gesamtbild passt auch, dass die Gesamtausgaben (private und öffentliche Ausgaben) für Langzeitpflege in Österreich im europäischen Ländervergleich unterdurchschnittlich sind (siehe Abbildung 22).

Die Pflegeethematik ist angesichts der demografischen Entwicklung in Österreich (ebenso wie in anderen europäischen Ländern) von besonderer politischer Relevanz. Abbildung 20 zeigt, dass der Anteil der über 65 Jahre alten Bevölkerung in den letzten 10 Jahren deutlich zugenommen hat und laut Prognosen weiter zunehmen wird, bevor er sich in einigen Jahrzehnten bei rund 30% einpendelt (Statistik Austria 2021c). Zudem ändern sich die Haushaltsstrukturen – hin zu mehr kleineren Haushalten; und die informelle Pflege geht vor dem Hintergrund eines Anstiegs der Frauenbeschäftigung zurück (Famira-Mühlberger et al. 2017).

¹⁰ Formelle Pflege bezieht sich auf institutionelle Angebote durch qualifiziertes Pflegepersonal, etwa in ambulanten oder (teil-)stationären Betreuungseinrichtungen. Informelle Pflege wird hingegen von direkten Bezugspersonen durchgeführt, die keine spezifische Ausbildung haben.

Abbildung 20 / Anteil der mehr als 65 Jahre alten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung

Quelle: Statistik Austria (2021c), Hauptvariante der Bevölkerungsprognose; eigene Berechnungen.

Abbildung 21 / Bevölkerungsanteil mit professioneller Pflege und Betreuung in Europa, Jahr 2018

Quelle: OECD (2021). Niederlande: Jahr 2017.

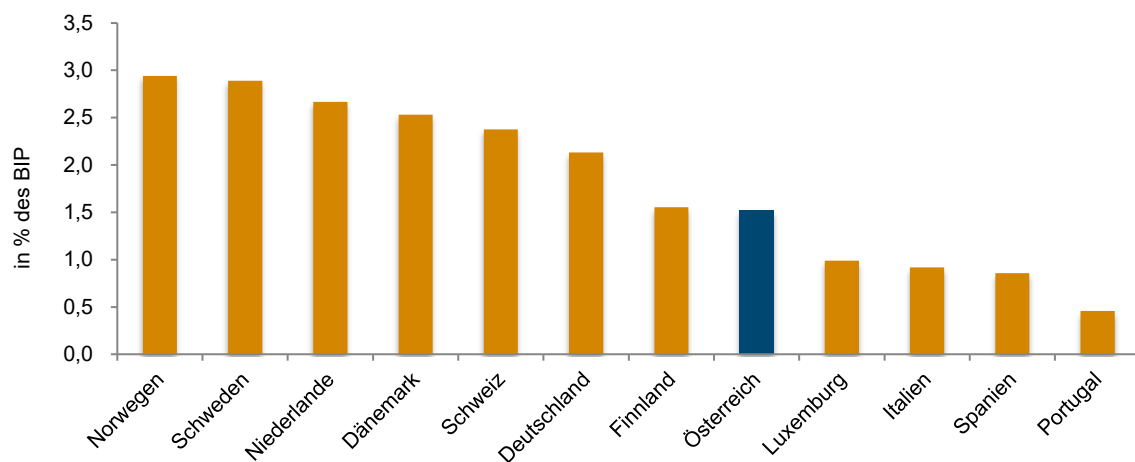
Bund, Länder und Gemeinden sind im Bereich der Langzeitpflege an der Finanzierung und Koordinierung beteiligt, weshalb alle drei Ebenen in die Pflegereform einzubinden sind. Die Finanzierung der Langzeitpflege ist in Österreich sehr komplex; es bestehen enge Verflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Firgo und Famira-Mühlberger (2020) berichten, dass die gesamtstaatlichen Pflegeausgaben im Jahr 2018 – konsolidiert um Doppelbuchungen – 5,1 Milliarden Euro betragen. 2,6 Milliarden Euro davon entfielen durch den Aufwand für das Pflegegeld auf den Bund; 2,3 Milliarden Euro waren Pflegedienstleistungen von Ländern und Gemeinden (in Form von Sachleistungen¹¹); und 158 Millionen Euro waren Zuschüsse zur 24-Stunden-Betreuung. Über die Sozialhilfeumlagen sind die

¹¹ Für die Gemeinden ist insbesondere die hohe Umlagedynamik relevant (Biwald et al. 2019).

österreichischen Gemeinden an der Finanzierung von Leistungen der Bundesländer beteiligt.¹² Darüber hinaus sind die Mittel des Pflegefonds, der zu zwei Dritteln aus Mitteln des Bundes und zu einem Drittel aus Mitteln der Länder und Gemeinden gefüllt ist, für die Finanzierung der Pflegedienstleistungen wichtig.

Der Bund hat in der Pflegefinanzierung mithin in Form des Pflegegeldes einen anderen Schwerpunkt als Länder und Gemeinden, die auf Pflege-Sachleistungen fokussieren – in Form von Pflege- und Betreuungsdiensten gemäß dem Pflegefondsgesetz; darunter fallen etwa: mobile Pflege und Betreuung, stationäre Pflege, teilstationäre Pflege, alternative Wohnformen, Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste (Pflegefondsgesetz 2021).

Abbildung 22 / Ausgaben (öffentlich und privat) für Langzeitpflege, Jahr 2018



Quelle: OECD.

Dabei wird ein deutlich steilerer Ausgabenpfad für die Sachleistungen von Ländern und Gemeinden als für das Pflegegeld prognostiziert: Die Ausgaben für Sachleistungen könnten die Ausgaben für das Pflegegeld bereits ab 2023 übersteigen. Zentrale Veränderungen der letzten Jahre betreffen die Abschaffung des Pflegeregresses Anfang 2018 sowie die jährliche Anpassung des Pflegegeldes an die Inflationsrate ab Anfang 2020, wobei diese Veränderungen auf eine „Neubewertung der Ausgabenpfade in der Pflege“ verweisen (Firgo und Famira-Mühlberger 2020).

In die Diskussion über den Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sollten diese Erkenntnisse einfließen, da eine höhere Kostendynamik für die Gemeinden auch entsprechend abgedeckt werden sollte, damit steigende laufende Kosten wegen des größeren Bedarfs abgedeckt werden können, nachdem Investitionen getätigt wurden.

Die Anzahl der BezieherInnen von Pflegedienstleistungen wird in den kommenden Jahrzehnten deutlich zunehmen, was auch ein Wachstum der Ausgaben für Pflegedienstleistungen impliziert, die für Länder und Gemeinden bis 2060 je nach Szenario um 5,8% bis 7,8% jährlich steigen könnten (Grossman und Schuster 2017). Die Gemeinden selbst sehen in der Finanzierung des Pflegesystems aktuell Probleme,

¹² Die Sozialhilfeumlagen bestehen aus Pflege, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe sowie der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Sie sind jedoch im Regelfall ein reines Ko-Finanzierungsinstrument, bei dem kein Mitspracherecht der Gemeinden besteht (Biwald et al. 2019).

außerdem bestehen Sorgen wegen des Arbeitskräftemangels im Pflegesektor. So sehen Gemeinden den Ausbau der (teil-)stationären Pflegeeinrichtungen als dringlich und auch den Ausbau der mobilen Pflegedienste als wichtige Strategie. Fast alle Gemeinden sehen eine Herausforderung darin, ausreichend ausgebildetes Pflegepersonal zu finden und das bei einem Ausbau der Pflegeeinrichtungen erforderliche Personal zu finanzieren (Famira-Mühlberger 2020).

Investitionen in die mobile und stationäre Pflege erscheinen nicht nur angesichts der alternden Bevölkerung wichtig, sondern würden auch dazu beitragen, wirtschaftspolitische Zielkonflikte zu vermeiden: Da Frauen häufiger die Pflege von Angehörigen übernehmen, führt eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen auch zu einem geringeren Angebot in der informellen Pflege. Dies lässt sich durch formelle Pflegeleistungen adressieren, wobei die Gemeinden in Form von Pflege-Sachleistungen unabdingbare Beiträge leisten.

Die Pflegereform ist in Österreich erst am Anfang, und die genauen langfristigen Kosten für die öffentlichen Haushalte sind aktuell kaum prognostizierbar. Angesichts der alternden Bevölkerung sollte jedoch klar sein, dass der Anteil der Ausgaben für die Langzeitpflege in Relation zur Wirtschaftsleistung langfristig wird steigen müssen, wenn das Pflegeleistungsangebot angesichts eines steigenden Bedarfs von hoher Qualität sein soll. Öffentliche Investitionen in die Langzeitpflege haben hohen ökonomischen Nutzen. Denn die Pflegedienstleistungen sind durch starke regionalwirtschaftliche Verflechtungen gekennzeichnet. Pflegeausgaben lösen direkt und indirekt Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte aus, die auch ein zusätzliches Steueraufkommen und Sozialversicherungsabgaben generieren. Schätzungen legen nahe, dass jeder zusätzliche Euro für mobile oder stationäre Pflege die inländische Wertschöpfung um 1,7 Euro erhöht (Vgl. Famira-Mühlberger et al. 2017, S. 36). Maßnahmen zum Ausbau der formellen Langzeitpflegekapazitäten schaffen Arbeitsplätze, unterstützen das Erreichen von Gleichstellungszielen und bringen wegen der hohen Personalintensität im Pflegesektor Rückflüsse der eingesetzten Mittel in die öffentlichen Haushalte (Riedel 2021). Dass die Gemeinden eine tragende Rolle beim Ausbau der Langzeitpflege spielen, sollte deshalb auch in den Finanzausgleich einfließen.

7. Handlungsoptionen zur Stärkung der Gemeinden

Die Covid-19-Krise hat erhebliche negative Auswirkungen auf die Finanzen der österreichischen Gemeinden. Die laufenden Einnahmen gingen laut den vorliegenden Prognosen im Jahr 2020 um rund 10% zurück – mit besonders starken Einbußen bei den Ertragsanteilen, also dem Anteil der Gemeinden an den vom Bund eingehobenen Steuern wie Umsatz-, Lohn- und Körperschaftssteuern. Der Einnahmerückgang wird über mehrere Jahre nachwirken (Biwald et al. 2021b; Mitterer 2021).

Nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 erlitten Österreichs Gemeinden einen Investitionsstau; es dauerte mehrere Jahre, um diesen aufzulösen (siehe Kapitel 2.3). Gleichzeitig können die Gemeinden kurzfristig kaum neue Einnahmen erschließen, um diesen Einnahmerückgang auszugleichen, und die Schuldenaufnahme ist aufgrund der bestehenden Fiskalregeln beschränkt (siehe Kapitel 2.5). Die laufenden Ausgaben der Gemeinden bleiben hingegen auch während der Covid-19-Krise stabil, denn die wichtigsten Ausgabengrößen sind Personal, Betriebs- und Verwaltungsaufwand (siehe Kapitel 2.4). Da insbesondere Personalausgaben und Fixkosten weiterhin laufend zu bestreiten sind, fallen dem Spardruck angesichts einer verschlechterten Finanzsituation zuerst die Investitionen zum Opfer, die relativ einfach in der Budgetplanung gestrichen oder zumindest auf die lange Bank geschoben werden können. Österreichs Gemeinden wiesen im Jahr 2020 einen Anteil von rund 27,4% an den gesamtstaatlichen Investitionen aus. Damit ist klar, dass die Investitionstätigkeit der Gemeinden von gesamtstaatlicher Bedeutung ist. Ein Rückgang der öffentlichen Investitionen auf der Gemeindeebene ist auch aus konjunkturpolitischer Sicht problematisch, weil daraus erhebliche negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte entstehen können (z.B. Gechert und Rannenber 2018), welche die Erholung der österreichischen Wirtschaft von der Covid-19-Krise bremsen und langfristig das Produktionspotenzial reduzieren.

Die Auswirkungen ausbleibender Investitionen mögen in vielen Fällen nicht sofort ersichtlich sein; unterbleiben jedoch Investitionen im Bildungs-, Klima- und Pflegebereich – etwa bei der infrastrukturellen Versorgung mit Betreuungsplätzen, im öffentlichen Verkehr, oder bei Pflegesachleistungen – wirkt sich dies mit zeitlicher Verzögerung negativ auf die Qualität der öffentlichen Leistungserbringung aus (z.B. Bröthaler et al. 2015). Angesichts eines großen Investitionsbedarfs in den Gemeinden – etwa beim Ausbau von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen (siehe Kapitel 4), bei der thermischen Gebäudesanierung, beim Ausbau des öffentlichen Verkehrs und der Fahrzeugflottenumstellung (siehe Kapitel 5) sowie bei der Entwicklung der Sachleistungen in der Langzeitpflege (siehe Kapitel 6) – wäre ein Investitionsstau kontraproduktiv.

Die Aufgabe der Politik besteht heute darin, die Finanzierung von Zukunftsausgaben sicherzustellen. Bildungsinvestitionen sind nicht nur wesentlich für die individuelle Entwicklung der aktuellen und kommenden jungen Generationen; sie helfen auch, das produktive Potenzial der Volkswirtschaft zu heben (z.B. Krebs und Scheffel 2017). Investitionen im Klimabereich liefern nicht nur einen entscheidenden Beitrag, um die ambitionierten CO₂-Reduktionsziele in den kommenden Jahrzehnten

erreichen und so den Auswirkungen des Klimawandels entgegenwirken zu können. Sie sind auch wesentlich, um Kompensationszahlungen in Milliardenhöhe zu vermeiden, die bei einem Verfehlen der Klimaziele drohen (Rechnungshof 2021). Bestehende Forschung verweist außerdem darauf, dass Ausgaben für Pflege direkte und indirekte Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte auslösen können, aus denen auch zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben resultieren. Pflegeausgaben werden zwar primär von den Ländern getätigt; doch die Gemeinden sind über die Umlagen, die eine hohe Dynamik aufweisen, daran beteiligt. In einzelnen Ländern sind die Gemeinden jedoch selbst Träger der Pflegeeinrichtungen (Biwald et al. 2019). Investitionen in die mobile oder stationäre Pflege können jedenfalls über einen Multiplikatoreffekt zur inländischen Wertschöpfung beitragen (Famira-Mühlberger et al. 2017).

In Deutschland besagen Umfrageergebnisse, dass 57% der Gemeinden ihre Investitionen reduzieren müssten, wenn die Einnahmen weiter zurückgehen (KfW-Kommunalpanel 2021). Für Gesamtösterreich gibt es keine vergleich- und belastbaren Umfragedaten. Eine Umfrage zwischen Februar und März 2021 bei oberösterreichischen BürgermeisterInnen förderte jedoch die Einschätzung zutage, dass die Covid-19-Krise zu einer angespannten Finanzsituation der Gemeinden führt, wobei der Rückgang der Ertragsanteile besonders ins Gewicht fällt. 41% der BürgermeisterInnen gaben an, die Auswirkungen der Krise auf die Gemeindefinanzen seien stark oder sehr stark, weitere 48% berichteten von teilweise starken Auswirkungen. Drei Viertel der oberösterreichischen BürgermeisterInnen befürchteten einen sinkenden bzw. stark sinkenden Spielraum für Gemeindeinvestitionen (Arbeiterkammer Oberösterreich 2021). Auch für Österreich ist die Finanzlage der Gemeinden krisenbedingt angespannt – wenngleich die Finanzentwicklung 2021 etwas besser ausgefallen sein dürfte als früher prognostiziert (Biwald et al. 2021a; Biwald et al. 2021b). Es drohen weiterhin erhebliche negative Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen, wenn es nicht zu weiteren Unterstützungsmaßnahmen vonseiten des Bundes und der Länder kommt. Die Nettoinvestitionen (Bruttoanlageinvestitionen abzüglich Abschreibungen) sanken im Jahr 2020 wegen der Covid-19-Krise um etwa ein Drittel gegenüber 2019.

Zwar wurden die Mindereinnahmen der Gemeinden durch zwei Gemeindepakete bisher teilweise kompensiert, doch auch wenn diese Pakete kurzfristig zur Liquiditätssicherung beitragen, stützen sie die Gemeindefinanzen langfristig nicht adäquat und schaffen nur unzureichend finanzielle Spielräume für Investitionen. So liefert das erste Gemeindepaket zwar eine 50-prozentige Förderquote für Investitionen (Kommunales Investitionsprogramm 2020); es trägt jedoch den Investitionsbedarfen jener Gemeinden, die sich besonderen Herausforderungen bei der demografischen Entwicklung gegenübersehen, nicht Rechnung. Das zweite Gemeindepaket hätte im Jahr 2021 1 Milliarde Euro an Vorschüssen der Ertragsanteile bereitgestellt, die jedoch danach wieder zurückzahlen gewesen wären. Wegen der besseren Entwicklung durch die Erholung 2021 muss der rückzahlbare Sonder-Vorschuss jedoch nicht ausgezahlt werden (Biwald et al. 2021a). Die Verpflichtung der vollständigen Rückzahlung hätte mittelfristig neuerlich eine kritische Finanzsituation der Gemeinden bedeutet (Mitterer et al. 2021). Die bisher auf den Weg gebrachten Pakete deuten in die richtige Richtung, gehen aber nicht weit genug, um die Gemeinden bei der Bewältigung der Covid-19-Krise sowie beim Lancieren von wichtigen Zukunftsinvestitionen in Kernbereichen wie Bildung, Klima und Pflege zu unterstützen.

Es bräuchte deshalb weiterführende Maßnahmen zur Stärkung der Gemeinden, die gleichzeitig einige strukturelle wirtschaftspolitische Herausforderungen adressieren würden. Anschließend werden deshalb einige Handlungsoptionen aufgezeigt und diskutiert, um den Gemeinden weiteren Spielraum für wichtige Zukunftsausgaben zu geben und dabei auch strukturelle Herausforderungen zu adressieren.

1. Den nächsten Finanzausgleich so verhandeln, dass er der wichtigen Rolle der Gemeinden bei Bildung, Klima und Pflege im Zeichen der Aufgabenorientierung und den daraus erwachsenden Finanzierungsanforderungen Rechnung trägt

Das Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen kündigt einen neuen Finanzausgleich an, der „zielorientiert entlang strategischer Ziele“ (Regierungsprogramm 2020, S. 11) ausgerichtet sein soll: „Vor dem Hintergrund zukünftiger Herausforderungen soll der Aufgabenorientierung stärkeres Augenmerk zukommen.“ (Regierungsprogramm 2020, S. 51) Bei der Aufgabenorientierung geht es darum, Gemeinden bedarfsgerecht die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Bisher unternommene Versuche in Richtung Aufgabenorientierung sind jedoch weitgehend fehlgeschlagen, wobei dies nicht zuletzt an der Komplexität des Finanzausgleichssystems liegt (z.B. Mitterer 2019). Das Prinzip der Aufgabenorientierung ist jedoch wichtig und sollte zentraler Bestandteil des Finanzausgleichs sein. Die Verteilung der Mittel sollte differenzierter stattfinden in dem Sinn, dass sie stärker an konkreten Bedarfen und Aufgaben orientiert wird. Die daraus resultierende stärkere Verknüpfung von Finanzen und Aufgaben könnte die Steuerung verbessern und damit auch den Mitteleinsatz effizienter und effektiver machen.

Den Gemeinden mit höheren Anforderungen bezüglich der Erreichung von Aufgaben müssten in diesem Sinne ausreichend Mittel bereitgestellt werden. Probleme entstehen etwa dann, wenn Gemeinden die Infrastruktur für Kinderbildung und -betreuung ausbauen, um den Infrastrukturbedarfen gerecht zu werden, dann aber nicht gleichzeitig adäquate Mittel für die Abdeckung der laufenden Kosten (insbesondere für das Personal) zur Verfügung haben. Dies führt mitunter zu einer kontraproduktiven Zurückhaltung bei Investitionen (Mitterer und Haindl 2015). Jene Gemeinden, die mehr Plätze für Kinderbetreuung schufen, sollten im Rahmen des Finanzausgleichs auch mehr Geld bekommen, um diese Infrastruktur erfolgreich betreiben zu können.

Ähnliches gilt mit Blick auf das Pflegeversorgungssystem in den Gemeinden. Der Bedarf an formellen Sachpflegeleistungen der Gemeinden steigt (für mobile Pflege und Betreuung, stationäre Pflege, teilstationäre Pflege, alternative Wohnformen, Alltagsbegleitung und Entlastungsdienste), denn der Anteil der älteren Bevölkerung nimmt zu, es gibt vermehrt kleinere Haushalte, und die informelle Pflege sinkt vor dem Hintergrund eines Anstiegs der Frauenbeschäftigung (z.B. Famira-Mühlberger et al. 2017). Für die Sachleistungen von Ländern und Gemeinden wird ein steilerer Anstieg der Kosten prognostiziert als für das Pflegegeld (Firgo und Famira-Mühlberger 2020). Hier sollte es im Sinne der Aufgabenorientierung darum gehen, den Gemeinden mit höheren laufenden Kosten zusätzliche Mittel bereitzustellen, wenn diese Gemeinden Investitionen tätigten. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Gemeinden diese Infrastruktur durch Personal und Instandhaltung zielführend betreiben und erhalten können. Da die Finanzierung der Langzeitpflege sehr komplex und durch enge Verflechtungen der Gebietskörperschaften charakterisiert ist, wird eine Transferentflechtung nötig sein, die Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung zusammenführt. Dieser Punkt gilt ebenso für den bereits angesprochenen Bildungsbereich. Denn wenn einzelne Regelungen zur Mittelverteilung geändert werden, hat dies aufgrund der Komplexität des Finanzierungssystems oft Folgeeffekte und Wechselwirkungen auf andere Bereiche.

2. Eine Reform der Grundsteuer umsetzen, um die Einnahmenbasis der Gemeinden zu stärken

Die Grundsteuer als gemeindeeigene Steuer hat aktuell eine relativ geringe Bedeutung bei der Generierung von Einnahmen für Gemeinden (siehe Kapitel 2.1). Zudem sind von ihrer derzeitigen Ausgestaltung keine Effekte zu erwarten, die das Ziel der Ökologisierung des Steuern- und Abgabensystems unterstützen (Köppl und Schratzenstaller 2015). Die Ertragskraft der Grundsteuer ist aufgrund von fehlender Wertanpassung erodiert – die letzte Neufeststellung der Einheitswerte stammt aus dem Jahr 1972 – und die Bemessungsgrundlage ist vielfach nicht mehr in Übereinstimmung mit den tatsächlichen Wertverhältnissen von Liegenschaften (z.B. Schwarting 2019).

Das Finanzausgleichsgesetz 2017 erkennt an, dass eine Grundsteuerreform erforderlich ist; entsprechende Arbeitsgruppen verliefen aber bisher im Sand (Mitterer 2019). Eine Reform sollte primär dem Ziel dienen, die Einnahmenbasis der Gemeinden zu stärken. Doch vor dem Hintergrund des anhaltenden Flächenverbrauchs für Siedlungen und Zersiedelungen der Landschaft könnten auch ökologische Aspekte als ein wichtiger Nebenpunkt in eine Reform der Grundsteuer eingehen. Die konventionelle Grundsteuer könnte etwa durch eine Flächennutzungsabgabe ersetzt werden (Brait et al. 2020), die eine aus ökologischen Gesichtspunkten problematische Flächennutzung stärker belastet – und damit auch das primäre Ziel erreicht, mehr gemeindeeigene Einnahmen zu lukrieren.

Alternativ könnte angedacht werden, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, eine Zweitwohnsitzabgabe einzuführen. Diese könnte ebenfalls zusätzliche Einnahmen generieren und damit ihre finanzielle Flexibilität erhöhen. Auch gemeindeeigene Abgaben, die sehr ortsgebunden sind, könnten eine Rolle spielen, um ökologische Ziele besser zu erreichen, aber auch um langfristig die Einnahmenbasis der Gemeinden zu stärken: etwa Abgaben für das Befahren der Innenstadt oder Parkplatz- und Autoverkehrs-Abgaben.

3. Stärkung der Resilienz der Gemeindefinanzen, indem der Bund in zukünftigen Krisen wegbrechende Ertragsanteile kompensiert.

Eine Möglichkeit, um das Abdecken laufender Kosten auch in plötzlich und unverschuldet auftretenden Krisen zu sichern und Investitionszurückhaltung wegen krisenbedingter Auswirkungen zu vermeiden, lautet: Der Bundesgesetzgeber stellt klar, dass der Bund für zukünftige systemische Krisen eine Art „Pufferfunktion“ für die Gemeindefinanzen übernimmt. Das heißt: Der Bund stellt bei einem krisenbedingten Wegbrechen der Ertragsanteile und weiterer Einnahmen eine finanzielle Kompensation bereit, um die Resilienz der Gemeindefinanzen zu stärken. Auch in der Covid-19-Krise kompensierte der Bund die Gemeinden für den Rückgang der Ertragsanteile, doch dies ließe sich in einen Dauer-Finanzausgleich überführen, um die Resilienz der Gemeindefinanzen zu erhöhen (Matzinger 2021).

Darüber hinaus könnte den Städten und Gemeinden der Zugang zu noch günstigeren Krediten ermöglicht werden. Aktuell haben Städte und Gemeinden keinen Zugang über die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA), doch der Gemeindebund fordert bereits seit einiger Zeit die Weitergabe von OeBFA-Darlehen an die Gemeinden, um die Finanzierungsbedingungen zu verbessern (Gemeindebund 2020).

4. Einrichtung eines neuen kommunalen Investitionsfonds und weitere Optionen für mehr Klimainvestitionen nützen

Investitionen der Gemeinden spielen eine wesentliche Rolle bei der Sicherung von lokaler Wertschöpfung, Lebensqualität und Arbeitsplätzen (z.B. Bröthaler et al. 2020, Stiglitz 2021). Angesichts des sinkenden Spielraums für Investitionen durch die Verschlechterung des Saldos aus laufenden Einnahmen und Ausgaben bis zum Jahr 2025 (Biwald et al. 2021a) und der Mindereinnahmen durch die Steuerreform (Mitterer und Biwald 2021) ist es wesentlich, die Investitionstätigkeit der Gemeinden zu unterstützen. Die Investitionsbedarfe sind groß, insbesondere im Klimabereich. Das kommunale Investitionsprogramm der Bundesregierung war ein erster richtiger Schritt: Dabei erhielten Gemeinden aus den Mitteln des Covid-19-Krisenbewältigungsfonds Zuschüsse für Investitionen durch den Bund. Doch zum einen war das Ausmaß der nun auslaufenden Förderung nicht weitreichend genug und zum anderen nahm das erste Gemeindepaket des Bundes nur unzureichend Rücksicht auf tatsächliche Ausgabenbedarfe der Gemeinden.

Eine Option, um im größeren Ausmaß Investitionen auf Gemeindeebene zu ermöglichen, besteht in der Einrichtung eines neuen kommunalen Investitionsfonds für das kommende Jahrzehnt. Ein solcher Investitionsfonds würde ein stärker koordiniertes Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bei den klimarelevanten Investitionen fördern. Dabei könnte eine starke aufgabenbezogene Ausrichtung der Investitionen erfolgen, insbesondere um die Erreichung der gesamtstaatlichen Klimaziele sicherzustellen. Die geförderten Investitionen könnten speziell den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, die thermische Sanierung von öffentlichen Gebäuden oder die Fahrzeugflottenumstellung in den Gemeinden vorantreiben. Der Bund hätte eine Steuerungs- und Kontrollfunktion bezüglich der Verwendung der Mittel in den Gemeinden.

Ganz allgemein sollten alle zur Verfügung stehenden Optionen genützt werden, um die klimaschutzrelevanten Investitionen zu erhöhen. Vor dem Hintergrund von zunehmendem Budgetdruck nahm die Ausgliederung von investiven Gemeindeaufgaben in Infrastruktur- und Immobiliengesellschaften zu. Diese Ausgliederungen haben mittlerweile die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur größtenteils übernommen (z.B. Hauth und Grossmann 2012). Diese in privatrechtliche Formen überführten gemeindeeigenen Infrastrukturgesellschaften sollten ebenfalls ihre Investitionstätigkeit erhöhen, soweit dies möglich ist.

Eine weitere Option besteht in der Prüfung von Möglichkeiten zur außerbudgetären Finanzierung investiver Ausgaben. So könnte der Bund die Erreichung des Ziels unterstützen, in den Gemeinden thermisch optimierte Gebäude mit hoher Energieeffizienz für das Wohnen zur Verfügung zu stellen. Dazu ließe sich ein Infrastrukturunternehmen für energieeffizienten öffentlichen Wohnbau gründen, dessen Investitionen nicht die öffentlichen Schulden erhöhen: Dies wäre anhand des sogenannten ASFINAG-Modells möglich: Die ASFINAG ist in Österreich für Planung, Finanzierung, Ausbau und Erhaltung des Autobahnen- und Straßennetzes zuständig. Sie ist vollständig im Besitz der Republik und profitiert von einer Staatsgarantie; dies reduziert die Zinsen bei der Kreditaufnahme. Die ASFINAG wird jedoch bezüglich der von ihr aufgenommenen Schulden dem Privatsektor zugerechnet. Das liegt daran, dass sie sich aus Mauteinnahmen (Nutzungsgebühren) finanziert und keine Zuschüsse aus dem Staatsbudget erhält. Investitionen über die ASFINAG belasten somit die öffentlichen Haushalte nicht. (Nauschnigg 2015).

Analog zum ASFINAG-Modell könnte die Einrichtung eines Unternehmens für öffentlichen Wohnbau durch den Bund angedacht werden, um Investitionen in energieeffiziente Wohngebäude durchzuführen. Dieses Unternehmen stünde im Eigentum des Bundes und genösse öffentliche Garantien bei der Kreditaufnahme, würde jedoch dem Privatsektor zugerechnet, weil für die Nutzung der thermisch optimierten Gebäude Nutzungsgebühren (Mieteinnahmen) zur Kostendeckung lukriert werden. Der Bund hätte die Kontrolle über diese Investitionsgesellschaft in klimafreundliche Wohngebäude in den Gemeinden; er könnte damit auch die investive Mittelverwendung steuern.

5. Flexibilisierung der Fiskalregeln

Die im innerösterreichischen Stabilitätspakt (2012) festgeschriebene Schuldenbremse gibt den Gemeinden kaum Spielraum für Neuverschuldung, selbst wenn es um gesamtwirtschaftlich sinnvolle öffentliche Investitionen geht. Die geltende Regelgrenze für das „strukturelle“ Budgetdefizit, das die Kreditaufnahme begrenzt, liegt für die Länder bei nur 0,1% des BIP (Bund: 0,35%) – und die Gemeinden können lediglich die Möglichkeit erhalten, einen 20-prozentigen Anteil des auf das jeweilige Land entfallenden „strukturellen“ Defizits zu nutzen (Stabilitätspakt 2012, Artikel 6). Die innerösterreichische „Schuldenbremse“ ist noch strikter bezüglich der Vorgaben zum „strukturellen“ Defizit als die europäischen Regeln – etwa, weil sie bei verbleibender wirtschaftlicher Unterauslastung weniger Überschreitungsmöglichkeiten des Defizitziels zulässt. Auch wenn der österreichische Stabilitätspakt (2012) für alle Gebietskörperschaften während der Pandemie ausgesetzt wurde, so gelten landesrechtliche Vorgaben bezüglich Darlehensaufnahmen der Gemeinden größtenteils weiter. Das bedeutet: Die Gemeinden waren und sind trotz des Aussetzens des Stabilitätspakts auch im Kontext der Covid-19-Krise in ihrer Darlehensaufnahme stark eingeschränkt.

In den anstehenden Debatten um eine Reform der Fiskalregeln könnten die österreichischen Gemeinden davon profitieren, wenn die Bundesregierung eine Flexibilisierung der Schuldenbremse vorantreiben würde. Zwar sollten die Neuverschuldungsmöglichkeiten der Gemeinden weiterhin strikteren Begrenzungen unterliegen als jene des Bundes, da die Einnahmen- und Ausgabensituation der Gemeinden fragiler ist als jene des Bundes. Es könnten jedoch im Rahmen einer Fiskalregel-Reform zumindest Möglichkeiten für eine flexiblere Nutzung von Anteilen des „strukturellen“ Defizits für Investitionen auf Gemeindeebene geschaffen werden. Eine Option besteht außerdem darin, dass der Bund die Schuldenbremse im Stabilitätspakt durch eine spezielle Behandlung investiver Gemeindeausgaben ergänzt, etwa durch die Einführung der „goldenen Investitionsregel“. Dabei würden öffentliche Nettoanlageinvestitionen (Bruttoinvestitionen abzüglich Abschreibungen) aus den relevanten Defizitmaßen herausgerechnet werden (Truger 2015). Um die „goldene Investitionsregel“ zu implementieren, müsste die nationale Gesetzgebung im Stabilitätspakt (2012) entsprechend geändert werden.¹³ Dabei wäre es möglich, die Definition der von der Defizitberechnung ausgenommenen Investitionen enger zu fassen, indem etwa nur Klimaschutzrelevante Investitionen in den Fokus genommen werden. Für diese investiven Ausgaben wäre dann für die Gemeinden die Aufnahme von Schulden möglich, ohne dass Sanktionen drohen.

¹³ Wesentlich ist, dass es zwar wichtige Zusammenhänge zwischen den europäischen und innerösterreichischen Fiskalregeln gibt, diese jedoch nicht zwingend vollständig abgebildet werden müssen. So könnten etwa die Regeln für die Gemeinden, dem Vorbild anderer Staaten folgend, vereinfacht werden.

6. Gemeinden als Arbeitgeber nützen, um hohe Arbeitslosigkeit abzubauen

Vor dem Hintergrund der aufgrund der Covid-19-Krise weiterhin hohen Langzeitarbeitslosigkeit ist auf mehrere (zumindest teilweise evaluierte) Erfahrungen mit jobgarantieähnlichen Programmen in der jüngeren Vergangenheit zu verweisen. Dabei spielten auch die Gemeinden durchaus eine Rolle. So beteiligten sich etwa zahlreiche oberösterreichische Gemeinden an der „Aktion 20.000“, um Langzeitarbeitslose durch Jobs in der Gemeinde wieder in Beschäftigung zu bringen. Einer Umfrage des ISW unter oberösterreichischen BürgermeisterInnen zufolge würden sich 56% der Gemeinden „jedenfalls“ oder „eher schon“ wieder an einer Neuauflage beteiligen (Arbeiterkammer Oberösterreich 2021). Wenn die Politik also weitere Jobprogramme auf den Weg zu bringen bereit ist, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren, ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Gemeinden bereit ist, aktiv bei der Umsetzung mitzuarbeiten, um so das Gemeinwohl zu erhöhen. Der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften ist in Zukunftsbereichen beträchtlich, etwa bei Unterstützungspersonal in der Bildung oder in der Pflege, oder auch im öffentlichen Verkehr.

Die Diskussions- und Entscheidungsprozesse der Politik sollten berücksichtigen, wie wesentlich die Gemeinden in zentralen staatlichen Aufgabenbereichen wie Bildung, Pflege und Klima sind. Was auf Gemeindeebene passiert, hat Auswirkungen auf die regionale Wertschöpfung und die Lebensqualität. In diesem Sinne ist ein Investitionsstau nach der Covid-19-Krise – mit ähnlich kontraproduktiven Auswirkungen wie jener in den Jahren nach der Finanzkrise – zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund sollte die Rolle der Gemeinden in Debatten über öffentliche Investitionen und Fiskalpolitik aufgewertet werden.

Literatur

- AMS (2015): Langzeitarbeitslosigkeit und Langzeitbeschäftigungslosigkeit, AMS – Spezialthema zum Arbeitsmarkt November 2015.
- AMS (2019): Gemeindenahes Beschäftigungsprogramm Tirol 2019, <https://www.ams.at/regionen/tirol/news/2019/04/-gemeindenahes-beschaeftigungsprogramm-2019-> [letzter Zugriff am 25.3. 2021].
- AMS (2021): Übersicht über den Arbeitsmarkt – Dezember 2021, Publikation des Arbeitsmarktservice, https://www.ams.at/content/dam/download/arbeitsmarktdaten/österreich/berichte-auswertungen/001_uebersicht_aktuell_1221.pdf [letzter Zugriff am 4.1. 2022].
- Arbeiterkammer Oberösterreich (2021): ISW-Bürgermeisterbefragung: Städte und Gemeinden brauchen dringend mehr Geld: AK fordert weiteres kommunales Investitionspaket!, https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/PKU_2021-05-31-Buergermeisterbefragung.pdf [letzter Zugriff am 18.6. 2021].
- Atkinson, A. (2015): Ungleichheit. Was wir dagegen tun können, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Augustin, K., Claus, E., Schaafkamp, C. (2018): Abschätzung der investiven und konsumptiven Mehrkosten im städtischen Verkehr der Landeshauptstädte und ihren stadtreionalen Busverkehren, Endbericht im Auftrag des Österreichischen Städtebunds.
- Bauer, H., Thöni, E. (2008): Begriffe, Prinzipien und Spannungsfelder des Finanzausgleichs in Österreich – eine Einleitung, in: Bauer, H. (Hrsg.): Finanzausgleich 2008 – Ein Handbuch mit Kommentar zum FAG 2008, Wien-Graz 2008, S. 19-40.
- Bernhofer, D. (2021): Die Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung im Haushaltssektor: Ein Überblick über die aktuelle empirische Literatur, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 47(2), S. 225-239.
- Biwald, P., Hödl, C., Haindl, A. (2013): Gemeinde-Transferbericht. Analyse 2002-2011 und Handlungserfordernisse, Zentrum für Verwaltungsforschung (Mai 2013).
- Biwald, P., Mitterer, K., Seisenbacher, M. (2019): Facts Sheets: Sozialhilfe- und Pflegefinanzierung: Grundlagen und Finanzierung der Sozialhilfe sowie Pflege, KDZ-Factsheet (Juni 2019).
- Biwald, P., Mitterer, K.; Hödl, C. (2021a): Gemeindefinanzprognose November 2021 – Erholung der Gemeindefinanzen durch längst fällige Reformen sichern, KDZ-Blog (November 2021), <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/gemeindefinanzprognose-november-2021-erholung-der-gemeindefinanzen-durch-laengst> [letzter Zugriff am 30.11. 2021].
- Biwald, P.; Mitterer, K.; Hödl, C. (2021b): Mittelfristige Prognose der Gemeindefinanzen bis 2024, KDZ-Blog (Juni 2021), <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/mittelfristige-prognose-der-gemeindefinanzen-bis-2024> (letzter Zugriff am 18.6. 2021).
- Brait, R., Mitterer, K., Schratzenstaller, Altzinger, M. (2020): Fünf Maßnahmen für mehr Klimaschutz in den Gemeinden, *Blog Arbeit und Wirtschaft* (10.2. 2020), <https://awblog.at/mehr-klimaschutz-in-den-gemeinden/> [letzter Zugriff am 28.4. 2021]
- Bröthaler, J., Getzner, M., Haber, G. (2015): Sustainability of local government debt: a case study of Austrian municipalities, *Empirica*, 42(3), 521-546.

Bröthaler, J., Doan, N., Getzner, M., Plank, L. (2020): Volks- und regionalwirtschaftliche Wirkungen der Wiener Stadtwerke, Studie im Auftrag der Wiener Stadtwerke.

Budgetdienst (2016): Finanzausgleich 2017 bis 2021, Analyse des Budgetdienstes, https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2016/BD_-_Finanzausgleich_2017_bis_2021.pdf [letzter Zugriff am 21.4. 2021].

Budgetdienst (2021): Änderung des Finanzausgleichsgesetzes 2017, Analysen des Budgetdienstes, https://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/2021/BD_-_Aenderung_des_Finanzausgleichsgesetzes_2017.pdf [letzter Zugriff am 4.11. 2021].

ESVG (2010): Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010, Eurostat.

Europäische Kommission (2019): Vade mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 edition, European Economy – Institutional Paper No. 101.

Europäische Kommission (2021): The EU economy after Covid-19: implications for economic governance, COM(2021) 662 final.

Famira, Mühlberger, U., Firgo, M., Fritz, O., Streicher, G. (2017): Österreich 2025: Pflegevorsorge – Künftiger Finanzierungsaufwand und regionalwirtschaftliche Verflechtungen, WIFO Studie (Juni 2017).

Famira-Mühlberger, U. (2020): Pflegevorsorge in Gemeinden, Studie im Auftrag von SeneCura Kliniken- und HeimebetriebsgmbH und Österreichischem Gemeindebund (Juni 2020).

Feigl, G., Marterbauer, M., Schultheiß, J., Schweitzer, T., Bernhofer, D., Krammer, C., Mader, K., Panhölzl, W., Raith, A., Schalek, K., Schnell, P., Soder, M., Theurl, S. (2021): Budget 2022: Unausgewogene Steuerreform, erkennbarer Klimaschwerpunkt, Mittel für Armutsbekämpfung, Pflege und Bildung fehlen, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 229.

Feigl, G. (2021): Öffentliches Vermögen in Österreich enorm – und Grundlage für ein gutes Leben der vielen, Blog Arbeit und Wirtschaft, https://awblog.at/oeffentliches-vermoegen-in-oesterreich-erheblich/?fbclid=IwAR1ZVpeLVjp_4AElaGtKGHAEemRqN32bFD34uh6MmyJiZoHrNbruO3YoVxs [letzter Zugriff am 3.12. 2021].

Firgo, M., Famira-Mühlberger, U. (2020): Öffentliche Ausgaben für Pflege nach Abschaffung des Regresses in der stationären Langzeitpflege, WIFO-Monatsbericht 6/2020, S. 479-486.

Flecker, J., Quinz, H., Malschinger, P., Latzko, D., Rieder, I. (2020): Marienthal.reversed – Eine Untersuchung zum Übergang aus der Langzeitarbeitslosigkeit, Projekt an der Universität Wien, [https://ucris.univie.ac.at/portal/de/projects/marienthalreversed--a-study-on-the-transition-out-of-longterm-unemployment\(35fb7138-0da6-4460-9cc8-402217163c42\).html](https://ucris.univie.ac.at/portal/de/projects/marienthalreversed--a-study-on-the-transition-out-of-longterm-unemployment(35fb7138-0da6-4460-9cc8-402217163c42).html) [zuletzt abgerufen am 30.11. 2021].

Gechert, S., Rannenberg, A. (2018): Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis, *Journal of Economic Surveys*, 32(4), 1160-1182.

Gemeindebund (2020): Gemeindeinvestitionen: Der Weg aus der Krise, Mitteilung des Österreichischen Gemeindebundes (28.7. 2020), <https://gemeindebund.at/oeffentliche-vergabe-gemeindeinvestitionen-der-weg-aus-der-krise/> [letzter Zugriff am 10.11. 2021].

Gemeindefinanzen (2015): Österreichische Gemeindefinanzen 2015 – Entwicklungen 2004 bis 2018, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes Jänner 2015.

Gemeindefinanzen (2016): Österreichische Gemeindefinanzen 2016 – Entwicklungen 2005 bis 2019, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes April 2016.

Gemeindefinanzen (2017): Österreichische Gemeindefinanzen 2017 – Entwicklungen 2006 bis 2020, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes Februar 2017.

- Gemeindefinanzen (2018): Österreichische Gemeindefinanzen 2018 – Entwicklungen 2007 bis 2021, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes Februar 2018.
- Gemeindefinanzen (2019): Österreichische Gemeindefinanzen 2019 – Entwicklungen 2008 bis 2022, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes März 2019.
- Gemeindefinanzen (2020): Österreichische Gemeindefinanzen 2020 – Entwicklungen 2009 bis 2023, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes Februar 2020.
- Gemeindefinanzen (2021): Österreichische Gemeindefinanzen 2021 – Entwicklungen 2009 bis 2022, Schriftenreihe des Österreichischen Städtebundes Februar 2021.
- Grossmann, B., Schuster, P. (2017): Langzeitpflege in Österreich: Determinanten der staatlichen Kostenentwicklung, Studie im Auftrag des Fiskalrats.
- Gütermann, F., Streissler-Führer, A. (2014): Die Wiener Stadtwerke: Der volkswirtschaftliche Impact, Studie im Auftrag der Wiener Stadtwerke Holding AG (Dezember 2014).
- Hausegger, T., Krüse, T., Hager I. (2019): Evaluation der Aktion 20.000, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (November 2019).
- Hauth, E., Grossmann, B. (2012): Ausgliederungen im Bereich der österreichischen Gemeinden: Umfang, Leistungsspektrum und Risikopotenziale, Studie des Staatsschuldenausschusses im April 2012.
- Heimberger, P. (2017): Österreichs Staatsausgabenstrukturen im europäischen Vergleich, wiiw Forschungsbericht No. 8.
- Heimberger, P., Kapeller, J. (2017): The performativity of potential output: Pro-cyclicality and path dependency in coordinating European fiscal policies, *Review of International Political Economy*, 24(5), 904-928.
- Heimberger, P. (2020): Österreichs Fiskalpolitik im europäischen Kontext: Handlungsspielräume bei niedrigen Zinsen und Wirtschaftsabschwung, wiiw Forschungsbericht No. 16.
- Hödl, C. (2021): KDZ-Quicktest Neu – mit Kennzahlen den Gemeindehaushalt analysieren – Teil 2, KDZ-Blog, <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/kdz-quicktest-neu-mit-kennzahlen-den-gemeindehaushalt-analysieren-teil-2> [letzter Download am 5.11 2021].
- Humer, S., Lechinger, V., Six, E. (2021): Ökosoziale Steuerreform: Aufkommens- und Verteilungswirkungen, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft No. 207.
- Internationaler Währungsfonds (2018): Managing Public Wealth, *Fiscal Monitor* October 2018.
- Kaniovski, S., Breuss, F., Url, T. (2006): Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, WIFO-Studie (November 2006).
- Kasy, M., Lehner, L. (2020): Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program (pre-analysis plan), mimeo, https://maxkasy.github.io/home/files/other/PAP_job_guarantee_Marienthal.pdf (letzter Zugriff am 21.4. 2021)
- KfW-Kommunalpanel (2021): Corona wirft Schatten auf Kommunalfinanzen – zu früh für Entwarnung, Pressemitteilung des Deutschen Institut für Urbanistik, <https://difu.de/presse/pressemitteilungen/2021-05-06/kfw-kommunalpanel-corona-wirft-schatten-auf-kommunalfinanzen-zu-frueh-fuer-entwarnung> [letzter Zugriff am 11.5. 2021].
- Kommunales Investitionsprogramm (2020): Allgemeine Informationen zum kommunalen Investitionsprogramm 2020, Bundesministerium für Finanzen, <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/kommunales-investitionsprogramm.html> [letzter Zugriff am 11.5. 2021].
- Köppl, A., Schratzenstaller, M. (2015): Das österreichische Abgabensystem – Reformperspektiven, WIFO-Monatsberichte, 88(2), 127-135.

Kranzl, L., Bayr, M., Müller, A., Hummel, M. (2012): Effekte einer Steigerung der thermischen Sanierungsrate öffentlicher Gebäude, TU-Wien Kurzstudie im Auftrag von Global 2000.

Krebs, T., Scheffel, M. (2017): Öffentliche Investitionen als Garant der Generationengerechtigkeit, *Wirtschaftsdienst*, 97(1), 40-44.

Lechner, F., Reiter, W., Wetzels, P., Willsberger, B. (2016): Die Beschäftigungseffekte der experimentellen Arbeitsmarktpolitik der 1980er und 1990er Jahre, Bericht im Auftrag des AMS.

Matzinger, A. (2021): Resilienz im Finanzausgleich aus gesamtstaatlicher Sicht, in: Biwald, P. et al. (Hrsg.): *Krisenfester Finanzausgleich – Herausforderungen und Optionen zur Krisenbewältigung*, Wien 2021, S. 70-74.

Mitterer, K., Haindl, A. (2015): Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung, *KDZ Endbericht* Oktober 2015.

Mitterer, K., Biwald, P., Haindl, A. (2016): Länder-Gemeinde-Transferverflechtungen: Status und Reformoptionen der Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 150.

Mitterer, K., Pichler, D. (2020): Finanzausgleich kompakt: Fact Sheets 2020 zum Finanzausgleich mit Fokus auf Gemeinden, *KDZ-Studie* (April 2020).

Mitterer, K., Hochholding, N., Seisenbacher, M. (2018): Bedarfserhebung ÖPNRV-Infrastruktur Stadtregionen, *KDZ-Endbericht* 18.6. 2018 im Auftrag von AG ÖV Angebot Österreich.

Mitterer, K. (2019): Halbzeit im Finanzausgleich, *Magazin des Österreichischen Städtebundes* 10/2019, S. 22-23.

Mitterer, K., Seisenbacher, M. (2020): Fact Sheets: Pflichtschule und Tagesbetreuung: Grundlagen und Finanzierung, *KDZ Fact Sheet* (Jänner 2020).

Mitterer, K. (2021): Auswirkungen der Corona-Krise auf die Gemeindefinanzen, Stellungnahme im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen des Österreichischen Parlaments (17.3. 2021), <https://www.kdz.eu/de/presse/stellungnahme-im-petitionsausschuss-des-oenr-zur-sicherung-der-gemeindefinanzen> [letzter Download am 24.3. 2021].

Mitterer, K., Biwald, P. (2021): Steuerreform 2021 – Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen, *KDZ-Blog* (Oktober 2021), <https://www.kdz.eu/de/aktuelles/blog/steuerreform-2021-auswirkungen-auf-die-gemeindefinanzen> [letzter Zugriff am 30.11. 2021].

Mitterer, K., Hochholding, N., Pichler, D. (2021): Krisenfeste Gemeindefinanzen: Einschätzung und mögliche Lösungsansätze zu mehr Resilienz der Gemeindefinanzen, *Endbericht des KDZ* im Oktober 2021.

Nagl-Cupal, M., Kolland, F., Zartler, U., Mayer, H., Bittner, M., Koller, M., Parisot, V., Stöhr, D. (2018): Angehörigenpflege in Österreich: Einsicht in die Situation pflegender Angehöriger und in die Entwicklung informeller Pflegenetzwerke, *Endbericht* im Juni 2018 des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.

Nauschnigg, F. (2015): Die österreichische Infrastrukturgesellschaft ASFINAG als verkehrspolitisches Modell, *Wirtschaftsdienst*, 5, 342-346.

Nutzinger, H. (1992): Ökologisch orientierte Steuern, in: Michelsen, G. (Hg.): *Der Fischer Öko-Almanach 91/92. Daten, Fakten, Trends der Umweltdiskussion*, Frankfurt am Main: Fischer Verlag, S. 348-365.

OECD (2007): *How can we do better for our families? Issues, outcomes, policy objectives and recommendations*, Paris: OECD.

OECD (2021): *Long-term care resources and utilisation*, *OECD Stat* (10.9. 2021), <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=30143> [letzter Zugriff am 10.9. 2021].

Offermans, G., Schweiger, A. (2018): Status quo Pflege – Zur (Un)Vereinbarkeit von informeller Pflege und Beruf, in: Behrens, D., Kreimer, M., Franz, N. (eds.): Familie – Beruf – Karriere. Springer Gabler, Wiesbaden, S. 183-201.

ORF (2021): Bund und Länder verhandelten über CoV-Kosten, ORF Steiermark (7.5. 2021), <https://steiermark.orf.at/stories/3102599/> [letzter Zugriff am 11.5. 2021].

Parlamentskorrespondenz (2021): Budgetausschuss ebnet Weg für Unterstützungspaket für Gemeinden, Parlamentskorrespondenz Nr. 39 vom 18.1. 2021, https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2021/PK0039/#XXVII_I_00630 [letzter Zugriff am 11.5. 2021].

Pflegefondsgesetz (2021): Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Pflegefondsgesetz, Fassung vom 21.4. 2021, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007381> [letzter Zugriff am 21.4. 2021].

Radkompetenz (2019): Radkompetenz-Check: Wie fahrradfreundlich ist Ihre Gemeinde?, Radkompetenz Österreich, https://radkompetenz.at/wp-content/uploads/2019/10/RADKOMPETENZ-Check_a3_8okt_web.pdf [letzter Zugriff am 28.4. 2021].

Rathgeb, P., Wiß, T. (2020): Österreichische Familienpolitik verstärkt Geschlechterungleichheit, Momentum Institut Policy Brief.

Rechnungshof (2021): Klimaschutz in Österreich – Maßnahmen und Zielerreichung 2020, Bericht des Rechnungshofes.

Regierungsprogramm (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, Bundeskanzleramt Österreich.

Riedel, M. (2021): Ausbau der Pflege aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, IHS Policy Brief Nr. 2/2021.

Schwarting, G. (2019): Reform der Grundsteuer in Österreich: Aus deutschen Fehlern lernen?, KDZ-Blog, <https://www.kdz.eu/index.php/de/aktuelles/blog/reform-der-grundsteuer-oesterreich-aus-deutschen-fehlern-lernen> [letzter Zugriff am 18.6. 2021].

Stabilitätspakt (2012): Gesamte Rechtsvorschrift für Österreichischer Stabilitätspakt, Fassung vom 30.11. 2021, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/20008232/ÖStP%202012%2c%20Fassung%20vom%2030.11.2021.pdf> [letzter Zugriff am 30.11. 2021].

Stadt Wien (2020): Personalbericht 2019 der Stadt Wien, Statistische Publikation der Stadt Wien.

Statistik Austria (2020): Ergebnisse der Bevölkerungsprognose 2020, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html [letzter Zugriff am 21.4. 2021].

Statistik Austria (2021a): Wirtschaft im Jahr 2020: Historischer Rückgang von 6,6%, Website der Statistik Austria (5.3. 2021), https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt_und_hauptaggregate/jahresdaten/index.html [letzter Zugriff am 17.3. 2021].

Statistik Austria (2021b): Kindertagesheime, Website der Statistik Austria (31.8. 2021), https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung/kindertagesheime_kinderbetreuung/index.html [letzter Download on 8.11. 2021].

Statistik Austria (2021c): Ergebnisse der Bevölkerungsprognose 2020, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html [letzter Zugriff am 8.11. 2021].

Statistik Austria (2021d): Notifikation Sektor Staat, 30.9. 2021.

Stern, N. (2008): The economics of climate change, *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 98(2), 1-37.

Stiglitz, J. (2021): The harms of infrastructure privatization: a step backward in progressive policymaking, *Roosevelt Institute Blog* (26.7. 2021), <https://rooseveltinstitute.org/2021/07/26/the-harms-of-infrastructure-privatization-a-step-backward-in-progressive-policymaking/> [letzter Zugriff am 30.11. 2021].

Stopfer, E. (2018): Wie Elektromobilität in den Gemeinden umgesetzt wird, *Stadt Marketing Austria* (5.6. 2018), <https://www.stadtmarketing.eu/elektromobilitaet/> [letzter Zugriff am 28.4. 2021].

Tamesberger, D., Theurl, S. (2019): Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich, *ICAE Working Paper No. 100*.

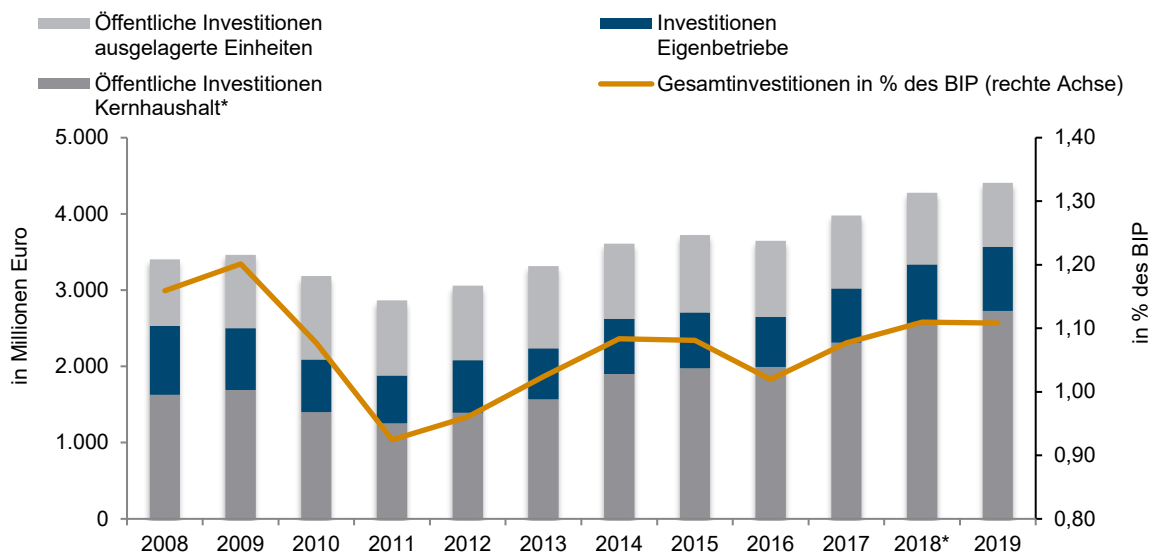
Tamesberger, D., Theurl, S. (2021): Warum Österreich eine gemeinwohlorientierte Jobgarantie braucht, *Blog Arbeit und Wirtschaft* (30.4. 2021), <https://awblog.at/warum-oesterreich-eine-gemeinwohlorientierte-jobgarantie-braucht/> [letzter Zugriff am 10.11. 2021].

Truger, A. (2015): Implementing the Golden Rule for public investment in Europe: safeguarding public investment and supporting the recovery, *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138*.

Walch, D., Dorofeenko, V. (2020): Untersuchung der fiskalischen Effekte der Beschäftigungsaktion 20.000, *IHS-Projektbericht im Auftrag des Sozialministeriums, Mai 2020*.

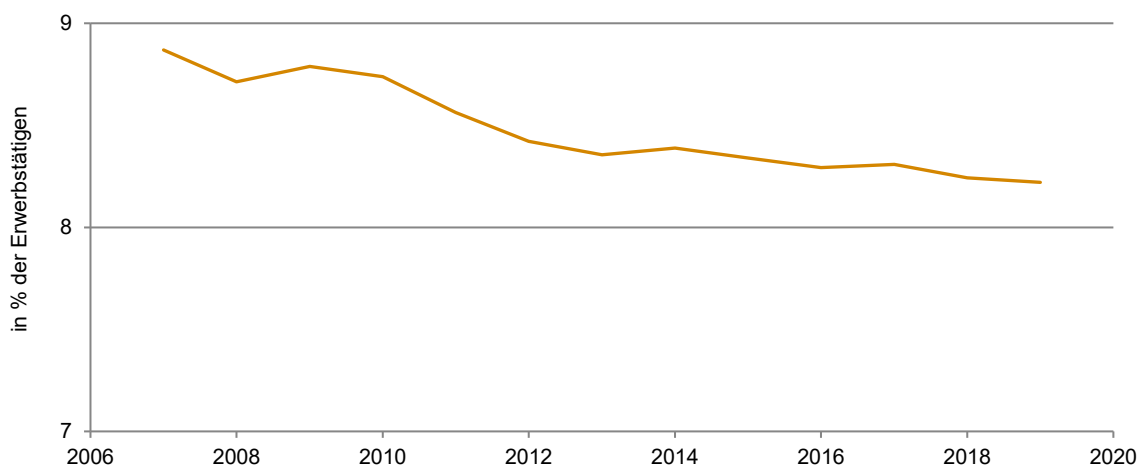
Anhang

Abbildung A1 / Investitionen der Gemeinden - Kernhaushalt, Eigenbetriebe, ausgelagerte Einheiten



Quelle: Gemeindefinanzen (2021), AMECO (Herbst 2020); eigene Berechnungen.

Abbildung A2 / Öffentlicher Personalstand in % der Erwerbstätigen



Quelle: Das Personal des Bundes – Berichte 2008 bis 2020, Gemeindefinanzen (2019), (2021), Statistik Austria; eigene Berechnungen.

Tabelle A1 / Entwicklung der laufenden Gebarung in Millionen Euro (ohne Wien)**Einnahmen der laufenden Gebarung**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ertragsanteile	5.169	4.879	4.822	5.332	5.514	5.751	5.953	6.146	6.249	6.376	6.669	7.045
Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und - anlagen	1.532	1.558	1.602	1.687	1.760	1.814	1.854	1.895	1.962	2.016	2.093	2.149
Einnahmen aus Leistungen	1.277	1.323	1.376	1.417	1.469	1.509	1.550	1.608	1.662	1.707	1.770	1.865
Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit	472	448	434	441	552	452	483	456	465	482	508	511
Laufende Transferzahlungen von Trägern des öffentlichen Rechts	809	872	982	1.024	976	999	1.021	1.049	1.110	1.304	1.451	1.461
Sonstige laufende Transfereinnahmen	190	191	197	196	201	175	177	178	187	189	198	205
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	162	201	231	231	241	266	287	278	288	264	211	125
Einnahmen aus Veräußerungen und sonstige Einnahmen	534	581	603	600	599	576	620	691	622	619	630	674
Gesamteinnahmen der laufenden Gebarung	12.890	12.763	13.047	13.848	14.340	14.670	15.155	15.587	15.966	16.487	17.245	17.921

Ausgaben der laufenden Gebarung

Pensionen und sonstige Ruhebezüge	347	358	362	364	368	371	378	380	383	386	387	393
Bezüge der gewählten Organe	192	212	217	218	223	226	245	237	246	252	256	264
Gebrauchs- und Verbrauchsgüter, Handelswaren	386	386	398	395	417	428	413	417	418	441	460	487
Verwaltungs- und Betriebsaufwand	3.584	3.699	3.690	3.742	3.950	4.096	4.175	4.269	4.366	4.440	4.611	4.925
Zinsen für Finanzschulden	435	295	195	224	206	171	180	158	147	144	146	155
Laufende Transferzahlungen an Träger des öffentlichen Rechts	2.668	2.816	2.995	3.111	3.154	3.259	3.453	3.575	3.716	3.863	3.984	4.134
Sonstige laufende Transferausgaben	850	858	878	890	944	969	1.016	1.035	1.045	1.099	1.179	1.235
Gewinnentnahmen der Gemeinden von Unternehmungen und marktbestimmten Betrieben der Gemeinde	151	185	213	216	226	251	269	261	274	248	196	113
Gesamtausgaben der laufenden Gebarung	11.514	11.892	12.091	12.326	12.745	13.122	13.545	13.858	14.251	14.634	15.129	15.843
Saldo der laufenden Gebarung	1.376	871	956	1.522	1.595	1.548	1.610	1.729	1.715	1.853	2.116	2.078
Saldo in % des BIP	0,47	0,30	0,20	0,49	0,50	0,48	0,48	0,50	0,48	0,50	0,55	0,52

Quelle: Gemeindefinanzen (2015), Gemeindefinanzen (2016), Gemeindefinanzen (2017), Gemeindefinanzen (2018), Gemeindefinanzen (2019), Gemeindefinanzen (2020), Gemeindefinanzen (2021), AMECO (Herbst 2020); eigene Berechnungen.

Tabelle A2 / Personal in Bund, Ländern und Gemeinden

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gemeinden	74.032	74.325	74.922	75.029	73.822	74.087	74.302	74.667	74.085	74.652	76.228	76.966	78.865
Länder	140.934	141.351	141.972	142.798	140.765	138.778	138.439	139.452	140.962	142.347	143.205	143.407	144.297
Bund	132.731	132.784	132.908	132.804	132.357	131.183	129.873	130.992	131.361	132.741	134.569	135.581	135.128
Gesamt	347.697	348.460	349.802	350.631	346.944	344.048	342.614	345.111	346.408	349.740	354.002	355.954	358.290

Quelle: Das Personal des Bundes (Berichte 2008-2020); KDZ Gemeindefinanzen 2019, 2021.

IMPRESSUM

Herausgeber, Verleger, Eigentümer und Hersteller:

Verein „Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche“ (wiiw),
Wien 6, Rahlgasse 3

ZVR-Zahl: 329995655

Postanschrift: A 1060 Wien, Rahlgasse 3, Tel: [+431] 533 66 10, Telefax: [+431] 533 66 10 50
Internet Homepage: www.wiiw.ac.at

Nachdruck nur auszugsweise und mit genauer Quellenangabe gestattet.

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber (Verleger): Verein "Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche", A 1060 Wien, Rahlgasse 3. Vereinszweck: Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung der zentral- und osteuropäischen Länder sowie anderer Transformationswirtschaften sowohl mittels empirischer als auch theoretischer Studien und ihre Veröffentlichung; Erbringung von Beratungsleistungen für Regierungs- und Verwaltungsstellen, Firmen und Institutionen.

